

1382



Commission économique pour l'Afrique

Troisième réunion du Groupe africain de réflexion sur le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP)

3-4 décembre 2003
Addis Abéba, Ethiopie

Analyse du document stratégique de réduction de la pauvreté de Madagascar

Jean Razafindravonona

Ce document expose l'opinion de l'auteur et ne reflète pas nécessairement le point de vue de la Commission économique pour l'Afrique ou de ses employés.

(Extrait)

B- Processus du DSRP

La réussite de la stratégie de réduction de la pauvreté présentée dans le DSRP est conditionnée par l'adhésion de toute la population de sa conception à sa mise en œuvre et son suivi. Ainsi, cet objectif de représentativité de toutes les composantes de la société malgache a permis à la société civile en général et aux pauvres (les premiers concernés) en particulier de prendre part dans toutes les discussions qui ont mené à la mise en forme du document. La prise en compte de leurs opinions et besoins est indispensable pour faire de la lutte contre la pauvreté un objectif réalisable. Cette section analyse le processus participatif du début des réflexions jusqu'à la finalisation du DSRP complet.

B-1- Jusqu'au DSRP Intérimaire

B-1-1- De la naissance au DSRP intérimaire

Les Conseils d'Administration du FMI et de la Banque mondiale ayant reconnu le délai que puisse prendre l'élaboration d'un DSRP complet (pouvant dépasser un an), ont proposé aux pays partenaires à faible revenu et à une forte incidence de la pauvreté de procéder à la préparation d'un DSRP intérimaire. Au début de l'année 2000, le Gouvernement de Madagascar a décidé d'adhérer à ce nouveau cadre de réduction de la pauvreté et de préparer un DSRP.

Le Gouvernement a créé, par décret en 2000, une cellule technique chargée de la préparation, du pilotage, de l'orientation et de la coordination du DSRP. Cette cellule technique est composée de hauts fonctionnaires de l'État, d'universitaires, de représentants du secteur privé et de la société civile. Cette cellule doit, en collaboration étroite avec le secrétariat technique de l'ajustement (STA) responsable de coordonner et de suivre les programmes macroéconomiques du Gouvernement, se charger de l'organisation et la participation des Malgaches à la préparation du DSRP. Six commissions

techniques dirigées par les hauts fonctionnaires de la Cellule Technique ont été créées pour diriger les travaux au niveau sectoriel.

Un premier atelier participatif a été organisé par la cellule technique dans le cadre du renforcement du processus participatif. L'atelier a eu lieu les 7 et 8 septembre 2000 à Antananarivo lors duquel une forte participation des différents acteurs de diverses régions de l'île a été enregistrée (y compris la société civile, plus de 40 %). Ce premier atelier a permis de préparer une ébauche de la structure du DSRP.

B-1-2- DSRP intérimaire : renforcement du processus participatif et IPPTE

La première esquisse de la structure du DSRP intérimaire a été réexaminée et rediscutée lors d'un deuxième atelier national qui a eu lieu le 10 novembre 2000. Durant cet atelier, la participation a été encore plus importante de la part de la société civile et des gens des provinces, 60 % par rapport au nombre total de participants.

Les autres ateliers nationaux et régionaux préparés et réalisés par la suite par la cellule technique, ont permis de présenter le contenu du DSRP intérimaire et de recevoir en partie les remarques et recommandations des diverses entités.

Grâce à cette forte participation et la faisabilité de la stratégie, le document a été soumis aux bailleurs de fonds et Madagascar a atteint le point de décision en décembre 2000. En conséquence, une réduction de 50 % du service de la dette représentant environ 50 millions de dollars É.U. par an a été accordée. Madagascar a ainsi bénéficié de la première tranche de financement de l'initiative pour les pays pauvres très endettés (IPPTE). Ces nouvelles ressources seront disponibles au cours de la période intérimaire et ce jusqu'au «point d'achèvement».

