



**INSTITUT
NATIONAL DE
LA STATISTIQUE**

DIRECTION GENERALE



Gouvernance, Démocratie et Lutte contre la pauvreté : Le point de vue de la population d'Antananarivo *Enquêtes 1-2-3, 2003 et 2004, Premiers résultats*

Face à l'échec relatif des politiques d'ajustement structurel dans les pays en développement, un consensus s'est établi au niveau international sur l'importance non seulement du contenu des politiques économiques mais également de la manière dont elles sont mises en œuvre, tout particulièrement dans le cadre des nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté (initiatives DSRP, PPTE). De nouveaux facteurs comme la gouvernance, l'adhésion et la participation des populations sont dorénavant placés au cœur des programmes de développement. Parallèlement, les chercheurs ont élargi le champ de leurs analyses de la trajectoire des pays en cherchant à mieux comprendre les interactions entre au moins quatre dimensions : la croissance bien sûr, mais aussi la distribution (des revenus ou des actifs), la qualité des institutions (notamment publiques) et le type de régime politique ou plus généralement le système de valeurs de la société. La réponse à ces nouveaux enjeux passe par la définition et la mesure d'indicateurs intégrant ces dimensions traditionnellement considérées comme extra-économiques pour suivre et évaluer les stratégies de développement.

C'est pour répondre à ce défi majeur, que l'INSTAT et l'IRD/DIAL ont décidé d'explorer ensemble les possibilités offertes par les enquêtes auprès des ménages, comme instrument de mesure et de suivi quantitatif de ces nouvelles dimensions du développement. En s'appuyant sur l'expérience acquise dans ce domaine depuis 1995 par le projet MADIO, trois modules spécifiques (« *Pauvreté subjective* », « *Gouvernance* » et « *Démocratie* ») ont été greffés sur l'*enquête 1-2-3* en avril 2003, sur un échantillon représentatif de 3 000 Tananariviens de 18 et plus. Face au succès de l'opération, tant du point de vue méthodologique (la gouvernance et la démocratie peuvent être mesurées de façon fiable) qu'analytique (les résultats peuvent servir à éclairer les politiques publiques), l'expérience a été reconduite. Un module simplifié a été greffé à l'*enquête 1-2-3* réalisée en septembre de 2004, sur un nouvel échantillon de 3 000 personnes. Gageons que ce succès débouchera sur l'intégration pérenne de ce type d'enquêtes au sein du système national d'informations statistiques, tout particulièrement comme un des instruments de suivi du DSRP, plaçant Madagascar au premier plan des pays les plus avancés dans ce domaine à l'échelle mondiale.

Les résultats présentés ici s'inscrivent dans le cadre du projet international **METAGORA**, basé à Paris21 (OCDE) et financé par l'Union Européenne et plusieurs coopérations bilatérales (France, Suède, Suisse, etc.), et chargé de proposer des méthodes statistiques de mesure de la gouvernance, de la démocratie et des droits de l'homme. L'une des composantes de ce projet a été la réalisation des trois modules de l'*enquête 1-2-3*, en plus de Madagascar, dans sept capitales des pays de l'UEMOA (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Sénégal et Togo) ainsi que dans cinq pays latino américains (Bolivie, Colombie, Equateur, Pérou, Venezuela). Il est donc possible de comparer la situation malgache avec celle qui prévaut dans d'autres pays en développement, et par là d'en identifier les points faibles et les points forts.

Mais METAGORA n'est pas la seule initiative internationale, où la collaboration entre l'INSTAT et l'IRD/DIAL permet à Madagascar d'être représenté dans une position enviable. En partenariat avec une troisième institution malgache du secteur privé, COEF Ressources, Madagascar vient d'entrer dans le projet « **AFROBAROMETRE** ». D'envergure régionale au niveau de l'Afrique sub-saharienne, ce projet (qui en est à sa troisième vague d'enquêtes) consiste en une série comparative d'enquêtes d'opinion sur la démocratie, le marché et la société civile. Au deuxième trimestre 2005, une enquête nationale a été lancée à Madagascar, comme dans 17 autres pays du continent, considérés comme des nouvelles démocraties. Les résultats de cette enquête, qui seront disponibles dans les mois qui viennent, permettront d'élargir la perspective sur ces thématiques, de la capitale à l'ensemble du pays.

RESUME

Introduction : Le contexte économique général

Après la plus forte période de croissance jamais enregistrée par Madagascar entre 1996 et 2001, la crise politique de 2002 s'est traduite par une grave récession économique, qui a fortement pesé sur les conditions de vie de la population. Depuis la résolution pacifique du conflit, Madagascar a retrouvé le chemin de la croissance. Si la situation macro-économique s'est clairement améliorée depuis la mi 2002, il est important de s'interroger sur les répercussions de cette phase de récupération au niveau des ménages. L'enquête 1-2-3¹, conduite annuellement depuis 1995, permet d'avoir une vision claire et précise de l'évolution du marché du travail et des conditions de vie dans la capitale, Antananarivo.

