

## **Introduction**

S'intégrant dans la nouvelle logique internationale d'élaboration des stratégies de lutte contre la pauvreté, les décideurs malgaches et les bailleurs de fonds ont exprimé à plusieurs reprises leur volonté d'adopter une approche participative. Une telle approche nécessite la prise en considération des avis de la population sur les actions les plus adaptées à la résolution de leurs problèmes. Cette prise en considération n'est cependant possible que si l'on dispose d'informations représentatives des opinions de toutes les franges de la population. A ce propos, des questions relatives à l'importance des priorités de développement ont été posées dans le cadre du Recensement Communes organisé par le programme Ilo. Il leur a été demandé de hiérarchiser l'utilité des actions à mener dans les domaines suivants : santé, éducation, sécurité, transports, agriculture, environnement et eau.

Si les réponses apportées lors du Recensement Communes de septembre 2001 peuvent être considérées comme reflétant les visions de développement de moyen et long terme des populations locales, ces priorités pourraient avoir changé à la suite des événements liés à la crise. Aussi, lors des enquêtes menées en mai 2002, il a été de nouveau demandé à une sélection de 72 communes des provinces d'Antananarivo, Fianarantsoa et Mahajanga, aussi représentatives que possible de l'ensemble des Communes rurales, de hiérarchiser ces mêmes priorités de développement.

Même si d'emblée, il nous faut souligner la spécificité des opinions exprimées lors de cette enquête du fait de la crise, les résultats pourraient contribuer à orienter les mesures à adopter dans

l'immédiat. En effet, à la suite de la conférence des Amis de Madagascar à Paris, le gouvernement Malgache a reçu une aide de \$ 2.3 milliards des principaux bailleurs, à débloquer dans le cadre de la 'reconstruction' de Madagascar.

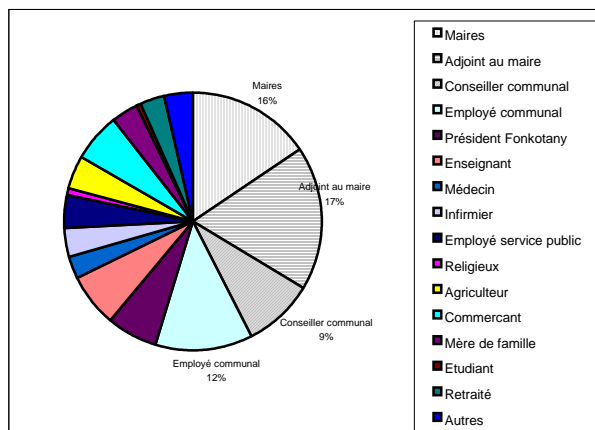
## **Approche**

Etant donné que les réponses apportées par les répondants des enquêtes communales de mai 2002 sont spécifiquement liées à la crise, nous choisissons de ne présenter ici que les secteurs jugés comme étant la priorité numéro 1. Après une description préalable des priorités provinciales, une présentation des liens entre les priorités avancées et l'impact de la crise sur les revenus et la sécurité alimentaire des Communes est établie. Il est cependant important de préciser que ceci ne constitue en aucun cas une étude de causalité.

La légitimité des réponses apportées dépend de la représentativité des répondants. Le principe des focus groups communaux est basé sur une sélection de répondants aussi représentatifs que possible des habitants de la Commune. Ces groupes comprennent en moyenne 5 personnes. Il y a eu au total 486 répondants. Les maires, employés et conseillers communaux constituent 54% d'entre eux (Figure 1), le reste étant composé d'autres sections de la population. Par ailleurs, il faut aussi noter que les risques de subjectivité des réponses en faveur de la catégorie la plus représentée parmi les répondants sont plus ou moins minimisés puisque la crise a touché toutes les classes sociales.

<sup>1</sup> Ce programme est financé par l'USAID, Projet "Analyse Economique Améliorée pour la Prise de Décision à Madagascar", Cornell University, Cooperative Agreement No. 687-00-00-00093-00. Ce policy brief intègre l'étude sur "La crise politique : impacts économiques et sociaux et implications sur les politiques". Pour tout complément d'information, suggestions ou demande d'accès aux données, veuillez contacter le Programme Ilo. Cette note a été préparée par Milaso Charel-Robson (Programme Ilo).

Figure 1 : Occupation des répondants



Il faut noter qu'ici la catégorie 'agriculteurs' ne comprend que ceux qui sont agriculteurs à plein temps. Les discussions avec les participants ont montré qu'en règle générale presque tous les habitants des communes rurales sont agriculteurs au moins à temps partiel.