La préparation du DSRP intérimaire a duré environ un an. Les facteurs de déclenchement du point d'achèvement de l'IPPTE sont décrits dans l'Annexe II. Compte tenu des mesures réalisées, le point d'achèvement devrait être atteint un an après la mise en œuvre du DSRP complet c'est-à-dire en juin 2004. A ce moment-là, Madagascar bénéficiera également d'un allègement de sa dette extérieure de sorte que le stock représente, en valeur actualisée, 150 % des recettes annuelles d'exportation.

B-2- Finalisation du DSRP

B-2-1- Refonte de la cellule technique du DSRP

Pour passer du DSRP intérimaire au DSRP final, une deuxième cellule technique a été instituée. Cette deuxième cellule est plus représentative que

la première en ce sens qu'on y trouve des techniciens du Gouvernement, des membres de la société civile, des ONG et du secteur privé. Un nouveau groupe est également représenté dans cette cellule, les élus. Des améliorations significatives ont été apportées au DSRP intérimaire pour arriver au DSRP final. Ces améliorations tiennent compte des nouvelles aspirations des Malgaches et des objectifs du Gouvernement fraîchement élu. Dans cette deuxième phase, les principes guidant la préparation du DSRP final sont fondés davantage sur l'appropriation nationale du processus, l'implication des élus, de la société civile, des ONG et du secteur privé et la promotion du Partenariat public-privé dans la lutte contre la pauvreté. Comme le Président de la République est issu du secteur privé et conscient de l'importance de ce secteur pour la croissance économique, les entités non gouvernementales ont également participé au processus et sont toujours invitées à donner leur opinion.

B-2-2- Processus participatif et appropriation du DSRP

B-2-2-1- Déroulement

Dans le cadre de l'élaboration du DSRP, des ateliers ont été préparés par la cellule technique. Des ateliers thématiques ont été tenus pour approfondir les réflexions et ce avec une plus large participation de diverses personnalités provenant de différents coins du pays. Ces ateliers se sont déroulés en deux grandes étapes (voir Annexe III):

De janvier à décembre 2001, huit ateliers thématiques, six ateliers régionaux et un atelier national ont été organisés dans cet esprit participatif.

À l'issue de ces différents ateliers, la première ébauche du DSRP complet a été établie. Cette ébauche a été rediscutée et débattue au cours de six autres ateliers régionaux de validation organisés dans les six provinces de Madagascar.

B-2-2-2- Différents ateliers

En moyenne, chaque atelier thématique et régional comptait environ cent participants. Le Tableau 7 donne la répartition de la représentativité, selon le groupe de participants et le type d'atelier.

Dans ce tableau, on constate que lors des ateliers thématiques, le secteur public (Gouvernement et élus locaux) représentait 35,7 % des participants contre 44,1 % pour le secteur privé et la société civile. Les bailleurs de fonds comptaient pour 11,8 % et les autres groupes 6,1 %. Par ailleurs, lors des ateliers régionaux de validation, le secteur public a été représenté par 37 % des participants contre 45 % pour le secteur privé, 8,2 % pour les bailleurs de fonds et 7,9 % pour les autres groupes.

Tableau 7
Représentativité des participants

Groupe de participants	Répartition	
	Atelier thématique	Atelier régional de validation
Gouvernement	32,0	35,9
Élus locaux	3,7	1,9
Journalistes	2,3	1,6
Société civile	22,6	31,6
Secteur privé	9,4	8,0
Associations	12,1	5,7
Organisations Internationales	11,8	8,2
Organisateurs	6,1	7,9
TOTAL	100	100

Source: MEFB

De manière globale, pour tous les ateliers (thématiques, régionaux et national), tenus au cours de l'année 2001, le secteur public (Gouvernement et élus locaux) a été représenté par 34,8 % des participants contre 45,8 % pour le secteur privé et la société civile, 10 % pour les partenaires financiers et 6,6 % pour les autres groupes.