En décembre 2002, l'impact de la crise était encore très visible, même si le point le plus bas de la récession était déjà passé. Sur le marché du travail, les principales manifestations de la crise se caractérisaient par un recul du taux d'activité, la montée du chômage et surtout par la baisse des rémunérations réelles, induisant une explosion du sous-emploi et de la pauvreté, les revenus du travail constituant la principale ressource monétaire de la population, tout particulièrement des plus pauvres. En termes d'emplois, les licenciements ont essentiellement touché le secteur privé formel, les entreprises franches étant les plus durement affectées. Fin 2002, la croissance spectaculaire des emplois en zone franche au cours de la seconde moitié des années 1990 était complètement effacée (-60%), la part de ce type d'emplois régressant à son niveau de 1996, soit 4% du total des emplois. Le secteur informel, redevenant le principal pourvoyeur d'emplois, a bien joué un rôle d'amortisseur, mais ce dernier a été insuffisant pour maintenir la qualité des emplois à son niveau de 2001. La rémunération moyenne des travailleurs de ce secteur a chuté de 11%, tandis que tous secteurs confondus, le pouvoir d'achat des actifs occupés a reculé de plus de 5%. Au niveau des ménages, l'incidence de la pauvreté, qui avait reculé de 39% à 19% entre 1995 et 2001, remontait de près de 10 points, pour toucher 29% des Tananariviens.

En septembre 2004, soit près de deux ans plus tard, **la situation s'est améliorée, même si le bilan en termes de rémunération du travail reste mitigé, notamment du fait de l'inflation**. Si le taux d'activité s'est maintenu à son niveau de 2002 (58%), en retrait de deux points par rapport à 2001, **le travail des enfants et des jeunes a enregistré une baisse substantielle** : de 6% en 2001 à moins de 4% en 2004 pour les enfants âgés de 10 à 14 ans et de 39% à 28% chez les jeunes de 15 à 19 ans. Parallèlement, **le taux de scolarisation a regagné du terrain**, un phénomène particulièrement marqué chez les filles de 15 en 24 ans. Signe également de la reprise, le taux de chômage a reculé de plus de 2 points (de 7,5% à 5,2%), pour retrouver son niveau structurellement bas d'avant la crise. **En termes d'emplois, la zone franche a été le principal créateur net d'emplois** (49% contre 47% pour le secteur informel). Cette dynamique exceptionnelle (+ 147%) lui a permis de retrouver fin 2004 la part qu'elle occupait avant la crise, soit 9% des emplois de la capitale, contre 10% en 2001. Sur le front des revenus, la situation est moins favorable. **En moyenne, les rémunérations réelles sont restées constantes par rapport à 2002**, ce qui correspond à une baisse de 5% par rapport à 2001. **Cependant, la bonne tenue d'une partie des bas revenus a permis un recul significatif de la pauvreté, dont l'incidence revient à 22%**, après avoir augmenté de 19% à 29% entre 2001 et 2002.

Dynamique du marché du travail et pauvreté à Antananarivo 1995-2004

	1995	2001	2002	2004
Taux d'activité	63,5%	59,7%	57,8%	57,5%
Taux d'activité des enfants (10-14 ans)	12,6%	6,1%	4,4%	3,5%
Taux de chômage	6,3%	4,5%	7,5%	5,2%
% d'emploi informel	57,6%	53,1%	59,9%	58,4%
% d'emploi en zone franche	3,1%	10,2%	4,1%	9,0%
Rémunération réelle du travail (base 100 en 1995)	100	153	145	145
Incidence de la pauvreté	39,1%	19,4%	28,6%	22,5%

Sources : Enquêtes 1-2-3, phase 1 « Emploi » 1995, 2001-2004, INSTAT/DIAL.

¹ L'enquête 1-2-3 a été mise en place par le projet MADIO en 1995. Depuis la fin du projet elle est directement prise en charge par l'INSTAT (Direction de la Statistique des Ménages), en partenariat avec l'IRD/DIAL.

I.- Les multiples dimensions de la pauvreté

Comment appréhender la notion de pauvreté ?

La pauvreté est un phénomène complexe. Si globalement la pauvreté peut se définir comme une situation où les besoins ne sont pas satisfaits, deux questions se posent : quels types de besoins doivent être pris en compte ? Quel est le niveau que l'on peut considérer comme satisfaisant ? Une attention particulière doit être accordée à la pauvreté subjective, c'est-à-dire la perception de la population de ses conditions de vie, chaque individu ayant ses propres critères pour se déclarer satisfait ou non par rapport aux besoins qu'il estime vitaux.

Lorsqu'on interroge la population (à la fin de l'année 2002 et début 2003) sur ce que signifie « être pauvre », **la grande majorité des Tananariviens (environ 90%) définit avant tout cette situation en l'associant à des conditions matérielles d'existence difficiles**. 59% invoquent la définition la plus classique de la pauvreté qui retient comme critère un niveau de consommation inférieur à un seuil minimum de subsistance. Mais il convient de souligner que **plus les individus sont démunis du point de vue monétaire, plus ils mettent en avant les différentes dimensions de la pauvreté** : 62% du quartile des revenus les plus faibles (contre 52% pour le quartile le plus riche) insistent sur la faiblesse du capital humain (santé/éducation), 57% du premier quartile (contre 51% pour le dernier) invoquent l'incapacité à influencer sur ses conditions de vie, et respectivement 54% (contre 42%) associent la pauvreté à la notion de vulnérabilité.