### Les priorités de développement par zone géographique

a) *L'agriculture et la sécurité arrivent en tête avec respectivement 34% et 23% des Communes qui les choisissent comme priorité numéro 1 (Figure 2).*

En mai 2002, 34% des focus groups communaux considèrent l'agriculture comme la priorité numéro 1, 23% pensent que la sécurité est la première urgence, 20% estiment que les transports pressent, 9% priment la santé, 8% l'éducation et seulement 5% optent pour le secteur de l'eau comme premier choix.<sup>2</sup>

Dans la province d'Antananarivo, les transports sont le plus souvent cités (37%) comme étant la priorité numéro 1 avant l'agriculture (33%), alors que dans la province de Fianarantsoa, le secteur agricole (44%) prime suivi par la sécurité (28%). La province de Mahajanga se distingue par une nette domination des problèmes d'insécurité (32%) par rapport à l'agriculture (24%).

<sup>2</sup> Rappelons que notre échantillon ne comprend pas les Communes des provinces de Toliary, Antsiranana et Toamasina. Par rapport à la moyenne, l'eau revêt beaucoup plus d'importance par rapport à la moyenne dans les deux premières provinces.

### Les liens entre les priorités de développement et la pauvreté

a) *L'agriculture et la sécurité constituent les priorités des Communes où le revenu moyen a le plus baissé alors que les Communes les moins touchées optent pour le développement des transports à pied égal.*

Pour 47% des Communes qui ont subi une baisse de revenus supérieure à 75% des suites de la crise, la priorité reste l'agriculture, suivie par la sécurité. Pour la majorité des Communes qui ont subi moins de 50% de baisse de revenus, l'agriculture reste aussi au premier plan. Ceci s'explique par le fait que la perte de revenus est surtout liée à la chute des termes de l'échange des petits producteurs (cf policy brief 3). Pour 33% des Communes où l'habitant moyen a perdu entre 50% et 75% de diminution des revenus, les focus groups pensent que l'accent devrait être mis sur la sécurité. Néanmoins pour 37% des Communes où les revenus ont été les moins touchés, les transports occupent une place prépondérante.

Tableau 1 : Priorités de développement des Communes selon la baisse des revenus

Baisse de revenus	Santé	Educ- cation	Sécu- rité	Tran- sports	Agri- cult.	Eau	Total
<=-25%	0.00	0.0	25.0	37.5	37.5	0.0	100.0
Entre -25% et -50%	18.2	0.0	0.0	18.2	54.5	9.1	100.0
Entre -50% et -75%	13.3	13.3	33.3	20.0	16.7	3.3	100.0
>=-75%	5.9	11.8	17.6	5.9	47.1	11.8	100.0

b) *Dans 45% des Communes où plus de 75% de la population souffrent de problèmes d'insécurité alimentaire liée à la crise, les focus groups pensent qu'il faut promouvoir l'agriculture et améliorer le secteur de la santé (Tableau 2).*

Pour 45% des Communes où plus de 75% de la population souffrent d'insécurité alimentaire liée à la crise, la priorité reste l'agriculture. Du fait, il semblerait que la population locale aspire à un fort développement du secteur agricole qui aboutirait sur une auto-suffisance alimentaire. La particularité de ce groupe réside dans la prépondérance accordée à la santé pour 36% d'entre elles. Les morts entraînées par l'épidémie de grippe qui sévit actuellement dans des Communes de la province de Fianarantsoa constituent un rappel des liens entre l'insécurité alimentaire et la santé. En effet, l'insuffisance alimentaire entraîne une plus forte vulnérabilité aux maladies.

Pour les Communes qui détiennent un taux d'incidence de l'insécurité alimentaire entre 25% et 75% du fait de la crise, l'agriculture et la sécurité occupent la même importance. Ceci indique que pour ce groupe, la sécurité et l'agriculture vont de

pair, indiquant ainsi qu'il ne peut pas y avoir de développement sans sécurité physique. Par ailleurs, on pourrait en déduire que la crise aura permis à cette frange de la population d'exprimer l'importance d'une bonne gouvernance comme fondement d'un développement durable.

Cependant, pour 46% des Communes qui ont le plus bas taux d'incidence d'insécurité alimentaire, il s'agit avant tout d'améliorer les conditions de transport. Ce résultat est en accord avec l'opinion des focus groups qui ont subi le moins de dégâts en terme de baisse des revenus. Aussi, il semblerait que les perspectives de développement de ces groupes sont restées plus ou moins immunes à la crise, permettant ainsi de garder en vue le rôle pivot joué par les transports dans le développement du pays.

