

La statistique au service du débat
démocratique en Afrique :
l'exemple du projet MADIO à
Madagascar

Mireille RAZAFINDRAKOTO
François ROUBAUD

RESUME

Le vent de démocratisation, qui souffle sur le continent africain depuis une décennie, doit être considéré comme une formidable opportunité pour la statistique publique. La montée en puissance de la société civile et la libération des médias ont ouvert un espace public dynamique où la statistique a un rôle central à jouer. De l'accès à une information de qualité dépend la vitalité du débat public sur les principaux problèmes de société, ainsi que l'émergence d'une citoyenneté effective, consubstantielles de la démocratie. La double transition politique et économique (promotion de l'économie de marché) exige que la statistique publique africaine sorte du tête-à-tête exclusif et stérilisant avec l'Etat central, dans lequel elle s'est cantonnée jusqu'à maintenant. Cette contribution présente l'expérience novatrice du projet MADIO à Madagascar, où une articulation originale entre production statistique, analyse économique et diffusion des résultats a pu avoir un impact important sur le débat public et instiller progressivement une « culture du chiffre » dans un pays où elle était quasiment absente. A travers des exemples concrets, nous montrons l'importance de la mobilisation de la presse pour démultiplier l'audience des informations économiques et sociales et, par voie de conséquence, pour rendre aux instituts de statistique leur légitimité perdue. Nous soulignons aussi la nécessaire fonction d'innovation qui doit conduire à aborder des thématiques nouvelles, en prise directe avec la réalité et la demande sociale.

ABSTRACT

The wind of democratisation, which has been blowing across Sub-Saharan Africa for the last decade, must be considered as a superb opportunity for public statistics. The increase in power of the civil society and the liberation of the media have opened up a dynamic public space where statistics have a central role to play. Access to quality information is the basis for the vitality of the public debate on the main problems of society, as well as the emergence of an effective citizenship, integral parts of democracy. The double transition process, both political and economic (promotion of market economy) requires that African public statistics get out of the exclusive and sterilizing tête-à-tête with the central State, in which they have limited themselves until now. This paper presents the experience of the MADIO project in Madagascar, where the key to its success rested on a close joint between the production of quality statistics, economic analysis of the basic data, valuation and broad dissemination of the results. This strategy has managed to promote national public debate and has begun to create a "*culture of numbers*" in a country where it used to be previously inexistent. Through selected examples, we shall show the importance of mobilizing the media to reinforce the impact of economic and social information. It is a good way for the national statistics institutes to break the vicious circle in which they are stuck and regain their credibility (and starting from this, to regain their legitimacy) currently under dispute. Furthermore, we stress the pivotal role of innovation function, which must lead to address new topics more directly linked to social demand.

Table des matières

INTRODUCTION	4
1. Présentation du projet MADIO à Madagascar 1994-1999 : objectifs et réalisations	4
2. La politique de diffusion : évaluation de la demande sociale et « stimulation » de la société civile	6
3. Quelques exemples de contributions de MADIO au débat public à Madagascar	9
3.1. L'information économique et sociale dans la presse : la soif de savoir	9
3.2. Les perspectives macro-économiques : chacun voit midi à sa porte	10
3.3. La revue « <i>Economie de Madagascar</i> » et la question fiscale : un débat difficile	11
3.4. Les entreprises franches : les bienfaits de la quantification	12
3.5. L'incidence de la corruption : quand la vérité éclate, le gouvernement réagit	13
3.6. La question ethnique et les castes : faut-il lever les tabous ?.....	14
3.7. Le rôle des intermédiaires démocratiques : les partis politiques reprennent la balle au bond.....	14
CONCLUSION	15
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	16
Liste des tableaux	
<i>Tableau n° 1-1 : Bilan synthétique des actions de MADIO 1995-1999</i>	5

INTRODUCTION

Depuis de nombreuses années, les instituts nationaux de la statistique (INS) africains se trouvent dans une situation de profonde déliquescence. Dans la plupart des cas, ils ne remplissent plus leur mission première de service public, qui consiste à livrer aux autorités et à la société en général des informations fiables et actualisées dans les principaux domaines de l'activité économique et de la vie sociale. Si les raisons de cet état de fait résultent largement de la crise budgétaire qui touche l'ensemble de l'Afrique sub-saharienne (asphyxie financière des Etats, hémorragie des cadres et des compétences), une part de responsabilité incombe directement aux statisticiens eux-mêmes. Ces derniers n'ont pas su s'adapter aux changements intervenus dans la demande potentielle qu'ils pouvaient satisfaire. En se cantonnant à un tête-à-tête exclusif avec l'Etat central, les INS sont restés dépendants des subventions publiques que ce dernier n'avait plus la capacité ni la volonté d'assurer. Pourtant le vent de démocratisation, qui souffle sur le continent depuis une décennie, doit être considéré comme une formidable opportunité pour la statistique publique. La montée en puissance de la société civile et la libération des médias ont ouvert un espace public dynamique où la statistique a un rôle central à jouer. De l'accès à une information de qualité dépend la vitalité du débat public sur les principaux problèmes de société, ainsi que l'émergence d'une citoyenneté effective, consubstantielles de la démocratie. C'est en cherchant à satisfaire cette demande sociale que les INS briseront le cercle vicieux dans lequel ils se sont enfermés, et partant, recouvreront une légitimité aujourd'hui contestée.

