

REPOBLIKAN'I MADAKASIKARA
Tanindrazana- Fahafahana- Fandrosoana

MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DU BUDGET

SECRETARIAT GENERAL

**GOVERNANCE, DEMOCRATIE ET LUTTE CONTRE LA PAUVRETE A
MADAGASCAR :
LE POINT DE VUE DE LA POPULATION DE LA CAPITALE**

Enquêtes 1-2-3, 2003, Premiers résultats

Rakotomanana Faly (INSTAT - DSM, Antananarivo)
Razafindrakoto Mireille (IRD - DIAL, Paris)
Roubaud François (IRD - DIAL, Paris)

INSTAT

**INSTITUT
NATIONAL DE
LA STATISTIQUE**

DIRECTION GENERALE



AVANT-PROPOS

Les résultats d'enquête présentés ici s'inscrivent dans un schéma d'études et de collaborations originales qui mérite d'être précisé.

La mise en évidence de l'influence des facteurs « extra-économiques » pour le suivi et l'évaluation des stratégies de développement.

Face à l'échec 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.

Le principe de greffe d'enquête : une méthodologie consolidée.

C'est pour répondre à ce défi majeur, que l'INSTAT et l'IRD/DIAL (d'abord dans le cadre du projet MADIO, puis dans une collaboration bilatérale, à l'échéance du projet) 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 (« *Multiplés dimensions de la pauvreté* », « *Gouvernance* » et « *Démocratie* ») ont été greffés sur l'enquête 1-2-3, le premier en décembre 2002 et janvier 2003 et les deux autres en avril 2003. Le module « *Multiplés dimensions de la pauvreté* », collecté en même temps que l'enquête-emploi (phase 1 de l'enquête 1-2-3) porte sur un échantillon représentatif de 3 000 ménages, tandis qu'un échantillon de 3 000 Tananariviens de 18 ans et plus appartenant aux mêmes ménages ont répondu aux modules « *Gouvernance* » et « *Démocratie* ».

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 mérite d'être reconduite. D'ailleurs, des comparaisons régionales sont déjà possibles puisque les trois modules de l'enquête 1-2-3 ont été réalisés, 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. 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.

Une collaboration scientifique réussie et multiforme.

Signes évidents de la réussite de cette opération : la cohérence interne des résultats, l'appropriation de la méthode de conduite, de traitement et d'analyse de l'enquête portant sur ces thématiques nouvelles. L'INSTAT a bénéficié au cours de cette opération de l'appui technique de DIAL dont la collaboration technique a permis le renforcement des capacités techniques des cadres impliqués sur l'opération et d'améliorer la qualité des données. Nous tenons à adresser nos sincères remerciements aux experts **Mireille RAZAFINDRAKOTO, François ROUBAUD.**

La conduite des travaux de cette enquête a connu la participation de plusieurs cadres de l'INSTAT/MADIO. Placée sous la coordination technique et administrative de **M. Eric RAMILISON et Faly RAKOTOMANANA**, la responsabilité technique des opérations a été l'œuvre de ce dernier en collaboration avec **Irène RABEMANANJARA**, qui ont mené de main de maître ce travail à son terme, en dirigeant les opérations de collecte, et de traitement de bout en bout. La publication des premiers résultats, objet de la présente contribution a été rédigée par **Faly RAKOTOMANANA, Mireille RAZAFINDRAKOTO et François**

ROUBAUD. Ces premiers résultats annoncent une série d'autres publications spécifiques à partir des données de la présente enquête.

L'INSTAT et DIAL espèrent vivement que la mise à disposition des données sur la gouvernance, la démocratie et les perceptions de la pauvreté contribuera au suivi de politiques économiques qui, en dernière analyse, visent à améliorer le bien-être des populations.

Remerciements.

Nous tenons à remercier la Coopération française qui a assuré le financement de la première phase de l'enquête (enquête-emploi), tandis que DIAL (unité de recherche CIPRE de l'IRD) prenait en charge le coût des modules et de l'édition papier de cette étude.

Nous tenons également à féliciter l'équipe des enquêteurs et des superviseurs qui ont travaillé dans des conditions parfois difficiles, et surtout **l'ensemble des 3 000 ménages qui ont répondu à cette enquête**, notamment les plus démunis d'entre eux, qui ont accepté de distraire quelques moments de leur temps précieux, le plus souvent consacré à la recherche d'activités économiques susceptibles de leur procurer des conditions de vie décentes et dignes. Nous espérons que ces instants offerts gratuitement contribueront, à travers l'utilisation des résultats de ce travail, à œuvrer dans le sens de ces objectifs légitimes.

Jean RAZAFINDRAVONONA
Directeur Général de l'INSTAT

François ROUBAUD
Directeur de l'UR CIPRE/IRD

RESUME

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.**

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.

Une évaluation par la population de l'efficacité des politiques de lutte contre la pauvreté

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 œuvre 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 Tananariviens 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 Tananariviens 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 Tananariviens 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 Tananarivien 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.

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 Tananariviens 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 Tananariviens 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 Tananariviens 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.**

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.

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 Tananariens 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 Tananariens 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 Tananariens 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 Tananariens 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 Tananariens déclaraient que le champ de la démocratie avait progressé depuis la crise, contre moins de 4% qui étaient convaincus du contraire.

Les Tananariens 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 Tananariens 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 Tananariens 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 Tananariens (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 Tananariens. 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.

IV.- Mise en perspective de long terme: gouvernance, démocratie et développement économique vont de pair

Pour conclure cette analyse nous replacerons la situation et la trajectoire récente de Madagascar en matière de gouvernance, de démocratie et de lutte contre la pauvreté dans une perspective de plus long terme, à la fois pour explorer le passé et pour se projeter dans l'avenir. Des cinq options proposées comme facteurs de sous-développement de Madagascar, « *la mauvaise gestion des dirigeants du pays* » est de très loin la plus citée, puisqu'elle est dénoncée par 96% de la population. « *La mentalité et les comportements de la population* » arrive en deuxième position : 80% des Tananariviens lui imputent une part de responsabilité dans la pauvreté du pays. « *La faiblesse des ressources naturelles du pays* », n'est invoquée que par 41% des citoyens. Enfin, « *le poids du passé (histoire coloniale, etc.)* » et « *les interventions étrangères (bailleurs de fonds, firmes multinationales)* », ne recueillent respectivement que 48% et 38% des suffrages. En mettant l'accent sur les facteurs internes plutôt que sur les causes externes, les Tananariviens, toutes couches sociales confondues, délivrent un message d'espoir : le changement relève du domaine de l'action humaine et de la politique : le sous-développement n'est pas une fatalité !

En ce qui concerne les priorités de développement pour les dix prochaines années, « *le maintien de l'ordre* » dans le pays et « *la lutte contre l'inflation* » occupent, dans cet ordre, les deux premières places des quatre options proposées, avec 48% et 38%. Les deux autres options considérées, très minoritaires, apparaissent loin derrière. A peine 10% affirment que la première priorité devrait être d'« *accroître la participation des citoyens aux décisions du gouvernement* », tandis que moins de 4% plaident en faveur de politiques visant à « *garantir la liberté d'expression* ». Si tous mettent en avant les valeurs matérialistes, les plus pauvres y sont les plus sensibles. Sans la réalisation de ces conditions minimum, la participation citoyenne et la liberté d'expression ne peuvent pas s'exercer pleinement.

Enfin et d'un point de vue plus général, les résultats de cette enquête est clair : le développement économique et l'amélioration des conditions de vie matérielles d'une part, la liberté et la démocratie de l'autre, ne peuvent pas être considérés comme des alternatives qui devraient faire l'objet d'arbitrages. La question n'est pas de trancher entre manger ou pouvoir s'exprimer librement, mais bien de manger et de vivre libre !

INTRODUCTION

LES OBJECTIFS

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. 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.

Ce document poursuit un double objectif :

- du point de vue méthodologique, il s'agit de proposer des instruments scientifiques susceptibles d'améliorer les méthodes et les mécanismes de suivi/évaluation de la démocratie, de la gouvernance et de leurs liens avec les politiques économiques. C'est dans ce cadre que des modules thématiques sur la gouvernance, la démocratie et sur les multiples dimensions de la pauvreté ont été greffés aux *enquêtes 1-2-3*. L'analyse des premiers résultats de l'enquête permet une évaluation de la pertinence du dispositif ainsi que des indicateurs retenus.
- Du point de vue analytique, la relation entre la démocratie (ou plus globalement le régime politique), le mode de fonctionnement effectif des institutions publiques et les conditions de vie des ménages est explorée à travers l'étude de l'opinion, des comportements et des pratiques sociales de la population. On s'intéresse par exemple au niveau d'adhésion aux types de régimes politiques et économiques en vigueur, au degré de satisfaction sur le rôle et l'efficacité de l'Etat, à la participation politique, à l'insertion sociale, au degré de vulnérabilité face à la corruption. On cherche parallèlement à expliciter les spécificités des points de vue et des valeurs revendiquées par les individus suivant leurs caractéristiques socio-démographiques (sexe, âge, niveau de revenu, trajectoire sociale, etc.) et en fonction du contexte (caractéristiques du pays, de la communauté d'appartenance, etc.).

La mesure de la gouvernance et de la démocratie dans le cadre des stratégies actuelles de lutte contre la pauvreté constitue un défi majeur. L'enjeu est de taille sachant que les informations disponibles concernant les points de vue et les comportements de la population sur ces thèmes sont quasiment inexistantes en Afrique sub-saharienne. Dans un contexte de consolidation du processus de démocratisation qui a été enclenché dans de nombreux pays de ce continent, et à l'heure où une attention particulière est accordée à la participation citoyenne, il s'avère nécessaire d'établir un diagnostic sur la gouvernance, la démocratie et la lutte contre la pauvreté, en partant de la perception de la population. Une première étape a été franchie avec la réalisation des enquêtes sur le terrain, dont certains ont pu douter initialement de la faisabilité. La deuxième étape consiste à analyser les premiers résultats des enquêtes en vue d'une large diffusion.

Ce document propose dans une première partie une évaluation de la gouvernance dans le pays à travers l'analyse de l'opinion et des expériences vécues des habitants de la capitale. Les atouts et les faiblesses des différentes institutions, les attentes de la population et leur degré de satisfaction seront étudiés dans la perspective d'apporter un éclairage sur les conditions de réussite des stratégies de développement. Une deuxième partie sera consacrée au thème de la démocratie. Le diagnostic portera sur le degré d'adhésion de la population aux principes de la démocratie ainsi que leur évaluation de son fonctionnement actuel dans le pays. Enfin, les liens entre la gouvernance, la démocratie et les

conditions de vie de la population seront également abordés dans une troisième partie en se penchant sur les systèmes de valeur des sociétés étudiées. Les spécificités éventuelles et la compatibilité de ces dernières avec les principes démocratiques ou ceux de la « bonne gouvernance » seront explorées. On s'attachera tout au long de l'analyse à mettre en avant les différences en termes d'opinions ou de comportements en fonction des catégories de ménages, en particulier, les éventuels clivages entre les pauvres et les riches.

METHODOLOGIE, DISPOSITIF D'ENQUETES ET DONNEES

Les données mobilisées dans cette étude proviennent de l'*enquête 1-2-3*, un instrument de suivi de la pauvreté et de la gouvernance urbaine. L'enquête a été mise en oeuvre sur le terrain par l'INSTAT. Fondée sur le principe de la greffe d'enquêtes, l'enquête 1-2-3 est constituée d'un dispositif de base de trois enquêtes emboîtées : une enquête sur l'emploi, le chômage et les conditions d'activités des ménages (phase 1 : enquête emploi) qui a pour vocation à être réalisée avec une périodicité annuelle ; une enquête sur les unités de production informelles (phase 2) et une enquête sur la consommation (phase 3). Les phases 2 et 3 qui sont plus complexes et concernent les structures ont une périodicité supra-annuelle.

A cette architecture de base viennent s'ajouter des opérations statistiques spécifiques, correspondant à des modules thématiques. Ainsi, des modules standards sur trois thèmes (les multiples dimensions de la pauvreté ; la gouvernance et la démocratie) qui ont la forme des sondages d'opinion ont été construits en tirant profit de l'expérience accumulée à Madagascar. Ce type d'approche a en effet été appliqué depuis 1995 dans la capitale malgache et a permis de tirer des enseignements en termes de pertinence et de fiabilité des questions (ou indicateurs) sur l'opinion ou les comportements déclarés par la population. Les trois modules standard ont été appliqués dans d'autres pays (dans sept capitales de l'Afrique de l'Ouest où l'*enquête 1-2-3* a été réalisée, ainsi que dans des pays d'Amérique latine comme le Pérou).

La manière dont les modules thématiques sont administrés auprès des enquêtés peut prendre deux formes :

- Suivant une première configuration, les modules thématiques peuvent être ajoutés au questionnaire de base d'une des phases de l'*enquête 1-2-3*. Ainsi, le module sur « les multiples dimensions de la pauvreté » a été greffé en 2002 à la fiche ménage de l'enquête sur l'emploi (phase 1) à Antananarivo.
- Suivant une seconde configuration, les modules peuvent constituer ou être insérés dans des enquêtes à part entière qui sont thématiques et appliquées à un sous-échantillon de ménages et/ou d'individus issus de la phase 1 (à l'instar de la phase 3), suivant le principe des greffes d'enquêtes. Dans le cas de Madagascar, l'enquête SIRS (Santé, Inégalités et Ruptures Sociales) au sein duquel ont été insérés les modules sur « la gouvernance » et « la démocratie » ont été réalisées dans ce cadre.

Les opérations de collecte sur le terrain ont été réalisées dans la capitale malgache en décembre 2002 pour la phase 1 et le module « *Multiplés dimensions de la pauvreté* » qui a touché un peu plus de 2 700 ménages. Les données des modules sur la « *Gouvernance* » et la « *Démocratie* » insérés dans l'enquête SIRS ont été collectées en avril 2003. Elles portent sur 2800 individus qui ont été tirés de façon aléatoire dans l'échantillon représentatif des ménages de la phase 1.

Principes et atouts de l'approche

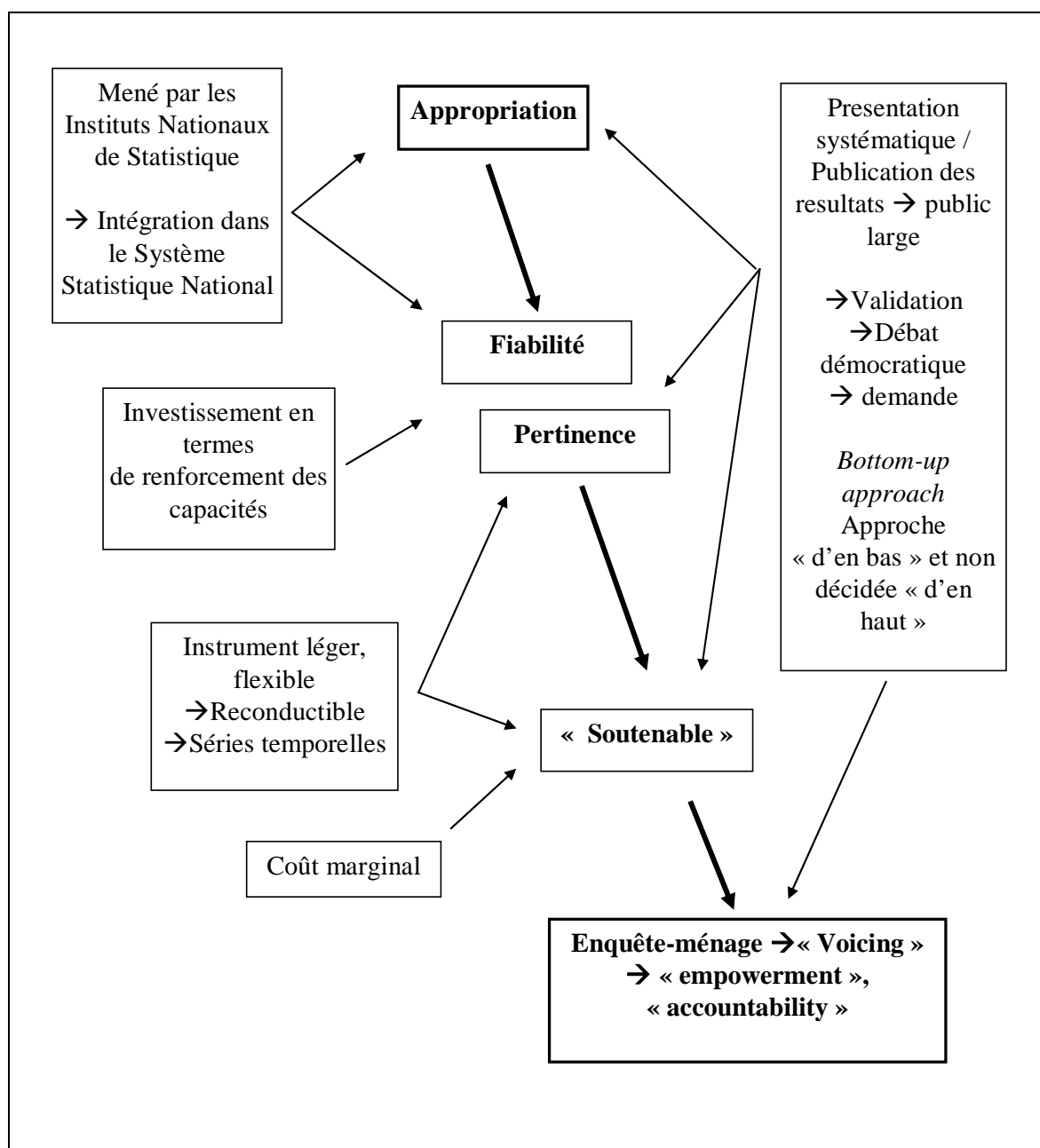
En récapitulant, l'approche consiste à greffer sur des enquêtes quantitatives classiques périodiques, de préférence relativement légères, des modules thématiques prenant la forme des sondages d'opinions. Les questions qualitatives posées dans les modules peuvent provenir d'une standardisation des interrogations soulevées dans les approches participatives (PPA ou « *Participatory Poverty Assessment* »). La population (comprenant les pauvres) est sollicitée pour s'exprimer par exemple sur leur perception de la pauvreté (définition, causes), leurs difficultés et leurs besoins, leur appréciation des politiques mises en oeuvre et de la qualité des institutions ainsi que la définition de stratégies adéquates pour satisfaire leurs besoins et répondre à leurs attentes. Par ailleurs, cette approche est

complétée par des questions spécifiques visant à comprendre l'environnement culturel, social, politique dans lequel vivent les ménages. En effet, de façon paradoxale, on ne dispose quasiment pas d'informations sur ces domaines dans les PED, et en particulier en Afrique, alors que beaucoup d'analystes mettent en avant les facteurs sociaux, culturels et politiques comme déterminants du mode de fonctionnement des sociétés africaines.

Cette démarche présente l'avantage de recueillir à la fois

- *des questions subjectives*, propres aux sondages d'opinion (indice satisfaction, niveau d'adhésion aux politiques,...)
- *des données objectives sur les comportements et les pratiques sociales* (accès aux services publics, participation politique, incidence corruption ...)
- *les caractéristiques socio-économiques classiques* (sexe, âge, scolarité, migration, emploi, revenu, consommation, etc.).

Les points forts et principes de base de l'approche basée sur l'enquête 1-2-3



Source : Razafindrakoto et Roubaud (2005a)

Ainsi, la richesse des données offre la possibilité de désagréger les informations suivant les catégories de ménages ou d'individus. L'attention particulière accordée à l'échantillonnage permet de répondre au souci de représentativité et de fiabilité des opinions recueillies, et peut remédier au problème d'arbitrage rencontré dans les approches participatives habituelles (PPA) face à la multiplicité des points de vue. Enfin, comparée aux études usuelles sur les perceptions ou opinions de la population, on dispose d'une mesure plus précise et plus fiable des revenus et plus généralement du niveau de vie des individus ou ménages. L'enquête 1-2-3 qui constitue l'architecture de base du dispositif est en effet destinée en premier lieu à mesurer de façon détaillée le niveau et l'évolution des conditions de vie des individus et des ménages.

Finally, at a moment when the concept of « *empowerment* » is integrated at the center of public policies, socio-political surveys contribute to making known the point of view and to increasing the power of negotiation of social groups traditionally on the margin of decision processes. This contribution is even more essential than in the most impoverished countries, where civil society relay institutions are little developed, they are, with elections, the only means for the disadvantaged (« *voiceless* ») to be heard by authorities.

LE CONTEXTE :

GOUVERNANCE, DEMOCRATIE ET LUTTE CONTRE LA PAUVRETE A MADAGASCAR

Les événements socio-politiques et la trajectoire économique des dernières années à Madagascar montrent dans quelle mesure les questions liées à la gouvernance et à la démocratie sont primordiales pour l'avenir du pays. Depuis une décennie, Madagascar a choisi de s'engager dans la voie démocratique. A bien des égards, le pays a connu des avancées notoires par rapport à la situation qui prévalait jusqu'à la fin des années 80. Le pays s'est progressivement doté du cadre et des mécanismes institutionnels d'une démocratie formelle. Que ce soit dans le domaine de la liberté d'association, d'expression et des médias ou en matière de processus électoral, Madagascar jouit a priori d'une position relativement enviable. Il s'agit en particulier d'un des rares pays du continent à avoir effectué une triple transition électorale (1993 ; 1996 et 2002).

Nevertheless, if a certain number of principles seem to have been acquired in terms of democracy and more globally of governance, their implementation is far from being evident. The phase of consolidation of the democratization process remains in progress. Large-scale movements of contestation which took place in 1991 and in 2001 stem from a dissatisfaction of the population relative to their expectations in terms of governance and democracy. The favorable economic trajectory at the moment of these events was not sufficient to guarantee the power in place. The population has even accepted (on three occasions 1972, 1991 and 2001) to challenge the economic upward dynamic to denounce inequalities and injustice, with in particular corruption (on a large scale) and to demand a better take into account of their aspirations, of their « *voice* ». The political crisis of 2001-2002, like that of 1991, had very negative effects from the economic point of view. At the same time the reversal of power in place and the peaceful settlement of the crisis has generated a huge hope on the part of the population. The issues are today on two fronts which are closely linked: the will and the capacity of authorities to operate real changes in terms of governance on the one hand; the improvement of living conditions of the population on the other hand, in a country where the incidence of poverty remains very high.

In this context, the evaluation of the state of governance and its evolution through the perception of citizens is of primary importance. In what measure do they accord their confidence to public institutions? Do they directly denounce dysfunctions of the administration? Their judgment on transparency, credibility and effectiveness of policies constitutes indicators of the quality of governance. Parallely, the degree of adherence of the population to democratic principles, their point of view on the way these principles are respected give an idea of expectations and of the path to follow. On these different points, the analysis of the perception of the poor

procure un moyen d'évaluer la pertinence des politiques de lutte contre la pauvreté et fournit des pistes pour les améliorer.

Gouvernance, démocratie, gouvernance démocratique **Quelques définitions pour cerner ces concepts**

Le but n'est pas de donner une définition précise des termes « gouvernance » ou « gouvernance démocratique » mais de cerner les contours de la thématique abordée dans ce document. Cette précision répond au besoin d'explicitier le cadre de l'analyse afin d'avoir une mesure de la portée des résultats. Malgré l'importance accordée aujourd'hui à la notion de « bonne gouvernance » et l'unanimité sur certains objectifs et principes qu'elle représente, la manière dont elle est définie reste floue. Ce fait découle de l'élargissement progressif des dimensions incluses dans ce concept. On peut par exemple se focaliser sur la « gouvernance économique », comme on peut se restreindre à la « gouvernance politique », sachant que les deux sont étroitement liées. Parallèlement, si la notion s'est d'abord appliquée au niveau national, on s'intéresse aussi aujourd'hui à la gouvernance aussi bien locale que mondiale. Le concept étant très large et les différentes dimensions imbriquées, il est d'autant plus difficile de trouver un consensus sur les moyens à privilégier et en particulier sur les critères clefs sur lesquels l'accent doit être mis pour atteindre l'objectif de « bonne gouvernance ».

A titre de repères, nous retiendrons, deux définitions à la fois suffisamment englobantes et relativement précises de la gouvernance :

- d'une part, celle proposée par le PNUD dans son Document de politique générale « La gouvernance en faveur du développement humain durable », publié en janvier 1997
- d'autre part, celle adoptée par le WBI (World Bank Institute) qui sert de base aux indicateurs de gouvernance retenue par cette institution.

(WBI, Kaufmann et alii, 1999)

Selon le PNUD, la « gouvernance », c'est l'exercice de l'autorité politique, économique et administrative dans le cadre de la gestion des affaires d'un pays à tous les niveaux. La gouvernance est une notion objective qui comprend les mécanismes, les processus, les relations et les institutions complexes au moyen desquels les citoyens et les groupes articulent leurs intérêts, exercent leurs droits et assument leurs obligations et auxquels ils s'adressent afin de régler leurs différends. La « Bonne gouvernance » alloue et gère les ressources de façon à résoudre les problèmes collectifs; elle se caractérise par la participation, la transparence, la responsabilité, la primauté du droit, l'efficacité et l'équité. La gouvernance comprend l'État, mais transcende celui-ci en englobant le secteur privé et la société civile.

Selon le WBI, la gouvernance comprend le droit et les institutions à travers lesquels l'autorité s'exerce dans un pays pour le bien commun. Elle inclut six composantes que l'on peut classer en trois groupes :

1. le processus par lequel les gouvernements sont choisis, suivis et remplacés :
 - « *voice and accountability* » : droit à la parole et obligation de rendre des comptes
 - Stabilité politique et absence de violence
2. la capacité du gouvernement à formuler et mettre en œuvre de façon effective des politiques adéquates
 - crédibilité et efficacité du gouvernement
 - pertinence de la réglementation économique/politique (gouvernance économique)
3. le respect par les citoyens et l'État des institutions qui régissent les interactions entre eux
 - Etat de droit
 - Contrôle de la corruption

I.- LES DIFFERENTES DIMENSIONS DE LA PAUVRETE

Le caractère multidimensionnel de la pauvreté est aujourd'hui unanimement reconnu. Sous l'impulsion notamment d'Amartya Sen, la définition de la pauvreté, initialement basée sur le seul critère monétaire, a été progressivement étendue pour intégrer différents concepts tels que la pénurie des capacités ou *capabilities* (opportunités d'accès à l'éducation et à la santé par exemple), la vulnérabilité, l'exclusion, la dignité. Toutefois, l'approche monétaire de la pauvreté continue à prévaloir pour la mesure et le suivi de la pauvreté.

Partant du module sur « les différentes dimensions de la pauvreté » de l'enquête 1-2-3, nous explorons ici les multiples facettes de la pauvreté en fondant l'analyse sur le point de vue des individus, leur perception et leur appréciation de leur situation. L'objectif est de dresser un tableau global qui permettra entre autres de saisir les relations entre les différentes formes de pauvreté. Une attention particulière sera accordée à l'examen des liens entre la pauvreté monétaire – usuellement privilégiée dans la pratique – et les autres dimensions de la pauvreté. On aborde des questions encore très peu étudiées dans les PED, en particulier celles qui se trouvent à la conjonction de deux veines analytiques : le bien-être subjectif (*subjective well-being and happiness*) d'un côté, et les perceptions qualitatives de la pauvreté de l'autre.

1. Le concept de pauvreté

La pauvreté est un phénomène complexe. D'un point de vue opérationnel, le suivi et la mesure de ce phénomène supposent toutefois que l'on adopte une définition claire du concept. 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 ? Sans chercher à statuer sur ces questions pour lesquels le débat reste ouvert, on passera en revue les différents critères qui peuvent être retenus pour définir la pauvreté.

En premier lieu, le point de vue de la population apporte un éclairage utile dans la mesure où la notion de pauvreté se réfère à une norme (un standard) de vie – implicite ou explicite, avec une référence absolue ou relative – qui s'applique dans la société étudiée.

Lorsqu'on interroge la population sur ce que signifie « être pauvre », la grande majorité des (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.

Pour 56% des habitants de la capitale, la faiblesse du capital humain (en termes d'éducation et de santé) ainsi que l'incapacité à influencer sur sa condition de vie caractérisent également les pauvres. En revanche, un peu plus de la moitié des Tananariens n'associe pas la notion de pauvreté au sentiment de vulnérabilité face aux aléas et à la marginalisation ou l'exclusion sociale.

Tableau P-1
La notion de pauvreté suivant le niveau de revenu

| <i>% de ceux qui pensent que « être pauvre » signifie :</i> | 1^{er} quartile | 2^e quartile | 3^e quartile | 4^e quartile | Total |
|---|--------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|--------------|
| Conditions matérielles difficiles | 90,3 | 89,7 | 89,7 | 91,8 | 90,4 |
| Niveau de conso < seuil minimum subsistance | 65,5 | 61,0 | 58,2 | 52,6 | 59,3 |
| Faible capital humain (santé/ éducation) | 62,4 | 57,7 | 53,3 | 52,2 | 56,4 |
| Incapacité à influencer sur ses conditions | 57,3 | 57,9 | 57,0 | 51,1 | 55,8 |
| Vulnérabilité aux aléas | 54,4 | 48,8 | 51,9 | 42,4 | 49,4 |
| Marginalisation, exclusion sociale | 51,5 | 45,1 | 44,9 | 39,3 | 45,2 |
| Les six définitions | 25,7 | 22,5 | 19,9 | 16,3 | 21,1 |
| Aucune des définitions | 1,2 | 3,1 | 2,7 | 2,2 | 2,3 |

Source : Enquête 1-2-3, module *Multiplés dimensions de la pauvreté*, 2003, DIAL/INSTAT/ MADIO.

Aucune différence significative n'est observée entre le point de vue des hommes et ceux des femmes sur la notion de pauvreté. En revanche, plus les individus sont démunis du point de vue monétaire, plus ils mettent en avant les différentes dimensions de la pauvreté. En effet, ils sont systématiquement plus nombreux parmi le quartile des revenus les plus faibles (comparé aux quartiles plus riches) à caractériser la pauvreté par diverses formes telles la faiblesse du niveau de consommation, celle du capital humain, la marginalisation/exclusion ainsi que la vulnérabilité.

De façon générale, la reconnaissance du caractère multidimensionnel de la pauvreté est aujourd'hui unanime. Les implications d'un tel constat en termes de méthodes de mesure et de politiques de lutte contre le fléau ne sont pas toujours pleinement prises en compte. Si le concept de pauvreté s'est progressivement élargi, amenant les analystes à développer de nouvelles approches, les applications dans les pays en développement – notamment les plus pauvres – restent rares.

Par la suite, on se propose de mettre en regard différentes approches de la pauvreté, en mobilisant des indicateurs devenus relativement standards, afin de dresser un tableau des caractéristiques et de l'ampleur de la pauvreté dans l'agglomération d'Antananarivo. On étudiera l'ensemble de la distribution des variables au sein de la population sans chercher à statuer sur les seuils (absolus ou relatifs) à retenir pour délimiter la pauvreté. On tiendra compte à la fois des critères objectifs et des appréciations subjectives des individus.

2. La pauvreté suivant des critères objectifs

Le critère monétaire est le plus couramment utilisé pour définir la pauvreté. Il présente l'avantage de permettre de valoriser différentes composantes du bien-être et facilite ainsi la résolution de certains problèmes d'agrégation et de comparaison. Cependant, toutes les dimensions de la pauvreté ne peuvent pas être évaluées à cette aune : quel prix affecter à la consommation de biens publics, au temps libre, à l'intensité des relations sociales ou, plus largement, à la qualité de la vie ? Par ailleurs, faire l'hypothèse que toutes les consommations s'additionnent pour accroître le niveau bien-être n'est pas toujours justifié. On peut également reprocher aux variables monétaires (telles que le revenu ou les dépenses) d'être soumises à des variations conjoncturelles. Enfin, la réticence des ménages à donner les informations sur leur consommation ou les difficultés qu'ils rencontrent à reconstituer leurs dépenses font que les variables monétaires sont plus souvent sujettes à des erreurs de mesure.

Ainsi, afin de pallier ces lacunes, un certain nombre de mesures de la pauvreté se fondent sur des critères objectifs non monétaires. Parmi ces derniers, on prendra en compte les conditions d'existence (disposition d'un logement salubre, accès aux services de base) ou la jouissance d'un capital physique (patrimoine), humain (éducation) et social. De plus, comme les indicateurs portent sur des stocks, ils permettent d'appréhender la pauvreté chronique (par rapport à la pauvreté transitoire).

