

CONFÉRENCE "DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, SERVICES SOCIAUX ET PAUVRETÉ À MADAGASCAR"
11 juin 2003, Antananarivo

LA VOIX DES CLIENTS : LES PRIORITÉS DE DÉVELOPPEMENT D'APRÈS UNE APPROCHE PARTICIPATIVE¹

Introduction

Afin de mieux répondre à la demande des clients, il semble approprié de demander leur avis. Ainsi, une approche participative au niveau des Communes a été adoptée. 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 de Madagascar, tenu au mois de septembre 2001 à novembre 2001 où 1385 Communes sur 1392 ont été visitées. Ce document analyse les résultats des réponses à cette question.

Dans chaque Commune de Madagascar, des groupes de discussions (focus groups) ont été rassemblés, auxquels on a demandé entre autres des questions relatives à la hiérarchisation des priorités de développement dans les domaines suivants : santé, éducation, sécurité, transports, agriculture, environnement et eau.² Etant donné la méthode utilisée, il est important de rappeler qu'en dehors des cas où les responsables de service ou de projets ont été interviewés, les résultats ne peuvent qu'être approximatifs. Suivant la tradition des démarches participatives, un effort particulier a été déployé afin de rendre ces groupes les plus représentatifs possibles de la population locale.³

Priorités : l'agriculture, le transport et la sécurité d'abord.

Les résultats sur les priorités de développement sont sans ambiguïté : d'abord l'agriculture et les

transports suivis par la sécurité et enfin les secteurs sociaux. Au niveau national, l'agriculture, les transports et la sécurité arrivent aux premiers rangs avec respectivement 27%, 26% et 15% des focus groups qui ont opté pour leur primauté. Ainsi, le développement du secteur agricole arrive au premier ou au deuxième rang dans 45% des Communes. L'amélioration des conditions de transports se retrouve dans le même ordre d'importance puisque pour 42% des Communes, le secteur des transports est classé priorité numéro 1 ou 2. A la fin arrivent les secteurs de la santé, l'éducation et l'eau qui représentent la priorité de développement pour respectivement 14%, 10% et 6% des Communes (Tableau 1).

Tableau 1. Les priorités pour le développement selon les focus groups communaux (Sep.-Nov. 2001)

Priorités d'intervention du Gouvernement	% des Communes
1. Agriculture	27
2. Transport	26
3. Sécurité	15
4. Santé	14
5. Education	10
6. Eau	6
7. Environnement	2
Total	100

Source: Recensement des Communes, Programme Ilo, Cornell University/FOFIFA/INSTAT, 2001

Une interprétation sectorielle

a. Agriculture : priorité dans le centre du pays et caractérisée par une forte diversité des problèmes.

Malgré son potentiel jugé énorme et la place qu'elle occupe dans l'économie du pays, l'agriculture malgache est très peu développée. Il faut spécifier que l'unicité de l'importance du secteur agricole n'implique en aucun cas une homogénéité dans les solutions à adopter. Par exemple, le développement de l'agriculture est un souci qui est présent aussi bien dans les Communes où l'incidence des problèmes d'insécurité alimentaire est forte que dans celles où celle-ci est faible. Ceci est révélateur de la diversité des problèmes liés au secteur agricole.

¹ Afin de pas alourdir la discussion, les choix se sont limités à ces sept options.

² Comme le concept environnement pourrait avoir beaucoup de sens, on a utilisé le sens étroit lié à l'ensablement et au déboisement. Dans son sens large, le domaine touche clairement le secteur de l'agriculture et de l'eau.

³ Dans les analyses discutées ci-après, les statistiques sont présentées comme des moyennes par commune, c'est-à-dire qu'on n'a pas tenu compte de la taille de la population de la commune.

Les résultats de l'Enquête Permanente auprès des Ménages (EPM 2001) donnent une indication sur les problèmes à résoudre dans le secteur agricole. D'abord, les résultats de cette enquête, représentative au niveau national et provincial, montrent que la productivité de la terre et de la main-d'œuvre est estimée comme une des plus faibles du monde du fait du manque d'utilisation d'intrants ou technologies améliorées.

