

No. 4

Janvier 2003

**LA SECURITE RURALE APRES-CRISE:
L'IMPACT DE LA NOUVELLE POLITIQUE D'AMELIORATION
DE LA SECURITE¹**

Introduction

Une contestation du résultat des élections présidentielles a fait que Madagascar a traversé une crise politique depuis le début de l'année 2002. Des grèves générales et des barrages érigés en travers des routes ont sérieusement touché l'économie du pays et le bien-être de la population. Marc Ravalomanana a été reconnu comme nouveau président de Madagascar au milieu de l'année. Le nouveau régime a établi des nouvelles priorités et une des priorités du gouvernement de Ravalomanana est de réduire l'insécurité qui a sévi avant et durant la crise politique. En particulier, le gouvernement s'est engagé à combattre les 'dahalo'¹. Le présent policy brief traite de l'impact de la nouvelle politique générale sur la sécurité, et plus précisément les impacts sur l'occurrence des vols.

Les informations fondamentales sur la situation après la crise étant rares, le Programme Ilo, en collaboration avec INSTAT et FOFIFA, a organisé une enquête en novembre-décembre 2002 dans 150 Communes. Le but principal de l'enquête était d'évaluer l'impact de la crise politique. Par conséquent, la majorité des questions étaient formulées par rapport à des périodes de référence : avant (juillet-décembre 2001), pendant (janvier-juin 2002) et après la crise (juillet-décembre 2002).

Un plan de sondage stratifié a été conçu de manière à s'assurer autant que possible de la représentativité de la situation nationale et provinciale. Les Fivondronana ont été divisés en six strates selon la distance par rapport à la capitale de province (rapprochée, moyenne, éloignée) et selon la disponibilité d'une route goudronnée. Dans chaque strate, un Fivondronana a été retenu pour chaque province. Dans chaque Fivondronana (36 en total), quatre Communes ont été choisies au hasard.

1. La situation après la crise politique

a. Comparé à la période avant et pendant la crise, le sentiment de sécurité a augmenté après la crise. La situation s'est amplement améliorée dans les provinces

¹ L'opération 'Vahoro' a commencé à la mi-octobre 2002 et a couvert la région du SAVA et toute l'étendue des provinces de Fianarantsoa, Toliara et Mahajanga (Madagascar Tribune; 07/10/2002).

de Mahajanga, Toliara et Fianarantsoa. La situation n'a subi aucune amélioration dans la province de Antsiranana. Cette province est maintenant perçue comme la plus dangereuse.

Beaucoup d'histoires anecdotiques dans les journaux et les résultats de l'enquête quantitative (Programme Ilo, 2002) ont déjà illustré l'importance du problème d'insécurité à Madagascar pendant la crise. Comparée à la période d'avant-crise, la situation s'est encore aggravée pendant la crise, alors que le pays avait déjà beaucoup de problèmes d'insécurité². Les provinces de Mahajanga, Toliara et Fianarantsoa paraissaient être les plus affectées et les communes les moins peuplées et les plus reculées semblaient être celles qui souffraient davantage de l'insécurité (Fafchamps et Moser, 2002).

Afin d'évaluer l'impact de la crise politique et la nouvelle politique d'amélioration de la sécurité, nous avons demandé aux focus groupes de chaque Commune, représentatif de la population communale, leur perception de la sécurité et du risque de vols de biens personnels au sein de leur Commune avant (juillet-décembre 2001), pendant (janvier-juin 2002) et après la crise (juillet-décembre 2002). Le Tableau 1 et les Cartes 1 et 2 montrent les résultats. La situation s'est considérablement améliorée. Comparé à la période avant la crise, où 39% des Communes rapportaient des conditions de sécurité mauvaises ou très mauvaises, maintenant seulement 16% des Communes rapportent des problèmes d'insécurité. Quarante-huit pour cent des Communes ressentent de meilleures conditions de sécurité à leur niveau.³

Une analyse plus détaillée révèle qu'il y a beaucoup de différences provinciales. Le Tableau 1 montre que c'est surtout la province d'Antsiranana qui a encore des problèmes d'insécurité. La situation s'est un peu améliorée après la crise comparé à la période de crise (-9%), mais le niveau d'insécurité est resté le même que l'année dernière : encore 54% des Communes perçoivent des conditions de sécurité mauvaises ou très mauvaises.