Des lignes de pauvreté alternatives peuvent alors être proposées en se basant sur des scores cumulatifs consistant à combiner et additionner différents critères. Toutefois, la construction de scores rend ambigu le sens donné à la pauvreté et introduit une part d'arbitraire dans le choix du seuil de pauvreté. Nous nous limiterons ici à l'analyse séparée d'un certain nombre de critères non-monétaires de bien-être relativement classiques. L'objectif est d'étudier la manière dont la population se répartit suivant ces critères et d'examiner dans quelle mesure ces derniers se révèlent pertinents pour l'analyse de la pauvreté.

Le patrimoine, les conditions de logement et d'accès aux services de base

Les caractéristiques du logement et l'accès à des services de base tels l'eau et l'électricité font partie des critères objectifs les plus souvent retenus pour évaluer les conditions de vie des ménages. Ces critères sont mobilisés en particulier lorsqu'on ne dispose pas des variables monétaires (niveau de revenu ou de consommation) qui sont plus difficiles à collecter. En fait, sachant que pour la grande

majorité de la population, la pauvreté se caractérise avant tout par des conditions matérielles d'existence difficiles, considérer les conditions de logement et la possession d'un certain nombre d'éléments de confort se justifie pleinement pour identifier les pauvres. D'ailleurs, on verra également par la suite que « disposer d'un logement décent » et « avoir accès à l'eau et à l'électricité » figurent parmi les besoins estimés comme vitaux par les Tananariviens.

Il n'est pas surprenant de noter qu'à mesure que le niveau de revenu augmente, la probabilité d'avoir de meilleures conditions de logement s'accroît. Toutefois, le revenu ne suffit pas à expliquer les différences en termes d'accès aux services de base. Ces caractéristiques dépendent aussi du niveau de développement des infrastructures dans la ville. Ainsi, les trois quarts des ménages de la capitale sont connectés au réseau d'électricité, alors que moins d'un tiers seulement a un accès direct à l'eau avec un robinet (intérieur ou extérieur). Quasiment la totalité des ménages (96%) du quartile le plus riche en termes de revenu ont l'électricité, mais 37% d'entre eux n'ont pas l'eau courante. Pour le quartile le plus pauvre, la moitié d'entre eux ont accès à l'électricité, mais 7% seulement sont raccordés au réseau de distribution d'eau. La pauvreté dans l'agglomération d'Antananarivo est très répandue lorsqu'on constate que moins d'un ménage sur cinq (16%) dispose de toilettes avec une fosse septique, critère que l'on pourrait considérer comme minimum dans les pays développés. Même chez ceux du quartile le plus riche, près de 60% des habitations en sont dépourvues.

Tableau P-2
Conditions de logement et patrimoine selon le niveau de revenu

| <i>% de ceux qui ont :</i> | 1^{er} quartile | 2^e quartile | 3^e quartile | 4^e quartile | Total |
|--|------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|--------------|
| Conditions de logement | | | | | |
| Accès à l'électricité | 50,9 | 65,3 | 85,7 | 96,0 | 74,5 |
| Accès à l'eau (robinet intérieur ou extérieur) | 6,9 | 14,3 | 31,3 | 63,2 | 29,0 |
| WC avec fosse septique | 2,3 | 5,4 | 13,7 | 42,3 | 16,0 |
| Patrimoine | | | | | |
| Propriétaire de son logement | 53,8 | 52,3 | 59,6 | 61,1 | 56,7 |
| <i>Dont propriétaire avec titre</i> | 25,7 | 28,6 | 37,2 | 44,0 | 33,9 |
| Aucun élément de patrimoine * | 55,3 | 34,9 | 19,0 | 6,6 | 29,0 |
| Trois éléments de patrimoine ou plus | 3,4 | 9,8 | 21,1 | 62,0 | 24,2 |
| Nombre de personnes par pièce en moyenne | 3,8 | 3,0 | 2,3 | 1,4 | 2,7 |

Source : Enquête 1-2-3, module *Multiplés dimensions de la pauvreté*, 2003, DIAL/INSTAT/ MADIO.

* La liste des éléments de patrimoine retenus dans l'enquête comprend : télévision, réfrigérateur, cuisinière, voiture, chaîne, téléphone, maison à louer.

Si on s'intéresse au patrimoine, 57% des ménages sont propriétaires de leur logement. Cette caractéristique n'est pas l'apanage des plus riches (en termes monétaires) puisque 54% des ménages du quartile le plus pauvre peuvent également s'en prévaloir (contre 61% pour le quartile le plus élevé). Posséder un logement procure un sentiment de sécurité dans la mesure où le ménage se prémunit ainsi du risque de se retrouver sans abris. Toutefois, un tiers seulement des ménages (un quart pour le quartile le plus pauvre et 44% pour les plus riches) dispose d'un titre de propriété de leur logement, une garantie légale leur assurant une entière sécurité de ce point de vue.

Les situations sont particulièrement contrastées suivant le niveau de revenu lorsqu'on considère la taille du logement ou la possession d'un certain nombre d'éléments de confort (télévision, réfrigérateur, cuisinière, voiture, chaîne, téléphone, etc.). Ainsi, 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. Parallèlement, 3% seulement chez ces derniers disposent de trois éléments de patrimoine ou plus (parmi ceux considérés lors de l'enquête), alors que le pourcentage correspondant est de 62% pour le quartile de revenu le plus élevé.

Les ménages dirigés par les femmes (qui représentent 18,6% de l'ensemble) se répartissent de façon uniforme dans les différents quartiles de revenu. Toutefois, ils se différencient par quelques spécificités qui ne sont pas toutes négatives contrairement à ce que l'on aurait pu prévoir : ceux qui ne possèdent aucun élément de patrimoine sont relativement plus nombreux (39% contre 29% pour l'ensemble des ménages) ; ils disposent un peu moins souvent de l'électricité (70% contre 75%) ; Mais leurs logements sont plus spacieux avec en moyenne 2,2 personnes par pièce.

Le capital humain : le niveau d'éducation

Selon Armatya Sen, la pauvreté ne devrait pas être appréhendée par les réalisations (niveaux de consommation ou de revenu), mais par la capacité des individus à y avoir accès. Ce sont donc les moyens permettant de satisfaire un certain nombre de besoins qui doivent être privilégiés. Dans ce sens, le capital humain – et plus précisément l'éducation – s'avère un critère intéressant puisqu'un niveau élevé d'instruction ouvre l'accès à des conditions de vie meilleures. Etre faiblement doté en capital humain équivaut ainsi à une « pénurie de moyen ou de capacité ». Mais le capital humain peut aussi être considéré comme une fin en soi valorisée en tant que telle. La pauvreté en termes de capital humain s'interprète dans ce cas comme une forme de privation ou un besoin non satisfait. Enfin, l'indicateur retenu pour le capital humain portant sur un stock qui n'est pas touché par des aléas conjoncturels, il appréhende également une forme structurelle de pauvreté.

En termes d'éducation, la situation dans la capitale malgache est relativement favorable, la quasi-totalité des habitants de plus de 18 ans (98%) ayant été scolarisés. Le nombre moyen d'années d'études est de 8 ans, les deux tiers ayant été au-delà du niveau primaire.

La durée de la scolarisation varie de manière importante suivant le niveau de revenu, sans que l'on puisse statuer à ce stade de l'analyse sur le sens de la causalité – la pauvreté monétaire pouvant constituer une contrainte empêchant la poursuite des études, mais le faible niveau d'éducation pouvant aussi limiter les possibilités d'accéder à des emplois mieux rémunérateurs. 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).

Tableau P-3
Niveau d'éducation selon le niveau de revenu

| % de ceux qui ont le niveau : | 1 ^{er} quartile | 2 ^e quartile | 3 ^e quartile | 4 ^e quartile | Total |
|---|-----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|-------|
| non scolarisé | 4,3 | 1,6 | 1,7 | 0,4 | 2,0 |
| Primaire | 47,6 | 37,6 | 24,4 | 8,8 | 29,8 |
| Collège | 34,6 | 37,2 | 30,4 | 20,5 | 30,7 |
| Lycée | 11,5 | 17,7 | 28,7 | 32,3 | 22,4 |
| Supérieur | 2,1 | 5,9 | 14,7 | 38,0 | 15,0 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Nb moyen d'années d'études | 5,9 | 7,1 | 8,7 | 11,4 | 8,2 |
| Score moyen de capital humain des ménages | 0,30 | 0,36 | 0,43 | 0,56 | 0,41 |

Source : Enquête 1-2-3, module *Multiplés dimensions de la pauvreté*, 2003, DIAL/INSTAT/MADIO.

La population considérée ici est l'ensemble des 18ans et plus. Le score de capital humain est calculé en rapportant le nombre d'années d'étude réussies au nombre d'années maximum que l'individu aurait pu atteindre compte tenu de son âge. Par exemple, pour un individu âgé de 18 ans, le maximum d'années d'études potentielles est de 12, l'âge théorique d'entrée à l'école étant de 6 ans. Pour les adultes de plus de 28 ans, le nombre maximum est de 22 ans, ce qui correspond au nombre d'années d'études pour atteindre le niveau universitaire le plus élevé (le doctorat). Le score pour un ménage est le nombre total d'années d'étude réussies des membres du ménage rapporté à la somme des années d'études potentielles qu'ils auraient pu atteindre.

Si on considère que le capital humain constitue un « moyen » et qu'un niveau élevé d'éducation est nécessaire pour accéder à un niveau de vie adéquat, la possibilité des plus pauvres du point de vue monétaire d'échapper à leurs situations apparaît limitée. Plus de la moitié des individus du quartile des plus démunis ont interrompu leurs études au cycle primaire, alors qu'un sur dix « seulement » se trouve dans le même cas dans le quartile le plus riche. A peine 14% ont atteint le lycée dans le premier groupe, contre presque 70% du quartile le plus élevé en termes de revenu.

L'insertion sociale

La pauvreté du point de vue de l'insertion sociale est un phénomène assez rarement considéré dans les études économiques. Pourtant les analyses sociologiques insistent sur le fait que la marginalisation ou l'exclusion conduit à développer une « culture de la pauvreté » dont il est difficile de sortir (persistance de la pauvreté). Il convient également de souligner que le capital social permet d'accéder

à certains services, de saisir des opportunités ou d'influer sur des décisions susceptibles d'avoir un impact sur ses conditions de vie.

Différents critères peuvent être considérés pour appréhender empiriquement le concept d'exclusion sociale : sentiment subjectif d'exclusion, faible participation à la vie économique, politique ou sociale, exclusion des réseaux d'entraide et de solidarité, accès à l'information, etc. Partant des variables disponibles, nous retiendrons ici trois types d'indicateurs : l'appartenance à des associations ; l'existence et la diversité des types d'aide mobilisables ; et le niveau d'information.

Tableau P-4
Caractéristique de l'insertion sociale suivant le niveau de revenu

| <i>% de ceux qui :</i> | 1^{er} quartile | 2^e quartile | 3^e quartile | 4^e quartile | Total |
|--|------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|--------------|
| <i>Appartenance à une association</i> | | | | | |
| Aucun membre du ménage n'est dans une association | 38,3 | 38,0 | 37,7 | 34,4 | 37,1 |
| Le ménage fait partie de 3 types d'association ou plus | 29,9 | 30,1 | 28,4 | 34,9 | 30,9 |
| <i>Diversité des types d'aide ou soutien</i> | | | | | |
| Ne peuvent compter sur aucun type d'aide | 8,0 | 8,0 | 6,9 | 8,0 | 7,7 |
| Peuvent compter sur au moins trois types d'aide | 35,4 | 28,6 | 27,0 | 24,1 | 28,8 |
| <i>Niveau d'information</i> | | | | | |
| Suivent les informations | 70,6 | 79,4 | 90,1 | 95,6 | 83,9 |
| <i>dont régulièrement</i> | 16,8 | 21,6 | 28,3 | 45,8 | 28,2 |

Source : Enquête 1-2-3, module *Multiplés dimensions de la pauvreté*, 2003, DIAL/INSTAT/MADIO.

La très faible corrélation entre le niveau de marginalisation ou d'exclusion sociale et la pauvreté monétaire dans la capitale malgache constitue la première remarque. La différence est faible entre le quartile de revenu le plus pauvre et le plus riche concernant le degré d'insertion dans les associations. Si au total, 37% des ménages n'appartiennent à aucune association, les pourcentages sont respectivement de 38% et 34% pour le premier et le dernier quartile. Ceux qui déclarent ne pouvoir compter sur aucun type d'aide en cas de difficultés représentent 8% de la population, ce qui n'est pas négligeable, bien qu'il soit difficile de donner une appréciation objective sur l'importance ou la faiblesse de ce chiffre faute de référence. En tout cas, il convient de noter qu'ils sont aussi nombreux à être exclus de tout réseau d'aide et de soutien quel que soit le quartile de revenu considéré.

Lorsqu'on s'intéresse à la diversité des types d'aide que les ménages peuvent solliciter, les pauvres du point de vue monétaire apparaissent relativement plus avantagés (35% du quartile le plus pauvre peuvent compter sur trois types d'aide ou plus contre moins du quart pour le quartile le plus riche). Toutefois, ce constat mérite d'être approfondi dans la mesure où, d'une part, on ne dispose pas d'information sur l'importance (ou la qualité) de l'aide mobilisable. La diversité des soutiens possibles n'assure pas forcément la résolution du problème auquel le ménage est confronté (cela peut être le cas si le réseau d'entraide sollicité ne comprend que des ménages pauvres). D'autre part, si les ménages à faibles revenus ont la possibilité de recourir à différents types d'aide auxquels ils sont en fait dépendants, ce résultat ne peut s'interpréter positivement. Bénéficiaire de certaines formes d'aide réservées aux plus défavorisés peut même stigmatiser les individus et créer un sentiment d'exclusion par rapport au reste de la société¹.

Globalement, il s'avère que les pauvres du point de vue du capital social forment un groupe très spécifique à Antananarivo qui ne se recoupe que très faiblement avec celui des plus démunis du point de vue monétaire. Une analyse plus fine est nécessaire pour déterminer les caractéristiques des premiers. Il convient par ailleurs de distinguer d'une part, ceux pour lesquels l'exclusion est subie et d'autre part ceux qui se retrouvent dans cette situation par choix pour manifester une volonté d'autonomie ou d'indépendance.

¹ On peut citer le cas des bénéficiaires des allocations chômage par exemple dans les pays développés. Dans le cas des pays pauvres comme Madagascar, le souci de ne pas être identifié et classé parmi les plus démunis peut expliquer les réticences à accepter l'aide et le suivi proposé par certaines ONG.

Tableau P-5
Caractéristique de l'insertion sociale suivant le sexe du chef de ménage

| % de ceux qui : | Ménages dirigés par un homme | Ménages dirigés par une femme | Total |
|--|---------------------------------|----------------------------------|--------------|
| <i>Appartenance à une association</i> | | | |
| Aucun membre du ménage n'est dans une association | 36,1 | 41,5 | 37,1 |
| Le ménage fait partie de trois types d'association ou plus | 31,5 | 28,2 | 30,9 |
| <i>Diversité des types d'aide ou soutien</i> | | | |
| Ne peuvent compter sur aucun type d'aide | 7,5 | 8,6 | 7,7 |
| Peuvent compter sur au moins trois types d'aide | 29,4 | 26,5 | 28,8 |
| <i>Niveau d'information</i> | | | |
| Suivent les informations dont régulièrement | 85,8 30,1 | 75,8 19,7 | 83,9 28,2 |

Source : Enquête 1-2-3, module *Multiplés dimensions de la pauvreté*, 2003, DIAL/INSTAT/ MADIO.

Pour compléter cette approche, une autre catégorie d'indicateur a été considérée pour évaluer l'intégration sociale d'un individu : le degré d'information au quotidien. Que ce soit une démarche volontaire ou la conséquence du manque de moyens ou de temps, ne pas suivre les informations reflète une certaine marginalisation. Ce phénomène touche 16% de l'ensemble de la population, mais surtout le pourcentage monte à 30% pour le quartile des plus pauvres en termes de revenu. Le suivi régulier des nouvelles constitue un moyen de s'instruire et d'enrichir son capital humain, mais c'est également une condition pour mieux s'insérer ou participer à la vie sociale et politique. Au vu des résultats, il s'agit d'un luxe réservé à une minorité puisqu'en moyenne 28 % seulement des individus déclarent suivre régulièrement les informations, et ils ne sont que 17% dans le quartile des plus pauvres (contre 46% pour le quartile des plus riches).

L'hypothèse selon laquelle les ménages dirigés par les femmes encourent plus souvent le risque de se trouver marginalisés est couramment postulée, sans que l'on puisse tester sa validité. L'analyse du cas de la capitale malgache confirme dans une certaine mesure cette présomption. En effet, 42% des ménages dont le chef est une femme ne sont membres d'aucune association (le pourcentage correspondant est de 37% pour l'ensemble). Parallèlement, 20% seulement d'entre eux suivent régulièrement les informations (contre 30% chez les ménages dirigés par les hommes).

La sécurité physique

L'insécurité physique est une forme de pauvreté. Le sentiment de sécurité est un besoin en soi, mais il a également une influence sur les conditions de vie d'un individu. De manière directe, les agressions ont un impact sur la santé ou sur les biens d'un individu. Indirectement, l'insécurité peut limiter les marges de manœuvre. A titre d'exemple, l'importance des risques de violence entraîne des contraintes en termes de déplacements pouvant empêcher de saisir certaines opportunités d'emploi.

Sans atteindre des niveaux particulièrement alarmants, la situation dans la capitale malgache peut être considérée comme préoccupante dans la mesure où 17% des ménages ont eu un de ses membres victimes d'un acte d'agression et 12% des individus enquêtés déclarent avoir été personnellement victimes au cours de l'année écoulée.

Tableau P-6
Insécurité suivant le niveau de revenu

| % | 1 ^{er} quartile | 2 ^e quartile | 3 ^e quartile | 4 ^e quartile | Total |
|--|-----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|-------|
| <i>Insécurité</i> | | | | | |
| Un membre du ménage a été victime de violence | 14,1 | 17,9 | 20,2 | 17,3 | 17,4 |
| Dont personnellement victime | 9,5 | 11,6 | 14,6 | 12,2 | 11,9 |
| Une personne du quartier a été victime de violence | 30,5 | 23,7 | 23,4 | 28,1 | 26,4 |

Source : Enquête 1-2-3, module *Multiplés dimensions de la pauvreté*, 2003, DIAL/INSTAT/ MADIO.

A priori, il n'y a pas de relation claire entre le niveau de revenu et l'insécurité. Le quartile des plus bas revenus est sans doute un peu moins souvent la cible des agressions – bien que la différence ne soit pas forcément significative (9,5% de victimes pour le premier quartile contre 12,2% pour le dernier). Toutefois, le niveau d'insécurité dans les quartiers où ils habitent est aussi (voire plus) élevé que dans les quartiers des plus riches.

3. La pauvreté subjective : des indicateurs basés sur les perceptions

L'objectif dans cette partie est de centrer l'analyse sur l'appréciation des individus eux-mêmes de leurs conditions de vie. Une telle approche se justifie dans la mesure où le sentiment de bien-être – auquel on se réfère (par opposition) pour appréhender la pauvreté – est avant tout une notion subjective. Fonder l'analyse sur la perception de la population permet d'échapper au caractère "normatif" de la définition du concept de pauvreté. Ainsi, on évite d'imposer un mode de vie unique. La détermination des besoins et du seuil de référence est laissée à l'appréciation des enquêtés.

Une attention particulière sera portée sur les éventuelles différences entre les hommes et les femmes en termes de perceptions. Les analyses seront donc déclinées suivant le genre, parallèlement au quartile de revenu, lorsque cela s'avère pertinent. On peut en effet supposer que les critères considérés pour évaluer les conditions de vie de son ménage varient selon le sexe de la personne enquêtée. Des études sur plusieurs pays ont par exemple montré que les femmes ont tendance à être plus négatives dans l'appréciation de l'évolution des niveaux de vie et qu'elles se révèlent plus anxieuses concernant l'avenir². Les différences peuvent aussi bien porter sur le niveau d'exigence (le seuil de référence) que sur les critères (type de besoins) pour définir l'état de privations. L'expression de points de vue plus pessimistes de la part des femmes pourrait témoigner d'une moindre importance accordée à leurs aspirations, sachant qu'elles sont le plus souvent socialement dominées.

Le bien-être subjectif

Une première approche de la pauvreté subjective consiste à s'intéresser à la perception globale de chaque individu du bien-être de son ménage. Les premières analyses sur le bien-être subjectif (ou « *happiness* ») datent des années soixante-dix, avec notamment les travaux pionniers de Easterlin. Ce thème est aujourd'hui au centre d'une nouvelle vague de recherche avec la jonction récente établie avec la notion de pauvreté – dorénavant considérée suivant son acception la plus large. Ce renouveau découle en particulier de la disponibilité de bases de données statistiques représentatives regroupant aussi bien des variables économiques standards (sur l'emploi, les revenus, la consommation, etc.) que des variables d'opinions concernant différents domaines de la vie des individus (satisfaction des besoins, sentiment d'exclusion, appréciation de l'environnement socio-politique, système de valeurs, etc.). Toutefois, la grande majorité des travaux empiriques existants portent sur les pays développés. Les rares analyses appliquées au cas des pays en développement, notamment pauvres, sont dans leur phase exploratoire.

Ainsi, l'enjeu est de taille, le but étant de caractériser la pauvreté subjective dans un pays pauvre comme Madagascar. Même si on se focalise uniquement sur la question la plus usuelle s'intéressant à la relation entre le revenu et le bien-être subjectif, l'approche apporte un éclairage original et novateur sur la manière dont les individus perçoivent les conditions de vie de leurs ménages.

L'appréciation globale de la population du bien-être de leur ménage 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 (52%) qui déclare vivre difficilement et qui sont ainsi à classer dans la catégorie des pauvres. L'incidence de la pauvreté subjective est donc très élevée.

² Voir notamment les résultats de l'enquête réalisée par Gallup International et le Forum économique de Davos auprès de 41 000 personnes dans 51 pays en novembre et décembre 2003. Une étude citée dans *Le Monde* datée du 19 octobre 2004.

Tableau P-7
Evaluation du bien-être subjectif du ménage selon le niveau de revenu

| % de ceux qui déclarent : | 1 ^{er} quartile | 2 ^e quartile | 3 ^e quartile | 4 ^e quartile | Total |
|---------------------------|-----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|-------|
| Ça va bien | 0,2 | 0,3 | 0,4 | 4,3 | 1,3 |
| Ça va à peu près | 10,2 | 18,3 | 25,2 | 50,6 | 26,1 |
| Il faut faire attention | 12,2 | 19,5 | 26,8 | 23,0 | 20,4 |
| Vit difficilement | 77,4 | 62,0 | 47,7 | 22,0 | 52,2 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

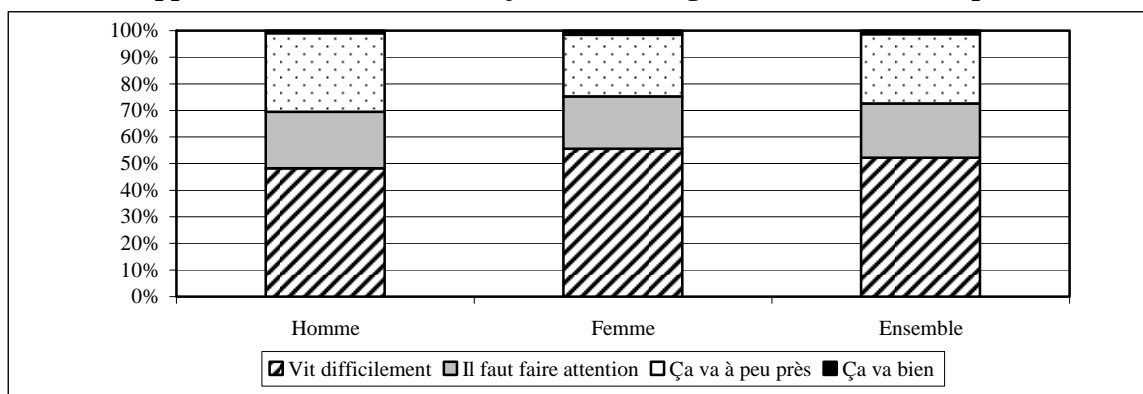
Source : Enquête 1-2-3, module *Multiplés dimensions de la pauvreté*, 2003, DIAL/INSTAT/ MADIO.

L'importance du revenu pour le bien-être est évidente dans la mesure où un individu sur dix seulement exprime sa satisfaction dans le quartile des plus faibles revenus. Plus des trois-quarts 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 l'approche subjective.

De manière générale, les conditions de vie sont loin d'être satisfaisantes dans la capitale malgache puisque, même chez le quartile des plus riches du point de vue monétaire, 22% déclarent éprouver des difficultés dans leur quotidien, auxquels s'ajoutent 23% qui ressentent une certaine vulnérabilité.

D'autres facteurs qui ne sont pas liés au revenu entrent en jeu dans l'évaluation du bien-être. En plus des caractéristiques propres aux ménages (santé, insertion, etc.), l'environnement global qui prévaut dans l'agglomération ou dans le pays (niveau de développement des infrastructures, sécurité, stabilité politique, état de la démocratie, etc.) influe également sur la perception de bien-être. Les critères implicites pour apprécier la situation des ménages s'avèrent sensiblement différents selon le sexe de l'individu enquêté. Les femmes affirment ainsi plus souvent que les conditions de vie de leur ménage sont difficiles (c'est le cas de 56% d'entre elles, alors qu'ils ne sont que 48% chez les hommes), alors que les ménages auxquels elles appartiennent se répartissent de façon identique à ceux des hommes en termes de revenus.

Graphique P-1
Appréciation du bien être subjectif du ménage selon le sexe de l'enquêté



Source : Enquête 1-2-3, module *Multiplés dimensions de la pauvreté*, 2003, DIAL/INSTAT/ MADIO.

Notons par ailleurs que 60% des ménages dont le chef travaille dans l'informel estiment mener une vie difficile. Ils sont 54,5% chez les ménages dirigés par des femmes à avoir le même sentiment. A priori, ces derniers ne se distinguent pas des autres catégories de ménages quant à l'appréciation subjective de leurs conditions. Mais une analyse plus approfondie recoupant les caractéristiques objectives de ces ménages avec leurs perceptions est nécessaire pour déterminer précisément si un groupe spécifique d'individu est plus enclin ou non à se sentir pauvre d'un point de vue subjectif, indépendamment des critères habituellement retenus pour cerner la pauvreté.

Les besoins vitaux selon la population

Le concept classique de satisfaction des besoins vitaux pour définir la pauvreté permet de proposer une autre approche de la pauvreté d'un point de vue subjectif. Contrairement aux indicateurs habituellement utilisés qui fixent a priori des critères objectifs, on demande à la population de déterminer les besoins qu'ils considèrent vitaux et de s'exprimer sur leur niveau de satisfaction concernant ces derniers.

Dans un premier temps, une liste de 26 items a été proposée aux personnes enquêtées. Ces derniers ont été sollicités pour donner leur avis sur le caractère essentiel ou non de chaque item pour avoir une condition de vie correcte. Suivant le principe du consensus, nous avons retenu les items considérés comme absolument nécessaires par la grande majorité des enquêtés pour sélectionner les besoins minima qui serviront à définir la pauvreté.

Globalement, les besoins considérés comme vitaux par plus des trois quarts de la population sont :

- Avoir un logement (en tant que locataire ou propriétaire)
- Prendre trois repas par jour tous les jours
- Pouvoir se soigner quand on est malade
- Avoir un travail stable et durable
- Pouvoir envoyer les enfants à l'école
- Avoir accès à l'eau

D'autres besoins viennent s'y ajouter si on retient les items pour lesquels quel que soit le quartile de revenu, la majorité estime que c'est indispensable :

- Avoir des tables et des lits dans la maison
- Avoir accès à l'électricité
- Manger des céréales ou tubercules tous les jours
- Avoir un poste de radio
- Pouvoir s'occuper de son corps (savons, coiffeurs, etc.)
- Pouvoir acheter des produits d'entretien (savon, cire, etc.)
- Avoir un logement spacieux (loué ou non)

Ils sont retenus parmi les besoins indispensables par les deux tiers de la population.

Notons au passage que 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). La possession d'un poste de radio – à laquelle 68% des Tananariviens accordent une extrême importance – constitue toutefois un critère peu souvent considéré. Le poste permet d'avoir accès à l'information et d'éviter un sentiment d'isolement qui est considéré comme une forme de pauvreté.

Par ailleurs, le phénomène d'attrition des préférences ou d'auto-limitation des aspirations souvent observées chez les plus démunis est clairement établi. Quel que soit l'item considéré, le pourcentage d'individus qui le classe comme indispensable augmente avec le quartile de revenu. A titre d'illustration, avoir un logement est jugé indispensable pour 88% du quartile le plus pauvre contre 95% pour le quartile le plus riche du point de vue monétaire. La différence d'appréciation est encore plus frappante pour certains besoins comme l'accès à l'eau ou à l'électricité classés comme vital respectivement pour 81% et 82% du quartile le plus élevé alors qu'ils « ne sont que » 67% et 58% chez les plus pauvres à considérer ces services comme indispensables.

Certains besoins comme le fait d'« avoir plusieurs vêtements pour se changer (au moins deux) », d'« avoir plusieurs paires de chaussures (au moins deux) » ou de « manger de la viande ou du poisson tous les jours » que la majorité des plus riches estiment comme indispensable (respectivement 61%, 57% et 54%) ne font pas partie des besoins minimum pour la majorité des individus du quartile de revenu le plus faible (seulement 43%, 38% et 30% les considèrent essentiels).

Tableau P-8
Les besoins vitaux d'après la population selon le quartile de revenu

| % de ceux qui considèrent que c'est indispensable | 1 ^{er} quartile | 2 ^e quartile | 3 ^e quartile | 4 ^e quartile | Total |
|--|-----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|-------|
| - Avoir un logement (en tant que locataire ou propriétaire) | 88,4 | 92,1 | 94,5 | 94,8 | 92,4 |
| - Prendre trois repas par jour tous les jours | 85,6 | 93,0 | 93,0 | 94,2 | 91,4 |
| - Pouvoir se soigner quand on est malade | 86,3 | 89,7 | 91,8 | 93,0 | 90,2 |
| - Avoir un travail stable et durable | 82,4 | 85,7 | 89,0 | 89,6 | 86,7 |
| - Pouvoir envoyer les enfants à l'école | 80,2 | 84,8 | 88,9 | 85,3 | 84,8 |
| - Avoir accès à l'eau | 67,0 | 73,5 | 74,6 | 80,9 | 74,0 |
| - Avoir des tables et des lits dans la maison | 61,0 | 73,6 | 77,9 | 78,9 | 72,8 |
| - Avoir accès à l'électricité | 57,9 | 69,5 | 76,0 | 82,2 | 71,4 |
| - Manger des céréales ou tubercules tous les jours | 65,8 | 69,8 | 72,0 | 68,5 | 69,0 |
| - Avoir un poste de radio | 60,5 | 65,6 | 70,9 | 75,3 | 68,1 |
| - Pouvoir s'occuper de son corps (savons, coiffeurs, etc.) | 57,2 | 63,5 | 70,4 | 76,7 | 67,0 |
| - Pouvoir acheter des produits d'entretien (savon, cire, etc.) | 52,8 | 64,6 | 68,6 | 75,3 | 65,3 |
| - Avoir un logement spacieux (loué ou non) | 52,8 | 62,9 | 62,2 | 72,4 | 62,6 |
| - Pouvoir prendre le bus (ou équivalent) pour aller travailler | 47,6 | 56,5 | 60,1 | 61,1 | 56,3 |
| - Manger des légumes tous les jours | 48,7 | 50,8 | 56,4 | 58,6 | 53,6 |
| - Pouvoir acheter un poste de télévision | 38,2 | 46,1 | 55,8 | 64,5 | 51,1 |
| - Avoir au moins 2 vêtements pour se changer | 42,5 | 47,0 | 50,9 | 61,0 | 50,4 |
| - Ne pas avoir trop d'enfants (maîtrise de la fécondité) | 41,4 | 46,0 | 51,9 | 48,8 | 47,0 |
| - Avoir plusieurs paires de chaussures (au moins deux) | 37,6 | 43,1 | 47,1 | 56,5 | 46,1 |
| - Un bon repas les jours de fête (dimanche, cérémonie, etc.) | 36,9 | 41,8 | 43,5 | 53,2 | 43,8 |
| - Manger de la viande ou du poisson tous les jours | 30,3 | 36,4 | 37,2 | 54,3 | 39,6 |
| - Pouvoir prendre le taxi en cas de nécessité (cas d'urgence) | 29,3 | 35,2 | 36,6 | 47,4 | 37,1 |
| - Ne pas travailler nuit et jour | 30,1 | 32,1 | 26,1 | 30,6 | 29,7 |
| - Prendre des vacances une fois par an (voyage) | 23,2 | 23,2 | 29,0 | 41,2 | 29,2 |
| - Pouvoir offrir des cadeaux quand il le faut | 20,7 | 23,2 | 26,3 | 34,3 | 26,1 |
| - Avoir un moyen de transport personnel (moto, vélo, etc.) | 17,7 | 20,0 | 23,7 | 36,8 | 24,6 |

Source : Enquête 1-2-3, module *Multiplés dimensions de la pauvreté*, 2003, DIAL/INSTAT/ MADIO.