Le processus de préparation du DSRP complet a été interrompu en raison de la crise post-électorale qu'a connue le pays au cours de la première moitié de 2002. Il a repris en septembre 2002 et a été marqué par un renforcement du processus participatif. En effet, les commissions techniques comprennent désormais des personnalités de la société civile qui partie prenante jusqu'aux activités de suivi et d'évaluation des programmes. C'est dans ces conditions que deux ateliers thématiques ont été organisés:

- ☛ 1- Un atelier régional «*Environnement, développement rapide et pauvreté*», a été organisé à Mahajanga, les 5, 6 et 7 novembre 2002. Au cours de cet atelier, une journée a été consacrée à une descente sur terrain pour rencontrer les villageois et bien comprendre les réalités qu'ils vivent. 120 personnes, des secteurs public et privé, ont participé à cet atelier.
- ☛ 2- Un autre atelier «*La bonne gouvernance*» a été tenu à Toamasina, les 25, 26 et 27 novembre 2002.

B-2-2-3- Dialogue national

La deuxième esquisse du DSRP complet a été préparée, à la mi-janvier 2003, sur la base des résultats des deux ateliers mentionnés ci-haut et des travaux des commissions techniques. Un atelier de dialogue national a été organisé à Antananarivo, les 25 et 26 mars 2003, pour synthétiser toutes les discussions précédentes et valider la structure de la version finale du DSRP complet. C'est à la suite de cet atelier, où 650 participants provenant de tout le pays, que la version définitive du DSRP complet a été complétée. Ont participé à cet atelier le Président de la République, le Premier Ministre, le Président du Sénat, le Président de l'Assemblée nationale, des Ministres, des représentants des bailleurs de fonds, des patrons d'entreprises, des membres de la société civile, des ONG, des églises, des chefs-lieux, des maires provenant des communes rurales des provinces, des gens des provinces et des chefs des grands partis politiques. C'était un atelier exceptionnel au cours duquel les participants ont pu comprendre le contenu du DSRP et exprimer leur perception.

Le DSRP final a été validé par le Gouvernement et a été, par la suite, soumis à l'approbation des parlementaires (Sénat et Assemblée nationale). Suite à cette approbation, le document final a été soumis aux partenaires financiers de Madagascar.

B-2-2-4- Participation des institutions de la République

Dès le début du processus participatif de préparation du DSRP, toutes les institutions de la République de Madagascar ont été impliquées dans les discussions. Le Gouvernement étant partie prenante de l'exécutif a coordonné le processus dès la première ébauche jusqu'à la version définitive du DSRP complet. En effet, comme mentionné dans les sections précédentes, la représentativité du Gouvernement a toujours été prépondérante dans tous les ateliers organisés au cours du processus. Le Gouvernement sera encore présent, non seulement dans la recherche des voies et moyens pour la mise en œuvre de la stratégie contenue dans le DSRP, mais également dans le suivi et l'évaluation des programmes.

La Présidence de la République a toujours accompagné le Gouvernement non seulement dans la coordination du processus mais aussi par sa participation aux discussions. Sa présence lors du dialogue national des 25 et 26 mars 2003 à Iavoloha Antananarivo témoigne de sa ferme volonté pour lutter contre la pauvreté à Madagascar.

Les parlementaires ont aussi participé aux débats lors des ateliers. Dans l'analyse de la représentativité effectuée, ils sont classés dans le groupe des «Élus locaux». Pour la suite, la version définitive du DSRP complet validée par le Gouvernement sera déposée à l'Assemblée nationale, afin que les députés apportent leur approbation avant sa mise en œuvre effective.

B-2-3- Informations et décisions

Pour répondre aux attentes de la population en général et des pauvres en particulier, des partenaires techniques et financiers et des chercheurs, le DSRP malgache est disponible en trois langues malgache, français et anglais, et ce en version papier, électronique et sur le site web. Ces différentes versions donneront la possibilité aux pauvres, aux membres de la société civile, des ONG et du secteur privé de bien comprendre la philosophie du DSRP et de vérifier si leurs recommandations ont été prises en compte dans le document final. À moyen et court terme, la méthode de suivi du DSRP sera participative et se déroulera au moins deux fois par an au niveau national et par province.

