

March 2009

**LA GOUVERNANCE À MADAGASCAR : PORTÉE ET LIMITES DE LA LUTTE
CONTRE LA CORRUPTION ET DU PROCESSUS DE DÉCENTRALISATION**

Au cours des dernières années, les questions de gouvernance, et en particulier de corruption, ont été placées au cœur des politiques publiques, au motif que la réussite des politiques économiques ne dépend pas seulement de leur contenu mais également de la façon dont elles sont mises 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 2008, qui fait suite à celle réalisée en 2005 (suivant la même méthodologie), 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, en se focalisant sur deux thématiques clefs : l'impact de la politique de lutte contre la corruption, l'efficacité et la transparence de la gestion des affaires locales, en particulier au niveau des communes, dans le cadre du processus de décentralisation. La comparaison des résultats de l'enquête 2008 avec ceux de 2005 donnera l'occasion de mesurer concrètement les évolutions.

Résumé

La perception de la population de l'ampleur de la corruption témoigne d'un bilan assez mitigé. Les résultats montrent une corruption endémique qui affecte tous les rouages de l'administration et de la sphère politique. Toutefois, l'évolution de l'état de l'opinion en la matière pourrait permettre d'avancer l'hypothèse d'un recul de la corruption. La proportion de la population qui dénonce l'étendue de ce fléau est en baisse en 2008 par rapport à 2005. Parallèlement, l'incidence réelle de la corruption (pourcentage de victime) a nettement diminué. Toutefois, le nombre relativement plus important d'individus ne voulant pas exprimer un jugement, et ceux qui n'ont pas eu de contact avec les administrations concernées a augmenté significativement. Ces constats pourraient découler d'une certaine progression dans l'efficacité et l'intégrité des agents. Mais ils pourraient aussi bien témoigner d'une perplexité des citoyens et/ou d'un découragement les amenant à moins solliciter les services de l'administration et à ne plus vouloir émettre d'avis. Dans tous les cas, même si l'hypothèse d'une amélioration de la situation est retenue, l'incidence de la corruption reste élevée en 2008.

Concernant la portée du processus de décentralisation, même si la population se montre d'une grande mansuétude dans l'appréciation de la manière dont les responsables locaux s'acquittent globalement de leur rôle, leur jugement sur la gestion des affaires locales est négatif. La proportion de citoyens qui manifestent leur satisfaction sur l'efficacité des communes et sur leur intégrité dans le mode d'utilisation des ressources est non seulement faible en 2008 mais en baisse relativement à 2005. La mise en œuvre du processus participatif est loin d'être effective. Le témoignage des citoyens montrent que la participation de la population aux décisions et la mise à disposition des informations sur la gestion des affaires locales (sur les programmes et les budgets) sont rares. Les citoyens imputent l'inefficacité des communes

à un sens limité des responsabilités des élus locaux (une faible préoccupation pour les problèmes de la communauté) plus qu'à leur faible qualification.

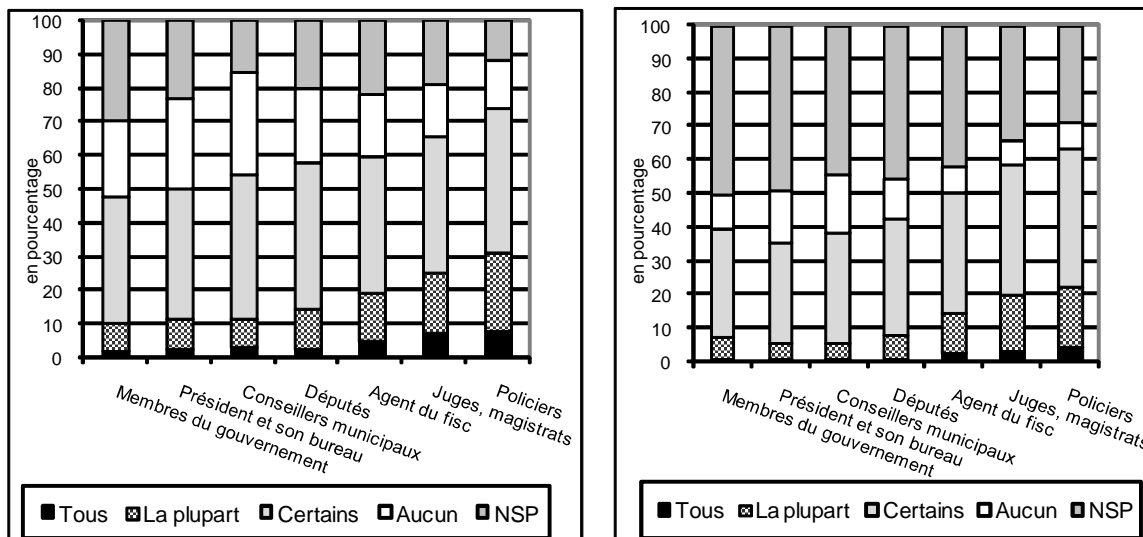
Un recul de l'ampleur de la corruption ?

Des indicateurs subjectifs : une perplexité de la population sur l'ampleur et l'évolution de la corruption

Si on se fie aux perceptions des citoyens sur l'ampleur de la corruption, le phénomène continue de sévir 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 deux individus sur trois (64%) sont persuadés que les policiers sont touchés. Viennent ensuite les juges et magistrats : près de 60% de la population affirment qu'au moins certains d'entre eux pratiquent la corruption, cette proportion passant à 89% 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 : 50% affirment qu'au moins certains agents des impôts et des douanes sont corrompus.