Toutefois, le classement relatif des biens ou items selon leur caractère vital ne varie pas beaucoup suivant le quartile de revenu à quelques exceptions près :

- l'accès à l'électricité apparaît relativement plus indispensable pour les riches (le quartile des plus favorisés en termes de revenu qui le classe en sixième position) que pour les pauvres (qui le classe en dixième position)
- De même, l'achat d'un poste de télévision est relativement plus important pour ceux appartenant au quartile de revenu le plus élevé ;
- A l'inverse, manger des tubercules et des céréales tous les jours se classe en septième position parmi les priorités chez les pauvres du point de vue monétaire alors que cet item se situe au treizième rang seulement pour le quartile des plus riches

Nous avons évoqué plus haut la possibilité d'une différence entre les hommes et les femmes dans le choix des critères pour estimer que les conditions de vie de leurs ménages sont correctes. Mais globalement, les besoins considérés comme vitaux sont identiques pour les deux sexes. Les femmes se distinguent toutefois par des consensus un peu plus massifs sur l'importance de certaines caractéristiques du logement : l'accès à l'eau (76% des femmes contre 72% des hommes soulignent son caractère essentiel) ; l'accès à l'électricité (73% contre 70%) ; la taille du logement (respectivement 64% et 60%). Il en est de même pour les besoins liés aux soins du corps (69% contre 65%) ainsi que ceux concernant le mode de transport (59% des femmes considèrent que pouvoir prendre le bus est indispensable, alors qu'ils sont 54% chez les hommes à partager une telle opinion).

Tableau P-9
Les besoins vitaux selon le sexe de l'individu enquêté

| % de ceux qui considèrent que c'est indispensable | Homme | Femme | Total |
|--|-------|-------|-------|
| - Avoir un logement (en tant que locataire ou propriétaire) | 93,2 | 91,8 | 92,4 |
| - Prendre trois repas par jour tous les jours | 91,6 | 91,3 | 91,4 |
| - Pouvoir se soigner quand on est malade | 90,6 | 89,9 | 90,2 |
| - Avoir un travail stable et durable | 86,3 | 87,0 | 86,7 |
| - Pouvoir envoyer les enfants à l'école | 84,1 | 85,4 | 84,8 |
| - Avoir accès à l'eau | 71,8 | 75,9 | 74,0 |
| - Avoir des tables et des lits dans la maison | 71,6 | 73,9 | 72,8 |
| - Avoir accès à l'électricité | 69,6 | 72,9 | 71,4 |
| - Manger des céréales ou tubercules tous les jours | 68,4 | 69,5 | 69,0 |
| - Avoir un poste de radio | 67,3 | 68,8 | 68,1 |
| - Pouvoir s'occuper de son corps (savons, coiffeurs, etc.) | 64,9 | 68,7 | 67,0 |
| - Pouvoir acheter des produits d'entretien (savon, cire, etc.) | 64,0 | 66,5 | 65,3 |
| - Avoir un logement spacieux (loué ou non) | 60,8 | 64,1 | 62,6 |
| - Pouvoir prendre le bus (ou équivalent) pour aller travailler | 53,8 | 58,5 | 56,3 |
| - Manger des légumes tous les jours | 50,9 | 55,9 | 53,6 |
| - Pouvoir acheter un poste de télévision | 51,0 | 51,3 | 51,1 |
| - Avoir au moins 2 vêtements pour se changer | 48,9 | 51,7 | 50,4 |
| - Ne pas avoir trop d'enfants (maîtrise de la fécondité) | 46,1 | 47,8 | 47,0 |
| - Avoir plusieurs paires de chaussures (au moins deux) | 44,6 | 47,4 | 46,1 |
| - Un bon repas les jours de fête (dimanche, cérémonie, etc.) | 42,9 | 44,6 | 43,8 |
| - Manger de la viande ou du poisson tous les jours | 38,6 | 40,4 | 39,6 |
| - Pouvoir prendre le taxi en cas de nécessité (cas d'urgence) | 33,2 | 40,5 | 37,1 |
| - Ne pas travailler nuit et jour | 26,7 | 32,3 | 29,7 |
| - Prendre des vacances une fois par an (voyage) | 28,8 | 29,5 | 29,2 |
| - Pouvoir offrir des cadeaux quand il le faut | 24,9 | 27,2 | 26,1 |
| - Avoir un moyen de transport personnel (moto, vélo, etc.) | 23,2 | 25,7 | 24,6 |

Source : Enquête 1-2-3, module *Multiplés dimensions de la pauvreté*, 2003, DIAL/INSTAT/ MADIO.

La satisfaction des besoins minimum

Concernant chacun des besoins fondamentaux retenus, les ménages ont été interrogés sur leur niveau de satisfaction, compte tenu de leur consommation effective. Ainsi, sont considérées comme pauvres les personnes qui présentent les conditions les plus difficiles se caractérisant par un manque cumulé d'un certain nombre d'éléments de confort (pris dans un sens large).

Certes, une telle approche revêt encore un aspect normatif dans la mesure où le choix des questions permettant d'identifier les formes de privation, reste à l'initiative de l'analyste. Il convient également de s'interroger sur l'importance relative des différents items, et donc sur le poids à accorder à chaque type de manques constatés en particulier si on souhaite construire un indicateur synthétique. En fait, le pourcentage d'individus considérant un item comme essentiel donne une estimation de son importance en tant que besoin. Ce chiffre peut donc être retenu pour attribuer un poids relatif à chaque item.

Nous nous limiterons ici à quelques indicateurs très simples pour apprécier les conditions de vie de la population et évaluer l'ampleur de la pauvreté. Si on s'intéresse d'abord au degré de satisfaction pour chacun des 11 besoins considérés comme vitaux par la population³, ceux qui ne s'estiment pas du tout satisfaits représentent globalement entre 10% et 25% selon l'item retenu. Parmi les six critères jugés les plus importants, l'accès au service de santé se révèle être le plus problématique. Un quart des tananariens manifestent leur extrême insatisfaction dans ce domaine, et au total 61% sont globalement insatisfaits. Le pourcentage est particulièrement élevé pour le quartile des plus démunis avec près de trois quarts de mécontents concernant l'accessibilité des soins et des médicaments en cas de maladie.

³ Nous ne disposons pas dans l'enquête des informations sur la possession ou non de postes de radio par le ménage.

Tableau P-10
Les besoins non satisfaits suivant le quartile de revenu

| <i>% de ceux qui sont non satisfaits</i> | 1^{er} quartile | 2^e quartile | 3^e quartile | 4^e quartile | Total |
|--|------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|--------------|
| <u>Alimentation</u> | | | | | |
| - Nombre de repas par jour pour vous et votre ménage** | 69,7 | 58,6 | 50,1 | 25,9 | 51,0 |
| dont pas du tout satisfait | 25,7 | 13,7 | 8,8 | 3,6 | 13,0 |
| - Consommation de céréales / tubercules par jour* | 76,6 | 68,8 | 54,8 | 29,3 | 57,4 |
| dont pas du tout satisfait | 25,3 | 15,5 | 7,4 | 1,9 | 12,5 |
| - Consommation de légumes par jour | 69,8 | 61,0 | 52,0 | 31,8 | 53,6 |
| dont pas du tout satisfait | 20,4 | 10,3 | 5,0 | 1,7 | 9,4 |
| - Consommation de viande ou de poisson par jour | 89,4 | 86,2 | 77,0 | 45,2 | 74,4 |
| dont pas du tout satisfait | 53,3 | 34,7 | 27,9 | 8,3 | 31,1 |
| - Repas les jours de fête (dimanche, cérémonie, etc.) | 77,6 | 68,6 | 59,9 | 33,2 | 59,8 |
| dont pas du tout satisfait | 33,9 | 21,3 | 18,5 | 4,0 | 19,4 |
| <u>Habillement</u> | | | | | |
| - Vêtements pour vous et pour votre ménage | 82,2 | 77,8 | 68,6 | 41,0 | 67,4 |
| dont pas du tout satisfait | 35,9 | 23,9 | 16,9 | 4,3 | 20,2 |
| - Chaussures pour vous et votre ménage | 84,0 | 79,0 | 70,5 | 43,1 | 69,1 |
| dont pas du tout satisfait | 39,2 | 27,4 | 18,8 | 5,0 | 22,6 |
| <u>Logement</u> | | | | | |
| - Votre logement (loué ou non) ** | 70,4 | 65,8 | 56,4 | 38,3 | 57,7 |
| dont pas du tout satisfait | 33,6 | 25,3 | 15,7 | 8,4 | 20,8 |
| - Accès à l'eau ** | 56,0 | 55,8 | 41,9 | 29,2 | 45,7 |
| dont pas du tout satisfait | 21,3 | 19,8 | 10,4 | 7,5 | 14,7 |
| - Accès à l'électricité * | 70,6 | 58,3 | 44,2 | 25,4 | 49,4 |
| dont pas du tout satisfait | 39,9 | 28,7 | 14,9 | 4,9 | 21,9 |
| - Les meubles de la maison * | 83,7 | 75,5 | 69,4 | 44,8 | 68,3 |
| dont pas du tout satisfait | 37,1 | 28,5 | 19,6 | 7,3 | 23,1 |
| - Les produits d'entretien (savon, cire, etc.) * | 67,2 | 61,5 | 51,1 | 27,2 | 51,7 |
| dont pas du tout satisfait | 20,5 | 15,6 | 8,7 | 2,5 | 11,8 |
| <u>Santé, soins du corps</u> | | | | | |
| - Soins, médicaments en cas de maladie ** | 73,6 | 70,2 | 61,1 | 39,4 | 61,0 |
| dont pas du tout satisfait | 36,3 | 28,5 | 22,0 | 10,6 | 24,4 |
| - Propreté, soins du corps (savons, coiffeurs, etc.) * | 63,4 | 55,7 | 49,4 | 24,2 | 48,2 |
| dont pas du tout satisfait | 20,8 | 12,5 | 8,6 | 2,3 | 11,0 |
| <u>Transports</u> | | | | | |
| - Moyens de transports utilisés | 80,2 | 74,3 | 63,6 | 46,1 | 66,0 |
| dont pas du tout satisfait | 39,2 | 30,1 | 19,8 | 12,4 | 25,4 |
| <u>Education et loisirs</u> | | | | | |
| - Education des enfants ** | 64,3 | 60,6 | 44,3 | 26,4 | 49,6 |
| dont pas du tout satisfait | 22,5 | 15,4 | 10,3 | 4,6 | 13,5 |
| - Loisirs (ou vacances) pour vous et votre ménage | 88,0 | 89,7 | 81,6 | 62,4 | 80,4 |
| dont pas du tout satisfait | 62,6 | 56,0 | 42,0 | 18,3 | 44,7 |
| <u>Relations</u> | | | | | |
| - Relations avec la famille et les amis | 60,2 | 55,5 | 50,9 | 40,3 | 51,7 |
| dont pas du tout satisfait | 17,3 | 16,2 | 12,7 | 6,1 | 13,1 |
| - Aide aux parents en difficulté | 74,9 | 73,1 | 68,9 | 52,9 | 67,4 |
| dont pas du tout satisfait | 38,9 | 34,8 | 32,9 | 12,6 | 29,8 |

Source : Enquête 1-2-3, module *Multiplés dimensions de la pauvreté*, 2003, DIAL/INSTAT/ MADIO.

** considérés comme des besoins vitaux par trois quarts de la population. * considérés comme vitaux par deux tiers de la population.

La situation des habitants de la capitale en termes de logement n'est pas non plus très reluisante au vu de l'insatisfaction exprimée par 58% d'entre eux (ils sont 70% dans le quartile des plus faibles revenus). Un individu sur cinq se déclare pas du tout satisfait de sa condition d'habitation (ils sont un sur trois chez les plus pauvres du point de vue monétaire). Enfin, on mesure l'ampleur de la pauvreté lorsqu'on constate qu'une bonne moitié de la population estime qu'ils ne parviennent pas à s'alimenter de façon correcte en assurant les trois repas quotidiens. Le pourcentage d'insatisfaits est loin d'être négligeable puisqu'ils sont 70% chez les plus pauvres monétairement. Même dans le quartile des revenus les plus élevés, ils sont encore 26% à être dans ce cas.

Si les besoins considérés comme vitaux ne changent pas suivant le sexe de l'individu enquêté (voir tableau P-11), les seuils de satisfaction varient sensiblement. Le fait que les niveaux d'exigence sont plus élevés chez les femmes se confirme étant donné qu'elles sont plus nombreuses à se déclarer insatisfaites sur un certain nombre d'aspects de la vie de leur ménage. La différence en termes d'appréciation est surtout marquée concernant l'accès à la santé (64% des femmes expriment leur insatisfaction contre 58% chez les hommes). Ce résultat découle d'une part de la nécessité de soins et de suivis médicaux spécifiques au cours des grossesses et d'autre part du rôle particulier joué plus fréquemment par les femmes pour surveiller la santé des enfants.

Tableau P-11
Les besoins non satisfaits dans le ménage suivant le sexe de l'enquêté

| <i>% de ceux qui sont non satisfaits</i> | Homme | Femme | Total |
|--|--------------|--------------|--------------|
| <u>Alimentation</u> | | | |
| - Nombre de repas par jour pour vous et votre ménage** | 49,0 | 52,8 | 51,0 |
| dont pas du tout satisfait | 12,7 | 13,2 | 13,0 |
| - Consommation de céréales / tubercules par jour* | 55,2 | 59,2 | 57,4 |
| dont pas du tout satisfait | 12,1 | 12,9 | 12,5 |
| <u>Logement</u> | | | |
| - Votre logement (loué ou non) ** | 55,6 | 59,5 | 57,7 |
| dont pas du tout satisfait | 20,6 | 20,9 | 20,8 |
| - Accès à l'eau ** | 44,4 | 46,8 | 45,7 |
| dont pas du tout satisfait | 14,3 | 15,1 | 14,7 |
| - Accès à l'électricité * | 47,7 | 50,9 | 49,4 |
| dont pas du tout satisfait | 22,6 | 21,3 | 21,9 |
| - Les meubles de la maison * | 65,9 | 70,4 | 68,3 |
| dont pas du tout satisfait | 21,8 | 24,3 | 23,1 |
| - Les produits d'entretien (savon, cire, etc.) * | 48,6 | 54,4 | 51,7 |
| dont pas du tout satisfait | 11,9 | 11,8 | 11,8 |
| <u>Santé, soins du corps</u> | | | |
| - Soins, médicaments en cas de maladie ** | 57,8 | 63,8 | 61,0 |
| dont pas du tout satisfait | 22,2 | 26,2 | 24,4 |
| - Propreté, soins du corps (savons, coiffeurs, etc.) * | 46,7 | 49,4 | 48,2 |
| dont pas du tout satisfait | 10,7 | 11,4 | 11,0 |
| <u>Education</u> | | | |
| - Education des enfants ** | 48,9 | 50,2 | 49,6 |
| dont pas du tout satisfait | 13,0 | 13,9 | 13,5 |
| <u>Relations</u> | | | |
| - Relations avec la famille et les amis | 48,1 | 54,8 | 51,7 |
| dont pas du tout satisfait | 11,4 | 14,5 | 13,1 |
| - Aide aux parents en difficulté | 64,0 | 70,3 | 67,4 |
| dont pas du tout satisfait | 29,1 | 30,4 | 29,8 |

Source : Enquête 1-2-3, module *Multiplés dimensions de la pauvreté*, 2003, DIAL/INSTAT/ MADIO.

** considérés comme des besoins vitaux par trois quarts de la population. * considérés comme vitaux par deux tiers de la population. Nous n'avons retenu ici que les besoins vitaux et ceux pour lesquels les différences entre homme et femme sont notoires.

Si on définit maintenant la pauvreté par le cumul des privations relativement aux 11 besoins essentiels, 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. 30% manifestent leur insatisfaction (entière ou relative) pour 9 types de besoins ou plus. Le pourcentage monte à 52% si on retient comme seuil le cumul de 6 formes de privations 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).

Tableau P-12
Cumul des besoins « pas du tout satisfaits » ou « non satisfaits » suivant le quartile de revenu

| <i>% de ceux qui se déclarent « pas du tout satisfaits » pour :</i> | 1^{er} quartile | 2^e quartile | 3^e quartile | 4^e quartile | Total |
|---|------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|--------------|
| 0 item (parmi les besoins minimum) | 28,9 | 41,3 | 55,0 | 74,7 | 50,0 |
| 1 item (parmi les besoins minimum) | 16,4 | 13,9 | 17,4 | 12,8 | 15,1 |
| 2 items | 10,0 | 14,8 | 9,4 | 5,6 | 9,9 |
| 3 items ou plus | 44,7 | 30,0 | 18,2 | 6,9 | 25,0 |
| | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| <i>% de ceux qui se déclarent « non satisfaits » pour :</i> | 1^{er} quartile | 2^e quartile | 3^e quartile | 4^e quartile | Total |
| 0 item (parmi les besoins minimum) | 1,9 | 5,9 | 7,4 | 24,3 | 9,9 |
| 1 ou 2 items (parmi les besoins minima) | 7,5 | 8,1 | 16,4 | 27,1 | 14,8 |
| 3 à 5 items | 21,3 | 21,3 | 25,7 | 23,4 | 22,9 |
| 6 à 8 items | 21,9 | 28,3 | 26,0 | 13,6 | 22,4 |
| 9 items ou plus | 47,4 | 36,3 | 24,6 | 11,7 | 30,0 |
| | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Source : Enquête 1-2-3, module *Multiplés dimensions de la pauvreté*, 2003, DIAL/INSTAT/ MADIO.

La pauvreté relative

Plutôt que de se référer à des besoins précis, l'approche consiste ici à tenir compte du milieu social de l'individu et à considérer un seuil relatif pour déterminer les pauvres. En effet, la pauvreté est aussi socialement conditionnée : on est pauvre par rapport aux autres – implicitement ou explicitement par rapport à un groupe de référence. On saisit ainsi une autre dimension de la pauvreté qui est liée aux inégalités dans la société étudiée et au sentiment d'exclusion que cela peut entraîner chez les plus défavorisés. Cette approche est privilégiée dans les pays développés où l'on estime que les besoins vitaux sont globalement satisfaits. Sont alors considérés comme pauvre par exemple ceux dont le revenu est inférieur à la demi-moyenne ou la demi-médiane de l'ensemble des revenus, ou encore ceux appartenant au quintile des plus bas revenus. On mesure l'importance de cette dimension de la pauvreté lorsqu'on constate qu'une hausse générale des pouvoirs d'achat – y compris ceux des pauvres – n'entraîne pas forcément une amélioration du sentiment de bien-être si parallèlement les inégalités se sont accrues.

Pour la capitale malgache, il s'avère que 5% seulement des individus estiment faire partie du quintile des plus pauvres dans l'agglomération d'Antananarivo. 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 des Tananariviens (63%) pensent qu'ils se situent dans la moyenne. Ils sont encore 40% dans le premier quartile des revenus à éprouver le même sentiment. Enfin, plus de 80% des individus du quartile des plus riches monétairement ne se sentent ni plus favorisés ni défavorisés par rapport à la moyenne.

Tableau P-13
La pauvreté relative selon le niveau de revenu

| <i>% de ceux qui estiment faire partie:</i> | 1^{er} quartile | 2^e quartile | 3^e quartile | 4^e quartile | Total |
|---|------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|--------------|
| Des 20% les plus pauvres dans la ville | 13,3 | 5,8 | 1,6 | 0,5 | 5,3 |
| Des 20% moyennement pauvres | 45,1 | 36,4 | 23,9 | 6,4 | 28,0 |
| des 20% dans la moyenne | 41,1 | 56,1 | 73,0 | 82,3 | 63,1 |

Source : Enquête 1-2-3, module *Multiplés dimensions de la pauvreté*, 2003, DIAL/INSTAT/ MADIO.

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. Si les conditions de vie sont loin d'être satisfaisantes, les habitants de l'agglomération considèrent que les difficultés sont partagées par la grande majorité. Toutefois, le fait que les plus favorisés ne réalisent pas que leur niveau de vie est meilleur relativement à l'ensemble peut être problématique. Ce fait témoigne d'une faible connaissance de la réalité en vigueur et de l'ampleur de la pauvreté absolue dans la capitale malgache.

La perception de la situation financière

La pauvreté est appréhendée dans cette approche en tenant compte de l'aisance financière du ménage. Le critère monétaire est une nouvelle fois privilégié. Mais plutôt que de fixer un seuil a priori, l'analyse repose sur l'appréciation subjective des individus enquêtés. Par rapport à l'approche monétaire classique, elle prend en compte les personnes qui ont un niveau de consommation que l'on peut juger adéquat, mais qui n'y arrive qu'au terme d'importants efforts (endettement, etc.) Cette approche permet ainsi d'appréhender les ménages vulnérables. Elle intègre la notion de dépendance (ceux qui empruntent), et repère les ménages susceptibles de tomber dans la pauvreté.

Deux types d'indicateurs sont retenus : le premier porte sur les contraintes financières ; le second compare le niveau de revenu effectif du ménage au minimum estimé nécessaire par l'enquêté pour vivre correctement. Ce second indicateur permet d'identifier les ménages qui gèrent leurs ressources avec parcimonie, en ajustant leurs dépenses, mais qui sont dans des situations de survie.

Tableau P-14
La perception de la situation financière selon le niveau de revenu

| <i>% de ceux qui déclarent être:</i> | 1^{er} quartile | 2^e quartile | 3^e quartile | 4^e quartile | Total |
|---|------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|--------------|
| Obligés de tirer sur les réserves | 7,9 | 6,3 | 10,5 | 6,6 | 7,8 |
| Obligés de s'endetter | 62,1 | 45,3 | 29,3 | 10,4 | 36,8 |
| Revenu < au revenu estimé minimum (MIQ) | 90,3 | 73,4 | 63,5 | 43,2 | 67,6 |

Source : Enquête 1-2-3, module *Multiplés dimensions de la pauvreté*, 2003, DIAL/INSTAT/ MADIO.

Une fois encore, 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 leurs quotidiens. Ils sont 62% dans ce cas dans le quartile des plus faibles revenus. L'extrême vulnérabilité de ces derniers, auquel s'ajoute le sentiment de dépendance, rendent leurs conditions particulièrement difficiles.

Parallèlement, il s'avère que 90% du quartile des plus démunis estiment que le niveau des revenus de leur ménage est en deçà du minimum requis pour une vie décente. Le pourcentage correspondant est de 68% pour l'ensemble de la population. Certes, compte tenu du phénomène d'attrition ou d'auto-limitation des aspirations déjà observé plus haut chez les plus démunis, globalement le seuil minimum pour « joindre les deux bouts » croît avec le revenu effectif. On peut ainsi s'interroger s'il est légitime de classer de façon identique parmi les pauvres deux ménages dont le revenu varie de 1 à 100, uniquement parce qu'ils n'ont pas réalisé leurs aspirations. En tout cas, ces chiffres donnent une idée du degré d'insatisfaction des ménages en termes de ressources.

La vulnérabilité

La notion de vulnérabilité a déjà été invoquée précédemment. Elle constitue une des dimensions de la pauvreté. En fait, différents indicateurs peuvent être retenus pour saisir ce concept. Nous proposons ici deux types d'approche qui reposent sur l'appréciation subjective des individus de l'instabilité des revenus de leurs ménages, d'une part, et de l'évolution de leurs niveaux de vie d'autre part.

On trouve un pourcentage relativement élevé d'individus (40%) déclarant que les revenus de leurs ménages sont très instables et qui 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. Il convient de souligner que 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. Parallèlement, ces derniers n'ont pas été plus touchés que les autres catégories de ménage par la détérioration de la situation économique.

Chez les plus démunis en termes de revenus, une plus forte proportion se déclare victime d'une dégradation de leur niveau de vie. Il est toutefois difficile de faire la part entre la perception d'une situation réelle et ce qui résulte d'un éventuel pessimisme de ce groupe relativement aux autres. Les pauvres peuvent avoir tendance à être plus négatifs dans l'appréciation de leur situation compte tenu des difficultés qu'ils rencontrent au quotidien. D'ailleurs, ils sont effectivement plus enclins à juger négativement l'évolution du niveau de vie dans la ville. Mais il est probable que compte tenu de leur vulnérabilité, ils soient les principaux à subir les chocs économiques.

Tableau P-15
Insécurité et vulnérabilité suivant le niveau de revenu

| | % | 1 ^{er} quartile | 2 ^e quartile | 3 ^e quartile | 4 ^e quartile | Total |
|--|---|-----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|-------|
| <i>Instabilité revenu suivant appréciation de l'individu</i> | | | | | | |
| Revenu très instable | | 57,2 | 43,4 | 33,3 | 24,5 | 39,6 |
| Dégradation du niveau de vie du ménage | | 58,4 | 45,6 | 39,5 | 24,8 | 42,1 |
| Solde d'opinion (amélioration- dégradation) pour le ménage | | -50,3 | -34,1 | -25,8 | -5,8 | -29,0 |
| Solde d'opinion sur niveau de vie moyen dans la ville | | -39,8 | -32,4 | -29,3 | -21,8 | -30,8 |

Source : Enquête 1-2-3, module *Multiplés dimensions de la pauvreté*, 2003, DIAL/INSTAT/ MADIO.

4. Les liens entre les différentes dimensions de la pauvreté

L'analyse de la corrélation entre les différentes formes de pauvreté permet de récapituler les résultats sur les liens qui existent entre elles. De manière générale, il s'avère que les corrélations entre les multiples dimensions de la pauvreté sont assez faibles. En particulier l'insertion dans les associations ou dans les réseau d'aide et de soutien ne présente pas de corrélation très significative avec les autres formes de la pauvreté.

Tableau P-16
Corrélation entre les différents indicateurs objectifs

| | Revenu du ménage / tête | Niveau de patrimoine | Condition de logement | Niveau de capital humain | Insertion sociale | Diversité types d'aide potentielle |
|------------------------------------|-------------------------|----------------------|-----------------------|--------------------------|-------------------|------------------------------------|
| Revenu du ménage par tête | 1 | | | | | |
| Niveau patrimoine | 0,45 | 1 | | | | |
| Condition de logement | 0,38 | 0,64 | 1 | | | |
| Niveau de capital humain | 0,31 | 0,48 | 0,54 | 1 | | |
| Insertion dans associations | 0,05 | 0,11 | 0,05 | 0,05 | 1 | |
| Diversité types d'aide potentielle | -0,05 | -0,07 | -0,06 | Ns | 0,27 | 1 |

Source : Enquête 1-2-3, module *Multiplés dimensions de la pauvreté*, 2003, DIAL/INSTAT/ MADIO.

Note : Les indicateurs retenus (hors revenu) sont des scores cumulatifs qui portent respectivement sur le nombre d'éléments de patrimoine possédés, les caractéristiques du logement, le nombre d'années d'étude réussies rapporté au nombre d'années maximum pouvant être atteint compte tenu de l'âge, la diversité des associations auxquelles les membres du ménage appartiennent, la diversité des types d'aide potentielle que le ménage peut mobiliser.

Ce constat plaide pour la mise en oeuvre de politiques ciblées spécifiques à chaque forme de pauvreté. Les mesures centrées uniquement sur la réduction de la pauvreté monétaire ne suffiront pas par exemple pour accroître le niveau du capital humain. De même, l'amélioration des conditions de logement ne dépend pas uniquement des revenus des ménages mais aussi du développement des

infrastructures. Enfin, la lutte contre l'exclusion sociale ou la marginalisation requiert une réflexion particulière. La population touchée par cette forme de pauvreté présente des caractéristiques relativement complexes qui sont faiblement liées au revenu, au patrimoine ou aux conditions de logement.

5. Les politiques de lutte contre la pauvreté

Une des innovations des stratégies de lutte contre la pauvreté préconisées par les Institutions de Bretton Woods et mises en œuvre aujourd'hui dans un grand nombre de pays en développement est le principe de l'insertion ou d'« empowerment ». Selon ce principe, une importance particulière doit être accordée à la participation de la population, et en particulier des pauvres, à l'élaboration des politiques. L'objectif est de leur donner les moyens de faire entendre leurs « voix ». D'une part, on s'attaque ainsi directement à une des facettes de la pauvreté : l'exclusion ou la marginalisation et l'incapacité à influencer sur sa propre condition de vie. D'autre part, la participation devrait accroître l'efficacité des politiques, les pauvres étant les mieux placés pour cerner les causes de la pauvreté et pour évaluer la pertinence des stratégies de lutte. Suivant ces optiques, nous étudions ici le point de vue des Tananariviens sur la stratégie de lutte contre la pauvreté mise en œuvre dans le pays et la manière dont ils ont été impliqués dans le processus de définition et de suivi des politiques.

Le caractère prioritaire de la réduction de la pauvreté

En premier lieu, le choix de placer aujourd'hui la lutte contre la pauvreté au centre des stratégies de développement aurait pu faire naître des conflits d'intérêts au sein de la population et une certaine résistance de la part des plus riches. Mais les résultats de l'enquête révèlent qu'il n'en est rien. Le consensus est massif avec 96% des habitants de la capitale qui s'accordent sur le caractère prioritaire de la réduction de la pauvreté. Le fait que le pourcentage est identique quel que soit le quartile de revenu considéré lève tous les doutes sur l'existence d'un soutien généralisé à l'objectif de lutte contre la pauvreté.

Tableau P-17
Opinion sur les politiques et participation suivant le niveau de revenu

| <i>% de ceux qui :</i> | 1^{er} quartile | 2^e quartile | 3^e quartile | 4^e quartile | Total |
|--|------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|--------------|
| Opinion sur le thème de la pauvreté | | | | | |
| Estime lutte contre la pauvreté prioritaire | 96,9 | 94,4 | 95,4 | 96,1 | 95,7 |
| Opinion sur efficacité des politiques | | | | | |
| Politique de lutte efficace ou à peu près efficace | 51,1 | 57,7 | 63,2 | 72,6 | 61,1 |
| Dont efficace et orientation claire | 21,3 | 30,3 | 35,8 | 36,0 | 30,8 |
| Politique non efficace | 10,6 | 9,6 | 11,8 | 10,2 | 10,5 |
| Information et participation | | | | | |
| Informé sur le DSRP | 3,8 | 8,0 | 14,3 | 31,3 | 14,4 |
| A participé à l'élaboration du DSRP | 0,0 | 1,5 | 1,5 | 5,1 | 2,0 |

Source : Enquête 1-2-3, module *Multiplés dimensions de la pauvreté*, 2003, DIAL/INSTAT/MADIO.

Sentiment de justice et lutte contre la pauvreté

On peut replacer la lutte contre la pauvreté dans une perspective plus large des politiques de développement. En effet, l'éradication de la pauvreté absolue qui retient aujourd'hui toute l'attention des politiques publiques nationales dans les PED, comme au niveau de la communauté internationale (voir par exemple la définition des ODM) est un choix qui peut être mis en regard d'autres objectifs. Ainsi, la lutte contre les inégalités constitue une alternative, ou pour le moins un complément aux stratégies de lutte contre la pauvreté. Le Rapport sur le Développement dans le Monde 2006 (Banque mondiale, 2005) met l'accent sur le concept d'équité, qui ajoute au critère de satisfaction des besoins

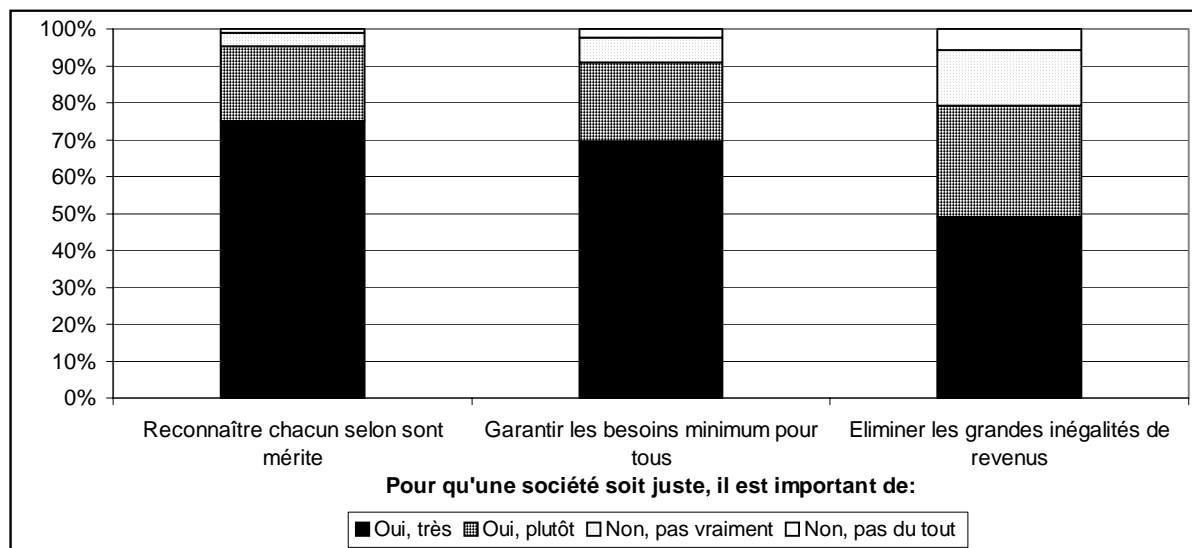
de base celui d'égalité des chances. L'enquête permet d'apporter des éléments de réponse à ces questions⁴.