Les pauvres cumulent un certain nombre de privations selon des critères objectifs

La probabilité de souffrir de mauvaises conditions de logement est plus élevée chez les ménages à faible revenu. Pour le quartile le plus pauvre en termes monétaires, 7% seulement sont raccordés au réseau de distribution d'eau (contre 63% pour le quartile des plus hauts revenus). Par ailleurs, **le nombre moyen de personnes par pièce varie presque du simple au triple passant de 1,4 à 3,8 du quartile le plus riche au plus pauvre**. La promiscuité est ainsi très forte chez les plus démunis. Concernant le capital humain, la durée de la scolarisation varie de manière importante suivant le niveau de revenu. Ainsi, **le nombre moyen d'années d'études varie quasiment du simple au double du quartile le plus pauvre à celui le plus riche (passant de 5,9 à 11,4)**. Du point de vue de l'intégration sociale, le diagnostic est plus mitigé, la différence étant faible entre le quartile de revenu le plus pauvre et le plus riche concernant le degré d'insertion dans les associations. Mais si on considère le suivi régulier des nouvelles comme une condition pour mieux s'insérer ou participer à la vie sociale et politique, on constate qu'il s'agit d'un luxe réservé à une minorité (28 % seulement des individus). **Ils ne sont que 17% dans le quartile des plus pauvres monétairement à déclarer suivre régulièrement les informations (contre 46% pour le quartile des plus riches)**.

Les perceptions qualitatives / subjectives des ménages de leurs conditions de vie

La satisfaction par rapport aux besoins vitaux : Les principaux besoins jugés essentiels par les ménages recourent largement ceux qui sont habituellement retenus par les économistes (alimentation, santé, éducation, accès à des services de base, logement). Concernant chacun de ces besoins, les ménages ont été interrogés sur leur niveau de satisfaction, compte tenu de leur consommation effective. Parmi les six critères jugés les plus importants, **l'accès aux services de santé se révèle être le plus problématique. Un quart des tananariviens manifestent leur extrême insatisfaction dans ce domaine, et au total 61% sont globalement insatisfaits (75% chez le quartile des plus démunis monétairement)**. Plus globalement, un quart de la population est loin du seuil minimum selon leur propre estimation pour une vie décente concernant au moins trois aspects de leur quotidien. 52% manifestent leur insatisfaction (entière ou relative) pour 6 types de besoins ou plus. Enfin, **10% seulement des individus échappent à toute forme d'insatisfaction (24% pour le quartile des riches et 2% pour le quartile des plus démunis en termes de revenu)**.

La perception de la situation financière : l'ampleur de la pauvreté dans la capitale malgache ne fait aucun doute avec le constat d'un endettement inévitable pour 37% des ménages s'ils veulent assurer un minimum pour leur quotidien. Ils sont 62% dans ce cas dans le quartile des plus faibles revenus. Parallèlement, il s'avère que **90% des ménages du quartile des plus démunis ont des niveaux des revenus en deçà de ce qu'ils estiment comme le minimum requis pour une vie décente. Le pourcentage correspondant est de 68% pour l'ensemble de la population**. Notons que la perception de la population dans ce domaine n'a pas changé entre fin 2002 et septembre 2004 puisqu'on retrouve les mêmes proportions d'individus ayant des revenus inférieurs à ce qu'ils estiment comme minimum nécessaire. Il apparaît toutefois que **ceux qui sont obligés de s'endetter sont relativement moins nombreux en 2004 (31% contre 37% en 2003)**.

La perception de la vulnérabilité : **Un pourcentage relativement élevé d'individus (40%) déclare que les revenus de leurs ménages sont très instables et qu'ils vivent ainsi dans un climat d'incertitude**. Le pourcentage correspondant est de 57% pour le quartile des plus démunis. Même pour le quartile le plus riche, un individu sur quatre estime que la stabilité de ses revenus n'est pas assurée. Les ménages dirigés par des femmes souvent considérés *a priori* comme plus vulnérables sont relativement moins nombreux (moins de 35%) à avoir des ressources instables.

Les inégalités sont faiblement ressenties

Il s'avère que 5% seulement des Tananariviens estiment faire partie du quintile des plus pauvres dans l'agglomération. Même parmi ceux du quartile des plus démunis du point de vue monétaire, ils ne sont que 13% à considérer qu'ils

figurent dans les 20% les plus pauvres d'un point de vue relatif. En fait, **la grande majorité (63%) pense qu'il se situe dans la moyenne (parmi les 20% au milieu de l'échelle). Ces constats sont plutôt positifs puisqu'ils révèlent que globalement les inégalités sont faiblement ressenties par la population.** En tout cas, le sentiment d'exclusion qui pourrait en résulter est limité, les habitants de l'agglomération considérant que les difficultés sont partagées par la grande majorité.

Une approche plus globale : la perception des ménages de leur bien-être

L'appréciation globale de la population est assez négative. Ceux qui se sentent pleinement heureux de leur situation ne constituent qu'une infime minorité (1%). Au total, un peu plus du quart seulement des Tananariviens s'estiment plus ou moins satisfaits en termes de bien-être. On peut adjoindre à ce groupe les 20% d'individus qui expriment une relative satisfaction tout en soulignant que leurs ménages ne sont pas à l'abri des difficultés. Il reste **la majorité des habitants (52%) qui déclarent vivre difficilement et qui sont ainsi à classer dans la catégorie des pauvres.** Plus des trois-quarts dans le quartile des plus faibles revenus mettent en exergue la grande précarité de leurs conditions. Il convient toutefois de noter que 23% des ménages de ce dernier quartile ne s'estiment pas pauvres selon cette approche subjective. En dynamique, l'analyse de l'évolution des perceptions des individus entre 2002/2003 et septembre 2004 ne révèle aucun changement significatif (on retrouve toujours 51% des ménages en 2004 qui estiment vivre difficilement).

