

FORUM AFRICAIN SUR LES STRATEGIES DE REDUCTION DE LA PAUVRETE

Dakar, du 10 au 13 Septembre 2001

PARTICIPATION ET COORDINATION DANS LA FORMULATION, LA MISE EN ŒUVRE ET LE SUIVI DES DSRP

EXPERIENCE GUINEENNE

El Hadj Amadou SOW, Président du Comité chargé du DSRP /Guinée.

=====

Deux principes essentiels président à l'élaboration et à la mise en oeuvre des DSRP. Ces principes constituent des caractéristiques propres au processus DSRP et, en même temps, doivent déterminer le succès et la pérennité des efforts de lutte contre la pauvreté. Ils s'agit de :

- la dynamique de la participation, qui est le gage de la pertinence des choix des interventions et de la mobilisation des efforts internes ;
- la coordination de tous les efforts, internes et externes, pour leur garantir une plus grande synergie et un impact réel sur la pauvreté. Cette coordination passe par une implication des partenaires extérieurs mais aussi l'inscription effective de leurs interventions dans le cadre de la mise en oeuvre de la stratégie.

Ces deux points constituent l'objet de cette présentation.

1. Dynamique de la participation

Il est utile de rappeler le contexte du lancement du processus DSRP en Guinée, marqué, au plan de la participation, par l'existence : i) de mécanismes institutionnels pour la gestion du développement à la base et ii) d'un capital d'expérience en matière de consultations directes des populations pour le choix des orientations de la politique nationale de développement.

i) Les mécanismes institutionnels

Depuis le début de la décennie 90, des efforts réels ont été déployés pour assurer les bases d'un développement soutenu et durable fondé sur une volonté soutenue de participation des populations à la base. C'est le sens de la décentralisation de la gestion publique, qui s'est traduite par la définition d'un cadre juridique et la création des

collectivités décentralisées, en milieu urbain tout comme en milieu rural. Cette réforme a conduit à la mise en place de :

- 38 communes urbaines, dont 5 à Conakry, regroupant 330 quartiers,
- 303 communautés rurales de développement (CRD), regroupant 2300 districts ruraux.

L'enjeu était alors de placer la gestion du développement sous le contrôle direct des populations. Investis de mandats électifs et agissant dans l'environnement immédiat des populations, les responsables locaux sont à la fois plus sensibles aux préoccupations quotidiennes de la base et mieux à même d'appréhender les problèmes et contraintes de développement local.

Ces différentes collectivités bénéficient d'une autonomie financière et sont dotées d'un organe délibérant (Conseil communal pour la commune urbaine et Conseil communautaire pour la CRD).

Dans cette même dynamique, les aspirations de la Société civile pour une implication effective dans le processus de développement se sont traduites par une forte mobilisation au tour de diverses organisations à la base (ONG, coopératives et groupements professionnels etc.). On compte dans le pays 690 ONG nationales, 78 ONG étrangères et environ 3.800 coopératives et groupements.

Toutes ces organisations (collectivités à la base, ONG, coopératives et groupements) ont l'avantage d'être l'expression des aspirations des populations.

Il convient de souligner, cependant, que l'efficacité de ces mécanismes institutionnels s'est heurtée à diverses contraintes pratiques, au nombre desquelles : i) leurs faibles capacités et expériences en matière de conception, de formulation, de mise en œuvre et d'évaluation des actions de développement, et ii) l'insuffisance des ressources financières disponibles.

ii) Les consultations directes

La volonté du Gouvernement d'impliquer la base dans la gestion du développement s'est également traduite par une série de consultations des populations sur des questions essentielles d'orientations de la politique nationale.

Les principales consultations ont été organisées à l'occasion de l'élaboration du programme national de développement humain

(PNDH, 1995-97) et lors de la formulation de la Stratégie d'Assistance de la Banque mondiale à la Guinée (SAG, 1997). Dans le premier cas, ce fut pour valider les principales initiatives préalablement identifiées en vue d'un développement humain durable en Guinée.

Dans le second, il a été question de recueillir les choix prioritaires des populations en ce qui concerne les domaines et secteurs d'interventions du Gouvernement et des partenaires au développement. Ces dernières consultations furent menées sur base d'une 'feuille blanche', c'est-à-dire, sans aucune proposition initiale. Ceci avait l'avantage de rendre les consultations beaucoup plus neutres.