Deuxièmement, les rendements sont très variables à cause des risques de production très élevés. Dans l'EPM 2001, il a été demandé aux paysans d'indiquer les types de problèmes rencontrés sur leurs parcelles pendant la saison agricole 2000-2001. Alors que la campagne agricole de cette année-là était reconnue comme une bonne année, 74% des parcelles avaient eu quand même un problème quelconque de production. Ces chiffres illustrent l'ampleur des risques de production subis par les agriculteurs malgaches. Par ailleurs, les résultats présentés dans le Tableau 2 indiquent la diversité des problèmes rencontrés dans ce secteur, ce qui rend les solutions plus difficiles.

Tableau 2. Problèmes de production pendant la saison 2000-2001

Types de problème	% des parcelles
Pas de problème	26
Pas assez de pluies/pluies trop tard	26
Inondation	10
Vol de cultures	6
Maladies phytosanitaire ou insectes	8
Destruction par le bétail	12
Autres	12

Source : Calculs sur la base de l'EPM 2001, INSTAT-DSM

Troisièmement, les paysans doivent en plus faire face à un énorme problème de risque de prix qui rend difficile les investissements dans l'agriculture. Par exemple, les prix de riz étaient de près de 25% plus bas la saison dernière comparé à l'année d'avant. Quant aux prix du café, du fait d'un marché international défavorable, ils n'ont cessé de dégringoler au cours des cinq dernières années. S'il y a quatre ans, un kg de café s'échangeait contre 3 kg de riz dans certaines Communes de la région du sud-est, c'est aujourd'hui l'inverse. Par contre, les prix au producteur pour la vanille et le girofle ont augmenté d'une manière significative comparés à il y a quelques années.

b. Transport : priorité dans la région Est avec de fortes disparités de temps d'accès aux marchés.

Les transports jouent un rôle important dans le développement rural et la lutte contre la pauvreté (voir, par exemple Banque Mondiale 1994). C'est principalement dans la partie Est du pays que le développement des transports figure au premier rang. En l'absence d'études plus précises sur une classification des axes requérant une intervention immédiate, ces résultats indiquent que les problèmes de transport les plus graves sont

concentrés dans la région qui va de Taolanaro à Toamasina, à l'exception du tronçon Manakara-Vangaindrano. C'est aussi le cas d'une majeure partie de la SAVA. Mais en règle générale, pour 33% des Communes qui n'ont pas accès à une route nationale, les transports constituent la première priorité. Il en va de même pour 30% des Communes qui n'ont pas accès à une route provinciale.

Les statistiques au niveau du transport illustrent pourquoi les Communes choisissent ce secteur comme prioritaire. Durant la saison des pluies, dans environ la moitié des Communes, les déplacements se font principalement en camion ou en voiture bâchée, et dans plus du tiers de celles-ci, les gens se déplacent à pied. Tandis qu'on croirait que le transport par taxi-brousse est disponible dans beaucoup de Communes, au niveau national, il faut cependant en moyenne dix heures pour accéder à un arrêt de taxi brousse ou une gare ferroviaire (Tableau 3). Cette moyenne reflète la situation dans les provinces de Fianarantsoa, Toamasina et Toliara. En revanche, il faut huit heures dans la province d'Antsiranana, vingt heures dans la province de Mahajanga et une heure dans la province d'Antananarivo. On retrouve les mêmes disparités en ce qui concerne l'accès aux marchés journaliers. Dans les provinces de Fianarantsoa, Toamasina, Toliara et Antsiranana, le temps d'accès est entre deux et deux fois et demi plus élevé que la moyenne de deux heures de la province d'Antananarivo. Il faut cinq fois plus de temps dans la province de Mahajanga. Dans le cas des services de vulgarisation agricole, il faut douze heures en moyenne au niveau national avec des extrêmes qui vont de trois heures dans la province d'Antananarivo à 23 heures dans la province de Mahajanga.

