



Afrobarometer Briefing Paper No. 141

Redevabilité sociale et attentes des Malgaches envers leurs dirigeants

Par Joël Rakotomamonjy, Laetitia Razafimamonjy, Mireille Razafindrakoto, Désiré Razafindrazaka, François Roubaud, et Jean-Michel Wachsberger

March 2014

1. Introduction

Concept fortement utilisé par les Partenaires Techniques et Financiers (PTF), la redevabilité sociale suppose une communication fluide et transparente entre les gouvernements et les citoyens pour être effective. A ce titre, l'éducation citoyenne et le renforcement de l'offre, et plus particulièrement de la demande de « bonne gouvernance », figurent parmi ses principes de base.

En effet, l'instauration de la bonne gouvernance est actuellement une des conditions de succès du développement socio-économique d'un pays. Depuis 2009, Madagascar a traversé une crise sans précédent dans son histoire, d'origine politique, mais dont les conséquences ont été catastrophiques dans les domaines économiques et sociaux : 62% de la population considèrent que la situation économique du pays est soit mauvaise soit très mauvaise, et 55% des citoyens considèrent leur condition de vie mauvaise (Razafimamonjy et alii, 2013b). Par ailleurs, une très large majorité des Malgaches valident l'idée que les problèmes de gouvernance des dirigeants est de loin la cause la plus importante et la principale source de blocage du développement du pays et d'une manière générale de l'échec du pays (Razafimamonjy et alii, 2013b).

La fin de l'année 2014 a été marquée par des élections présidentielles et législatives, marquant ainsi la fin du régime de transition et le retour vers l'ordre constitutionnel. Les attentes des Malgaches vis-à-vis des nouveaux élus sont importantes et ce dans plusieurs domaines. Avec une approche tournée vers la promotion de l'engagement civique, à travers la revendication par les citoyens de l'obligation des élus de rendre compte de leurs actions, la redevabilité sociale est de ce fait, un outil indissociable pour enclencher le développement du pays.

Ce travail vise donc à apprécier l'opinion des Malgaches sur les relations entre les élus et les citoyens à Madagascar ; ce que les citoyens pensent des dirigeants politiques et la manière dont ces derniers ont exercé le pouvoir ; ou encore, l'avis de la population sur les principaux problèmes de développement auxquels le gouvernement doit faire face aux cours des 5 prochaines années. Pour ce faire, nous allons explorer les résultats du Round 5 des enquêtes Afrobaromètre, réalisés à Madagascar en mars 2013, et procéderons à une présentation globale

des grandes perceptions et tendances relatives à la gouvernance et l'efficacité des mécanismes de redevabilité sociale.

2. Source des données

Les données que nous utilisons dans le cadre de ce travail sont issues de la cinquième série d'enquêtes Afrobaromètre (Round 5) pour laquelle Madagascar est à sa troisième participation. Ceci étant, les données Afrobaromètre nous permettent de faire ici des comparaisons dans le temps. Elles nous offrent, en effet, un panel de variables sur les perceptions des citoyens malgaches sur la conjoncture socio-économique nationale, les modes de gouvernance ainsi que le niveau de confiance aux institutions.

Les caractéristiques socio-démographiques de l'échantillon sur lequel l'enquête a porté à Madagascar témoignent du respect de la représentativité des facteurs genre et milieu de résidence. L'échantillon malgache formé de 1200 individus d'au moins 18 ans répartis à travers les 22 régions du pays, et distribués, d'une part, entre 50% de femmes et 50% d'hommes et, d'autre part, entre 25% d'urbains et 75% de ruraux pour une moyenne d'âge de 38 ans. Concernant le niveau d'instruction, 48% des enquêtés sont des non-scolarisés, 47% ont le niveau primaire, 5% le niveau secondaire et 2% ont au moins un niveau universitaire.

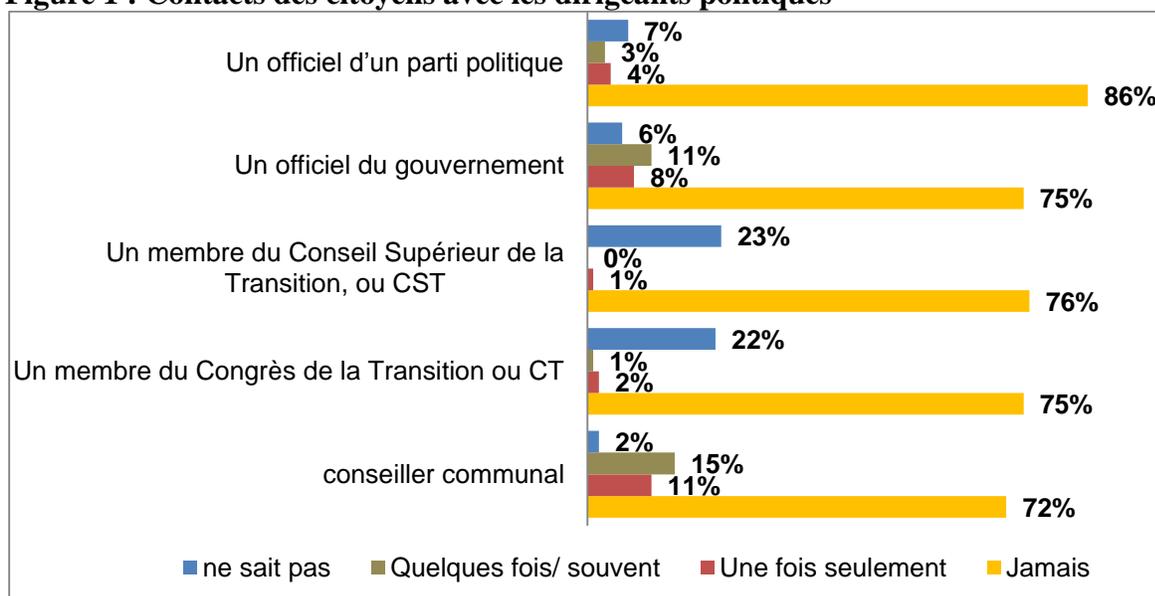
3. Faibles échanges entre les dirigeants politiques et les citoyens, et performances mitigées des acteurs politiques nationaux et locaux

Le principe de la redevabilité sociale s'applique tout d'abord aux relations entre élus et citoyens. Contacter un élu est une forme de participation citoyenne, même si cette forme de participation semble être méconnue par la majorité des citoyens malgaches. En effet, plus de 7 Malgaches sur 10 ont déclaré n'avoir contacté au cours des 12 derniers mois précédant l'enquête aucun dirigeant politique, élu (conseillers communaux) ou non, au sujet d'un problème ou pour leur donner leur point de vue sur des questions.