En ce qui concerne la lutte contre la pauvreté absolue, la réponse est sans ambiguïté et conforte les résultats sur son caractère prioritaire. 91% des Tananariviens considèrent que « *garantir les besoins de base pour tous* » est important pour qu'une société soit juste. Plus des deux tiers (70%) ont même déclaré que c'était très important. On trouve là une justification « démocratique » (ex post) d'une orientation politique principalement choisie de manière bureaucratique. La formulation de la question, exprimée en termes de justice distributive, donne une certaine légitimité à l'approche de la pauvreté absolue adoptée dans les PED, visant à assurer à tous un niveau minimum de satisfaction de biens premiers (à définir), pour reprendre les termes de Rawls.

Mais toujours dans cette perspective de justice distributive, la lutte contre les inégalités apparaît comme un candidat d'autant plus intéressant qu'il peut être interprété comme privilégiant une approche relative de la pauvreté, et qu'il a souvent été fait grief aux politiques de lutte contre la pauvreté de ne pas aborder directement la question des inégalités. Bien qu'une forte majorité de la population (79%) soit convaincue qu'il faudrait « *éliminer les grandes inégalités de revenus* » (en considérant que c'est « *très important* » ou « *plutôt important* ») pour assurer plus de justice sociale, le consensus est nettement moins massif que pour la garantie des besoins de base. Une fraction certes minoritaire mais non négligeable de la population (6%) y est même totalement opposée.

En fait des trois options proposées, c'est le principe méritocratique (« *reconnaître les gens selon leur mérite* ») qui recueille le plus de suffrages : 75% affirment que c'est « *très important* » et 20% que c'est « *plutôt important* » ; soit légèrement plus que la satisfaction des besoins de base. Dans un pays où de nombreuses formes de rétributions économiques et sociales (emplois, accès aux services publics, etc.) s'appuient sur des logiques familiales, ethniques ou de clans, la mise en exergue du mérite par les citoyens est une réaction salutaire à un mode d'allocation des ressources à la fois inefficace et injuste.

Graphique P-2
Sentiment de justice et lutte contre la pauvreté



Source : Enquêtes 1-2-3, module *Démocratie*, 2003, DIAL/INSTAT/MADIO.

Ce double plébiscite, en faveur du principe d'égalité des chances et de la lutte contre la pauvreté absolue, est d'autant plus intéressant qu'il fournit une légitimité populaire à des politiques publiques visant à promouvoir l'équité, objet du Rapport 2006. De plus, on trouve confirmation d'un résultat

⁴ Les résultats présentés ci-dessous portent sur l'exploitation de la question suivante, « *Pour qu'une société soit juste, il est important de :* », à laquelle trois options, mutuellement non exclusives, ont été proposées aux enquêtés : A. *Éliminer les grandes inégalités de revenus* ; B. *Garantir les besoins de base pour tous* ; C. *Reconnaître les gens selon leur mérite*.

également souligné dans le Rapport 2006 à partir d'exemples portant sur d'autres continents, à savoir que la lutte contre les inégalités de revenus est en Afrique sub-saharienne, potentiellement plus conflictuelle (ce qui ne signifie pas qu'il ne faut pas s'en préoccuper). Sans remettre en question l'intérêt ni la nécessité de mettre en œuvre des politiques de réduction des inégalités de revenus, particulièrement élevées à Madagascar, ces résultats apportent une justification supplémentaire en faveur d'une approche centrée sur les inégalités en amont, visant à promouvoir l'égalité des chances, plutôt sur les inégalités de résultats.

Si « la reconnaissance du principe méritocratique » et « la garantie des besoins de base pour tous » sont plébiscitées à la quasi unanimité, quel que soit le groupe social d'appartenance, « l'élimination des inégalités » est plus controversée. Les Tananariviens y sont d'autant plus sensibles qu'ils sont pauvres. Ainsi, alors que près de 90% des membres du quartile le plus pauvre considèrent que le principe de justice doit passer par l'élimination des inégalités de revenu, ils ne sont plus que 70% à partager cet avis dans le quartile le plus riche.

Les critères d'équité retenus dans le Rapport 2006 apparaissent donc comme particulièrement consensuels et il n'est pas possible d'identifier des groupes de pression, numériquement importants, susceptibles de s'opposer à ce type de politiques. A contrario, la formation de coalitions « pro-réforme » semble d'autant plus problématique dans le cas de politiques de réduction des inégalités de résultats que ceux qui y sont opposés se recrutent parmi les groupe sociaux les plus puissants (économiquement et politiquement).

Tableau P-18
Sentiment de justice et lutte contre la pauvreté suivant le genre et le niveau de revenu

| | Femmes | Hommes | Total | Quartiles de revenus par tête | | | |
|--|--------|--------|-------------|-------------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| | | | | 1 ^{er} quartile | 2 ^{ème} quartile | 3 ^{ème} quartile | 4 ^{ème} quartile |
| Reconnaître chacun selon son mérite | 95,7 | 95,0 | 95,4 | 96,3 | 95,6 | 94,1 | 94,4 |
| Garantir les besoins minimums pour tous | 90,9 | 90,9 | 90,9 | 94,6 | 88,2 | 89,6 | 91,5 |
| Éliminer les grandes inégalités de revenus | 81,2 | 77,0 | 79,1 | 88,5 | 81,6 | 80,6 | 70,6 |

Source : Enquêtes 1-2-3, module *Démocratie*, 2003, DIAL/INSTAT/MADIO. Le pourcentage en colonne est supérieur à 100% car il s'agit d'une question à choix multiples. Les modalités « *Tout à fait d'accord* » et « *Plutôt d'accord* » ont été agrégées.

Des interrogations sur l'efficacité des politiques

Lorsqu'on sollicite la population pour évaluer la pertinence des politiques mises en œuvre 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. Le diagnostic apparaît d'autant plus inquiétant lorsqu'on constate que ce sont les plus pauvres – censés être les principaux bénéficiaires des politiques – qui doutent plus, soit en étant critiques soit en n'ayant pas d'opinions. Un individu sur cinq seulement dans le quartile des plus démunis exprime une appréciation clairement favorable. Parallèlement, la moitié d'entre eux seulement (51%) énonce un jugement plus ou moins positif sur l'efficacité des politiques. Soulignons ici que les hommes et les femmes ne se distinguent pas dans leur jugement des politiques.

Bien que nous ne disposions pas des éléments détaillés pour explorer les griefs de la population à l'égard des mesures appliquées pour lutter contre la pauvreté, l'examen du mode d'élaboration des politiques permet de prolonger l'analyse.

Une participation limitée de la population

Le verdict des habitants de la capitale notifiant la faible adéquation des politiques à l'objectif de lutte contre la pauvreté pourrait résulter de la participation très limitée de la population à l'élaboration du Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP). Pourtant, comme nous l'avons déjà souligné, la participation est mise en avant comme un des principes de base des DSRP et comme une condition de réussite des stratégies mises en œuvre. Certes, les contraintes en termes de moyens

(ressources humaines et financières) et la nouveauté du processus – il s’agit d’une première expérience – pourraient expliquer le fait que 2% seulement des Tananariviens ont été directement impliqués dans l’élaboration du DSRP. Mais le constat révèle l’importance des lacunes dans la pratique relativement aux objectifs de l’initiative DSRP. Notons sur ce point que les femmes ont été encore moins sollicitées dans le processus que les hommes (1,2% des femmes contre 2,9% des hommes).

La faiblesse de l’effort consenti en termes de communication pour informer sur le DSRP est encore moins compréhensible compte tenu du principe de transparence qui est moins difficile à mettre en oeuvre. Moins de 15% estiment être informé sur le processus d’élaboration du DSRP (17% chez les hommes et 12% chez les femmes), alors que 84% de la population déclarent suivre les nouvelles, un quart le suivant régulièrement.

On mesure le chemin qui reste à parcourir pour que le principe du processus participatif soit réellement appliqué sur le terrain. Le respect de ce principe aiderait sans doute à mieux tenir compte des multiples dimensions de la pauvreté dont les implications en termes de politique sont encore loin d’être pleinement considérées.

II.- GOUVERNANCE

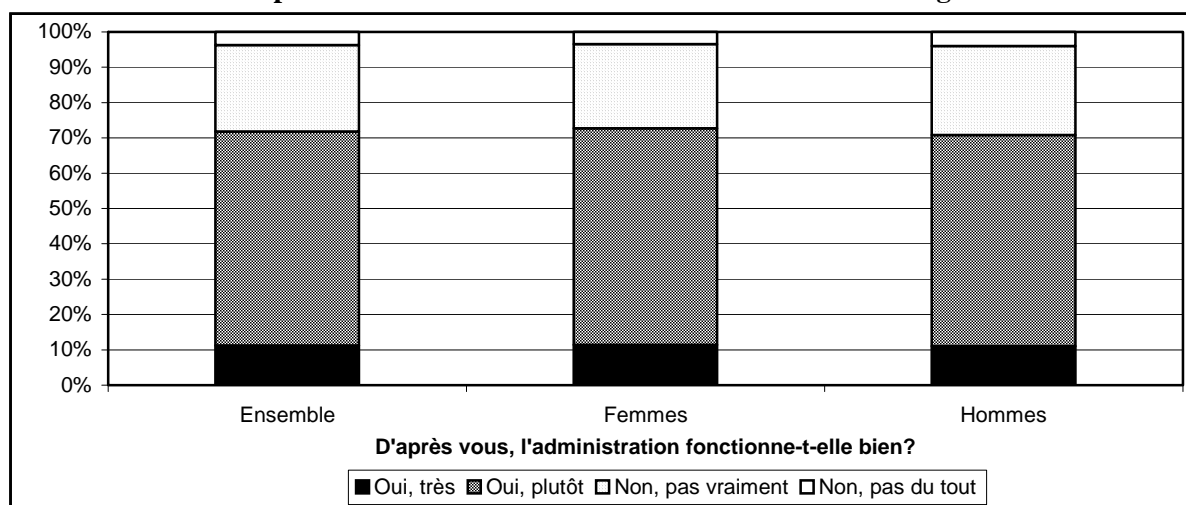
Stigmatiser l'inefficacité des services publics n'est bien souvent qu'un lieu commun, dont il n'est pas scientifiquement légitime de se satisfaire. Pour fonder le diagnostic, il faudrait pouvoir mesurer la productivité de l'administration. Or la nature non-marchande des activités et leur finalité économique (création d'externalités positives) sont autant d'obstacles à l'élaboration de concepts et d'indicateurs empiriques d'efficacité des services publics. Nous n'avons évidemment pas la prétention d'avoir trouvé la solution à cette question théorique, sur laquelle butte depuis toujours la science économique. En revanche, nous tenterons d'étayer notre analyse en nous appuyant sur des données empiriques originales, collectées par le projet MADIO, exceptionnellement riches pour l'Afrique. En premier lieu, le degré de satisfaction des usagers fournit une mesure indirecte de la performance de l'administration. En tant que bénéficiaires potentiels des services publics, on doit pouvoir apprécier, à travers leurs opinions, si l'administration remplit effectivement sa mission. En second lieu, il est nécessaire de compléter cette mesure subjective par des indicateurs plus objectifs, a priori moins volatiles. En effet, pour un même niveau de prestation, les administrés peuvent se montrer plus ou moins satisfaits, en fonction de leurs attentes.

1. Des indicateurs subjectifs : la perception des usagers

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. En fait, lorsqu'on analyse les résultats en détail, le diagnostic est plus nuancé. En effet parmi les 72%, seulement 11% se montrent pleinement satisfaits (« l'administration fonctionne très bien ») tandis que 61% pensent que, dans l'ensemble, elle remplit son rôle mais émettent quelques réserves (« elle fonctionne plutôt bien »). Symétriquement, la grande majorité de ceux qui portent une appréciation négative lui accordent quelques crédits, 24% affirmant qu'« elle ne fonctionne pas vraiment bien », alors que moins de 4% adoptent une position radicale en considérant sa performance très mauvaise. Malgré des rôles sociaux différenciés, qui auraient pu induire un rapport différent à l'administration, l'opinion des femmes sur ce plan est en tout point similaire à de celle des hommes.

Graphique G-1
Perception du fonctionnement de l'administration selon le genre

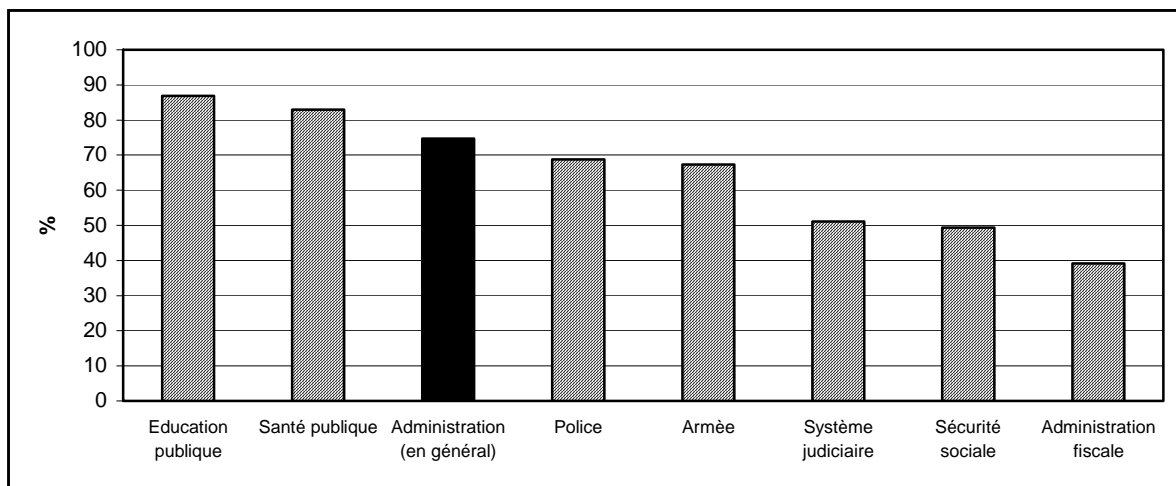


Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2003, DIAL/INSTAT/MADIO.

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. Logiquement, le diagnostic porté sur l'efficacité pèse sur le niveau de confiance à l'égard de l'administration. Ce dernier chute de 94% à 25% lorsqu'on passe de la majorité pour qui l'administration fonctionne bien à la minorité de ceux qui pensent le contraire.

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.

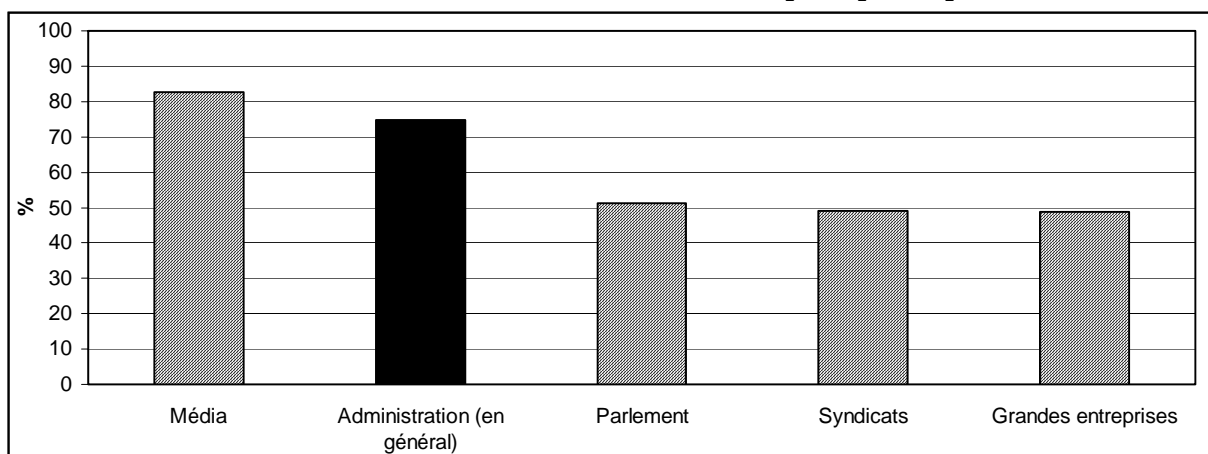
Graphique G-2A
Indices de confiance dans les institutions publiques



Source : Enquête 1-2-3, module *Gouvernance*, 2003, DIAL/INSTAT/MADIO.

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.

Graphique G-2B
Indices de confiance dans différentes institutions publiques et privées



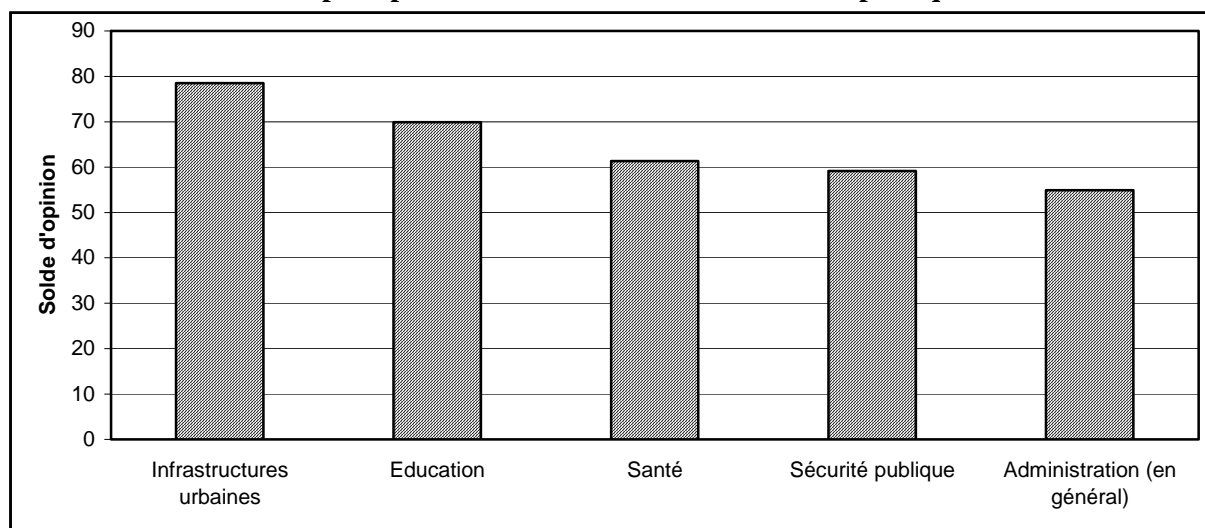
Source : Enquête 1-2-3, module *Gouvernance*, 2003, DIAL/INSTAT/MADIO.

Le regard positif sur l'administration est partagé par toutes les couches de la population. Pour aucune, les services publics recueillent moins des deux tiers de suffrages positifs. De plus la proportion d'insatisfaits est quasiment constante, quelles que soient les caractéristiques socio-économiques considérées : hommes ou femmes, jeunes ou vieux, éduqués ou non, natifs ou migrants, riches ou pauvres, fonctionnaires ou chômeurs partagent la même opinion.

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

En soi, le niveau de confiance dans l'administration est difficile à interpréter. Pour étalonner cet indicateur et en l'absence de séries temporelles, l'enquête permet non seulement de le comparer à celui obtenu pour d'autres types d'institutions, mais aussi d'apprécier l'évolution de la perception du fonctionnement de l'administration au cours de l'année écoulée. Pour l'immense majorité de la population, la dynamique des services publics est favorablement orientée. Plus de 60% des Tananariviens sont convaincus que l'administration en général fonctionne mieux que l'année précédente. Ce pourcentage atteint même 80% pour les infrastructures urbaines. A contrario, pour chacun des services publics identifiés, moins de 6% dénoncent une dégradation. La technique du solde d'opinion largement utilisé dans les enquêtes de conjoncture permet d'obtenir un panorama synthétique de la situation. 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).

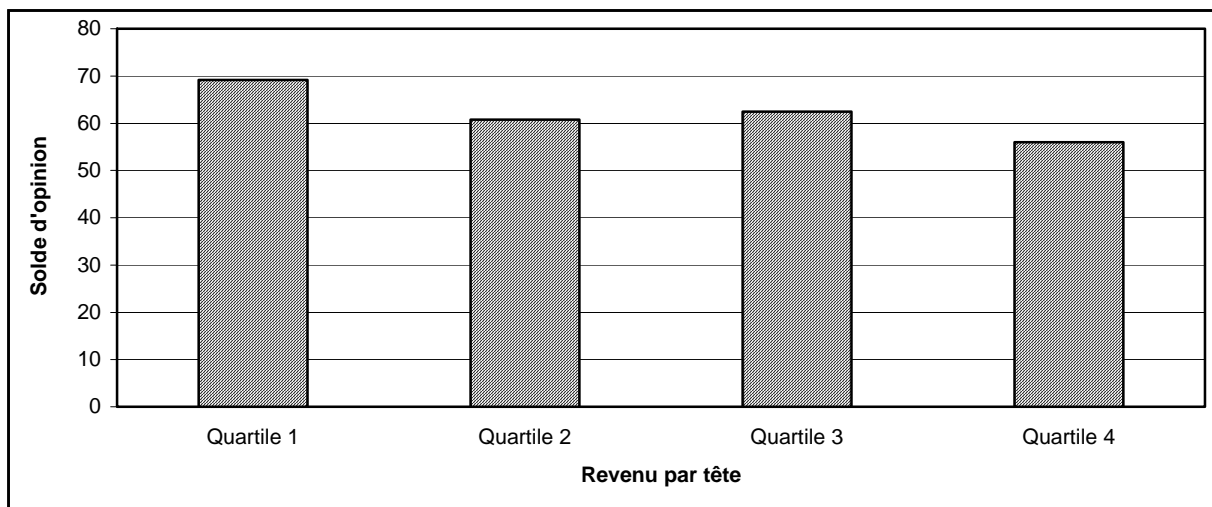
Graphique G-3A
Evolution de la perception du fonctionnement des services publics en 2003



Source : Enquête 1-2-3, module *Gouvernance*, 2003, DIAL/INSTAT/MADIO.

Encore une fois, toutes les catégories de population partagent la même vision optimiste de la situation. En fait, seuls les services de santé enregistrent une différence d'appréciation suivant le niveau de revenu, les plus pauvres étant ceux pour qui l'amélioration est la plus sensible. Ce résultat pourrait traduire un accès plus large des centres de soins pour les plus démunis. Il pourrait aussi refléter la plus grande dépendance de ces derniers au système public. Cette dépendance les conduirait à valoriser toute amélioration plus fortement que le reste de la population, parce que cette dernière a les moyens de recourir au secteur privé plus onéreux.

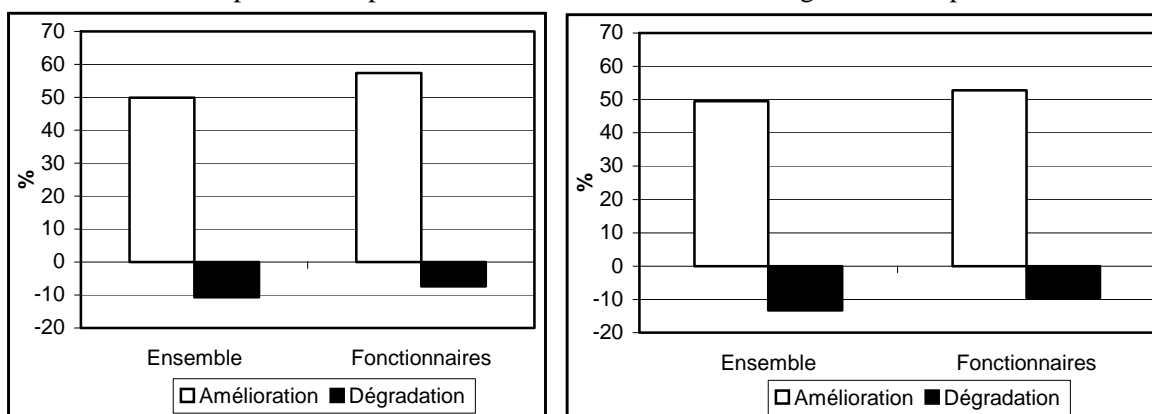
Graphique G-3B
Evolution de la perception du fonctionnement du système de santé publique
suivant le niveau de revenu



Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2003, DIAL/INSTAT/MADIO.

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 moitié d'entre eux pensent que la petite corruption a perdu du terrain. Ils sont aussi nombreux à partager le même sentiment pour la grande corruption, celle qui sévit au sommet de l'Etat. A contrario, la part de ceux qui sont convaincus qu'elle sévit avec plus d'acuité est faible (10% et 12% respectivement). Il est intéressant de noter que les fonctionnaires, qui connaissent le phénomène de l'intérieur, pour y être confrontés au quotidien dans le cadre de leurs activités professionnelles sont encore plus nombreux à juger que la corruption a reculé au cours de l'année. Mais ils sont à la fois juge et partie.

Graphique G-4
Evolution de la perception de la corruption en 2003 :
 La petite corruption La grande corruption



Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2003, DIAL/INSTAT/MADIO.

... malgré la persistance de problèmes structurels

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 Tananariviens 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. 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 Tananariviens 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 système de régulation mal conçus. Ils sont tout de même 78% à considérer que la réglementation en vigueur est inadaptée au contexte malgache.

Tableau G-1
Perception des principaux problèmes dans l'administration

| | Total | Fonctionnaires | Quartiles de revenus par tête | | | |
|---------------------------------|-------------|----------------|-------------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| | | | 1 ^{er} quartile | 2 ^{ème} quartile | 3 ^{ème} quartile | 4 ^{ème} quartile |
| Corruption | 98,1 | 98,1 | 98,8 | 98,0 | 97,5 | 98,9 |
| Absentéisme | 90,2 | 84,8 | 93,6 | 90,5 | 90,3 | 89,5 |
| Incompétence | 88,6 | 85,9 | 90,4 | 90,7 | 88,5 | 87,3 |
| Politisation | 88,0 | 92,0 | 88,3 | 86,9 | 85,9 | 87,5 |
| Réglementation inadaptée | 77,6 | 74,5 | 77,8 | 76,1 | 79,1 | 77,3 |

Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2003, DIAL/INSTAT/MADIO.

Ici aussi, on observe très peu de différenciation des prises de position en fonction des caractéristiques socio-économiques de la population. Il est d'ailleurs intéressant de noter que les fonctionnaires eux-mêmes sont à peine moins nombreux que les autres à dénoncer les maux de l'administration.

2. Des indicateurs objectifs : corruption et absentéisme dans l'administration

Malgré leur intérêt pour mesurer l'état de l'opinion, il est nécessaire de conforter les indicateurs subjectifs de perception par des mesures objectives des dysfonctionnements potentiels de 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.

La corruption

En premier lieu, **la corruption gangrène effectivement les rouages de l'administration**. 16% des Tananariviens 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. L'incidence de la corruption augmente avec le revenu. Si 12% des adultes membres du quartile le plus pauvre ont été touchés, cette proportion ne cesse de croître pour atteindre 20% dans le quartile le plus riche. Il convient cependant de tenir compte du fait qu'une large proportion de citoyens, estimée à 40%, n'a pas recours aux services publics. Les raisons de cette exclusion sont complexes et contradictoires : sous-développement et manque de moyens de l'administration, qui n'arrive pas à couvrir les besoins des administrés, d'un côté ; pauvreté des ménages qui n'ont pas les moyens (financiers et en temps) d'entreprendre des démarches ; mais aussi inefficacité et corruption qui peuvent conduire certains groupes à éviter les contacts avec les services publics. Lorsqu'on exclut ces populations qui vivent en marge de l'Etat, l'incidence de la corruption s'accroît sensiblement. Elle dépasse 27%, ce qui signifie que parmi ceux qui ont eu des relations avec l'administration au cours de l'année, plus d'un Tananarivien sur quatre a été victime d'au moins un

acte de corruption. Finalement, même en tenant compte du différentiel de taux d'accès aux services publics, l'incidence de la corruption augmente avec le revenu.

Pour les ménages touchés, le montant moyen de la corruption a été de 381 000 Fmg sur l'année. Avec 25 000 Fmg, le montant médian est beaucoup plus faible. Cette différence reflète une distribution de la corruption très inégalitaire : à côté d'une majorité d'actes de corruption de faible montant, on trouve une petite minorité de transactions extrêmement coûteuses. Le coût moyen de la corruption est croissant avec le revenu du ménage : il passe de 219 000 Fmg par an pour le quartile le plus pauvre à 682 000 Fmg pour le quartile le plus riche.

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 indéliçats, contre 2,2% pour le quartile le plus riche. Sur l'ensemble des ménages, la ponction de la corruption est respectivement de 1,4% et 0,8% du revenu annuel du premier au dernier quartile. Au total, ce sont plus de 23 milliards de Fmg qui ont été détournés par la petite corruption dans la capitale malgache.

Paradoxalement, les fonctionnaires sont eux aussi soumis à la dérégulation des services administratifs. Les serviteurs de l'Etat sont tout autant victimes de ses dysfonctionnements que l'ensemble des administrés. Dans ce domaine, la solidarité de corps ne joue pas. Cet état de fait explique leur point de vue critique sur les déficiences de la fonction publique. Ces résultats invalident l'hypothèse d'une stratégie tacite ou concertée de résistance passive et généralisée de la part de fonctionnaires cherchant à préserver leur rente de situation, stratégie qui serait en partie à l'origine de l'échec des réformes.

Tableau G-2
Incidence et coût de la corruption suivant le niveau de revenu

| | Total | Fonctionnaires | Quartiles de revenus par tête | | | |
|------------------------------------|-------|----------------|-------------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| | | | 1 ^{er} quartile | 2 ^{ème} quartile | 3 ^{ème} quartile | 4 ^{ème} quartile |
| Incidence (population totale) | 16,3 | 19,0 | 11,9 | 14,4 | 16,6 | 20,1 |
| Sans contact avec l'administration | 40,4 | 18,6 | 46,8 | 39,5 | 47,5 | 31,5 |
| Incidence (population touchée) | 27,4 | 23,4 | 22,4 | 23,7 | 31,8 | 29,3 |
| Montant (1 000 Fmg/an) | | | | | | |
| Montant moyen (ménages touchés) | 381 | 678 | 219 | 236 | 185 | 682 |
| Montant médian (ménages touchés) | 25 | 25 | 20 | 25 | 25 | 50 |
| % du revenu (ménages touchés) | 3,3 | 4,8 | 7,8 | 4,2 | 2,2 | 3,1 |
| % du revenu (total ménages) | 0,8 | 1,0 | 1,4 | 1,0 | 0,4 | 0,8 |

Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2003, DIAL/INSTAT/MADIO. Pour la colonne « Fonctionnaires », le montant de la corruption est calculé pour les ménages dont le chef exerce dans le secteur public.

Parmi les services incriminés, **l'administration territoriale**, à ses différents échelons (quartiers, communes, départements, régions), **est de loin la plus souvent citée**. Les citoyens y sont confrontés dans tous les domaines où ils ont l'occasion de la solliciter (délivrance et légalisation d'actes divers, cadastre, impôts locaux, enregistrement, etc.). Ils sont particulièrement touchés par la corruption dans leurs démarches pour l'obtention de copie d'acte d'état civil ou de carte d'identité. Etant donné qu'il s'agit de documents essentiels pour accéder à des services, pour entreprendre des activités et pour participer à la vie de la société, on mesure la contrainte qui s'impose aux ménages. Ces derniers, dans beaucoup de cas, doivent payer pour éviter d'être marginalisés.

