



Afrobarometer Briefing Paper No. 22

Octobre 2005

Thème 2

Gouvernance et corruption à Madagascar : perceptions et réalité

Premiers résultats de l'enquête « Afrobaromètre 2005 » à Madagascar¹

Au cours des dernières années, les questions de corruption, et plus généralement de gouvernance, ont été placées au cœur des politiques publiques, au motif que la réussite des réformes en cours ne dépendaient pas seulement du contenu des politiques économiques et également de l'économie politique présidant à leur mise en œuvre. C'est pourquoi, à l'instar de la communauté internationale du développement, les autorités du pays font des principes d'appropriation, de participation et d'*accountability* des maîtres-mots dans le cadre de la stratégie de lutte contre pauvreté (cf. DSRP). L'enquête AFROBAROMETRE 2005 a justement été conçue pour répondre au formidable défi que représentent la mesure et le suivi de ces nouvelles dimensions du développement. Les résultats présentés dans cette étude cherchent à établir un élément de diagnostic fiable et représentatif à l'échelle nationale dans ce domaine.

Résumé

Dans l'ensemble, les Malgaches se montrent plutôt confiants dans leurs institutions. La situation est cependant très variable suivant le type d'institutions, celle qui bénéficie de l'aura présidentielle étant les plus appréciées. Ce bilan contraste avec fortement avec la perception d'une corruption endémique qui affecte tous les rouages de l'administration économique et de la sphère politique. Cette opinion est corroborée par l'incidence réelle de la corruption dont la population a à souffrir en dépit de la condamnation citoyenne de ce type de pratiques. Cependant, la lutte contre la corruption est considérée comme un des principaux points forts du gouvernement en place. Replacée dans une perspective historique, la mauvaise gouvernance est considérée comme la première cause de sous-développement de Madagascar. En privilégiant les causes internes, qui ressortent des politiques nationales, sur les causes externes, les Malgaches délivrent un message d'espoir : le sous-développement n'est pas une fatalité !

Une population globalement confiante dans ses institutions malgré des situations variées

Dans l'ensemble l'indice de confiance dans les institutions est plutôt satisfaisant : à l'exception de la justice, des médias indépendants et surtout des partis d'opposition, le solde d'opinion (% d'*avis favorables* - % d'*avis défavorables*) est toujours positif. Au palmarès de la confiance, le Président arrive loin devant. Deux Malgaches sur trois lui accordent sa confiance, sans réserve (21%) ou plutôt (45%). Cette popularité apparaît d'autant remarquable qu'il dirige le pays depuis plus de trois ans,

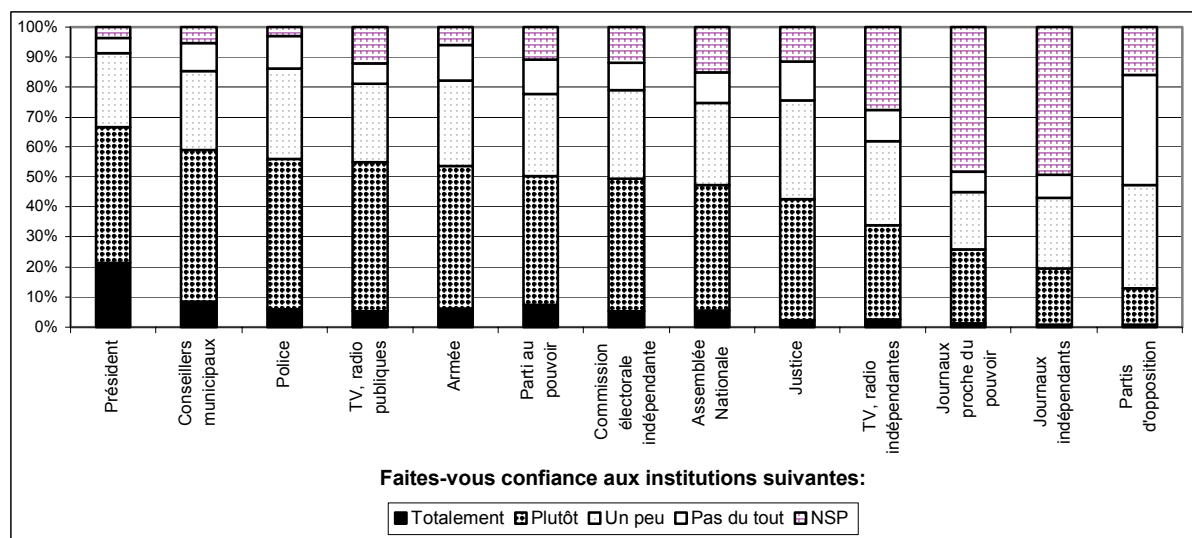
¹ Cette étude a été réalisée par Mireille Razafindrakoto (IRD-DIAL), Laetitia Razafimamonjy (Coef-Ressources), Désiré Razafindrakaza (Coef-Ressources), François Roubaud (IRD-DIAL).