² A la fin de 2001, l'INSTAT/DSM a réalisé une enquête auprès des ménages, représentative au niveau national. Dans cette étude, les ménages avaient à répondre à une question relative à leur perception de la sécurité et du risque de vols de biens dans leur village. 64% des ménages ont affirmé que les conditions de sécurité dans lesquelles ils évoluent étaient mauvaises ou très mauvaises.

³ On a demandé aux focus groupes de choisir entre de très mauvaises, mauvaises, moyennes, assez bonnes ou bonnes conditions de sécurité.

Alors que la province de Mahajanga a encore des problèmes d'insécurité (25%), les problèmes sont beaucoup moins graves que l'année dernière (-38%). A part Antananarivo (une petite hausse du sentiment d'insécurité de 4%, quoique cette province a déjà le moindre problèmes d'insécurité) et Antsiranana, toutes les autres provinces ont un sentiment de sécurité qui est beaucoup plus élevé cette année par rapport à la même période de l'année 2001 ou à la période de la crise. L'amélioration de la sécurité dans les provinces de Toliara (-59%) et Fianarantsoa (-30%) est particulièrement remarquable.

Tableau 1: Pourcentage des communes où les conditions de sécurité sont mauvaises ou très mauvaises (perception des focus groupes)

	Juillet-Déc 2001	Jan-Juin 2002	Juillet-Déc 2002
Madagascar	39	38	16
Antananarivo	4	13	8
Fianarantsoa	38	38	8
Toamasina	14	25	0
Mahajanga	63	38	25
Toliara	63	54	4
Antsiranana	54	63	54

Source: Enquête Après-Crise 2002, Programme Ilo/INSTAT/FOFIFA

b. L' incidence des vols a diminué par rapport à la période d'avant ou durant la crise. Par rapport à la même période d'avant-crise, les vols de zébus et de cultures ont connu une baisse d'environ 60% et 10% respectivement.

Le Tableau 2 montre la situation avant, durant et après la crise concernant les deux types de manifestation de l'insécurité indiqués dans l'enquête. Dans l'ensemble, nous remarquons une baisse de la fréquence des vols. Les vols de zébus, considérés comme un des plus grands problèmes d'insécurité des zones rurales, ont considérablement diminué par rapport à la même période de l'année 2001 (-56%)⁴ : 1,78 cas par semaine et par Commune en moyenne avant la crise par rapport à 0,78 cas après la crise.

Une analyse par province révèle que Fianarantsoa affiche la plus forte baisse de l'insécurité : le nombre de vols de zébus a diminué de 89%. Les deux provinces les plus touchées en 2001 par les incidences de vols de zébus étaient les provinces de Toliara et Mahajanga. Ceci reflète partiellement le grand nombre de bœufs dans ces régions. Approximativement, ces deux provinces abritaient respectivement 32% et 30% du cheptel bovin national en 1995 (Service Statistique, Direction d'Elevage, 1998). Malgré le fait que les vols de zébus aient diminué dans la province de Mahajanga après la crise (-66%), la province reste encore gravement touchée par le fléau. D'autre part, la province de Toliara ne montre aucune amélioration : l'incidence des vols de zébus a même légèrement augmenté (+3%). Toutefois, ce phénomène peut être attribué à quelques cas de vols de grande envergure étant donné que le nombre médian de vols a diminué dans le temps⁵.

⁴ Etant donné l'aspect saisonnier des vols, la base de comparaison pour les focus groupes a été la même période de l'année dernière.

⁵ La médiane est passée de 0,69 bœufs volés par semaine par Commune avant la crise à aucun bœuf volé après la crise.

Dans l'ensemble, l'incidence des vols de cultures a aussi diminué par rapport à la période d'avant et durant la crise. Les vols de cultures ont diminué de 9% : 0,35 cas par semaine en moyenne avant la crise par rapport à 0,32 cas après la crise. Les baisses les plus importantes se rencontrent dans la province de Mahajanga (-69%) et Toamasina (-26%). La province de Fianarantsoa montre une légère hausse des vols de cultures (+14%), mais l'incidence des vols n'est en général pas très élevée (Tableau 2). Le taux dans la province d'Antsiranana est remarquablement le plus grave. En plus, nous ne remarquons pas d'amélioration dans le temps. Etant donné que la vanille, un produit de haute valeur, est la culture la plus importante dans cette province, les vols de cultures sont très lucratifs. Ceci peut partiellement expliquer ce sentiment d'insécurité encore très élevé dans la province d'Antsiranana, comme mentionné plus haut.