Lorsqu'on porte le regard plus spécifiquement sur les institutions politiques, l'Assemblée Nationale est la plus souvent mentionnée, 42% des Malgaches pensant qu'elle est touchée par ce fléau (78% de ceux qui se prononcent sur le sujet). Les conseillers municipaux, l'entourage du Président ainsi que les membres du gouvernement ne sont pas épargnés, puisqu'une faible proportion de la population (31% pour les deux premiers et 21% pour le troisième) estime qu'ils sont tous intègres.

Graphique 1
Perception du niveau de la corruption dans les institutions
2005 **2008**



Sources : Enquêtes Afrobaromètre, Dial/Coef-ressources Madagascar, 2005 et 2008

Rem : NSP Ne sait pas

La comparaison des résultats de 2008 avec ceux de 2005 montre que le classement des institutions en matière de corruption perçue est resté quasiment inchangé (graphique 1). En revanche, la perception de la corruption semble être à première vue de moindre ampleur. Si l'on considère l'ensemble de la population, le pourcentage de ceux qui dénoncent la corruption a diminué pour chacune des institutions (tableau 1). Toutefois, ce résultat est à analyser avec précaution sachant que le taux de non réponse (ceux qui n'ont

pas voulu se prononcer) a sensiblement augmenté. Ainsi, lorsqu'on ne tient compte que de ceux qui ont donné un avis, ils sont plus nombreux en 2008 à décrier la corruption relativement à 2005.

Tableau 1 : Perception de la corruption dans les institutions

| | Ceux estimant que l'institution est touchée par la corruption (% sur l'ensemble de la population) | | Ceux estimant que l'institution est touchée par la corruption (% sur l'ensemble des répondants) | | Taux de non réponse (%) | |
|-------------------------|---|------|---|------|-------------------------|------|
| | 2005 | 2008 | 2005 | 2008 | 2005 | 2008 |
| Président et son bureau | 50 | 35 | 65 | 69 | 23 | 48 |
| Députés | 58 | 42 | 73 | 78 | 20 | 46 |
| Conseillers municipaux | 55 | 39 | 65 | 69 | 16 | 44 |
| Membres du gouvernement | 48 | 40 | 69 | 79 | 30 | 50 |
| Policiers | 74 | 64 | 84 | 90 | 12 | 29 |
| Agent du fisc | 60 | 50 | 77 | 86 | 22 | 42 |
| Juges, magistrats | 66 | 59 | 81 | 89 | 19 | 34 |

Sources : Enquêtes *Afrobaromètre*, Dial/Coef-ressources, Madagascar, 2005 et 2008

Des indicateurs objectifs : une baisse de l'incidence réelle de la corruption

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. Ainsi, le premier constat est celui de l'importance de la corruption, avec un pourcentage relativement élevé de victime (15% de ceux qui ont fait des démarches pour l'obtention de documents officiels et 8% de ceux qui ont eu un contact avec la police)¹.

Tableau 2 Incidence de la corruption

| | Victime de la corruption (% sur l'ensemble de la population) | | | | | |
|---|--|------|--------|------|-------|------|
| | Total | | Urbain | | Rural | |
| | 2005 | 2008 | 2005 | 2008 | 2005 | 2008 |
| Pour l'obtention d'un document officiel ou d'une autorisation | 13 | 8 | 15 | 10 | 12 | 8 |
| Contact avec la Police | 7 | 3 | 9 | 5 | 6 | 2 |
| | Victime de la corruption (% sur l'ensemble des usagers) | | | | | |
| | Total | | Urbain | | Rural | |
| | 2005 | 2008 | 2005 | 2008 | 2005 | 2008 |
| Pour l'obtention d'un document officiel ou d'une autorisation | 18 | 15 | 19 | 16 | 18 | 15 |
| Contact avec la Police | 14 | 9 | 6 | 10 | 14 | 7 |

Sources : Enquêtes *Afrobaromètre*, Dial/Coef-ressources, Madagascar, 2005 et 2008

Parallèlement, les résultats de l'analyse tendent à confirmer une évolution positive de la situation en termes de lutte contre la corruption. Dans deux des services les plus sollicités par la population et où elle est souvent confrontée à la corruption, l'incidence de ce fléau a nettement diminuée. Le pourcentage de victimes rapportées à l'ensemble de la population est passé de 13% à 8% de 2005 à 2008 pour l'obtention de documents officiels ou d'autorisation, il est passé de 7% à 3% dans les contacts avec la police. Ce

¹ La question qui a été posée pour recenser les victimes est la suivante: « Au cours de l'année écoulée, combien de fois (si c'est arrivé) avez-vous eu à payer un pot de vin, à offrir un cadeau ou à accorder une faveur à des agents de l'Etat ? ». Une des modalités de réponses prévues est « n'a pas eu de contact avec l'administration concernée ».

diagnostic reste valable même si on ne considère que les usagers qui ont effectué une démarche auprès de ces administrations au cours de l'année (les taux passent respectivement de 18% à 15% et de 14% à 8%). Cette baisse est constatée aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural. La diminution est même sensiblement plus marquée en milieu rural. On pourrait ainsi conclure qu'au moins dans le domaine de la petite corruption, les mesures de lutte mises en place ont eu des résultats.

Toutefois, il convient de garder une certaine prudence quant à la portée effective de ces constats. D'une part, il apparaît que moins de citoyens ont été en contact avec les administrations concernées en 2008 comparée à 2005. Il convient de s'interroger sur la raison de cette moindre fréquentation des services. Le fait que la population ait moins de contact avec la police ou les services délivrant les documents officiels pourrait traduire une plus grande efficacité de ces administrations. Mais à l'inverse, il se peut que les citoyens soient découragés par la faible qualité des services et par la corruption et tendent à limiter les démarches auprès de ces dernières. D'autre part, les résultats positifs éventuels sont à relativiser dans la mesure où l'incidence de la corruption reste à un niveau élevé. Environ une personne sur dix ayant entrepris des démarches administratives en 2008 a été victime de la corruption.