Une évaluation par la population de l'efficacité des politiques de lutte contre la pauvreté (fin 2002/début 2003)

Le consensus est massif avec 96% des habitants de la capitale qui s'accordent sur le caractère prioritaire de la réduction de la pauvreté. Mais lorsqu'on sollicite la population pour évaluer la pertinence des politiques mises en œuvres en termes de lutte contre la pauvreté, **le bilan est assez mitigé. Un peu plus de 60% estiment que ces dernières donnent quelques résultats. Mais ils ne sont que 31% à être réellement convaincus de l'efficacité des politiques.** Ce sont les plus pauvres – censés être les principaux bénéficiaires des politiques – qui doutent le plus (un individu sur cinq seulement parmi le quartile des plus faibles revenus exprime une appréciation clairement favorable).

Pour conclure sur ce chapitre, l'analyse des liens entre les différentes formes de pauvreté montre qu'ils sont corrélés entre eux mais ne se recoupent pas entièrement. Ce constat plaide pour la mise en œuvre de politiques ciblées spécifiques à chaque forme de pauvreté.

II.- Gouvernance

Des indicateurs subjectifs : une grande confiance dans les institutions publiques...

Le jugement des Tananariviens sur le fonctionnement de l'administration publique est largement positif. En 2003, 72% la jugeaient efficace, contre 28% qui émettaient un avis contraire. Cet optimisme est resté stable en 2004. La conséquence directe de cette opinion favorable est le fort niveau de confiance que la population accorde aux institutions publiques. **Pris globalement, trois Tananariviens sur quatre font confiance à l'administration (en général) dans l'accomplissement de sa mission.** Cependant, cet indice élevé est une moyenne qui cache de fortes disparités suivant le type d'administrations. **Parmi les sept administrations considérées, les services sociaux (systèmes publics d'éducation et de santé) sont de loin les plus appréciés,** avec des indices de satisfaction dépassant 80%. La justice et le système de sécurité sociale ne comptent qu'une moitié de satisfaits. L'administration fiscale est en ligne de mire puisqu'une nette majorité (60%) ne lui fait pas confiance. Les corps en tenue (police et armée) sont plutôt bien perçus, 70% des citoyens se montrant satisfaits de leur prestation. Le niveau de confiance élevé dans l'administration publique peut être mis en regard d'autres types d'institutions. Cette comparaison est plutôt à l'avantage de la première. Ainsi, **les médias sont les seuls à enregistrer un indice de satisfaction supérieur à l'administration en général.** Avec 83%, ils se situent au même niveau que les services sociaux. Le bilan est plus mitigé pour l'Assemblée nationale, les syndicats ou les grandes entreprises qui ne recueillent chacun qu'une moitié d'opinions favorables. Un an et demi plus tard, les indices de confiance dans les différentes institutions sont restés remarquablement stables. Deux exceptions méritent d'être soulignées : la baisse de la confiance dans les médias (de 83% à 74%), tandis que le crédit des grandes entreprises augmente fortement (de 49% à 62%).

... accompagnée d'une forte amélioration de la perception du fonctionnement de l'administration...

Plus de 60% des Tananariviens sont convaincus que l'administration en général fonctionne mieux en 2003 que l'année précédente. A contrario, pour chacun des services publics identifiés, moins de 6% dénoncent une dégradation. Le bilan global largement positif permet de dresser la hiérarchie de la dynamique des différentes administrations. **Avec un solde d'opinion de +79 points, le secteur des infrastructures urbaines apparaît comme celui qui a enregistré la plus forte amélioration. Suivent les systèmes d'éducation (+70 points) et de santé (+61 points),** confirmant la confiance des citoyens exprimée plus haut. Après les graves troubles liés à la crise de 2002, la sécurité publique a elle aussi restauré son image (+59 points). Enfin, même si elle est moins bien placée, l'administration en général est également sur une pente favorable (+55 points). Toutes les catégories de population partagent la même vision optimiste de la situation. L'analyse de la perception de l'évolution de la corruption confirme l'optimisme généralisé des Tananariviens à l'égard de leur administration. Ainsi en 2003, ils affirment majoritairement que la corruption sous toutes ses formes (petite corruption ou corruption au sommet de l'Etat) est en baisse par rapport à 2002. La mansuétude de la population à l'égard de l'administration en général en 2003 contraste très fortement avec les indices de satisfaction enregistrés les années

précédentes. Ainsi en 2000, le diagnostic formulé par les Tananariens présentait une figure exactement inverse : près de 70% de la population ne faisaient pas confiance aux services publics dans l'accomplissement de leur mission et à peine 5% considéraient qu'ils fonctionnaient correctement.

... malgré la persistance de problèmes structurels

Ce retournement de l'opinion traduit sans doute beaucoup plus l'appui massif au nouveau pouvoir en place, suite à la crise de 2002, qu'un véritable changement en profondeur dans le fonctionnement des institutions publiques. D'ailleurs, le jugement des Tananariens sur les problèmes de l'administration est sans concession. 98% sont convaincus qu'elle souffre de corruption, 90% dénoncent l'absentéisme des fonctionnaires et 89% leur incompetence. Si l'on ajoute que 88% se plaignent de la politisation de l'administration, les habitants de la capitale semblent plus mettre les dysfonctionnements sur le compte de comportements individuels ou collectifs irréguliers que sur une législation et un système de régulation mal conçus. Ils sont tout de même 78% à considérer que la réglementation en vigueur est inadaptée au contexte malgache.

