



REPOBLIKAN'I MADAKASIKARA  
Tanindrazana- Fahafahana- Fandrosoana

MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DU BUDGET

SECRETARIAT GENERAL

INSTAT

INSTITUT  
NATIONAL DE LA  
STATISTIQUE



## Perceptions des citoyens sur le DSRP, sur la gestion des affaires publiques et la gestion du budget de l'Etat

11 mars 2004

POLICY BRIEF

*L'analyse a été réalisée avec les données d'une enquête auprès des élus locaux, opérateurs économiques, responsables de ministère et des simples citoyens. Elle a été réalisée au mois d'octobre 2003 et financée par l'Union Européenne dans le cadre du Programme d'Appui budgétaire d'urgence (PABU).*

Ce rapport contient les résultats de l'enquête intitulée « perceptions des citoyens sur le DSRP, la gestion des affaires publiques et du budget de l'Etat ». L'objectif principal de l'enquête est d'apprécier le niveau de connaissance des simples citoyens, des élus locaux et des opérateurs économiques sur le DSRP et son contenu ; de connaître les points de vue de ces individus sur les mesures et actions menées récemment dans le cadre de la mise en œuvre dudit document.

Les lacunes en matière de circulation des informations entre gouvernants et gouvernés sont immenses. Si d'un côté, la quasi-totalité (plus de 92% des cas) des élus locaux, les représentants du pouvoir les plus proches de la population, s'est beaucoup familiarisée avec le mot DSRP et parmi eux, plus de 83% ont eu des informations, même sommaires sur son contenu ; de l'autre côté, au niveau des opérateurs économiques et surtout au niveau des simples citoyens, le manque d'information est très important. Plus de trois mois après la mise en œuvre du DSRP, respectivement plus de 51%, et 70% d'entre eux ont déclaré n'avoir pas encore entendu ce mot. Et même pour les simples citoyens qui en ont déjà parlé, rares (seulement moins de 7%) sont ceux qui maîtrisent parfaitement le contenu du document. La grande majorité, près de 65% n'a que des connaissances superficielles et 29% n'ont entendu que le mot.

Le niveau de connaissance à propos du DSRP est beaucoup plus élevé en milieu urbain qu'en milieu rural aussi bien au niveau des élus locaux qu'au niveau des simples citoyens. Le niveau d'instruction en constitue un facteur déterminant. De même, la méconnaissance dudit document est le plus faible dans le faritany d'Antananarivo et, dans une moindre mesure, dans le faritany de Mahajanga.

Le choix du système d'information pour les campagnes de sensibilisation a eu beaucoup d'influence sur ce manque d'information sur le DSRP. Les communications des autorités centrales ont été fortement concentrées dans les médias (journaux écrits, parlés et télévisés). Ces sources d'informations sont les plus souvent évoquées aussi bien par les élus, les opérateurs économiques que les simples citoyens. Par ailleurs, les autres sources ne sont sollicitées que très rarement. En particulier, le compte rendu des élus locaux qui est le moyen de communication le plus efficace, surtout en milieu rural, n'a été cité que par moins de 8% des simples citoyens et par moins de 4% des opérateurs économiques.

Néanmoins, pour la majorité de ceux qui ont eu la chance d'être bien informé sur le DSRP, ce document, étant le résultat de l'initiative propre du gouvernement malgache et des réflexions communes de toutes les entités concernées, reflète bien la réalité à Madagascar et répond bien aux besoins du pays en matière de développement. L'idée le qualifiant comme une recommandation imposée par les bailleurs de fonds n'est évoquée que rarement (moins de 22% des réponses).

La majorité relative des malgaches est confiante quant à la réussite de la mise en œuvre du DSRP, n'empêche qu'une bonne partie y émet quand même des réserves. En effet, 44,7% des opérateurs économiques, 54,4% des élus locaux, 44,1% des simples citoyens croient inconditionnellement à la réussite du DSRP, mais respectivement 41%, 36,7% et 46,1% y croient aussi et émettent en même temps des doutes.

