



Afrobarometer Briefing Paper No. 23

Octobre 2005

Thème 3

La démocratie à Madagascar : un soutien marqué mais un fonctionnement à améliorer

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

Comme de nombreux pays du continent africain, Madagascar s'est engagé au début des années 1990 dans un processus de démocratisation. Cette mutation s'inscrit dans un processus plus large à l'échelle du monde, qui a été qualifié de troisième vague de démocratisation. Cependant, le scrutin présidentiel du 16 décembre 2001, qui a plongé le pays dans une crise politique profonde, a remis provisoirement en question ce processus. L'apaisement de la situation depuis lors appelle néanmoins un certain nombre d'interrogations quant aux soubassements sur lesquels repose l'équilibre actuel. La présente étude 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 citoyens ordinaires portent-ils sur le fonctionnement réel des institutions politiques ? Dans la lignée des travaux réalisés ces dernières années sur la capitale par le projet MADIO, l'INSTAT et DIAL, l'enquête AFROBAROMETRE 2005 permet pour la première fois d'élargir la perspective à l'ensemble du pays.

Résumé

Si les Malgaches préfèrent de loin la démocratie à toute autre forme de gouvernement, et rejettent massivement toute tentative de restreindre leurs droits politiques, leur soutien n'est ni unanime, ni exempt de certaines ambiguïtés. Bien que le terme de démocratie soit positivement connoté, près de la moitié des citoyens ont des difficultés à en préciser la définition, cette proportion croissant de façon inquiétante dans les catégories défavorisées. Au-delà des principes, la population se montre assez circonspecte sur son fonctionnement effectif. Plutôt satisfaite quant à la transparence des processus électoraux, elle dénonce en revanche massivement le discrédit de la classe politique. Néanmoins, les Malgaches sont largement convaincus que le respect des principes et de la gouvernance démocratiques est en progrès dans le pays. De plus, les anticipations sur ce front sont favorablement orientées. Des politiques actives, notamment en matière d'éducation civique, devraient être mises en œuvre afin de consolider les acquis démocratiques obtenus ces dernières années.

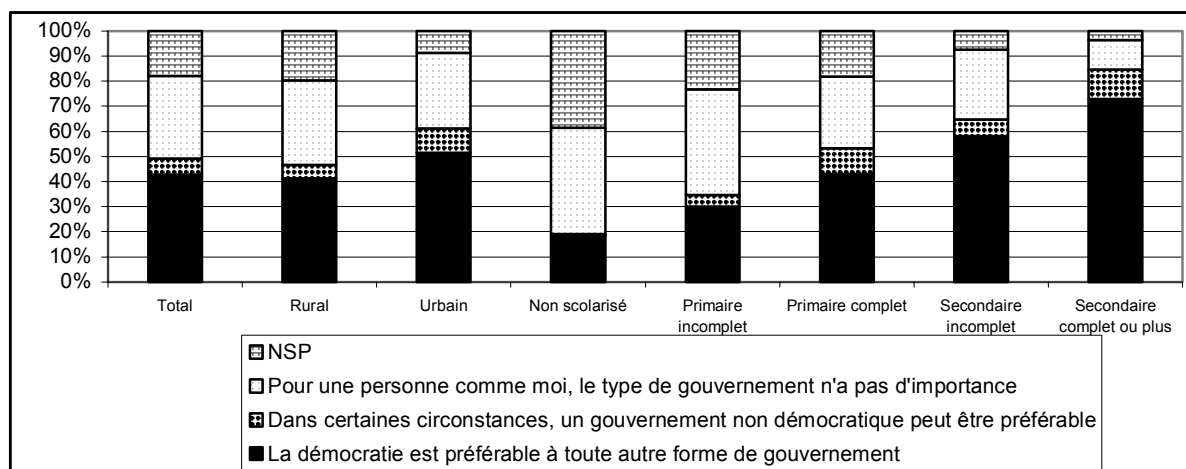
Un soutien marqué mais parfois ambigu à la démocratie

A choisir entre différentes formes de gouvernement, la démocratie apparaît comme le régime politique préféré des Malgaches, même si ce choix est loin de faire l'unanimité. Ainsi, 43% de la population