Tableau 2: Incidence des vols par semaine par Commune (comme rapporté par les focus groupes)

	Juillet-Déc 2001	Jan-Juin 2002	Juillet-Déc 2002	% changement Juillet-Déc 2001/02
Moyenne				
Nombre de zébus volés				
Madagascar	1,78	2,12	0,78	-56
Antananarivo	0,58	0,61	0,13	-78
Fianarantsoa	2,19	2,43	0,23	-89
Toamasina	0,37	0,41	0,12	-68
Mahajanga	2,73	1,98	0,92	-66
Toliara	2,92	5,17	3,02	+3
Antsiranana	2,37	2,63	0,61	-74
Nombre de zébus retrouvés				
Madagascar	0,26	0,18	0,12	-54
Antananarivo	0,17	0,02	0,07	-59
Fianarantsoa	0,28	0,35	0,15	-46
Toamasina	0,13	0,12	0,01	-92
Mahajanga	0,78	0,32	0,38	-51
Toliara	0,20	0,25	0,16	-20
Antsiranana	0,09	0,07	0,02	-78
Nombre de cas de vols de cultures				
Madagascar	0,35	0,39	0,32	-9
Antananarivo	0,15	0,13	0,13	-13
Fianarantsoa	0,07	0,11	0,08	+14
Toamasina	0,19	0,28	0,14	-26
Mahajanga	0,32	0,34	0,10	-69
Toliara	0,01	0,02	0,01	+0
Antsiranana	1,65	1,72	1,67	+1

Source: Enquête Après-Crise 2002, Programme Ilo/INSTAT/FOFIFA

Alors que la proportion du nombre de bœufs retrouvés sur le nombre de bœufs volés a diminué pendant la crise, elle est maintenant sur le même niveau qu'avant la crise. D'une part, le nombre de cas résolus a diminué dans toutes les provinces. Ce nombre a chuté de 54%, de 0,26 cas résolus avant la crise à 0,12 après la crise (Tableau 2). D'autre part cependant, le nombre de vols ayant diminué en conséquence nous indique que l'efficacité dans la résolution des vols est restée la même.

2. Origines de l'amélioration des conditions de sécurité

Origine 1: Interventions

Une augmentation du nombre d'interventions de maintien de la sécurité a engendré un plus fort sentiment de sécurité face à une situation plus sûre. 65%

de la population ont perçu ces interventions ponctuelles comme réussies.

Le Tableau 3 montre le nombre moyen d'interventions ponctuelles contre la criminalité dans les Communes (Operation Dahalo, etc.). Dans l'ensemble, nous remarquons une augmentation des interventions ponctuelles et spécifiques : de 1,27 interventions en moyenne durant le second semestre de 2001 à 1,93 interventions après-crise, i.e. une hausse de plus de 50%. Les interventions pourraient avoir augmenté pour deux raisons : (1) la fréquence des interventions en hausse, ou (2) le nombre de Communes visitées en augmentation. Il apparaît dans nos résultats que la plus grande partie des changements ait été due à l'accroissement du nombre de Communes visitées, dans la mesure où le nombre de Communes ayant rapporté une/des action(s) de sécurisation à leur niveau a augmenté de plus de 40%. L'amélioration de la sécurité (et ainsi la hausse du sentiment de sécurité) semble ainsi avoir résulté d'une plus grande couverture spatiale des actions plutôt que d'une augmentation de la fréquence des interventions. Une analyse par province révèle que le plus important changement dans le pourcentage des Communes concernées est constaté dans les provinces de Toliara et Mahajanga, avec plus de 50% des Communes entrant dans le champ d'investigation de telles interventions pour la première fois après la crise.

Tableau 3: Interventions ponctuelles contre la criminalité (comme rapporté par les focus groupes)

	Juillet-Déc 2001	Jan-Juin 2002	Juillet-Déc 2002	% changement Juillet-Déc
Moyenne				
Nombre d'interventions				
Madagascar	1,27	1,44	1,93	+52
Antananarivo	0,90	0,50	1,40	+56
Fianarantsoa	0,75	0,85	1,75	+133
Toamasina	0,31	0,77	1,54	+397
Mahajanga	2,21	2,07	1,93	-13
Toliara	0,83	1,17	1,75	+111
Antsiranana	2,83	3,50	3,25	+15
Fréquence d'interventions				
Madagascar	3,22	3,19	2,13	-34
Pourcentage des communes contrôlées				
Madagascar	39	41	81	+42

Source: Enquête Après-Crise 2002, Programme Ilo/INSTAT/FOFIFA

Les interventions sont principalement organisées par la gendarmerie locale, mais il y a aussi des actions entreprises au niveau de la Commune, de la province ou des fokontany. Ces actions ont été jugées comme une réussite par plus de la moitié de la population rurale (65%) comme décrit dans le Tableau 4. Environ 90% ont qualifié les résultats de ces interventions de moyens à très bons. Seuls 4% de la population n'étaient pas satisfaits.

