

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

par

Mireille Razafindrakoto, François Roubaud

**Institut de recherches pour le développement (IRD), unité de recherches
Développement, Institutions et Analyses de long terme (DIAL)**

Communication présentée à la conférence internationale

**« Les Institutions Africaines de Recherche Economique et les
Politiques de Développement : Défis et Opportunités »**

Dakar, 28 et 29 janvier 2005

organisée par le

Secrétariat d'appui institutionnel à la recherche économique en Afrique

(SISERA)

Dakar – janvier 2005

Résumé

La participation de la population au processus d'élaboration et de suivi des Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté (DSRP) est aujourd'hui préconisée pour favoriser la réussite des programmes mis en oeuvre. Mais ce principe « participatif » ne peut être effectif que si le public a accès à une information de qualité étayée par des analyses fiables et pertinentes. Les centres de recherche en économie ont ainsi un rôle crucial à jouer. 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. A travers des exemples concrets, nous montrons l'importance de la mobilisation de la presse pour démultiplier l'audience des informations économiques. 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

Public participation in the formulation and follow-up process for the Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) is today advocated as a way of enhancing the success of the programs implemented. This "participatory" principle, however, can be effective only if the public has access to high quality information supported by reliable, relevant analyses. Economic research centres have a crucial role to play in this process. This paper describes the MADIO project, an innovative experiment in Madagascar, where the imaginative linkage between statistical production, economic analysis, and the dissemination of results has had a major impact on public debate. Using concrete examples, we will demonstrate the importance of mobilizing the press to expand the audience for economic news. We will also underscore the need for innovation leading to consideration of new issues, directly related to current realities and the demands of society.

Introduction

La participation de la population au processus d'élaboration et de suivi des politiques est aujourd'hui préconisée pour favoriser la réussite des programmes de développement. Ce principe « participatif » est notamment prôné par les institutions internationales avec le lancement de l'initiative autour des Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté (DSRP). Cet objectif de faire participer les citoyens aux choix politiques s'inscrit dans le mouvement de démocratisation du continent africain, en cours depuis une décennie. Les possibilités pour la société civile de s'organiser et de peser sur les décisions publiques s'accroissent. A cela s'ajoute la libération des médias pour concourir à la dynamisation des débats publics.

Ce contexte de renforcement du rôle de la population (« *empowerment* ») avec en corollaire l'accent mis sur la responsabilité démocratique (« *accountability* ») – imposant à l'État de rendre compte de ses actions devant les citoyens – ouvre de nouvelles perspectives aux pays pauvres d'Afrique. Mais ces dernières ne peuvent se réaliser que si le public a accès à une information de qualité étayée par des analyses fiables et pertinentes. Pour qu'un débat public sur les principaux problèmes de la société puisse avoir lieu et être fructueux, les chercheurs économiques ont un rôle crucial à jouer.

Dans cette contribution, suivant l'objectif d'établir la connexion – aujourd'hui quasiment inexistante – entre les résultats des analyses et les choix de politiques économiques dans les pays pauvres, nous commençons par proposer un diagnostic rapide des problèmes et des défis auxquels les communautés scientifiques du Sud et leurs partenaires du Nord sont confrontés. Nous présentons ensuite l'expérience novatrice du projet MADIO à Madagascar. Nous montrons comment les options stratégiques opérées ont permis, d'une part, de susciter l'intérêt de la société civile et des décideurs pour les analyses économiques, et d'autre part, d'amener les économistes à aborder les questions-clefs d'actualité portant sur les enjeux des politiques économiques.

En particulier, 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 insistons sur 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 économistes, et notamment aux chercheurs, 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.

I. - La recherche économique appliquée face au défi d'instruire les décisions dans les pays pauvres

Les difficultés de communication entre le « savant » et la « société » constituent un problème récurrent qui n'est pas spécifique aux pays en développement. L'importance de la recherche et le rôle que doivent jouer les chercheurs sont sujets à débat même dans les nations où les modalités des échanges entre la communauté scientifique, le grand public et les sphères du pouvoir sont mieux définies. Le dilemme existe bel et bien entre d'une part, le besoin de recul et d'indépendance du chercheur – pour ne pas être soumis à la pression de la demande immédiate et afin de mener des réflexions approfondies dans la durée et sur le long terme – et d'autre part, la nécessité de répondre à une demande sociale en fournissant des éclairages sur des thèmes d'actualité.