Tableau 2 : Priorités de développement des Communes et insécurité alimentaire temporaire durant la crise.

Incidence	Santé	Educ- ation	Sécu- rité	Tran- sports	Agri- cult.	Eau	Total
<25%	0.0	4.2	12.5	45.8	29.2	8.3	100.0
Entre 25% et 50%	4.3	13.1	34.8	8.7	34.8	4.3	100.0
Entre 50% et 75%	14.3	0.0	35.7	7.1	35.7	7.1	100.0
>=75%	36.4	9.1	9.1	0.0	45.4	0.0	100.0

### Les liens entre l'éloignement et les priorités de développement

a) *Un peu plus de la moitié des Communes éloignées et bitumées privilégient la sécurité ainsi que le quart des Communes proches de la capitale.*

Tableau 3 met en évidence qu'une importante majorité des Communes éloignées de la capitale provinciale (58%) et accessibles par route bitumée met la priorité sur la sécurité. 25% des Communes proches de la capitale et pourvues d'une route bitumée mettent aussi l'accent sur la sécurité après les transports (33%). Ceci indique que pendant la crise, les problèmes d'insécurité n'étaient pas spécifiques aux Communes éloignées mais touchaient aussi les endroits qui auparavant avaient toutes les caractéristiques pour être plus ou moins paisibles.

Tableau 3 indique aussi que pour 50% des Communes éloignées et non accessibles par route bitumée, l'agriculture prend le devant, suivie par les transports (25%) et l'éducation. (17%).

b) *C'est dans le quart des Communes proches ou à distance moyenne de la capitale provinciale que les secteurs de la santé et de l'éducation atteignent de l'importance sans pour autant passer devant tous les autres secteurs.*

Tableau 3 : Priorités de développement, éloignement de la capitale provinciale et accessibilité par route bitumée.

Eloigne- ment	San- té	Edu- cation	Sécu- rité	Tran- sports	Agri- cult.	Eau	Total
Proche bitumée	8.3	0.0	25.0	33.3	25.0	8.3	100.0
Proche- Non bitumée	25.0	8.30	25.0	25.0	16.7	0.0	100.0
Distance moyenne- bitumée	16.7	25.0	16.7	0.0	33.3	8.3	100.0
Distance moyenne- non bitumée	0.0	0.0	16.7	33.3	50.0	0.0	100.0
Eloignée- bitumée	8.3	0.0	58.3	8.3	25.0	0.0	100.0
Eloignée- non bitumée	0.0	16.7	0.0	25.0	50.0	8.3	100.0

Dans les focus groups des Communes proches de la capitale provinciale mais non accessibles par route bitumée, la santé, la sécurité et les transports revêtent la même importance et passent avant l'agriculture. Fait nouveau, dans les Communes situées à distance moyenne de la capitale provinciale et accessibles par route bitumée, la primauté de l'éducation est exprimée par 25% des focus groups. Partout ailleurs, moins de 20% des Communes pensent de même.

Ce sont principalement les Communes situées à distance moyenne de la capitale mais non desservies par une route bitumée et paradoxalement celles qui sont proches de la capitale et accessibles par route qui mettent la priorité sur les transports. En effet, respectivement 27% des répondants qui classent les transports comme étant numéro 1 font partie de ces deux catégories. Par ailleurs, 33% des focus groups proches des capitales provinciales pensent que c'est le secteur qui nécessite le plus d'actions dans l'immédiat, devant l'agriculture et la sécurité.

### Un aperçu des changements entre les priorités numéro 1 émises en septembre 2001 et celles exprimées en mai 2002

*Par rapport à septembre 2001, la sécurité est en hausse alors que la santé et l'éducation sont en baisse.*

Figure 2 montre qu'à la suite de la crise une forte proportion des Communes ont réajusté leurs priorités. Ainsi si seulement 10% des Communes avaient opté pour la sécurité en septembre 2001, en mai 2002, cette proportion a plus que doublé puisqu'elles représentent désormais 24% des Communes. C'est désormais le secteur jugé le plus important après l'agriculture.

Par contre les secteurs de la santé et de l'éducation sont tous deux en baisse. Plus de la moitié des Communes qui au départ ont jugé la santé comme priorité numéro 1 ont changé d'avis. La part de ces Communes dans l'ensemble de l'échantillon est passée de 23% en septembre 2001 à 9% en mai 2002. Quant à l'éducation, elles ne sont que 8% de l'ensemble à la mettre la priorité sur ce secteur alors qu'elles représentaient 12% de l'échantillon en septembre 2001.