avec des résultats économiques mitigés, ce qui traditionnellement se traduit par une certaine usure du pouvoir.

Cette confiance dans le président entraîne l'ensemble des institutions politiques qui lui sont liées dans son sillage. Ainsi, les conseillers municipaux, les médias publics et le parti au pouvoir obtiennent tous un bon score de confiance, supérieur à 50%. A contrario, les médias indépendants, probablement perçus comme adoptant une position critique à l'égard du pouvoir en place, occupent les dernières places. Ils pâtissent sûrement de la disqualification des partis d'opposition, qui se retrouvent très loin en dernière position avec un solde d'opinion largement négatifs (-58 points). Dans ce contexte très polarisé en faveur de la mouvance présidentielle, la médiocre place occupée par les journaux proches du pouvoir fait figure d'exception. Même si près de la moitié de la population ne se prononce pas sur ce point, seulement un quart leur fait confiance contre une proportion équivalente qui affiche la position inverse. La télévision publique fait nettement mieux sur ce plan. En fait, les journaux proches du pouvoir sont dans une position équivalente aux TV et radios indépendantes, avec d'un côté un solde d'opinion légèrement moins négatif, mais auxquels un moins grand nombre accorde leur faveur. Ce bilan peu reluisant est sans doute à mettre à l'actif d'une position trop partisane ne satisfaisant pas les attentes de la population en matière d'objectivité de traitement de l'information de la part des médias. Par ailleurs, la faible audience des journaux transparaît dans les réponses, la moitié des Malgaches n'ayant pas d'opinion à leur égard, probablement parce qu'ils ne les lisent pas.

Si maintenant on se concentre sur les corps de l'Etat, supposés être à l'abri des engagements partisans, à la différence des institutions plus directement politiques, la police et l'armée sont les mieux placées, plus de la moitié de la population leur faisant confiance. A contrario, la justice n'est guère appréciée avec un solde d'opinion légèrement négatif (-3 points).

Graphique 1
Indice de confiance dans les institutions



Source : Enquête Afrobaromètre, 2005, Madagascar.

Des indicateurs subjectifs : la perception d'une corruption généralisée

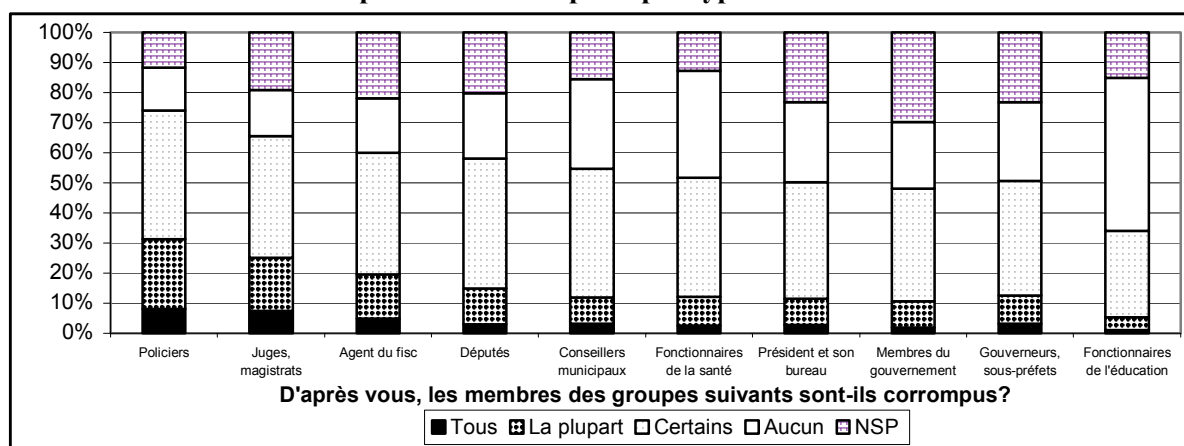
La confiance dans les institutions est directement liée à la perception des dysfonctionnements dont elles sont supposées être affectées, au premier rang desquels se trouve la corruption. C'est d'ailleurs bien parce que la corruption est considérée comme un mal endémique à Madagascar que les autorités ont décidé de mettre une politique active pour lutter contre ce mal (création du CSLCC, du BIANCO, etc.). Cette orientation semble avoir porté ses fruits, l'incidence de la petite corruption ayant été

divisée par deux entre 2003 et 2004 à Antananarivo (Rakotomanana, Razafindrakoto, Roubaud, 2005²).