Des indicateurs objectifs : corruption et absentéisme dans l'administration

Les critiques citoyennes à l'égard de l'administration sont-elles fondées ? L'enquête permet d'identifier au moins deux domaines, qui font l'objet de manquements graves : la corruption et l'absentéisme dans la fonction publique. En premier lieu, **la corruption gangrène effectivement les rouages de l'administration**. 16% des Tananariens ont été directement victimes de la corruption des fonctionnaires en 2003. Les fonctionnaires ne sont pas épargnés par ce phénomène. Avec 19%, ils sont même légèrement plus affectés que la moyenne. Il convient cependant de tenir compte du fait qu'une large proportion de citoyens, estimée à 40%, n'a pas recours aux services publics. Lorsqu'on exclut ces populations qui vivent en marge de l'Etat, l'incidence de la corruption s'accroît à 27%, ce qui signifie que parmi ceux qui ont eu des relations avec l'administration au cours de l'année, plus d'un Tananarien sur quatre a été victime d'au moins un acte de corruption. Cependant, malgré une incidence et un montant moyen plus faibles, **la ponction de la corruption affecte d'abord les plus pauvres**. En effet parmi les victimes, les ménages du quartile le plus pauvre ont dû verser 7,8% de leur revenu à des fonctionnaires indécents, contre 2,2% pour le quartile le plus riche.

En second lieu, **l'absentéisme affecte fortement la productivité des services publics**. Près d'un tiers des administrés n'ont pas trouvé les fonctionnaires à leur poste au moment où ils avaient besoin d'eux. Le nombre de retours moyen est de 3,5 et pour la moitié de la population, il a fallu s'y reprendre au moins à 3 fois. Absentéisme, sous administration et inadaptation des procédures, trois caractéristiques propres des « économies de pénurie », se conjuguent pour réduire la productivité des services publics, et accroître d'autant les externalités négatives liées à des coûts de transaction excessifs.

Un impact très positif des politiques de lutte contre la corruption en 2004

Selon l'avis de la population, **la situation s'est clairement améliorée en termes de corruption**. Le solde d'opinion favorable (ceux qui estiment que la corruption a baissé – ceux qui déclarent qu'elle a augmenté) est de +49 points en 2004 (contre +39 en 2003) pour la petite corruption (touchant les ménages au quotidien). Ce solde est encore plus favorable pour la grande corruption (+50 en 2004 contre +36 en 2003). Cette perception des Tananariens est corroborée par l'analyse des indicateurs objectifs. En effet, **l'incidence de la corruption est passée de 16% en 2003 à 8% en 2004**. Si on ne considère que ceux qui ont été en contact avec l'administration (70% en 2004 contre 60% en 2003), ceux directement touchés par la corruption ne représentent « plus que » 12% (contre 27% en 2003). **Même le poids de la corruption dans le budget des ménages a diminué**. Le montant total de la corruption ne représente plus que 1,2% du revenu annuel des ménages en 2004 (contre 3,3% en 2003).

Notons par ailleurs que **les Tananariens estiment que la transparence dans la gestion des affaires publiques s'est améliorée** par rapport à la période d'avant la crise de 2002. 63% d'entre eux déclarent une amélioration dans ce domaine, et 3% seulement pensent qu'il y a eu une dégradation, soit un solde d'opinion favorable de +60 points.

La réforme de l'administration : un consensus massif pour un système d'incitation/sanction

Pour remédier aux dysfonctionnements structurels de l'administration publique, les réformes se succèdent sans beaucoup de résultats. Pourtant un véritable consensus se dégage en faveur de l'instauration d'un système d'incitation/sanction. 93% de Tananariens sont favorables à la mise en place d'un système de rémunération lié au mérite et à la performance. 88% demandent à ce que les fonctionnaires défaillants soient sanctionnés, sans exclure la possibilité de licenciement, en cas de faute grave. Promouvoir la décentralisation pour rapprocher l'administration du contribuable est également plébiscité par plus de quatre Tananariens sur cinq.

Si ces réformes n'ont rien d'original, ce qui mérite d'être retenu ici est l'adhésion massive de toutes les couches sociales à ces principes. Les fonctionnaires eux-mêmes sont à peine moins nombreux à soutenir de telles mesures. Plus largement, l'enquête montre la possibilité de former des coalitions regroupant l'immense majorité de la population en faveur de mesures réputées difficiles à mettre en œuvre.

Le jugement porté sur le poids de l'administration est aussi un indicateur des dysfonctionnements potentiels qui pourraient l'affecter. Il fournit des pistes pour la rendre plus efficace. Globalement, le diagnostic courant d'une administration pléthorique, composée de fonctionnaires indûment protégés et sur-rémunérés est invalidé. Avec un solde proche de zéro, on trouve autant de Tananariens pour se plaindre de la sous-administration du pays (pas assez de

fonctionnaires) que de concitoyens qui partagent l'opinion inverse. De plus, avec un solde de -32 points, ils se dénoncent massivement la sous-rémunération des salariés de l'Etat.