Tableau 3: Pourcentage de la population n'ayant pas effectué de démarches administratives

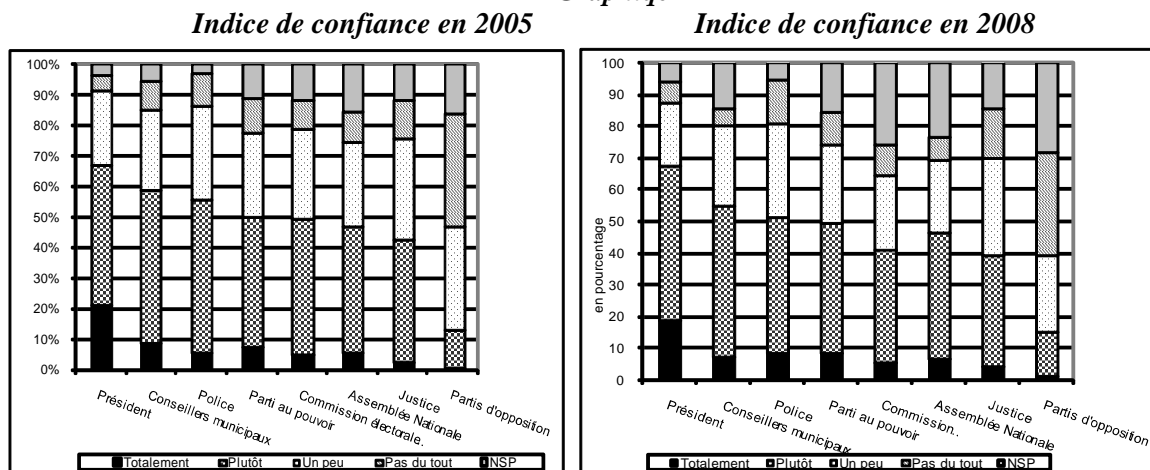
| | Pas de contact (% sur l'ensemble de la population) | | | | | |
|---|--|------|--------|------|-------|------|
| | Total | | Urbain | | Rural | |
| | 2005 | 2008 | 2005 | 2008 | 2005 | 2008 |
| Pour l'obtention d'un document officiel ou d'une autorisation | 31,0 | 43,7 | 21,5 | 36,7 | 32,8 | 46,1 |
| Contact avec la Police | 53,8 | 61,2 | 40,0 | 48,4 | 56,5 | 65,5 |

Sources : Enquêtes Afrobaromètre, Dial/Coef-Ressources, Madagascar, 2005 et 2008

Un impact sur la confiance dans les institutions ?

L'analyse de l'évolution de l'indice de confiance à l'égard des différentes institutions peut donner des éléments pour lever le doute sur l'évolution de la corruption. En effet, on peut noter une corrélation entre la méfiance à l'égard des institutions et l'ampleur de la corruption qui les affecte.

Graphique 1



Sources : Enquêtes Afrobaromètre, Dial/Coef-ressources, Madagascar, 2005 et 2008

Seule la police fait exception avec un indice de confiance élevé, ce qui est paradoxal compte tenu de son classement parmi les institutions les plus corrompues. 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.

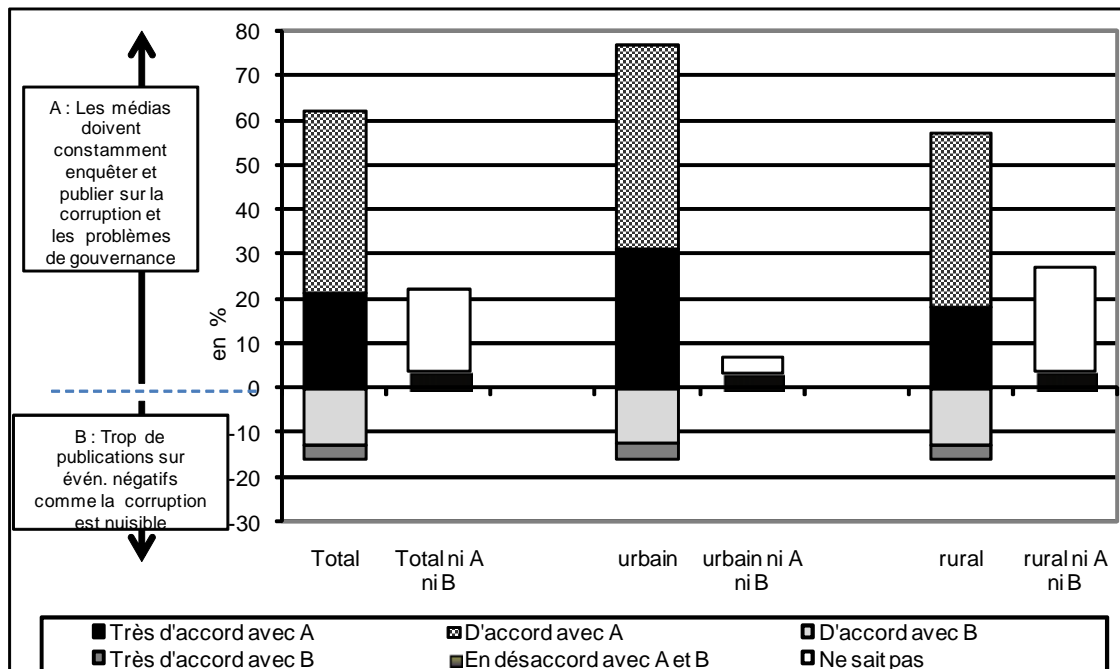
Il existe en revanche un bon niveau d'adéquation entre méfiance et ampleur de la corruption pour la justice, ainsi que les députés. Ces derniers sont considérés par la population comme parmi les plus corrompus, ce qui explique la piètre confiance qu'ils inspirent.