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

optent pour la démocratie, contre seulement 6% qui affirment que dans certaines circonstances un gouvernement non-démocratique peut être plus adapté. Malgré cet avantage relatif à la démocratie, un certain nombre de zones d'ombre se font jour. D'une part, une très forte proportion de citoyens ne se prononce pas sur ce plan, soit qu'ils considèrent que le type de régime ne les concerne pas (33%), soit qu'ils ne savent pas que répondre à la question (18%). D'autre part, le soutien à la démocratie est moins fort dans les couches sociales défavorisées (les ruraux, les plus pauvres, les moins éduqués). Si le rejet de la démocratie est toujours très minoritaire (inférieur à 10%), quel que soit la catégorie de population, rares sont celles pour lesquelles la démocratie recueille plus de la moitié des suffrages. C'est le niveau d'éducation qui induit les variations les plus importantes : alors que 73% de ceux qui ont achevé leurs études secondaire soutiennent inconditionnellement la démocratie, ils ne sont plus que 18% chez ceux qui n'ont pas fréquenté l'école.

Graphique 1
Soutien à la démocratie suivant le milieu de résidence et le niveau d'études



Source : Enquête Afrobaromètre, 2005, Madagascar.

Le soutien mitigé à la démocratie doit cependant être nuancé. En effet, la population s'affiche massivement en faveur de principes traditionnellement associés à ce type de régime. 88% des Malgaches approuvent l'idée que tout le monde doit avoir le droit de voter, quel que soit son niveau de compétence, contre 11% pour qui les élections devraient être réservées aux plus éduqués. 81% pensent que le choix des dirigeants doit passer par des élections libres et honnêtes, contre 14% pour qui d'autres méthodes seraient plus appropriées. 71% se prononcent pour une totale liberté politique, tandis que 16% voudraient que les autorités aient la possibilité d'interdire les partis d'opposition. 9% accepteraient que les élections et l'Assemblée nationale soient abolies au profit du seul Président, 12% se déclarent en faveur du parti unique et 17% verraient d'un bon œil que l'armée dirige le pays. Tous ces résultats convergent pour confirmer que la démocratie, sans faire l'unanimité, a la préférence des Malgaches, les entraves potentielles au plein exercice des principes démocratique étant rejetées par la grande majorité.

Tableau 1
Un rejet des entraves aux principes démocratiques suivant le milieu de résidence

Appuie les propositions suivantes (%) :	Urbain	Rural	Total
- Seules les personnes suffisamment éduquées devraient être autorisées à voter	11,9	10,8	11,0
- Le gouvernement devrait avoir la possibilité d'interdire les partis d'opposition	11,0	16,4	15,6
- Seulement un parti politique est autorisé à se présenter aux élections et à diriger le pays	11,8	11,9	11,9
- L'armée intervient pour diriger le pays	14,7	17,8	17,3
- Les élections et l'Assemblée nationale sont abolies afin que le Président gouverne seul	9,1	9,1	9,1

Source : Enquête Afrobaromètre, 2005, Madagascar. Les modalités « Tout à fait d'accord » et « Plutôt d'accord » ont été agrégées.

Le sens du mot « démocratie » : une connotation positive malgré les difficultés à le définir

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 Malgaches. Que se cache-t-il derrière le mot de démocratie? Une question ouverte sur la signification même du mot « démocratie » permet d'explorer ce point en détail. Pour traiter les réponses, celles-ci ont été recodé suivant un large spectre de modalités. Parmi les 23 options ainsi agrégées, l'une d'entre elles domine très largement. Pour plus d'un tiers des Malgaches (34%) la démocratie est définie par la garantie des libertés civiles et politiques. Elle est suivie de très loin par une acception en termes de développement économique et social, dont 5% se réclament. Lorsqu'on cherche à « signer » le terme de démocratie, la balance penche sans ambiguïté du côté positif. Plus de la moitié de la population en ont une acceptation clairement positive (53%), contre moins de 2% pour qui la démocratie est associée à des aspects négatifs (conflits, confusion, corruption, abus de pouvoir, difficultés économiques ou sociales, etc.). 6% fournissent des réponses ambivalentes. Cependant si l'on y ajoute ceux qui ne savent pas expliciter le contenu de ce concept (40%), c'est également près de la moitié de la population qui n'est pas capable de donner un contenu précis au terme « *démocratie* ». Ce phénomène est inquiétant dans la perspective de la consolidation du processus de démocratisation de Madagascar, qui suppose que les citoyens soient informés pour pouvoir émettre des avis et faire des choix. Une politique active d'éducation civique (que ce soit dans les programme scolaires, ou *via* les médias, par des campagnes de sensibilisation) devrait être envisagée.

