

# **Chapitre 1**

## **Une crise politique avant tout**

Jérôme Ballet et Patrick Rasolofo

### **1. Introduction**

L'état d'une société peut en partie s'évaluer à partir de son capital social. Putnam (1995) a souligné que le déclin de la société américaine pouvait se comprendre à partir du déclin de son capital social. Le capital social se définit comme « les caractéristiques des organisations sociales telles que la confiance, les normes, et les réseaux qui peuvent accroître l'efficacité de la société en facilitant la coordination des acteurs » (Putnam, 1993, p.167). Le capital social se décline au niveau vertical des relations entre les individus et l'Etat ou le gouvernement, aussi appelé capital social gouvernemental ; et au niveau horizontal entre les individus ou entre les communautés d'individus, appelé aussi capital social civil (Collier, 1998 ; Narayan, 1999)<sup>5</sup>.

Une période de crise, comme celle qu'a vécue Madagascar en 2009, est évidemment une période de tensions sur le capital social, aussi bien au niveau vertical qu'horizontal. Au niveau vertical, la perte de légitimité du gouvernement risque d'affecter la confiance des individus dans l'administration ; cette dernière étant aussi affectée

---

<sup>5</sup> Pour une bonne discussion de ces concepts voir notamment Sirven (2003).

directement dans son fonctionnement par la crise. Au niveau horizontal, des tensions peuvent surgir au sein de la population en raison des soutiens plus ou moins marqués ou avérés à un parti ou un autre. Les fortes tensions qui se sont produites dans la capitale en sont un bon exemple. Les manifestations organisées à l'appel d'Andry Rajoelina sont contrées par des manifestations organisées pour le soutien à Marc Ravalomanana. Qu'en a-t-il été dans les zones rurales ?

Ce chapitre souligne que la crise de 2009 à Madagascar est avant tout une crise politique. Elle a eu pour effet de dégrader un peu plus le capital social vertical sans toutefois avoir de répercussions significatives sur le capital social horizontal en zones rurales. Cependant, ses effets sur la population sont loin d'être négligeables. Ils concernent les activités économiques. Si la crise est politique, elle a des répercussions économiques significatives, qui à leur tour pourraient induire de plus fortes tensions sociales.

Ce constat découle de l'examen des tensions sur le capital social aux niveaux vertical et horizontal à partir d'un certain nombre d'éléments d'information collectés lors de l'enquête. Tout d'abord, nous examinons les effets de la crise sur les dysfonctionnements des administrations. Puis, nous analysons la perception de la crise par la population et les comportements en matière de civisme. Les résultats de l'enquête montrent alors clairement que le capital social horizontal est peu affecté et que la crise se joue surtout au niveau des conflits entre décideurs politiques nationaux et internationaux. Mais cette crise politique a des impacts économiques significatifs qui se transcrivent à travers l'abandon des projets de développement et la baisse des recettes fiscales pour les administrations, ainsi que des taux de remboursement des emprunts plus faibles. C'est donc avant tout la population qui en souffre.

## **2. Les dysfonctionnements des administrations**

Les dysfonctionnements des administrations observés lors de la crise sont relatifs à deux mécanismes : d'une part, un mécanisme de rivalité politique au sein même des administrations, en particulier pour leur direction, qui se répercute sur les prises de décision et la hiérarchie des procédures de mise en œuvre des décisions ; d'autre part, un mécanisme de blocage de la machine administrative pour des raisons financières.

Concernant le premier mécanisme, les bouleversements politiques qui ont secoué le pays ont été accompagnés de changements de postes au niveau des administrations régionales. Lorsque ces substitutions de postes se sont faites dans les règles, comme à Alaotra ou à Manakara, la continuité des services publics paraît avoir été à peu près assurée. On observe par ailleurs que, lorsque les chefs de service ont été maintenus, à l'exemple de la région du Vakinankaratra, la continuité des activités a été bien assurée. En revanche, dans les autres cas, des conflits internes ont surgi. Dès lors, la compétence est devenue un facteur moins important que le fait d'avoir des relations en haut lieu.

Il faut cependant noter que, malgré les tensions au niveau des postes clés de l'administration, le personnel de base a globalement continué à assurer les services aux usagers. Les jours de grève ont peu duré au sein même des administrations régionales, quelques responsables ayant même pu continuer à travailler dans des lieux éloignés sans prendre de risques, comme cela a été observé à Manakara.

