

Ce qu'attendent les Tananariviens de la réforme de l'État et de l'économie

ENGAGÉE dans un processus de profondes restructurations depuis le début des années 80, l'économie malgache est aujourd'hui dans une situation critique : inflation galopante, dépréciation de la monnaie, production stagnante, pouvoir d'achat des ménages en chute libre, négociation avec la communauté financière internationale sans cesse reportée. Les réformes mises en œuvres n'ont conduit qu'à un cercle vicieux de contractions répétées de la demande, sans que le chemin de la croissance de l'offre productive ne puisse être trouvé (malgré quelques signes encourageants au cours des années qui ont précédé les événements de 1991, et qui tristement apparaissent aujourd'hui comme un âge d'or révolu).

Pourtant, tous s'accordent à penser que cette dynamique régressive n'est pas une fatalité. Le potentiel économique de Madagascar (que ce soit en ressources physiques ou humaines) n'est pas une légende, et beaucoup avaient espéré qu'il pourrait enfin s'exprimer pleinement, après le processus de transition politique, exemplaire en son genre à l'échelle du continent africain.

Malgré l'avènement de la troisième République, cet espoir, nourri aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays, a été déçu. En particulier, les partenaires de Madagascar sont dans l'expectative. Les investissements étrangers en zone franche, après un début prometteur, stagnent. Les bailleurs de fonds doutent et limitent leurs financements. Le climat d'incertitude qui s'est installé est évidemment peu propice au renversement de la conjoncture, après plusieurs décennies de régression.

Le référendum du 17 septembre 1995 apparaît comme le point d'orgue d'une crise politique qui couvait depuis plusieurs mois. Au-

délà du type de régime institutionnel pour lequel les électeurs sont invités à choisir, il convient de s'interroger sur les enjeux de cette crise en termes de stratégie économique. A l'heure où les faiseurs d'opinion (hommes et partis politiques, associations, opérateurs, figures emblématiques du pays, relayés par les médias) font campagne, il est difficile de savoir si le choix que les électeurs sont appelés à faire est porteur d'options économiques fondamentalement différentes, engageant le pays dans des voies opposées.

L'objectif de cette étude est de dépasser l'horizon court de l'effervescence politique, pour analyser dans une perspective de plus long terme les attentes des citoyens concernant les orientations économiques du pays. Quels sont les principaux facteurs de blocage du développement à Madagascar ? Quels modes de régulations politique et économique ont la faveur des Malgaches ? Quelles solutions préconisent-ils ?

En particulier, on cherchera à savoir si les promesses non tenues d'amélioration de la situation économique ont conduit les Malgaches à remettre en question les choix en faveur de la démocratie et de la libéralisation économique que semblaient traduire les résultats des élections présidentielles et législatives de 1993.

A l'heure où la « bonne gouvernance » est considérée comme un élément central de la réussite des politiques économiques, la connaissance de « l'état de l'opinion » constitue un instrument important pour mesurer le degré d'adéquation entre les aspirations de la société civile et le pouvoir. Or, à l'inverse de ce que l'on observe dans les pays développés, où les sondages et les enquêtes d'opinion règnent en maître, les pays en développement comme Madagascar sont en situation de sous-information chronique. Pourtant, la diffusion de l'information à tous les niveaux est une condition *sine qua non* de la bonne marche d'une économie de marché décentralisée et de la démocratie. Cette information doit servir aussi bien aux acteurs sociaux : citoyens, opérateurs économiques, etc., à guider leurs choix, qu'aux autorités à piloter leur action (1).

Fort de ce principe, le projet MADIO (2) a pris l'initiative d'introduire dans son enquête auprès des ménages de l'agglomération d'Antananarivo, un module spécifique portant sur la situation économique du pays. L'enquête a été réalisée en mai 1995 sur un échantillon représentatif de 400 ménages. Finalement, 885 personnes de 18 ans et plus (correspondant aux électeurs potentiels) ont répondu au questionnaire. Ce type d'enquêtes permet d'obtenir des

(1) Le manque d'informations sur la prise de décisions à Madagascar (aussi bien individuelles que collectives) n'est pas seulement valable en ce qui concerne le public. Elle touche aussi les décideurs.

(2) Le projet MADIO (Madagascar-Dial-Instar-Orstom) est chargé d'apporter aux auto-

rités malgaches un appui à la réflexion économique, dans une perspective de moyen terme. Il est cofinancé par le ministère français de la Coopération, l'Orstom et l'Union européenne, pour une durée initiale de deux ans.

éléments d'informations que ne peuvent pas fournir les consultations électorales. D'une part, avec un échantillon représentatif, on embrasse l'ensemble de la population et non la seule catégorie des suffrages exprimés. Ce problème a encore été mis en lumière lors du référendum, dont le taux de participation dans la capitale se situe aux alentours de 40 % (sans mentionner la non-inscription). D'autre part, on peut analyser beaucoup plus finement les opinions des individus à travers les questions précises qui sont posées, qu'avec une réponse binaire à une unique question.

Les Tananariens face aux grands choix de société

Une situation économique dégradée...

Dans leur immense majorité, les Tananariens pensent que la situation économique s'est dégradée depuis les événements de 1991. Si moins de 3 % estiment qu'elle s'est améliorée et 5 % qu'elle est restée stable, 92 % considèrent que le pays s'est enfoncé dans la crise. Cette opinion négative est largement partagée par toutes les catégories de la population : les jeunes comme les vieux, les hommes comme les femmes, les riches comme les pauvres, quel que soit le niveau d'éducation considéré. Ce constat recouvre toute une série de faits affectant le climat économique général : inflation, dépréciation du franc malgache, baisse du pouvoir d'achat, insécurité, etc.