Pourtant, dans ce domaine, la mansuétude de la population à l'égard des institutions contraste très fortement avec l'idée que les citoyens se font de l'ampleur de la corruption. Selon eux, le phénomène sévit avec une grande acuité et aucune des institutions identifiées dans l'enquête n'y échappe. Au palmarès de la corruption, la police arrive en tête. Près de trois personnes sur quatre (74%) sont persuadées que les policiers sont touchés : seulement certains pour 43%, la plupart pour 23% et même tous selon 8% de la population. Ce constat apparaît paradoxal si on le compare aux résultats précédents, où la police disposait d'un indice élevé de confiance. Malgré la corruption endémique, les Malgaches se montrent relativement satisfaits de leur police au regard de la fonction de maintien de l'ordre qu'elle assure. Il existe en revanche un bon niveau d'adéquation entre méfiance et ampleur de la corruption pour la justice. Juges et magistrats sont considérés comme très corrompus, ce qui explique la piètre confiance qu'ils inspirent. Près de deux personnes sur trois affirment qu'au moins certains d'entre eux pratiquent la corruption, cette proportion passant à 81% si on exclut les individus qui considèrent ne pas avoir assez d'éléments pour répondre à la question. Après la police et la justice, le fisc est sur la sellette. A peine 18% pensent que les agents des impôts et des douanes sont épargnés par le phénomène. Ils ne se contentent pas de dénoncer quelques moutons noirs isolés puisque pour 15% la plupart d'entre eux sont corrompus et ils le sont tous pour 5%. Au sein des services sociaux, la santé serait plus touchée que l'éducation, l'enseignement public jouissant de la meilleure réputation en termes de corruption, parmi dix institutions mentionnées dans l'enquête.

Lorsqu'on porte le regard plus spécifiquement sur les institutions politiques, l'Assemblée nationale est la plus souvent mentionnée, 58% des Malgaches pensant qu'elle est infectée (73% de ceux qui se prononce sur le sujet). Les conseillers municipaux, les gouverneurs de provinces et les sous-préfets, ainsi que les membres du gouvernement ne sont pas épargnés, puisque seulement 29%, 26% et 22% respectivement estiment qu'ils sont tous intègres. Contrairement à ce qu'aurait pu laisser penser l'indice élevé de confiance dans le Président, lui-même ou les membres de son entourage (sans que l'on puisse faire la part des deux) sont également dénoncés comme profitant de la corruption, dans des proportions proches des conseillers municipaux et des membres du gouvernement. Une moitié des Malgaches est convaincue que la corruption sévit dans l'entourage direct du Président : pour 3%, ils sont tous impliqués et pour 9% le problème touche la plupart d'entre eux ; au total, seulement 27% croient qu'il n'y a pas de corruption à ce niveau.

Graphique 2
Perception de la corruption par type d'institutions



Source : Enquête Afrobaromètre, 2005, Madagascar.

Des indicateurs objectifs : une forte incidence réelle de la corruption

² Rakotomanana F., Razafindrakoto M. et Roubaud F. (2005), *Gouvernance, Démocratie et Lutte contre la pauvreté : Le point de vue de la population d'Antananarivo. Enquêtes 1-2-3, 2003 et 2004, Premiers résultats*, DIAL/INSTAT, Antananarivo/Paris, Mai.