Les conditions socio-politiques et économiques dans les pays pauvres rendent le problème encore plus complexe. En se focalisant sur le domaine qui nous intéresse, celui de l'économie, le constat est celui de l'absence de liens entre analyses et politiques économiques. Les mécanismes et les canaux habituels de transmission et de diffusion des résultats des recherches sont soit inexistants soit non opérationnels. On assiste à un cercle vicieux :

- D'un côté, faute de demande, les travaux d'analyses ne sont pas valorisés au niveau national. Ainsi, les études restent au stade de la littérature grise, dans les tiroirs des bureaux, ou quand elles sont publiées, elles le sont dans des revues étrangères, en dehors du pays. Dans des pays où bien souvent photocopier un document relève d'un parcours du combattant, les analyses sont difficilement accessibles pour les potentiels utilisateurs ;
- De l'autre, les décideurs se sont habitués à naviguer à vue dans un contexte de pénurie d'informations. En conséquence, ils ne cherchent plus ni à mobiliser les rares analyses existantes ni à solliciter les économistes susceptibles de partager leurs connaissances ou réflexions sur les résultats prévus ou effectifs des politiques mises en œuvre ;
- Enfin, la qualité des recherches ne peut être assurée si elles ne cherchent à répondre à aucune demande. En l'absence d'une plate-forme où les résultats peuvent être débattus publiquement – avec les effets induits d'émulation et de reconnaissance selon les mérites – rien n'incite et ne

sanctionne les travaux des chercheurs. Ainsi, les meilleurs vont plutôt réaliser des travaux sur des thèmes et suivant les standards en vigueur au niveau international sans que cela ne corresponde forcément à la demande et aux besoins au niveau national.

De manière générale, il n'est pas aisé pour le chercheur de justifier sa place et sa légitimité dans la société. Cela est encore plus vrai dans les pays pauvres où les contraintes à gérer sont multiples, que ce soit en termes de moyens matériels, financiers et humains, que de temps, compte tenu de l'urgence des problèmes à résoudre. Les ressources limitées doivent alors être utilisées de façon optimale. Cela suppose des choix et des priorités à accorder à certaines thématiques – centrales et d'actualité –, à certaines approches – plus simples et peu coûteuses –, et à certains objectifs – apportant des enseignements pratiques en termes de politique économique (« *policy-oriented* »).

Concrètement, pour que la recherche économique – qu'elle soit menée au niveau national ou international – puisse être utile et mobilisable pour l'élaboration et le suivi des politiques dans les pays pauvres, elle doit faire face à deux défis majeurs qui sont intimement liés :

- Assurer la pertinence et la fiabilité des données statistiques sur lesquelles les analyses se fondent afin de garantir la qualité de ces dernières ;
- Choisir les approches et les outils adéquats en tenant compte des contraintes de ressources humaines ou matérielles.

1. Pertinence, fiabilité des données statistiques et qualité des analyses

Il convient de reconnaître au préalable que les connaissances sur les économies des pays pauvres, notamment d'Afrique, sont limitées. A titre d'illustration, on est en droit de s'interroger : dans combien de pays du continent est-on capable de statuer clairement sur l'évolution et les caractéristiques de la pauvreté et des inégalités au cours des dix dernières années ? Ce constat découle directement de l'inexistence ou de la faible qualité des informations statistiques – dont la disponibilité et la pertinence conditionnent toute analyse.