S'il convient de ne pas tirer de ces résultats un palmarès de la corruption⁵, l'ampleur du phénomène conduit à apprécier avec plus de circonspection les bienfaits attendus du processus de décentralisation en cours. L'administration centrale est elle aussi largement affectée (police, tribunaux, services de santé et d'éducation).

⁵ Pour définir un véritable taux de corruption, il faudrait rapporter le nombre d'actes entachés de corruption au nombre total d'opérations exécutées. La prédominance de l'administration locale dans la distribution des institutions touchées par la corruption peut tout simplement refléter le fait que les services de proximité qu'elle délivre sont beaucoup plus souvent sollicités par la population que d'autres services d'administration centrale.

Tableau G-3
Corruption : principaux services et type de transactions incriminés

| Services (%) | | Transactions (%) | |
|--|------------|---|------------|
| 1.- Collectivités locales (Commune, fkt., fiv., prov.) | 49,4 | 1.- Etablissement / copie d'actes de naissance & décès | 18,7 |
| 2.- Justice | 11,9 | 2.- Etablissement de carte d'identité | 18,3 |
| 3.- Sécurité (police, gendarmerie) | 8,6 | 3.- Dossiers pour titres fonciers ou autres (domaines) | 8,4 |
| 4.- Domaines | 8,1 | 4.- Entreprises publiques (impôts, cartes statistiques, etc.) | 5,4 |
| 5.- Fisc (douane, impôt) | 7,4 | 5.- Justice (légalisation de pièce, casier judiciaire) | 5,1 |
| 6.- Ministère de l'intérieur | 2,7 | 6.- Transport | 2,1 |
| 7.- Santé (Hôpitaux, Maternités, etc.) | 2,7 | 7.- Education : bourses, concours, dossiers scolaires | 2,0 |
| 8.- Education | 2,2 | 8.- Santé | 1,3 |
| 9.- Autres | 7,0 | 9.- Autres | 38,7 |
| Total | 100 | Total | 100 |

Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2003, DIAL/INSTAT/MADIO.

L'absentéisme

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. Pour pouvoir ne serait-ce qu'exposer leur problème, ils ont dû revenir plusieurs fois dans les services concernés. 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. Pour certains, le compte est beaucoup plus lourd : la délivrance d'un service aura exigé 20, voire 30 démarches successives. Ce problème d'absentéisme, souvent stigmatisé, avait en fait rarement été mesuré. On pouvait même être en droit de s'interroger sur son existence réelle : s'agissait-il d'un phénomène massif ou d'une généralisation abusive de détracteurs du service public se basant sur quelques cas isolés ? En effet, les résultats des enquêtes-emploi font état d'un nombre d'heures ouvrées moyen proche de 40, soit l'équivalent de la durée hebdomadaire du travail. Les déclarations des administrés confirment que ce volume est largement surestimé par les fonctionnaires, et que la piètre efficacité des services publics ne résulte pas seulement d'un problème de sous-administration, mais aussi du laxisme des salariés de l'Etat. 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.

Tableau G-4
Absentéisme des fonctionnaires suivant le niveau de revenu

| | Total | Fonctionnaires | Quartiles de revenus par tête | | | |
|--|-------------|----------------|-------------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| | | | 1 ^{er} quartile | 2 ^{ème} quartile | 3 ^{ème} quartile | 4 ^{ème} quartile |
| N'a pas trouvé l'agent à son poste (population totale) | 19,1 | 22,6 | 17,7 | 17,1 | 17,5 | 22,5 |
| Sans contact avec l'administration | 42,3 | 21,4 | 47,7 | 43,8 | 47,8 | 34,0 |
| N'a pas trouvé l'agent à son poste (population en contact) | 33,1 | 28,7 | 33,7 | 30,4 | 33,5 | 34,1 |
| Nombre moyen de retours | 3,5 | 4,0 | 3,3 | 3,1 | 3,8 | 3,7 |
| Nombre médian de retours | 3 | 3 | 2 | 3 | 3 | 3 |

Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2003, DIAL/INSTAT/MADIO.

3. 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 Tananariviens 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 Tananariviens 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. Ainsi, les pauvres ne se distinguent en rien quant aux mesures qu'il conviendrait de prendre pour rendre la fonction publique plus performante. Plus intéressant encore, les fonctionnaires eux-mêmes sont à peine moins nombreux à soutenir de telles mesures. C'est tout juste s'ils se montrent un peu plus réticents à certaines d'entre elles, à savoir celles dont la connotation est la plus répressive. « Seulement » 81% revendiquent l'application de sanctions sévères allant jusqu'à la mise à pied pour les fonctionnaires indisciplinés, tandis que 90% se déclarent favorables à lier le salaire au mérite. Ces résultats montrent que les fonctionnaires, que l'on soupçonne souvent de refuser le changement, arcboutés sur leurs positions et leurs avantages acquis, ne devraient pas constituer pas un frein à la réforme de l'administration. 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.

Tableau G-5

Des mesures pour une meilleure efficacité de l'administration suivant le niveau de revenu

| Pense que les mesures suivantes sont susceptibles d'améliorer la qualité/efficacité des services publics | Total | Fonctionnaires | Quartiles de revenus par tête | | | |
|--|-------------|----------------|-------------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| | | | 1 ^{er} quartile | 2 ^{ème} quartile | 3 ^{ème} quartile | 4 ^{ème} quartile |
| 1.- Lier le salaire au mérite/performance | 92,5 | 90,0 | 92,8 | 92,7 | 94,6 | 90,7 |
| 2.- Sanctionner/licencier les fonctionnaires défaillants | 87,7 | 80,8 | 89,6 | 88,0 | 90,7 | 84,0 |
| 3.- Promouvoir la décentralisation | 80,8 | 86,5 | 80,0 | 77,1 | 82,2 | 82,8 |

Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2003, DIAL/INSTAT/MADIO.

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. A première vue, le diagnostic courant d'une administration pléthorique, composée de fonctionnaires indûment protégés et sur-rémunérés, semble conforté. 28% des Tananariviens jugent qu'ils sont trop nombreux, tandis que 20% déclarent qu'à travail égal ils sont mieux payés que leurs homologues du secteur privé. Cependant, une analyse plus détaillée donne une image très différente de ce lieu commun. En effet, une proportion équivalente (29%) est convaincue qu'il n'y a pas assez de fonctionnaires, alors qu'une courte majorité (53%) affirme que leur salaire est trop faible (inférieur à celui du secteur privé). La technique du solde d'opinion permet d'obtenir une vision synthétique de ces positions contrastées. Globalement, la thèse standard est invalidée. Avec un solde proche de zéro, on trouve autant de Tananariviens 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.

Tableau G-6

Nombre et salaire des fonctionnaires suivant le niveau de revenu

| | Total | Fonctionnaires | Quartiles de revenus par tête | | | |
|--|--------------|----------------|-------------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| | | | 1 ^{er} quartile | 2 ^{ème} quartile | 3 ^{ème} quartile | 4 ^{ème} quartile |
| Le nombre de fonctionnaires est : | | | | | | |
| - Trop élevé | 28,2 | 16,4 | 27,2 | 29,1 | 30,7 | 26,2 |
| - Trop faible | 29,0 | 46,8 | 26,8 | 28,3 | 27,0 | 32,3 |
| <i>Solde d'opinion</i> | -0,8 | -30,4 | +0,2 | +0,8 | +3,7 | -6,1 |
| Par rapport au secteur privé, les fonctionnaires sont : | | | | | | |
| - Mieux payés | 20,5 | 3,4 | 31,0 | 22,9 | 21,4 | 11,8 |
| - Moins payés | 52,8 | 86,2 | 39,0 | 46,6 | 52,1 | 65,9 |
| <i>Solde d'opinion</i> | -32,3 | -82,8 | -8,0 | -23,5 | -30,7 | -54,1 |

Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2003, DIAL/INSTAT/MADIO.

Comme on pouvait s'y attendre, les fonctionnaires eux-mêmes sont plus négatifs sur le traitement qui leur est collectivement réservé. Près de la moitié (47%) pensent que leur nombre est insuffisant, contre à peine 16% qui voudraient voir leur effectif réduit. Mais surtout, 86% se déclarent plus mal payés que les salariés du privé. Quasiment aucun (3%) n'affiche la position contraire. Plus inattendue sont les réponses à ces questions suivant le niveau de revenu. Si l'on observe aucune variation sensible quant au nombre de fonctionnaires, en revanche plus on est riche et plus on est persuadé que les agents de l'Etat sont moins bien rémunérés ; une opinion qui vaut même lorsqu'on exclut les fonctionnaires de l'analyse. Ce phénomène pourrait s'expliquer par le fait que l'administration paie effectivement moins

bien ses cadres que le secteur privé formel. A l'inverse, pour la main-d'œuvre moins qualifiée, le secteur public protège mieux que le secteur privé, dans ce cas essentiellement informel. Quoi qu'il en soit, l'opinion selon laquelle les fonctionnaires souffrent d'un déficit de revenu est dominante, et est exprimée même par les plus pauvres.

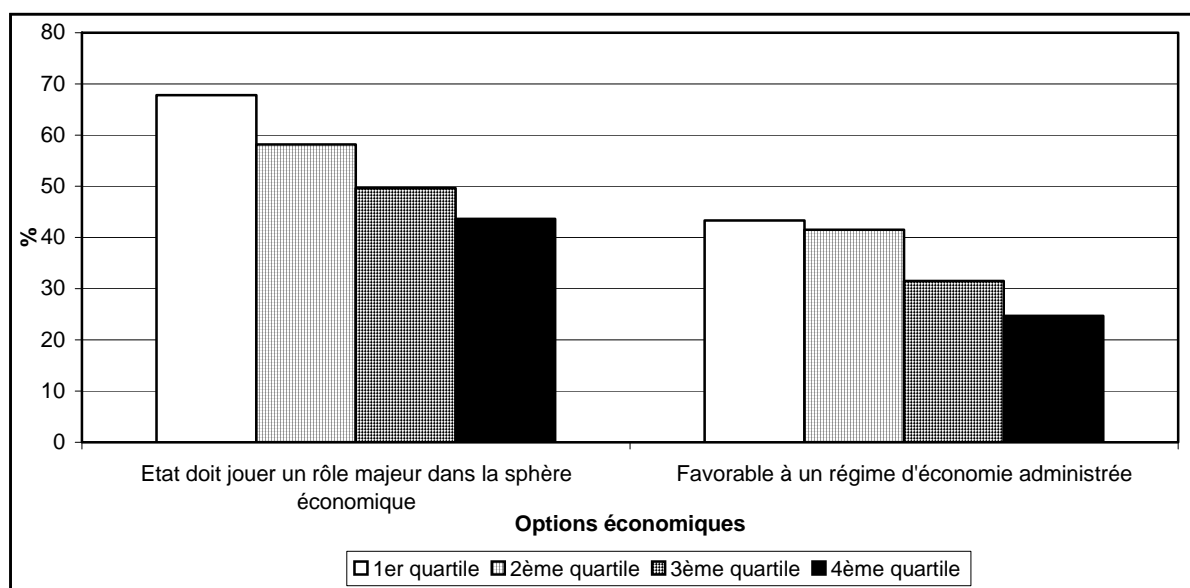
4. Le rôle de l'Etat

L'analyse du fonctionnement de l'administration s'inscrit dans un débat beaucoup plus large sur le rôle de l'Etat dans la société. Cette question centrale est au cœur des politiques publiques des vingt dernières années à Madagascar comme dans l'ensemble des pays du monde. A la période de l'ajustement structurel a succédé une vision plus équilibrée entre les institutions et le marché. La plupart de ces réformes ont été décidées « d'en haut », dans un dialogue parfois difficile entre les autorités nationales et les bailleurs de fonds, sans consultation des populations dont le point de vue reste inconnu.

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 désirent voir les mécanismes de marché jouer un rôle accru, ils rejettent 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. Il convient de noter la cohérence des réponses des Tananariviens, qui écarte l'hypothèse d'une incompréhension massive des questions en jeu. Ainsi, 94% de ceux qui veulent cantonner l'Etat dans un rôle d'arbitre préconisent aussi la libéralisation, alors qu'ils ne sont plus que 42% chez ceux qui veulent lui voir garder un rôle économique important.

A la différence d'autres questions, les idéologies économiques varient sensiblement d'une couche sociale à l'autre. En particulier, elles se déclinent suivant un gradient marqué en fonction du revenu, les plus pauvres se montrant plus attachés à l'interventionnisme de l'Etat dans la sphère économique (68%). Près de la moitié (43%) d'entre eux vont même jusqu'à défendre le système d'économie administrée.

Graphique G-5
Libéralisme et économie administrée suivant le niveau de revenu



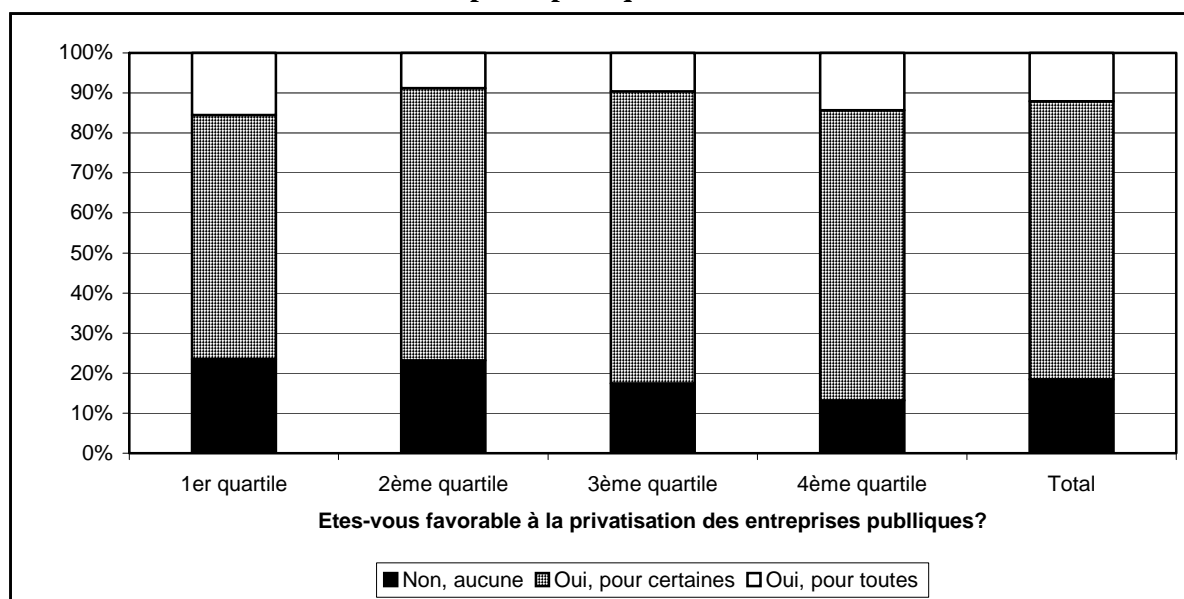
Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2003, DIAL/INSTAT/MADIO.

Les résultats ci-dessus touchent aux grandes options idéologiques dans le mode de régulation économique. Pour aller au-delà et tenter de mieux saisir pourquoi les pauvres se montrent plus attachés à l'Etat, le point de vue des Tananariviens a été sollicité sur deux types de politiques qui ont été au centre des réformes ces dernières années : la privatisation et la réforme des secteurs sociaux (santé et éducation).

Le programme de privatisation des entreprises publiques constitue un axe stratégique de la reconfiguration du rôle de l'État à Madagascar. Dans l'ensemble, les Tananariviens approuvent massivement le transfert d'entreprises publiques au secteur privé, puisque 82% lui sont favorables. A contrario, moins d'un Tananarivien sur cinq est opposé à toute forme de privatisations, partielle ou totale. Il s'agit donc d'une idée qui fait son chemin puisqu'en 1995, 46 % des habitants de la capitale n'acceptaient aucune cession d'entreprises. Mais, comme dans le cas du type de régime économique, la population adopte une position tempérée. Seulement 12% d'entre eux désirent privatiser toutes les entreprises publiques, tandis que près de 70% privilégient une privatisation de certaines d'entre elles, à décider au cas par cas.

Conformément à leur défense de l'intervention publique dans la sphère économique, les plus pauvres sont aussi les plus réticents au principe des privatisations. Ainsi, 24% de ceux qui appartiennent au premier quartile de revenu refusent le transfert de propriété des entreprises publiques contre 13% dans le quartile le plus riche. Malgré tout, plus des trois quarts des plus pauvres soutiennent cette forme de désengagement de l'Etat, qui est toujours approuvée par une très forte majorité, quelle que soit la catégorie de population considérée. On notera que même les salariés des entreprises publiques défendent les privatisations. Ils sont même les plus nombreux à les soutenir.

Graphique G-6
Privatisation des entreprises publiques suivant le niveau de revenu



Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2003, DIAL/INSTAT/MADIO.

Le second exemple de politique sectorielle est celui de la réforme des secteurs sociaux. Les politiques d'éducation et de santé publiques constituent un axe majeur de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Basée sur un accroissement substantiel des dépenses publiques, elle s'est fixée des objectifs en matière de taux d'accès (taux de scolarisation, taux de fréquentation des centres de santé). Ses orientations sont bien connues : réhabilitation des infrastructures publiques et développement de l'offre non publique (écoles communautaires et privées dans l'éducation par exemple), amélioration de la qualité, carte scolaire, etc. La question du recouvrement des coûts est plus contestée. Après un début d'application,

cette voie a été abandonnée suite à l'impact négatif que ces dépenses supplémentaires ont engendré dans la demande d'éducation et de santé, notamment des plus démunis.

Lorsqu'on interroge la population, force est de constater qu'elle est majoritairement opposée à la politique de recouvrement des coûts. Avec 63% de rejet, c'est dans le secteur de la santé que le refus est le plus marqué. Mais l'éducation n'est pas en reste, puisqu'ils sont 57% à ne pas en vouloir. De plus, lorsque les Tananariviens acceptent de renoncer au principe de gratuité dans les systèmes de santé et d'éducation publiques, ils demandent à ce que leur contribution soit limitée. Au total, quasiment personne n'accepte de contribuer aux dépenses sociales au coût réel : 3% dans la santé et moins de 1% dans l'éducation est favorable au recouvrement intégral des coûts.

Ici aussi, l'opposition à la réforme croît avec le niveau de pauvreté. Le refus augmente continûment du quartile le plus riche, où la population est partagée, au quartile le plus pauvre, où le taux de rejet atteint 76% dans la santé et 72% pour l'éducation.

Pour aller plus loin, nous avons interrogé les Tananariviens sur l'organisation du système éducatif en leur proposant trois options alternatives : un système entièrement public, un système mixte, à la fois public et privé, qui en fait correspond à la situation en vigueur à Madagascar et enfin la privatisation avec le retrait total de l'Etat du système éducatif. Adeptes d'une voie médiane et équilibrée, 86% de habitants de la capitale plébiscitent le compromis actuel et optent pour l'existence conjointe d'écoles publiques et privées. A peine 13% désirent supprimer l'offre privée tandis qu'une proportion infime (0,8%) voudrait que l'éducation soit intégralement régie par les lois du marché.

Si ces opinions sont largement partagées, les plus pauvres sont deux fois plus nombreux à demander la nationalisation de l'éducation, avec 18% et 8% de partisans dans le premier et le dernier quartile, respectivement. Cette orientation renforce la prédisposition des pauvres à compter sur l'intervention publique pour assurer la satisfaction de leurs besoins essentiels.

Tableau G-7
Education recouvrement des coûts dans les secteurs sociaux (éducation, santé)
suyant le niveau de revenu

| | Total | Fonctionnaires | Quartiles de revenus par tête | | | |
|--|-------------|----------------|-------------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| | | | 1 ^{er} quartile | 2 ^{ème} quartile | 3 ^{ème} quartile | 4 ^{ème} quartile |
| Opposé au recouvrement des coûts (total ou partiel) | | | | | | |
| - dans la santé | 62,8 | 47,5 | 76,9 | 68,5 | 61,9 | 51,1 |
| - dans l'éducation | 57,4 | 41,5 | 72,1 | 60,0 | 55,4 | 48,4 |
| En matière d'éducation, êtes-vous favorable à : | | | | | | |
| Un système entièrement public | 13,0 | 4,6 | 17,6 | 16,8 | 12,2 | 8,2 |
| Un système mixte, public et privé | 86,2 | 94,5 | 82,4 | 82,0 | 87,3 | 90,6 |
| Un système entièrement privé | 0,8 | 0,9 | 0 | 1,2 | 0,5 | 1,2 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2003, DIAL/INSTAT/MADIO.

III.- DEMOCRATIE

Comme de nombreux pays du continent africain, Madagascar s'est engagé au début des années 1990 dans un processus de démocratisation. Sous la pression de la rue, les Malgaches mettent fin à près de vingt ans de régime socialiste, dirigé par le président Ratsiraka. Après un formidable mouvement de contestation populaire et pacifique, six mois de grève générale (1991), un gouvernement de transition, l'adoption d'une nouvelle Constitution, des élections présidentielle et législatives transparentes (1992-1993), Madagascar aborde une nouvelle étape de son histoire. Didier Ratsiraka et son parti sont balayés. Albert Zafy et le mouvement des Forces vives s'installent au pouvoir. Cette mutation s'inscrit dans un processus plus large à l'échelle du monde, qui a été qualifié de troisième vague de démocratisation.

En 1996, le conflit ouvert entre le président Zafy et l'Assemblée nationale s'est soldé par « l'empêchement » du Président et la convocation d'élections présidentielles anticipées à la fin de l'année. Ce scrutin, âprement disputé, marquait le retour au pouvoir du président Ratsiraka, par la voie des urnes cette fois. Madagascar apparaissait alors comme un des rares pays du continent, avec le Bénin, à avoir effectué une double transition électorale (1993 et 1996). Au cours des années suivantes, le calendrier électoral permettait à la mouvance présidentielle de renforcer sa domination de la scène politique locale. Cette dynamique qui s'accompagnait d'une forte embellie sur le front économique semblait donner des gages de stabilité politique, faisant entrer le pays dans une nouvelle phase de consolidation démocratique.

Cependant, le scrutin présidentiel du 16 décembre 2001, qui a plongé le pays dans une crise politique profonde, a remis en question ce processus. La contestation de l'élection, au motif d'accusation de fraudes massives, a rapidement débouché sur six mois de crise politique ouverte : manifestations populaires monstres, vacance du (double) pouvoir, barrages routiers, affrontements armés sporadiques qui se soldent par plusieurs dizaines de morts, asphyxie économique. La menace de guerre civile sera finalement écartée *in extremis* : Didier Ratsiraka quittait subrepticement le pays en juillet 2002, tandis que le nouveau président Marc Ravalomanana s'installait définitivement au pouvoir.

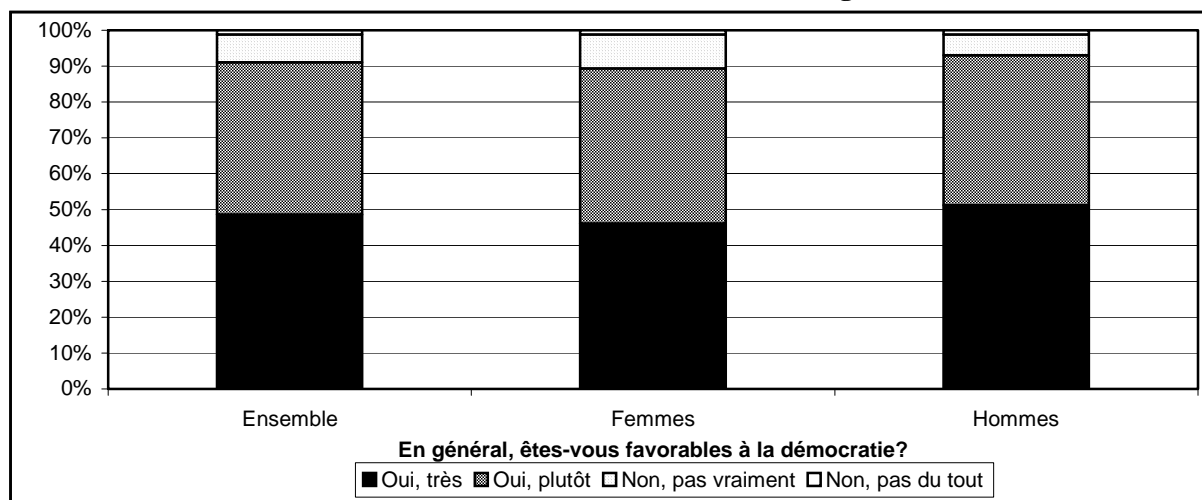
L'apaisement de la situation depuis lors appelle néanmoins un certain nombre d'interrogations quant aux soubassements sur lesquels repose l'équilibre actuel. Notre analyse est centrée sur la demande et les citoyens, leurs pratiques politiques, leurs valeurs, leurs perceptions et leurs attentes. D'un point de vue général, la population est-elle favorable à la démocratie et aux principes qui la sous-tendent ? En amont, le concept même de démocratie a-t-il le même sens à Madagascar que dans les démocraties historiques ? Au-delà des principes, quel jugement les Tananariviens portent-ils sur le fonctionnement réel des institutions politiques ? Plus largement, comment se structure l'espace politique au sein de la population (participation, politisation, orientation politique), et en particulier sa configuration varie-t-elle suivant le niveau de pauvreté. C'est pour répondre à l'ensemble de ces questions que le module « *démocratie* » de l'enquête 1-2-3 a été conçu.

1. Adhésion 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% y 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. Ce résultat est d'autant plus remarquable si l'on tient compte de la conjoncture politique dans laquelle une telle opinion a été formulée. On aurait en effet pu légitimement penser que les troubles politiques et économiques graves, suite à la crise de

2002, auraient pu éroder le sentiment pro-démocratique. En fait, il n'en est rien, au contraire. C'est bien la soif de démocratie qui a conduit au mouvement de contestation de 2002, la population n'ayant pas accepté de se voir spolier par la fraude du choix librement émis dans les urnes lors de l'élection présidentielle de décembre 2001.

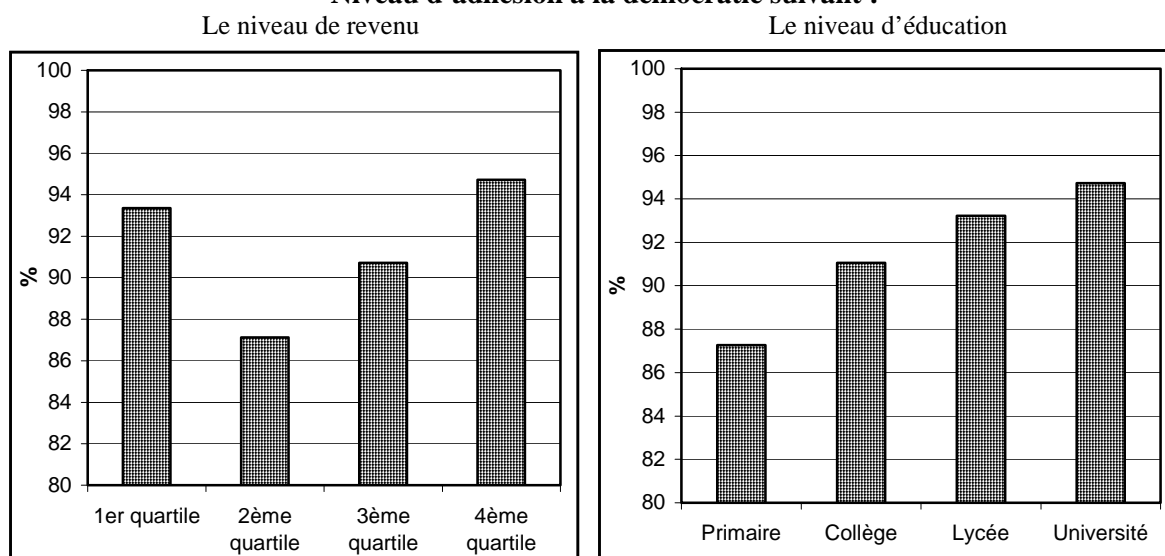
Graphique D-1
Niveau d'adhésion à la démocratie selon le genre



Source : Enquête 1-2-3, module Démocratie, 2003, DIAL/INSTAT/MADIO.

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. Quelques variations apparaissent à la marge. Ainsi, les femmes se montrent un peu plus tièdes à l'égard de la démocratie que les hommes. Elles ne sont que 46% à y être très favorables, contre 51% pour leurs homologues masculins. Cet écart ne signifie pas que les femmes aient un goût prononcé pour les régimes autoritaires, puisqu'elles sont aussi peu nombreuses que les hommes (1%) à se prononcer radicalement contre la démocratie. Les plus âgés sont légèrement plus favorables à la démocratie que leurs cadets, les autres ethnies malgaches un peu plus que les originaires des Hauts Plateaux, les catholiques plus que les protestants de la FJKM.

Graphique D-2
Niveau d'adhésion à la démocratie suivant :



Source : Enquête 1-2-3, module Démocratie, 2003, DIAL/INSTAT/MADIO. Les modalités « très favorable » et « plutôt favorable » à la démocratie ont été agrégées. Du fait de leur faible nombre, ceux qui n'ont pas fréquentés l'école ont été agrégés à ceux qui se sont arrêtés en primaire.

En fait, de toutes les variables socio-démographiques, c'est le niveau d'éducation qui induit le plus de variation sur le degré d'adhésion à la démocratie. Mais les différences restent peu marquées : de 87% d'approbation chez ceux qui ont fréquenté l'école primaire à 95% pour ceux qui ont atteint l'université. En revanche, la corrélation est moins nette suivant le niveau de revenu. 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.

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 : ils ont tous été rejetés largement. Les Tananariviens se montrent fondamentalement opposés à toute forme de régime autoritaire, qu'il soit dirigé par un homme fort ou par l'armée. Près de 14% d'entre eux jugent ces régimes de façon positive, et moins de 5% y sont très favorables. Si les habitants de la capitale ne cèdent pas à la tentation autoritaire, ils ne veulent pas non plus que ce soit des experts, plutôt qu'un gouvernement démocratiquement élu, qui décident de ce qui est bon pour le pays. Bien que 36% des Tananariviens soient prêts à accepter une telle mise sous tutelle, ce choix se situe très loin derrière la démocratie qui recueille plus de 88% des suffrages.

Tableau D-1
Appréciation des différentes formes de régimes politiques suivant le niveau de revenu

| | Total | Quartiles de revenus par tête | | | |
|--|-------|-------------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| | | 1 ^{er} quartile | 2 ^{ème} quartile | 3 ^{ème} quartile | 4 ^{ème} quartile |
| A. Avoir à sa tête un homme fort qui n'a pas à se préoccuper du parlement ni des élections | 13,7 | 18,0 | 17,2 | 11,6 | 10,4 |
| B. Que l'armée dirige le pays | 13,6 | 15,7 | 15,9 | 13,1 | 11,2 |
| C. Que ce soient des experts, et non un gouvernement, qui décident ce qui est bon pour le pays | 36,1 | 38,3 | 34,2 | 36,4 | 35,8 |
| D. Avoir un système politique démocratique | 88,1 | 85,5 | 85,9 | 90,9 | 88,9 |

Source : Enquête 1-2-3, module *Démocratie*, 2003, DIAL/INSTAT/MADIO.

Cet appui systématique à la démocratie ne signifie pas que les Tananariviens en ont une vision angélique. Ils lui reconnaissent aussi un certain nombre de défauts. Ainsi, un quart d'entre eux affirme qu'en démocratie le système économique fonctionne mal. 29% pensent que les démocraties rencontrent des difficultés à maintenir l'ordre, une valeur qu'ils chérissent au premier chef (voir ci-dessous). Enfin, un peu plus d'un tiers reconnaît que la démocratie a du mal à prendre des décisions, à cause des conflits d'intérêt qui peuvent émerger entre différentes catégories sociales ou groupes de pression, sans que ceux-ci puissent être tranchés de manière autoritaire. Mais au bout du compte, ces faiblesses sont de second ordre, en comparaison des avantages qu'elle peut apporter. Quatre Tananariviens sur cinq sont convaincus que tout bien pesé, la démocratie est le meilleur (ou le moins mauvais) des systèmes existants.