Dans l'ensemble, l'importance accordée au secteur des transports est restée stable. Ceci est particulièrement du à la primauté accordée à ce secteur dans 37% des Communes de la province d'Antananarivo. Les focus groups de la première province n'ont pas véritablement changé d'avis depuis septembre 2001. Il en va de même pour l'agriculture jugée primordiale dans respectivement 32% et 33% des Communes de la province en septembre 2001 et en mai 2002. Par contre, fait nouveau en mai 2002, 8% des Communes de l'échantillon pensent que la sécurité est vitale alors qu'en 2001, aucune de ces Communes n'a mentionné ce problème comme étant la priorité des priorités.

A Fianarantsoa aussi, on constate une montée en puissance des problèmes de sécurité. Les Communes qui la jugeaient importantes en septembre 2001 ne représentaient que 8% de l'échantillon alors qu'elles en constituent 28% en mai 2002. Mais c'est dans la province de Mahajanga que l'on retrouve le plus grand changement. En effet, en septembre 2001, la sécurité était prioritaire dans 20% des Communes, derrière l'agriculture et la santé. En mai 2002, ce secteur se trouve en tête de ligne des priorités dans 32% des Communes, devant l'agriculture et les transports.

Le choix du secteur de l'eau comme priorité numéro 1 est resté le moins populaire partout regroupant 1% de l'ensemble des Communes des 3 provinces en septembre 2001 et 5% en mai 2002, accusant une petite augmentation du fait des difficultés liées à la crise.

## **Conclusions**

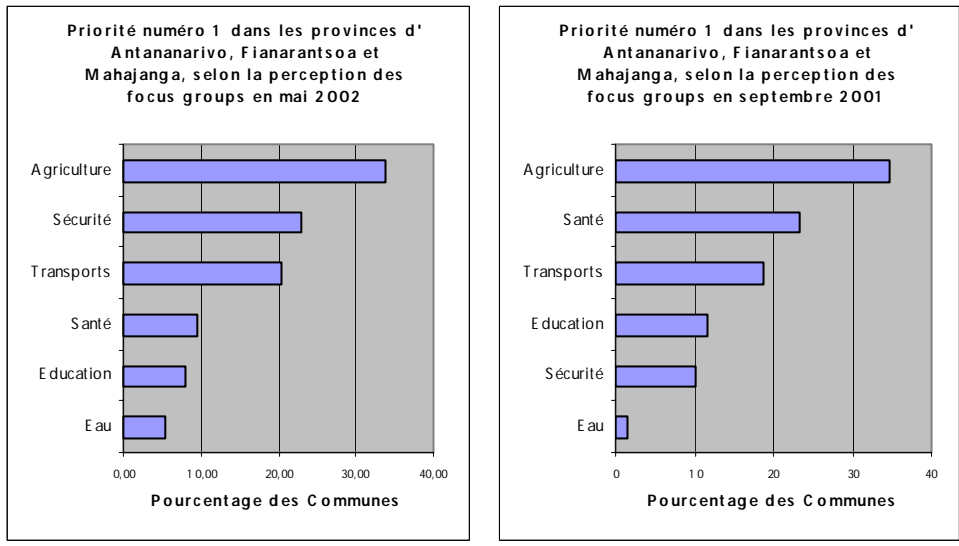
En plein cœur de la crise, les discussions avec les focus groups communaux indiquaient clairement que dans la plupart des zones rurales tous niveaux de pauvreté confondus, le développement du secteur agricole devrait rester au premier rang. Comme les problèmes de l'agriculture n'ont pas été résolus depuis la crise, cette priorité reste toujours valable maintenant.

Par ailleurs, les résultats font aussi état de l'importance accrue des problèmes de sécurité et de la persistance de l'importance accordée au secteur transports. Cependant, dans l'ensemble, les secteurs sociaux comme l'éducation et la santé ne sont perçus comme priorité numéro que dans une petite minorité de Communes. Il a néanmoins été noté que c'est dans les Communes où les problèmes alimentaires étaient les plus aigus que le pourcentage de Communes où la santé a été votée numéro 1 était le plus élevé. Mais même dans ces Communes, l'agriculture a été parfois votée numéro 1, faisant état par là d'une volonté de résoudre en premier lieu les problèmes de pauvreté et de sécurité alimentaire, source de leur incapacité de pouvoir mieux faire aux problèmes de santé.