Une faible partie des Tananariens semblent avoir réussi à contrecarrer les effets négatifs de cet environnement, en améliorant leur situation personnelle : 7 % sont dans ce cas, tandis que 14 % estiment avoir maintenu leur niveau de vie. Malgré tout, 79 % des habitants de la capitale déclarent que leur niveau de vie est en baisse depuis 1991. Les quelques heureux élus qui ont pu tirer leur épingle du jeu sont plutôt jeunes, diplômés, cadres du secteur privé relativement aisés. Évidemment, plus on s'est personnellement appauvri et plus on a tendance à juger négativement l'évolution du pays. Mais, même chez ceux dont le niveau de vie est en hausse, 78 % considèrent que la situation économique du pays s'est dégradée.

... qui ne conduit pas à remettre en question le principe démocratique

Malgré ce contexte général profondément dégradé, les Tananariens ne semblent pas en imputer la cause aux orientations institutionnelles de la troisième République, pour lesquelles ils se sont mobilisés en 1991. Ils sont majoritairement favorables au principe démocratique.

TABLEAU 1
NIVEAU DE VIE ET ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE
DEPUIS LES ÉVÉNEMENTS DE 1991

Votre niveau de vie s'est :	La situation économique du pays s'est :							
	Améliorée		Restée stable		Dégradée		Total	
Amélioré	9,0	22,8	13,2	17,2	77,8	6,1	100	7,2
Resté stable	3,7	18,1	9,9	24,6	86,4	13,1	100	14,0
Dégradé	2,1	59,1	4,1	58,2	93,8	80,8	100	78,8
Total	2,8	100	5,5	100	91,7	100	100	100

Sources : Enquête 1-2-3 1995, phase 3, calculs MADIO, 885 personnes. Les chiffres en italiques correspondent aux pourcentages en ligne, et les autres chiffres aux pourcentages en colonne. Ainsi 9 % de ceux qui déclarent que leur niveau de vie s'est amélioré pensent que la situation économique du pays est meilleure qu'avant les événements de 1991. En colonne, 22,8 % de ceux qui sont optimistes sur l'état du pays ont vu leur situation personnelle s'améliorer.

cratique. Près des deux tiers d'entre eux pensent que le système de la démocratie, tel qu'il fonctionne à Madagascar depuis 1991, est favorable au développement du pays. Ce score correspond approximativement aux résultats obtenus par Albert Zafy aux élections présidentielles.

Cependant, les Tananariviens restent insatisfaits. S'ils plaident en faveur des règles de la vie démocratique, ils considèrent qu'il reste encore des progrès à faire dans cette direction. Deux habitants sur trois veulent « plus de démocratie », soit qu'ils pensent que le processus en cours est encore inachevé, soit qu'ils estiment qu'un certain nombre de dysfonctionnements méritent d'être corrigés.

Ainsi, on peut classer la population de la capitale en quatre groupes en fonction de l'évolution politique en cours depuis 1991 et des objectifs à poursuivre en matière de démocratie.

— *Le groupe du soutien critique : 75 % des Tananariviens.*

Le premier en taille, il juge positivement le système actuel, mais pense qu'il faut aller plus loin et étendre les libertés démocratiques. Pour les membres de ce groupe, la direction est la bonne, mais le but n'est pas atteint.

— *Le groupe des satisfaits : 8 % des Tananariviens.*

Pour les satisfaits, le système actuel est le bon, et il ne faut rien y changer, notamment en instillant plus de démocratie.

— *Le groupe de la « révolution trahie » : 9 % des Tananariviens.*
 De poids équivalent au groupe précédent, il estime que le processus de transition politique s'est fourvoyé. Ses membres sont favorables à un régime démocratique, mais pensent que les institutions en place nuisent au développement du pays.

— *Le groupe antidémocratique : 26 % des Tananariviens.*
 Il s'agit des inconditionnels du système antérieur, qui condamnent les institutions en place et refusent plus de démocratie.

TABLEAU 2
 LES TANANARIVIENS FAVORABLES
 A L'EXTENSION DE LA DÉMOCRATIE

		<i>Le système démocratique, tel qu'il fonctionne à Madagascar, est-il favorable au développement du pays ?</i>				
<i>Pensez-vous qu'il faut plus de démocratie ?</i>	Oui	Non	Total			
Oui	86,4	87,3	13,6	25,5	100	65,6
Non	24,0	12,7	76,0	74,5	100	34,4
Total	64,9	100	35,1	100	100	100

Sources : Enquête 1-2-3 1995, phase 3, calculs MADIO, 885 personnes.

La corruption, principal facteur de blocage du développement

Si les institutions en place ne sont pas perçues comme la cause du marasme actuel, quels sont alors les facteurs incriminés pour expliquer les difficultés rencontrées ? Afin de s'assurer d'obtenir des réponses engageant le moyen et le long terme, et non des raisons de type conjoncturel, la question a été formulée comme suit : « *A votre avis, quel est le principal facteur de blocage qui empêche Madagascar de devenir un pays développé ?* »

C'est le phénomène de la corruption qui est mis en avant, 40 % des Tananariviens lui voyant jouer le rôle essentiel. Deux autres raisons sont aussi évoquées : le fatalisme des Malgaches (28 %), et enfin l'accaparement de la richesse par une petite minorité qui interdit à la majorité de prendre les initiatives (21 %). En revanche,

à peine 4 % des sondés pensent que l'exploitation de Madagascar par les pays riches est un élément à prendre en considération.