Concernant le second mécanisme, un ralentissement de la machine administrative a été observé en raison des restrictions budgétaires. Parfois, comme c'est le cas des régions Itasy et Fitovinany, le paiement des salaires du personnel est même devenu irrégulier. A ces restrictions

budgétaires se sont ajoutées les baisses d'impôts locaux liées à l'impact de la crise sur l'économie. Le recouvrement des impôts locaux s'est fait avec difficultés, occasionnant des trous dans les recettes fiscales nécessaires au bon fonctionnement des services publics (cf. section 6 infra).

Les dysfonctionnements de l'administration ont finalement été produits essentiellement en raison des difficultés financières et des conflits de pouvoir. En ce sens, l'implication continue de la plupart du personnel de base reflète un certain état de cette crise. Plus qu'une crise sociale, elle est une crise politique ayant de fait des répercussions sociales. La faible implication des personnels administratifs dans le « jeu » politique de la crise souligne cette disjonction entre la population d'un côté et les décideurs en conflits de l'autre côté.

### **3. Perception de la crise par la population**

Afin d'entrevoir la perception de la crise par les populations rurales, une question leur a été posée sur les fondements de cette crise. Dans la grande majorité des observatoires, les ménages ruraux ont pointé du doigt l'égoïsme des dirigeants, suivi du monopole, surtout dans les régions Sofia, Sava et Fitovinany, réputées pour les productions de cultures industrielles et d'exportations (tabac, vanille, café). Cependant, dans la région Alaotra et dans la région Vakinankaratra où se trouvent une rizerie et une laiterie industrielles du groupe Tiko<sup>6</sup>, peu de paysans ont déclaré le fait du monopole. Enfin, beaucoup de ménages (près de 70%) dans les observatoires de Hautes Terres (Itasy et Vakinankaratra) se sont abstenus de se prononcer (tableau 1.1).

---

<sup>6</sup> Groupe agro-industriel appartenant à l'ancien Président de la République, Marc Ravalomanana.

**Tableau 1.1. Fondements de la crise**

Régions	Monopole (%)	Pas de liberté d'expression (%)	Egoïsme des dirigeants (%)	Amalgame entre affaires d'Etat et affaires personnelles	Amalgame entre affaires d'Etat et religion (%)
Alaotra	17	17	41	25	22
Fitovinany	39	27	48	27	29
Itasy	21	17	32	22	11
Sava	41	22	55	27	22
Sofia	33	27	55	23	17
Vakinankaratra	13	5	22	6	-

Source : enquête ROR/OdR, nos propres calculs

Ces résultats soulignent la disjonction entre la population et le pouvoir politique. Ils indiquent aussi d'une certaine manière que la population perçoit la crise avant tout comme une crise politique liée à des volontés individuelles de s'accaparer les richesses.

Par ailleurs, au-delà de cette distanciation entre la population et le pouvoir politique, les zones rurales semblent marquées également par une relative mise à l'écart de la vie politique qui se déroule dans la capitale. Ainsi, une question de l'enquête portait sur le sujet de l'amnistie des prisonniers politiques<sup>7</sup>. Or beaucoup de ménages n'ont pas semblé au courant du sujet (tableau 1.2). Pour ceux qui se sont exprimés, une minorité s'y oppose.

**Tableau 1.2. Perceptions sur l'amnistie**

Régions	Contre (%)	Pas informé (%)
Alaotra	11	35
Fitovinany	6	42
Itasy	13	29
Sava	5	13
Sofia	8	31
Vakinankaratra	10	49
Total	9	32

Source : enquête ROR/OdR, nos propres calculs

Ces résultats soulignent, qu'à la distanciation sociale entre la population et le pouvoir politique, s'ajoute une distanciation géographique. La crise apparaît alors bien

<sup>7</sup> L'amnistie au sujet de toutes les affaires politiques ayant précédemment eu lieu à Madagascar est débattue dans toutes les rencontres visant à la sortie de crise, comme préalable à une « Réconciliation nationale ». Des divergences portent sur la période couverte par cette amnistie, notamment sur ce qui concerne la crise de 2009.

comme une crise politique de laquelle la population rurale se sent relativement éloignée.

#### **4. Peu d'impact sur le civisme**

Le constat de distanciation de la population par rapport à la crise laisse penser qu'elle n'a probablement pas un impact majeur sur le comportement des ménages, notamment en matière de civisme. En effet, si la crise a provoqué des dissensions fortes entre les acteurs politiques majeurs nationaux comme internationaux, elle semble en revanche avoir eu peu d'impact sur le comportement des ménages en matière de civisme. Les événements politiques n'ont démotivé qu'une petite frange des ménages à participer à la vie en société puisque plus de 80% ont continué de s'impliquer dans les réunions et les travaux du fokontany<sup>8</sup> (tableau 1.3). Et quand une démotivation assez conséquente a été observée, elle n'est pas attribuable en totalité à la crise. Ainsi dans l'observatoire de la région Sava, plus particulièrement à Lohanantsahabe, la démotivation a touché plus de 20 % de la population à cause du comportement du chef de fokontany, sans qu'il y ait directement un lien avec les événements politiques dans le pays.