Evidemment, cette incapacité à formuler un jugement sur la signification du terme « *démocratie* » est fortement corrélée avec le niveau d'éducation. Elle touche plus de 70% de ceux qui n'ont pas fréquenté l'école, 54% de ceux qui n'ont été qu'en primaire, pour finalement ne pas dépasser 7% chez ceux qui ont achevé le secondaire.

Tableau 2
Le sens du terme « *démocratie* » suivant le milieu de résidence et le niveau d'éducation

	Milieu		Niveau d'études					Total
	Urbain	Rural	Non scolarisé	Primaire Incomplet	Primaire Complet	Secondaire Incomplet	Secondaire Complet	
Réponses positives	65,8	50,5	24,4	36,4	52,6	72,8	88,8	53,0
Réponses négatives	1,7	1,6	1,0	1,9	1,5	1,7	1,7	1,6
Réponses neutres	6,2	5,5	4,2	7,6	4,6	5,3	2,9	5,6
Ne sais pas	26,3	42,4	70,5	54,0	41,3	20,3	6,6	39,8
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

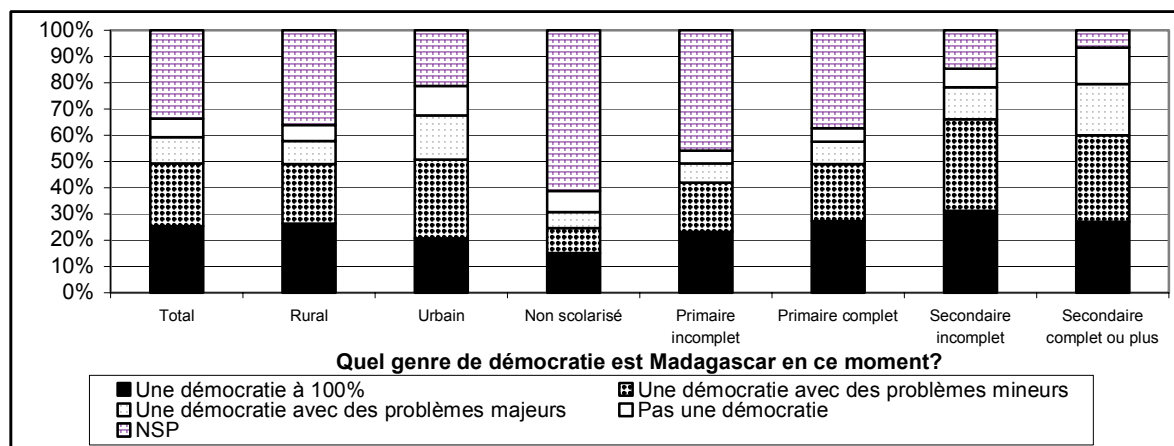
Source : Enquête Afrobaromètre, 2005, Madagascar.

Fonctionnement de la démocratie : transparence électorale et discrédit de la classe politique

Si une majorité de Malgaches se prononcent en faveur de la démocratie, ils sont en revanche plus circonspects sur son fonctionnement effectif. Seulement une personne sur quatre est convaincue que Madagascar est une démocratie pleine et entière. Si on y ajoute les 24% de ceux pour qui le pays est bien une démocratie mais qui connaît des problèmes mineurs, environ la moitié des citoyens pense que la démocratie fonctionne de manière plus ou moins satisfaisante. A l'autre extrémité, 7% affirment que Madagascar n'est pas une démocratie et 10% que le fonctionnement démocratique souffre de problèmes graves. La balance penche donc nettement en faveur d'une appréciation positive de la démocratie réelle. Il convient néanmoins de noter qu'un tiers des Malgaches n'a pas d'avis sur la question.

Si une moitié des urbains comme des ruraux pensent que la démocratie fonctionne correctement à Madagascar, les campagnes se montrent beaucoup moins critiques sur les défaillances du système. Ils éprouvent en revanche plus de difficulté à répondre à la question. Cette capacité à répondre augmente aussi très fortement en fonction du niveau d'étude. Mais au bout du compte, les plus éduqués se montrent à la fois plus satisfaits et plus insatisfaits du fonctionnement démocratique.

Graphique 2
Fonctionnement de la démocratie suivant le milieu de résidence et le niveau d'études



Source : Enquête *Afrobaromètre*, 2005, Madagascar.