Ainsi, les Tananariviens considèrent que les causes internes du sous-développement de Madagascar l'emportent très largement sur les causes externes. De plus, si une partie d'entre eux estime qu'une certaine forme d'idiosyncrasie propre à la culture malgache est directement responsable de l'atonie ambiante (« *manque d'initiative* », « *moramora* »), la majorité incrimine la répartition et le mode d'accès à un pouvoir, accaparé par une élite jugée soit corrompue, soit jalouse de ses privilèges et qui a su mettre en place des mécanismes excluants d'autoreproduction.

Le choix du régime économique, libéral ou administré, n'a aucune influence sur l'appréciation des causes du sous-développement.

TABLEAU 3
LES FACTEURS DE BLOCAGE DU DÉVELOPPEMENT
A MADAGASCAR

<i>A votre avis, quel est le principal facteur de blocage qui empêche Madagascar de devenir un pays développé ?</i>	<i>Etes-vous favorable à :</i>		
	Économie libérale	Économie administrée	Total
1 - Excès de corruption des hauts responsables	37,6	40,8	39,3
2 - Accaparement des richesses par un petit nombre qui empêche les autres de prendre des initiatives	22,5	20,0	21,2
3 - Le fatalisme des Malgaches	29,8	26,3	28,0
4 - Les pays riches qui exploitent Madagascar	3,4	4,5	4,0
5 - Autres	6,7	8,4	7,5
Total	100	100	100

Sources : Enquête 1-2-3 1995, phase 3, calculs MADIO, 885 personnes.

La corruption, une maladie imaginaire ?

La question de la corruption apparaît comme un thème récurrent qui hante les habitants de la capitale. Pour 96 % d'entre eux, il s'agit d'un problème majeur pour Madagascar. Ce sentiment est généralisé dans toutes les couches de la population, puisque quel que soit le sous-groupe considéré (sexe, âge, scolarité, catégorie socio-professionnelle, revenu), ils sont toujours plus de 90 % à se plaindre de la corruption.

Il est cependant important de savoir si cette « focalisation » des ménages sur le phénomène de la corruption correspond à une réappropriation d'un discours ambiant fortement médiatisé, ou s'il s'agit d'une pratique effectivement constatée. En effet, la mise en évidence d'un petit nombre d'affaires de grande envergure, relayées par les hommes politiques et les moyens de communication, pourrait inciter les ménages à reprendre à leur compte le discours anti-corruption, sans qu'ils soient personnellement victimes de la corruption.

Malheureusement, il semble que la corruption soit effectivement une pratique courante. Plus de 40 % des personnes de 18 ans et plus de la capitale ont dû payer un fonctionnaire corrompu au cours de l'année passée. Parmi eux, 17 % déclarent y avoir souvent été contraints et 24 % une seule fois. Ce résultat montre clairement que la pratique de la corruption descend à un niveau très bas de l'administration, dans la mesure où les occasions de contacts entre la plupart des ménages et les agents de l'État relèvent le plus souvent de la vie quotidienne. Ce sont bien sûr les entrepreneurs qui sont les plus touchés (3), 60 % d'entre eux ayant été personnellement confrontés au problème au cours de l'année. Outre le problème de moralité publique que pose la généralisation de ces pratiques, la corruption a aussi un coût économique (coûts de tran-

TABLEAU 4
LA CORRUPTION
UN PROBLÈME MAJEUR POUR MADAGASCAR

<i>Pensez-vous que la corruption est un problème majeur pour Madagascar ?</i>	<i>Personnellement, avez-vous déjà dû payer quelque chose à un fonctionnaire corrompu, au cours de l'année écoulée ?</i>							
	Oui souvent		Oui, une fois		Non		Total	
Oui	17,2	95,5	25,0	98,0	57,8	94,9	100	95,8
Non	18,4	4,5	11,4	2,0	70,2	5,1	100	4,2
Total	17,2	100	24,4	100	58,4	100	100	100

Sources : Enquête 1-2-3 1995, phase 3, calculs MADIO, 885 personnes.

(3) Il s'agit essentiellement de petits entrepreneurs. Pour avoir des réponses fiables sur les gros entrepreneurs et la corruption, il faudrait sélectionner un échantillon d'entreprises et non un échantillon de ména-

ges. Ce problème a été traité par le projet MADIO, dans le cas des entrepreneurs du secteur informel. Il fera l'objet d'une publication ultérieure.

saction pour la légalisation des activités productives, manque à gagner pour l'État) qu'il conviendrait de quantifier.

Il est clair que cet état de fait entretient un climat malsain de défiance à l'égard des autorités.

L'économie de marché fait peur : la demande d'un État interventionniste

Malgré les déboires qu'ils ont à subir de la part de l'administration, les Tananariviens restent attachés à la présence d'un État fort et interventionniste. En premier lieu, ils se répartissent en deux camps de taille égale, une moitié est favorable à un régime d'économie libérale, l'autre appelle de ses vœux un régime d'économie administrée. En second lieu, près des trois quarts des habitants de la capitale considèrent que l'État doit jouer un rôle d'entrepreneur de premier plan, et seulement un quart lui concèdent un rôle d'arbitre en cas de litige entre les différents acteurs sociaux, l'initiative privée constituant le moteur de la vie économique. Ces résultats entrent directement en contradiction avec l'objectif d'État minimal de la politique de libéralisation prônée par les autorités, avec l'appui résolu des bailleurs de fonds. Pour ces derniers, l'État doit impérativement se retirer de la sphère économique, et se contenter d'exercer les fonctions traditionnelles : justice, police, éducation, santé, etc.