Globalement, la comparaison des résultats en termes de confiance montre que celle-ci n'a pas changé de 2005 à 2008 pour chacune des différentes institutions. On peut donc supposer que l'impact des mesures de lutte contre la corruption reste peu convaincant.

L'importance du rôle des médias

Dans ce contexte de prévalence de la corruption, il s'avère que les médias ont un rôle important à jouer pour dévoiler les cas avérés et suivre les évolutions de ce fléau. En tout cas, les citoyens malgaches le réclament de leurs vœux puisque 62% de la population considère que les médias doivent constamment enquêter et publier sur la corruption et les problèmes de gouvernance. Ils ne sont que 16% à considérer que « trop de publications » sur les affaires de corruption pourrait être nuisible pour le pays. Si en milieu rural, ceux qui sont en faveur des dénonciations publiques à travers les journaux sont moins nombreux, la population ne se positionne pas pour autant contre une telle démarche. En fait, une plus forte proportion de ruraux a du mal à donner son avis. Ce résultat révèle sans doute la nécessité d'une plus grande sensibilisation au phénomène de corruption et plus généralement aux problèmes de gouvernance en milieu rural.

Graphique 3 : Le rôle des médias



Source : Enquête *Afrobaromètre*, Dial/Coef-ressource, Madagascar, 2008.

Remarque : les colonnes ni A ni B incluent ceux « en désaccord avec A et B » et ceux « qui ne savent pas »

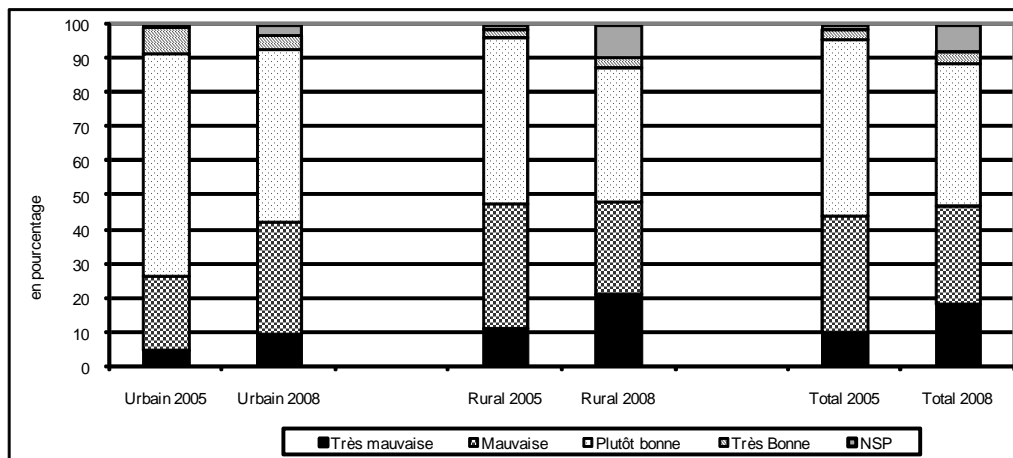
Insatisfaction de la population à l'égard du processus de décentralisation

Pour l'institution d'une « gouvernance responsable », la réussite du processus de décentralisation de l'administration publique fait partie des défis mis en avant par les autorités dans le Plan d'Action Madagascar (MAP). Ainsi, le pouvoir des communes a été renforcé pour la gestion des affaires locales et ces dernières ont un rôle important à jouer pour favoriser le processus participatif. L'idée est de promouvoir le contrôle démocratique et la participation des bénéficiaires dans la gouvernance des institutions publiques locales. Les résultats de l'enquête permettent d'avoir des éléments de diagnostics sur la portée et les limites de ce processus de décentralisation en 2008.

Une moindre efficacité des communes dans la gestion des affaires locales

La perception de la population de la manière dont les communes se chargent de l'entretien des routes constitue un indicateur permettant d'évaluer la performance des responsables locaux. Sur ce point, le bilan est loin d'être convaincant sachant que 45% seulement de la population se déclare satisfaits en 2008. La situation s'est même dégradée puisqu'ils étaient 54% en 2005 à juger positivement la gestion du conseil communal en la matière. Cette dégradation est particulièrement marquée en milieu urbain puisque la proportion d'insatisfaits est passée de 26% à 43% (et ceux ayant émis un avis positif sont passés de 73% à 54%). Pour le milieu rural, une part importante (48%) de la population dénonçait déjà en 2005 la faible efficacité des communes dans l'entretien des routes. Sachant que l'on retrouve le même taux en 2008, la situation ne s'est pas améliorée voire s'est encore dégradée (le taux de satisfaction a baissé sensiblement, passant de 51% à 42% du fait d'une augmentation des personnes ne s'étant pas exprimées sur cette question). De manière générale, les ruraux apparaissent particulièrement défavorisés sachant que la faible qualité des infrastructures routières peut avoir un impact plus grave sur leurs conditions de vie.

