PROGRAMME ILO **CRISE POLITIQUE**
CORNELL UNIVERSITY **POLICY BRIEF**
En collaboration avec INSTAT et FOFIFA

No.8 *Août 2002*

SÉCURITÉ RURALE ET CRISE POLITIQUE[i]

Introduction

Une contestation du résultat des élections présidentielles a fait que Madagascar a traversé une crise politique depuis le début de l'année 2001. 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[1]. Le présent policy brief traite de l'impact de la crise politique sur l'insécurité, et plus précisément sur l'occurrence des vols.

1. Insécurité rurale

1.1. Situation avant la crise politique

a. 15% des Communes de Madagascar avancent que l'amélioration de la sécurité représente la première priorité d'intervention gouvernementale.

Les résultats des entretiens auprès de "focus groups" dans chaque Commune de Madagascar à la fin de l'année 2001 illustrent l'importance du problème d'insécurité. A chaque focus group 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, quinze pour cent des Communes ont déclaré que le rétablissement de la sécurité devrait être la première priorité d'intervention du Gouvernement (Tableau 1) . Treize pour cent des Communes ont mentionné la sécurité comme étant la seconde priorité.

Si en termes de nombre d'habitants, les Communes qui ont placé la sécurité comme étant leur première sinon deuxième priorité pourraient sembler relativement peu importantes (25% de la population malgache), du point de vue de la couverture territoriale, elles constituent environ la moitié du pays (Carte 1). Les Communes les moins peuplées et les plus reculées semblent être celles qui souffrent davantage de l'insécurité (Fafchamps et Moser, 2002). La province de Mahajanga est la plus affectée par les problèmes d'insécurité. Dans cette région en effet, 28% des Communes ont fait état de la sécurité comme première condition pour le développement. La grande majorité des Communes au sud de la ville de Mahajanga et au nord de la ville de Toliary a avancé la sécurité comme étant le problème le plus sérieux sinon la deuxième difficulté de la municipalité.

Tableau 1 : Les priorités pour le développement selon les focus groups communaux (Sep.-Nov. 2001)

Priorités d'intervention du Gouvernement	*% des Communes*
Santé	14
Education	10
Sécurité	15
Transport	26
Agriculture	27
Environnement	2
Eau	6
Total	*100*

Source : Enquête au niveau des Communes, Cornell University

Généralement, les problèmes de sécurité en milieu rural font référence aux vols de bovidés. La Carte 2 montre l'occurrence des vols de zébus rapportés en 2001. Elle illustre l'étendue de ces délits à Madagascar. Le nombre de Communes rapportant plus de 200 zébus volés en un an est significatif. Les trois provinces les plus touchées par le fléau sont Mahajanga, Toliary et Fianarantsoa. Approximativement, ces provinces abritaient respectivement 32%, 30% et 11% du cheptel bovin national en 1995 (Service Statistique, Direction de l'Elevage, 1998). Le taux est plus faible pour Fianarantsoa malgré le fait que le transit du bétail par cette région, plus particulièrement le marché de bovins d'Ambalavao, puisse contribuer à l'explication de l'incidence des vols.

[1] Les informations fondamentales sur l'impact de la situation étant rares, le Programme Ilo, en collaboration avec INSTAT et FOFIFA, a organisé une enquête, juste avant la levée des barrages sur les routes (durant le mois de Juin 2002), dans 72 Communes rurales au sein de 3 provinces (Fianarantsoa, Mahajanga et Antananarivo) . Un plan de sondage stratifié a été conçu de manière à être assurer autant que possible la représentativité de la situation dans ces provinces. 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, quatre Communes ont été choisies au hasard.

b. 64% des ménages ruraux ressentent que leurs conditions de sécurité sont mauvaises et que le risque d'être victimes de vols qu'ils encourent est élevé.

