

POUR MIEUX COMPRENDRE LA SITUATION SOCIALE

Trop souvent, ce qu'on appelle le « social » est dévalorisé par les politiques et les décideurs. Il est courant d'entendre dire que le bien-être social d'une population n'est que la conséquence d'une bonne politique économique, laquelle se traduit par une croissance soutenue. Dans cette logique, toute croissance économique vigoureuse induirait mécaniquement le mieux-être social, une croissance insuffisante entraînant forcément la dégradation sociale...

Les choses sont heureusement plus complexes ! Car produire plus ne suffit pas, encore faut-il que tous, et notamment les plus pauvres, profitent de cet accroissement de richesses. Madagascar illustre bien ce dilemme : depuis 1999, la moyenne de la croissance annuelle est de 5% ; elle est plus élevée que la croissance démographique, et pourtant, la proportion de citoyens vivant en dessous du seuil de pauvreté n'a pas diminué. Le taux de pauvreté (population vivant avec moins de 2 dollars américains par jour) était de 85,1% en 2003, alors que le revenu moyen des ménages ruraux s'établit aujourd'hui à 123 dollars par an. Par contre, il est facile de le constater, les riches se sont enrichis.

D'où l'importance des mécanismes de répartition, qui sont la clé du développement social. Car la répartition des richesses ne se fait pas automatiquement en proportion de la croissance, par l'effet de la « main invisible » chère au libéralisme ; elle implique un fort volontarisme politique, et la mise en œuvre de mesures adaptées.

Pour mieux comprendre la situation sociale qui prévaut dans un pays, plusieurs critères méritent d'être retenus. Comme il l'a fait récemment pour l'économie¹, le SeFaFi présentera ici quelques uns des grands indicateurs de la situation sociale à Madagascar : pouvoir d'achat, emploi et salaire, logement, sécurité publique, santé et éducation, sécurité sociale.

Pouvoir d'achat

Le pouvoir d'achat correspond, en termes monétaires, à ce qu'un travailleur peut se procurer avec le revenu de son travail. Cet argent est affecté d'abord à des postes prioritaires incompressibles tels que la nourriture, le logement, et la santé. S'y ajoutent, dans la seule mesure des disponibilités, l'éducation, l'habillement, les déplacements, les contributions diverses (en cas de décès ou d'autres événements familiaux, pour les obligations religieuses et les taxes de *fokontany*) et les loisirs.

Or l'essentiel des budgets familiaux est absorbé par les dépenses d'alimentation, dans des proportions pouvant aller jusqu'à 80% du total. Pour preuve, le taux d'insécurité alimentaire au sein des ménages s'établit à 65%, soit les deux tiers du total ; et le taux de

¹ Voir le communiqué du SeFaFi : « *Pour mieux comprendre la situation économique* », du 20 octobre 2006.

malnutrition des enfants de moins de 5 ans atteint 42%. Pareilles situations, qui relèvent de la simple survie, ferment évidemment toute perspective d'avenir à ceux qui en sont les victimes.

Le pouvoir d'achat est le baromètre du bien-être social, et la justification ultime de la croissance économique. Voilà pourquoi il doit être l'objectif prioritaire de toute politique gouvernementale. Et son application pratique passera inévitablement par la revalorisation des salaires, à commencer par le salaire minimum, et des autres revenus non salariaux. Ainsi pourra s'accroître le niveau de vie, donc la consommation, et donc aussi la production nationale. Car le « cercle vertueux » du développement s'enclenche par la production des industries locales, sources d'emplois et de salaires, alors que le fait de privilégier les exportations (et les importations) aboutit inévitablement au « cercle vicieux » du sous-développement.

Logement

Avoir un toit est une exigence universelle, puisque l'on parle de « droit au logement » au même titre que du droit au travail, ou à l'eau potable. Dans la pratique, le problème est différent selon qu'il s'agit de campagnards ou de citadins. Dans les campagnes, il va de soi que chacun peut aisément construire sa maison. Mais la qualité des constructions rurales est largement déficiente : faute de moyens, souvent, le propriétaire se contente du strict minimum, murs en terre sur les Plateaux ou en végétaux sur les Côtes, toit en chaume, sol en terre battue. Ces logements sont à la fois précaires et insalubres, et mériteraient d'être rénovés pour mieux répondre aux exigences du XXI^e siècle, et pouvoir résister, le cas échéant, au passage des cyclones.