Le premier problème qu'il s'agit de résoudre porte sur la fiabilité des données statistiques et sur l'adéquation du dispositif existant pour fournir les informations les plus utiles pour la définition et le suivi des politiques de développement. Certes, les raisons de la déliquescence de l'appareil statistique résultent largement de la crise budgétaire qui touche l'ensemble de l'Afrique sub-saharienne – avec l'asphyxie financière des Etats et le manque de ressources humaines, contraintes sur lesquelles on reviendra par la suite. Mais il incombe également aux différents responsables (statisticiens, chercheurs, dirigeants politiques et bailleurs de fonds) de briser le cercle vicieux qui enferme producteurs et utilisateurs dans un système où la médiocrité des informations est acceptée, sinon considérée comme une fatalité. En fait, trois types d'effets pervers concourent à cet état de fait :

- En premier lieu, au niveau national, les données statistiques de faible qualité ne répondant pas au besoin, les utilisateurs potentiels, notamment les politiques, y ont de moins en moins recours. La demande en termes de statistiques est alors de plus en plus limitée, et les moyens (financiers et humains) alloués aux collectes de plus en plus restreints. On assiste alors à une pauvreté accrue de l'information disponible ;
- En deuxième lieu, la faible implication des utilisateurs potentiels des données (analystes et décideurs) dans la conception et la mise en œuvre des enquêtes, et réciproquement la participation limitée des responsables des opérations sur le terrain à la phase d'exploitation et d'analyse, nuisent à l'efficacité et à la pertinence du dispositif. Les premiers n'ont pas une pleine maîtrise des contraintes sous-jacentes aux enquêtes statistiques et des critères de base à respecter. Les seconds ne sont pas suffisamment sensibilisés sur l'intérêt et les finalités de l'opération statistique, et donc ne mesurent pas l'importance du degré de précision et de rigueur nécessaires. A ce cloisonnement des tâches dissociant la collecte et l'analyse vient s'ajouter la déconnexion entre, d'une part, les deux phases de production et d'exploitation des données et d'autre part, le processus de définition des politiques qui pourraient en être tirées. Dans de telles conditions, l'inadéquation et/ou la fiabilité limitée des informations recueillies ne sont guère surprenantes¹.
- Enfin, si la demande nationale en termes de statistiques est quasi-inexistante, ou plus exactement ne s'exprime plus, comme on l'a soulignée plus haut, paradoxalement, à l'instigation et avec le financement des institutions internationales, les enquêtes statistiques se sont multipliées depuis le début des années quatre-vingt-dix. La masse d'informations existantes et accessibles s'est indubitablement accrue. Mais dans le même temps, la qualité des données s'est tout aussi

¹ Pour des illustrations concrètes de la qualité très limitée des enquêtes statistiques, voir Razafindrakoto et Roubaud (2002).

indubitablement détériorée (Deaton, 1995)². Ce travers est largement sous-estimé. Le plus souvent, la diffusion des données ou des analyses qui en sont déduites dans des publications internationales sans qu'un diagnostic critique sérieux ne soit entrepris, conduit à légitimer des pratiques peu rigoureuses en termes de validation des résultats d'enquêtes. En fait, de manière générale, une plus grande importance doit être accordée au travail de terrain qu'il faudrait mieux valoriser en distinguant clairement les données de qualité de celles sujettes à caution.

En conséquence, si on fait l'état des lieux :

- D'une part, au sein des pays, les chiffres les plus fantaisistes circulent et la capacité à en faire la critique en retournant aux données de base (traitement primaire des enquêtes) est quasiment inexistante. Les statisticiens professionnels ont plus intérêt à « courir l'enquête », qui même mal faite aura au moins la vertu de leur procurer des ressources pour compenser des salaires dérisoires, qu'à assurer un minimum de cohérence.
- D'autre part, on assiste à une déconnexion croissante entre les producteurs de données et les analystes ou chercheurs. Les premiers n'ont aucune incitation à produire des données de qualité. Les seconds n'ont aucun intérêt à mentionner les problèmes rencontrés pour faire valider leurs analyses. Le fait que les analystes ignorent ou masquent les lacunes des enquêtes, et réalisent des études dont la validité est incertaine, n'incite pas en retour à la production d'informations fiables et pertinentes.