Tableau 3. Temps d'accès à différents services et marchés, tous moyens de transport confondus (en heures)

Services et marchés	Arrêt de taxi-brousse	Marché journalier	Service de vulgarisation agricole
Antananarivo	3	4	3
Fianarantsoa	9	5	9
Toamasina	9	8	9
Mahajanga	20	19	23
Toliara	10	8	15
Antsiranana	8	9	9
<i>Ensemble</i>	<i>10</i>	<i>8</i>	<i>12</i>

Source : Recensement des Communes, Programme Ilo, Cornell University/FOFIFA/INSTAT, 2001

c. L'insécurité : la priorité des priorités dans l'Ouest du pays

La province de Mahajanga est la plus affectée par les problèmes d'insécurité. En effet, dans cette région, 28% des Communes ont fait état de la sécurité comme première condition pour le développement. La grande majorité des Communes au sud de la ville de Mahajanga et au nord de la ville de Toliara a avancé l'insécurité comme étant le

problème le plus sérieux sinon la deuxième difficulté de la municipalité. Généralement, les problèmes de sécurité en milieu rural font référence aux vols de bovidés. Les trois provinces les plus touchées par le fléau sont Mahajanga, Toliara et Fianarantsoa. Le taux est plus faible pour Fianarantsoa malgré le fait que le transit du bétail par cette région, plus particulièrement le marché de bovins d'Ambalavao, puisse contribuer à l'explication de l'incidence des vols.

D'autres sources confirment l'ampleur du problème d'insécurité. Comme il est montré dans le Tableau 4 basé sur l'enquête EPM 2001, 59% des ménages agricoles ont affirmé que les conditions de sécurité dans lesquelles ils évoluent sont mauvaises et les risques de vol élevés. Cinq pour cent ont répondu que ces conditions étaient très mauvaises. Seuls 17% des ménages agricoles ont qualifié leur situation de 'bonne' à 'très bonne'. Par conséquent, 83% de la population rurale penseraient donc que l'amélioration de la sécurité est importante, voire très importante pour eux.

Tableau 4. Leurs conditions de sécurité d'après les ménages ruraux (% de la population totale)

<i>Conditions de sécurité et risques</i>		<i>Importance de la sécurité pour de vols pour les ménages (% de l'amélioration des conditions de réponses)</i>	
		<i>vie des ménages (% de réponses)</i>	
Très mauvaises	5	Très important	16
Mauvaises	59	Important	67
Moyennes	18	Un peu important	8
Assez bonnes	11	Pas tellement important	6
Bonnes	6	Pas important	3
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>Total</i>	<i>100</i>

Source : Calculs sur la base de l'EPM 2001, INSTAT-DSM

d. L'éducation et la santé : des améliorations importantes au cours des cinq dernières années les relèguent au rang des priorités moins importantes.

Quatorze pour cent des focus groups ont opté pour la primauté de l'éducation alors que seuls 10% d'entre eux ont fait de même pour la santé. Le nombre relativement faible de focus groups qui ont opté pour la santé ou l'éducation pourrait être indicatif d'une meilleure qualité des services de santé les dernières années. Les résultats de l'enquête montrent que chaque Commune a au moins une école primaire et au moins un Centre de Santé de base (CSB).⁴ Malgré ce taux de couverture presque totale des services sociaux de base, il faut noter qu'il existe des différences importantes en terme de qualité et de présence effective du personnel.

Le temps d'accès aux différents services publics varie selon le taux de couverture de ces derniers. Ainsi, pendant la saison des pluies, il faut un quart

⁴ Néanmoins, ceci ne devrait pas entraîner une minimisation des problèmes de santé qui sont bien réels dans certaines zones, tel qu'il a été démontré par exemple par l'épidémie de grippe qui a fait plus de 500 morts au lendemain de la crise.

d'heure en moyenne pour accéder à un CSB. Cette durée varie peu selon les provinces. Par contre, le temps d'accès à un hôpital est de 8 heures et demi en moyenne mais ceci varie encore fortement selon la province. Presque toutes les Communes possèdent au moins une école primaire et il faut moins de dix minutes pour accéder à celles-ci durant la saison des pluies. Cependant, les disparités sont très fortes au niveau des écoles secondaires de premier cycle et de second cycle. Au niveau national, il faut quatre heures en moyenne pour accéder à une école secondaire de premier cycle.