B-2-4- Qualité globale du processus participatif

Généralement, le processus de préparation du DSRP a donné l'occasion aux différentes entités du pays de participer et d'émettre leur avis. L'efficacité du processus participatif se mesure généralement sur la base de deux critères: la représentativité des diverses institutions publiques, privées et autres et le degré de prise en compte des attentes exprimées lors de nombreux ateliers. La question de représentativité a été largement exposée ci-dessus. Le degré de prise en compte fera l'objet de cette sous-section à l'aide d'exemples pertinents et significatifs.

En effet, pour la première fois à Madagascar, le secteur privé a été invité, à plusieurs reprises, à donner son opinion pour la préparation de la Loi des Finances 2004. Les ateliers participatifs ont été développés et élargis aussi bien en province qu'au niveau national. Au niveau national, un atelier de deux jours a été tenu à Antananarivo en 2003. Dans la plupart des cas, les recommandations émises durant ce dernier atelier national ont été prises en compte dans le DSRP final. À titre d'illustration, le secteur privé a insisté sur la nécessité d'une nouvelle politique en matière d'accès à la terre pour les investisseurs étrangers car le principe du bail emphytéotique de 99 ans n'est plus sécurisant. Les représentants de ce secteur ont aussi mis en exergue la nécessité de favoriser l'accès des pauvres à l'éducation primaire et ce en conformité avec l'objectif de développement du Millénaire et sur la prise en compte de l'approche genre dans le DSRP. Le Gouvernement a récemment adopté une loi sur une nouvelle forme d'acquisition de la terre pour répondre aux attentes des investisseurs étrangers et les sécuriser. Pour favoriser l'accès des pauvres à l'école primaire, le Gouvernement a supprimé tous les droits et frais d'entrée à l'école primaire publique et privée pour la période 2003-2004. Les instituteurs de l'école primaire anciennement payés par les parents d'élèves seront désormais rémunérés par l'État. Qui plus est, des kits scolaires ont été distribués à tous les élèves du primaire. Actuellement, l'approche genre figure explicitement dans le DSRP.

Le Tableau 8 donne une vue synoptique de la qualité globale du processus de participation par les droits sur la participation, la forme et la structure de la participation et la capacité.

Tableau 8
Qualité du processus de participation

DROITS	La promotion du <i>Partenariat public-privé</i> .
	La société civile, le secteur privé et les ONG sont membres de la cellule technique et figurent parmi les membres des commissions.
	Participation de ces entités (notamment de la société civile, du secteur privé et des ONG) aux divers ateliers régionaux et nationaux.
	Les recommandations des ateliers ont été prises en compte pour l'année 2003 (consultation et discussion avec le secteur privé sur la Loi de Finances de 2004).
STRUCTURE	La promotion du <i>Partenariat public-privé</i> et mise en place d'une cellule technique.
LEGITIMITE	Le DSRP a été approuvé par les organes parlementaires (Sénat et Assemblée nationale)
CAPACITE	Le DSRP a été publié et diffusé en version française et malgache. La publication en version Malagasy présente beaucoup d'avantages en ce sens que les Malgaches parlent, écrivent et comprennent cette langue nationale.

B-2-5- Recommandations

Au cours du processus de préparation du DSRP, des efforts ont été déployés pour que plus grande soit la participation des citoyens de divers niveaux et horizons du pays. Disposer d'une structuration pérenne de ces entités pourrait être extrêmement bénéfique non seulement pour la formulation et l'actualisation du DSRP, mais également et surtout pour sa mise en œuvre, son suivi et son évaluation. Sur ce, les parlementaires étant dotés d'un mandat d'élus auront des rôles particulièrement importants à jouer pour la sensibilisation des citoyens et pour le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre du DSRP. Les parlementaires (sénateurs et députés) devraient jouer un rôle important pour expliquer le contenu du document à tous les citoyens et augmenter le degré d'appropriation du DSRP. Les parlementaires détenant le pouvoir législatif se doivent de contribuer à la bonne marche du processus dans la mesure où ce sont eux qui votent le budget et les lois relatives à la mise en œuvre des stratégies incorporées dans le DSRP. Les parlementaires, ayant un pouvoir de contrôle, se doivent également de participer dans le cadre du suivi et d'évaluation des programmes mis en œuvre.