Le succès du projet MADIO («*Appui à la réflexion macro-économique et au renforcement de l'appareil statistique*») à Madagascar est un bon exemple de la pertinence de ce diagnostic. L'objet de cette contribution est de présenter l'expérience originale de MADIO dans ce domaine et de montrer en quoi la stratégie de diffusion des résultats du projet a pu contribuer au débat démocratique dans le pays.

1. PRESENTATION DU PROJET MADIO A MADAGASCAR 1994-1999 : OBJECTIFS ET REALISATIONS

Le projet MADIO (**M**Adagascar-**D**ial-**I**nstat-**O**rstom) a pour objectif d'étudier les conditions de réussite du double processus de transition (économique et politique) en cours à Madagascar. Mis en place à Madagascar fin 1994, sa première phase s'est achevée dans le courant du 1^{er} semestre 1999. Les deux partenaires scientifiques du projet étaient : l'institut national de la statistique malgache (INSTAT) et l'institut de recherche pour le développement français (IRD, ex ORSTOM). Il a bénéficié de conventions de financement de l'Union Européenne et du Ministère français de la Coopération, sous forme de dons, pour un montant total de 5 millions de francs. Partant d'un groupe de 8 chercheurs début 1995, les effectifs de MADIO sont progressivement montés en puissance. En 1998, il mobilisait une équipe de 20 personnes travaillant en étroite collaboration avec les chercheurs de DIAL. MADIO inscrit son intervention sur deux fronts : la promotion de l'analyse économique à Madagascar et la réhabilitation de l'appareil statistique national. Plus précisément, on peut regrouper les actions de MADIO autour de 5 fonctions principales :

- réalisation d'enquêtes statistiques ;
- mise en place de modèles macro-économiques ;
- réalisation d'études économiques ;
- mise en place d'une politique de valorisation et de diffusion de ses résultats ;
- participation à la formation.

Dans ces différents domaines, MADIO peut être considéré comme une réussite peu commune en Afrique : ses acquis scientifiques sont nombreux et solidement établis, son utilité sociale et la reconnaissance dont il jouit sont salués par ses principaux partenaires et utilisateurs (pour un bilan détaillé de MADIO, voir Roubaud, 1999). Si les acquis d'un projet se prête mal à une quantification précise, nécessairement réductrice compte tenu du fait que les outputs les plus importants sont aussi souvent ceux qui oeuvrent de façon diffuse, le tableau 1 donne un aperçu des réalisations de MADIO. En l'espace de cinq ans, il a pu mettre à son actif :

- la réalisation de 21 enquêtes statistiques s'inscrivant dans le système national d'information statistique national ;
- la publication de plus de 300 études sur les thèmes les plus divers ;
- la création d'une revue annuelle d'analyse économique, dont trois livraisons ont été publiées ;
- l'organisation de nombreuses conférences et débats publics sur des questions centrales de politique économique ;
- la diffusion publique systématique des résultats de ses travaux donnant lieux à plus de 500 articles de presse ;
- la formation d'une quinzaine de cadres statisticiens/économistes malgaches de haut niveau, rodés aux techniques d'enquêtes et à l'analyse économique.

Tableau n° 1-1 : Bilan synthétique des actions de MADIO 1995-1999

Enquêtes statistiques	Modélisation macroéconomique	Etudes économiques	Diffusion, valorisation	Formation, animation scientifique
5 enquêtes - emploi	1 modèles de court-terme	300 publications scientifiques	5 000 études vendues	1 séminaire hebdo de recherche
4 enquêtes secteur informel	1 modèle d'équilibre général		500 articles de presse	17 formations "formelles" courtes
2 enquêtes ménages ponctuelles	1 modèle input-output		20 émissions radio, TV	12 thèses en cours
5 enquêtes dans l'industrie	2 projections/simulations par an		Création d'une revue économique	16 mémoires de 3 ^{ème} cycle
5 enquêtes agricoles			18 communications (colloque nat.)	2 mémoires de 2 ^{ème} cycle
Rénovation de l'IPC (mensuel)			18 communications (col. internat.)	20 consultations (nat. ou internat.)

Note : IPC : indice des prix à la consommation.

Le tableau 1 montre que la plupart des fonctions implicites que l'on peut attendre d'un projet de coopération ont été satisfaites : productivité élevée, fonction d'innovation, effet de démonstration sur l'environnement, capacité à se reproduire sur une base endogène, etc. Au-delà des chiffres, le fait qu'à la demande de l'INSTAT, les bailleurs de fonds du projet aient accepté de reconduire l'expérience pour trois années supplémentaires (1999-2001), alors même que ces derniers sont de plus en plus réticents à s'engager dans des opérations de coopération institutionnelle avec l'Etat et que les ressources se font plus rares, est un gage de reconnaissance.