Parmi les sources de dysfonctionnements potentiels, la transparence des processus électoraux est un élément essentiel. Interrogée sur le scrutin législatif de décembre 2002, la population fait montre d'un optimisme marqué. 58% des Malgaches déclarent que l'élection a été parfaitement libre et équitable. En comptant ceux pour qui seuls quelques problèmes mineurs ont été à déplorer, c'est près de quatre citoyens sur cinq (78%) qui se montrent satisfaits de la manière dont les élections ont été conduites. Ceci ne signifie pas que l'organisation du scrutin n'aurait pas pu être améliorée, ni qu'ils se dérouleront toujours aussi bien à l'avenir, mais ce point de vue met en lumière les progrès accomplis depuis la désastreuse expérience de décembre 2001. D'ailleurs, parmi ceux qui forment un avis critique, moins de 7% pensent que le scrutin législatif n'a été ni libre ni équitable, tandis que 6% considèrent qu'il l'a été mais avec des irrégularités majeures. Les 10% restants ne se prononcent pas.

Ces opinions positives sur le processus électoral sont corroborées par les faits objectifs. Ainsi, l'immense majorité, soit 83% des personnes enquêtées, était enregistrée sur les listes électorales au moment du scrutin de décembre 2002. Parmi les 17% qui n'étaient pas enregistrés, 7% étaient trop jeunes pour s'inscrire (7%) et 8% invoquent diverses raisons non identifiées dans l'enquête. Finalement, seulement 0,2% déclarent avoir été empêchés de s'inscrire, tandis que 0,3% disent ne pas avoir trouvé le bureau de vote. Au bout du compte, la question des listes électorales, qui avait été un des litiges majeurs de l'élection présidentielle de 2001, apparaît tout à fait marginale. On notera également qu'à peine 1% du corps électoral n'a pas cherché à s'inscrire de manière volontaire, ce qui montre que l'acte électoral, à l'essence même de la démocratie, est revendiqué par la quasi-totalité des citoyens du pays. Ce résultat est conforté par l'analyse de l'abstention et de ses raisons. En effet, 89% du corps électoral réel (c'est-à-dire l'ensemble des inscrits) disent avoir voté, soit un taux d'abstention déclaré 11%. En fait, 0,7% ont été empêché de voter. En conclusion, le dernier scrutin législatif est jugé comme largement transparent par la population, très peu d'électeurs potentiels ont été confrontés à des difficultés d'inscription et les citoyens se sont déplacés en masse pour voter, ce qui constitue un signe de bonne santé démocratique.

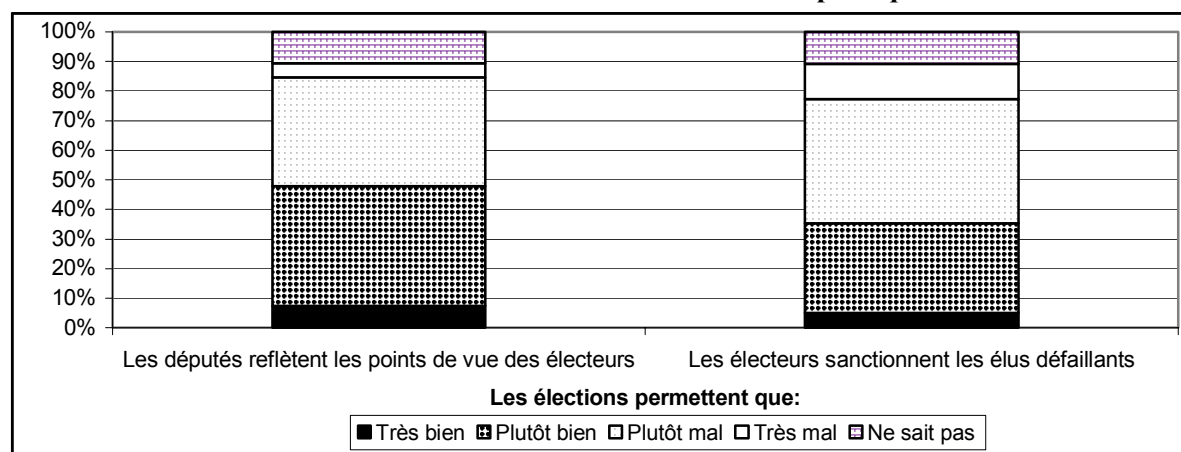
Tableau 3
Déroulement du scrutin législatif de 2002 suivant le milieu de résidence