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 réels des institutions, ce que l'enquête *Afrobaromètre* permet de faire. Les résultats montrent sans ambiguïté que les critiques citoyennes à l'égard de l'administration sont fondées. Les occasions de corruption sont nombreuses. Ainsi, 13% de la population a été touchée lorsqu'elle a sollicité l'administration pour obtenir un papier (permis, document, autorisation). 12% ont dû y faire face dans les services de santé, 7% dans leur relation avec la police, 5% pour inscrire un enfant à l'école et 3% pour obtenir un service public (accès à l'eau, à l'électricité ou au téléphone³). Ces taux sont sous-estimés, dans la mesure où ils incluent tous ceux qui n'ont pas été en contact direct avec l'administration. Par exemple, près des deux tiers de la population n'ont effectué aucune démarche pour obtenir un des services publics mentionnés ci-dessus, la moitié n'a pas eu à faire avec la police, un tiers n'a pas été en contact avec le système d'éducation public et même une personne sur cinq ne s'est pas faite soigner dans un centre de santé au cours de l'année écoulée. Si l'on ne tient compte que des usagers des services publics, l'incidence de la corruption monte sensiblement. C'est maintenant 18% des usagers qui ont fait l'expérience de la corruption pour obtenir un document, 16% y ont été confrontés dans leur parcours de soin, 14% dans leur interaction avec la police et 9% à l'occasion d'une démarche pour régler un problème d'eau, d'électricité ou de téléphone.

Mais de toutes les formes de corruption, la corruption politique est de loin la plus répandue. Un tiers des Malgaches se sont vu offrir quelque chose, comme de la nourriture ou un cadeau, de la part de personnes ou de partis politiques durant la dernière campagne électorale. Ce taux monte à 40% si l'on tient compte de ceux qui n'étaient pas concernés par l'élection (trop jeunes, étrangers, etc.).

La corruption touche aussi bien les ruraux que les urbains. Si l'incidence est en général plus faible chez les premiers lorsqu'on la mesure sur l'ensemble de la population, les différences deviennent moins importantes, voire disparaissent, lorsqu'on ne considère que les usagers, du fait du faible taux d'accès des ruraux aux services publics. Il convient de souligner l'exception notable de la corruption dans la santé qui affecte plus sévèrement les ruraux, quel que soit l'indicateur retenu. Ainsi, à l'heure de se faire soigner, 17% des usagers à la campagne subissent la corruption contre 11% en ville.

Tableau 1
Incidence réelle de la corruption suivant le milieu de résidence

	Urbain		Rural		Total	
	Population	Usagers	Population	Usagers	Population	Usagers
Obtenir un document/autorisation	14,6	18,6	12,3	18,4	12,7	18,4
Inscrire un enfant à l'école	6,0	8,7	4,2	6,5	4,5	6,9
Obtenir un service pour la famille (eau, électricité, etc.)	8,7	13,3	2,2	7,6	3,2	9,3
Obtenir des médicaments ou se faire soigner	9,3	10,6	12,9	16,6	12,3	15,5
Relation avec la police	9,4	15,7	6,0	14,0	6,5	14,4
Corruption administrative (Total)	30,0	32,4	25,6	30,6	26,3	30,9
Corruption politique	37,5	42,7	32,4	39,3	33,2	39,9
Total	52,4	55,2	47,6	54,2	48,3	54,4

Source : *Enquête Afrobaromètre*, 2005, Madagascar. La corruption administrative correspond à la proportion d'individus/usagers touchés par au moins une des formes de corruption non-politique.

Si on recompose ces différentes formes de corruption, c'est au total plus du quart des Malgaches (26%) et 31% des usagers qui ont été victimes de la corruption au sein de l'administration durant l'année écoulée. Si on y ajoute la corruption politique, **l'incidence totale de la corruption atteint le chiffre dramatique de 48% de la population (et 54% des usagers)**. A ce niveau, les différences entre milieux rural et urbain ne sont plus significatives.

La corruption : un comportement acceptable ?