Cet appel à l'État exprime le besoin de protection que les Tananariviens manifestent afin de juguler les forces brutales du marché, face auxquelles ils se sentent démunis. Ceci peut s'expliquer en partie par le fait que la mise en place d'une économie de marché s'est soldée jusqu'à aujourd'hui par une insécurité et une précarité croissantes notamment en ce qui concerne l'emploi et les revenus. Il est d'ailleurs symptomatique que ce soit les plus démunis (analphabètes, vieux, femmes, « informels », pauvres) qui voient en l'État un recours nécessaire pour contrecarrer les effets négatifs des restructurations. Ce désarroi trouve aussi sa source dans l'histoire du pays. Que ce soit pendant la période coloniale, ou depuis l'indépendance, et plus particulièrement à l'époque récente du régime socialiste, l'économie du pays a toujours été largement protégée du marché mondial. Les Malgaches ont été habitués à attendre beaucoup plus de l'État que ce que les phénomènes de mondialisation et de globalisation semblent vouloir autoriser. La transition actuelle d'insertion dans l'économie mondiale représente un véritable saut dans l'inconnu, qui requiert un changement radical des conceptions du rôle de l'État dans l'économie.

Si les employés du secteur privé formel sont les plus chauds partisans du désengagement de l'État, encore convient-il de relativiser la force de cette conviction. En effet, plus des deux tiers rêvent encore d'un État entrepreneur de premier plan. En revanche, les

salariés du secteur public ne se caractérisent pas par leur « corporatisme » : ils sont tout aussi peu désireux du retrait de l'État que les autres.

Naturellement, les avocats de l'économie administrée veulent voir l'État intervenir dans l'économie du pays. Par contre, le fait que 56 % de ceux qui s'engagent pour une économie libérale désirent voir jouer ce même rôle à l'État pose problème sur la clarté des convictions des Tananariviens.

TABLEAU 5
UNE FORTE DEMANDE D'ÉTAT DES TANANARIVIENS

<i>Pensez-vous que l'État doive intervenir dans la vie économique du pays ?</i>	<i>Etes-vous favorable à :</i>		
	Un régime d'économie libérale	Un régime d'économie administrée	Total
Oui, l'État doit jouer un rôle d'entrepreneur de premier plan	38,2 56,0	83,3 91,0	100 73,2
Non, l'État doit se contenter de jouer le rôle d'arbitre en cas de problèmes, et laisser le champ libre à l'initiative privée	61,8 44,0	16,7 9,0	100 26,8
Total	50,4 100	49,6 100	100 100

Sources : Enquête 1-2-3 1995, phase 3, calculs MADIO, 885 personnes.

Ces hésitations sur le rôle qu'il faut faire jouer à l'État se retrouvent lorsqu'on se penche sur le problème de la privatisation des entreprises publiques qui, rappelons-le, est un enjeu majeur des négociations avec les organismes multilatéraux. Seuls 10 % des Tananariviens sont favorables à la privatisation de toutes les entreprises publiques, 44 % acceptent une privatisation limitée à certaines entreprises, et 46 % sont hostiles à toute forme de privatisation.

Finalement, la proportion de libéraux convaincus est insignifiante : moins de 4 % désirent à la fois un régime d'économie libérale, un retrait de l'État de la sphère économique et la privatisation de toutes les entreprises publiques. A l'autre extrémité, les farouches partisans du tout-État représentent un peu plus de 28 % des Tananariviens. En fait, la majorité des habitants de la capitale (68 %) semblent vouloir s'engager sur la voie de l'économie de marché à petits pas, suivant un processus de transition progressif.

Un appel massif mais ambigu aux bailleurs de fond

Les prises de position contradictoires sur le rôle que doit jouer l'État dans l'économie marquent une certaine désorientation des

Tananariviens. Elles se confirment manifestement lorsqu'on les interroge sur l'état des négociations avec les institutions de Bretton Woods. Moins de 9 % pensent que la signature d'un accord avec les bailleurs de fonds n'est pas une nécessité pour Madagascar, 16 % n'ont pas d'opinion sur la question, et 75 % y voient une véritable urgence. Cette adhésion massive en faveur des accords est cependant peu compatible avec la volonté de voir l'État occuper d'importantes fonctions entrepreneuriales.

Paradoxalement, on n'observe aucune corrélation entre le fait d'être pour ou contre la conclusion rapide d'accords avec le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, et le choix du rôle économique de l'État. Ainsi, 72 % des partisans comme des opposants aux accords veulent un État entrepreneur. Seuls les sans-opinion sur les accords sont encore plus nombreux à appeler de leurs vœux cet État engagé, ce qui vient confirmer la thèse du besoin de sécurité économique des plus démunis.

Il faut sans doute voir dans ces contradictions la marque d'une certaine désorientation des Tananariviens face à une situation à la fois difficile et inédite. Peut-être seraient-ils prêts à s'engager dans la voie de la libéralisation, mais ils demeurent sceptiques dans la mesure où ils n'en ont subi jusqu'à maintenant que les effets négatifs.

En revanche, il est important et positif de noter que les Tananariviens n'ont pas cédé aux sirènes du repli obsidional sur l'île assiégée, en désignant l'extérieur comme bouc émissaire à leurs problèmes. Ni les bailleurs de fonds ni les pays industrialisés ne sont perçus comme les responsables du blocage actuel.