Les échanges entre les élus et leurs électeurs sont beaucoup plus courants au niveau local. En effet, 28% des répondants ont déclaré avoir contacté au moins une fois leurs conseillers municipaux pour discuter ou leur faire part de leurs préoccupations. A l'inverse, les contacts des citoyens avec leurs représentants aux institutions politiques nationales, tels que le Congrès de la Transition ou CT et le Conseil Supérieur de la Transition ou CST,¹ sont quasi inexistantes (seul 1 à 2% des répondants ont adopté cette forme de participation sociale). Il apparaît donc que les Malgaches sont peu enclins à échanger ou demander des comptes-rendus périodiques à leurs dirigeants politiques.

¹ Institutions instaurée lors de la transition pour remplacer l'Assemblée nationale et le Sénat et dont les membres ont été désignés mais non élus)

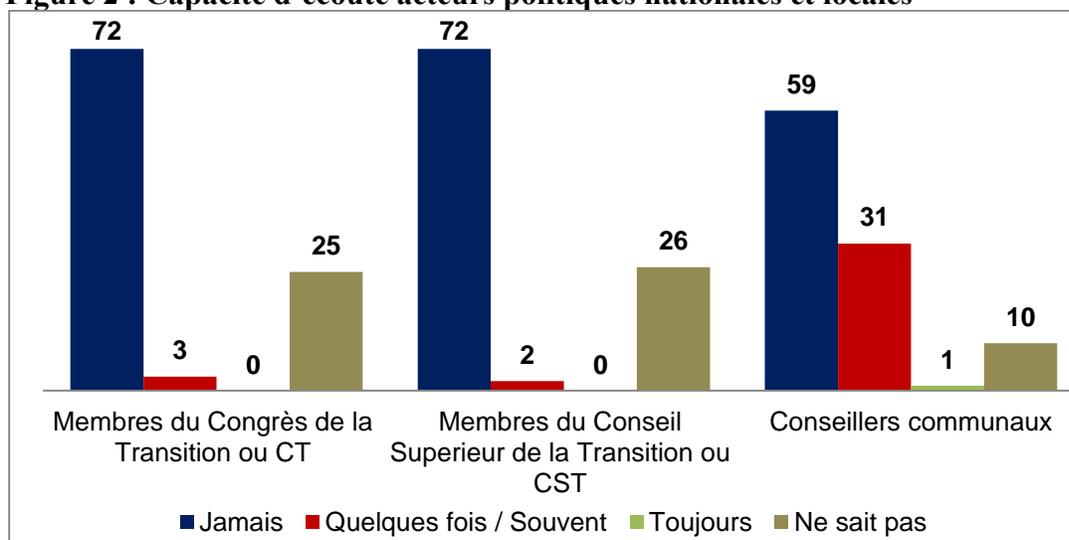
Figure 1 : Contacts des citoyens avec les dirigeants politiques



Au cours des 12 derniers mois, combien de fois avez-vous contacté une des personnalités suivantes au sujet d'un problème important ou pour lui donner votre point de vue sur des questions: Un conseiller municipal?

La redevabilité sociale implique un échange constant entre les élus et la population, pourtant, il est parfois reproché aux élus, d'une manière générale, de se couper de leurs électeurs une fois élus, et de ne pas être attentifs à leurs préoccupations. Si la demande de bonne gouvernance est encore assez faible à Madagascar, les résultats du Round 5 des enquêtes Afrobarometre pour Madagascar révèlent également, une faible capacité d'écoute des politiques. Ainsi, seuls 32% des citoyens enquêtés affirment que les élus locaux prennent le temps de les écouter et ils ne sont que 3% à partager le même avis pour les institutions législatives de la transition (CT et CST).

Figure 2 : Capacité d'écoute acteurs politiques nationales et locales

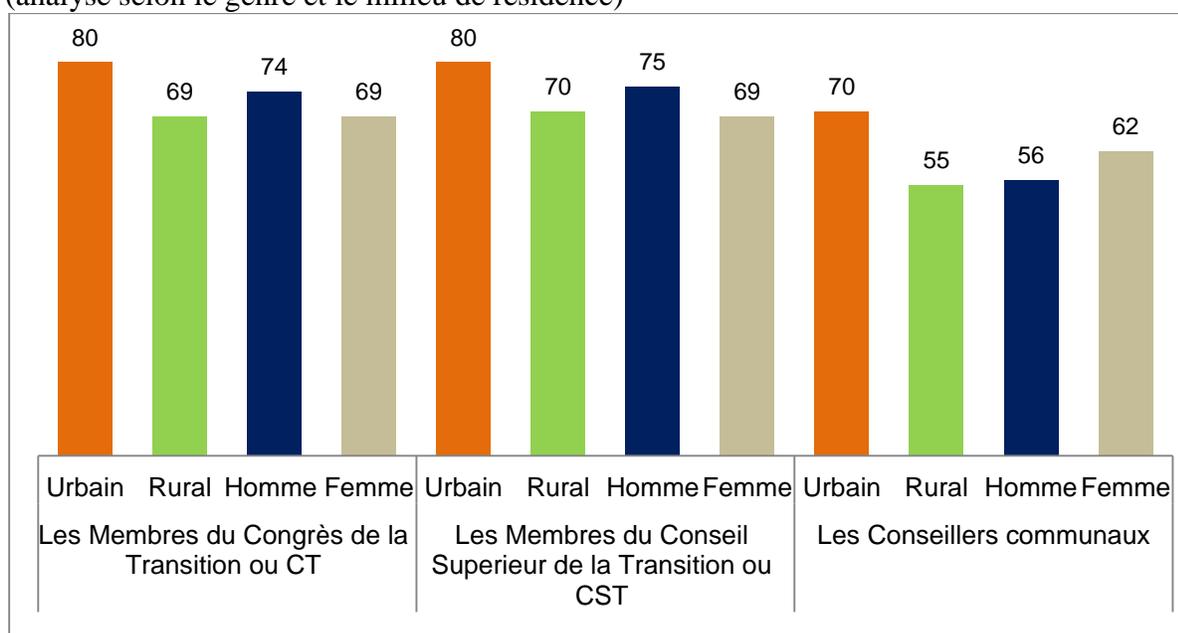


Combien de fois pensez-vous que les personnes suivantes font de leur mieux pour écouter ce que des gens comme vous ont à leur dire?