Concernant ce second point, il convient d'ajouter que l'exploitation de seconde main des enquêtes par les équipes d'universitaires du Nord ne concourt pas à l'amélioration de cette situation. Outre leur (souvent) faible connaissance du terrain, des conditions et des procédures de traitement de base (entretenue par l'absence de documentation), la logique de publication qui régit le monde universitaire et les critères d'évaluation des revues académiques ne les incitent pas à centrer leur attention sur la qualité des données. Trop souvent, un diagnostic critique un peu poussé conduirait à refuser d'utiliser les enquêtes en question. Mais accepter ce verdict reviendrait à se priver de l'avantage comparatif que constitue le fait d'avoir pu se procurer une base de données non encore exploitée par des concurrents potentiels. De plus, la survalorisation de la formalisation et de l'instrumentation (économétrique) par les économistes du développement contribue à accorder une importance marginale à la qualité des données utilisées. Ainsi dans la plupart des études, lorsque ce problème n'est pas simplement occulté, la démarche la plus courante consiste à le mentionner succinctement en introduction, pour ensuite dérouler le raisonnement et les conclusions, comme si la question de la qualité n'avait aucune importance sur les résultats obtenus. Enfin, et dans le meilleur des cas, lorsqu'une véritable évaluation des données est menée à bien, celle-ci n'a aucun impact dans le pays d'origine, tant la déconnexion entre les deux mondes (académique au Nord, technique et politique au Sud) est grande.

Finalement, la multiplication des enquêtes donne l'impression que la connaissance a progressé, mais les images que ces informations véhiculent pourraient n'avoir qu'un rapport très lointain avec les phénomènes qu'elles sont censées mesurer. C'est d'autant plus regrettable que les résultats de ces enquêtes sont ensuite compilés dans des bases de données internationales³. A ce titre, la responsabilité des organisations internationales, au premier rang desquels la Banque mondiale, et plus marginalement le PNUD, ne doit pas être minimisée. En publiant des bases de données internationales à partir d'informations souvent déficientes, voire absurdes, ces institutions, ainsi que certains chercheurs de renom, remplissent une fonction de légitimation qui dédouane les utilisateurs de toute précaution d'usage et incite à tous les abus. Cette logique perverse a été magistralement mise en lumière dans un article de J.-D. Naudet (2000).

Alors, plutôt que de publier allègrement des chiffres faux, vaut-il mieux ne rien diffuser du tout ? Une telle position est clairement intenable. Mais il convient de reconnaître que la définition des politiques est fonction de la qualité du diagnostic qui est porté, qui lui-même dépend en amont de la fiabilité des informations qui ont servi à sa formulation. L'enjeu est de taille puisque le sort de populations entières, parmi les plus démunies, en dépend. Il faut arrêter de faire semblant de savoir et rééquilibrer les efforts en faveur

² Pour tous ceux qui en douteraient, il suffit de comparer les publications tirées de la génération d'enquêtes entreprises à la suite des indépendances, dans les années soixante (entre autres pour l'Afrique francophone), avec une très forte composante d'assistance technique, et celles disponibles aujourd'hui. Ce constat permet en outre de montrer que les déficiences actuelles ne résultent pas d'un quelconque problème structurel lié aux difficultés insurmontables à saisir les activités, la consommation et les comportements des ménages en Afrique, mais sont la conséquence directe de plusieurs décennies d'ajustement budgétaire et d'affaiblissement institutionnel des administrations publiques africaines. Deaton (1995) donne une présentation synthétique des questions de qualité des données dans les PED.

³ A titre d'exemple, Deininger et Squire (1996) ont rassemblé, à partir de rapports d'enquêtes, une série de 2 600 observations sur les mesures d'inégalité, sur 112 pays pour la période 1947-1974. Seulement 700 d'entre elles sont jugées de « très bonne qualité », parmi lesquelles très peu en Afrique. Cette labellisation n'a cependant pas empêché des armées d'économistes de se lancer dans la production en série d'équations de croissance et sur les inégalités, sans la moindre précaution d'usage. Cette pratique est notamment dénoncée par Srinivasan (2001), Fields (1994) et pour les pays de l'OCDE : Atkinson et Brandolini (1999). Plus largement, la critique s'applique aussi bien pour la base de données de Summers et Heston sur les PIB en PPA ou encore celles de la Banque mondiale ou du FMI sur les séries de PIB et les principaux agrégats de la comptabilité nationale.

de l'information de base. Le travail ingrat et mésestimé des statisticiens doit retrouver la place première qui lui revient.