Globalement, le travail du fokontany, notamment les travaux administratifs (délivrance des certificats de résidence, etc.), le développement du village et la régulation de la vie sociale, ont continué de se dérouler normalement malgré la crise politique (tableau 1.4). On observe même une proportion importante des ménages constatant une amélioration du travail du fokontany. Même si dans les régions Sofia, Alaotra et Sava, une proportion

---

<sup>8</sup> Le fokontany est une subdivision administrative de base au niveau de la commune. Anciennement assimilé au village, son statut actuel peut comprendre plusieurs hameaux, villages, secteurs ou quartiers selon leur étendue et leur densité démographique (MPRDAT, 2007).

non négligeable des ménages déclare une dégradation des services du fokontany, ces insatisfactions sont surtout liées aux perceptions des cotisations, non suivies de travaux communautaires effectifs, ou au manque de leadership du président du fokontany.

**Tableau 1.3. Changements dans la participation à la vie en société**

Régions	Moins (%)	Pas de changement (%)	Plus (%)	Total (%)
Alaotra	11	70	19	100
Fitovinany	5	69	26	100
Itasy	14	75	11	100
Sava	19	55	27	100
Sofia	11	66	23	100
Vakinankaratra	2	65	33	100

Source : enquête ROR/OdR, nos propres calculs

**Tableau 1.4. Appréciation du travail du fokontany depuis janvier 2009**

Régions	Amélioration (%)	Dégradation (%)	Pas de changement (%)	Nsp (%)	Total (%)
Alaotra	34	22	41	3	100
Fitovinany	40	5	52	3	100
Itasy	33	11	56	-	100
Sava	23	41	31	5	100
Sofia	17	23	50	9	100
Vakinankaratra	43	5	48	5	100

Source : enquête ROR/OdR, nos propres calculs

## 5. Une interruption forcée des projets de développement

Si la crise est avant tout politique, elle engendre des répercussions économiques fortes. Les premières implications économiques et sociales d'envergure sont liées à l'interruption forcée des projets de développement. Depuis le début de la crise, la mise au ralenti ou encore la suspension à durée indéterminée des activités des projets tels que ceux financés par la Banque mondiale, le PSDR<sup>9</sup>, le FID<sup>10</sup>, le BVPI<sup>11</sup>, a concerné à peu près toutes les zones rurales malgaches. Certaines régions ont été particulièrement affectées dans la mesure où avant la crise elles avaient déjà perdu de nombreux projets de développement, par exemple le MCA<sup>12</sup> et le projet PIC<sup>13</sup> dans la région Vakinankaratra.

Le maintien de certains projets, à l'exemple des guichets fonciers, résulte généralement d'un approvisionnement financier reçu avant l'intensification des désaccords entre le gouvernement et les bailleurs de fonds. Enfin, malgré la crise, certains projets ont continué de fonctionner grâce à l'absence de désengagement total de certains bailleurs. Ainsi dans la région Alaotra Mangoro, le BVPI a continué,

---

<sup>9</sup> Projet de Soutien au Développement Rural. Projet de la Banque mondiale pour l'appui des structures de développement rural et des producteurs ruraux.

<sup>10</sup> Fonds d'Intervention pour le Développement. Appui de la Banque mondiale à la réalisation d'infrastructures sociales et de routes.

<sup>11</sup> Projet Bassins Versants-Périmètres Irrigués. Appui de la Banque mondiale à l'amélioration des infrastructures d'irrigation et à la viabilisation des périmètres irrigués.

<sup>12</sup> Millenium Challenge Account. Appui des Etats-Unis pour la promotion de l'agribusiness et de l'intégration des filières agricoles.

<sup>13</sup> Pôle Intégré de Croissance. Projet américain de concentration d'appuis relatifs à l'agribusiness. Le Vakinankaratra, identifié en tant que pôle de développement, fait partie de la demi-douzaine de régions bénéficiant de ces appuis à Madagascar.

par le biais du financement AFD (Agence Française de Développement), de soutenir le travail de curage du canal de la plaine de Mangabe et d'autres activités.