	Urbain	Rural	Total
Libre et équitable (complètement ou avec des problèmes mineurs)	67,5	79,5	77,6
Libre et équitable mais avec des problèmes majeurs	9,2	5,3	5,9
Ni libre ni équitable	12,9	5,2	4,4
Ne sait pas	10,4	10,0	10,1
Total	100	100	100
Inscription : a été empêché de s'inscrire	0,0	0,2	0,2
Abstention : a été empêché de voter	0,6	0,6	0,6

Source : Enquête Afrobaromètre, 2005, Madagascar.

En lien avec les élections, l'enquête permet de se faire une idée sur le rôle effectif de la classe politique. Le diagnostic est ici plus mitigé. Seulement 5% pensent que les élections garantissent que les députés reflètent parfaitement le point de vue des électeurs. De plus, moins de 12% déclarent qu'elles permettent aux électeurs de faire partir de leur poste les leaders qui ne font pas ce que les gens attendent. A contrario, près de la moitié de la population (48%) affirment que le mécanisme de représentation n'est pas assuré correctement et 35% dénoncent la difficulté de sanctionner les élus défaillants.

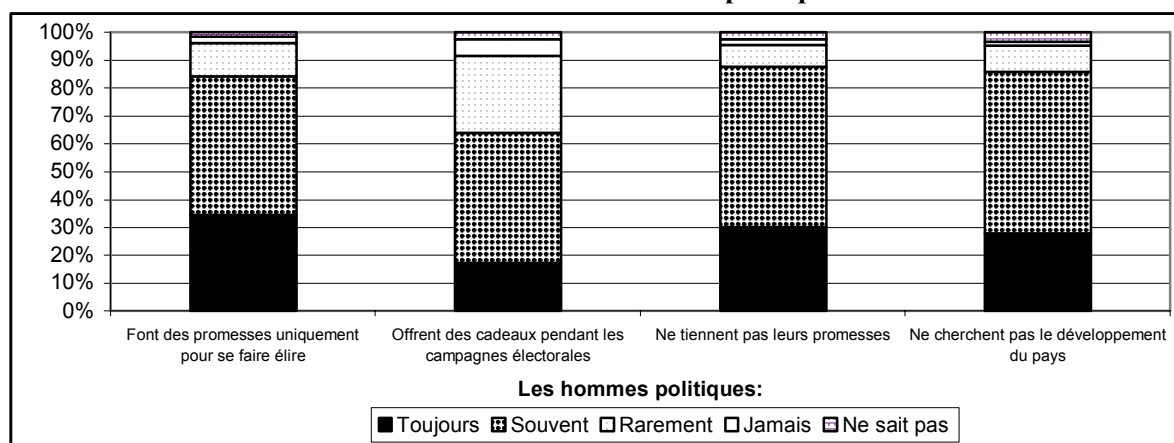
Graphique 3
Mécanismes électoraux et rôle de la classe politique



Source : Enquête Afrobaromètre, 2005, Madagascar.

Ces critiques s'adressent d'ailleurs plus aux hommes politiques, qui ne sont pas à la hauteur des enjeux, qu'aux dysfonctionnements des procédures électorales en vigueur. Ainsi, 84% des citoyens disent que les politiciens font (toujours ou souvent) des promesses uniquement pour se faire élire, et 64% qu'ils offrent des cadeaux pendant les campagnes électorales. Parallèlement, à peine 10% affirment qu'ils tiennent leurs promesses une fois élus et 11% pensent qu'ils font de leur mieux pour obtenir des résultats en terme de développement après les élections. Ces résultats confortent l'idée d'un discrédit généralisé de la classe politique, d'un déficit criant entre offre et demande politique, les intermédiaires démocratiques que sont les partis et les hommes politiques et sans lesquels la démocratie représentative ne peut pas fonctionner ne jouant pas leur rôle.