En affinant l'analyse, on s'aperçoit également que les hommes, ainsi que la population habitant en milieu urbain, se montrent beaucoup plus critiques sur le manque d'attention et d'écoute des acteurs politiques. Ainsi, 7 Malgaches sur 10 vivant en milieu urbain ont déclaré que les conseillers communaux ne sont pas du tout attentifs à leurs préoccupations (contre 6 Malgaches sur 10 vivant en milieu rural). En outre, près de 80% des urbains partagent cette opinion vis-à-vis des CT et des CST.

Par ailleurs, l'analyse suivant le genre a montré que $\frac{3}{4}$ des hommes estiment que les membres des institutions législatives ne sont pas du tout attentifs à leurs préoccupations (contre 69% de femmes). Cependant, une plus grande proportion de femmes (62%), estime que la capacité d'écoute des élus locaux est quasi inexistante (contre 56% d'hommes).

Figure 3 : Capacité d'écoute des acteurs politiques nationales et locales
(analyse selon le genre et le milieu de résidence)



Combien de fois pensez-vous que les personnes suivantes font de leur mieux pour écouter ce que des gens comme vous ont à leur dire?? (réponse : Jamais)

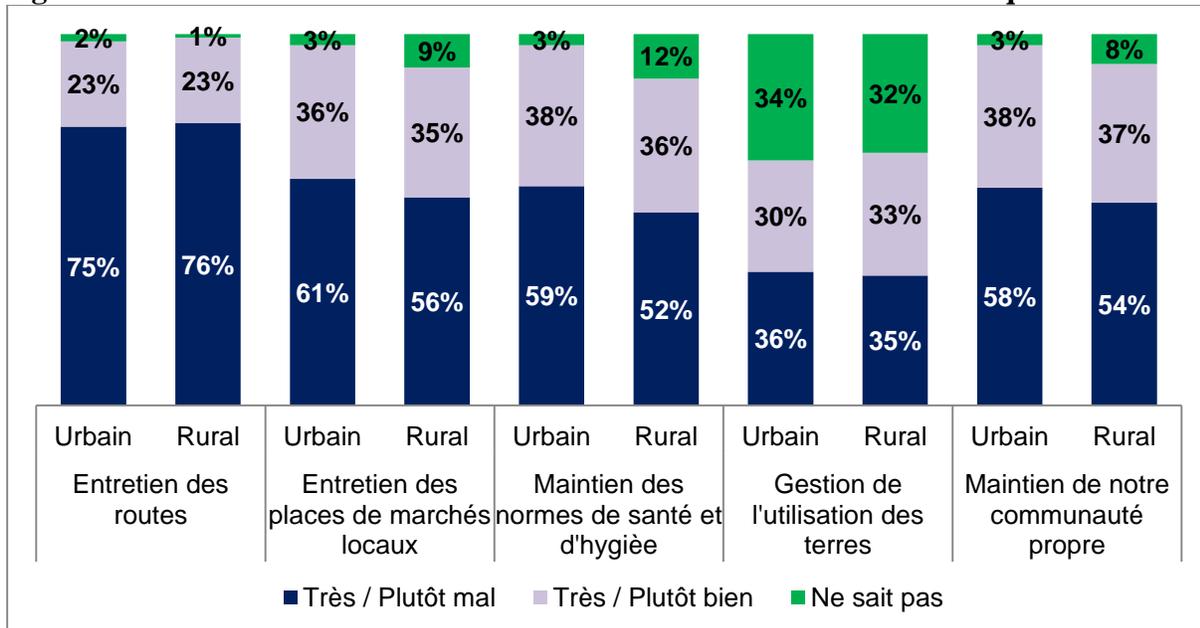
La bonne gouvernance est au centre des mécanismes de la redevabilité sociale et renvoie à la capacité des dirigeants politiques, ou des représentants de la population à mettre en œuvre une politique efficace qui réponde aux attentes de la population.

Si le taux de satisfaction des citoyens en matière de politiques publiques reste faible dans plusieurs domaines (cf, communiqué de presse Afrobarometre, 1^{ère} dissémination, « Les principaux facteurs de blocage au développement à Madagascar »), les performances des élus locaux sont jugées mauvaises, par une grande partie de la population. Les insatisfactions sont plus importantes en matière d'entretien des routes. Ainsi, près de 7 Malgaches sur 10 jugent mauvaise la performance du conseil municipal à ce sujet. Par ailleurs, que ce soit en matière d'entretien des places de marchés locaux, de maintien de la propreté dans la communauté ou des normes d'hygiène et de santé, le bilan semble plutôt négatif (près de 60% de la population qualifiant ainsi de très mal ou plutôt mal la manière dont les élus locaux ont répondu à ses préoccupations).

Cependant, les citoyens restent mitigés sur la performance des conseillers municipaux en matière de gestion de l'utilisation des terres. En effet, on note autant de satisfaits que de mécontents (33% de la population jugeant positivement les performances des élus locaux, contre 35% qui pensent le contraire), même s'il est à signaler une proportion importante de citoyens qui ne sont pas exprimés (1 citoyen sur 3).

En outre, on peut noter qu'il existe peu de disparités suivant le milieu de résidence des répondants. Aussi, ces critiques sont autant formulées dans les communes urbaines que rurales.