Tableau 5. Evolution de la situation de santé/éducation (% des Communes)

<i>Par rapport à il y a 5 ans</i>	<i>Education</i>	<i>Santé</i>
Nettement améliorée	14	12
S'est améliorée	54	60
Egale	14	16
Moins bonne	12	7
Beaucoup moins bonne	4	5
Non applicable	2	2
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Source: Recensement des Communes, Programme Ilo, Cornell University/FOFIFA/INSTAT, 2001

La moindre importance - accordée par la population locale - aux domaines de la santé et de l'éducation pourrait être liée à l'amélioration de la situation ces dernières années. En fait, comme le montre le tableau 5, environ 70% des Communes déclarent que la situation de la santé et de l'éducation s'est améliorée pendant les cinq dernières années.

e. L'importance de l'eau n'est pas négligeable ; l'environnement est considéré comme moins important.

Au niveau national, l'eau est prioritaire pour 6% des Communes. Cette importance varie selon les provinces. Elle ne dépasse pas les 5% dans les provinces de Fianarantsoa et Toamasina et se situe juste à 5% dans la province d'Antsiranana. Par contre, environ 9% des Communes de Mahajanga et la même proportion des Communes d'Antananarivo considère l'eau comme la priorité des priorités. Cependant, c'est à Toliara que l'on retrouve le taux le plus élevé puisque pour presque 12% des Communes, c'est le problème principal. Il est fort probable que ce problème soit exacerbé dans cette région réputée être aride et sujette à de fréquentes sécheresses.

Toutes provinces confondues, l'environnement ne semble pas susciter l'intérêt des focus groups communaux. Il se pourrait que ceci soit dû à l'absence de liens visibles entre projets de protection de l'environnement et amélioration assez rapide du bien être des populations locales. Les 2% des Communes qui ont opté pour l'environnement se situent toutes au Nord d'Antsirabe. Le faible

nombre de Communes qui ont choisi l'environnement ne veut pas dire que les investissements dans l'environnement ne sont pas nécessaires. Ce résultat veut plutôt dire qu'à cause de leur pauvreté, beaucoup de Communes ne sont pas capables de faire des investissements pour leur bien-être à plus long terme, souvent l'objectif dans le secteur de l'environnement.

4. Les focus groups ont-ils raison?

Etant donné les objectifs du développement et réduction de la pauvreté, les focus groups ont-ils raison d'insister sur le développement rural et l'amélioration des transports? Pour la période 1997-2000, le pays a connu un taux de croissance annuel moyen de 4,3%. Entre 1999 et 2001, l'incidence de la pauvreté a diminué de 2,1%. Cependant, cette croissance a bénéficié principalement aux villes des provinces d'Antananarivo, Mahajanga et Toliara. Seules les zones rurales d'Antananarivo et d'Antsiranana ont expérimenté une baisse de la pauvreté. (INSTAT, 2002).

a. Pour une réduction de la pauvreté plus rapide, la croissance doit être tirée par le secteur agricole

La réduction de la pauvreté qui s'est faite de façon impressionnante dans les pays de l'Asie du Sud Est et en Inde a prouvé que ce n'est pas seulement la croissance qui compte mais la structure de la croissance. Une croissance basée essentiellement sur le secteur manufacturier a très peu d'effets sur la réduction de la pauvreté (Ravallion et Datt, 1999; Timmer, 1997). Seule une croissance du secteur agricole réduit la pauvreté rurale et la pauvreté urbaine de façon significative. Les effets de la croissance agricole sur la réduction de la pauvreté sont essentiellement indirects. En effet, la croissance des revenus des paysans moyens qui possèdent les ressources nécessaires pour participer à la croissance entraîne une création d'emplois assez importante au niveau des paysans pauvres qui travaillent pour eux. De plus, pour un emploi créé directement dans le secteur agricole, deux à trois emplois sont créés dans le secteur non-agricole (Mellor et Ranade, 2002).