Graphique 4: Gestion de l'entretien des routes par le conseil communal



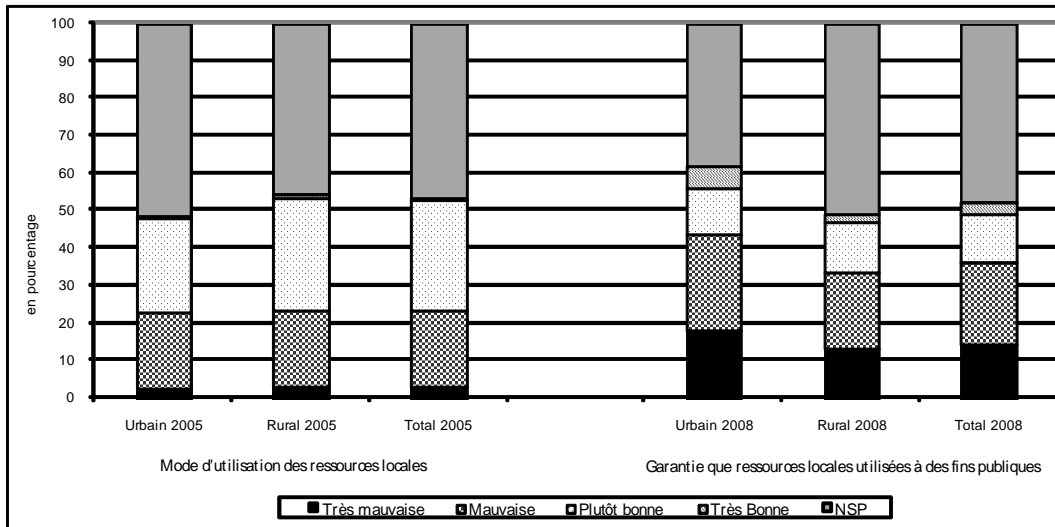
Sources : Enquêtes Afrobaromètre, Madagascar, 2005 et 2008

L'analyse du point de vue de la population sur le mode de gestion des ressources locales révèle un jugement encore plus sévère. Une petite minorité (17%) des citoyens se déclarent satisfaits de la manière dont les ressources sont utilisées. Si une moitié de la population ne se prononce pas, 36% dénoncent clairement la possibilité qu'une partie des ressources locales soient utilisées à des fins privées (33% des ruraux et 44% des urbains).

La population a déjà été consultée en 2005 sur le mode d'utilisation des ressources par les responsables locaux. Même si la manière dont la question a été posée diffère légèrement de celle de 2008, les résultats sont à mettre en regard. Il s'avère que le pourcentage d'avis critique sur le mode de gestion des responsables locaux est beaucoup plus élevé en 2008 (36% contre 25% en 2005). La différence est

particulièrement notoire en milieu urbain (avec un taux près de deux fois plus élevé en 2008 : 44% contre 23%). Ces constats tendent à confirmer une montée de l'insatisfaction de la population à l'égard des responsables locaux.

Graphique 5: Mode de gestion des ressources locales



Sources : Enquêtes *Afrobaromètre*, Madagascar, 2005 et 2008

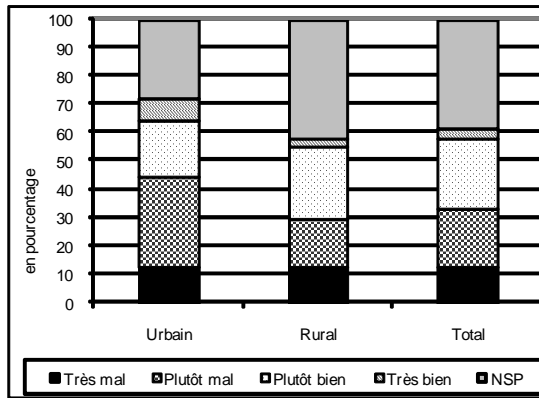
Le processus participatif : un principe qui reste à mettre en œuvre

Un des atouts de la décentralisation est de permettre une plus grande proximité entre les responsables et les citoyens. D'une part, elle permet aux premiers d'être mieux à l'écoute des besoins. D'autre part, elle facilite le suivi et contrôle des affaires publiques par la population. La décentralisation devrait ainsi favoriser un processus participatif. L'application de ce principe suppose la disponibilité des informations, en particulier sur les programmes et les budgets locaux et la participation de l'ensemble des acteurs (citoyens et société civile) aux décisions qui affectent la vie de la commune.

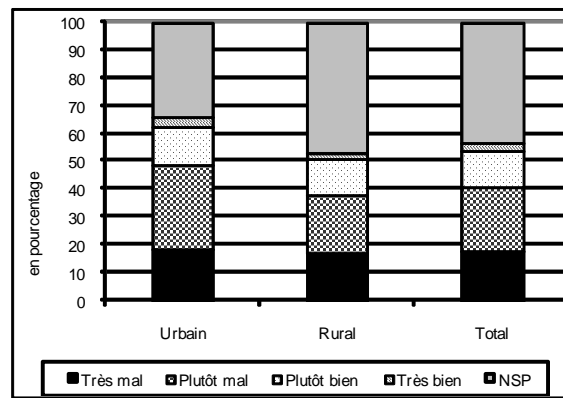
L'analyse du point de vue de la population montre que ces objectifs sont loin d'être atteints. Le constat est négatif que ce soit en milieu rural ou en milieu urbain (avec des niveaux d'insatisfaction de même ampleur) : (a) 28% seulement estiment que les citoyens sont correctement informés sur le programme des municipalités ; (b) ils sont encore plus minoritaires (16%) à considérer qu'il y a une transparence sur la gestion du budget ; (c) seulement 20% déclarent satisfaits des moyens mis en place pour permettre à la population de participer aux décisions au niveau municipal ; (d) même les acteurs de la société civile ne semblent pas être consultés suffisamment pour les prises de décisions puisqu'ils ne sont que 20% à affirmer qu'une telle procédure est appliquée.