TABLEAU 6
UN APPEL MASSIF MAIS AMBIGU AUX BAILLEURS DE FONDS

<i>Pensez-vous que l'État doit intervenir dans la vie économique du pays ?</i>	<i>Pensez-vous qu'un accord avec les bailleurs de fonds est une nécessité ?</i>			
	Oui	Non	Ne sait pas	Total
Oui l'État doit jouer une rôle d'entrepreneur de premier plan	73,9 72,1	8,6 71,6	17,5 78,5	100 73,2
Non, l'État doit se contenter de jouer le rôle d'arbitre en cas de problèmes, et laisser le champ libre à l'initiative privée	78,4 27,9	9,3 28,4	12,3 21,5	100 26,8
Total	74,6 100	8,7 100	16,7 100	100 100

Sources : Enquête 1-2-3 1995, phase 3, calculs MADIO, 885 personnes.

Les voies impénétrables du régime économique et de la démocratie

Depuis l'effondrement du bloc de l'Est et l'échec de la plupart des expériences socialistes dans les pays en développement, on a de plus en plus tendance à associer démocratie, développement et libéralisme économique. Pourtant, la liaison entre régime politique et régime économique est loin d'être évidente pour les Tananariens. Le tableau 7 montre qu'il n'existe aucune corrélation entre les options politiques et économiques. Ce résultat revient, quelles que soient les variables considérées. Aux yeux des Tananariens les deux sphères sont déconnectées.

Ce n'est qu'en opposant des classes extrêmes d'individus qu'on trouve des variations de comportements, celles-ci restant relativement faibles. Ainsi, 72 % des libéraux convaincus veulent plus de démocratie contre « seulement » 61 % des partisans du tout-État.

TABLEAU 7
UNE FORTE DEMANDE D'ÉTAT DES TANANARIENS

<i>Pensez-vous que l'État doit intervenir dans la vie économique du pays ?</i>	<i>Pensez-vous qu'il faut plus de démocratie ?</i>					
	Oui		Non		Total	
Oui, l'État doit jouer un rôle d'entrepreneur de premier plan	66,0	73,6	34,0	72,4	100	73,2
Non, l'État doit se contenter de jouer le rôle d'arbitre en cas de problèmes, et laisser le champ libre à l'initiative privée	64,6	26,4	35,4	27,6	100	26,8
Total	65,6	100	34,4	100	100	100

Sources : Enquête 1-2-3 1995, phase 3, calculs MADIO, 885 personnes.

Priorité à l'agriculture pour accélérer le développement de Madagascar

Partant du constat de l'impuissance des autorités à endiguer le marasme actuel, on a interrogé les Tananariens sur ce qu'il faudrait faire en priorité pour sortir le pays de la crise et accélérer le développement du pays. Une liste de huit modalités spécifiques a été proposée, laissant la place à une réponse ouverte (modalité « autre »).

C'est l'investissement dans l'agriculture qui a la faveur des habi-

tants d'Antananarivo, 31 % le plaçant en tête de leurs priorités. Cet attachement à la terre mérite d'autant plus d'être souligné qu'on interroge des citoyens. Une politique centrée sur l'agriculture n'est pas considérée comme un signe d'arriération économique, mais au contraire comme une étape nécessaire au développement du pays. En revanche, une politique industrielle basée sur le financement des grandes entreprises ne recueille quasiment aucun suffrage. Il s'agit peut-être dans ce cas d'une réminiscence du souvenir de l'échec cuisant de la politique d'investissement à outrance de la fin des années 70 et du début des années 80. Le développement des infrastructures (routes, communications, etc.) apparaît aussi comme un moyen privilégié d'accélérer la croissance.

A l'inverse, certaines priorités des bailleurs de fonds, qui mettent en avant l'éducation et la santé ne semblent pas avoir les faveurs des habitants de la capitale. Seulement 5 % des Tananari-viens font passer le développement avant tout par l'éducation, et 4 % par la santé.

Nous avons introduit dans le questionnaire quelques « pièges », les thèmes proposés pouvant éventuellement exprimer les demandes des ménages à l'État, mais n'engageant que le court terme et semblant n'avoir *a priori* aucun lien direct avec le développement général du pays. Des trois options de court terme proposées, seul

TABLEAU 8
L'AGRICULTURE :
UNE PRIORITÉ POUR LE DÉVELOPPEMENT DE MADAGASCAR

Si vous étiez au gouvernement, que feriez-vous pour accélérer le développement du pays ?	Êtes-vous favorable à :		
	Économie libérale	Économie administrée	Total
1 - Investir dans l'agriculture	27,8	33,6	30,8
2 - Subventionner les PPN*	26,6	25,0	25,8
3 - Développer les infrastructures	18,9	16,1	17,7
4 - Investir dans l'éducation	4,4	6,2	5,3
5 - Investir dans la santé	3,5	4,9	4,2
6 - Embaucher dans la fonction publique	2,7	4,3	3,4
7 - Augmenter le salaire des fonctionnaires	3,0	3,1	3,0
8 - Financer les grandes entreprises industrielles	1,6	1,4	1,5
9 - Autre	11,6	4,8	8,4
Total	100	100	100

Sources : Enquête 1-2-3 1995, phase 3, calculs MADIO, 885 personnes. La décomposition entre hommes et femmes ne portent que sur 856 personnes.