Tableau 4: Qualité et efficacité des interventions (selon la perception des focus groupes)

Pourcentage	Juillet-Déc 2002
Très mauvais	0
Mauvais	4
Moyen	26
Assez bon	28
Bon	37
Pas d'opinion	5
Total	100

Source: Enquête Après-Crise 2002, Programme Ilo/INSTAT/FOFIFA

Origine 2: Personnel chargé du maintien de la sécurité

L'accroissement de l'effectif du personnel permanent chargé de l'ordre et de la sécurité sur terrain a aussi entraîné une baisse de l'incidence des vols de bœufs et de cultures.

La gendarmerie a réalisé d'importants efforts durant ces dernières années pour réduire la criminalité. A ce titre, le nombre de gendarmes sur terrain a augmenté de 33% en 2001 par rapport aux quatre années précédentes (ROI, 2002). La gendarmerie affirme que sa présence accrue a réduit de 30% les vols de bovidés durant quatre ans.

Le Tableau 5 montre que l'effectif du personnel chargé du maintien de l'ordre et de la sécurité sur terrain a augmenté après la crise par rapport à la même période avant-crise. En général, le nombre de gendarmes a augmenté de 3,9 par Commune en moyenne avant la crise à 4,6 après-crise. La hausse du nombre de militaires est aussi remarquable : de 0,9 en moyenne par Commune avant-crise à 2,4 après-crise. Une explication possible serait que les militaires chargés des actions de pacification ou d'assurer la sécurité durant la crise soient restés dans les Communes.

Tableau 5: Nombre du personnel dans la Commune (selon les estimations des focus groupes)

	Juillet-Déc 2001	Jan-Juin 2002	Juillet-Déc 2002
Moyenne			
Gendarmes	3,95	3,86	4,56
Quartiers mobiles	27,67	27,59	27,46
Policiers	0,70	0,72	0,73
Policiers communaux - municipaux	1,03	1,03	1,00
Militaires	0,94	2,12	2,42
Total	34,29	35,32	36,17

Source: Enquête Après-Crise 2002, Programme Ilo/INSTAT/FOFIFA

Désormais, la nouvelle politique d'amélioration de la sécurité après la crise a apparemment mené à une baisse de nombre de vols. D'une part, les voleurs perçoivent un plus grand risque d'être attrapé et par conséquent pour quelques-uns le risque devient si élevé qu'ils arrêtent de voler. D'autre part, ceux qui continuent leurs méfaits ont apparemment le même risque d'être attrapé après qu'avant la crise.

3. Implications

A cause du succès de la nouvelle politique en matière de sécurité, l'amélioration des conditions de sécurité a régressé dans le rang des priorités de développement dans la plupart des Communes. Pourtant, il reste encore beaucoup à faire en termes d'amélioration du système judiciaire. Un surprenant pourcentage de 54% des Communes croient que si un voleur de zébu est attrapé, il ne sera «peut-être» ou «probablement pas» emprisonné, de même qu'il ne restera pas en prison.

Les résultats des entretiens auprès des focus groupes dans chaque Commune de Madagascar à la fin de l'année 2001 ont illustrés l'importance du problème d'insécurité (Programme Ilo, 2002b). A chaque focus groupe a été

donné le choix entre sept domaines d'intervention du Gouvernement qu'il avait à classer par ordre d'importance (santé, éducation, sécurité, transport, agriculture, environnement, eau). Au niveau national, 15% des Communes ont déclaré que le rétablissement de la sécurité devrait être la première priorité d'intervention du Gouvernement. 13% des Communes ont mentionné la sécurité comme étant la seconde priorité. Dans l'enquête d'après-crise, la situation a changé: seulement 9% des Communes ont déclaré la sécurité comme étant la première priorité d'intervention du Gouvernement et 5% ont mentionné la sécurité comme étant la seconde priorité de développement. Ces constats illustrent l'amélioration des conditions de sécurité après la crise.

Tableau 6: Confiance au système judiciaire (Nov/Déc 2002)

% de réponses des focus groupes à la question :
'Supposez qu'on retrouve un grand voleur de zébu dans cette Commune, sera-t-il envoyé en prison et y restera-t-il?'