Graphique 6

Information sur les programmes



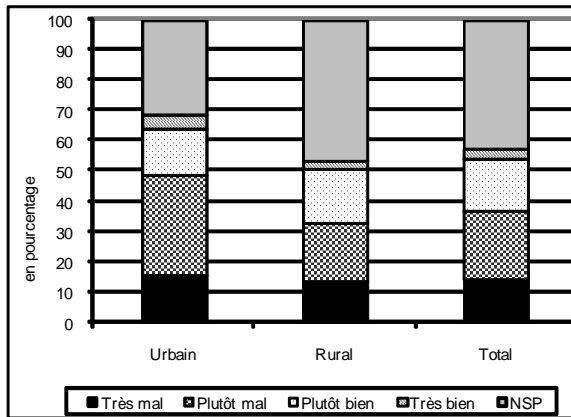
Information sur le budget



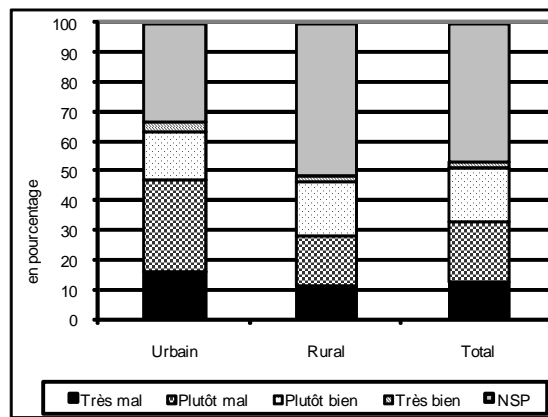
Source : Enquête Afrobaromètre, Madagascar, 2008

Graphique 7

Participation de la population aux décisions



Consultation de la société civile

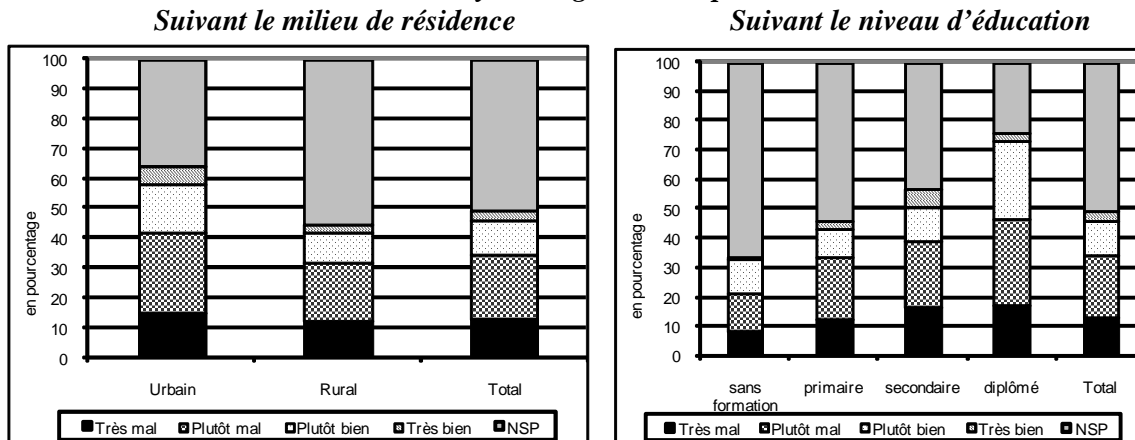


Source : Enquête Afrobaromètre, Madagascar, 2008

Ainsi, le principe du processus participatif n'est pas encore acquis. Mais cela pourrait s'expliquer par la nécessité pour les responsables de s'habituer progressivement à une pratique relativement nouvelle. La mise en pratique du principe de participation est un processus de longue haleine. En revanche, la gestion des plaintes des citoyens a toujours constitué une des tâches d'un responsable local. Mais force est de constater que même sur ce point, une petite minorité seulement (15% au total et 13% en milieu rural) estiment qu'ils peuvent faire entendre leurs plaintes et que des procédures efficaces existent pour les gérer. Les plus instruits pourraient avoir plus de facilités pour solliciter les responsables afin que leurs doléances soient prises en considération. Effectivement, les plus diplômés sont relativement plus nombreux (30%) à émettre un jugement positif sur la gestion de plaintes. Mais c'est aussi chez ces derniers que l'on note le plus d'avis critiques (46%)².