Etant donné le poids économique des projets de développement dans la création d'emplois directs et indirects à Madagascar, que ce soit au niveau du secteur public ou du secteur privé, l'interruption des projets de développement a constitué un fait majeur de la crise. Il existe des projets maintenus en activité pour quelques-uns de ces différents organismes, cependant il s'agissait essentiellement des activités déjà en cours et soumises à des échéances plus ou moins proches, d'activités de nature humanitaire, ou d'activités relevant de dispositions spécifiques.

## **6. Et un effet significatif sur la fiscalité**

La crise politique s'est traduite par une crise économique affectant les recettes de l'Etat. Les administrations concernées ont enregistré une diminution très significative des recettes fiscales dans les six régions durant le premier semestre par rapport à la même période de l'année passée (cf. tableau 1.5). Le constat est le même au niveau des communes rurales concernant les impôts locaux (tableau 1.6).

Cette situation se reflète également de manière palpable au niveau des ménages enquêtés, avec une forte réduction de la proportion de ménages payeurs d'impôts (cf. tableau 1.7), sauf sur le site d'Androkavato où la proportion est passée de 44% à 63%.

**Tableau 1.5. Evolution de la perception d'impôts au niveau des centres fiscaux au cours des premiers semestres 2008 et 2009**

	% des contribuables ayant payé des impôts		% des impôts réalisés par rapport à l'objectif du 1er semestre	
	2008	2009	2008	2009
CENTRE FISCAL				
Ambatondrazaka	100%	67%	100%	43,50%
Miarinarivo	80%	60%	85%	65%
Sambava	80%	55%	80%	< 50 %
Antsohihy	50%	50%	100%	80%

Source : Centres fiscaux – données compilées par le ROR et l'OdR

Plusieurs facteurs entrent en jeu dans cette réduction (tableau 1.8) :

- La non-réception de l'avis de paiement est la première raison de non-paiement, et concerne 19 % (Ivato/Fivovinany) à plus de 80 % des non-payeurs (Tsarahasina/Sofia).

- En second lieu, les ménages mentionnent la baisse de leurs revenus comme raison principale de non-paiement : 9 % des non-payeurs (Tsarahasina) à 45 % (Ampohibe). La raréfaction des collecteurs et la baisse des prix du riz au producteur en raison de l'existence du riz vendu à 500 ariary ont été cités par les enquêtés comme raisons principales de cette baisse de revenus (cf. chapitre 6 sur la politique du prix à 500 ariary).

- Le manque d'informations est également mentionné par 20 % des non-payeurs à Androkavato, ainsi que l'attente d'une stabilité politique (10%).

**Tableau 1.6. Evolution de la perception d'impôts et de ristournes au niveau des communes au cours des premiers semestres 2008 et 2009**

	% des contribuables ayant payé des impôts		% d'impôts et taxes réalisés par rapport à l'objectif du 1er semestre		% ristournes réalisées par rapport à l'objectif du 1er semestre	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Commune rurale d'Ampitatsimo	80%	68%	ND	7%	50%	15%
Commune Urbaine d'Antsohihy	60%	80%	60%	80%	70%	50%
Commune Urbaine Antsirabe	40%	30%	40%	30%		
Commune Rurale Faravohitra, District de Faratsiho	70%	75%	80%	13%	100%	41%
Commune Urbaine de Manakara	60%	30%	40%	30%	40%	20%
Commune Rurale d'Ivato, District de Vohipeno	2%	0%	2%	0%	84%	0%
Commune urbaine de Sambava	70%	40%	70%	40%	ND	ND
Commune urbaine de Miarinarivo	ND	ND	80%	55%	ND	ND

Remarque : les impôts, les taxes et les ristournes réalisés durant les six premiers mois 2009 ont été nuls dans la commune rurale d'Ivato.

Source : enquête ROR/OdR, données compilées par nos soins

Face à cette situation, des comportements contrastés ont été observés. Du côté des responsables fiscaux, ils ont adopté des solutions d'application d'une fiscalité de proximité, et la distribution de dépliants de sensibilisation afin de pallier à cette baisse vertigineuse des rentrées fiscales. En revanche, au niveau des régions, des incitations à ne pas payer d'impôts ont été proférées au cours des manifestations politiques du premier semestre. Cette divergence de comportement traduit une fois de plus l'écart

entre le personnel de base de l'administration qui a tenté de maintenir les services en fonction et les responsables politiques qui ont joué sur la corde sensible des revenus pour faire pression sur leurs adversaires. Ces comportements de manipulation ne sont pas neutres puisqu'ils ont des implications économiques et sociales fortes en pénalisant le fonctionnement des administrations. La crise politique par ce biais joue sur l'activité économique.