2. LA POLITIQUE DE DIFFUSION : EVALUATION DE LA DEMANDE SOCIALE ET « STIMULATION » DE LA SOCIETE CIVILE

Parmi les nombreux facteurs qui ont contribué au succès du projet MADIO et que nous ne détaillerons pas ici (pour une analyse générale, voir Roubaud, 1999), un en particulier a joué un rôle essentiel, à savoir la stratégie de diffusion de ses travaux. Une des principales originalités de MADIO repose sur une articulation étroite entre production de statistiques de qualité, analyse économique des données de base, valorisation et diffusion rapide des résultats.

La production statistique a été mise au service de l'analyse économique, et ce savoir-faire a lui-même été subordonné au faire-savoir à travers la diffusion des résultats. L'effort de valorisation des résultats d'enquêtes MADIO (études économiques, présentation publique, création d'une revue, etc.) s'est révélé payant, engendrant un véritable cercle vertueux : les résultats d'enquêtes produits en temps réel et les analyses thématiques qui en sont issues suscitent l'intérêt et apportent des ressources fraîches pour de nouvelles enquêtes. Non seulement, MADIO a réussi à susciter une demande forte pour ses productions, mais l'expression de cette demande est elle-même un puissant facteur de motivation des cadres et de renforcement de la confiance en soi.

L'intense politique de diffusion et valorisation des résultats consentie par le projet correspond à un parti pris méthodologique délibérément choisi. Il part du constat que la déchéance des instituts nationaux de statistique (INS) africains est en partie imputable à l'incapacité des statisticiens à répondre à la demande en temps et avec la qualité requise. Or dans un contexte d'extrême rareté des ressources et où la " culture statistique " des décideurs est limitée, les statisticiens sont mis en demeure de prouver l'intérêt fondamental des produits qu'ils proposent. Concrètement, quatre types d'instruments ont permis d'assurer la promotion des enquêtes MADIO :

- l'instauration d'un rendez-vous périodique, appelé "*Instat-Point Information*", où les statisticiens présentent au public les principaux résultats à chaque fois qu'une opération a été menée à son terme, sans attendre la publication des résultats définitifs, dont les délais de mise sur le marché sont parfois très longs ;
- la publication rapide et systématique de fascicules légers (une cinquantaine de pages), intitulés "*Premiers résultats*", d'analyse des principaux résultats de chaque enquête, rédigé dans un langage accessible aux non-professionnels, et sur un support attractif, afin d'éviter la forme indigeste des produits statistiques classiques : succession de tableaux de chiffres bruts);
- la diffusion des résultats d'enquêtes à un petit nombre d'interlocuteurs stratégiques, susceptible de les relayer auprès des décideurs (autorités, administrations économiques, bailleurs de fonds, etc.) et surtout auprès du public, à travers les médias. Parallèlement, les publications étaient mises en vente dans les bibliothèques et librairies de Madagascar;
- la création d'une revue annuelle, "*Economie de Madagascar*", qui fournit un support de qualité aux statisticiens et aux économistes pour entreprendre et diffuser des articles thématiques, alignés sur les standards internationaux en la matière, valorisant les bases de données au-delà des commentaires descriptifs des "*Premiers résultats*".

La forte «réactivité» du public à cette stratégie, attestée par l'écho donné aux activités de MADIO (assistance aux conférences, ventes d'études, publication dans la presse ; cf. tableau 1), met en lumière la soif d'informations et d'analyses pertinentes exprimée par les médias et la « société civile ». MADIO a pris appui sur l'étonnante et salutaire liberté d'expression qui souffle à Madagascar pour promouvoir son action et ses idées. Depuis le début de la décennie, la société malgache est en pleine mutation : démocratisation, liberté politique, liberté de la presse, constitution d'une société civile active et organisée. Dans ce contexte, MADIO a su profiter de la marge de manœuvre qui lui était offerte pour aborder des questions sensibles, et parfois même des sujets « qui fâchent » (corruption, problèmes ethniques, insuffisances ou échecs de certaines politiques économiques), qui ont été largement relayés par les médias. Cette liberté de ton a eu pour effet de renforcer la légitimité de MADIO, perçu par tous comme un organisme réellement indépendant, et non inféodé au pouvoir. De plus, la diffusion publique des résultats a provoqué un effet « boomerang ». Elle a obligé les autorités à s'intéresser aux questions soulevées par MADIO, sur lesquels elles se devaient d'apporter des réponses. Les médias n'ont pas été les seuls à s'approprier les résultats diffusés par MADIO. Ainsi par exemple, les organisations patronales se sont montrées de fervents supporters du projet : plus de 85% des industriels se déclarent satisfaits du mode de restitution des résultats d'enquêtes. D'une part, ces organisations ont sollicité la capacité d'expertise de MADIO pour traiter des problèmes spécifiques (exemple : opportunité d'une augmentation du salaire minimum, en 1996). D'autre part, elles ont utilisé les résultats fournis par MADIO, ainsi que les débats publics organisés par le projet dans son dialogue avec l'Etat (exemple : la question du crédit en 1997, ou la fiscalité en 1998).