² Voir sur cette question le bulletin sur la démocratie

Graphique 8
Moyens de gestion des plaintes

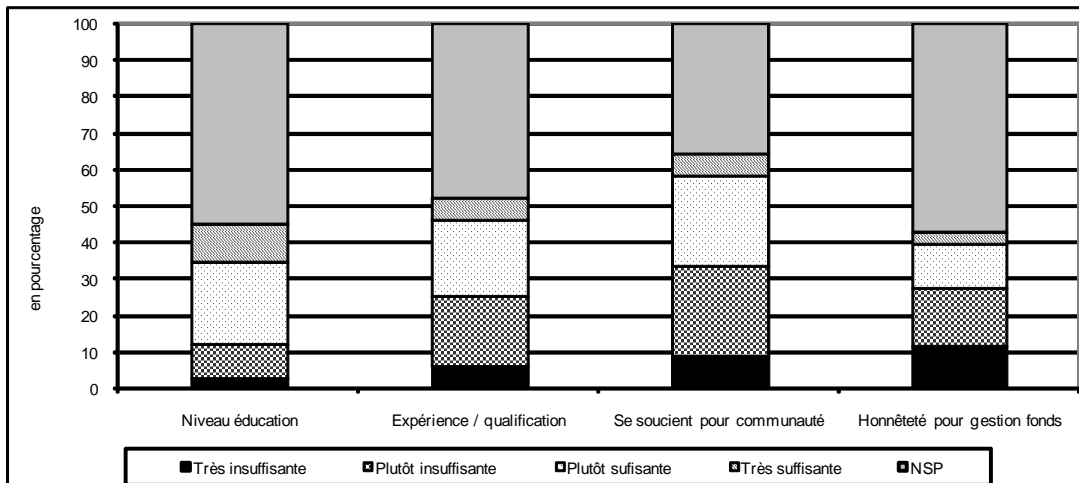


Sources : Enquêtes Afrobaromètre, Madagascar, 2005 et 2008

Une inefficacité due à un sens limité des responsabilités plus qu'à la faible qualification des élus locaux

Une des principales critiques à l'égard du processus de décentralisation porte sur la faible qualification des responsables locaux. Les problèmes dans la gestion des affaires au niveau communal sont ainsi souvent attribués au manque d'expérience ou au niveau d'instruction limité des conseillers élus. Sachant que 27% seulement de la population affirment que les responsables ont l'expérience pour la gestion des affaires publiques (et 33% pensent qu'ils ont un niveau d'éducation suffisant), un effort de formation apparaît effectivement nécessaire pour améliorer la compétence de ces derniers.

Graphique 9
Jugement sur les qualifications et qualités des conseillers élus



Source : Enquête Afrobaromètre, Madagascar, 2008

Toutefois, une bonne moitié de la population estime qu'elle n'est pas en mesure d'émettre un jugement sur ces questions. D'autre part, la faible qualification des responsables locaux est de loin moins décriée que le fait que ces derniers se soucient peu de la communauté ou qu'ils ne sont pas intègres. Ainsi, 34%

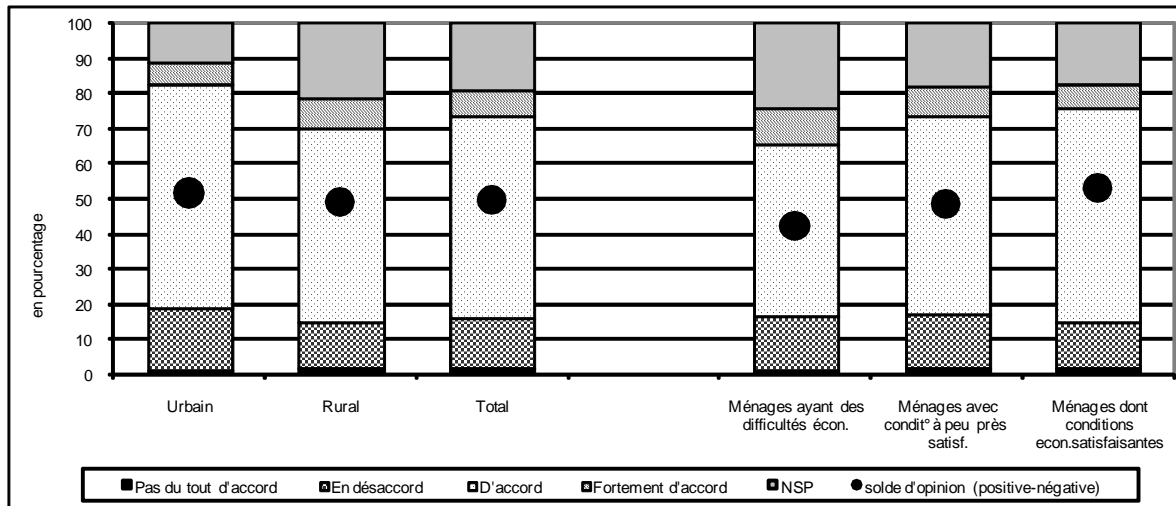
des citoyens dénoncent l'absence de sens des responsabilités des conseillers élus et 27% leur manque d'honnêteté dans la gestion des ressources locales.

La mansuétude de la population sur la performance des responsables à différents niveaux : conseil communal, assemblée nationale et présidence

Interrogée sur la manière dont les responsables à différents niveaux se sont acquittés de leurs tâches respectives, la population se montre globalement d'une grande mansuétude. Alors que leur appréciation sur le mode de gestion des affaires locales est plutôt négative, 65% d'entre eux déclarent approuver la façon dont les conseillers communaux ont accompli leurs devoirs. Ces derniers se révèlent plus performants que les députés pour lesquels 60% se prononcent favorablement. Ces scores sont toutefois beaucoup plus faibles que celui du Président qui est jugé positivement par 82% de la population.

Ces taux de satisfaction particulièrement élevés, aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain, sont difficiles à interpréter dans l'absolu (en dehors du classement qui vient d'être établi entre les institutions), en particulier car on ne dispose pas de référence pour les comparer. Toutefois, on peut noter que les ménages qui ont des conditions de vie plus précaires³ sont moins positifs sur les performances des conseillers communaux ainsi que des députés. On pourrait en déduire que les manquements des responsables locaux et des représentants de la population à l'assemblée nationale touchent plus les plus pauvres. Par ailleurs, on peut noter qu'ils sont plus nombreux chez les urbains que chez les ruraux à exprimer leur scepticisme sur la manière dont le Président s'est acquitté de son rôle (19% contre 11%).