* Produits de première nécessité.

un programme de subvention des prix des PPN (produits de première nécessité) trouve grâce aux yeux des Tananariviens. Cet intérêt pour le contrôle des PPN est sans doute une mesure de la détresse des Malgaches. Ni les recrutements dans la fonction publique, ni l'augmentation des salaires des fonctionnaires n'apparaissent comme des solutions viables, recevant à peine 3 % chacune d'opinions favorables.

Le fait que moins d'un tiers des Tananariviens ait fait ce type de choix montre que, malgré les difficultés quotidiennes, ils restent lucides sur les options de long terme.

La réforme de l'administration et la lutte contre la fraude fiscale pour financer le programme

Évidemment, un programme de gouvernement pour accélérer le développement a un coût. Nous avons donc demandé aux Tananariviens quel serait, à leur avis, le moyen le plus opportun pour financer la politique proposée d'investissement public. Cette question présente l'intérêt d'établir un lien direct entre dépenses et recettes de l'État, lien qui a malheureusement été trop souvent négligé par les autorités dans de nombreux pays. En répondant à cette question, les Tananariviens identifient les lieux de l'espace économique où ils pensent qu'il existe encore des « gisements de prélèvements » inexploités. Rappelons qu'il s'agit d'un thème extrêmement sensible, à un moment où la capacité de l'État à améliorer le recouvrement fiscal s'affirme comme une condition essentielle de la réussite de la politique économique et des accords avec le FMI. Parmi les modalités retenues, nous n'avons explicité que les options de taxation assises sur la base imposable intérieure, en omettant la possibilité d'une stratégie d'endettement extérieur.

La réduction de la fraude fiscale est de loin l'instrument privilégié des Tananariviens pour financer leur programme de développement. C'est en tout cas la stratégie qu'adopteraient 36 % d'entre eux. Elle est considérée comme suffisamment importante pour générer la première source d'accroissement des recettes de l'État. On retrouve ici l'importance mentionnée plus haut des discours sur la corruption.

En second lieu, viennent les taxes sur le secteur formel de l'économie : 24 % chercheraient à augmenter les taxes sur les importations et 22 % augmenteraient les impôts sur les grandes entreprises. En revanche, moins de 3 % des personnes interrogées voient dans l'accroissement de la pression fiscale sur les ménages une source de prélèvement à développer. De plus, un programme de réformes centré sur la taxation du secteur informel serait unanimement décrié. Moins de 0,5 % des Tananariviens la mentionnent comme une option possible. Ces résultats mettent en lumière,

comme on pouvait s'y attendre, l'impopularité de mesures grevant directement le budget d'une population déjà fortement éprouvée par la crise.

Il ne faut bien sûr pas considérer ces réponses comme la solution aux problèmes actuels de l'État et de ses finances, les ménages étant en moyenne très peu informés sur les véritables taux de pression fiscale pesant sur les différentes catégories d'acteurs économiques. En revanche, elles nous donnent une idée de l'effort d'explication que devrait entreprendre l'État s'il cherchait à promouvoir tel ou tel type de réforme fiscale.

TABLEAU 9
LES FACTEURS DE BLOCAGE DU DÉVELOPPEMENT
A MADAGASCAR

<i>Pour financer ce programme comment feriez-vous ?</i>	<i>Etes-vous favorable à :</i>		
	Économie libérale	Économie administrée	Total
1 - Réduire la fraude fiscale en rendant l'administration plus efficace	45,3	27,3	36,1
2 - Augmenter les taxes sur les importations	20,5	29,1	24,4
3 - Augmenter les impôts sur les grandes entreprises	15,4	27,9	21,5
4 - Augmenter les taxes sur les ménages	2,5	2,6	2,5
5 - Taxer le secteur informel	0,7	0,3	0,5
6 - Autre	15,7	12,8	14,5
Total	100	100	100

Sources : Enquête 1-2-3 1995, phase 3, calculs MADIO, 885 personnes.

Les facteurs explicatifs des clivages en matières de stratégie économique

L'absence de véritables clivages sociodémographiques...

Selon le modèle habituellement avancé dans les pays développés, on pourrait s'attendre à observer une influence de la position dans l'échelle sociale sur le système des valeurs. Les caractéristiques sociodémographiques de chaque individu devraient ainsi déterminer ses orientations politiques et ses choix face aux grandes options économiques. L'analyse des résultats révèle cependant l'inadéquation de ce modèle à Madagascar.

Les oppositions de tendances qui pourraient apparaître entre les jeunes et les vieux, qui n'ont pas vécu les mêmes périodes de l'histoire politique et économique du pays, sont quasi inexistantes. Il n'y a donc pas de polarisation entre une jeunesse « moderniste », libérale et démocratique, bridée dans son élan par une classe d'ânés « conservateurs ». Le fait que le pays n'ait pratiquement jamais connu de périodes fastes, mais plutôt une dégradation progressive de sa situation économique depuis plus de vingt ans, malgré des changements politiques *a priori* majeurs, explique sans doute cette absence de dissensions entre les générations.

Les hommes et les femmes ne se distinguent pas non plus dans leurs choix. Leurs attentes et leurs aspirations quant aux grandes orientations politiques ou économiques se révèlent homogènes. Le rôle social des femmes ne les induit pas à opter pour un système de valeurs spécifiques.

Enfin, on pourrait penser que l'appartenance à une catégorie socioprofessionnelle influe sur les attentes et les aspirations, les intérêts de la classe l'emportant sur ceux de l'ensemble de la société, en particulier en temps de crise. Mais l'analyse montre aussi l'absence d'une polarisation des choix en fonction des classes sociales.