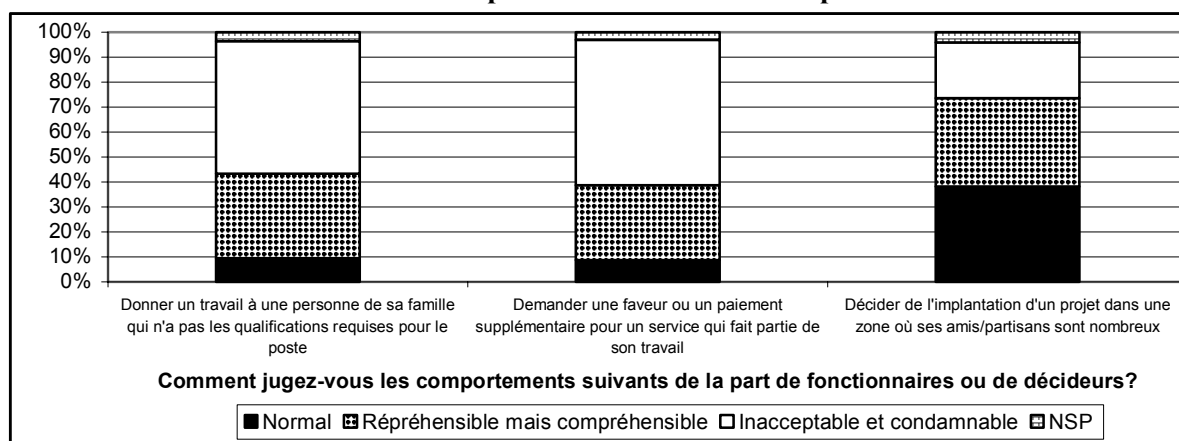
³ Il convient de ne pas tirer de ces résultats un palmarès de la corruption par institution. Pour définir un véritable taux de corruption et déterminer les entités les plus corrompues, il faudrait rapporter le nombre d'actes entachés de corruption au nombre total d'opérations exécutées, ce que ne permet pas l'enquête.

La lutte contre la corruption n'est pas seulement une question de réglementation et de répression. En effet, celle-ci se développe d'autant plus facilement qu'elle se développe sur un terreau favorable. Ainsi, dans les sociétés où la corruption est un comportement socialement accepté et non perçu comme répréhensible, il est très difficile d'éradiquer les pratiques corruptives. Un certain nombre d'auteurs, adoptant un point de vue culturaliste, soutiennent qu'en Afrique en particulier, la corruption n'est pas considérée comme un mal, mais fait partie des prérogatives naturelles des détenteurs du pouvoir, et dans le cas d'espèce des agents de l'Etat. Les résultats de l'enquête permettent de contredire partiellement ce point de vue dans le cas de Madagascar. Ainsi moins de 10% des Malgaches jugent normal qu'un fonctionnaire donne un travail à une personne de sa famille, même s'il ne possède pas les qualifications requises pour occuper le poste, ou encore qu'il demande une faveur ou un paiement supplémentaire pour un service qui fait normalement parti de son travail. Pour un tiers de la population (30% et 34% respectivement) un tel comportement est certes répréhensible mais compréhensible, que ce soit pour compenser des salaires jugés trop faibles, ou parce que la tentation est trop grande, vu le faible risque de sanction. Mais, malgré une certaine mansuétude, la majorité (53% et 58% respectivement) considère qu'une telle attitude est à la fois inacceptable et condamnable. On peut donc penser qu'une politique plus sévère à l'égard de la corruption devrait faire l'objet d'un important soutien populaire.

Les attitudes sont cependant plus permissives en ce qui concerne l'allocation des ressources publiques. Ainsi, 38% des Malgaches considèrent naturel qu'un officiel ou un agent public choisisse comme lieu d'implantation d'un projet de développement une zone où habitent ses amis, ses relations ou ses partisans. 35% déclarent que c'est répréhensible mais compréhensible, tandis que seulement 23% condamnent une telle pratique. La différence d'opinion entre les deux types de comportement s'explique par le fait que dans les deux premiers ceux qui ont à y gagner sont limités (les membres des familles de fonctionnaires dans le premier et personne en dehors du fonctionnaire corrompu dans le second). Dans le dernier cas, si chacun fait un raisonnement égoïste indépendamment de la morale, chacun peut supposer que si son candidat est élu, il bénéficiera en priorité de la redistribution. Il est évident que ce résultat, peu compatible avec le concept de bien public, pose problème, en contradiction frontale avec les objectifs officiels de « bonne gouvernance » affichés par les autorités.

D'ailleurs une autre question de l'enquête permet de corroborer cette conception partisane du pouvoir. Ainsi, 91% de la population appuient l'idée que les dirigeants élus devraient écouter l'opinion de leurs électeurs et faire ce qu'ils demandent, contre seulement 7% pour qui les élus devraient suivre leurs propres idées dans les choix liés au bien du pays. En fait, ce dilemme reflète toute la complexité de l'exercice du pouvoir dans une démocratie représentative. S'il paraît légitime que les élus poursuivent le bien du pays et pas seulement celui de leurs partisans, il est également légitime que les électeurs qui ont permis la victoire du pouvoir élu aient un droit de contrôle sur ces derniers et demandent à ce que les promesses électorales soient effectivement tenues.