Si l'on pénètre plus profondément dans les détails du contenu du DSRP, contrairement à ce qui se passe chez les élus locaux, on voit clairement la grande méconnaissance des simples citoyens à propos des axes stratégiques de la gestion des

affaires publiques. Plus de la moitié des simples citoyens ont déclaré ne pas avoir encore entendu parler du mot « bonne gouvernance » ou « fanjakana tsara tantana » et moins de 7% se considèrent en avoir une connaissance suffisante. Mais le faritany d'Antananarivo se démarque des autres faritany par le niveau de connaissance élevé de ses habitants dont deux tiers se sentent bien informés sur ce sujet. Plus le niveau scolaire d'un individu est élevé, plus il est capable de donner une définition précise sur la notion de bonne gouvernance. La transparence est le critère de définition le plus évoqué aussi bien par les simples citoyens que par les élus locaux.

En général, les malgaches connaissent mieux la notion d'«Etat de droit» ou « fanjakana tan-dalàna » plutôt que celle de la « bonne gouvernance ». Plus de 6 individus sur 10 ont déclaré l'avoir déjà entendu (plus de 8 individus sur 10 à Antananarivo) et plus de la moitié en ont des informations même superficielles. Chez les élus locaux, la quasi-totalité maîtrise au bout de la langue. Par cette notion, les citoyens entendent le plus souvent l'application de la loi sans discrimination et aussi le respect des droits de l'homme.

En ce qui concerne la démocratie, c'est le mot le plus familier pour les malgaches : plus des deux tiers des simples citoyens en ont déjà entendu parler et ont montré une bonne maîtrise du concept. Pour la plupart d'entre eux, l'élection libre et transparente constitue le premier critère de l'existence de la démocratie. Il faudrait mentionner quand même que si les simples citoyens ne la voient que dans cette optique, une bonne partie des élus (près des deux tiers) s'accordent à dire que la démocratie ne se résume pas seulement à cela mais également au respect et à la protection des droits fondamentaux de l'homme.

Même si la transparence dévient un terme vulgaire à Madagascar (7 malgaches sur 10 l'ont déjà entendu), sa signification reste encore floue pour les citoyens puisque près de 40% des malgaches sont incapables de proposer un seul critère pour la définir. Pour ceux qui ont pu le faire, la disponibilité et l'accès à l'information est la définition la plus fréquemment mentionnée. Beaucoup ont ignoré l'obligation pour l'Etat de rendre compte aux citoyens de la gestion des ressources, des objectifs de développement et leurs réalisations.

Si l'on analyse la gestion effective des affaires publiques, en général, les appréciations des malgaches sont positives en faveur du régime actuel, même si selon eux, beaucoup reste à faire. En effet, une large majorité des citoyens (72,4% chez les simples citoyens et 74% chez les élus locaux) est affirmative quant à l'existence de la

bonne gouvernance à Madagascar actuellement. De même, la question sur l'existence actuelle de l'Etat de droit révèle une opinion majoritairement favorable avec 77% des simples citoyens et 68% des élus locaux qui en répondent par l'affirmatif. La proportion d'opinion favorable chez les simples citoyens à propos de la transparence est légèrement moindre mais dépassant quant même les 55%, et chez les élus elle atteint plus de 86%. On apprécie beaucoup plus de transparence au niveau de l'Administration centrale qu'au niveau des services déconcentrés ou les collectivités décentralisées.

Que ce soit en terme de bonne gouvernance, en terme de l'existence de l'Etat de droit, en terme de l'existence de la démocratie ou en terme de transparence, le régime actuel se situe au dessus de ces prédécesseurs selon toujours l'appréciation des malgaches. Les tendances suivantes ont toujours été observées : la note moyenne attribuée atteint un niveau moyennement élevé avant 1972, subit une diminution entre 1975-1989 avant de toucher son niveau minimum entre 1989-1991, une petite remontée entre 1991-1996 avant de toucher à nouveau son niveau minimum entre 1997-2001, et suit, enfin, une pente ascendante pour atteindre son niveau maximum après 2001.