Une amélioration du niveau de vie des ménages pauvres leur permettrait de réduire la part de l'alimentation dans leur budget de consommation. La résolution des problèmes d'insécurité alimentaire passe par une augmentation de la productivité dans le secteur agricole qui devrait entraîner une hausse de l'offre de produits vivriers. Or, une augmentation importante de l'offre de produits vivriers passe par le biais de l'adoption de nouvelles technologies. Les dites technologies sont le fruit du soutien du gouvernement à la recherche et aux investissements dans les infrastructures (irrigation, routes) exigées par le secteur agricole. Une fois les besoins de base assurés, la diversité de

la consommation de ces ménages et leurs effets multiplicateurs stimuleront les autres secteurs de l'économie.

Conscients de l'effort énorme encore à effectuer dans le cadre du développement agricole, le gouvernement précédent a élaboré un document de Politique Agricole pour le Développement Rural (PADR). Il a aussi établi un Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté Intérimaire (DSRP) que le gouvernement actuel a promis de finaliser au premier trimestre 2003. Il serait souhaitable que ce document final affirme la primauté du secteur agricole.

b. Les routes coûtent cher mais ont des effets multiplicateurs sur l'économie productive, la sécurité et les services sociaux.

Le gouvernement actuel met souvent l'accent sur les transports comme priorité. Il est clair, selon les résultats du Recensement Commune, que ces efforts seront les bienvenus pour les communautés rurales. Les bénéfices des routes sont multiples. Heureusement, des données récentes sont devenues disponibles pour mieux quantifier ces bénéfices. Dans le domaine de l'agriculture, le tableau 6 ci-dessous montre que les rendements de riz doublent pour les régions moins éloignées comparées avec les régions les plus éloignées. Les mêmes résultats ont été obtenus pour les autres cultures. Il a aussi été montré que ce sont les zones les plus éloignées et les plus inaccessibles qui sont touchées le plus par les problèmes d'insécurité (Fafchamps et Moser, 2002). Troisièmement, la crise politique a montré les effets des coûts de transport sur l'utilisation des services de santé. Un doublement des coûts de transport diminue les visites auprès des centres de santé de 40%, à cause d'un problème d'offre (les médicaments n'arrivent plus) et de demande (les gens qui habitent plus loin sont plus pauvres).

Tableau 6. Impact des coûts de transport

Quintile d'éloignement	% pauvres	Rendement du riz (kg/ha)
Le plus proche	52,1	3.500
2 ^{ème}	79,1	2.500
3 ^{ème}	88,2	1.950
4 ^{ème}	89,5	1.670
Le plus éloigné	91,4	1.670

Source: Stifel, Minten et Dorosh, 2003

Des études montrent ainsi les liens directs entre les problèmes de route et les autres secteurs de l'économie, indiquant de ce fait les effets multiplicateurs que l'amélioration des infrastructures entraînerait sur les secteurs tels que l'agriculture. Cependant, s'il est établi que les routes génèrent des effets positifs sur les activités économiques et sociales, il reste difficile d'établir le niveau exact à partir duquel celles-ci peuvent tirer toute une zone de la pauvreté.

c. *Un renforcement de l'application de la loi en milieu rural: un préalable au développement.*

Les études antérieures démontrent les causes principales de l'insécurité à Madagascar (Programme Ilo, 2002): la pauvreté et un faible niveau d'application de la loi. Le Gouvernement doit ainsi combattre ces causes d'une manière satisfaisante s'il veut traiter efficacement le fléau de l'insécurité, notamment dans le monde rural de Madagascar. L'insécurité impose un coût considérable à la société malgache puisque les Communes sont obligées d'utiliser trop de leur temps et énergie pour des activités non-productives et non-bénéficiaires pour l'économie et le bien-être de la population.