On constate par ailleurs une relative homogénéité des réponses entre ceux qui ont vu leur niveau de vie baisser au cours des quatre dernières années, et ceux pour lesquels il s'est maintenu ou amélioré. Les moins touchés par la crise n'ont pas un profil sensiblement différent des autres, au regard de leurs aspirations.

Les choix restent ainsi difficiles à expliquer. Aucune typologie claire de la population n'apparaît et les caractéristiques socio-démographiques ou économiques des individus ne suffisent pas à apporter un éclairage sur leurs opinions respectives. Les interprétations sont sans doute à chercher ailleurs : dans les appartenances ou les liens politiques, dans les facteurs culturels ou les croyances religieuses.

Ou bien ces choix ne sont pas véritablement motivés, ce qui témoignerait du climat de doute et d'incertitude qui s'est progressivement installé au sein de la population, suite à des déceptions successives. Un désarroi qui pourrait d'ailleurs également résulter de l'absence d'orientations claires dans la gestion de la vie économique du pays.

... malgré quelques effets spécifiques

Un besoin de sécurité des plus démunis

Quelques caractéristiques sociodémographiques semblent exercer une influence propre sur les choix concernant le rôle de l'État.

Le niveau de scolarité et celui des revenus jouent sur la demande d'un État acteur économique de premier plan. Les moins scolaris-

sés ainsi que ceux qui disposent de faibles revenus sont plus souvenant contre le retrait de l'État. D'autre part, la probabilité d'être pour un régime d'économie libérale et pour un retrait de l'État des entreprises publiques augmente avec le niveau d'études. Ces résultats mettent en exergue le besoin de protection des plus démunis face aux forces du marché qui risquent de les exclure.

L'âge exerce également un effet propre sur les grandes options économiques. Les plus jeunes apparaissent en effet moins enclins à accepter la privatisation des entreprises publiques. Ces derniers qui n'ont pas encore trouvé leurs marques au sein de la société y cherchent une certaine forme de sécurité.

Quant aux mesures prioritaires pour le développement, si on cherche à expliciter le motif des choix, il faut distinguer deux types de réponses : les mesures qui seraient plutôt de court terme (« *subventionner les prix des PPN* »), et celles qui pourraient être associées au moyen-long terme (« *développer les infrastructures* », « *investir plus dans l'éducation* », « *investir dans l'agriculture* »). Les résultats des estimations montrent que ceux qui sont favorables aux mesures dont les retombées ne seraient pas forcément immédiates, sont plutôt les diplômés et les plus aisés. Les partisans d'une intervention rapide de l'État sur les PPN sont les jeunes, les moins scolarisés et ceux qui disposent de faibles revenus. Une large majorité de ces derniers (78 %) demande d'ailleurs à l'État de jouer un rôle d'entrepreneur de premier plan. Ce choix met en exergue la gravité de la crise dont souffrent les plus démunis, réduits à la survie quotidienne.

Les « formels » pour une plus grande efficacité de l'administration

Quelle stratégie adopter pour dégager des ressources et financer le développement ? Les estimations à partir de modèles logits ont révélé une influence propre de la catégorie socioprofessionnelle sur le choix des individus quant aux moyens d'augmenter les recettes publiques. Les fonctionnaires font preuve d'un certain réalisme en suggérant une amélioration de l'efficacité du système de collecte fiscale déjà en place, plutôt qu'une hausse des impôts qui pourrait éventuellement amplifier les phénomènes de fraude.

Le choix de ceux qui travaillent dans le secteur privé formel va également dans le même sens, sans doute parce qu'ils pourraient être les principales victimes de concurrences déloyales résultant des fraudes, ou tout simplement parce qu'ils pourraient être plus touchés par une hausse des taux d'imposition.

Le fait que ces derniers se révèlent plus enclins à dénoncer la corruption et le mode d'accès au pouvoir comme principal facteur de blocage, semble justifier ce choix. Près de 75 % de ceux qui tirent leur revenu du secteur privé formel incriminent une minorité corrompue ou qui joue de son pouvoir (contre 69 % pour l'ensemble de la population de la capitale).

Le rôle clé de l'information pour des choix plus cohérents

L'accès à l'information peut constituer un facteur majeur pour expliquer le choix des Tananariviens. Si une grande majorité de la population suit principalement les nouvelles par l'intermédiaire de la radio et de la télévision (respectivement 60 % et 21 %), seulement 6 % d'entre eux s'informent principalement par les journaux. Parallèlement, 9 % de la population de la capitale n'a pas accès à l'information.

Si on suppose que les médias constituent le principal moyen de communication aussi bien entre le pouvoir et la société civile qu'entre les différents acteurs sociaux, les éclairages qu'ils apportent devraient aider les citoyens dans leurs choix. Ils influent donc sur l'état de l'opinion publique.

Nos résultats confirment cette hypothèse. Ceux qui s'informent par l'intermédiaire des journaux ou de la radio sont proportionnellement plus « favorables à la démocratie telle qu'elle fonctionne actuellement à Madagascar » (respectivement 79 % et 67 % contre 64 % pour l'ensemble de la population). Les lecteurs de journaux souhaitent cependant plus que les autres « plus de démocratie » (84 % contre 65 % pour l'ensemble).