Les citoyens émettent quelques remarques sur la situation qui prévaut dans certains domaines stratégiques. L'indépendance du pouvoir judiciaire réclamée par la majorité des malgaches (près de 60% des simples citoyens et près de 80% des élus locaux) n'est pas encore bien senti au niveau de la population. Moins de 23% des malgaches trouvent que les magistrats exercent en toute liberté leur fonction. Moins d'un quart des malgaches juge le nombre de magistrats suffisant et, de plus, une petite majorité approuve leur efficacité et leur compétence. La lenteur au niveau du traitement des dossiers témoigne encore la mauvaise performance du système selon toujours telle qu'elle est dénoncée par près de 40% des simples citoyens contre seulement moins de 32% d'avis contraire. Les malgaches se plaignent aussi du manque de clarté et de mis à jour au niveau des lois et textes en vigueur et le non respect de l'équité. Près de 40% des simples citoyens et 51% des élus ont observés des discriminations pendant l'application des lois. Le type de discrimination la plus évoquée est entre riches et pauvres. Tandis les autres formes de discrimination (homme-femme, étrangers-nationaux) sont moins évoquées.

En ce qui concerne la transparence, la disponibilité et l'accès à l'information restent partiels, selon trois simples citoyens sur quatre. Cela s'explique, en partie, par le type de moyen de communication existant. La radio est le moyen d'information le plus utilisé, car elle est citée par 84% des répondants. Moins de la moitié des

personnes (40%) trouvent les informations fournies par les médias suffisantes, tant en quantité qu'en quantité. Plus grave encore, 43% trouvent les analyses trop superficielles ou pas du tout intéressantes. Ce jugement critique envers la presse est à mettre en parallèle avec l'opinion dominante selon laquelle les journalistes exercent librement leur métier. La liberté d'expression est respectée totalement (40% des réponses) ou partiellement (33%).

La corruption est un mal inhérent à toute société et qui affecte négativement le développement économique et social. Madagascar n'échappe pas à cette règle. Au niveau de la population, la forme la plus connue de la corruption est le paiement illégal. L'importance du problème de corruption est unanimement reconnue à travers toutes les couches de la population. Moins de 7% ont déclaré que la corruption n'existe pas encore à Madagascar et plus de 38% des ménages trouvent que la corruption affecte totalement la société malgache et s'est déjà généralisée sur tout le pays.

Plus de 56% des simples citoyens et 63% des élus locaux déclarent avoir été déjà victimes de corruption. Elle affecte aussi bien le milieu rural que le milieu urbain. Les taux les plus élevés sont enregistrés dans les faritany d'Antananarivo et Toamasina : respectivement 67,2% et 61,2% de victimes dans l'ensemble de la population. Le foyer de la corruption se trouve dans le secteur public selon la majorité des malgaches. Parmi les domaines les plus affectés, les trois secteurs suivants sont identifiés aussi bien par les simples citoyens que par les élus locaux : la justice, la sécurité et la santé.

Selon leurs propres réflexions, les citoyens ont relevé plusieurs facteurs pouvant être à l'origine de la corruption. La méconnaissance des lois et règlements est la première raison évoquée, ainsi que la lourdeur administrative. Dans une moindre mesure, on parle aussi du coût trop élevé des procédures.

Le niveau de corruption est en statu quo depuis l'indépendance selon l'évaluation de la population : les notes moyennes attribuées aux différents régimes n'ont pratiquement pas changé. Mais, la majorité des ménages (88%) et la quasi-totalité des élus (92%) des élus sont convaincus que la corruption fait partie des priorités du Gouvernement. La plupart d'entre eux ont affirmé que l'Etat a déjà pris des mesures concrètes pour éradiquer ce fléau.