Sans ces relais, les travaux de MADIO seraient restés dans les tiroirs, sans impact significatif sur le processus de décision politique. Ainsi, l'appel à la société civile remplit une double fonction : soumettre les outputs du projet au verdict de la demande (expression directe de son utilité sociale) et imposer à l'Etat de rendre des comptes sur les effets de sa politique (cf. le concept d'« *accountability* »). En introduisant à Madagascar une culture du « *chiffre* » et de l'évaluation, et en prouvant son intérêt pour tous, MADIO a créé un besoin qu'il serait difficile de remettre aujourd'hui en question. Peut-être plus que l'impact direct de MADIO sur la prise de décision en termes de politique économique, l'effet indirect et diffus de démonstration de l'intérêt des statistiques et de la quantification constitue le principal apport de MADIO à la démocratie malgache (voir encadré 1).

Dans cet appel à la société civile une place importante a été donnée à *la fonction d'innovation* en matière statistique. Dans une société caractérisée par la sous-information, la demande de la population dépasse largement le seul champ économique. C'est pourquoi MADIO a abordé des thématiques nouvelles, qui relèvent plus de la sociologie : pratiques, perceptions, opinions. Ainsi, par exemple, l'enquête-emploi a été mobilisée pour greffer des modules spécifiques comme : les Tananariviens et la politique économique (1995), la politique d'éducation et l'ajustement structurel (1996), les élections, les partis politiques, les ethnies et la religion (1997), la réforme de l'administration, les privatisations et la corruption (1998), la violence et l'exclusion (2000). Ces thématiques, largement couvertes par les instituts de sondage ou les centres de recherche spécialisés dans les pays développés, ne sont presque jamais traitées dans les PED. Pourtant, on a pu constater que ces questions génèrent en fait plus d'attentes et de débats que l'inflation ou les performances du commerce extérieur. En particulier, parce qu'elles touchent de très près la vie quotidienne des citoyens, elles favorisent la participation démocratique.

L'encadré 1, qui reprend un certain nombre d'opinions d'interlocuteurs stratégiques (administration publique, secteur privé, bailleurs de fonds, chercheurs, médias) à propos du projet MADIO donne un aperçu « extérieur » des analyses développées ci-dessus sur le rôle de la diffusion comme moyen de consolider le processus démocratique.

Encadré 1

Le point de vue d'interlocuteurs stratégiques sur l'impact de MADIO

« En tant que responsable gouvernemental, je dois affirmer que les études «MADIO», moyennant les quelques validations d'usage, ont vraiment influé plusieurs décisions économiques et sociales, d'autant plus que la structure du projet - supposée indépendante des services de l'Administration - leur attribue une crédibilité ressentie par l'opinion, y compris le monde des affaires » **P. Rakotomavo, Ancien 1^{er} Ministre**

« Le projet MADIO a permis au GEM et à ses membres de ne plus aller à la pêche aux statistiques, plus ou moins tenues secrètes, souvent dépassées, ce qui nécessitait un énorme travail de vérification et de cohérence entre les différentes sources. Il nous a permis, en particulier, de disposer d'éléments d'analyses du contexte socio-économique, ce qui nous a servi pour dialoguer valablement avec les pouvoirs publics et les instances financières internationales. MADIO nous a aussi aidés dans l'identification et l'évaluation des différents facteurs devant orienter la politique salariale des entreprises et donc de dialoguer efficacement avec les syndicats des travailleurs » **G. Ramenason, Président du Groupement des Entreprises de Madagascar**

« ...Pertinent également dans le choix délibéré, d'assurer la diffusion et la communication requises, pour que ces travaux ne restent pas confinés au stade d'une contribution de chercheurs, mais soient connus et éventuellement discutés, par tous ceux à qui ces résultats pouvaient être utiles. Mieux, le grand public en a également été informé, puisque les documents produits étaient rédigés dans un langage suffisamment clair et accessible, pour que les grands quotidiens malgaches qui en étaient destinataires, les reproduisent intégralement ou sous forme de larges extraits, dans leurs colonnes. En ce sens, MADIO a fait œuvre pédagogique: il a largement contribué à faire rentrer un minimum de réflexion économique dans l'opinion publique malgache » **G. Petitpierre, Délégué de l'Union Européenne à Madagascar**

« ...Le premier facteur qui a fortement contribué à l'impact du Projet MADIO est l'extrême vitesse de sortie des résultats des enquêtes menées dans son cadre Les responsables du projet visaient la sortie des résultats "en temps réel", un objectif important et largement atteint... Le deuxième facteur qui a favorisé la dissémination et l'intérêt de leurs résultats était l'existence à Madagascar d'une multiplicité de médias privés -- trois grands journaux, deux hebdomadaires sérieux, des douzaines de stations de radio, trois chaînes de télévision -- une vive concurrence entre elles, et un taux élevé d'alphabétisme » **S. Haggblade, économiste, Cornell University,.**

« Personnellement, je pense que l'intérêt accordé à de telles productions c'est tout d'abord leur existence même. Le public est assoiffé de résultats de recherches sur son environnement. Et puis, les thèmes traités sont en prise directe avec le quotidien vécu. Ce qui n'est pas négligeable c'est que le vocabulaire demeure compréhensible. Bien entendu, la lecture des rapports et des résumés demande une certaine concentration et de la disponibilité, mais fondamentalement, on sent une volonté réelle d'être accessible. Je ne suis pas non plus insensible à l'effort de présentation matérielle : sans être luxueuses, les études MADIO ont une certaine tenue et on a plaisir de les traîner sur le bureau. » **R. Ramaholimihaso, Directeur du quotidien « Madagascar Tribune »**