2. Le choix des approches et outils adéquats compte tenu des contraintes de ressources humaines et matérielles

Malgré la prise de conscience de l'importance des contraintes en termes de ressources humaines dans les pays pauvres, la communauté internationale bute toujours sur le problème récurrent de faiblesses des capacités aussi bien de l'administration, des milieux universitaires que de la société civile. Différents types de projets d'appui ont été et sont encore mis en œuvre : assistances techniques ponctuelles ou permanentes, stage de formation des cadres, création d'équipes, de cellules ou de structures soutenues financièrement, etc. Mais les résultats sont le plus souvent loin d'être convaincants. Les raisons de ces échecs sont diverses mais nous souhaitons insister sur deux d'entre elles :

- l'absence d'un environnement valorisant les compétences ;
- l'inadéquation des approches/instruments transmis, acquis ou proposés relativement au contexte et aux besoins prioritaires ;

a. Favoriser la création d'un environnement valorisant les compétences

La création (ou l'appui à) des structures d'analyse ou de recherche ne peut être véritablement efficace que s'il existe un public capable de juger, d'apprécier et de mobiliser les informations produites. La constitution d'une équipe solide, de taille suffisante, pour former un noyau dur pourrait ainsi être le premier critère à satisfaire. Ce noyau permet d'une part de favoriser un climat d'échanges et d'émulation entre ses membres, et d'autre part, d'atteindre la visibilité nécessaire pour susciter l'attention des potentiels intéressés par les analyses. Un individu isolé dans une structure peu efficace – souvent en déliquescence – aura du mal à valoriser ses compétences quelles qu'elles soient. Le second critère serait l'existence d'une audience plus large formée et sensibilisée à l'intérêt des analyses produites, capable d'en reconnaître les mérites mais également d'exercer une fonction critique. Cette condition suppose évidemment que les thèmes de recherche abordés correspondent à des questions susceptibles d'intéresser la société. Il convient ainsi d'instituer ou d'encourager les débats autour des analyses. Leurs auteurs sont alors mis à l'épreuve face à un public dont les connaissances peuvent contribuer à enrichir les recherches. Ces rencontres aident à créer un environnement incitatif pour des travaux de qualité.

En l'absence d'un tel environnement, le faible souci de rigueur dans les analyses produites prédomine. Pour illustrer ce problème, il n'est pas rare de constater qu'au niveau national, et dans une moindre mesure au niveau international, la publication de documents officiels truffés d'incohérences grossières (niveau et structure de consommation, incidence de la pauvreté, extrapolations douteuses, etc.), pour ne prendre que l'exemple des travaux sur la pauvreté) ne semble soulever aucune réaction.

b. Quelles approches et quels instruments pour une recherche au service des politiques ?

Faute d'une réflexion globale et d'une coordination – entre les services, les ministères mais aussi entre les bailleurs de fonds – pour une meilleure gestion des contraintes en ressources humaines, les compétences sont tiraillées entre les demandes. Ces dernières sont souvent trop ambitieuses et peu réalistes compte tenu des contraintes humaines et matérielles. A titre d'illustration, une même équipe restreinte à quelques individus peut être chargée à la fois d'analyser les données du recensement, celles d'une enquête auprès des ménages tout en mettant en œuvre des enquêtes spécifiques à la demande d'un bailleur de fonds. A l'instigation des institutions internationales, à travers l'initiative DSRP, le suivi d'une longue liste d'indicateurs est aujourd'hui préconisé pour évaluer les politiques. Mais dans la plupart des pays pauvres d'Afrique, on peut s'interroger de la crédibilité d'une telle entreprise quand il est impossible de statuer sur le sens de l'évolution d'un seul indicateur : la pauvreté monétaire dont la réduction correspond au premier des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

Dans ce contexte de multiplicité de la demande (nationale et internationale, de court et de moyen terme), il est rare qu'une équipe puisse mener des recherches dans la durée et capitaliser ses acquis. Les cadres, susceptibles de mener des recherches, sont soit attirés par des postes ou travaux plus rémunérateurs, soit mobilisés pour des travaux de court terme menés dans l'urgence.