Sur l'organisation de l'Etat, Dans l'ensemble, les citoyens malgaches pensent en grande partie (62%) que la décentralisation est une bonne initiative pour le développement économique. Mais, une partie d'entre eux seulement (43%) ont déclaré que la décentralisation

est déjà effective à Madagascar. Les élus sont convaincus que les moyens humains que les collectivités décentralisées ont à la disposition sont suffisants pour assurer leur autonomie. Par contre, ils sont plus sceptiques concernant les moyens financiers, les infrastructures et les matériels.

S'agissant les opinions des chefs d'entreprises sur le choix du système économique adapté au développement de Madagascar, 60,6% des chefs d'entreprise opteraient pour le système libéral, 27,8% sont pour le système étatique et 10,1% ne savent pas. Le désengagement de l'Etat du secteur productif est primordial et prioritaire pour 34,4% des chefs d'entreprise. Quant au rythme auquel le désengagement évolue, la grande partie (38,2%) des dirigeants d'entreprise trouvent que le désengagement de l'Etat se poursuit selon le rythme convenable et 20,7% trouvent cette vitesse lente.

Sur le plan politique, même si la majorité des citoyens pensent que les partis sont concurrentiels, une minorité des citoyens (moins de 30%) pensent que les partis politiques ont des idéologies claires et que les politiciens jouent pleinement leur rôle dans le développement du pays. La majorité clame que l'économie doit primer avant la politique. Du côté de l'organisation politique, plus de la moitié des malgaches estiment que le nombre des partis politiques à Madagascar ne doit pas dépasser cinq. La majorité prône aussi que la loi sur le financement des partis politiques et le statut de l'opposition est primordiale pour faire régner la démocratie à Madagascar.

Sur le plan économique, les citoyens pensent que les rôles que l'Etat doit remplir en priorité sont de fournir des services publics et de créer un environnement favorable aux activités économiques. La majorité d'entre eux ont affirmé qu'ils sont satisfaits des actions de l'Etat dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'infrastructure. Mais ils sont plus réticents en ce qui concerne la sécurité publique et l'administration.

Dans l'ensemble, la majorité de la population malgache estime que le régime actuel fournit plus d'infrastructures dans le secteur de l'enseignement de base et dans le secteur de santé que ceux qui l'ont précédé. En effet, environ 65% des ménages et plus de 70% des élus enquêtés déclarent qu'avant 2001, l'offre en infrastructures scolaires dans l'enseignement de base était nettement moins suffisante que celle actuellement.

Dans son ensemble, la population malgache semble ne pas être très rassurée vis-à-vis de la sécurité. En effet, 75,5% des simples citoyens et 87,5% des élus locaux déclarent que la sécurité n'est assurée que partiellement ou pas du tout

assurée à Madagascar. Ceci est du essentiellement à l'insuffisance de l'effectif des forces de l'ordre telle qu'elle est évoquée par 62% des citoyens et plus de trois quart des élus locaux. Quant à la manière avec laquelle les forces de l'ordre exercent leur métier, plus de trois quarts des ménages (75,7%) et plus de 80% des élus locaux accordent leur confiance à ces forces de l'ordre. Cette confiance peut être basée sur le fait que les forces de l'ordre, sous le régime actuel, exercent leurs fonctions en toute indépendance selon la majorité des enquêtés. De plus, les 58,4% des simples citoyens et 71,2% d'élus locaux enquêtés ont affirmé qu'il y a eu une amélioration au niveau des prestations de services de ces forces de l'ordre depuis le début de l'année 2003.

Sur la mise en œuvre effective du DSRP, suite à quelques mesures et actions déjà menées ces derniers temps par l'autorité, les citoyens ont déjà pu apporter leur point de vue.