Graphique 10⁴
Performance des conseillers communaux



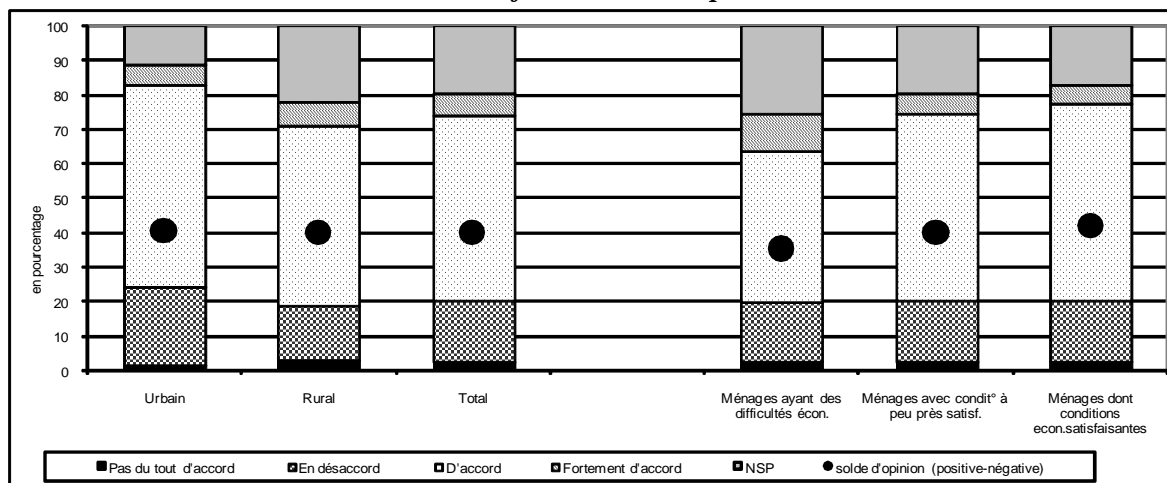
Source : Enquête *Afrobaromètre*, Madagascar, 2008

Remarque : les points noirs indiquent le solde d'opinion (ceux qui approuvent - ceux qui n'approuvent pas) en points de pourcentage (suivant la même échelle à gauche du graphique)

³ La question qui a été posée pour recenser les victimes est la suivante: « Au cours de l'année écoulée, combien de fois (si c'est arrivé) avez-vous eu à payer un pot de vin, à offrir un cadeau ou à accorder une faveur à des agents de l'Etat ? ». Une des modalités de réponses prévues est « n'a pas eu de contact avec l'administration concernée ».

⁴ Les individus ayant les conditions de vie les plus précaires sont ceux qui ont connu « toujours » ou « très souvent » des situations de pénuries alimentaires, en eau potable ou en combustible et qui ne disposent d'aucun des biens matériels comme la radio, la télévision et les moyens de locomotions.

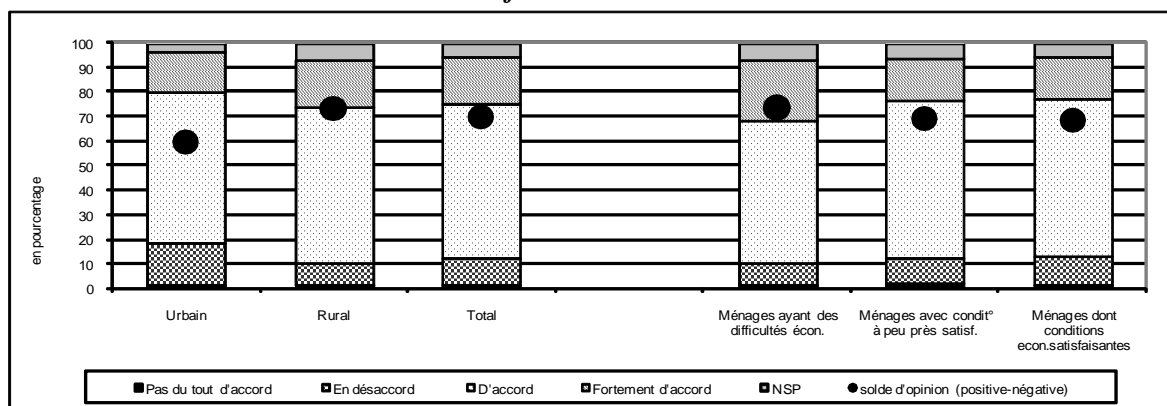
Graphique 11
Performance des députés



Source : Enquête Afrobaromètre, Madagascar, 2008

Remarque : les points noirs indiquent le solde d'opinion (ceux qui approuvent - ceux qui n'approuvent pas) en points de pourcentage (suivant la même échelle à gauche du graphique)

Graphique 12
Performance du Président



Source : Enquête Afrobaromètre, Madagascar, 2008

Remarque : les points noirs indiquent le solde d'opinion (ceux qui approuvent - ceux qui n'approuvent pas) en points de pourcentage (suivant la même échelle à gauche du graphique)

This Briefing Paper was prepared by Mireille Razafindrakoto (DIAL), Désiré Razafindrazaka (COEF Ressources) et François Roubaud (DIAL)

The Afrobarometer, a cross-national survey research project, is conducted collaboratively by social scientists from 20 African countries. Coordination is provided by the Center for Democratic Development (CDD-Ghana), the Institute for Democracy in South Africa (IDASA), and the Institute for Research in Empirical Political Economy (IREEP, Benin). Several donors support the Afrobarometer's research, capacity building and outreach activities, including the Swedish International Development Cooperation Agency, the Department for International Development (UK), the Royal Danish Ministry of Foreign Affairs, the Canadian International Development Agency (CIDA), and the U.S. Agency for International Development. For more information, see: www.afrobarometer.org