Malgré la contrainte financière et de temps pour la mise en place du DSRP, les ateliers ont été nombreux et ont permis à un grand nombre de personnes d'y prendre part. Cependant, il serait souhaitable, dans le futur, de pousser plus loin la participation au niveau des certains districts. Puisqu'il y en a environ 116, tous ne pourraient être consultés mais il serait utile de vérifier si les avis des gens en provinces reflètent aussi les avis des gens des districts. Plusieurs remarques et recommandations ont été faites à cet effet et ont été regroupées suivant les critères des actions pro-pauvres et de réduction de la pauvreté. Néanmoins, certains participants n'arrivent pas à suivre cette logique ce qui les induit en erreur dans la lecture et l'interprétation du DSRP d'autant plus que le document est volumineux (150 pages). Malgré l'existence d'un sommaire du document, des actions d'information, d'éducation et de communication restent à faire pour faire comprendre le contenu et le sens du DSRP à la population malgache.

La société civile se concentre beaucoup plus sur les doléances à caractère général ou quelque fois spécifique et a tendance à avoir du mal à comprendre la logique macroéconomique du DSRP. Il en est de même pour les parties techniques relatives à l'analyse descriptive et aux déterminants de la pauvreté. Des séances d'information et de formation doivent être planifiées dans le futur en vue de pallier cette carence.

Cependant, l'approche qualitative de la pauvreté telle que «la voix des pauvres» n'est pas totalement développée dans le diagnostic de la pauvreté et devrait être prise en compte dans le processus participatif futur.

ANNEXES III : Ateliers participatifs

1ère étape :

De janvier au décembre de 2001, huit ateliers thématiques, six ateliers régionaux et un atelier national ont été organisés dans un esprit participatif.

Ci-après la liste des ateliers thématiques, selon le thème, organisés dans les différentes villes des toutes les provinces de Madagascar.

- « La réduction de la pauvreté dans le monde rural », organisé à Mahajanga, les 27 et 28 février 2001 ;
- « La réduction des inégalités entre hommes et femmes », à Toamasina, les 5 et 6 mars 2001 ;
- « La réduction de la pauvreté et le sida », à Antsiranana, les 26 et 27 mars 2001 ;
- « La lutte contre les feux de brousse, reboisement et environnement », à Fianarantsoa, les 4 et 5 avril 2001 ;
- « L'amélioration de la gouvernance », à Toliara, les 12 et 13 juin 2001 ;
- « La lutte contre la pauvreté urbaine », à Antsirabe, les 12 et 13 juillet 2001 ;
- « La santé », à Antananarivo, les 30 et 31 juillet 2001 ;
- « L'éducation », à Antananarivo », les 2 et 3 août 2001.

2^{ème} étape :

A l'issue de ces différents ateliers thématiques, la première ébauche du DSRP complet a été préparée. Cette ébauche a été rediscutée et débattue au cours des six autres ateliers régionaux de validation organisés dans les six provinces de Madagascar.

Le calendrier de ces ateliers a été le suivant :

- À Antsirabe (deuxième ville de la Province d'Antananarivo), les 29 et 30 octobre 2001 ;
- À Fianarantsoa, les 30 et 31 octobre 2001 ;
- À Toamasina, les 30 et 31 octobre 2001 ;
- À Antsiranana, les 5 et 6 novembre 2001 ;
- À Mahajanga, les 7 et 8 novembre 2001 ;
- À Toliara, les 8 et 9 novembre 2001 ;
- À Antananarivo, les 15 et 16 novembre 2001.