d. *Développer le capital humain des pauvres : une des bases d'une croissance pro-pauvre .*

Même si la priorité des secteurs sociaux a rassemblé moins de 'voix' que les deux premiers secteurs, ils n'en sont pas pour le moins insignifiants. Les pays qui ont expérimenté les taux de réduction de la pauvreté les plus élevés sont ceux qui ont utilisé une stratégie qui combine les deux aspects suivants: d'une part, promouvoir les activités qui requièrent une utilisation intensive de l'élément que les pauvres possèdent le plus en abondance, c'est-à-dire leur force de travail et d'autre part, fournir l'accès des pauvres aux services de santé et d'éducation de base (Banque Mondiale, 1990 et 2000 ; Anand et Sen, 1996).

Conclusion

Les résultats du Recensement des Communes illustrent les besoins des clients exprimés par eux-mêmes. Les priorités de développement sont, selon eux, d'abord l'agriculture et le transport, suivis par la sécurité et enfin les services sociaux. Les priorités diffèrent clairement d'une région à l'autre. Toutefois, afin d'arriver à ce type de développement, les investissements coûtent de l'argent et cette étude n'aborde pas les analyses de coût/bénéfice. Il est prévu que ces questions soient abordées dans des études ultérieures programmées par INSTAT en collaboration avec le programme Ilo.

Références bibliographiques

Anand, S. et A. Sen (1996). Sustainable Human Development: Concepts and Priorities. UNDP, Office of Development Studies, Discussion Paper n° 1.

Banque Mondiale (1990). *Rapport sur le Développement dans le Monde: la Pauvreté*. New York: Oxford University Press.

Banque Mondiale (1994). *Rapport sur le Développement dans le Monde : Infrastructures et Développement*. New York: Oxford University Press.

Banque Mondiale (2000). *Rapport sur le Développement dans le Monde: Attaquer la Pauvreté*. Oxford University Press.

Delgado C. et al. (1998). "Agricultural Growth Linkages in Sub-Saharan Africa." IFPRI. Research Report No. 107.

Fafchamps M. et C. Moser (2002). Crime, Isolation and Law Enforcement. CSAE, Oxford University.

Mellor J. (1999). Pro-Poor Growth-The Relation Between Growth in Agriculture and Poverty Reduction. *Manuscript*. Abt Associates Inc., Bethesda, MD.

Mellor J. et C. Ranade (2002). The impact of agricultural growth on employment in Egypt: a three-sector model. *Manuscript*. Abt Associates Inc., Bethesda, MD.

Programme Ilo (2002). Sécurité rurale et crise politique. Policy Brief Crise n°8.

Ravallion M. et G. Datt (1999). "How Important to India's Poor is the Sectoral Composition of Economic Growth". *The World Bank Economic Review*, vol.10, no.1.

Stifel D., B. Minten et P. Dorosh (2003). Costs and Agricultural Productivity: Implications of Isolation for Rural Poverty in Madagascar. MSSD Discussion Paper.

Timmer C.P. (1997). "How Well do the Poor Connect to the Growth Process?". *CAER Discussion Paper* No. 178, Harvard Institute for International Development, Cambridge.

ⁱ Cette étude a été réalisée dans le cadre du volet "Agriculture et pauvreté" du Programme Ilo. Le programme est financé par l'USAID, "Projet Analyse Economique Améliorée pour la Prise de Décision à Madagascar", Cornell University, Accord de coopération N. 687-00-00-00093-00. Les auteurs, Milaso Chérel-Robson et Bart Minten, remercient l'INSTAT pour l'accès aux données de l'EPM 2001, le Programme Sectoriel Transport (PST), pour sa participation dans le financement du "Recensement des Communes 2001" organisé par le Programme Ilo.