D'autres sources confirment l'ampleur du problème d'insécurité. Juste avant l'élection présidentielle de la fin 2001, l'INSTAT/DSM a réalisé une enquête au niveau 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 vol dans leur village. Une question complémentaire se rapportait à l'importance que les ménages attribuent à la sécurité dans l'amélioration de leurs conditions de vie.

Comme il est montré dans le Tableau 2, 59% des ménages agricoles ont affirmé que les conditions de sécurité dans lesquelles ils évoluent sont mauvaises et les risques de vol élevés. Cinq pour cent ont répondu que ces conditions étaient très mauvaises. Seuls 17% des ménages agricoles ont qualifié leur situation de « bonne » à « très bonne ». Par conséquent, 83% de la population rurale penseraient donc que l'amélioration de la sécurité est importante, voire très importante pour eux.

Tableau 2 : Leurs conditions de sécurité d'après les ménages ruraux (% de la population totale)

Conditions de sécurité et risques de vols pour les ménages (% de réponses)		*Importance de la sécurité pour l'amélioration des conditions de vie des ménages (% de réponses)*	
Très mauvaises	5	Très important	16
Mauvaises	59	Important	67
Moyennes	18	Un peu important	8
Assez bonnes	11	Pas tellement important	6
Bonnes	6	Pas important	3
Total	100	Total	100

Source : INSTAT/DSM, EPM 2001

2. Incidence des vols depuis la crise politique

L'insécurité a augmenté. Par rapport à la période d'avant-crise, les vols de zébus et de cultures ont connu une hausse de 25% et 47% respectivement.

Le Tableau 3 montre les deux types d'insécurité indiqués dans l'enquête. Dans l'ensemble, nous remarquons une hausse de la fréquence des vols. Les vols de culture ont augmenté de 47%. Avant la crise, une moyenne de 0,15 cas par semaine par Commune a été rapportée et durant le mois d'Avril/Mai 2002, ce chiffre a atteint 0,22. Les vols de zébus ont augmenté de 25% : 2,16 cas par semaine en moyenne l'année dernière par rapport à 2,71 cas durant la crise[2].

Une analyse par province révèle que Mahajanga et Fianarantsoa affichent la plus forte hausse de l'insécurité : le nombre de vols de zébus a augmenté respectivement de 31% et 29%. Par contre, la province d'Antananarivo a enregistré une baisse de 3% du nombre de vols de bœufs ; ce fait pourrait être le résultat du renforcement des mesures de sécurité dans la capitale et ses alentours. Le nombre de vols rapporté à Mahajanga et Fianarantsoa est significativement plus élevé que dans la province d'Antananarivo. Cela reflète en partie la plus grande taille du cheptel bovin dans ces régions.

L'incidence des vols de culture dans les trois provinces a aussi augmenté. Les taux les plus importants se rencontrent dans les régions agricoles à forte densité de population des provinces d'Antananarivo et de Fianarantsoa, tandis que les plus faibles correspondent aux régions de savane moins peuplées de Mahajanga (Tableau 3).

Si l'incidence des vols est en hausse, le nombre des cas résolus a en moyenne baissé. Ce nombre a chuté de 30%, de 0,39 cas résolus l'année dernière à 0,27 cette année (Tableau 3). Pour Antananarivo, le nombre de cas de vols résolus a augmenté, probablement en raison des causes préalablement citées.

Tableau 3 : Incidence des vols par semaine par Commune (comme reporté par les focus groups)

Moyenne	*Avril/Mai 2001*	*Avril/Mai 2002*	*% changement*
Nombre de bovidés volés			
Antananarivo	0,88	0,85	-3
Fianarantsoa	3,48	4,51	+30
Mahajanga	2,39	3,11	+30
Total	*2,16*	*2,71*	*+25*
Nombre de bovidés retrouvés			
Antananarivo	0,08	0,13	+62
Fianarantsoa	0,60	0,51	-15
Mahajanga	0,53	0,20	-62
Total	*0,39*	*0,27*	*-30*
Nombre de cas de vols de culture			
Antananarivo	0,16	0,24	+50
Fianarantsoa	0,12	0,21	+75
Mahajanga	0,19	0,23	+21
Total	*0,15*	*0,22*	*+47*

Source : Enquête sur les Impacts de la Crise 2002, Programme Ilo, Focus Groups

[2] Etant donné l'aspect saisonnier des vols, la base de comparaison pour les focus groups a été la même période de l'année dernière.