La définition de priorités s'impose clairement. Contrairement aux pratiques passées et qui ont encore cours, il convient sans doute de redonner leur place à l'analyse de quelques indicateurs de base, les plus faciles à collecter à partir d'enquêtes légères reproductibles périodiquement suivant la même méthodologie.

A titre d'exemple, pour aborder le thème de la pauvreté, les indicateurs portant sur l'emploi, l'accès aux infrastructures de base, la perception de la population de leurs conditions de vie et des politiques mises en œuvre, sont à la fois plus aisés à construire et à analyser tout en étant pertinents pour le suivi des programmes. La capacité des acteurs du développement à définir les politiques adéquates dépend de la disponibilité d'informations de deux sortes : sur les problèmes tels qu'ils se présentent ; sur l'impact réel ou prévu des options mises en œuvre ou envisagées. Or, si on ne dispose même pas des informations de base permettant d'avoir un état des lieux et de comprendre les mécanismes en vigueur dans les pays pauvres, faute de données pertinentes et fiables, comment envisager d'évaluer l'impact des politiques ? Le recours à des techniques d'analyse sophistiquées ne peut compenser la faiblesse des connaissances du terrain.

Certes, il ne s'agit pas d'abandonner l'objectif d'explorer et d'appliquer les instruments permettant d'évaluer précisément (*ex ante* et *ex post*) l'impact des politiques, notamment sur la pauvreté. Certaines pistes de recherche novatrices, comme les micro-simulations, constituent des avancées méthodologiques stimulantes dans cette direction. Mais il convient d'être conscient : d'une part, des difficultés analytiques qui restent à résoudre⁴ ; d'autre part de la nécessité de disposer de données adéquates et de qualité pour l'application de ces nouvelles méthodes d'évaluation ; et enfin, de la contrainte des capacités techniques et institutionnelles locales, compte tenu de la complexité de ces instruments.

De façon paradoxale, pour remédier à l'absence quasi-totale de fondements et de justifications analytiques des programmes mis en place, la tendance existe d'attribuer une importance exagérée à la technicité plutôt qu'à la connaissance du terrain, et aux connaissances techniques plutôt que politiques pour la conduite des affaires de l'Etat. Il est primordial d'octroyer une plus grande légitimité aux chercheurs dans les pays du sud. Mais il convient aussi de mettre en garde contre une attente démesurée ou une confiance aveugle à l'égard des scientifiques. Notamment, l'intervention du chercheur dans le processus d'élaboration et de définition des politiques ne peut dépasser le cadre consultatif. La société civile dans son ensemble doit pouvoir discuter et mobiliser les résultats des « experts ». Ces derniers ne doivent pas se substituer aux politiques auxquels incombent les prises de décisions en dernier ressort.

II. L'expérience du Projet MADIO à Madagascar

Dans la première partie de cet article, nous avons souligné l'importance pour le chercheur (i) de baser ses analyses sur des données de qualité et pertinentes, (ii) de bénéficier d'un cadre incitatif valorisant ses compétences, (iii) de répondre à la demande sociale en se focalisant sur quelques thèmes clefs d'actualité, (iv) de susciter l'intérêt du public et de mettre les analyses à sa disponibilité grâce à une large diffusion. 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. Le projet se caractérise en particulier, par une articulation originale entre production statistique, analyse économique et diffusion des résultats. L'objet de cette partie 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 pays⁵.

1. Présentation du projet MADIO à Madagascar 1994-1999 : objectifs et réalisations

Le projet MADIO (**MA**dagascar-**D**ial-**I**nstat-**O**rstom) avait 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 1999⁶. 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

⁴ Par exemple, comment mesurer les conséquences de mesures alternatives (à budget donné, vaut-il mieux construire des pistes rurales ou améliorer la qualité de l'enseignement primaire) ?

⁵ Cette analyse est basée en partie sur un document présenté lors de la conférence de l'AISO à Montreux (sur le thème : « Statistiques et droit de l'homme ») et qui a été publié en version anglaise dans la revue *Interstat* (Razafindrakoto et Roubaud, 2003). Ce texte a été actualisé et complété.