Graphique 3
Attitudes du public vis-à-vis de la corruption



Source : Enquête Afrobaromètre, 2005, Madagascar.

Au total, la corruption apparaît comme un phénomène massif, aussi bien par son ampleur réelle que par la perception qu'en ont les citoyens ordinaires. Pour le combattre, un engagement ferme, impartial et durable devra être consenti par les autorités du pays. Sur ce plan, il convient de souligner que d'après la population, la lutte contre la corruption constitue, après l'amélioration des services sociaux (santé, éducation), mais devant l'accès à l'eau potable et la réduction de l'insécurité, l'un des principaux points forts du pouvoir en place (voir Etude 1, « Perception de la situation économique et de la performance du gouvernement »).

La mauvaise gestion : principale cause du sous-développement sur longue période

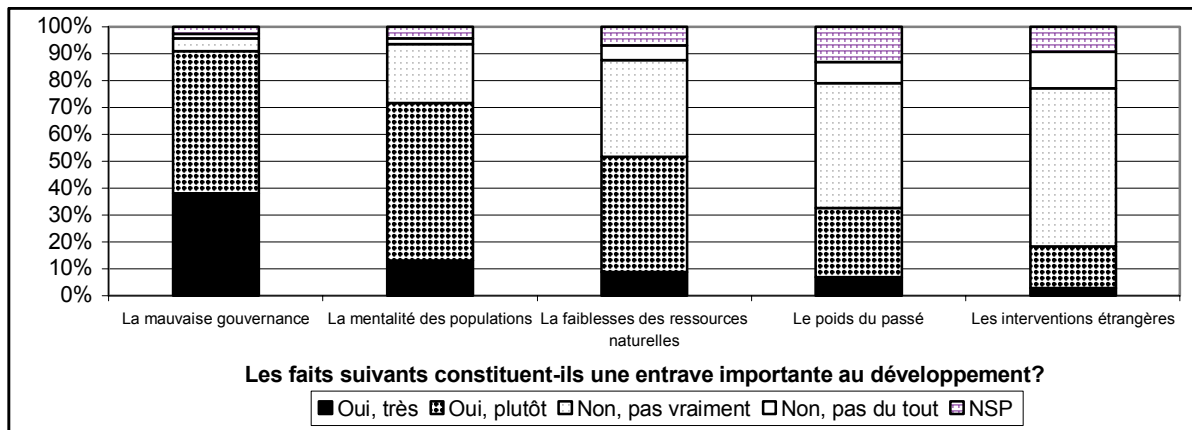
Pour conclure cette analyse nous replacerons la situation actuelle de Madagascar en matière de gouvernance, dans une perspective de long terme, en cherchant à connaître le point de vue de la population quant aux causes profondes du sous-développement du pays, en distinguant les facteurs internes et les facteurs externes.

Des cinq options proposées, « la mauvaise gestion des dirigeants du pays » est de très loin la plus citée. Près de quatre Malgaches sur dix (38%) 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 91% de la population qui dénoncent la mauvaise gouvernance comme le premier facteur de sous-développement de Madagascar**. Le problème de gouvernance n'est pas perçu comme conjoncturel, récent ou passager, mais au contraire comme un fait structurel qui affecte le pays de longue date. Dans l'ordre des causes, « la mentalité et les comportements de la population » arrive en deuxième position. 72% de la population lui imputent une part de responsabilité dans la pauvreté du pays. Après avoir stigmatisé ses dirigeants, les Malgaches semblent faire une sorte de *mea culpa* en s'auto-imputant (collectivement) une part importante de responsabilité dans le sous-développement du pays.

Vient ensuite « la faiblesse des ressources naturelles du pays », invoqué par un peu plus de la moitié des citoyens (52%). Enfin, « le poids du passé (histoire coloniale, etc.) », et « les interventions étrangères (bailleurs de fonds, firmes multinationales) », ne recueillent respectivement que 33% et 18% des suffrages. S'ils n'exonèrent ni la colonisation, ni la domination des puissances extérieures, les Malgaches ne les placent pas aux premiers rangs des difficultés endurées par Madagascar sur le long terme.

Graphique 4

La mauvaise gouvernance : principale entrave au développement de Madagascar



Source : Enquête Afrobaromètre, 2005, Madagascar.

In fine la population, loin de rejeter la responsabilité du sous-développement sur des causes externes ou des contingences géographiques, 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. Ce message des citoyens est une formidable source d'espoir. Si les dirigeants indéliques 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 !