3. Causes de l'insécurité rurale

Des régressions sur panel de données ont été menées afin de déterminer l'influence de différents déterminants sur le changement dans l'insécurité. En comparaison de l'année dernière, la pauvreté et l'application de la loi sont les deux déterminants qui ont changé d'une manière significative durant la période de la crise.

Raison 1 : La pauvreté

Un accroissement de la pauvreté dû aux effets de la crise politique a provoqué une hausse de l'incidence des vols de cultures.

La pauvreté a connu une hausse considérable durant la crise. Le focus group communal a estimé que le pourcentage de la population sans ressources (définie comme la partie qui est incapable de payer les frais médicaux et scolaires) est passé de 13% l'année dernière à 19% cette année (Tableau 4). La catégorie ayant des problèmes pour payer ces dépenses a augmenté de 27 à 37%. Ces résultats dénotent du fait qu'une partie de la population malgache vit dans une situation précaire et peut facilement basculer dans la pauvreté ou dans une plus grande pauvreté selon leur état initial.

Tableau 4 : Evolution de la pauvreté (selon la perception des focus groups)

	Proportion de la population (%)		*Change-ment (%) des taux*
	Avril/ Mai 2001	Avril/ Mai 2002	
Qui peut acheter des produits de luxe	31	19	-12
Qui peut aisément payer les frais scolaires et médicaux	29	23	- 6
Qui a des problèmes pour payer les frais scolaires et médicaux	27	37	+10
Ne peuvent payer ni les frais scolaires, ni médicaux	13	19	+ 6

Source : Enquête sur les Impacts de la Crise 2002, Programme Ilo, Focus Groups

Les résultats de la régression sur les déterminants des vols montrent qu'une hausse de 10% du nombre de personnes pouvant aisément payer les services sociaux dans la communauté amène une baisse de 3% du nombre de vols de cultures (Tableau 5). Etant donné que le pourcentage de la population pouvant être inclus dans cette catégorie a baissé depuis le début de la crise, ceci explique en partie la hausse des vols de cultures. Ainsi donc, le vol de cultures semble être la résultante de la hausse de la pauvreté. Comme il est mentionné précédemment, les zones à forte densité humaine des Hautes-Terres, qui sont aussi des zones de production agricole, sont plus sujettes à ce phénomène. Par ailleurs, étant donné que le vol de culture pourvoit à l'alimentation des pauvres, ce phénomène fait donc ressortir les liens existant entre la sécurité en général et la sécurité alimentaire.

Tableau 5 : Les résultats de la régression panel sur les déterminants de l'incidence des vols*

Déter-minants***	Nombre de bétail volé (log)		Nombre de cas de vols de cultures (log)	
	Coeff.	Valeur t	Coeff.	Valeur t
Personnel pour l'application de la loi (log)	**-1,895**	**-2,47**	-0,177	-0,72
% riches**	-0,003	-0,74	-0,001	-0,51
% moyens	-0,001	-0,34	**-0,003**	**-2,32**
% extrêmement pauvres	-0,003	-0,45	-0,001	0,52
R2 ajustée	0,81		0,70	

* : les nombres en gras correspondent à une significativité à un niveau de 1%
** : le groupe pauvre par défaut
*** : Dummies Communes non reportés

D'un autre côté, la pauvreté ne semble pas avoir d'impact sur le vol de bétail étant donné que les coefficients des groupes de pauvreté ne sont pas significatifs aux niveaux statistiques conventionnels. Ces résultats semblent confirmer la preuve anecdotique que ce type de crime n'est pas dicté par la pauvreté, mais plutôt par des pratiques maffieuses (ROI, 2002) et par la hiérarchie sociale et clanique dans certains milieux ruraux engendrant des vols pouvant être qualifiés de « coutumiers ».