Graphique 4
Les défaillances de la classe politique



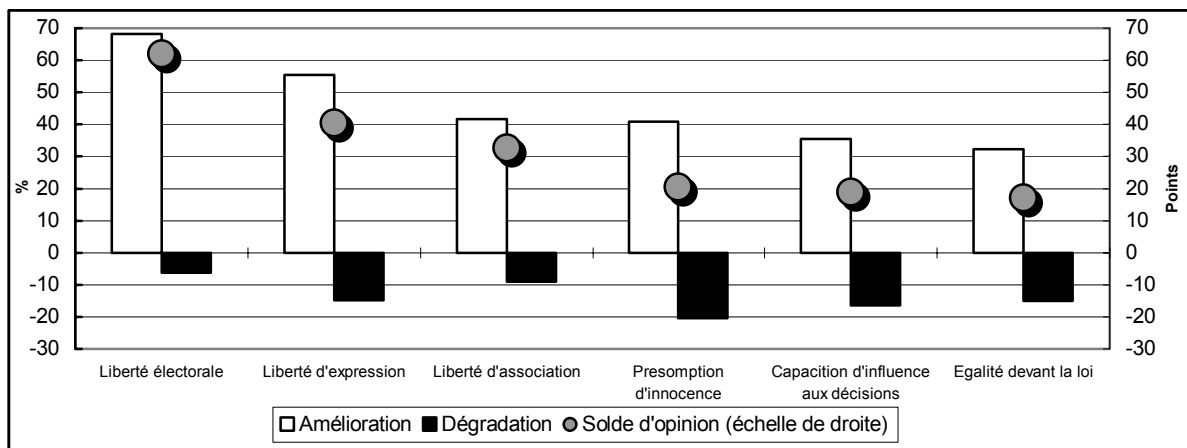
Source : Enquête *Afrobaromètre*, 2005, Madagascar.

La démocratie progresse dans le pays et le processus devrait se poursuivre à l’avenir

La dynamique démocratique est cependant clairement favorablement orientée. En effet, plus de quatre Malgaches sur cinq (81%) jugent que « *la liberté de choisir sans pression la personne pour laquelle on peut voter* » est plus forte qu’il y a quelques années, 76% pensent que « *la liberté de dire ce qu’on pense* » est mieux respectée, 53% affirmant même que la situation sur ce front est bien meilleure. Tous les indicateurs disponibles dans l’enquête convergent dans ce sens : l’amélioration touche également et dans l’ordre « *la liberté de ne pas être arrêté quand on est innocent* » (68%), « *la liberté de joindre l’organisation politique de son choix* » (61%), « *la capacité des gens ordinaires à influencer les décisions du gouvernement* » (59%) et « *l’égalité de traitement de tous les groupes par le gouvernement* » (58%). Certes des progrès restent à accomplir puisqu’une minorité non négligeable est convaincue qu’un recul est à l’œuvre sur l’un ou l’autre front (de 5% à 20% suivant les cas, avec un maximum de 20% pour « *la liberté de ne pas être arrêté quand on est innocent* »), mais de manière systématique les solde d’opinions sont largement positifs : de +62 points pour la liberté électorale à environ + 20 points pour la présomption d’innocence, la capacité d’influence des citoyens aux décisions publiques ou l’égalité devant la loi.

En d’autres termes, **les Malgaches sont largement convaincus que le respect des principes démocratiques et de la gouvernance (état de droit, participation citoyenne) est en progrès dans le pays**. Sans que l’on puisse dater précisément depuis quand un tel mouvement s’est enclenché, la formulation de la question posée laisse supposer que l’inflexion est liée au changement de régime consécutif à la crise politique de 2002.

Graphique 5
Evolution du respect des principes démocratiques au cours des dernières années



Source : Enquête *Afrobaromètre*, 2005, Madagascar.

Enfin et malgré les difficultés rencontrées en pratique dans l'application des principes démocratiques, les Malgaches se montrent assez optimistes quant aux perspectives de la démocratie à Madagascar. 30% jugent probable que Madagascar reste un pays démocratique dans les années qui viennent et 18% vont jusqu'à considérer cette trajectoire très probable, soit près de la moitié de la population. En fait, seulement 12% craignent un retournement de la situation et une régression dans ce domaine, auquel on peut joindre les 3% pour qui Madagascar n'est pas une démocratie.

Il serait cependant peu conséquent de se satisfaire de ces anticipations optimistes, tant les domaines dans lesquels des progrès doivent être accomplis sont nombreux, comme l'ont montré les résultats de cette étude. En s'appuyant sur ce contexte favorable, il conviendrait de mettre en œuvre des politiques actives sur ce front, car la démocratisation est un processus éminemment réversible, comme l'a bien montré l'histoire récente de Madagascar, mais également de nombreux autres exemples dans le monde.