A l'issue de ces consultations, les choix exprimés par les populations ont porté prioritairement sur : la santé, l'éducation, les routes, le développement rural. Ces résultats ont servi de base aux principales réformes et interventions publiques des dernières années :

- restructuration des allocations budgétaires en faveur des secteurs identifiés comme prioritaires,
- introduction d'un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) dans ces secteurs,
- formulation et lancement d'importants projets et programmes axés sur le développement à la base et la lutte contre la pauvreté, dont le PACV (programme d'appui aux communautés villageoises), le PRCI (projet de renforcement des capacités institutionnelles pour des meilleures prestations des services publics à la base) et le PPSG (projet population et santé génésique).

Certains de ces programmes et projets (PACV et autres) ont, parmi leurs missions essentielles, l'appui au développement et à la consolidation des mécanismes institutionnels évoqués ci-haut : amélioration du cadre institutionnel et réglementaire du développement rural à la base, appui à l'élaboration de plans de développement local au niveau des CRD et communes urbaines, mise en place d'un fonds de développement local pour le financement des infrastructures essentielles etc.

Le processus participatif pour l'élaboration et la mise en œuvre du DSRP

Pour l'élaboration du DSRP, le Gouvernement a décidé de capitaliser sur toutes les expériences antérieures en matière de consultations et réflexions en vue de réduire la pauvreté en Guinée. Ensuite, il a décidé de faire de la participation un principe essentiel.

Dans cette dynamique, l'ensemble des acteurs de la vie nationale (Gouvernement, institutions républicaines, Université, organisations de la Société civile, secteur privé, partenaires au développement) ont convenu de la démarche à adopter. Celle-ci consiste en des nouvelles consultations des populations à la base, principalement les couches les plus vulnérables, et en la mise en place de groupes de réflexions ouverts à toutes les acteurs.

Ainsi, les consultations ont eu lieu à Conakry et dans les 4 régions naturelles du pays. L'enjeu était d'écouter principalement les couches les plus vulnérables (personnes handicapées, chômeurs, enfants dans la rue, femmes en milieu rural ou des quartiers défavorisés, déflatés etc.) sur leur propre perception de la pauvreté et sur les propositions et suggestions susceptibles de contribuer à sa réduction.

Au delà de ces consultations populaires, les débats sur la pauvreté ont été ouverts à toutes les sensibilités de la Société, y compris la classe politique, les institutions républicaines, la presse –publique et privée, les syndicats. A cet effet, comme cadre d'animation des débats, il a constitué 8 groupes de thématiques, portant sur des aspects essentiels du DSRP, tels que la gouvernance et le renforcement des capacités, le secteur privé et l'Emploi, les questions genre, la Communication et la culture etc.

En outre, un cadre permanent de concertation fut créé afin d'échanger des points de vue sur toutes les questions relatives au développement économique du pays.

Quant-à l'implication de la base, elle s'est poursuivie à la large diffusion du DSRP intérimaire, pour critiques et observations, à l'adresse des autorités décentralisées et déconcentrées et à l'organisation des ateliers de restitution et de validation du document dans les 7 régions administratives du pays. A cette occasion, il a été suggéré par les populations la mise en place des structures de suivi de la mise en œuvre du DSRP, au niveau régional et préfectoral.

L'engagement pour ces débats a également conduit à l'organisation, en Juillet 2001, d'un important Atelier national, consacré à la présentation, pour critiques et observations, de la première ébauche du DSRP final. Cet Atelier a connu une participation de qualité exceptionnelle (plus de la moitié des membres du Gouvernement, les institutions républicaines, la Société civile ainsi que les partenaires au développement).

Le plan de finalisation du DSRP prévoit des nouvelles consultations des populations à la base au mois d'Octobre 2001. L'enjeu sera la restitution et la validation du document avant son adoption par le Gouvernement. Ces nouvelles consultations se tiendront à Conakry et dans les 7 régions administratives du pays.

En somme, que peut-on retenir de la participation en Guinée ?