Figure 4 : Performance des élus locaux selon le milieu de résidence des enquêtés

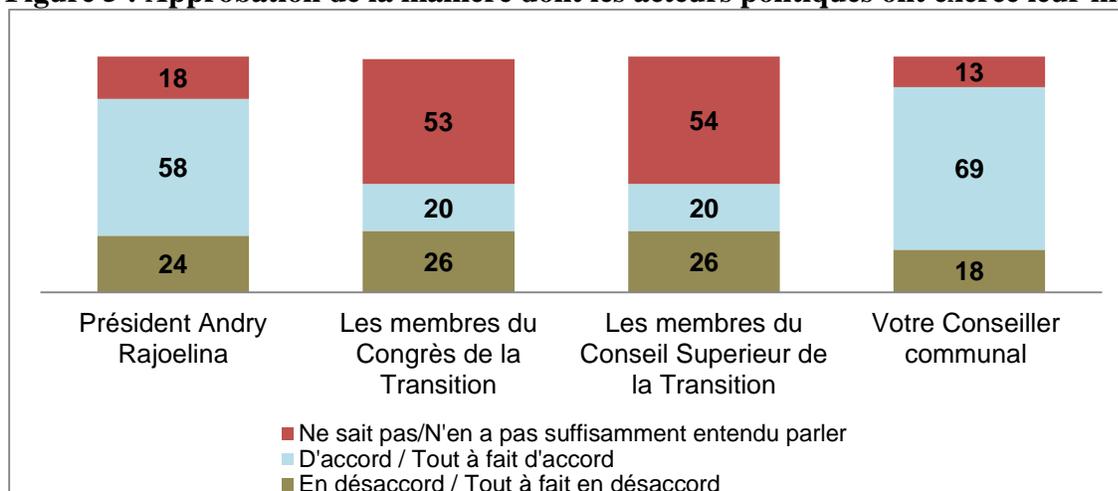


Qualifier la manière, bonne ou mauvaise, dont votre Conseil municipal ou communal répond aux préoccupations suivantes, ou n'en avez-vous pas suffisamment entendu parler pour vous prononcer?

Il s'agit maintenant de se pencher sur l'approbation des Malgaches en ce qui concerne l'exercice du pouvoir par les dirigeants politiques nationaux ou locaux. Aussi, près de 7 Malgaches sur 10 ont déclaré être favorable à la manière dont les conseillers communaux ont exercé leur mandat au-cours des 12 derniers mois précédant l'enquête. Le président de la Transition a quant recueilli 58% d'opinion favorable sur sa manière de diriger le pays. Les CT et les CST se distinguent quant à lui par un taux d'approbation relativement faible (20%), mais avec une forte proportion de citoyens qui ont souhaité ne pas s'exprimer sur le sujet (plus d'1 Malgache sur 2).

Il est cependant important de noter que près d'1/4 des répondants ont exprimé leur désapprobation quant au mode de gouvernance du Président ou des institutions législatives. De plus, 1 Malgache sur 7 partage le même avis concernant le mandat des conseillers municipaux.

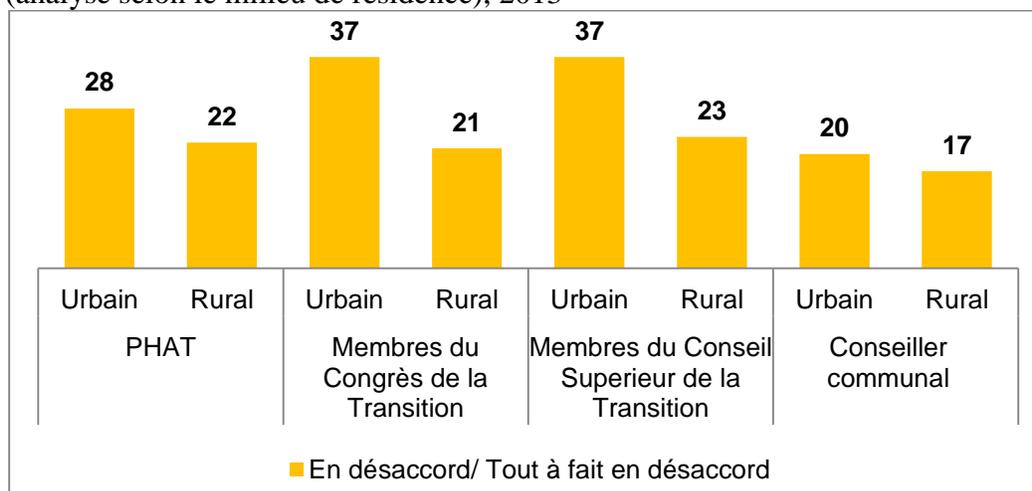
Figure 5 : Approbation de la manière dont les acteurs politiques ont exercé leur mandat



Etes-vous d'accord ou non avec la façon dont les personnes suivantes ont effectué leur mandat au cours des douze derniers mois, ou n'en avez-vous pas suffisamment entendu parler pour vous prononcer?

La comparaison des résultats suivant le milieu de résidence des enquêtés montrent que les citoyens habitant en milieu urbain sont beaucoup plus sévères quant à la manière dont les acteurs politiques ont exercé leur mandat au cours des 12 derniers mois précédant l'enquête. Cette désapprobation est élevée, notamment, envers les membres du CT et du CST (37% pour les urbains contre 22% pour les ruraux), mais également envers le président de la transition (28% d'urbains, contre 22% de ruraux). Enfin, par rapport aux acteurs politiques figurant dans l'enquête, les conseillers municipaux ont le plus faible taux de désapprobation par rapport à leur mode de gouvernance (1/5 des urbains et 1/6 des ruraux).

Figure 6 : Approbation de la manière dont les acteurs politiques ont exercé leur mandat (analyse selon le milieu de résidence), 2013



Etes-vous d'accord ou non avec la façon dont les personnes suivantes ont effectué leur mandat au cours des douze derniers mois, ou n'en avez-vous pas suffisamment entendu parler pour vous prononcer?