La quasi-totalité des citoyens ont pris connaissance du changement de l'unité monétaire en Ariary si toutefois, elles (dans leur majorité) estiment la campagne de sensibilisation insuffisante. En effet, près de la moitié des ménages et respectivement 59,6% des élus locaux enquêtés estiment la campagne de sensibilisation est inefficace et insuffisante.

Quant aux aspects techniques et économiques de cette mesure politique, 22,3% des ménages et 15,5% des élus locaux ont affirmé que le changement de la monnaie en « Ariary » est bénéfique pour les populations malgaches. Ceux qui sont d'avis contraire sont en nombre un peu moins important. Le principal avantage, que les citoyens attendent le plus du changement de l'unité monétaire est la simplification des transactions commerciales et financières.

Un peu moins de la moitié déclarent avoir pris connaissance de la mise en œuvre de la réforme sur le régime foncier. On peut dire que les ménages ne s'y sont pas trop intéressés surtout ceux des zones rurales. En effet, seulement 24,2% des ménages, dans son ensemble, déclarent avoir *une bonne connaissance* des contenus précis des réformes adoptées, et plus de la moitié (54,5%) des ménages dans les milieux ruraux déclarent ne pas en être informés. Par contre, chez les élus locaux, les réformes sont très bien connues surtout les élus des zones urbaines.

En ce qui concerne les conséquences économiques, la majorité des personnes enquêtées estiment que l'acquisition des terres par les étrangers peut être économiquement rentable en apportant une croissance économique durable. En effet, 64,9% des simples citoyens et 83,3% des élus locaux enquêtés estiment que les réformes sont

bénéfiques à la croissance économique. De plus, trois quarts des élus locaux affirment que cette réforme n'est en aucun cas préjudiciables à l'économie dans son ensemble.

Par rapport aux autres conséquences d'ordre moral, la majorité des élus locaux enquêtés estime catégoriquement que l'acquisition des terres par les étrangers n'a pas des effets néfastes à l'indépendance et à l'intégrité territoriales et culturelles des malgaches vis-à-vis de l'extérieur. En effet, 70,8% des élus locaux enquêtés affirment que les réformes ne favorisent aucune forme de domination extérieure et 79,0% soutiennent qu'elles ne sont pas contraires aux valeurs ancestrales. Par contre, les simples citoyens semblent être départagés sur ces questions. Il y a, en fait, presque autant d'avis favorable que d'avis contraire sur ce point

La construction de routes, faisant partie des priorités que le régime actuel va dans le sens d'une satisfaction chez les citoyens. En effet, 63,4% des simples citoyens et 73,1% des élus locaux sur l'ensemble du territoire, estiment que l'offre en infrastructures routières sous le régime actuel semblent être suffisante comparativement à celle d'avant 2001. Même concernant la qualité de ces infrastructures, 67,2% des ménages et 72,1% des élus locaux interrogés estiment qu'actuellement les routes sont de bonnes qualités comparativement aux années antérieures (avant 2001).

Seulement un peu plus de 30% des opérateurs économiques ont déjà entendu parler du 3P et il n'y a que 2,5% d'entre eux qui déclarent en avoir une bonne compréhension. Le taux de compréhension du PPP est en relation positive avec le chiffre d'affaire (CA) de l'entreprise. Si il n'y a que 9% des entrepreneurs, dont le CA ne dépasse pas 2 millions d'ariary, qui ont une compréhension moyenne ou plus du PPP, ce taux est de 48,6% chez ceux dont le CA se situe au delà de 40 millions d'ariary.

Un peu moins de la moitié des responsables d'entreprises (45,5%) jugent que l'Etat doit prendre des mesures pour la protection des entreprises locales tout en laissant entrer les opérateurs étrangers. Viennent ensuite les 18,5% d'entre eux qui sont d'opinion plus libérale en acceptant qu'il faut laisser régner la libre concurrence. Ce sont plutôt les grandes entreprises (selon leur chiffre d'affaire) qui réclament la protection de l'Etat tout en laissant entrer les opérateurs étrangers.