⁶ A la demande de l'INSTAT, les bailleurs de fonds du projet ont accepté de reconduire l'expérience pour trois années supplémentaires (1999-2001). Au cours de cette seconde phase, les travaux ont été menés par une équipe constituée uniquement de chercheurs malgaches, avec des appuis techniques ponctuels de chercheurs de DIAL. Nous ne discuterons pas des résultats de cette seconde phase dont le processus d'évaluation n'est pas complètement achevé. Pour des raisons diverses, dont le contexte politique instable, les querelles internes au sein de l'équipe et la dispersion des ressources humaines, le bilan a été plus mitigé. Toutefois, un certain nombre d'acquis (tels que la conduite périodique des enquêtes sur l'emploi urbain et sur le milieu rural pour le suivi des conditions de vie de la population ; les principes de diffusion publique systématique des résultats des analyses) continue de prévaloir jusqu'aujourd'hui.

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 est 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, 2000a et 2003a). 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 œuvrent 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 quatre 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 lieu 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.

Le tableau 1 montre que la plupart des fonctions implicites que l'on peut attendre d'un projet de coopération a été satisfaite : productivité élevée, fonction d'innovation, effet de démonstration sur l'environnement, capacité à se reproduire sur une base endogène, etc.

Tableau 1. Bilan synthétique des actions de MADIO 1995-1999

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

Note : IPC : indice des prix à la consommation.

2. La politique de diffusion : évaluation de la demande sociale et « stimulation » de la société civile

Parmi les nombreux facteurs qui ont contribué au succès du projet MADIO et que nous détaillerons pas ici (pour une analyse générale, voir Roubaud, 2000a et 2003a), 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

standard 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. En effet, depuis le début de la décennie quatre-vingt-dix, 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, perçue 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 déclaraient 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 et la politique monétaire 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 n'a plus été possible de remettre en question par la suite. 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 analytique (et 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), approches subjectives de la pauvreté (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.

Avec le recul, on notera que MADIO a joué un rôle précurseur en la matière à l'échelle de l'Afrique subsaharienne. La multiplication des enquêtes sur la perception de la pauvreté, sur les questions de gouvernance et de démocratie sur le continent⁷ montre la validité des options choisies par le projet.

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.

⁷ Cf. l'institutionnalisation du projet *Afrobarometer*, les enquêtes sur la corruption menées par les sections locales de *Transparency International* (TI) dans de nombreux pays, le processus de revue par les pairs dans le cadre du NEPAD, etc.

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 débat public à 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. 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-clés et de problèmes soulevés par cette stratégie de diffusion.

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 suscités 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.

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

A de nombreuses reprises, les cadres de MADIO se sont montrés frustrés par les divergences des points de vue exprimés dans les médias. Les articles des journalistes ne reflétaient pas nécessairement les conclusions auxquelles les chercheurs 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.



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. Mise 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 chercheurs et des statisticiens trop timides.



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



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 (Banque mondiale, 2001), la majorité des indicateurs

mobilisés dans les bases de données internationales restent très fragiles⁸. 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 ».

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 politiques⁹. 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 à la fin du 19^{ème} siècle, étaient toujours présentes et faisaient l'objet de discriminations fortes 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.

⁸ Voir à ce sujet Razafindrakoto et Roubaud (2005).

⁹ Cf. l'exemple de la crise ivoirienne, voir Roubaud (2003b).

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.



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

En 1997, MADIO a greffé à l'enquête-emploi des modules socio-politiques dont un volet portant sur le rôle des partis et de la classe politique. L'analyse qui en a été 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 quatre-vingt-dix, 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, 2000b). 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 aux économistes – qu'ils aient le statut de chercheurs ou de cadres chargés d'analyses économiques – de nouveaux horizons encore largement inexploités. Leur mission ne doit plus se borner à fournir aux seules autorités des informations économiques ou à publier dans des revues réservées à un public restreint, dont l'expérience passée a montré le peu d'impact sur l'économie du pays. 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 les chercheurs (économistes, statisticiens, etc.) mette au cœur de leurs 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 de recherche pour le développement. Elles pourront alors remplir effectivement leur mission de contribuer pleinement au débat public et au renforcement de la démocratie. Les chercheurs pourront ainsi 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 où l'analyse partant de données statistiques n'a pas encore réussie 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 » l'information publique.