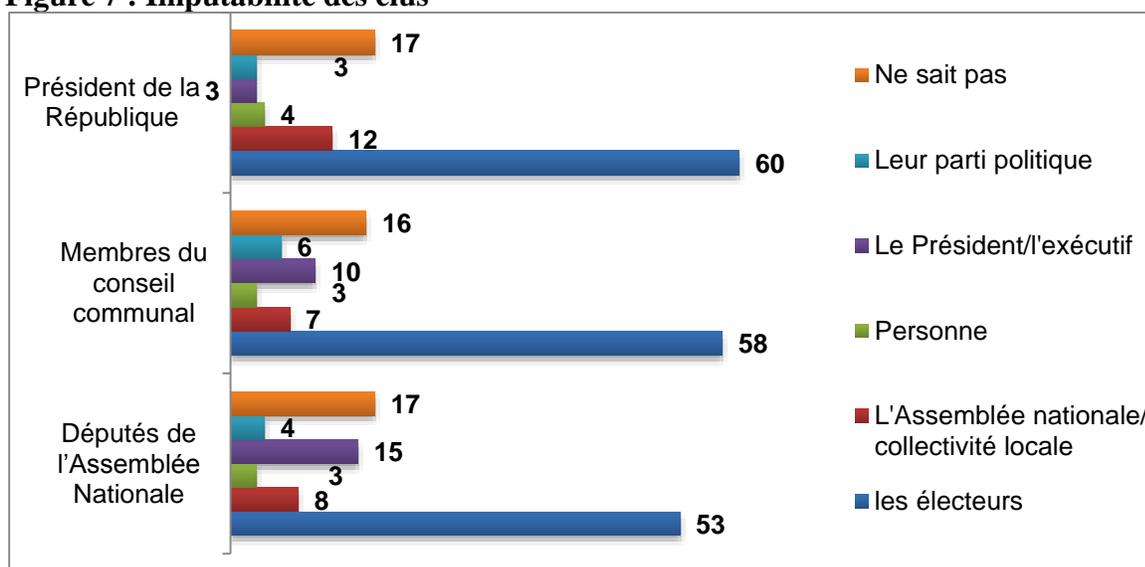
Ce taux d'approbation relativement élevé contraste avec les faibles performances de l'exécutif et des élus locaux soulignées précédemment. Il semblerait donc que paradoxalement l'approbation

des populations des actions de leurs dirigeants politiques ne dépende pas des performances de ces derniers à répondre aux attentes et préoccupations locales ou nationales.

4. De fortes attentes des citoyens vis-à-vis de ses dirigeants pour amorcer le développement du pays pour les 5 prochaines années

Le dernier semestre 2013 a été marqué par la tenue des élections présidentielles et législatives. Or, une fois élus, les hommes politiques se voient souvent reprochés d’oublier les promesses électorales. Une des raisons de cette situation tient au déficit de redevabilité des élus envers leurs électeurs. En effet, la redevabilité implique que les citoyens et les organisations de la société civile revendiquent l’obligation de rendre compte aux élus. Ainsi, pour la majorité des Malgaches, il appartient avant tout aux électeurs eux-mêmes de s’assurer que les élus, quel que soit leur niveau de responsabilité (Président de la République, Membres du conseil communal, Membres de l’assemblée nationale), effectuent leur travail. Par ailleurs, environ 15% et 10% des enquêtés estiment que la responsabilité du contrôle des actions des membres de l’Assemblée ainsi que des élus locaux revient à l’exécutif. Pour le cas du Président de la République, 12% pensent que cette responsabilité de contrôle incombe à l’assemblée nationale et aux collectivités locales.

Figure 7 : Imputabilité des élus

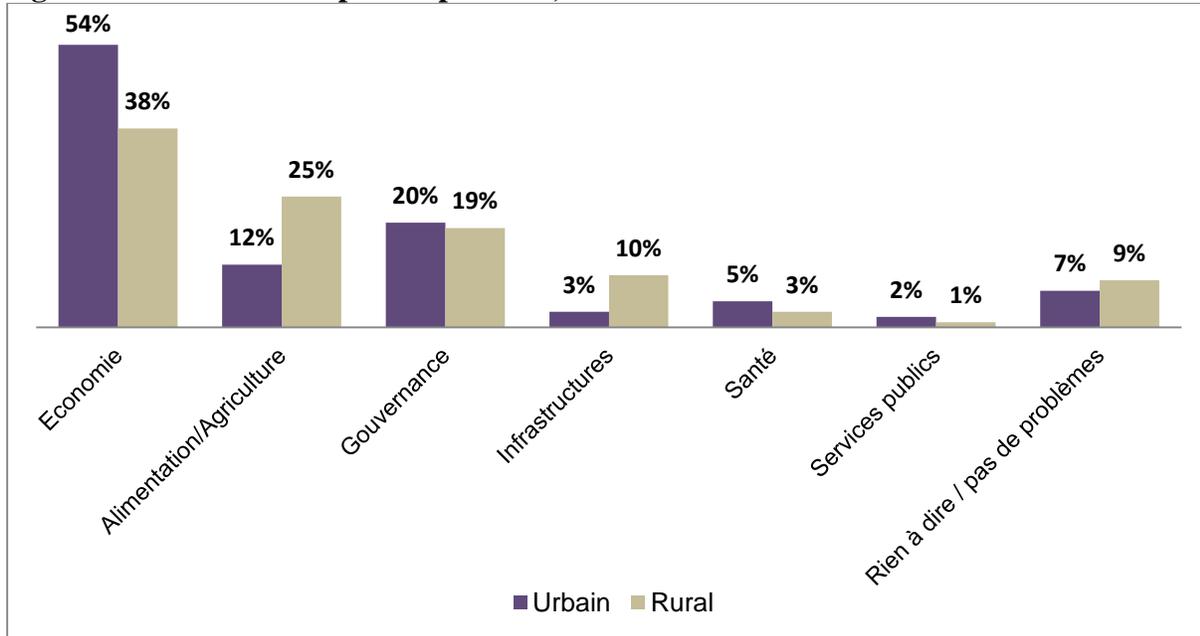


Qui devrait être responsable de s'assurer qu'une fois élu, les députés de l'Assemblée Nationale/ les membres du conseil communal/ le Président de la République font leur travail

Si les électeurs sont conscients de l’importance de leur rôle dans le suivi des modes de gouvernance et des performances des différents élus, ils expriment également de fortes attentes sur la résolution par le gouvernement des problèmes qu’ils jugent les plus importants et prioritaires. Ainsi, en 2013, l’économie, l’alimentation et l’agriculture, ainsi que la gouvernance figurent parmi le top 3 des préoccupations exprimées par près de 83% des Malgaches, et auxquels le gouvernement devrait s’attaquer en priorité, viennent ensuite la mise en place/ réhabilitation d’infrastructures, la mise en œuvre d’une politique de santé efficace et enfin l’amélioration des services publics.