Les informations ont apparemment pesé sur les choix de ceux qui souhaitent un désengagement de l'État. Les plus informés, en particulier ceux qui lisent les journaux, sont plus favorables à la privatisation. Parmi ces derniers, 66 % souhaitent un retrait (total ou partiel) de l'État des entreprises publiques, alors qu'ils ne sont que 53 % à exprimer le même souhait dans l'ensemble des habitants de la capitale. Ce résultat est conforté par l'existence d'une proportion relativement forte de personnes favorables à l'initiative privée parmi ceux qui accèdent à l'information (près du tiers), alors que seulement 6 % de ceux qui n'ont pas accès à l'information partagent cette opinion.

Mais le fait le plus marquant est la cohérence des options choisies par ceux qui ont accès à l'information. La proportion de ceux qui se contredisent en déclarant être pour la libéralisation et contre les privatisations est très variable en fonction du moyen utilisé pour s'informer. Elle est particulièrement faible parmi ceux qui s'informent principalement par les journaux (5 %). Mais cette proportion monte à 11 % chez les incondtionnels de la télévision, 15 % pour ceux qui s'informent par la radio, et plus de 30 % lorsqu'ils ne suivent pas les informations.

La presse écrite apparaît encore comme le meilleur vecteur de communication qui éclaire la population de la capitale sur le rôle de l'État dans un régime d'économie libérale. Si en moyenne, un peu moins de 30 % de la population interrogée est favorable à la libéralisation tout en voulant plus d'État, cette proportion descend

TABLEAU 10
DES CHOIX PLUS COHÉRENTS CHEZ LES INFORMÉS

	Mode d'accès à l'information				
	Radio	Télévision	Journaux	Autres	Pas d'info
<i>Réponses cohérentes</i>					
Pour la libéralisation et pour moins d'État	23	30	27	0	5
Pour une économie administrée et un État fort	45	40	50	54	51
<i>Réponses incohérentes</i>					
Pour une économie administrée et moins d'État	5	3	2	7	2
Pour la libéralisation et pour un État entrepreneur	27	27	21	39	35
Total	100	100	100	100	100

Sources : Enquête 1-2-3 1995, phase 3, calculs MADIO, 885 personnes.

à 21 % chez ceux qui lisent les journaux. A l'autre extrême, 35 % de ceux qui n'accèdent pas à l'information tombent dans cette contradiction.

En revanche, même chez les plus informés, la politique prônée par les bailleurs de fonds apparaît floue. Quel que soit le degré d'information auquel ils accèdent, plus de 50 % des gens interrogés déclarent qu'il faut plus d'État et que la signature des accords est une nécessité. Les enjeux des négociations avec les bailleurs de fonds restent apparemment opaques aux yeux des Malgaches. Les financements que ces derniers pourraient apporter constituent certainement le principal motif de leur choix en faveur des accords avec les organisations multilatérales, sans que les conditionnalités qui y sont liées ne soient connues. Les bailleurs de fonds représentent apparemment le dernier recours face à la dégradation de la situation économique.

Au-delà des résultats sur les options économiques souhaitées par les Tananariviens, l'enquête révèle le désarroi de la population face à une dégradation continue de son niveau de vie. La faiblesse du niveau d'éducation, le manque d'informations, conduisent les habitants de la capitale à avoir des avis contradictoires sur les thèmes centraux de la politique économique. Que signifie précisément « libéralisme économique » ? Quels sont les véritables enjeux des négociations avec les bailleurs de fonds ? Quelles sont les conditionna-

lités qu'ils posent à l'octroi des financements qu'ils apportent ? C'est cette méconnaissance qui explique la juxtaposition de choix incohérents entre eux. Si une politique active de communication peut améliorer la situation, seul un formidable effort d'éducation, qui n'est envisageable que sur le long terme, contribuera à une véritable appropriation de la citoyenneté.

Parmi les contradictions des Tananariviens, celles qui touchent au rôle du secteur public méritent d'être soulignées. D'un côté le secteur public est dénoncé, mais de l'autre on ne remet pas en cause son statut. L'image de l'État apparaît particulièrement dégradée aux yeux des Tananariviens qui subissent la corruption. Mais si les pratiques illégales de l'administration sont pointées du doigt et considérées comme la principale source des maux du pays, cette dénonciation ne s'est pas traduite par une désaffection à l'encontre des institutions publiques. La population souhaite toujours confier à l'État un rôle clé dans la vie économique.

Apparemment, ce sont les hommes derrière les institutions qui sont incriminés, plutôt que le système proprement dit. L'État est considéré comme le seul capable d'assurer le développement du pays. Aucune alternative n'est envisageable dans l'esprit des Tananariviens. Implicitement, le secteur privé ne bénéficie pas non plus de la meilleure image. Pour la majorité des habitants de la capitale, ce dernier ne peut à lui seul jouer un rôle moteur pour mener le pays sur le chemin d'une croissance équilibrée. Il n'échappe pas aux critiques puisque si l'accaparement des richesses par un petit nombre, qui étouffe les nouvelles initiatives, est cité parmi les principaux facteurs de blocage, certains opérateurs privés sont *a priori* également visés. Les Malgaches désirent des changements progressifs plutôt que de grands bouleversements incertains quant à leur issue. Ce choix est révélateur de l'importance du « *moramora* », pris ici dans le sens positif du terme, dans la société malgache : gradualité des réformes et préférence donnée aux compromis. Le problème est de savoir si, dans la course poursuite pour le développement engagée à l'échelle mondiale, il y a une place pour les demi-mesures.

Mireille Razafindrakoto

Orstom (Antananarivo)

François Roubaud

Orstom (Antananarivo)