3. QUELQUES EXEMPLES DE CONTRIBUTIONS DE MADIO AU DEBAT PUBLIC A MADAGASCAR

Les médias ont représenté une formidable caisse de résonance pour la notoriété et la diffusion des travaux réalisés par MADIO à Madagascar. Entre 1995 et 1999, les études MADIO ont servi de support à plus de 500 articles de presse écrite. Les résultats du projet ont souvent fait la une des journaux, tandis que les membres de MADIO participaient à plusieurs dizaines d'émissions de radio ou de télévision. Il est difficile de se faire une idée précise de l'audience populaire des études. Si les grands quotidiens, hebdomadaires et magazines ne tirent qu'à quelques dizaines de milliers d'exemplaires au total et touchent essentiellement les couches urbaines aisées, la couverture réelle est sans doute beaucoup plus large. D'une part, à Madagascar le lectorat effectif dépasse largement le nombre d'exemplaires achetés. D'autre part, la presse nationale est généralement mobilisée par les journaux, les chaînes et surtout les radios locales qui se sont multipliées ces dernières années. Notre objectif n'est pas ici d'analyser dans le détail l'ensemble des articles et émissions tirés des travaux de MADIO, mais d'illustrer à partir d'exemples judicieusement choisis, un certain nombre de questions-clefs et de problèmes soulevés par cette stratégie de diffusion.

3.1. L'information économique et sociale dans la presse : la soif de savoir

La première conclusion que l'on peut tirer de l'écho qu'ont eu les études MADIO dans les médias malgaches est *l'immense soif de connaissances de la population*, dont la presse s'est faite le relais. Contrairement à l'idée selon laquelle, dans les pays en développement, l'accès à l'information est un luxe superflu du fait du manque d'éducation et de la faiblesse des revenus des citoyens de base, dont il convient en premier lieu d'assurer l'amélioration des conditions matérielles d'existence (argument souvent invoqué par les régimes autoritaires pour mettre l'accent sur la croissance économique et reporter à plus tard la démocratisation), même dans un pays parmi les plus pauvres de la planète, il existe un véritable besoin de savoir, et partant de participation, auquel la statistique publique se doit de répondre.

Le deuxième enseignement général concerne le champ de la demande exprimée. Si les informations économiques y tiennent une place importante (croissance, emploi, revenus, inflation, etc.), les centres d'intérêt de la population sont en fait beaucoup plus larges, pour embrasser l'ensemble des questions de société. Dans de nombreux cas, les sujets de nature plus sociologiques, culturels ou politiques (corruption, démocratie, identités sociales et politiques, etc. ; voir ci-dessous) ont suscité plus de réactions que les études strictement économiques.

Il est vite apparu, qu'une fois passé le premier enthousiasme généré par la mise à disposition d'informations structurelles sur des thèmes spécifiques (le marché du travail, les campagnes, l'industrie, etc.), une certaine lassitude s'est faite jour. En revanche, de nouveaux centres d'intérêts sont apparus. Ils se sont en particulier focalisés sur le suivi et l'analyse des évolutions temporelles. Pour répondre à cette demande nouvelle, MADIO a réorienté sa politique de diffusion en mettant à disposition des médias des études plus courtes (sous forme de «4 pages»), axées sur la dynamique de court terme et les perspectives. Cette demande des utilisateurs plaide en faveur de la mise en place de véritable dispositif de suivi, basés sur des systèmes d'enquêtes régulières et comparables dans le temps, malheureusement encore largement absente en Afrique.

La diffusion de tous ces articles contribue à faire entrer un minimum de culture économique au profit de la population mais aussi des médias. Mais, compte tenu des conditions initiales une telle entreprise ne peut être qu'une œuvre de longue haleine. Ainsi, par exemple, certains concepts de base sont difficiles à faire accepter. C'est notamment le cas du chômage (au sens du BIT). Faire accepter que le taux de chômage urbain se situe à environ 6% dans un contexte de pauvreté généralisée, pose toujours problème.



3.2. Les perspectives macro-économiques : chacun voit midi à sa porte

A de nombreuses reprises, les cadres de MADIO se sont montrés frustrés par ces points de vue divergents qui ne reflétaient pas nécessairement les conclusions auxquelles ils pensaient avoir abouti. En fait, cette pluralité de points de vue est justement une des caractéristiques du mode de fonctionnement démocratique, qu'en tant que technicien il convient d'accepter. Même si le statisticien ou l'économiste peut prendre parti, l'objectivité scientifique n'a pas pour vocation d'étouffer le débat public en proposant une solution technique unique. Il s'agit au contraire de l'enrichir, en fournissant aux décideurs et à l'opinion le maximum d'informations fiables et pertinentes, qui permettent de cadrer le débat. Il revient ensuite à chacun de s'appuyer sur ces données pour défendre et étayer ses propres options, dont le choix final relève de processus et d'arbitrages politiques et non simplement techniques.