Ces réserves à l'égard du régime démocratique sont très légèrement plus répandues chez les plus démunis. Respectivement 16% et 18% des Tananariviens du 1^{er} quartile ne seraient pas opposés à ce que l'armée ou un homme fort prennent le pouvoir, contre 11% et 10% dans le quartile le plus riche. 32% des plus pauvres pensent que la démocratie ne permet pas de maintenir l'ordre, alors qu'ils sont 26% parmi les plus riches. Mais les écarts sont peu marqués, et les plus pauvres, comme les autres, préfèrent massivement la démocratie, malgré ses inconvénients. Ils sont même relativement plus nombreux (82% vs 79%) à déclarer que c'est la meilleure forme de gouvernement. **De tels résultats viennent contredire la thèse selon laquelle les pauvres, du fait de leurs valeurs propres ou de leur situation économique, seraient rétifs à l'instauration de régimes démocratiques.**

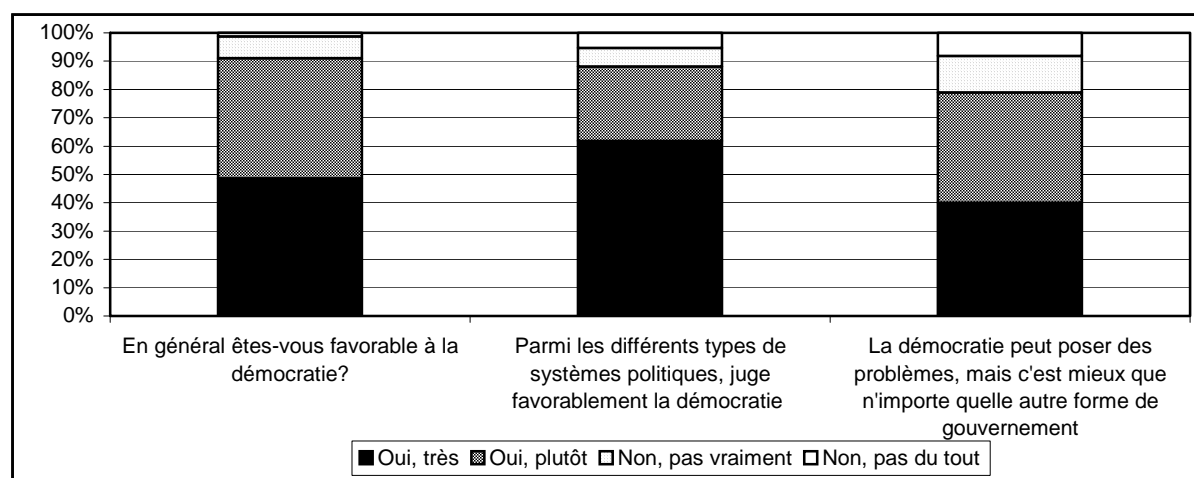
Tableau D-2
Les faiblesses de la démocratie suivant le niveau de revenu

| | Total | Quartiles de revenus par tête | | | |
|---|-------|-------------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| | | 1 ^{er} quartile | 2 ^{ème} quartile | 3 ^{ème} quartile | 4 ^{ème} quartile |
| A. En démocratie, le système économique fonctionne mal | 25,8 | 28,7 | 25,8 | 23,4 | 25,9 |
| B. Les démocraties ne savent pas maintenir l'ordre | 29,0 | 32,1 | 28,4 | 31,0 | 26,1 |
| C. Les démocraties ont du mal à prendre des décisions, il y a trop de disputes | 33,9 | 35,6 | 36,3 | 30,4 | 33,9 |
| D. La démocratie peut poser des problèmes, mais c'est quand même mieux que n'importe quelle autre forme de gouvernement | 79,0 | 81,6 | 78,1 | 77,9 | 78,8 |

Source : Enquête 1-2-3, module *Démocratie*, 2003, DIAL/INSTAT/MADIO.

C'est donc bien en regard d'autres types de régimes politiques, donc dans une perspective comparative que la démocratie, entendue comme un processus politique de désignation des dirigeants par les urnes, est considérée comme le meilleur système de gouvernement.

Graphique D-3
Niveau d'adhésion à la démocratie



Source : Enquête 1-2-3, module *Démocratie*, 2003, DIAL/INSTAT/MADIO.

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. Que se cache-t-il derrière le mot de démocratie? Cette question est de première importance dans la mesure où tout un courant de pensée, s'appuyant sur des thèses culturalistes, considère que la démocratie est une valeur occidentale et qu'elle prend un sens différent dans d'autres contextes historiques ou culturels. Il s'agit donc ici de cerner les contours de ce que « démocratie » veut dire pour les Tananariviens. Pour ce faire, un certain nombre d'attributs traditionnellement associés à la démocratie ont été proposés aux enquêtés en leur demandant s'ils les considéraient essentiels et consubstantiels à cette notion.

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%). Hormis la dernière, le classement entre les cinq propriétés n'a pas grand sens vu la faiblesse des écarts entre les différentes options. Le léger décrochage observé dans le cas de

« la liberté politique » s'explique probablement par le discrédit généralisé de la classe politique qui conduit les Tananariviens à s'interroger sur les vertus de la liberté des partis politiques ; interrogation toute relative cependant. Si maintenant on agrège l'ensemble des six caractéristiques, 82% des Tananariviens considèrent qu'elles sont toutes essentielles pour la démocratie. Encore une fois, les pauvres ne se distinguent pas par une compréhension de la démocratie différente de celle du reste de la population, en dépit de leur situation économique particulièrement précaire. Ils en partagent la vision « académique » et universaliste.

Tableau D-3
Le sens de la démocratie pour les Tananariviens suivant le niveau de revenu

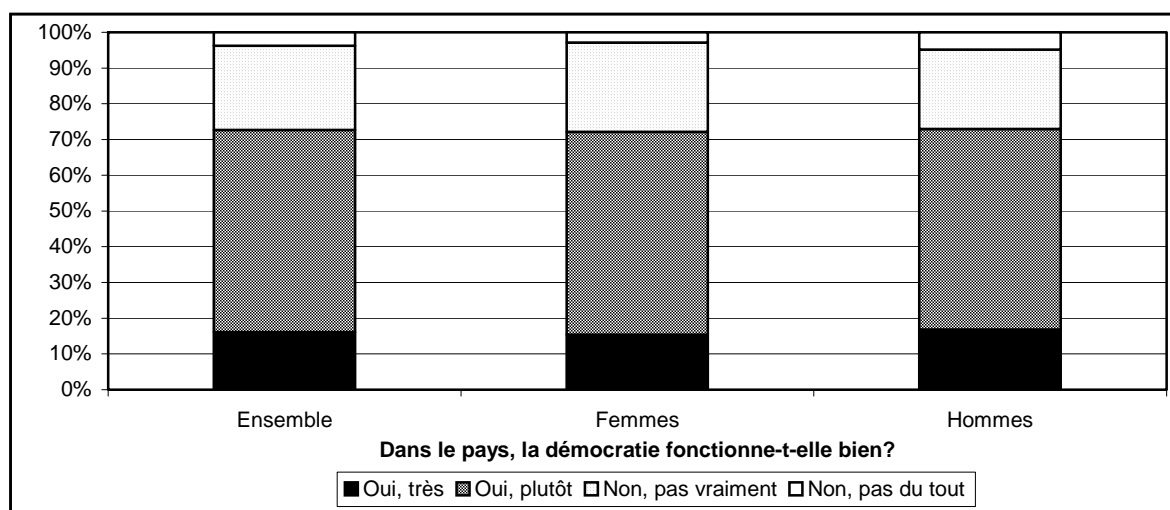
| Les caractéristiques suivantes sont fondamentales pour la démocratie : | Total | Quartiles de revenus par tête | | | |
|--|-------|-------------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| | | 1 ^{er} quartile | 2 ^{ème} quartile | 3 ^{ème} quartile | 4 ^{ème} quartile |
| 1. Elections libres et transparentes | 97,3 | 98,0 | 96,8 | 96,6 | 97,9 |
| 2. Liberté d'expression, de la presse | 95,9 | 96,5 | 94,9 | 96,1 | 96,0 |
| 3. Egalité devant la loi | 95,0 | 94,9 | 95,2 | 94,2 | 95,5 |
| 4. Liberté de religion | 94,8 | 94,1 | 96,3 | 94,5 | 94,3 |
| 5. Liberté de voyager | 94,6 | 94,4 | 95,6 | 93,6 | 94,8 |
| 6. Liberté politique (choix de son parti) | 91,0 | 91,6 | 88,9 | 92,3 | 91,2 |
| Les 6 caractéristiques à la fois | 81,8 | 80,2 | 81,5 | 83,0 | 82,0 |

Source : Enquête 1-2-3, module *Démocratie*, 2003, DIAL/INSTAT/MADIO.

2. 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. D'ailleurs, à l'autre extrémité du spectre, moins de 4% se disent très mécontents de la vie démocratique dans le pays. Ce jugement positif peut être interprété comme une mesure indirecte de la popularité du gouvernement en place. Nous en aurons confirmation directe plus tard. Cet optimisme quant au fonctionnement de la démocratie à Madagascar est partagé aussi bien par les hommes que par les femmes. Leurs différences d'opinion sont à peine perceptibles. Tout au plus retrouve-t-on la tendance classique des hommes à émettre des avis plus tranchés : sur l'échelle graduée qui leur est proposée, ils sont à la fois plus nombreux à trouver que la démocratie fonctionne très bien et qu'elle fonctionne très mal.

Graphique D-4
Perception du fonctionnement de la démocratie suivant le genre

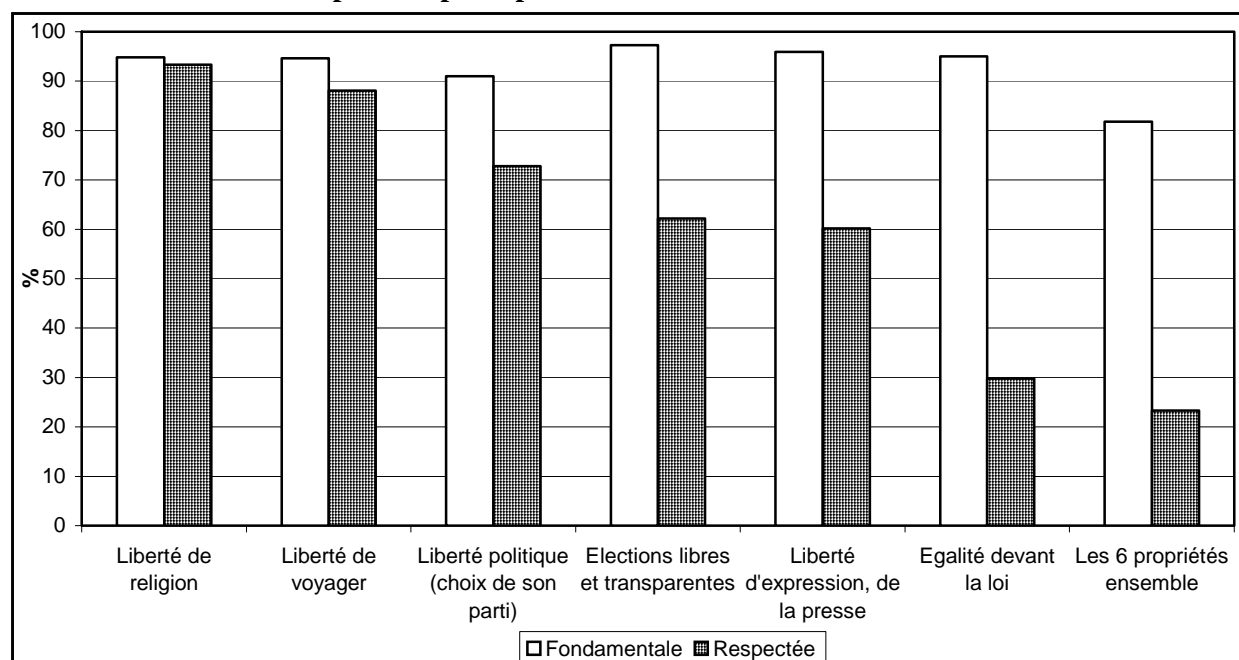


Source : Enquête 1-2-3, module *Démocratie*, 2003, DIAL/INSTAT/MADIO.

La mesure de l'appréciation générale sur le fonctionnement de la démocratie est utile, surtout d'ailleurs dans une perspective dynamique (y-a-t-il amélioration ou dégradation ?), par exemple pour mettre à jour de potentielles tensions ou frustrations dans la population. Elle est en revanche de peu d'usage lorsqu'il s'agit de définir des politiques concrètes pour améliorer la situation. Aussi, pour porter un diagnostic plus précis sur les dysfonctionnements de la démocratie et au-delà de la question des droits de l'homme, nous avons cherché à savoir si les principes démocratiques identifiés plus haut étaient correctement appliqués dans la pratique. Les six composantes ont été classées suivant qu'elles étaient plus ou moins respectées dans le pays. La « *liberté de religion* » et « *la liberté de voyager* » ne semblent pas poser de problèmes majeurs, puisqu'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. Ce résultat est à mettre en regard des résultats obtenus en matière de gouvernance, et notamment dans le domaine de la corruption et de la confiance dans les institutions (on pense tout particulièrement au secteur de la justice). Au total, seulement 23% des Tananariviens considèrent que l'ensemble des six propriétés de la démocratie est respecté, alors que plus de 80% d'entre eux jugeaient qu'elles étaient toutes conjointement fondamentales. Cet écart fournit une mesure du chemin encore à parcourir sur la voie de la consolidation démocratique à Madagascar.

Si l'on analyse les prises de position en fonction du revenu, ce sont les plus riches qui se montrent dans l'ensemble les plus critiques sur le respect des principes démocratiques. En fait, c'est en matière de « *liberté d'expression* » et de « *transparence électorale* » que leur mécontentement surpasse celui des plus démunis. Paradoxalement, la dénonciation de « *l'égalité devant la loi* », qu'on aurait attendue plus marquée chez les pauvres, est uniforme quel que soit le niveau de revenu. Mais le principal facteur de variation des opinions est le niveau d'éducation, les plus diplômés étant aussi les plus critiques, ce qui est le reflet d'un niveau d'exigences plus élevé.

Graphique D-5
Le respect des principes fondamentaux de la démocratie



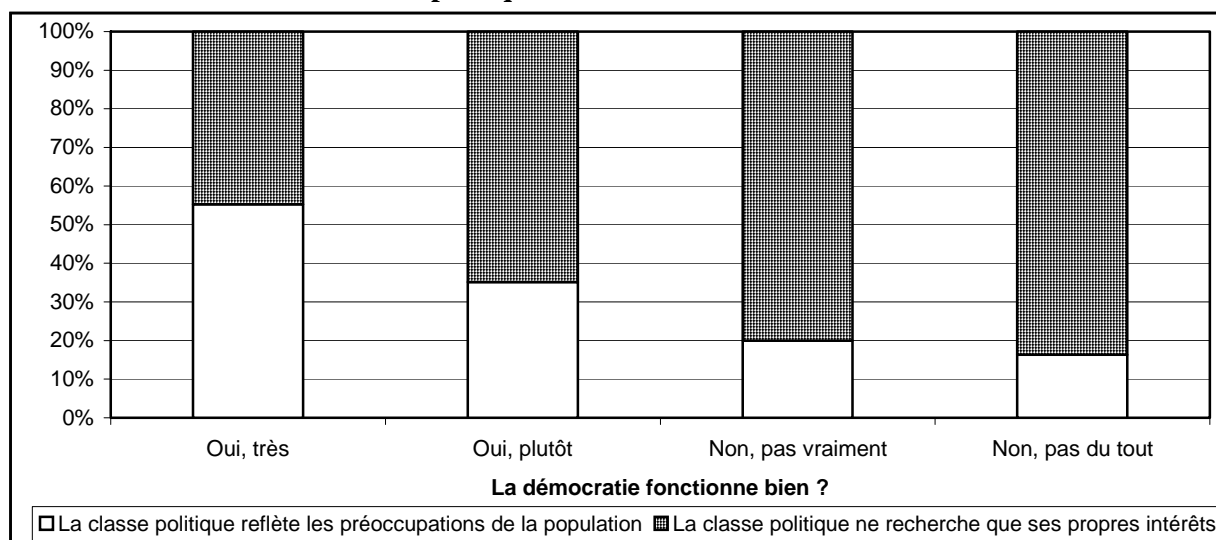
Source : Enquête 1-2-3, module *Démocratie*, 2003, DIAL/INSTAT/MADIO.

A partir des questions précédentes nous avons construit un indicateur synthétique du fonctionnement de la démocratie. Il s'agit de la moyenne pondérée du niveau de respect des six principes

démocratiques. Le système de pondération retenu s'appuie sur le consensus plus ou moins large dans la population pour considérer chaque dimension comme fondamentale pour la démocratie. L'intérêt de ce choix est de laisser aux Tananariviens la liberté de définir eux-mêmes ce qu'ils considèrent comme prioritaire dans un système démocratique et non d'imposer le point de vue normatif de l'expert extérieur.

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. Ces derniers sont censés représenter la pluralité des opinions, relayer la voix des citoyens et porter leurs revendications, animer un débat politique contradictoire élaborer des programmes et gouvernement et proposer des alternatives aux électeurs. Sans ces instances de régulation, la démocratie est vidée de sa substance et ne devient plus qu'une machinerie électorale au service d'intérêts particuliers. 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. Cette dénonciation des stratégies individuelles de la classe politique est évidemment massive chez ceux qui se plaignent des dysfonctionnements du système. Plus de 80% d'entre eux ne sont pas satisfaits de la classe politique. Mais le manque de crédibilité des hommes politiques va bien au-delà. Ainsi, 65% de ceux pour qui la démocratie fonctionne plutôt bien, et même 45% de ceux pour qui elle fonctionne très bien pensent que les hommes politiques sont plus engagés dans une course au pouvoir pour eux-mêmes que dans la défense de l'intérêt général, voire de leurs propres électeurs.

Graphique D-6
Rôle de la classe politique et fonctionnement de la démocratie



Source : Enquête 1-2-3, module *Démocratie*, 2003, DIAL/INSTAT/MADIO.

Cette profonde défiance à l'égard des intermédiaires politiques de la part de la population, qui se traduit par un faible niveau de participation politique (voir ci-dessous), fait encourir un risque sérieux au processus de consolidation démocratique. Trop longtemps insatisfaits, les électeurs pourraient être conduits à remettre en question leur préférence en faveur du système démocratique. Bien que cette tendance soit encore peu répandue dans l'opinion, elle ne peut être écartée. Alors que le rejet de la démocratie comme mode de gouvernement est négligeable chez ceux qui ont une bonne opinion de la classe politique, cette proportion atteint 12% chez ceux qui dénoncent la classe politique. Bien que l'on ne puisse être assuré du sens de la causalité (est-ce que ce sont les pratiques dévoyées des hommes politiques qui les conduisent à s'inscrire contre la démocratie ou au contraire est-ce parce qu'ils sont fondamentalement opposés au système démocratique qu'ils rejettent la classe politique), il y a lieu de prendre au sérieux cette défaillance généralisée de la classe politique à Madagascar. En conséquence, des réformes visant à l'amélioration de l'offre politique devraient être envisagées pour

rendre le fonctionnement de la démocratie plus conforme aux attentes citoyennes. Cependant, le message positif qu'il convient de retenir est bien le formidable engagement de principe des Tananariviens en faveur de la démocratie, malgré ces graves déficiences sur le terrain.

Tableau D-4
Rôle de la classe politique et respect des droits de l'homme suivant le niveau de revenu

| Pensez-vous que la classe politique (hommes politiques) : | Total | Quartiles de revenus par tête | | | |
|---|------------|-------------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| | | 1 ^{er} quartile | 2 ^{ème} quartile | 3 ^{ème} quartile | 4 ^{ème} quartile |
| Reflète les préoccupations de la population | 34,1 | 30,9 | 34,3 | 36,9 | 33,5 |
| Ses membres ne pensent qu'à leurs intérêts personnels | 65,9 | 69,1 | 65,7 | 33,1 | 66,5 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Dans le pays, les droits de l'homme sont respectés | 64,8 | 63,4 | 61,2 | 67,4 | 66,2 |

Source : Enquête 1-2-3, module *Démocratie*, 2003, DIAL/INSTAT/MADIO.

Parmi, les raisons susceptibles de peser sur l'appréciation du fonctionnement démocratique, la question des droits de l'homme est une préoccupation majeure. Il ne peut y avoir démocratie qui vaille si les droits de l'homme ne sont pas respectés. La similitude dans la distribution des réponses à ces deux questions confirme le lien fort entre ces dimensions. 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.

Evolution de la démocratie depuis le début des années 1990

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 dans leur pays. 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. Même s'il est clair que de substantielles améliorations peuvent être encore apportées au fonctionnement de la démocratie à Madagascar (voir ci-dessus), il ne fait aucun doute que les Tananariviens ont la conviction que, sur le front du régime politique, le pays est engagé dans la bonne voie.

Tableau D-5
Evolution de la démocratie depuis le début des années 1990 par sexe et niveau de revenu

| Depuis le début des années 1990, la démocratie s'est : | Total | Femmes | Hommes | Quartiles de revenus par tête | | | |
|--|--------------|--------------|--------------|-------------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| | | | | 1 ^{er} quartile | 2 ^{ème} quartile | 3 ^{ème} quartile | 4 ^{ème} quartile |
| - améliorée | 57,3 | 54,1 | 60,5 | 56,3 | 54,5 | 58,7 | 58,4 |
| - dégradée | 5,8 | 4,9 | 6,7 | 3,7 | 8,0 | 5,5 | 5,6 |
| <i>Solde d'opinion</i> | +51,5 | +49,2 | +53,8 | +52,6 | +46,5 | +53,2 | +52,8 |

Source : Enquête 1-2-3, module *Démocratie*, 2003, DIAL/INSTAT/MADIO.

3. Les Tananariviens et la politique : participation, politisation et orientation politique

Les deux parties précédentes, fondées sur des indicateurs subjectifs, ont permis de connaître l'opinion des Tananariviens sur le régime politique souhaitable et en vigueur (adhésion aux principes démocratiques, appréciation du fonctionnement de la démocratie). Il convient maintenant de croiser ces perceptions avec des indicateurs objectifs, mesurant directement la participation politique. Au moins trois raisons conduisent à s'intéresser à cette question. En premier lieu, il est généralement admis qu'une forte participation politique est un indice de bonne santé pour une démocratie. Elle montre que la population s'intéresse et participe à la vie de la cité. A contrario, une faible participation

politique est un indice d'atonie. En second lieu en marge du diagnostic que l'on peut porter sur l'état de la démocratie, la participation politique est aussi importante sur le front de la lutte contre la pauvreté. En effet, l'extension et la reconnaissance du caractère multidimensionnel de la pauvreté, au-delà de son aspect monétaire (déficit de revenus), conduit à reconnaître tout processus d'exclusion comme une forme de pauvreté : exclusion sociale bien-sûr, mais aussi exclusion politique. En conséquence, accroître la participation politique est un moyen de réduire la pauvreté. En fait, la participation politique joue de deux façons sur la pauvreté : de manière directe comme nous venons de le mentionner, mais aussi de manière indirecte. Puisque la participation des populations est censée accroître les chances de succès des politiques économiques mises en œuvre et que celles-ci ont pour objectif d'améliorer le taux de croissance économique, une forte participation politique est un moyen de réduire la pauvreté monétaire. Accroître la participation politique mérite donc d'être préconisé à la fois pour ses vertus intrinsèques (c'est une composante à part entière du bien-être) et comme instrument du développement économique.

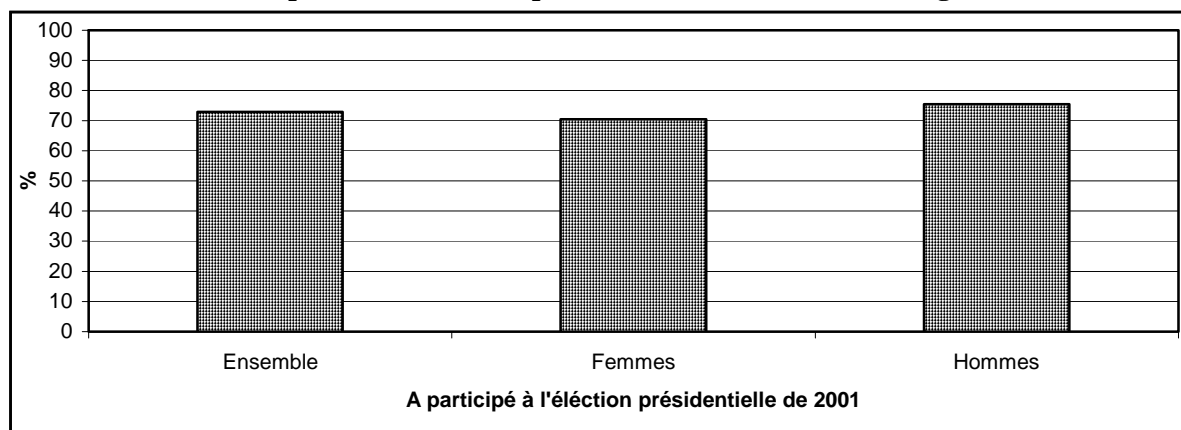
La participation électorale

Dans une démocratie, la participation électorale est la forme la plus naturelle de participation politique. Les Tananariviens ont été interrogés sur leur participation à la dernière élection précédant l'enquête, à savoir le scrutin présidentiel contesté de décembre 2001. Selon les résultats de l'enquête, le taux de participation à l'élection présidentielle dans la capitale a été de 73%. Ce chiffre peut être comparé aux résultats officiels. Selon ces derniers, le taux de participation a atteint 65,3% à *Antananarivo Renivohitra*, 75% à *Antananarivo Atsimondrano* et 72,9% à *Antananarivo Avaradrano*, soit les trois circonscriptions administratives qui englobent l'agglomération d'Antananarivo au sens de l'enquête. Au total le taux de participation officielle a été de 72,5% dans l'ensemble de la province d'Antananarivo. La comparaison précise entre ces chiffres est délicate pour plusieurs raisons. D'abord, les champs géographiques des résultats électoraux et de l'enquête ne se superposent pas avec exactitude. L'enquête couvre l'ensemble de l'agglomération « réelle », sur la base des zones de dénombrement du recensement. Si elle englobe bien la capitale au sens administratif, ses frontières ne correspondent à aucun découpage administratif existant. En termes temporels, les mouvements démographiques (migration, mortalité) entre les élections et l'enquête (soit dans notre cas environ un an), font que le corps électoral n'est pas exactement identique dans les deux sources. Cette différence de champ s'explique aussi par le fait que l'enquête ne touche que les ménages ordinaires et non les ménages collectifs vivant en institutions. De plus, elle n'est pas suffisamment fine pour saisir précisément le corps électoral « légal » (cf. déchéance du droits de vote de certains électeurs potentiels : délinquants, etc.). Ensuite, du côté de l'enquête, les déclarations des enquêtés est une reconstruction *a posteriori* plus ou fiable. Elle peut dépendre d'évènements postérieurs à l'élection (qui a gagné le scrutin, etc.). On observe souvent que les enquêtés ont tendance à adopter une attitude « légitimiste » au profit du vainqueur de l'élection. Enfin, du côté des résultats électoraux, les chiffres officiels sont parfois sujet à caution, notamment du fait des fraudes électorales. Ce phénomène est particulièrement sensible ici, les résultats officiels ayant été fortement contestés. Une étude détaillée, mobilisant l'ensemble des sources existantes a abouti à la conclusion qu'on ne connaîtrait jamais les résultats réels du scrutin, à la fois à cause des fraudes qui ont eu lieu, mais aussi à cause de la désorganisation généralisée dans le processus électoral : à l'échelle du pays, on ne connaît même pas le nombre de bureaux de vote (Razafindrakoto, Roubaud, 2002). De plus, par nature les résultats officiels ne tiennent pas compte de la non-inscription sur les listes électorales. Dans ces conditions, la proximité des estimations obtenues par les deux sources est plutôt encourageante. D'un point de vue méthodologique, ce qui mérite d'être retenu est que, contrairement à une idée répandue, la mesure de la participation électorale à travers les enquêtes auprès des ménages à Madagascar est non seulement possible, mais qu'elle fournit des résultats aussi satisfaisants que dans les pays développés, où ce type d'enquêtes est très répandu (Roubaud, 2000).

Avec un taux déclaré de 73%, dans un pays où le vote n'est pas obligatoire, la participation peut être considérée comme élevée à l'aune des standards internationaux, même en comparaison des niveaux enregistrés couramment dans les démocraties historiques. Cette participation massive des Tananariviens, et plus généralement de l'ensemble des Malgaches, constitue d'ailleurs un

retournement significatif dans la dynamique à la hausse de l'abstention observée dans le pays depuis le début des années 1990 (Razafindrakoto, Roubaud, 2002). Si la participation électorale des hommes est supérieure à celle des femmes, l'écart est faible (76% et 71% respectivement).

Graphique D-7
Participation aux élections présidentielles de 2001 suivant le genre



Source : Enquête 1-2-3, module Démocratie, 2003, DIAL/INSTAT/MADIO.

Si une forte participation électorale est un gage de bon fonctionnement des institutions démocratiques, en confortant la légitimité des élus et en traduisant la confiance des citoyens dans le processus électoral, le phénomène de la non-participation est plus complexe à analyser. En premier lieu, parmi les Tananariviens adultes au moment du scrutin, 5% des électeurs potentiels n'étaient pas inscrits sur les listes électorales. Ce phénomène de non-inscription, s'il peut être en partie volontaire, met aussi en lumière les défaillances du système de constitution des listes électorales ; ce qui a d'ailleurs été une source importante de litiges.

En second lieu, les abstentionnistes, c'est-à-dire les inscrits qui ne se sont pas déplacés pour voter, constituent un groupe très hétérogène. En particulier, les politologues ont coutume de distinguer deux catégories polaires d'abstentionnistes : d'une part une population défavorisée, peu intégrée à la vie civique et d'autre part des électeurs exigeants, dotés en capital humain et qui s'intéressent à la politique, mais qui marquent leur rejet de l'offre politique existante en s'abstenant. Les raisons de l'abstention au scrutin présidentiel, montre que le premier groupe est très minoritaire, puisque ceux qui affirment que « voter ne sert jamais à rien » représentent moins de 10% des abstentionnistes, soit à peine 2% du corps électoral. On trouve confirmation ici de l'engagement de l'ensemble des Tananariviens en faveur de la démocratie.

Plus significatif encore, le rejet des élections comme mécanisme de représentation politique est d'autant plus faible qu'on est pauvre. Cette mobilisation électorale des pauvres mérite d'autant plus d'être soulignée qu'elle va à l'encontre de la tendance inverse observée dans de nombreux pays développés pour lesquels on dispose de données équivalentes. Ce résultat vient battre en brèche l'idée selon laquelle la démocratie ne serait pas un système approprié dans les pays les plus pauvres, les populations défavorisées n'ayant ni les ressources, ni les connaissances nécessaires, ni l'intérêt suffisant pour comprendre les enjeux et participer aux scrutins. En revanche, le fait que plus d'un abstentionniste sur quatre considère « qu'aucun candidat ne représentait ses aspirations » conforte le diagnostic précédent concernant le discrédit de la classe politique dans son ensemble, et plus généralement le désajustement entre l'offre et la demande dans le domaine politique.

Tableau D-6
Participation électorale et raisons de l'abstention suivant le niveau de revenu

| | Total | Quartiles de revenus par tête | | | |
|---|------------|-------------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| | | 1 ^{er} quartile | 2 ^{ème} quartile | 3 ^{ème} quartile | 4 ^{ème} quartile |
| A voté aux élections présidentielles de décembre 2001 | 73,0 | 68,7 | 78,4 | 72,2 | 72,4 |
| Taux de non- inscription sur les listes électorales | 4,6 | 4,7 | 4,4 | 6,2 | 3,5 |
| Taux d'abstention | 23,5 | 27,9 | 18,0 | 23,1 | 25,0 |
| <i>Raison de l'abstention :</i> | | | | | |
| - Voter ne sert jamais à rien | 8,0 | 3,3 | 5,0 | 10,6 | 10,9 |
| - Pas de candidat représentant vos aspirations | 26,6 | 37,2 | 16,0 | 21,2 | 28,8 |
| - Autres raisons | 58,5 | 56,0 | 73,6 | 63,3 | 49,1 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Source : *Enquête 1-2-3*, module *Démocratie*, 2003, DIAL/INSTAT/MADIO. L'enquête ayant eu lieu plus d'un an après les élections, le champ de la population est restreint aux Malgaches 19 ans et plus (soit ceux qui avaient au moins 18 ans en décembre 2001) présents au moment du scrutin (natifs ou migrants depuis plus d'un an). Le taux d'abstention est calculé sur l'ensemble des inscrits.