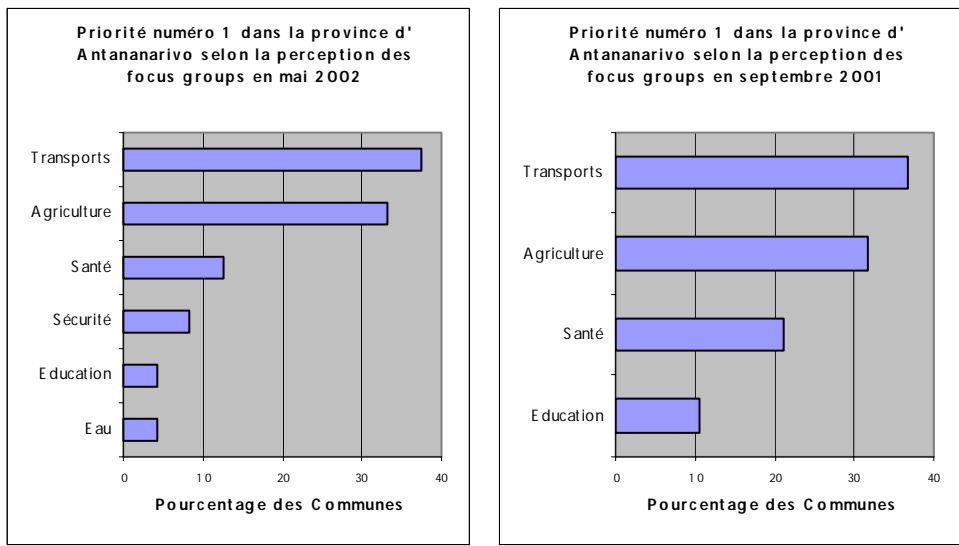
Comme il a été dit précédemment, ce document constitue un préalable à une exploration plus approfondie des priorités de développement de moyen et long terme des Communes. D'ores et déjà, il apparaît que des spécificités régionales et provinciales existent, qui méritent une analyse plus poussée. De plus, un approfondissement des actions exactes à entreprendre dans le cadre des différents secteurs est nécessaire.

**Figure 2 : Changement des priorités de développement entre septembre 2001 et mai 2002 selon la perception des focus groups.**

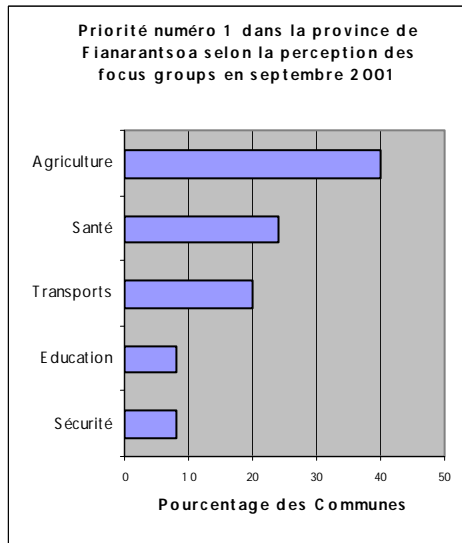
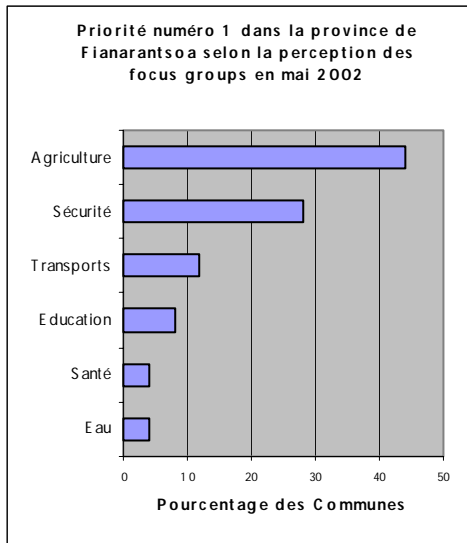
(a) Priorité de développement numéro 1 dans les provinces d'Antananarivo, Fianarantsoa et Mahajanga selon la perception de 72 focus groups.



(b) Priorité de développement numéro 1 dans la province d'Antananarivo selon la perception des focus groups.



(c) Priorité de développement numéro 1 dans la province de Fianarantsoa selon la perception des focus groups.



(d) Priorité de développement numéro 1 dans la province de Mahajanga selon la perception des focus groups.