Ces problèmes majeurs, identifiés en 2013, auxquels le pays doit faire face, sont pourtant différemment perçus selon le milieu de résidence des répondants. Ainsi, plus d'1 Malgache habitant en milieu urbain sur 2 (54%) estime que les autorités centrales doivent s'occuper avant tout de la résolution des problèmes économiques du pays ; ensuite les préoccupations devraient porter sur la gouvernance (20%), et le secteur de l'agriculture (12%). Par contre, la résolution des problèmes économiques figure également comme le souci principal de près de 4 ruraux sur 10, devançant le secteur agricole et la satisfaction alimentaire (25%) et la gouvernance (19%).

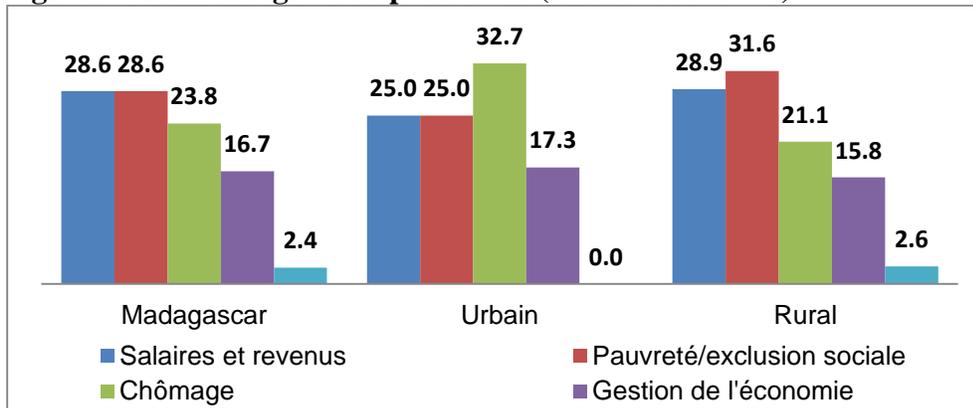
Figure 8 : Problèmes les plus importants, 2013



A votre avis, quels sont les problèmes les plus importants auxquels le pays fait face et auxquels le gouvernement devrait s'attaquer? 1ère réponse

L'identification par les citoyens des secteurs clés en difficulté dans le pays n'est malheureusement pas suffisante pour ajuster les politiques publiques du gouvernement. La résolution de ces problèmes majeurs nécessite donc une analyse plus approfondie, en vue de dégager explicitement les axes prioritaires des politiques sectorielles du gouvernement, ainsi que les attentes réelles de la population. Aussi, dans le secteur de l'économie, le salaire et les revenus, la pauvreté et l'exclusion sociale (28,6%), suivis de près par le chômage (23,4%), sont en tête des préoccupations des Malgaches. Cependant, des disparités existent suivant le milieu de résidence des enquêtés par rapport à la perception des principaux problèmes économiques. Ainsi, en milieu urbain, on compte, par ordre d'importance le chômage (32,7%), les salaires et les revenus, la pauvreté et l'exclusion sociale (25%) et enfin la gestion de l'économie (17,3%). Les ruraux estiment, quant à eux que le gouvernement doit s'atteler successivement à la pauvreté et l'exclusion sociale (31,6%), puis aux salaires et revenus (28,9%), au chômage (21,1%), à la gestion de l'économie (15,8%) et, pour terminer, sur les facilités en vue de l'obtention de prêts ou crédits (2,6%).

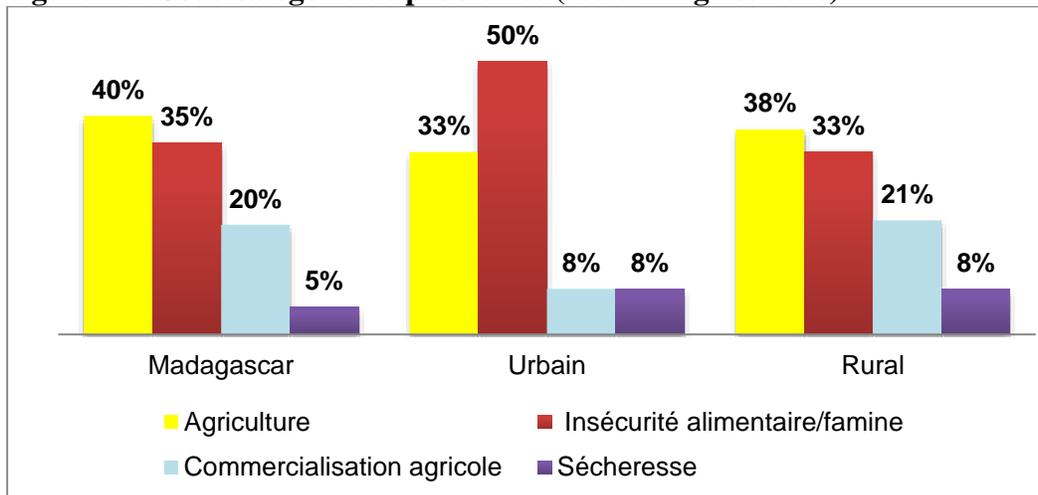
Figure 9 : Sous-catégorie de problèmes (secteur économie)



A votre avis, quels sont les problèmes les plus importants auxquels le pays fait face et auxquels le gouvernement devrait s'attaquer? (réponse économie, résultats en pourcentage)

Les enquêtés ayant choisi l'agriculture, ont identifiés 3 sous-catégories représentant pour 95% d'entre eux les problèmes majeurs. Une fois encore, la perception des principaux problèmes diffèrent selon le milieu de résidence des enquêtés. Ainsi, l'insécurité alimentaire est le problème prioritaire à résoudre par le gouvernement dans le domaine de l'agriculture pour près d'1 Malgache vivant en milieu urbain sur 2. Pour ceux vivant en milieu rural, la priorité se situe plutôt pour la majorité au niveau de l'agriculture (38%).