Le rôle de l'Etat

L'analyse du fonctionnement de l'administration s'inscrit dans un débat beaucoup plus large sur le rôle de l'Etat dans la société. A la période de l'ajustement structurel a succédé une vision plus équilibrée entre les institutions et le marché. En termes de grands principes de régulation, le libéralisme économique semble avoir la faveur du public. A choisir entre deux systèmes bien tranchés, deux tiers des Tananariviens prônent la libéralisation de l'économie, le tiers restant s'affichant en faveur d'un retour à un régime d'économie administrée. Mais à y regarder de plus près, le bilan est plus nuancé. Ainsi, **une courte majorité (53%) considère néanmoins que l'Etat doit jouer un rôle majeur dans la sphère économique**, contre 47% pour qui l'Etat doit laisser la place au secteur privé et n'intervenir qu'en cas de problèmes. **Donc si la population désire voir les mécanismes de marché jouer un rôle accru, elle rejette dos-à-dos les positions dogmatiques : celle du tout Etat d'un côté, mais aussi son désengagement généralisé** avec un repli sur ses seules missions régaliennes de l'autre.

A la différence d'autres questions, les idéologies économiques varient sensiblement d'une couche sociale à l'autre, **les plus pauvres se montrant plus attachés à l'interventionnisme de l'Etat dans la sphère économique**. Ce trait général en termes de grands principes se retrouve au niveau des politiques sectorielles : les plus pauvres sont plus réticents aux programmes de privatisations, à la participation financière des usagers dans les secteurs sociaux, à l'extension du système d'enseignement privé. Le « besoin d'Etat » fortement exprimé par les populations défavorisées doit être entendu. Il pose néanmoins un redoutable défi aux politiques de lutte contre la pauvreté : comment prendre en compte cette aspiration légitime de protection, visant à assurer la satisfaction de leurs besoins essentiels sans entraver la croissance ?

III.- Démocratie

Une adhésion massive de toutes les couches sociales aux principes démocratiques

Quand on les interroge sur leur degré d'adhésion à la démocratie, neuf Tananariviens sur dix se prononcent pour ce type de régime politique. Près de la moitié (49%) se déclare « *très favorable à la démocratie* », tandis que 43% sont « *plutôt favorables à la démocratie* ». Il reste donc moins de 10% pour émettre un avis négatif sur la démocratie. Et encore, ce jugement n'est pas définitivement hostile puisque 8% ne sont « *plutôt pas favorables* » à ce système. Finalement, à peine 1% des Tananariviens rejettent la démocratie sans ambiguïté. Non seulement le soutien à la démocratie en général ne fait aucun doute, mais ce type de système politique est de loin plus apprécié que n'importe quelle autre forme de gouvernement. Outre la démocratie, trois autres types de régimes ont été proposés à l'appréciation des Tananariviens (armée, homme fort, gouvernement d'experts) : ils ont tous été rejetés largement.

Toutes les catégories de population approuvent majoritairement la démocratie. Quelle que soit la variable socio-démographique considérée, la démocratie recueille toujours plus de 85% de partisans. Ainsi, les plus pauvres (1^{er} quartile de revenu par tête) ne sont pas significativement moins favorables à la démocratie que leurs homologues du dernier quartile. **De tels résultats viennent contredire la thèse selon laquelle les pauvres, du fait de leurs valeurs ou de leur situation économique, seraient rétifs à l'instauration de régimes démocratiques**. En septembre 2004, le soutien à la démocratie n'a pas fléchi. Tout aussi massif, il se maintient à 91%.

La démocratie un concept occidental ?

Si nous avons réussi à mesurer l'appréciation générale du concept de démocratie et à établir la façon dont elle est jugée par rapport à d'autres systèmes politiques, se pose toujours la question de savoir quelle acception plus précise en ont les Tananariviens. Le résultat est sans équivoque : **l'idée que se font les Tananariviens de la démocratie est la même que celle qui prévaut dans les démocraties historiques ; ce qui plaide en faveur d'une conception universaliste de la démocratie, à Madagascar comme au Nord**. Des six caractéristiques retenues, toutes sont considérées essentielles par plus de 9 Tananariviens sur 10. Arrive en tête l'organisation « *d'élections libres et transparentes* », fondamentale pour plus de 97% des habitants de la capitale. Ces derniers ont montré par leurs actes lors de la crise de 2002 qu'ils étaient prêts à défendre cette valeur. Vient ensuite « *la liberté d'expression et de la presse* » (96%), « *l'égalité devant la loi* » (95%), « *la liberté de culte* » (95%), « *la liberté de voyager* » (95%) et enfin « *la liberté politique (choix de son parti)* » (91%).

Fonctionnement de la démocratie

Si l'adhésion aux principes démocratiques est unanime, **le diagnostic des Tananariviens sur son fonctionnement réel à Madagascar est plus nuancé**. En effet, ils ne sont plus que 16% à considérer que la démocratie fonctionne très bien. Le bilan est tout de même largement positif, puisqu'en ajoutant les 57% qui déclarent qu'elle fonctionne plutôt bien, ce sont près de trois quarts des Tananariviens qui sont globalement satisfaits de la manière dont les principes démocratiques sont mis en œuvre dans le pays. Entre avril 2003 et septembre 2004, le jugement positif sur le fonctionnement de la démocratie s'est sensiblement amélioré de 73% à 78%.