Les autres formes de participation politique

Au-delà du vote, il existe d'autres moyens de participer à la politique. Pour se faire entendre et tenter de peser sur les décisions publiques, on peut adhérer à un parti politique, signer une pétition, participer à des mouvements politiques en manifestant, en assistant à des réunions publiques, en boycottant certains produits, en apportant son soutien financier à une cause politique, etc. L'enquête permet d'appréhender certaines de ces dimensions, parfois qualifiées par les spécialistes « d'actions protestataires ». 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. D'ailleurs, s'il existe bien une relation négative entre participation politique et pauvreté, les plus riches et les plus diplômés ayant tendance à être politiquement plus actifs, le gradient reste faible. 53% des adultes appartenant au quartile de revenu le plus élevé ont été impliqués dans une forme ou une autre de mouvement politique, mais c'est aussi le cas de 39% des plus pauvres. L'exclusion de la vie politique n'est donc pas l'apanage des plus défavorisés, qui trouvent malgré tout les ressources d'un engagement politique et probablement aussi d'un certain intérêt pour la politique (voir ci-dessous). D'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. L'enquête ne nous permet pas cependant d'apprécier l'intensité de leur engagement, qui peut aller du militantisme actif à une simple adhésion « sur la papier ».

Tableau D-7
Autres formes de participation politique (actions protestataires et adhésion à un parti) suivant le niveau de revenu

| | Total | Quartiles de revenus par tête | | | |
|---|-------|-------------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| | | 1 ^{er} quartile | 2 ^{ème} quartile | 3 ^{ème} quartile | 4 ^{ème} quartile |
| A participé à des mouvements (pétition, grève, manifestation) | 48,4 | 38,8 | 47,7 | 49,6 | 53,8 |
| Appartient à un parti (association politique) | 5,1 | 4,7 | 4,9 | 4,6 | 5,8 |

Source : *Enquête 1-2-3*, module *Démocratie*, 2003, DIAL/INSTAT/MADIO.

La politisation

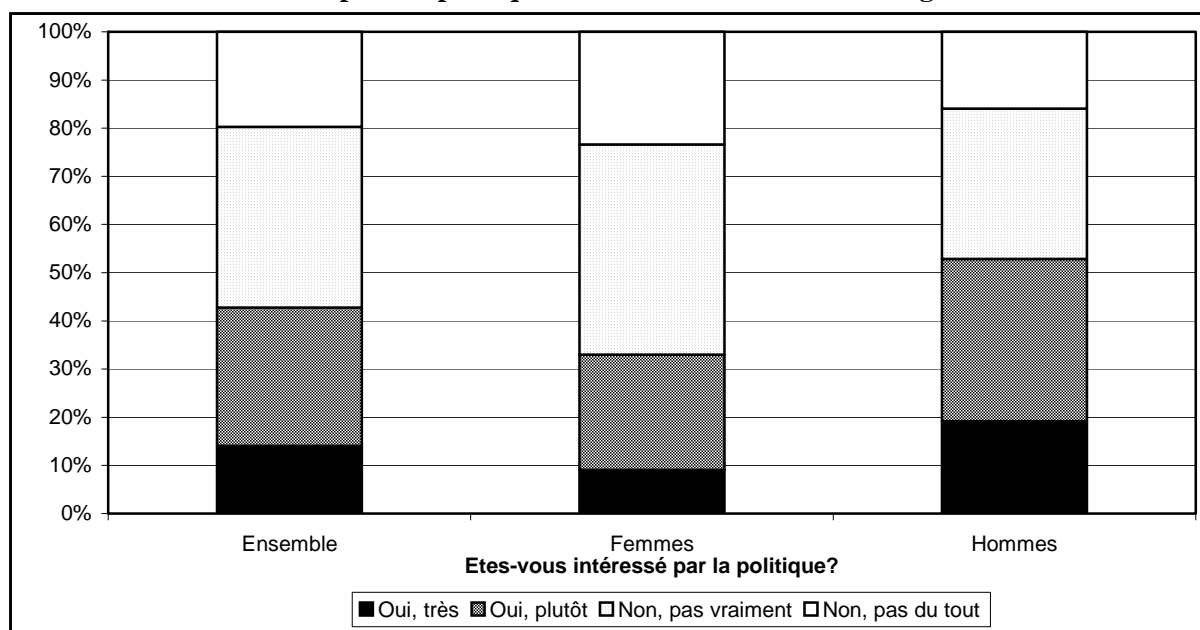
La politisation, avec la participation politique et l'orientation politique, constitue un des trois éléments constitutifs du rapport des citoyens à la sphère politique. Alors que la participation politique est liée à des actions concrètes, la politisation est une disposition générale, un état d'esprit, un processus. Elle marque un intérêt plus ou moins prononcé pour la politique, une familiarité avec ses enjeux et les débats en cours, une capacité à émettre des jugements politiques ou sur la politique ; bref elle traduit un certain niveau de valorisation de la dimension 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* ». A la différence de la participation politique, les écarts suivant le genre sont plus prononcés. Ainsi, moins d'un tiers des femmes affiche un intérêt pour la politique, contre plus de la moitié chez les hommes. Ces résultats montrent que politisation et participation politique ne sont pas réductibles l'une à l'autre. Les deux phénomènes sont bien sûr corrélés. Ainsi, 49% de ceux qui ont voté au scrutin présidentiel sont intéressés par la politique contre moins de 29% pour ceux qui n'ont pas voté. Mais parallèlement, 58% de ceux qui n'ont « *aucun intérêt pour la politique* » ont quand même voté. Dans l'ensemble un fort niveau de politisation accroît la probabilité d'un engagement politique. 67% de ceux qui sont « *très intéressés par la politique* » ont participé à une action politique, alors qu'ils ne sont plus que 24% chez ceux qui n'ont « *aucun intérêt pour la politique* ». Il est donc possible à la fois d'être politisé sans que cela se traduise par une mobilisation effective et réciproquement, on peut participer sans être intéressé (par obligation sociale, par un concours de circonstances, voire par hasard).

L'intérêt pour la politique ne constitue qu'une des manifestations du niveau de politisation des citoyens. 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. Ces indicateurs sont évidemment très corrélés entre eux. Par exemple, 94% de ceux qui sont « *très intéressés par la politique* » discutent souvent de politique, alors qu'on n'en compte que 8% chez ceux qui ne sont « *pas du tout intéressés par la politique* ». Si le degré de politisation varie peu suivant la classe d'âge, le statut migratoire, la religion ou le groupe ethnique, il se confirme que les femmes marquent un moindre intérêt pour la chose publique que les homologues masculins. En dehors du genre, les niveaux d'éducation et de revenus constituent les principaux facteurs jouant sur la politisation des Tananariviens.

Graphique D-8
L'intérêt pour la politique des Tananariviens suivant le genre



Source : Enquête 1-2-3, module Démocratie, 2003, DIAL/INSTAT/MADIO.

A l'instar de certaines formes de participation politique, la politisation est une fonction croissante du revenu et du niveau d'éducation. Que ce soit pour l'intérêt pour la politique, la fréquence des discussions politiques ou le fait de considérer la politique comme un élément important de la vie, les pauvres tendent à ne pas accorder autant d'importance à la chose politique que leurs concitoyens. Ils ne s'en détournent pas totalement cependant. Si la moitié des Tananariviens appartenant au quartile le plus riche s'intéresse à la politique, il en reste tout de même encore près d'un tiers chez les membres

du quartile le plus pauvre. 39% de ces derniers parlent souvent de politique avec leurs proches et 25% considèrent que la politique est une chose importante dans la vie (contre 63% et 44% respectivement pour le dernier quartile).

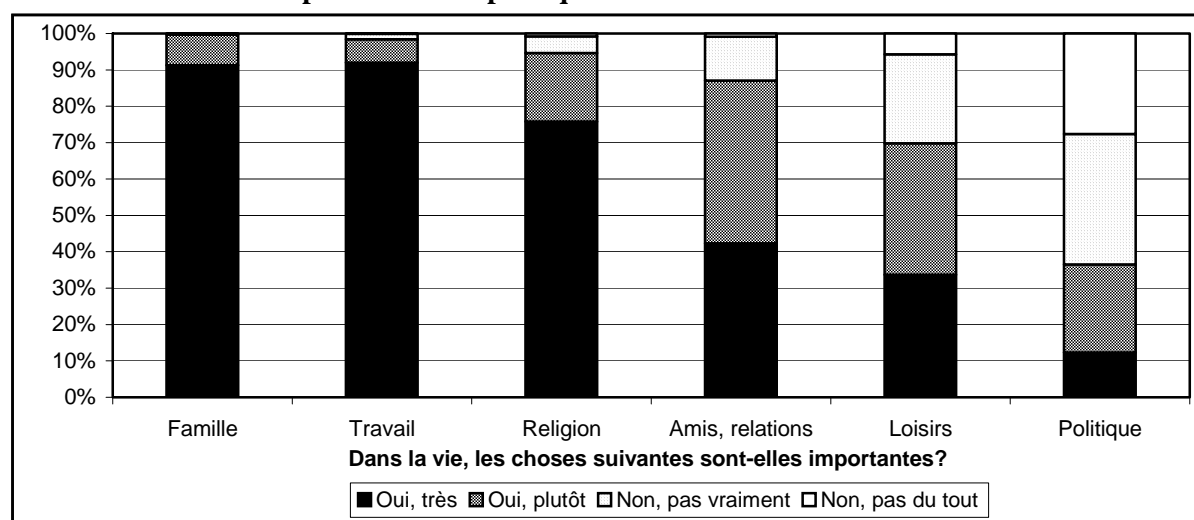
Tableau D-8
La politisation des Tananariviens suivant le niveau de revenu

| | Total | Quartiles de revenus par tête | | | |
|---|-------|-------------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| | | 1 ^{er} quartile | 2 ^{ème} quartile | 3 ^{ème} quartile | 4 ^{ème} quartile |
| Est intéressé par la politique | 42,8 | 32,0 | 39,2 | 44,5 | 50,3 |
| Parle souvent politique avec ses proches | 53,0 | 38,5 | 51,2 | 52,5 | 63,4 |
| Dans la vie, la politique est importante | 36,5 | 24,9 | 33,7 | 38,9 | 43,5 |
| Se sent proche d'un parti (association politique) | 48,3 | 48,3 | 46,7 | 51,7 | 46,8 |

Source : Enquête 1-2-3, module *Démocratie*, 2003, DIAL/INSTAT/MADIO.

Comment interpréter le fait que 43% des Tananariviens s'intéressent à la politique ou qu'un peu plus de la moitié d'entre eux parle souvent de politique : ces résultats traduisent-ils un niveau faible ou au contraire élevé de politisation ? Pour répondre à cette question il faut trouver une norme qui permette la comparaison. Celle-ci pourrait être le niveau enregistré par le passé ou dans d'autres pays. La voie retenue ici est de mettre en relation l'importance de la politique par rapport à d'autres centres d'intérêt potentiels. Dans l'enquête, nous avons 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.

Graphique D-9
L'importance de la politique dans la vie des Tananariviens



Source : Enquête 1-2-3, module *Démocratie*, 2003, DIAL/INSTAT/MADIO.

L'orientation politique

Pour conclure cette partie qui traite les rapports des Tananariviens avec la politique, nous aborderons la question de l'orientation politique. Il s'agit de mettre en évidence les valeurs politiques auxquelles les individus adhèrent. Cette problématique peut être éclairée suivant trois angles différents et complémentaires. La première consiste à analyser les résultats des scrutins : qui vote pour qui et pourquoi ? Au-delà de l'identification du profil sociologique de l'électorat des candidats et des partis, cette approche présente un intérêt limité dans la mesure où bien souvent les programmes et les

politiques suivies par les gouvernants diffèrent peu les unes des autres, quel que soit leur camp politique. La deuxième s'appuie sur les grandes orientations, les principaux enjeux et débat en vigueur sur la scène nationale et cherche à apprécier si les choix individuels dans ces différents domaines font système ; quel est le profil des populations concernées. La troisième enfin part des catégories de gauche et de droite, qui constituent des repères simples pour juger de l'orientation des individus et qualifier leur identité politique, et s'interroge sur leur pertinence dans le contexte malgache, soit un environnement très différent de celui où elles se sont révélées opératoires, les pays occidentaux bien sûr, mais aussi la plupart des pays d'Amérique latine, ainsi que certains pays d'Asie (comme l'Inde ou le Japon) ou même d'Afrique (Afrique du Sud).

Il ne s'agit pas ici de proposer une analyse détaillée de l'orientation politique des Tananariviens, mais de fournir quelques éléments d'interprétation structurants sur une thématique qui n'avait jamais été explorée par voie d'enquête représentative auparavant, à l'exception d'une première incursion grâce au module politique de l'enquête 1-2-3 de 1997 (Roubaud, 2000). Nous mobiliserons simultanément les trois approches, en choisissant comme entrée principale la dimension Gauche-Droite, dont on testera le potentiel analytique.

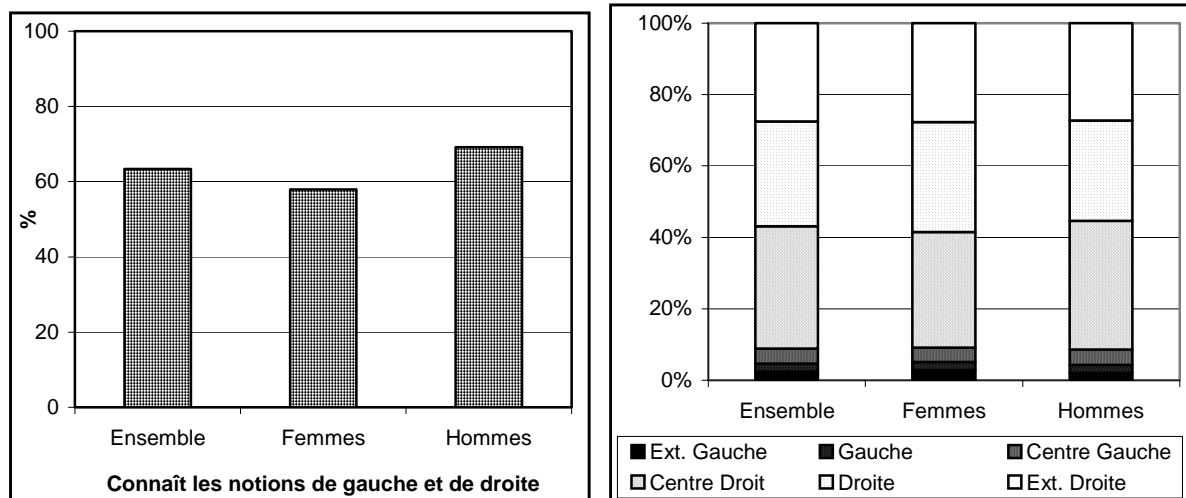
En premier lieu, **63% des Tananariviens déclarent connaître la signification des notions de gauche et de droite en politique**, ce qui marque une forme de culture politique pour une majorité de la population, qu'elle s'applique directement à la configuration politique locale, ou qu'elle traduise une familiarité avec la politique internationale. Cette compétence n'est évidemment pas distribuée également dans la population. Les groupes sociaux dominés sont les plus ignorants en la matière. Par exemple, alors que 69% des hommes connaissent le sens politique des notions de gauche et de droite, ça n'est le cas que pour 58% des femmes. Les mieux pourvus en capital scolaire sont de loin les meilleurs connaisseurs : 80% chez les Tananariviens qui ont atteint l'université contre un peu plus d'un sur deux lorsqu'ils ont au mieux fréquenté l'école primaire. Le degré de connaissance de l'échelle Gauche-Droite est directement lié aux autres dimensions politiques que sont la participation et la politisation. Plus on est exclus de la vie politique, moins on s'y intéresse et moins on a entendu parler de gauche et de droite. Ainsi 88% des adhérents et 79% de ceux qui se sentent proche d'un parti, 87% de ceux qui s'intéresse beaucoup à la politique et 78% de ceux qui parlent souvent de politique affirment connaître la dimension Gauche-Droite. A contrario, il existe un noyau dur de citoyens totalement exclus de la sphère politique : dépourvus de compétence et d'intérêt il ne participe en rien à la vie démocratique du pays.

Graphique D-10

Connaissance et position sur l'échelle Gauche-Droite suivant le genre

Connaissance des notions

Position sur l'échelle



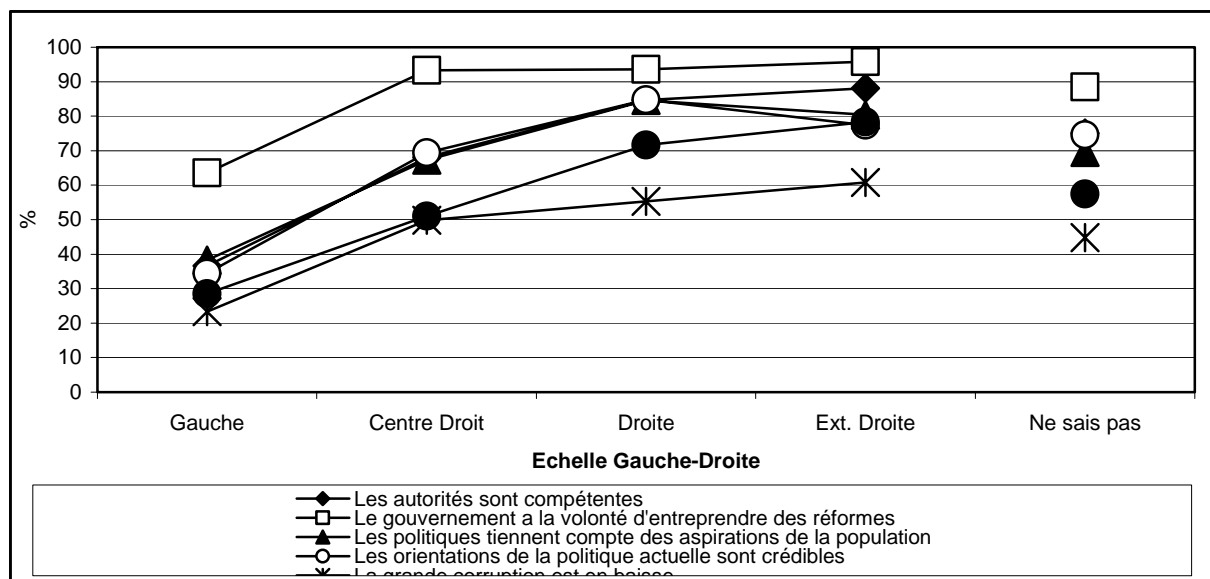
Source : Enquête 1-2-3, module Démocratie, 2003, DIAL/INSTAT/MADIO.

En second lieu, si l'on considère l'ensemble de ceux qui connaissent la notion de gauche et de droite, **les Tananariviens se situent massivement à droite de l'échiquier politique**. Sur notre échelle qui comprend six positions, moins de 9% se placent à gauche, tandis que 91% penchent à droite. Si à gauche, le centre gauche est privilégié, la répartition entre les trois positions de droite est plus équilibrée. 34% s'identifient avec le centre droit, 29% avec la droite tandis que 28% se positionnent à l'extrême droite de l'échelle. Ceci ne signifie pas pour autant que ces derniers partagent la culture politique d'extrême droite telle qu'elle se présente dans les pays développés. En effet, le sens donné à chacune des positions de l'échelle Gauche-Droite demande à être exploré plus avant dans le cas malgache. On peut cependant suggérer que l'orientation droitiste des Tananariviens pourrait traduire le rejet sans appel de l'ex-président Rastiraka, encore associé dans la tête des Malgaches à l'expérience socialiste des années 1970 et 1980.

Dans le prolongement de cette hypothèse, où l'opposition entre les deux protagonistes de l'élection présidentielle de 2001 serait assimilée à un affrontement entre la gauche et la droite, l'échelle Gauche-Droite serait en fait une échelle de proximité aux deux candidats. En particulier, se situer à l'extrême droite ne signifie pas partager les valeurs de l'extrême droite politique, mais tout simplement être parmi les plus chauds partisans du Président Ravalomanana.

Bien que nous ne disposions pas d'informations directes sur les orientations politiques en termes de préférences pour des hommes politiques ou pour des partis, il est néanmoins possible de mesurer, à travers toute une batterie de questions, l'appui au Président et plus généralement au pouvoir en place. Le résultat est sans équivoque et vient confirmer notre hypothèse. Plus on se déplace vers la droite sur l'échelle Gauche-Droite et plus les Tananariviens considèrent que les autorités actuelles sont compétentes et qu'elles tiennent compte des aspirations de la population, que le gouvernement montre une réelle volonté d'entreprendre des réformes et que les orientations des politiques sont crédibles. Cet enthousiasme pro-gouvernemental conduit à lui faire crédit de toute une série de succès comme par exemple l'amélioration du fonctionnement de l'administration ou encore la réduction de la corruption, notamment au sommet de l'Etat, qui était un des principaux griefs à l'encontre de l'ancien pouvoir. Cette « personnalisation » de l'échelle Gauche-Droite correspond donc clairement à une réinterprétation de cette dimension au contexte malgache. Néanmoins, cette relecture locale est loin d'être absurde compte tenu du profil du Président, de ces valeurs et de la politique qu'il met en œuvre.

Graphique D-11
Echelle Gauche-Droite et soutien aux autorités en place



Source : Enquête 1-2-3, modules *Démocratie* et *Gouvernance*, 2003, DIAL/INSTAT/MADIO. Compte tenu de leur faible poids (8,8%), les trois modalités de gauche ont été agrégées.

Si comme nous l'avons souligné plus haut, les plus pauvres ont le plus de difficultés à identifier la gauche et la droite, ils sont loin de n'en rien savoir. En effet, 57% des Tananariviens du quartile le plus pauvre accordent une signification à ces notions, contre seulement 69% dans le quartile le plus riche. La différence n'est donc pas très prononcée. Pour ceux qui sont capables de se positionner, l'orientation politique varie aussi suivant le niveau de revenu. Pas tant en termes d'opposition Gauche-Droite, car dans tous les quartiles, les partisans de la gauche sont toujours moins de 10%, mais au sein de la droite. Les pauvres se placent beaucoup plus souvent à l'extrême droite de l'échelle, ce qui signifie, dans le contexte malgache, qu'ils sont de plus grands supporteurs du pouvoir en place.

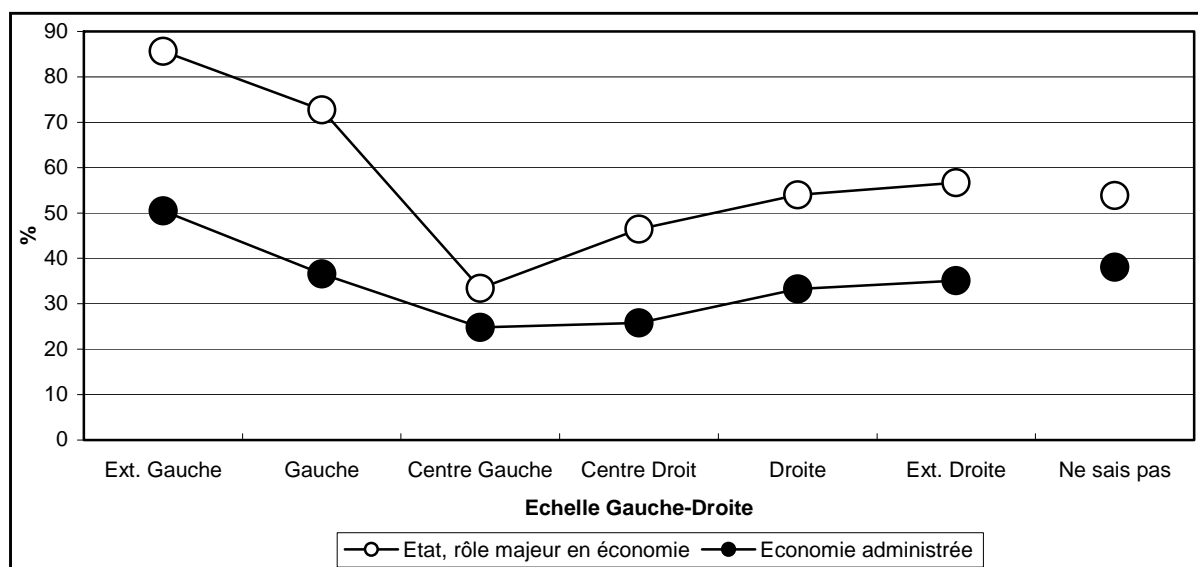
Tableau D-9
Connaissance et position sur l'axe Gauche-Droite suivant le niveau de revenu

| | Total | Quartiles de revenus par tête | | | |
|---|-------|-------------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| | | 1 ^{er} quartile | 2 ^{ème} quartile | 3 ^{ème} quartile | 4 ^{ème} quartile |
| La notion de gauche et de droite a une signification | 63,4 | 56,8 | 64,2 | 60,9 | 68,8 |
| Positionnement sur l'échelle Gauche-Droite (% de ceux qui savent) | | | | | |
| 1. (Extrême Gauche) | 2,4 | 3,8 | 1,3 | 4,4 | 1,2 |
| 2. (Gauche) | 2,2 | 1,0 | 3,1 | 2,8 | 1,7 |
| 3. (Centre Gauche) | 4,2 | 2,7 | 2,8 | 3,3 | 6,5 |
| 4. (Centre Droit) | 34,3 | 32,3 | 32,5 | 33,6 | 36,9 |
| 5. (Droite) | 29,4 | 23,7 | 30,1 | 30,3 | 31,1 |
| 6. (Extrême Droite) | 27,5 | 36,5 | 30,2 | 25,6 | 22,6 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Source : Enquête 1-2-3, module *Démocratie*, 2003, DIAL/INSTAT/MADIO.

Reste maintenant à apprécier la cohérence des réponses entre le positionnement sur l'échelle Gauche-Droite et les valeurs que les notions de gauche et de droite sont censées représenter dans les contextes historiques où elles sont traditionnellement employées (démocraties occidentales, mais aussi nombre de pays d'Amérique latine ou d'Asie, voire même en Afrique du Sud, sur le continent africain). C'est sur le front économique que les positions devraient être les plus tranchées, notamment autour de la question du rôle de l'Etat. On s'attend à ce que les partisans de la droite se prononcent pour la libéralisation économique, tandis que leurs homologues de gauche devraient mettre l'accent sur les régulations publiques.

Graphique D-12
Rôle de l'Etat suivant l'échelle Gauche-Droite



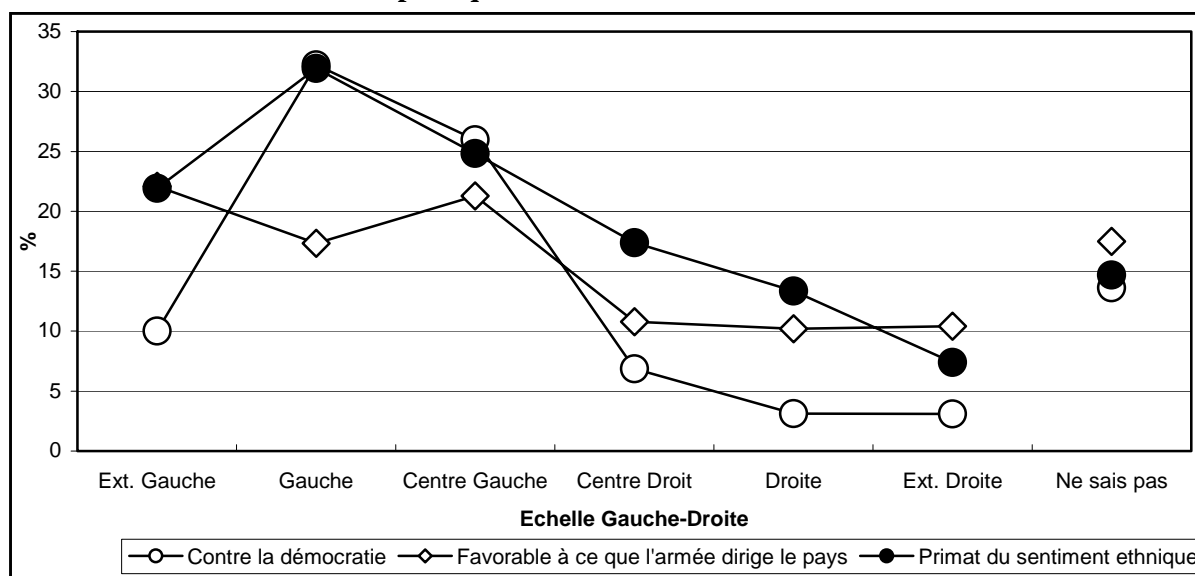
Source : Enquête 1-2-3, modules *Démocratie* et *Gouvernance*, 2003, DIAL/INSTAT/MADIO.

Les résultats sont globalement conformes aux attentes : plus on se situe à gauche de l'échiquier politique et plus on est favorable à l'intervention de l'Etat dans la sphère publique. Mais la relation n'est pas linéaire. La courbe de la défense du rôle de l'Etat a une forme en U, les extrêmes dans la dimension Gauche-Droite apparaissant comme les moins libéraux. En effet les principaux défenseurs

de la libération économique se situent aussi bien au centre gauche qu'au centre droit. Ainsi plus de la moitié des « centristes », et jusqu'à deux tiers au centre gauche, pensent que l'Etat doit se retirer de la sphère économique pour jouer un simple rôle d'arbitrage, alors qu'ils ne sont que 14% à adopter cette vue à l'extrême gauche. Cette configuration en U n'est pas spécifique à Madagascar. On peut retrouver par exemple dans le cas français des résultats similaires, les partisans du centre droit ayant tendance à se montrer plus favorables aux mécanismes de marché que les partisans d'une droite plus conservatrice où le projet « gaullien » d'un Etat fort reste un axe structurant. Notons que ceux qui ne connaissent pas les notions de gauche et de droite ou qui ne savent pas se placer sur cette échelle se situent au point moyen de l'échantillon.

Dans le domaine politique, les intuitions sont a priori moins claires. En général, les tendances anti-démocratiques sont plus répandues à droite, et tout particulièrement à l'extrême droite où la préférence pour les régimes autoritaires est très marquée. Ce schéma ne vaut pas à Madagascar. Au contraire, l'adhésion aux valeurs démocratiques est d'autant plus forte qu'on se situe à droite de l'échelle Gauche-Droite. Ce résultat est cohérent avec notre interprétation de l'échelle Gauche-Droite. En effet, lors de la crise de 2002, l'engagement en faveur de l'actuel président a aussi été un mouvement de soutien à la démocratie, menacée par les fraudes électorales. L'engagement démocratique de plus en plus fort à mesure qu'on se déplace vers la droite s'accompagne d'un rejet plus affirmé des logiques communautaires. Ainsi le primat du sentiment national au détriment de l'identification ethnique est maximum à l'extrême droite, ce qui est parfaitement cohérent avec une conception démocratique de la citoyenneté. La « passion démocratique » de ceux qui se situent à l'extrême droite de l'échelle confirme qu'ils ne peuvent en rien être assimilés à des partisans de l'extrême droite politique, au sens classique du terme. En tout cas, les analyses précédentes montrent que si les concepts développés dans d'autres configurations historiques peuvent être pertinents, il convient de les manier avec précaution.

Graphique D-13
Valeurs politiques suivant l'échelle Gauche-Droite



Source : Enquête 1-2-3, module Démocratie, 2003, DIAL/INSTAT/MADIO.

Si les Tananariviens sont capables d'exprimer des préférences politiques qui ont une certaine cohérence, l'exploration rapide de la notion de Gauche et de Droite dans le contexte malgache met clairement en évidence son caractère peu opératoire pour qualifier l'orientation politique de la population. Non seulement, seule une partie des citoyens déclare en connaître l'existence, mais également le sens qui y est associé ne correspond pas toujours à celui qui prévaut à l'échelle mondiale. S'il existe un principe structurant de l'orientation politique à Madagascar, il reste encore à découvrir.