**Tableau 1.7 Evolution de la proportion de ménages payeurs d'impôts**

Régions	Payeurs d'impôts en 2008 (%)	Payeurs d'impôts en 2009 (%)
Alaotra	64	14
Fitovinany	19	5
Itasy	70	22
Sava	33	13
Sofia	70	11
Vakinankaratra	44	44

Source : enquête ROR/OdR, nos propres calculs

**Tableau 1.8. Raisons de non-paiement d'impôts en 2009**

Raisons	Alaotra	Fitovinany	Itasy	Sava	Sofia	Vakinankaratra
Baisse des revenus du ménage	23	32	14	43	9	19
Non reconnaissance du pouvoir	-	-	-	2	-	-
Manque d'informations	2	13	2	2	5	12
Attente d'une stabilité politique	-	6	2	5	2	8
Autres	18	13	24	2	-	35
Non-réception de l'avis de paiement	57	19	55	43	81	27
Hausse des impôts	-	10	-	-	2	-
Impôts plus élevés que pour les autres ménages	-	6	2	2	-	-
Total	100	100	100	100	100	100

Source : enquête ROR/OdR, nos propres calculs, septembre 2009

## **7. Des remboursements d'emprunt plus faibles**

Les manipulations politiques ne se sont pas limitées au non-paiement de l'impôt. Elles ont aussi concerné dans certaines régions, par exemple dans l'Alaotra, le non-remboursement des crédits.

Cependant, les retards de paiements ou les non-paiements ne peuvent être attribués principalement à la manipulation politique. Ils sont surtout le résultat d'une situation économique catastrophique à la suite de la crise politique, conjuguée avec une conjoncture internationale défavorable sur les produits d'exportation. Ainsi, pour la région Fitovinany, les institutions de microfinance ont connu des problèmes de recouvrement de crédit : le taux de recouvrement de 16 % en 2008 est passé à 4-5 % en 2009.

Cette baisse peut être liée à l'insécurité liée à la crise politique associée à la mauvaise conjoncture internationale pour certains produits d'exportation. Ainsi, pour la filière café, l'insécurité a entraîné une baisse du nombre de collecteurs. Tandis que dans la région Sava, si peu d'impacts ont été ressentis sur le secteur de la microfinance, un ralentissement significatif des activités s'est fait sentir en raison de la chute du prix de la vanille (cf. chapitre 7).

## **8. Conclusion**

La crise politique s'est déroulée en grande partie en dehors de l'implication de la population en zones rurales. Cependant, des effets sur les comportements des ménages se sont fait malgré tout sentir en matière de paiement d'impôts et de remboursement de crédits. Ces comportements ne font qu'accroître le fossé qui sépare le gouvernement et la population, l'impôt n'étant pas perçu

par la population comme un outil fiscal au bénéfice de la collectivité et de leur bien-être, mais un moyen de contrôle sur leur activité par le gouvernement et les administrations. En ce sens, la crise a amplifié la dégradation du capital social vertical, déjà particulièrement faible dans le pays. Elle s'est traduite par ailleurs par des effets néfastes conséquents sur les activités économiques.

## Références

- Collier P. (1998). Social Capital and Poverty, Social Capital Initiative, Working Paper n°4, Washington, DC.: World Bank.
- Narayan D. (1999). Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty, Social Capital Initiative, Research paper, Washington: World Bank.
- Putnam R.D. (1995). Bowling Alone: America's Declining Social Capital, *Journal of Democracy* 6: 65-87.
- Putnam R. D. (1993). *Making Democratic Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.
- Sirven N. (2003). "L'endogénéisation du rôle des institutions dans la croissance économique ou la (re)découverte du capital social", in J. Ballet et R. Guillon (eds), *Regards croisés sur le capital social*, Paris : L'Harmattan (57-90).
- Republikan'i Madagasikara. Ministère auprès de la Présidence de la République, chargé de la décentralisation et de l'aménagement du territoire (2007). Décret N° 2007-151 modifiant certaines dispositions du Décret n°2004-299 du 03 mars 2004, fixant l'organisation le fonctionnement et les attributions du fokontany.

Ballet Jérôme, Rasolofo P. (2010)

Une crise politique avant tout

In : Andriananirina N. (ed.), Rabevohitra N. (ed.), Ballet Jérôme (ed.), Rasolofo F. (ed.). *Madagascar dans la tourmente : analyses socioéconomiques de la crise en zones rurales*

Paris : L'Harmattan, p. 17-32. (Ethique Economique)

ISBN 978-2-296-13791-2