La mesure de l'appréciation générale sur le fonctionnement de la démocratie est utile, mais elle est en revanche de peu d'usage lorsqu'il s'agit de définir des politiques concrètes pour améliorer la situation. Des 6 propriétés proposées, la « *liberté de religion* » et « *la liberté de voyager* » ne semblent pas poser de problèmes majeurs, puisque environ neuf Tananariviens sur dix sont convaincus qu'elles sont respectées. Le diagnostic est moins satisfaisant en matière de « *libertés politiques* », où seulement 73% affirment qu'elles sont respectées. La situation va en s'aggravant avec la « *transparence et la liberté des élections* » et « *la liberté d'expression* », dont 40% dénoncent les violations. En fait, **le problème le plus grave est selon la population le non-respect de « l'égalité devant la loi » : moins de 30% de citoyens pensent qu'elle est effectivement assurée.** Une démocratie efficace ne peut fonctionner que s'il existe une offre politique, des hommes et des partis politiques qui jouent leur rôle d'intermédiaires démocratiques. Or force est de constater que l'opinion des Tananariviens sur leur classe politique, dans son ensemble, est peu reluisante. **A peine plus d'un tiers (34%) déclare que les hommes politiques reflètent les préoccupations de la population.** Pour les deux tiers restants, ses membres ne pensent qu'à leurs intérêts personnels. En septembre 2004, le discrédit de la classe politique s'est encore accentué, de 66% à 75%. Parmi les raisons susceptibles de peser sur l'appréciation du fonctionnement démocratique, la question des droits de l'homme est une préoccupation majeure. A la différence du jugement sévère porté sur la classe politique, **près des deux tiers des Tananariviens ont une appréciation globalement positive du respect des droits de l'homme à Madagascar.** Certes des progrès peuvent être apportés sur ce front, puisque seuls 18% sont totalement satisfaits, mais la perception de l'ampleur des problèmes est limitée : moins de 9% dénoncent une situation de non-respect généralisé.

Si on se place dans une perspective de plus long terme, **les Tananariviens se montrent très optimistes quant à l'évolution du fonctionnement de la démocratie à Madagascar.** 57% d'entre eux pensent que Madagascar a progressé sur ce front depuis le début des années 1990, contre moins de 6% qui affirment le contraire ; pour les 37% restant il n'y a pas eu de changements notables. Avec +52 points, le solde d'opinion est donc très largement positif. Ce bilan favorable est partagé par toutes les couches de la population, femmes comme hommes, riches comme pauvres. Ce résultat conforte la thèse émise précédemment selon laquelle **la crise de 2002 et son issue devaient être mises à l'actif de la consolidation démocratique et non pas considérées comme un recul dans ce domaine.** D'ailleurs fin 2004, 62% des Tananariviens déclaraient que le champ de la démocratie avait progressé depuis la crise, contre moins de 4% qui étaient convaincus du contraire.

Les Tananariviens et la politique : participation et politisation

Dans une démocratie, la participation électorale est la forme la plus naturelle de participation politique. Selon les résultats de l'enquête, le taux de participation à l'élection présidentielle contestée de 2001 dans la capitale a été de 73%, soit un chiffre très proche des résultats officiels. Dans un pays où le vote n'est pas obligatoire, un tel taux peut être considéré comme élevé à l'aune des standards internationaux, même en comparaison des niveaux enregistrés couramment dans les démocraties historiques. Autre **indice de bonne santé politique, ceux qui affirment que « voter ne sert jamais à rien » représentent moins de 10% des abstentionnistes, soit à peine 2% du corps électoral. La mobilisation électorale des pauvres, aussi importante que celles des riches, mérite d'autant plus d'être soulignée qu'elle va à l'encontre de la tendance inverse observée dans de nombreux pays développés.** Il est intéressant de noter que forte la participation électorale n'est pas propre au scrutin présidentiel. De 73%, elle a même gagné du terrain lors des élections communales (77%).

Au-delà du vote, il existe d'autres moyens de participer à la politique. Ainsi près d'un Tananarivien sur deux (48%) a participé à au moins une action politique de type pétition, grève ou manifestation, au cours de sa vie. On est donc loin de l'apathie citoyenne souvent dénoncée, comme caractéristique des pays pauvres. Par ailleurs, l'appartenance à un parti ou à une association politique, qui représente traditionnellement la forme la plus pérenne de participation politique ne varie pas suivant le niveau de revenu. 5% des Tananariviens sont membres d'un parti, chez les pauvres comme chez les riches. La politisation, avec la participation politique et l'orientation politique, constitue un des trois éléments constitutifs du rapport des citoyens à la sphère politique. Une grosse minorité de 43% des Tananariviens se déclarent intéressés par la politique : 14% sont « *très intéressés* » et 29% « *plutôt intéressés* ». Pour les autres, le désintérêt n'est en général pas total. Cependant, près d'un Tananarivien sur cinq affirme n'avoir « *aucun intérêt pour la politique* ». Les autres indicateurs de politisation retenus dans l'enquête viennent corroborer les résultats précédents. Ainsi un peu plus de la moitié des Tananariviens (53%) déclarent parler souvent de politique avec leurs proches (famille, amis, relations), tandis que 37% considèrent que la politique est une composante importante de la vie en général. A l'instar de certaines formes de participation politique, la politisation est une fonction croissante du revenu et du niveau d'éducation.

Ces résultats traduisent-ils un niveau faible ou au contraire élevé de politisation ? Nous avons donc cherché à savoir ce qui comptait le plus dans la vie des Tananariviens. Des six domaines proposés, la politique se classe en dernière position, très loin derrière la famille, le travail, mais aussi la religion, les relations sociales et même derrière les loisirs. Ainsi 28% des adultes de la capitale considèrent que « *la politique n'a aucune importance* » dans leur vie, alors que seulement 6% affichent la même indifférence vis-à-vis des loisirs, et moins de 1% pour les autres domaines de la vie. La politique n'apparaît donc pas comme une priorité, ni même comme un champ central dans la vie. Il n'est pas exclu que ce relatif manque d'appétence pour la politique soit le contrecoup de la crise politique aiguë de 2002, les Tananariviens aspirant à revenir à une vie quotidienne apaisée. .