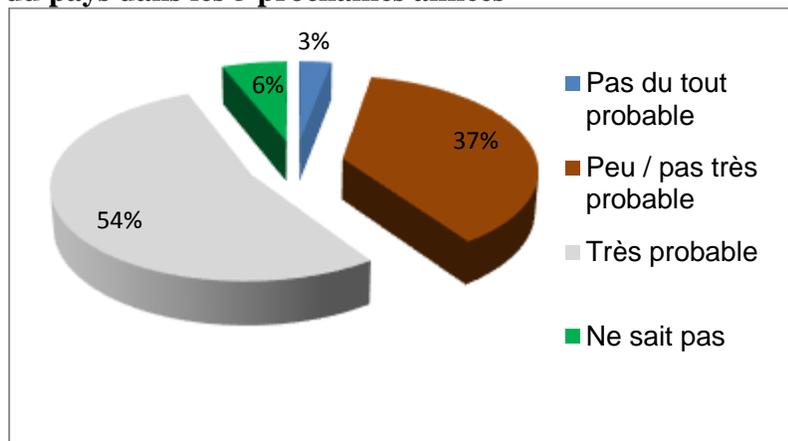
Figure 10 : Sous-catégorie de problèmes (secteur Agriculture)



A votre avis, quels sont les problèmes les plus importants auxquels le pays fait face et auxquels le gouvernement devrait s'attaquer? (réponse Agriculture)

Par ailleurs, interrogés sur l'avenir à moyen terme et les perspectives de développement du pays, la majorité des Malgaches semble montrer un certain optimisme. En effet, plus de 1 Malgache sur 2 a déclaré qu'il était très probable que le gouvernement puisse résoudre les problèmes majeurs du pays dans les 5 prochaines années. Cependant, 37% des répondants ont tout de même émis des réserves quant à la réalisation de cette hypothèse.

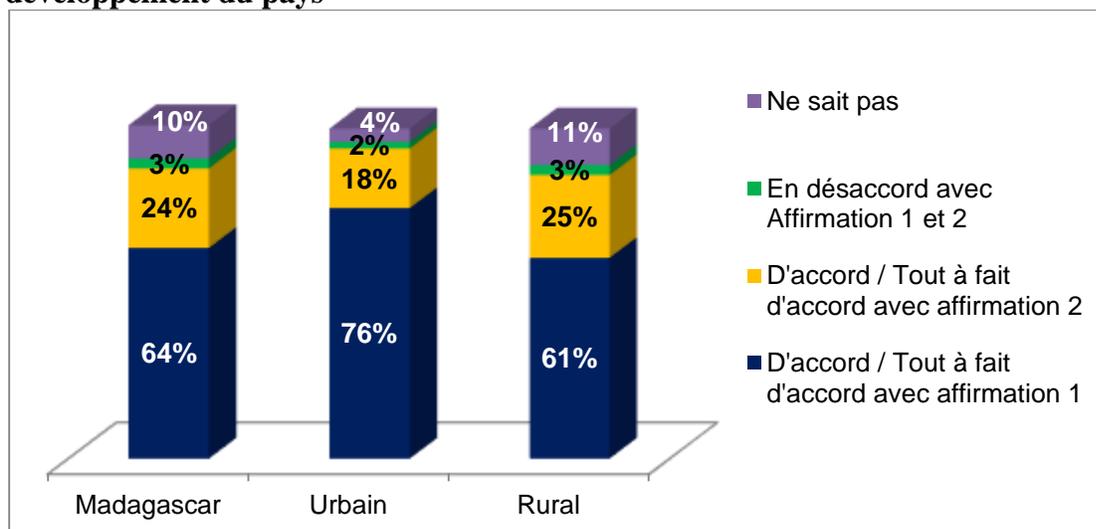
Figure 11 : Probabilité pour que le gouvernement puisse résoudre les principaux problèmes du pays dans les 5 prochaines années



Prenons le problème que vous avez mentionné en premier est-il probable que le gouvernement résolve ce problème dans les cinq prochaines années?

En termes de moyens, ce futur prospère pour le pays souhaité par la majorité des Malgaches ne peut se réaliser sans un engagement citoyen de chaque contribuable à payer leurs impôts. En effet, près de 2 Malgaches sur 3 sont convaincus que le pays peut se développer si tous les citoyens s’acquittent de leurs impôts au gouvernement. Il est important de signaler tout de même que cette opinion est beaucoup plus partagée par les urbains (plus du $\frac{3}{4}$) que par les ruraux (61%).

Figure 12 : Perception de l’importance du paiement des impôts pour assurer le développement du pays



Laquelle des affirmations suivantes est la plus proche de votre opinion?