3.3. La revue « *Economie de Madagascar* » et la question fiscale : un débat difficile

Chaque publication d'un numéro de la revue « *Economie de Madagascar* » donne lieu à une conférence-débat sur la thématique centrale retenue. Ainsi, la troisième livraison, publiée fin 1998 était intitulée « *perspectives macro-économiques et politiques publiques : la question fiscale* » (Instat, Bcm, 1998). Si la question fiscale est un problème structurel, central et récurrent, de la politique économique à Madagascar, par un hasard de la conjoncture, elle était au centre l'actualité au moment où sortait la revue. Une accumulation de facteurs concomitants (suppression du code des investissements, extension de la TVA aux entreprises franches et aux médicaments, dénonciation du contrat de sécurisation douanière accordé au bureau Véritas, grève de l'administration douanière, instauration d'un impôt synthétique sur le secteur informel, publication de listes de « mauvais contribuables », polémique autour de la délivrance d'exonérations fiscales illégales, etc.) convergeait pour mettre les autorités en difficulté sur le problème de la fiscalité. Ces dernières, après avoir été tentées d'annuler la conférence (MADIO a subi des pressions dans ce sens, au motif avancé par un haut fonctionnaire que : « *vous les chercheurs, vous ne vous rendez pas compte ! Vous allez mettre le pays à feu et à sang avec vos études* »), en acceptaient finalement le principe. Le débat fut seulement reporté d'un mois, pour que la loi de finance puisse être votée en toute sérénité. Au bout du compte, la conférence qui s'est tenue en janvier 1999 a été un succès. Les articles de la revue ont servi de base à un échange de vue cordial mais sans concession entre les plus hautes autorités compétentes de l'Etat et les principaux représentants du secteur privé.

« Je ne saurais que féliciter l'équipe du projet pour la troisième livraison de la Revue de Madagascar intitulée « Perspectives macro-économiques et politiques publiques : la question fiscale ». Ce thème judicieux prend tout son sens dans la conjoncture économique actuelle et interpelle tous les acteurs du développement. En effet, nul ne peut ignorer l'importance primordiale des rentrées fiscales, ressources permanentes de tout Etat moderne et instrument privilégié dans la conduite d'une politique publique efficiente » **P. Rakotomavo, Ancien 1^{er} Ministre**

Plus généralement, MADIO a réussi à mener à bien sa politique de diffusion sans interférence de nature politique de la part de l'administration ou du pouvoir. Mis à part une tentative d'intimidation isolée lors de la préparation d'une émission de télévision sur la situation économique du pays, MADIO n'a fait l'objet d'aucune censure. Compte tenu de la diversité et des aspects très délicats de certains thèmes traités, ce bilan est la preuve qu'un réel vent de liberté souffle à Madagascar. Mais aussi, sans doute, que la marge de manœuvre qui existe peut-être aussi dans d'autres pays n'a pas été saisie par des statisticiens trop timides.



3.4. Les entreprises franches : les bienfaits de la quantification

Pour attirer les capitaux étrangers et dynamiser les exportations, Madagascar a créé en 1990 un régime d'entreprises franches défiscalisées, à l'instar de nombreux PED. Cependant, le dynamisme exceptionnel de ce secteur s'est accompagné d'un doute profond de l'opinion publique quant à l'opportunité de cette stratégie. Nourris par certaines images internationales négatives concernant les conditions de travail imposées dans ces entreprises (horaires, rémunérations, travail des enfants), un mouvement de rejet, relayé par les médias, s'est fait jour dans le pays. Ainsi, on pouvait lire dans la presse locale un certain nombre d'articles reflétant cet état d'esprit : « zones franches, zones de souffrances », « l'esclavage existe-t-il toujours à Madagascar ? », « des salaires qui affament nos ouvrières », « licenciements abusifs », « des mineurs font des travaux de nuit », « leaders syndicaux arrêtés », etc.

Pourtant, aucune information fiable ne permettait d'étayer ces dénonciations, au mieux fondées sur des cas isolés, amplifiés par la rumeur. C'est pourquoi MADIO a décidé de réaliser une étude sur les effets économiques de la zone franche et des politiques salariales qui y étaient pratiquées, à partir de données représentatives issues des enquêtes industrielles et emplois, mises en place par le projet (Razafindrakoto, Roubaud, 1997). Cette analyse montrait clairement que la zone franche avait un impact très positif sur l'économie malgache et que la qualité des emplois créés y était supérieure à celle procurée par les autres secteurs (salaires, prestations, formation, etc.). La publication de cette étude dans les médias a eu pour effet direct de donner un coup d'arrêt à la campagne de dénigrement des entreprises franches, en partie motivée par le fait qu'elles étaient souvent dirigées par des étrangers. Les syndicats des entreprises franches ont évidemment mobilisé cette étude dans leurs négociations avec les autorités malgaches. Les propos du représentant résident de la Banque Mondiale à Madagascar reflètent bien le rôle joué par l'étude dans le débat public sur cette question.