Elle se fait d'abord à travers les mécanismes institutionnels mis en place au niveau de la base, notamment les structures décentralisées que sont les communes et les CRD. Ces structures devraient jouer un rôle déterminant dans le processus de développement et de lutte contre la pauvreté.

Ensuite, la participation se fait à travers les consultations populaires et les débats à diverses instances (au sein de la classe politique, des institutions républicaines, de la presse - publique et privée, etc.). Les consultations à la base se tiennent de façon périodique, alors que les débats sont continus et permanents.

Ces différents mécanismes doivent favoriser une plus large appropriation de la démarche DSRP ainsi la mise à jour régulière de la stratégie.

Toutefois, pour que ces mécanismes fonctionnent efficacement, des efforts devraient être faits pour :

- le renforcement des capacités institutionnelles et humaines à la base (les populations ont un niveau de formation et d'expérience très faible; les structures à la base ont peu d'expérience de gestion du développement et leurs capacités institutionnelles, financières et techniques limitées),
- la mise en place et le renforcement des instances de concertation entre les populations, l'Administration déconcentrée et les élus,
- l'élaboration des outils simplifiés de planification et de programmation des investissements pour l'exécution des plans de

développement local, eux-mêmes élaborés sur une base participative,

- l'incitation à des débats constructifs sur la pauvreté et sur les moyens de sa réduction, y compris le partage des responsabilités entre les différents acteurs.

Ces débats seront impulsés et animés à tous les niveaux, avec la contribution des professionnels des médias et des communicateurs traditionnels. A cet effet, les professionnels des médias locaux (radios rurales et radios communautaires) et des communicateurs traditionnels viennent d'être formés pour servir d'interfaces auprès de la base ;

- la diffusion des informations sur les transferts de ressources vers les services déconcentrés et les collectivités ; ce qui permettra aux populations d'exiger plus de résultats,

De telles dispositions seront renforcées par les consultations périodiques à organiser par l'Administration centrale en vue de la mise à jour des orientations stratégiques nationales pour la réduction de la pauvreté.

2. L'implication des partenaires extérieurs

L'impact de la stratégie sera le reflet à la fois de sa pertinence, au plan de conception et de formulation, et de l'efficacité observée dans sa mise en œuvre.

Dans cette dynamique, l'engagement des partenaires est importante à double titre. D'abord à travers leur contribution au financement de la stratégie (allègement de la dette, nouveaux financements). Ensuite à travers l'insertion de leurs interventions dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie ; ceci en termes de domaines ou de zones d'intervention mais également en termes de procédures et mécanismes de mise en œuvre de leurs contributions.

Il importe de souligner que les partenaires ont souvent admis la nécessité de coordination des interventions pour assurer la synergie et la plus grande efficacité des efforts. Mais, dans la pratique, cette coordination a été relativement peu assurée. Les raisons tiennent, en partie, à l'insuffisance des outils à la disposition des Gouvernements pour exercer pleinement le rôle de coordinateur (absence d'un cadre global des interventions, informations partielles ou dispersées sur les intentions et engagements des partenaires). Les raisons tiennent également à l'attachement de certains partenaires à leurs propres priorités et procédures.

Pour faire du DSRP le cadre unique des interventions, il est primordial d'associer les partenaires dans son élaboration. Cette implication peut se faire à divers niveaux et sous différentes formes. Chaque pays jugera des meilleures modalités d'implication à mettre en place.

Dans tous les cas, les principes ci-après nous semblent utiles, voir essentiels à observer dans la démarche :

- s'assurer que la stratégie est le reflet des préoccupations des populations (les partenaires devant partager la certitude),
- associer à l'élaboration du DSRP toutes les structures concernées (départements ministériels et autres services, opérateurs du secteur privé, organisation de la société civile); ceci afin d'assurer l'appropriation du DSRP et faciliter sa mise en œuvre.

En somme, aux choix et décisions des partenaires, il convient d'opposer les aspirations des populations. Il faut passer des relations entre donateurs et bénéficiaires à des relations entre partenaires concourant tous à la réalisation des mêmes aspirations, celles des populations. Cette évolution est nécessaire, de la même façon qu'il faille évoluer dans les relations entre populations et pouvoirs publics.