Raison 2 : Défaillance dans l'application de la loi

Une baisse d'efficacité dans l'application de la loi du fait de la crise politique a provoqué une hausse de l'incidence des vols de bovidés.

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. Cependant, la crise politique a provoqué deux changements dans l'efficacité du système d'application de la loi. Du fait des perturbations dans le secteur transport, il a été plus difficile pour la police et les gendarmes de poursuivre les voleurs[3]. Ensuite, le nombre de gendarmes présents dans les Communes a baissé en raison d'une demande accrue de ces agents pour d'autres tâches.

Les résultats se déclinent dans l'incidence des vols. S'il n'y a pas de corrélation significative entre les

[3] Par exemple, la gendarmerie avait recours à des interventions ponctuelles pour poursuivre les « dahalo » avant la crise. En moyenne, elles durent 20 jours, nécessitent 85 agents et coûtent environ 20 millions de Fmg (ROI, 2002).

vols de culture et la présence de la police ou de gendarmes (dans la mesure où ce type de crime serait plus difficile à résorber), les vols de bœufs ont augmenté du fait de la baisse de la présence de la gendarmerie. En se basant sur les données de l'enquête, il est estimé qu'une réduction de 10% du personnel affecté à l'application de la loi engendre une hausse de 19% des vols de zébus.

Conclusion

Il n'y a aucun signe de hausse de l'insécurité mesurée d'après les données sur l'incidence des vols en milieu urbain depuis le début de la crise politique. Néanmoins, le problème d'insécurité rurale s'est aggravé. Ce phénomène a été un fléau majeur dans le monde rural malgache depuis des siècles (Brown, 1999) dans la mesure où les sociétés rurales semblent avoir connu des cycles de hausse et de baisse de l'occurrence des vols.

La crise politique a contribué à l'accroissement des vols quand elle a provoqué des changements dans deux facteurs qui ont poussé à la hausse l'occurrence des vols en zone rurale. Dans un premier temps, l'accroissement de la pauvreté a connu une hausse significative durant la crise politique, provoquant ainsi un accroissement de l'incidence des vols de cultures (par rapport à l'année dernière, les vols de cultures ont augmenté de 50%). Dans un deuxième temps, la baisse de l'efficacité du système d'application de la loi du fait d'un manque de personnel et de moyens, a fait que les vols de bovidés ont affiché une hausse significative en milieu rural.

Même si la crise politique tire à sa fin, des leçons importantes résultent de cette analyse. Les résultats de l'enquête démontrent les causes principales de l'insécurité à Madagascar : la pauvreté et un faible niveau d'application de la loi. Le Gouvernement doit ainsi combattre ces causes d'une manière satisfaisante s'il veut traiter efficacement le fléau de l'insécurité, notamment dans le monde rural de Madagascar.

Références

Brown, M., A history of Madagascar, Ipswich Book Company, 1995.