« ...Je voudrais mentionner spécialement l'étude sur les zones franches. On a là le meilleur exemple de l'impact de MADIO sur le débat économique dans le pays. Cette étude a servi à démystifier beaucoup de choses. Avant, les gens disaient n'importe quoi sur cette question. Faute d'informations fiables, les discussions ressemblaient à des querelles de chapelles, des guerres de religions. Pour les uns les entreprises franches c'était l'enfer, pour les autres le paradis. Et puis l'étude est sortie. En quantifiant le phénomène, elle a remis les choses à plat. Du jour au lendemain les polémiques se sont éteintes. C'est un point important. Plus que l'impact direct d'une étude sur la prise de décision (adopter telle ou telle mesure), que MADIO a aussi eu comme je l'ai déjà souligné, c'est l'impact indirect qui compte le plus. Avec MADIO, on a créé un réflexe qui n'existait pas, et l'idée a fait son chemin : donner l'habitude de quantifier, de clarifier de quoi on parle, de comment on peut aborder les problèmes, de préciser la méthodologie, etc. » **Philippe Le Houerou, Représentant résident de la Banque Mondiale**



3.5. L'incidence de la corruption : quand la vérité éclate, le gouvernement réagit

La corruption est un problème récurrent dans les PED, même s'ils ne sont pas les seuls à en être affectés. Il engendre des distorsions dans l'allocation des facteurs et génère des processus d'exclusion des services publics (santé, éducation), dont les plus pauvres sont les principales victimes. Mais surtout, la corruption viole le contrat social, discrédite l'administration, sape la confiance de la population envers leurs institutions et leurs gouvernants et par voie de conséquence fragilise le processus de démocratisation. Malgré son importance, la corruption reste un phénomène statistiquement opaque. Si les études récentes montrent que la corruption inhibe la croissance (World Bank, 2000), les indicateurs mobilisés, comme ceux développés par «*Transparency International* » restent très fragiles. En particulier, ils mesurent la perception de la corruption et non son incidence réelle.

A partir de 1995, MADIO s'est intéressé à la question et a cherché à élaborer une méthodologie pour appréhender l'ampleur du phénomène par voie d'enquête auprès des ménages (Razafindrakoto, Roubaud, 1996). Non seulement, les Tananariviens identifiaient la corruption comme la principale entrave au développement du pays, mais près de la moitié d'entre eux en avaient été personnellement victime. En 1998, l'amélioration de la situation économique, en particulier à travers l'augmentation du salaire des fonctionnaires, semble avoir réduit l'incidence de la corruption (30%), mais les niveaux restent toujours aussi inacceptables. La publication des résultats de cette enquête a bien sûr fait la une des journaux («*Haro sur la corruption !* », voir ci-dessous). Il n'était alors plus possible d'ignorer ce problème. En s'appuyant sur les chiffres de MADIO, épaulés par la prise de conscience internationale de la nécessité de lutter plus activement contre ce fléau, le ministère de la justice s'est mobilisé pour mettre en place un dispositif de répression. Nous reproduisons ci-dessous un extrait de l'Exposé des motifs du projet de loi sur la lutte contre la corruption (rejeté en Conseil de Gouvernement en 1999) :

« ... Il est important de rappeler que, selon les résultats de l'enquête statistique réalisée au mois de mai 1995 dans le cadre du projet «*MADIO* », cofinancé par le Ministère français de Coopération et de l'Union européenne : «*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* ». «*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* ». *Quelle que soit la crédibilité de cette enquête et les interprétations dont elle fait l'objet, il est indéniable que la corruption constitue à Madagascar un phénomène social... aussi convient-il de combattre la pratique de la corruption avec la dernière énergie* ».



3.6. La question ethnique et les castes : faut-il lever les tabous ?

Le spectre des déchirements ethniques hante l'Afrique sub-saharienne. Au-delà de ses déchaînements paroxystiques, symbolisés par le génocide rwandais, l'histoire du Continent montre que cette question est toujours à la merci de manipulations des entrepreneurs politiques. Si à Madagascar, société pluriethnique, les tensions ethniques n'ont jamais atteint l'intensité observée dans d'autres pays, elles restent en filigrane de toute une série d'événements passés et présents, conditionnant la trajectoire du pays. Le problème ethnique n'est pas seulement politique, il est aussi économique, des travaux récents tendant à montrer que le «fractionnement ethnique » réduisait la croissance. MADIO a donc décidé d'aborder cette question en introduisant un module spécifique sur les questions ethniques et de castes dans l'enquête-emploi 1997.

L'étude tirée de cette enquête montrait que d'une part les malgaches avaient une conception plus culturelle que raciale de l'ethnie, et que l'origine ethnique ne constituait pas un problème réel sur le marché du travail et l'insertion en ville, contrairement à certaines rumeurs alarmistes. En revanche, la survivance des castes, fondées sur l'esclavage et abolies au siècle dernier étaient toujours présentes et faisaient l'objet de discrimination forte dans l'accès à l'emploi. Ces résultats, largement relayés par la presse, firent l'objet d'un intense débat public, marque de l'intérêt de la population pour cette thématique. Si l'immense majorité accepta les conclusions de l'étude, ce qui contribua à apaiser les tensions latentes, une petite minorité d'extrémistes, défenseur de thèses ouvertement «ethno-fascistes », ont réagi violemment en attaquant le projet MADIO avec virulence, dans les médias locaux mais aussi à travers un forum sur internet. La question qui reste posée est de savoir si la politique de l'autruche de la plupart des pays africains, qui s'est traduite par l'occultation de la question ethnique dans les statistiques officielles est la meilleure réponse à donner aux divisions ethniques potentielles. La réponse de MADIO a été au contraire d'aborder frontalement le sujet pour éviter que des idées reçues et fausses puissent continuer à se propager. Il convient cependant de s'interroger sur l'attitude à tenir si les résultats avaient conduit à identifier un problème ethnique réel, au risque de le porter au devant de la scène et d'aviver les tensions.