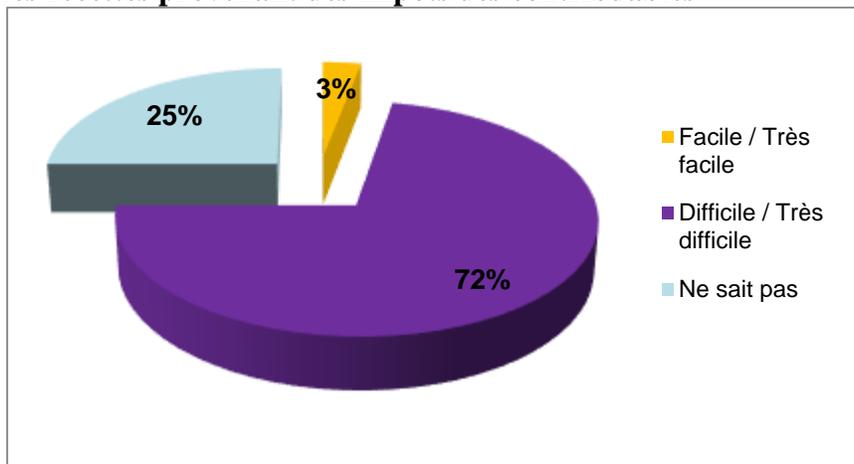
Affirmation 1: Les citoyens doivent payer leurs impôts au gouvernement afin que notre pays se développe

Affirmation 2: Le gouvernement peut trouver suffisamment de ressources d’autres sources sans que les citoyens ne paient les impôts

Cependant, malgré cette perception positive du rôle de l’impôt pour le développement du pays, il est impératif de mettre en place ou de renforcer les outils et mécanismes de transparence, de

bonne gouvernance et de redevabilité sociale au sein des institutions fiscales. En effet, 72% des citoyens déplorent la difficulté pour eux de se renseigner sur la manière dont le gouvernement utilise les recettes provenant des contribuables.

Figure 13 : Accessibilité des renseignements sur la manière dont le Gouvernement utilise les recettes provenant des impôts des contribuables



Selon votre expérience, à quel point est-il facile ou difficile de se renseigner sur la manière dont le Gouvernement utilise les recettes provenant des impôts des contribuables?

5. Conclusion

Les données issues du round 5 de l'enquête Afrobaromètre à Madagascar, réalisée en mars 2013, ont montré de réelles lacunes en matière de redevabilité sociale, notamment dans les relations entre les élus ou les dirigeants politiques et la population. En effet, il apparaît ainsi d'une manière générale, une faible demande de bonne gouvernance, notamment à travers la faible motivation des Malgaches à échanger ou demander des comptes à leurs dirigeants politiques. Cependant, les élus ont également leur part de responsabilité dans la difficulté, puisque seuls 1/3 des citoyens enquêtés affirment que les élus prennent le temps de les écouter ou de se soucier de leurs préoccupations. Si la bonne gouvernance est également au centre des mécanismes de redevabilité sociale, les avis des citoyens sont plutôt négatifs sur les performances des élus à répondre aux attentes de la population. Ceci constitue alors un véritable paradoxe étant donné qu'on relève une certaine approbation de la population de la manière dont les dirigeants politiques ont exercé leur mandat.

Aussi, les Malgaches semblent donc vouloir pallier ce déficit de redevabilité des élus envers leurs électeurs, en revendiquant l'obligation de rendre compte. En effet, une grande partie de la population estime que le contrôle et le suivi des actions des citoyens incombent avant tout aux électeurs. Aussi, pour les Malgaches, l'économie, l'agriculture et l'alimentation, ainsi que la gouvernance figurent alors parmi les secteurs prioritaires auxquels le gouvernement doit faire face pour enclencher le développement du pays, même si des sous-catégories de problèmes ont été identifiées pour ajuster les politiques sectorielles selon les réelles priorités de la population suivant son milieu de résidence. D'ailleurs, on note également un certain optimisme des Malgaches quant à la probabilité que le gouvernement puisse résoudre ces problèmes dans les 5

prochaines années. En effet, l'engagement civique de chaque contribuable à payer les impôts, pourrait permettre au gouvernement de s'attaquer aux facteurs de blocage du développement du pays. Cependant, à l'aube de cette 4^{ème} République, la mise en place et le renforcement des outils et mécanismes de transparence, de bonne gouvernance et de redevabilité sociale deviennent primordiales afin d'engager un processus de reconstruction économique sociale, politique et institutionnelle durable et éviter que le pays ne sombre dans une nouvelle crise.

Références

Razafimamonjy L., Razafindrakoto M., Razafindrazaka D., Roubaud F., Wachsberger J.-M. (2013), « [Perception des Malgaches de la situation socio-économique du pays et de leur condition de vie](#). Premiers résultats de l'enquête *Afrobaromètre 2013* », septembre. [<http://www.dial.ird.fr/enquetes-statistiques/enquetes-afrobarometre>]

Razafimamonjy L., Razafindrakoto M., Razafindrazaka D., Roubaud F., Wachsberger J.-M. (2013), « [Les principaux facteurs de blocage au développement de Madagascar selon les citoyens](#). Premiers résultats de l'enquête *Afrobaromètre 2013* », septembre. [<http://www.dial.ird.fr/enquetes-statistiques/enquetes-afrobarometre>]

Joël Rakotomamonjy, Laetitia Razafimamonjy, et Désiré Razafindrazaka sont avec COEF Ressources, Madagascar: coef-re@moov.mg

Mireille Razafindrakoto, François Roubaud, et Jean-Michel Wachsberger sont avec le Centre de recherche européen en économie du développement (DIAL), Paris.

Afrobaromètre, projet collaboratif de recherche par enquêtes, est conduit par un réseau de spécialistes des sciences sociales de plus de 30 pays africains. La coordination générale du projet est assurée par le Centre pour le développement démocratique (CDD-Ghana). Au niveau régional, les principaux partenaires coordonnent les enquêtes et les autres activités : l'Institut de Justice et Réconciliation (IJR) en Afrique du Sud, l'Institut de recherche empirique en économie politique (IREEP) au Bénin, et l'Institut de recherche pour le développement (IRD) à l'université de Nairobi au Kenya. L'Université d'État du Michigan et l'Université de Cape Town fournissent des services de soutien analytique et technique. Le réseau Afrobaromètre remercie vivement le Département britannique pour le développement international (DfID), l'Agence suédoise de coopération pour le développement international (ASDI), l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), la Banque Mondiale, et la Fondation Mo Ibrahim pour leurs généreuses contributions. Les subventions des donateurs permettent de soutenir la recherche, le renforcement des capacités et les activités externes des Rounds 5 et 6 de Afrobaromètre (2011-2015). Pour plus d'informations, visitez notre site : www.afrobarometer.org