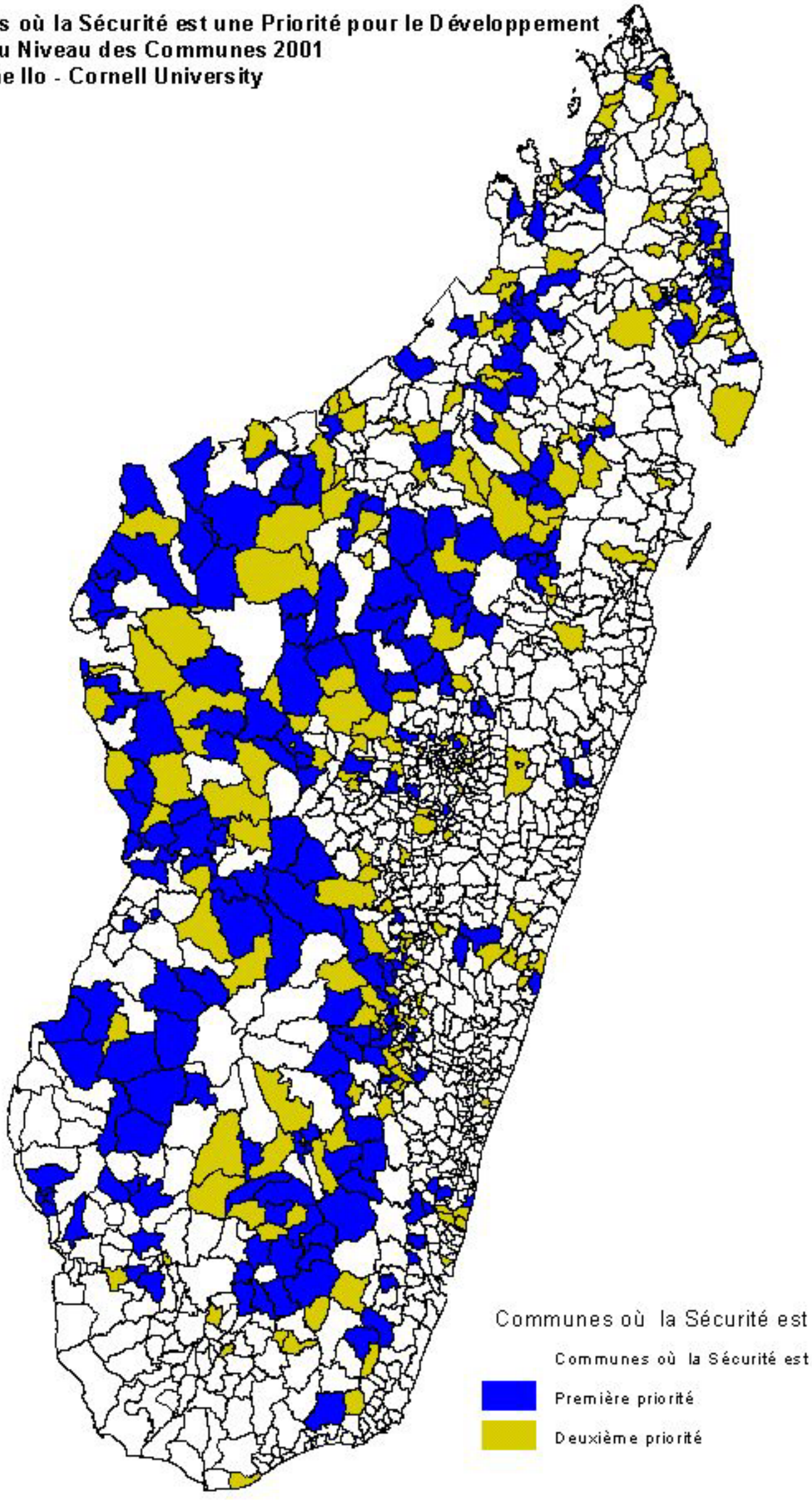
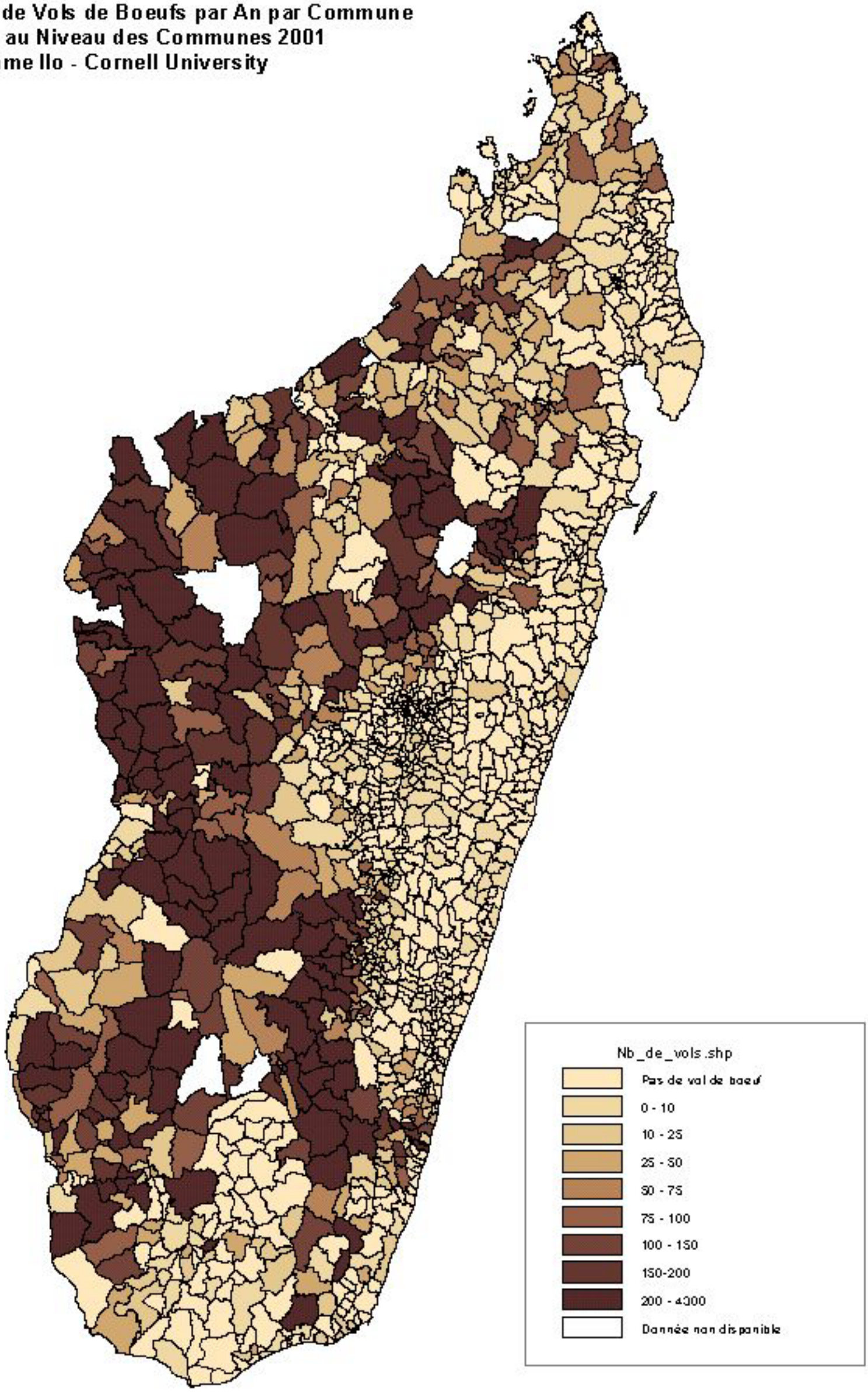
Fafchamps, M., Moser, C. Crime, Isolation and law Enforcement, July 2002, *mimeo*.

Revue de l'Océan Indien, Vol de bovidés : une véritable mafia, Janvier 2002, pp. 39-45

---

[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 éte conçue par Bart Minten (Programme Ilo), Tim Healy (Aquaterre) et Lalaina Randrianarison (Programme Ilo)

Carte 1 :
Communes où la Sécurité est une Priorité pour le Développement
Enquête au Niveau des Communes 2001
Programme Ilo - Cornell University



Carte 2 :
Nombre de Vols de Boeufs par An par Commune
Enquête au Niveau des Communes 2001
Programme Ilo - Cornell University