Références

- Atkinson A.B., Brandolini A. (1999), "Promise and Pitfalls in the Use of « Secondary » data Sets: Income Inequality in OECD Countries", mimeo, Oxford, Nuffield College.
- Banque mondiale (2001), *Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001 : combattre la pauvreté*, Editions Eska, Paris (version anglaise publiée en 2000 par Oxford University Press, New York).
- Cling J.-P., M. Razafindrakoto, F. Roubaud (dir.) (2002), *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Economica, Paris.
- Deaton A. (1995), « Data and Econometric Tools for Development Analysis », in Behrman J., Srinivasan T.N. (eds), *Handbook of development economics*, vol. 3A, North Holland, Elsevier, pp. 1785-1882.
- Deninger K., Squire L. (1996), « A New Data Set Measuring Income Inequality », *The World Bank Economic Review*, 10(3), pp. 565-91.
- Fields G. (1994), « Data for measuring poverty and inequality changes in the developing countries », *Journal of Development Economics*, vol. 44, n° 1 (June), Amsterdam, North Holland, pp. 87-102.
- INSTAT, Banque Centrale (1998). « Perspectives macro-économiques et politiques publiques : la question fiscale », *Revue Economie de Madagascar* n°3. Madagascar.
- Naudet J.-D. (2000), « Les « guignols de l'info ». Réflexions sur la fragilité de l'information statistique », in Jacob J.-P. (dir.), *Sciences sociales en Afrique: les rendez-vous manqués*, PUF, Collection Enjeux, Nouveaux Cahiers de l'IUED n° 10, Paris/Genève, pp. 31-55.
- Pierre-Bernard A., Ramarosaona F., Razafindrakoto M., Roubaud F. (1998). « Partis et classe politique : les intermédiaires démocratiques jouent-ils leur rôle ? » Document de travail *Madio* n°9736/E. 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.
- 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. (2002), « Les dispositifs existants de suivi de la pauvreté : les faiblesses des enquêtes classiques auprès des ménages », in J.-P. Cling, Razafindrakoto M., Roubaud F., (dir.), *op.cit.*, pp.307-333.
- Razafindrakoto M., Roubaud F. (2003), « Statistics at the service of the democratic debate in Africa: The example of the MADIO project in Madagascar », *InterStat* n°26, avril, EUROSTAT, DFID, INSEE, pp. 33-50.
- Razafindrakoto M., Roubaud F. (2005), « How far can we trust the experts' opinion on corruption? An experiment based on surveys in francophone Africa », in *Global Corruption Report 2005*, Transparency International, (à paraître).
- Roubaud F. (ed.) (2000a), « De l'information statistique à l'analyse économique au service du débat démocratique: le projet MADIO à Madagascar », *Stateco* n°95/96/97, Insee, Paris.
- Roubaud F. (2000b), *Identités et transition démocratique : l'exception malgache ?* L'Harmattan/Tsipika, Paris.
- Roubaud F. (2000c), « Enquêtes auprès des ménages et élections politiques dans les pays en développement : l'exemple de Madagascar », communication présentée à la Conférence AISO « Statistiques et droits de l'homme », Montreux.
- Roubaud F. (2003a), « The MADIO project in Madagascar: objective, approach, results », *InterStat* n° 27, September, EUROSTAT, DFID, INSEE.
- Roubaud F. (2003b), « La crise vue d'en bas à Abidjan : ethnicité, gouvernance et démocratie » *Afrique contemporaine* n° 206, été, pp. 57-86.
- Srinivasan T.N. (2001), « Croissance et allègement de la pauvreté : les leçons tirées de l'expérience du développement », *Revue d'économie du développement*, n° 1-2, PUF, Clermont-Ferrand, pp. 115-168.

Schéma : Comment les analyses économiques peuvent favoriser le débat démocratique