Gouvernance, démocratie et multiples dimensions de la pauvreté en chiffres
Antananarivo, 2003

	Total	Homme*	Femme*	1 ^{er} quartile	4 ^e quartile
GOVERNANCE					
<i>Fonctionnement de l'administration</i>					
Ceux qui estiment que l'administration fonctionne bien	72%	71%	73%	68%	74%
Indice de confiance dans : l'administration (en général)	75%	74%	75%	75%	75%
- le système judiciaire	51%	50%	52%	46%	52%
- la police	69%	67%	70%	63%	70%
- l'administration fiscale	39%	40%	38%	39%	38%
- le système de santé public	83%	83%	83%	84%	82%
- le système d'éducation publique	87%	87%	86%	85%	85%
- le parlement	51%	50%	53%	50%	51%
- les médias	83%	82%	83%	80%	82%
Perception : évolution de l'administration (solde d'opinion)	+55pts	+57pts	+53pts	+58pts	+50pts
Ceux qui pensent que la corruption est un problème majeur	98%	99%	98%	99%	99%
Incidence de la corruption sur la population totale	16%	16%	18%	12%	17%
Poids de la corruption en % du revenu des ménages touchés	3%	3%	2%	8%	3%
<i>Rôle de l'Etat</i>					
En faveur de la libéralisation économique	66%	62%	71%	57%	75%
En faveur du recouvrement des coûts dans le syst. de santé	37%	34%	45%	23%	49%
En faveur du recouvrement des coûts dans l'éducation	44%	39%	46%	28%	52%
DEMOCRATIE					
<i>Adhésion et perception du fonctionnement</i>					
Niveau d'adhésion : % de ceux favorables à la démocratie	91%	93%	89%	93%	95%
Estiment que la démocratie fonctionne bien dans le pays	73%	73%	73%	72%	73%
- la liberté d'expression est respectée	60%	61%	60%	69%	58%
- l'égalité devant la loi est respectée	30%	29%	31%	31%	30%
- les élections sont libres et transparentes	62%	62%	63%	67%	58%
Classe politique reflète préoccupations de la population	34%	32%	37%	31%	34%
<i>Participation politique et politisation</i>					
Taux de participation à l'élection présidentielle de 2001	73%	76%	71%	69%	72%
Ont participé à des mouvements (pétition, grève, manifestat°)	48%	43%	54%	39%	54%
Membres de partis ou associations politiques	5%	5%	6%	5%	6%
Proches d'un parti ou associations politiques	48%	45%	52%	48%	47%
Se déclarent intéressés par la politique	43%	53%	33%	32%	50%
ENTRAVES ET PRIORITES DU DEVELOPPEMENT					
<i>Principales entraves au développement de Madagascar :</i>					
- problème de gouvernance	96%	96%	97%	96%	95%
- mentalité de la population	80%	81%	79%	75%	83%
- poids du passé (colonisation)	48%	49%	48%	58%	46%
- faiblesse des ressources naturelles	41%	43%	39%	47%	33%
- interventions étrangères (bailleur, firme)	38%	37%	39%	43%	36%
<i>Priorités de développement pour les 10 prochaines années :</i>					
- maintenir l'ordre	78%	79%	77%	76%	79%
- combattre l'inflation	75%	80%	70%	80%	71%
- accroître la participation des citoyens	31%	29%	29%	33%	31%
- garantir la liberté d'expression	16%	13%	19%	10%	18%
MULTIPLES DIMENSIONS DE LA PAUVRETE					
<i>Accès aux services de base</i>					
Conditions de logement : - Accès à l'eau	29%	28%	31%	7%	63%
- Accès à l'électricité	75%	75%	70%	51%	96%
Capital humain : - Pourcentage de non scolarisés (>=18 ans)	2%	1,4%	2,6%	4%	0,4%
- Nombre moyen d'années d'études (>=18 ans)	8,2	8,6	7,9	5,9	11,4
<i>Vulnérabilité et insertion sociale</i>					
Insécurité : Pourcentage de ménages victimes de violence	17%	17%	18%	14%	17%
Déclarent que les revenus sont très instables	40%	41%	35%	57%	25%
Aucun membre n'appartient à des associations	37%*	36%*	42%*	38%*	34%*
Aucun type d'aide ou de soutien en cas de difficultés	8%*	8%*	9%*	8%*	8%*
<i>Pauvreté subjective</i>					
Déclarent vivre difficilement	52%	48%	56%	77%	22%
Ceux « pas du tout satisfaits » pour 3 besoins estimés vitaux	25%	24%	28%	45%	7%
Revenu inférieur au revenu minimum estimé nécessaire	68%	68%	67%	90%	43%
Ceux qui se déclarent obligés de s'endetter	37%	36%	40%	62%	10%
Pensent faire partie des 20% les plus pauvres dans la ville	5%	5%	6%	13%	0,5%
Estiment politique de réduction de la pauvreté assez efficace	61%	61%	61%	51%	73%

* Les pourcentages concernent les ménages dirigés par un homme/femme pour les questions concernant les ménages