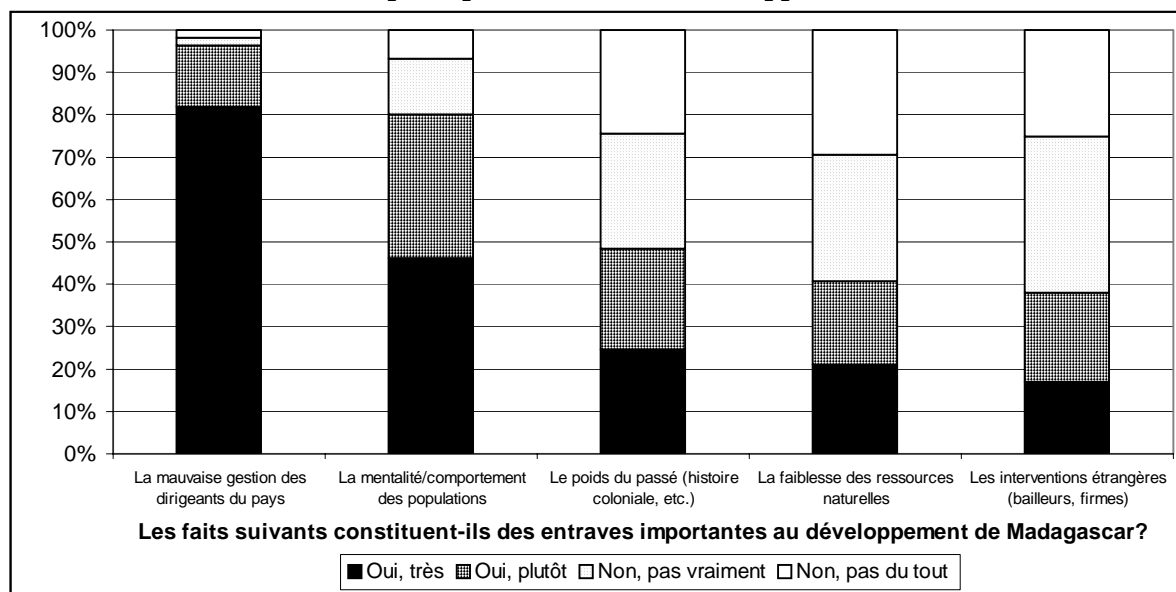
IV.- GOUVERNANCE, DEMOCRATIE ET LUTTE CONTRE LA PAUVRETE : UNE MISE EN PERSPECTIVE DE LONG TERME

Pour conclure cette analyse nous replacerons la situation et la trajectoire récente de Madagascar en matière de gouvernance, de démocratie et de lutte contre la pauvreté dans une perspective de plus long terme, à la fois pour explorer le passé et pour se projeter dans l'avenir. Nous chercherons à connaître le point de vue de la population quant aux causes profondes du sous-développement du pays, en distinguant les facteurs internes et les facteurs externes, puis nous analyserons leur opinion quant aux grandes priorités de développement pour les dix années à venir.

1. Les causes du sous-développement

Les Tananariviens ont été interrogés sur ce qu'ils considèrent être les principales entraves au développement de leur pays. Des cinq options proposées, « *la mauvaise gestion des dirigeants du pays* » est de très loin la plus citée. Plus de huit Tananariviens sur dix (82%) considèrent qu'il s'agit d'un frein « *très important* » au développement. Si on y ajoute ceux qui répondent « *plutôt important* », ce sont **au total 96% de la population qui dénoncent la mauvaise gouvernance comme le premier facteur de sous-développement de Madagascar**. La portée de ce résultat est immense. En effet, non seulement, comme nous l'avons vu précédemment, les habitants de la capitale souffrent des dysfonctionnements des institutions en place, tout particulièrement des institutions publiques, et ne leur accordent qu'une confiance limitée, malgré l'amélioration toute récente. Mais ils perçoivent ce problème non pas comme une situation conjoncturelle, récente ou passagère, mais au contraire comme un fait structurel qui affecte le pays de longue date.

Graphique PE-1
Les principales entraves au développement



Source : Enquêtes 1-2-3, module *Démocratie*, 2003, MADIO/INSTAT.

Dans l'ordre des causes, « *la mentalité et les comportements de la population* » arrive en deuxième position. 80% des Tananariviens lui imputent une part de responsabilité dans la pauvreté du pays. Après avoir stigmatisé ses dirigeants, la population semble faire une sorte de *mea culpa* en s'auto-imputant (collectivement) une part importante de responsabilité dans le sous-développement du pays. Bien que nous ne disposions d'aucun élément permettant de préciser à quel type de comportement il est fait allusion ici, on peut suggérer que les défaillances des élites sont d'autant mieux tolérées que l'attitude des citoyens ordinaires n'est elle-même pas propice au développement.

Vient ensuite « *le poids du passé (histoire coloniale, etc.)* », invoqué par un peu moins de la moitié des citoyens (48%), un quart avançant même que ce facteur pèse encore très lourdement sur le retard de Madagascar. S'ils n'exonèrent pas la colonisation, les Tananariviens ne la placent pas aux premiers rangs des difficultés endurées par Madagascar. Enfin, « *la faiblesse des ressources naturelles du pays* », et « *les interventions étrangères (bailleurs de fonds, firmes multinationales)* », ne recueillent qu'environ 40% des suffrages.

In fine la population, loin de rejeter la responsabilité du sous-développement sur des causes externes (l'histoire coloniale, la domination économique du Nord) ou des contingences géographiques (le manque de ressources naturelles), imposées ou passivement subies, met au contraire l'accent sur des facteurs internes, qui d'une certaine façon engagent sa propre responsabilité ; parce que les dirigeants que l'on accuse d'avoir gaspillé les ressources ont été, au moins en partie, choisis, et que les comportements mis en cause sont ceux de la population elle-même. Au-delà du jugement que l'on peut porter sur le poids relatif des différents facteurs, le message implicite véhiculé par la population est dans le même temps une formidable source d'espoir. Si les dirigeants indelicats peuvent être remerciés, d'autant plus légitimement que la démocratie s'enracine, le changement relève du domaine de l'action humaine et de la politique : le sous-développement n'est pas une fatalité !

La hiérarchie des causes du sous-développement est une vision largement partagée dans toutes les couches de la population. En particulier, les dirigeants du pays dans la longue durée sont unanimement condamnés par tous, quel que soit leur statut social. Si l'ordre dans lequel apparaissent les différents facteurs est le même, quelques variations significatives se font jour à la marge. Ainsi, les plus pauvres sont moins nombreux à mettre en cause la mentalité de la population, tandis qu'ils dénoncent plus souvent le poids du passé, les ingérences étrangères et le manque de ressources naturelles de Madagascar. D'un côté, les couches sociales défavorisées sont relativement plus enclines à invoquer les facteurs externes, même si les facteurs internes restent massivement dénoncés. De l'autre, elles distinguent, plus clairement que les catégories plus favorisées, les élites gouvernantes successives, mises au banc d'accusation, de la masse de la population.

Tableau PE-1
Les principales entraves au développement suivant le sexe et le niveau de revenu

| | Femmes | Hommes | Total | Quartiles de revenus par tête | | | |
|--|--------|--------|-------------|-------------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| | | | | 1 ^{er} quartile | 2 ^{ème} quartile | 3 ^{ème} quartile | 4 ^{ème} quartile |
| La mauvaise gestion des dirigeants du pays | 96,1 | 96,7 | 96,4 | 95,9 | 97,3 | 97,9 | 94,8 |
| La mentalité/comportement des populations | 81,1 | 79,1 | 80,1 | 74,8 | 81,3 | 79,1 | 83,2 |
| Le poids du passé (histoire coloniale, etc.) | 48,7 | 47,9 | 48,3 | 57,6 | 43,4 | 48,9 | 45,7 |
| La faiblesse des ressources naturelles | 42,7 | 38,5 | 40,6 | 46,9 | 44,2 | 41,9 | 33,4 |
| Les interventions étrangères (bailleurs, firmes) | 37,4 | 38,9 | 38,1 | 42,9 | 36,9 | 37,9 | 36,3 |

Source : *Enquêtes 1-2-3*, module *Démocratie*, 2003, MADIO/INSTAT. Le pourcentage en colonne est supérieur à 100% car il s'agit d'une question à choix multiples. Les modalités « Tout à fait d'accord » et « Plutôt d'accord » ont été agrégées.

2. Les priorités du développement pour les années qui viennent

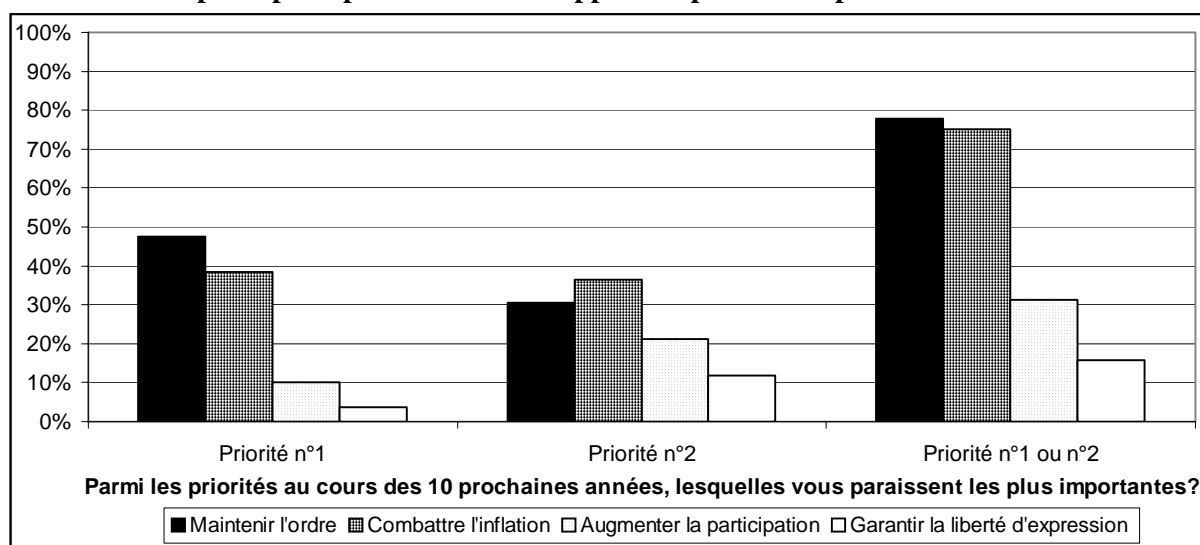
L'ensemble des résultats de cette étude montre que les Tananariviens sont particulièrement attachés aux principes démocratiques et que les questions de gouvernance sont au centre de leurs préoccupations. C'est d'ailleurs bien pour faire respecter le choix des urnes et pour rejeter la corruption généralisée au sommet de l'Etat qu'ils ont pris le risque de se lever en 2002, même si cela devait se traduire (et s'est effectivement traduit) par une remise en question de la croissance économique, et partant de l'amélioration de leur conditions de vie, enregistrées à la fin des années 1990. En d'autres termes, les maîtres-mots associés aux nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté (appropriation, participation, transparence, *accountability*, *empowerment*) ne sont pas seulement des slogans adoptés par les organisations internationales, ni des effets de mode, mais bien des valeurs revendiquées par la population, même dans les couches les plus pauvres.

Pour aller plus loin, nous avons cherché à savoir comment ces nouvelles valeurs, clairement exprimés par les Tananariviens, se combinaient avec les aspirations plus traditionnelles et tout aussi légitimes, tels que l'objectif de stabilité ou le désir d'amélioration du bien-être matériel. Pour explorer cette piste, nous avons posé une des questions standardisées, utilisée par les spécialistes des théories de la modernisation et du changement culturel dans les enquêtes internationales sur les valeurs (*World Values Surveys* ; voir Inglehart, 1997). Cette question fermée, qui porte sur les principales priorités de développement au cours des dix années à venir, comporte quatre modalités de réponse possibles. Deux d'entre elles « *assurer le maintien de l'ordre* » et « *lutter contre l'inflation* » sont censées représenter les valeurs matérialistes propres aux sociétés en voie de modernisation et d'industrialisation, tandis que les deux autres (« *accroître la participation des citoyens au décision du gouvernement* » et « *garantir la liberté d'expression* ») symbolisent les valeurs post-matérialistes, dont la montée en puissance caractérise la plupart des pays développés depuis plusieurs décennies, et que ces auteurs qualifient de sociétés « post-modernes ». Ce type de problématique ayant été principalement appliqué dans les pays riches ou émergents, il était intéressant de mesurer si un tel phénomène était également à l'œuvre à Madagascar, soit dans un pays où les besoins essentiels sont encore loin d'être assurés pour la majorité de la population et où les conditions matérielles d'existence restent éminemment précaires.

Des quatre options proposées, « *le maintien de l'ordre* » dans le pays et « *la lutte contre l'inflation* » occupent, dans cet ordre, les deux premières places. Près de la moitié des Tananariviens (48%) font du « *maintien de l'ordre* » leur priorité numéro 1, tandis 30% en font leur seconde priorité. Au total, 78% de la population place « *le maintien de l'ordre* » comme une de leurs deux principales priorités. Immédiatement derrière, vient « *la lutte contre l'inflation* ». Trois Tananariviens sur quatre voudraient que les autorités se consacrent pleinement à cet objectif (priorité n°1 ou n°2), soit à peine moins que « *le maintien de l'ordre* ». Il est même considéré comme le plus important de leur seconde priorité.

Les deux autres options considérées, très minoritaires, apparaissent loin derrière. A peine 10% affirment que la première priorité devrait être d'« *accroître la participation des citoyens au décision du gouvernement* », tandis que moins de 4% plaident en faveur de politiques visant à « *garantir la liberté d'expression* ». Si l'on tient compte du choix émis comme seconde priorité, le poids de ces deux options devient moins marginal, mais reste malgré tout secondaire. Ainsi, 31% ont retenu la participation tandis que 16% ont opté pour la liberté d'expression. En comparaison, les suffrages obtenus par les deux options qualifiées de matérialistes sont sans commune mesure, puisqu'elles recueillent 77% et 75%.

Graphique PE-2
Les principales priorités de développement pour les 10 prochaines années



Source : Enquêtes 1-2-3, module *Démocratie*, 2003, MADIO/INSTAT. Pour « *Priorité n°1* » et « *Priorité n°2* », le total des 4 options est égal à 100%. Pour « *Priorité n°1 ou n°2* » le total est égal à 200%.

Encore une fois, le classement général obtenu sur l'ensemble de la population se retrouve dans toutes les couches sociales. Le choix des options est très peu lié aux facteurs sociologiques classiques. En particulier l'hypothèse d'Inglehart n'est que très partiellement validée, au moins à l'intérieur de la société malgache. Si les plus pauvres sont un peu plus sensibles aux valeurs matérialistes, les différences sont minimes, et portent d'ailleurs uniquement sur « *la lutte contre l'inflation* ». Ces derniers, ne disposant pas des ressources qui leur permettent d'indexer leurs revenus en période de dérive des prix, placent même « *la lutte contre l'inflation* » au premier rang de leurs priorités, avant « *le maintien de l'ordre* ». A contrario, les catégories plus aisées sont relativement plus sensibles à la liberté d'expression, mais pas spécialement à la participation des citoyens, et de toute manière ce choix arrive même chez eux loin derrière la lutte contre l'inflation et le maintien de l'ordre.

Tableau PE-2
Les priorités de développement pour les 10 prochaines années
suivant le genre et le niveau de revenu

| | Femmes | Hommes | Total | Quartiles de revenus par tête | | | |
|---|--------|--------|-------------|-------------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| | | | | 1 ^{er} quartile | 2 ^{ème} quartile | 3 ^{ème} quartile | 4 ^{ème} quartile |
| Maintenir l'ordre dans le pays | 78,9 | 76,8 | 77,9 | 76,5 | 75,4 | 79,4 | 79,2 |
| Lutter contre l'inflation | 79,5 | 70,4 | 75,2 | 80,5 | 76,4 | 75,1 | 70,8 |
| Augmenter la participation des citoyens | 28,8 | 33,7 | 31,3 | 32,8 | 30,6 | 30,5 | 31,2 |
| Garantir la liberté d'expression | 12,5 | 19,0 | 15,7 | 10,1 | 17,7 | 14,9 | 18,4 |

Source : Enquêtes 1-2-3, module *Démocratie*, 2003, MADIO/INSTAT. Les % concernent ceux qui ont mentionné une option au moins une fois (« Priorité n°1 » ou « Priorité n°2 »). Le total en colonne est donc égal à 200%.

Comment interpréter ces résultats ? En premier lieu, dans une perspective internationale, ils sont en conformité avec les théories de la modernisation, développées par Inglehart et son école. Madagascar apparaît comme une société où les valeurs « post-modernistes » ne sont pas encore à l'œuvre ; ou en tout cas, où elles restent très minoritaires. Les conditions matérielles d'existence décentes étant loin d'être assurées pour l'immense majorité de la population, Madagascar étant un des pays les plus pauvres du monde, il est naturel que l'amélioration de la situation sur ce front soit mise en avant. En second lieu, il est probable que la réponse des Tananariviens soit conditionnée par l'expérience traumatisante des événements de 2002. Au sortir d'une crise majeure, marquée par des affrontements armés et une grave récession économique, où le pouvoir d'achat a justement été sévèrement entamé par la hausse des prix, la population aspire en priorité à la stabilité. Si « *le maintien de l'ordre* » et la « *la lutte contre l'inflation* » ne sont pas des conditions suffisantes à l'amélioration du sort des populations, elles n'en sont pas moins des conditions nécessaires. Il convient de souligner qu'au moment de l'enquête, la stabilité des prix n'était toujours pas assurée, alors que les salaires n'étaient pas indexés. Sans la réalisation de ces conditions minimum, la participation citoyenne et la liberté d'expression ne peuvent pas s'exercer pleinement. On peut également supposer que les Tananariviens ont considéré que ces deux options étaient relativement respectées, comme le montre les résultats précédents de cette étude. Enfin et d'un point de vue plus général, le message que nous les transmettent les Tananariviens est que le développement économique et l'amélioration des conditions de vie matérielles d'une part, la liberté et la démocratie de l'autre, ne peuvent pas être considérés comme des alternatives qui devraient faire l'objet d'arbitrages. La question n'est pas de trancher entre manger ou vivre libre, mais bien de manger et de vivre libre !

BIBLIOGRAPHIE

Banque mondiale (2005), *World Development Report 2006: Equity and Development*, Oxford University Press, New York.

Banque mondiale (2001), *Rapport sur le Développement dans le monde 2000/2001: Combattre la pauvreté*, Eska, Paris.

Cling J.-P., Razafindrakoto M., Roubaud F., eds (2003), *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, 2^{ème} édition, Paris, Economica/IRD, 463p.

PNUD (2002), *Rapport sur le Développement Humain 2002: Approfondir la démocratie dans un monde fragmenté*, Editions De Boeck Université, Bruxelles.

Raffinot M., Roubaud F., eds. (2001), *Les fonctionnaires du Sud : sacrifiés ou protégés ?*, Autrepart n°20, IRD éditions de l'Aube, pp. 5-175.

Razafindrakoto M., Roubaud F. (2005a), « Gouvernance, démocratie et lutte contre la pauvreté : enseignements tirés des enquêtes 1-2-3 en Afrique francophone », *Stateco*, n°99, pp.117-141.

Razafindrakoto M., Roubaud F. (2005b), « Gouvernance, démocratie et lutte contre la pauvreté en Afrique : Le point de vue de la population de huit métropoles Enquêtes 1-2-3, Premiers résultats », Document de travail DIAL N° 2005-17, Paris.

Razafindrakoto M., Roubaud F. (2002), « Le scrutin présidentiel du 16 décembre 2001 : les enjeux d'une élection contestée », in Madagascar, les urnes et la rue, *Politique africaine* n°86, juin, pp. 18-45.

Razafindrakoto M., Roubaud F. (2002), « Pensez-ils différemment ? La voix des pauvres à travers les enquêtes statistiques », in Cling J.-P., Razafindrakoto M., Roubaud F. (eds), op cit, chapitre V, pp. 141-165.

Razafindrakoto M., Roubaud F. (2001), « Vingt ans de réforme de la fonction publique à Madagascar », in Raffinot M., Roubaud F. (eds.), *Les fonctionnaires du Sud : sacrifiés ou protégés ?*, Autrepart n°20, pp.43-60.

Razafindrakoto M., Roubaud F. (1996), « Ce qu'attendent les Tananariviens de la réforme de l'Etat et de l'économie », *Politique africaine*, n°61, pp.54-72.

Roubaud F., ed. (2002), *Madagascar après la tourmente : regards sur dix ans de transitions politique et économique*, dossier spécial, Afrique Contemporaine n° 202/203, avril-septembre, pp. 3-163.

Roubaud F. (2001), « Démocratie électorale et inertie institutionnelle à Madagascar », dans Quantin P., Toulabor C. (eds), « L'Afrique Politique 2001: réformes des Etats africains », Paris, Karthala, pp.85-98.

Roubaud F. (2000), *Identités et transition démocratique : l'exception malgache ?*, L'Harmattan/Tsipika, Paris, Antananarivo, 256p.

Roubaud F., dir. (2000), *Le projet MADIO à Madagascar : l'information statistique au service du débat démocratique sur la politique économique*, Stateco, INSEE, n°95/96/97, France, 216p.

METHODOLOGIE

Objectifs

Les modules thématiques de l'enquête 1-2-3 ont pour objectifs la mesure et le suivi/évaluation de la démocratie, de la gouvernance et de leurs liens avec les politiques économiques notamment dans le cadre des stratégies de lutte contre la pauvreté. Quatre types de variables sont mobilisés pour ce suivi :

- des questions subjectives (indice satisfaction, niveau d'adhésion aux politiques,...)
- des données objectives sur les comportements et les pratiques sociales (accès aux services publics, participation politique, incidence corruption ...)
- les caractéristiques socio-économiques classiques (sexe, âge, scolarité, migration, emploi, revenu, consommation, etc.).

Le dispositif d'enquête

Les données mobilisées dans cette étude proviennent des modules thématiques de l'enquête 1-2-3, un instrument de suivi de la pauvreté et de la gouvernance urbaine. L'enquête a été mise en oeuvre sur le terrain par l'INSTAT. Le module sur « les multiples dimensions de la pauvreté » a été greffé en décembre 2002 à la fiche ménage de l'enquête sur l'emploi (phase 1 de l'enquête 1-2-3) à Antananarivo et a touché un peu plus de 2 700 ménages. Les modules sur la « Gouvernance » et la « Démocratie » ont été insérés dans l'enquête SIRS (Santé, Inégalités et Ruptures Sociales), une enquête mise en oeuvre en avril 2003 et appliquée à un sous-échantillon de l'enquête 1-2-3. Ces deux modules portent ainsi sur 2800 individus qui ont été tirés de façon aléatoire dans l'échantillon représentatif des ménages de la phase 1.

Principales caractéristiques des modules thématiques

| Plan de sondage phase 1 de l'enquête 1-2-3 : | | Module Multiples Dimensions de la Pauvreté : | | Modules Gouvernance et Démocratie | |
|--|-------|--|--------------------|-----------------------------------|---------|
| Nombre total d'unités primaires | 1 330 | Date d'enquête | 12/2002 01/2003 | Date d'enquête | 04/2003 |
| Nombre d'unités primaires échantillon | 108 | Unité d'analyse | Ménage | Unité d'analyse | Adulte |
| Nombre initial de ménages échantillon | 3 019 | Nombre de ménages | 2 734 | Nombre d'individus | 2 807 |
| Nombre final de ménages échantillon | 3 019 | Nombre de questions posées | 78 | Nombre de questions posées | 120 |

Sources : Enquêtes 1-2-3, Phase 1, Modules Multiples dimensions de la pauvreté, Gouvernance et Démocratie, 2002/2003, INSTAT, DIAL.

Les taux de non-réponses

Afin d'assurer la qualité de l'enquête, une attention particulière a été accordée à la phase d'élaboration de la méthodologie et du questionnaire, ainsi qu'à la formation des enquêteurs. Le questionnaire a été conçu en s'appuyant sur l'expérience acquise depuis 1995 par le projet MADIO à Madagascar, expérience qui a permis de tester et d'ajuster le dispositif en identifiant notamment les questions les plus pertinentes (faciles à comprendre pour les enquêtés et riches en information du point de vue analytique). Les taux de non-réponses pour les différentes questions sont ainsi très limités.

Taux de non-réponse à quelques questions des modules

| En % | 1 ^{er} quartile | 2 ^e quartile | 3 ^e quartile | 4 ^e quartile | Total |
|--|--------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------|
| <i>Multiples dimensions de la pauvreté</i> | | | | | |
| Perception globale de son bien-être | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Montant minimum pour vivre (MIQ) | 0,3 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| <i>Démocratie</i> | | | | | |
| Opinion sur la démocratie | 0 | 0,2 | 0 | 0,4 | 0,2 |
| Proximité à un parti/association politique | 1,1 | 0,1 | 0,4 | 0,4 | 0,5 |
| <i>Gouvernance</i> | | | | | |
| Fonctionnement de l'Etat | 0 | 0,1 | 0 | 0,3 | 0,1 |
| Victime ou non de la corruption | 1,0 | 1,5 | 0,8 | 1,3 | 1,2 |

Sources : Enquêtes 1-2-3, Phase 1, Modules Multiples dimensions de la pauvreté, Gouvernance et Démocratie, 2002/2003, INSTAT, DIAL, calculs des auteurs.

SOMMAIRE

| | |
|--|----|
| <i>Avant-propos</i> | 2 |
| <i>Résumé</i> | 4 |
| <i>Introduction</i> | 10 |
| 1. Les objectifs | 10 |
| 2. Méthodologie, dispositif d'enquêtes et données | 11 |
| 3. Le contexte : gouvernance, démocratie et lutte contre la pauvreté à Madagascar | 13 |
| | |
| <i>I.- Les différentes dimensions de la pauvreté</i> | 15 |
| 1. Le concept de pauvreté | 15 |
| 2. La pauvreté suivant des critères objectifs | 16 |
| 3. La pauvreté subjective : des indicateurs basés sur les perceptions | 21 |
| 4. Les liens entre les différentes dimensions de la pauvreté | 30 |
| 5. Les politiques de lutte contre la pauvreté | 31 |
| | |
| <i>II.- Gouvernance</i> | 35 |
| 1. Des indicateurs subjectifs : la perception des usagers | 35 |
| 2. Des indicateurs objectifs : corruption et absentéisme dans l'administration | 39 |
| 3. La réforme de l'administration | 41 |
| 4. Le rôle de l'Etat | 43 |
| | |
| <i>III.- Démocratie</i> | 46 |
| 1. Adhésion aux principes démocratiques | 46 |
| 2. Fonctionnement de la démocratie | 50 |
| 3. Les Tananariiviens et la politique : participation, politisation et orientation politique | 53 |
| | |
| <i>IV.- Gouvernance, démocratie et lutte contre la pauvreté : une mise en perspective</i> | 63 |
| 1. Les causes du sous-développement | 63 |
| 2. Les priorités du développement pour les années qui viennent | 64 |
| | |
| <i>Bibliographie</i> | 67 |
| <i>Méthodologie</i> | 68 |

INDEX DES TABLEAUX

| | |
|---|----|
| Tableau P-1. La notion de pauvreté suivant le niveau de revenu | 15 |
| Tableau P-2. Conditions de logement et patrimoine selon le niveau de revenu | 17 |
| Tableau P-3. Niveau d'éducation selon le niveau de revenu | 18 |
| Tableau P-4. Caractéristique de l'insertion sociale suivant le niveau de revenu | 19 |
| Tableau P-5. Caractéristique de l'insertion sociale suivant le sexe du chef de ménage | 20 |
| Tableau P-6. Insécurité suivant le niveau de revenu | 20 |
| Tableau P-7. Evaluation du bien-être subjectif du ménage selon le niveau de revenu | 22 |
| Tableau P-8. Les besoins vitaux d'après la population selon le quartile de revenu | 24 |
| Tableau P-9. Les besoins vitaux selon le sexe de l'individu enquêté | 25 |
| Tableau P-10. Les besoins non satisfaits suivant le quartile de revenu | 26 |
| Tableau P-11. Les besoins non satisfaits dans le ménage suivant le sexe de l'enquêté | 27 |
| Tableau P-12. Cumul des besoins « pas du tout satisfaits » ou « non satisfaits » suivant le quartile de revenu | 28 |
| Tableau P-13. La pauvreté relative selon le niveau de revenu | 28 |
| Tableau P-14. La perception de la situation financière selon le niveau de revenu | 29 |
| Tableau P-15. Insécurité et vulnérabilité suivant le niveau de revenu | 30 |
| Tableau P-16. Corrélation entre les différents indicateurs objectifs | 30 |
| Tableau P-17. Opinion sur les politiques et participation suivant le niveau de revenu | 31 |
| Tableau P-18. Sentiment de justice et lutte contre la pauvreté suivant le genre et le niveau de revenu | 33 |
| Tableau G-1. Perception des principaux problèmes dans l'administration | 39 |
| Tableau G-2. Incidence et coût de la corruption suivant le niveau de revenu | 40 |
| Tableau G-3. Corruption : principaux services et type de transactions incriminés | 41 |
| Tableau G-4. Absentéisme des fonctionnaires suivant le niveau de revenu | 41 |
| Tableau G-5. Des mesures pour une meilleure efficacité de l'administration suivant le niveau de revenu | 42 |
| Tableau G-6. Nombre et salaire des fonctionnaires suivant le niveau de revenu | 42 |

| | |
|--|----|
| Tableau G-7. Education recouvrement des coûts dans les secteurs sociaux (éducation, santé) suivant le niveau de revenu | 45 |
| Tableau D-1. Appréciation des différentes formes de régimes politiques suivant le niveau de revenu | 48 |
| Tableau D-2. Les faiblesses de la démocratie suivant le niveau de revenu | 49 |
| Tableau D-3. Le sens de la démocratie pour les Tananariviens suivant le niveau de revenu | 50 |
| Tableau D-4. Rôle de la classe politique et respect des droits de l'homme suivant le niveau de revenu | 53 |
| Tableau D-5. Evolution de la démocratie depuis le début des années 1990 par sexe et niveau de revenu | 53 |
| Tableau D-6. Participation électorale et raisons de l'abstention suivant le niveau de revenu | 56 |
| Tableau D-7. Autres formes de participation politique (actions protestataires et adhésion à un parti) suivant le niveau de revenu | 56 |
| Tableau D-8. La politisation des Tananariviens suivant le niveau de revenu | 58 |
| Tableau D-9. Connaissance et position sur l'axe <i>Gauche-Droite</i> suivant le niveau de revenu | 61 |
| Tableau PE-1. Les principales entraves au développement suivant le sexe et le niveau de revenu | 64 |
| Tableau PE-2. Les priorités de développement pour les 10 prochaines années suivant le genre et le niveau de revenu | 66 |

INDEX DES GRAPHIQUES

| | |
|--|----|
| Graphique P-1. Appréciation du bien être subjectif du ménage selon le sexe de l'enquêté | 22 |
| Graphique P-2. Sentiment de justice et lutte contre la pauvreté | 32 |
| Graphique G-1. Perception du fonctionnement de l'administration selon le genre | 35 |
| Graphique G-2A. Indices de confiance dans les institutions publiques | 36 |
| Graphique G-2B. Indices de confiance dans différentes institutions publiques et privées | 36 |
| Graphique G-3A. Evolution de la perception du fonctionnement des services publics en 2003 | 37 |
| Graphique G-3B. Evolution de la perception du fonctionnement du système de santé publique suivant le niveau de revenu | 38 |
| Graphique G-4. Evolution de la perception de la corruption en 2003 (petite et grande corruption) | 38 |
| Graphique G-5. Libéralisme et économie administrée suivant le niveau de revenu | 43 |
| Graphique G-6. Privatisation des entreprises publiques suivant le niveau de revenu | 44 |
| Graphique D-1. Niveau d'adhésion à la démocratie selon le genre | 47 |

| | |
|---|----|
| Graphique D-2. Niveau d'adhésion à la démocratie suivant le niveau de revenu et d'éducation | 48 |
| Graphique D-3. Niveau d'adhésion à la démocratie | 49 |
| Graphique D-4. Perception du fonctionnement de la démocratie suivant le genre | 50 |
| Graphique D-5. Le respect des principes fondamentaux de la démocratie | 51 |
| Graphique D-6. Rôle de la classe politique et fonctionnement de la démocratie | 52 |
| Graphique D-7. Participation à l'élection présidentielle de 2001 suivant le genre | 55 |
| Graphique D-8. L'intérêt pour la politique des Tananariens suivant le genre | 57 |
| Graphique D-9. L'importance de la politique dans la vie des Tananariens | 58 |
| Graphique D-10. Connaissance et position sur l'échelle <i>Gauche-Droite</i> suivant le genre : Connaissance des notions, Position sur l'échelle | 59 |
| Graphique D-11. Echelle <i>Gauche-Droite</i> et soutien aux autorités en place | 60 |
| Graphique D-12. Rôle de l'Etat suivant l'échelle <i>Gauche-Droite</i> | 61 |
| Graphique D-13. Valeurs politiques suivant l'échelle <i>Gauche-Droite</i> | 61 |
| Graphique PE-1. Les principales entraves au développement | 63 |
| Graphique PE-2. Les principales priorités de développement pour les 10 prochaines années | 65 |

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% |
| MULTIPLÉS 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/une femme pour les questions concernant les ménages. Premier quartile : ménages ou individus appartenant au quartile le plus pauvre en termes de revenus. Quatrième quartile : quartile le plus riche