3.7. Le rôle des intermédiaires démocratiques : les partis politiques reprennent la balle au bond

En 1997, MADIO a également greffé aux modules socio-politiques de l'enquête-emploi un volet portant sur le rôle des partis et de la classe politique. L'analyse qui en était tirée montrait la profonde désillusion des Tananariviens quant aux bienfaits de la démocratie. Ce retournement, contrastant fortement avec l'enthousiasme populaire pour la transition du début des années 90, s'expliquait largement par le rejet unanime de la classe politique. 95% d'entre eux déclaraient que les élus ne défendent que leurs intérêts personnels (Roubaud, 2000). Les conclusions de l'étude proposaient quelques pistes pour y remédier : conditions de représentativité pour la constitution des partis politiques, mode de financement et celui des campagnes électorales, déclaration de la fortune et de l'enrichissement personnel des représentants (Pierre-Bernard et alii, 1998).

La diffusion de ces résultats a conduit la classe politique à réagir. Ainsi, une bonne partie de des recommandations de MADIO a été reprise dans le document final de la table ronde «concertation sur l'éthique politique», qui s'est tenue au premier trimestre 1999, à l'instigation du LEADER-FANILO, le deuxième parti politique de Madagascar. Durant deux jours, ce parti a invité les représentants des principales formations politiques à faire le point sur les pratiques politiques en vigueur et élaborer une stratégie de «moralisation» de la vie politique. Cependant, malgré les bonnes intentions et un diagnostic sans complaisance, les résolutions de cette concertation sont restées jusqu'aujourd'hui lettre morte. Ceci montre que l'auto-régulation a peu de chance d'aboutir. L'adhésion volontaire, plus ou moins ferme, est insuffisante et l'intervention de l'Etat pour légiférer et faire respecter les codes établis s'avère incontournable.



CONCLUSION

La nouvelle donne démocratique en Afrique offre à la statistique publique de nouveaux horizons encore largement inexploités. Sa mission ne doit plus se borner à fournir aux seules autorités des informations économiques, dont l'expérience passée a montré le peu de cas qu'elles en faisaient. L'autonomisation des acteurs (ménages, entreprises) nécessaire au bon fonctionnement de l'économie de marché, comme l'accès de la population à l'information pour promouvoir le plein exercice de la citoyenneté exigent que le système statistique mette au cœur de ses priorités l'irrigation de la société civile en données et analyses sur les principaux problèmes de société. C'est cette fonction de renforcement du débat public qui doit donner tout son sens aux activités statistiques. C'est à ce prix qu'elles pourront enfin remplir effectivement leur mission de service public pour contribuer pleinement au renforcement de la démocratie et partant, retrouver leur crédibilité perdue. L'expérience du projet MADIO à Madagascar montre qu'une telle politique n'est pas hors de portée. Contrairement à une idée reçue, En s'appuyant sur les enseignements de l'expérience malgache, cette approche mériterait d'être étendue à d'autres pays africains, voire même au-delà, dans les nombreux pays en développement où la statistique n'a pas encore réussi à imposer la place qui lui revient. Evidemment, la nature plus ou moins autoritaire des régimes en place est susceptible de contrecarrer cette ambition. Mais, il revient alors aux bailleurs de fonds internationaux, soit directement, soit en appuyant la société civile, d'exercer une pression sur les autorités pour «libérer» la statistique publique.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Instat, Banque Centrale (1998). Perspectives macro-économiques et politiques publiques : la question fiscale. Revue Economie de Madagascar n°3. Madagascar.

Pierre-Bernard A., Ramaraoson F., Razafindrakoto, M., Roubaud, F. (1998). Partis et classe politique : les intermédiaires démocratiques jouent-ils leur rôle ? Madio n°9736/E. Madagascar.

Razafindrakoto, M., Roubaud, F. (1997). Les entreprises franches à Madagascar. Economie d'enclave ou promesse d'une nouvelle prospérité ? Revue Economie de Madagascar n°2. Madagascar.

Razafindrakoto, M., Roubaud, F. (1996). Ce qu'attendent les Tananariviens de la réforme de l'Etat et de l'économie. Politique Africaine n°61. Karthala. Paris.

Roubaud, F. (2000a). Identités et transition démocratique : l'exception malgache ? L'Harmattan/Tsipika. Paris.

Roubaud F. (2000b). Enquêtes auprès des ménages et élections politiques dans les pays en développement : l'exemple de Madagascar. Conférence AISO « Statistiques et droits de l'homme ». Montreux.

Roubaud, F., ed. (1999). De l'information statistique à l'analyse économique au service du débat démocratique: le projet MADIO à Madagascar. Stateco n°92/93, 1999 1/2. INSEE. Paris.

World Bank (2000). Attacking Poverty. World Development Report 2000/1. Washington.