Pourcentage	Très probable	Probable	Peut-être	Probablement pas	Total
Madagascar	22	24	27	27	100
Antananarivo	46	42	12	0	100
Fianarantsoa	17	37	17	29	100
Toamasina	37	19	11	33	100
Mahajanga	21	8	54	17	100
Toliara	8	25	50	17	100
Antsiranana	0	12	21	67	100

Source: Enquête Après-Crise 2002, Programme Ilo/INSTAT/FOFIFA

Pourtant, il reste encore beaucoup de travail. La population des Communes rurales n'accorde que très peu de confiance au système judiciaire. Ceci est illustré par la question sur la perception des conséquences quand un voleur de zébu est attrapé. 27% des Communes croient que quand un voleur de zébu est attrapé, il ne va probablement pas être emprisonné, ni rester en prison si du moins il l'est (Tableau 6). Seulement 46% de la population rurale fait confiance au système judiciaire. Pourtant, une analyse par province plus détaillée met en lumière des différences provinciales. Dans la province d'Antsiranana, seulement 12% de la population a répondu d'une manière positive à notre question contre 67% ayant répondu négativement. Ce manque de confiance en la justice explique en partie le très fort sentiment d'insécurité dans la province d'Antsiranana, comme mentionné plus haut. Au contraire, à Antananarivo 88% de la population fait confiance au système judiciaire.

Conclusions

Le problème d'insécurité a été un fléau majeur dans le monde rural malgache depuis des siècles (Brown, 1995). Son développement a ainsi été handicapé par cet environnement non propice aux investissements, où les revenus commerciaux et les échanges économiques sont plus faibles que dans une économie plus efficiente.

Néanmoins, la période d'après-crise révèle quelques développements positifs. La nouvelle politique pour réduire l'insécurité a entraîné une augmentation : (1) du nombre d'interventions ponctuelles et spécifiques contre la criminalité dans les communes (Opération Dahalo, etc.) : nous avons estimé que le nombre de Communes contrôlé a augmenté de 42% ; (2) et de l'effectif du

personnel permanent de maintien de l'ordre sur terrain: nous avons constaté une augmentation moyenne de 34 à 36 agents par commune.

Cette nouvelle politique a contribué à une forte baisse de l'incidence des vols après-crise : les vols de zébus et de cultures ont diminué d'environ 60% et 10% respectivement par rapport à l'année 2001. La nouvelle politique a engendré un sentiment plus fort de sécurité face à une situation plus calme. Par conséquent, la sécurité n'est plus restée la première priorité de développement pour la plupart des communes rurales. Pourtant, le problème de méfiance vis-à-vis du système judiciaire doit encore être résolu.

Tandis que les autorités responsables ont déclaré que les interventions récentes de sécurité étaient un demi-échec⁶, les données de l'enquête après-crise montrent qu'elles étaient aussi un demi-succès. Il est très important que le Gouvernement continue à combattre la criminalité d'une manière satisfaisante, notamment dans le monde rural de Madagascar de même que des droits de propriété plus sûrs sont cruciaux pour développer le niveau des investissements en terre, main-d'œuvre et capital et sont par conséquent une condition essentielle pour un développement économique rapide.

Références

- Brown, M., A history of Madagascar, Ipswich Book Company, 1995
- Fafchamps, M., Moser, C., Crime, Isolation and Law Enforcement, July 2002, mimeo
- Madagascar Tribune, Guerre contre les Dahalo : top de l'opération 'Vahoro', 7 octobre 2002
- Madagascar Tribune, Opération 'Vahoro': Demi-échec, 23 janvier 2003
- Revue de l'Océan Indien, Vol de bovidés : une véritable mafia, Janvier 2002, pp. 39-45
- www.madagascar.gov.mg
- www.lexpressmada.com

ⁱ Ce programme est financé par l'USAID, Projet « Analyse économique améliorée pour la prise de décision à Madagascar », Cornell University, Accord de Coopération No.687-00-00-00093-00. Ce policy brief intègre le cadre de l'étude sur « La crise politique : les impacts économique et social et les implications de politique ». Cette note a été conçue par Nathalie Francken (K.U.Leuven) et Bart Minten (Programme Ilo; Cornell University). Ils remercient Lalaina Randrianarison et Eliane Ralison pour leur assistance.

⁶ Opération 'Vahoro': Demi-échec (Madagascar Tribune; 23/01/2003)