Dans les villes, la situation est beaucoup plus dramatique, car les propriétaires sont très rares, la majorité se voyant contraints à recourir à la location, surtout dans les quartiers les plus démunis. Et chacun sait les conditions sanitaires de ces logements presque toujours dépourvus d'eau courante et d'électricité, et les prix astronomiques qu'atteint leur location – souvent, une pièce-cuisine est louée pour l'équivalent d'un salaire mensuel minimum !

Curieusement, il aura fallu attendre cette année 2006 pour que le gouvernement commence à se soucier concrètement de l'habitat. Mais le financement de ces logements dits « sociaux », reposant sur les crédits dus au titre l'IPPTE (le bénéfice de la remise des dettes extérieures à l'Etat malgache), a été contesté par la Banque mondiale. Un compromis est intervenu, qui ne résout rien, et surtout pas la finalité populaire du projet. Il s'agit en réalité d'un programme destiné à la classe moyenne, et non pas d'un programme de logements destinés aux pauvres.

Emploi et Salaire

L'emploi salarié concerne environ 500.000 personnes, dont un quart pour la fonction publique (fonctionnaires, militaires) dont l'effectif total serait approximativement de 150.000. Il faut rappeler ici que ce chiffre inclut un pourcentage incompressible de fonctionnaires « fantômes », qui ne figurent sur les listes que pour toucher une paie mensuelle...

Cela revient à dire que plus de 90 % de la population active, estimée à environ 12 millions de personnes (soit 64,6% de la population totale, dont le chiffre est incertain), travaillent à leur propre compte : soit dans le secteur dit « informel » des villes (qui pourtant contribue pour 20% au PIB du pays), soit, pour la plus grande partie d'entre elle, dans les campagnes où ils survivent comme agriculteurs, éleveurs, pêcheurs, artisans, etc.

Cette structure de l'emploi est doublement préjudiciable : pour l'Etat, qui ne perçoit pas d'impôt sur l'activité des travailleurs du secteur rural et du secteur informel ; et pour les personnes concernées, car elles ne bénéficient d'aucune sécurité sociale.

Quant aux salariés, faut-il rappeler que le salaire mensuel minimum est de 56.000 Ariary, soit l'équivalent d'à peine plus de 20 euros ? A l'autre extrémité, il n'existe pas de données statistiques fiables, mais des rémunérations de 10 millions d'Ariary par mois ne sont pas rares. Ce qui fait un rapport d'environ 1 à 200, et constitue un record d'inégalité à l'échelle mondiale !

Un Etat soucieux d'une politique sociale digne de ce nom se doit d'améliorer le pouvoir d'achat de la population, en faisant progresser régulièrement les salaires (par le biais du salaire minimum) et les autres revenus des travailleurs. Il y a également lieu de favoriser la création d'emplois et/ou d'activités génératrices de revenus, en particulier par l'accès au crédit. Ainsi, grâce à un niveau de vie en progression, le marché intérieur se développera et l'emploi se multipliera.

Sécurité publique

Inutile de parler ici des risques de guerre avec un pays voisin : l'un des aspects positifs de l'insularité est l'absence de frontières commune avec d'autres pays, et donc l'impossibilité de revendications territoriales – à l'exception toutefois du statut toujours disputé de quelques îlots épars. Cela revient aussi à relativiser le rôle de l'armée dans la Grande Ile, qui devrait comporter la surveillance des eaux territoriales (larges de 12 milles nautiques) et de la zone économique exclusive (de 200 milles, au-delà des eaux territoriales).

La sécurité intérieure, en revanche, est réservée à la gendarmerie et aux polices nationale et municipales. Cette tâche, qui revient de droit à l'Etat, et non pas à des sociétés privées, est constitutive de toute politique sociale. Car la sécurité est indispensable à la vie personnelle et collective : une société n'est pas digne de ce nom si le citoyen vit dans la hantise de voir sa maison pillée et ses bœufs volés, ou son magasin cambriolé et sa voiture sans pare-brise, et s'il est constamment préoccupé par les vols à la tire au marché et dans les transports, ou par les agressions sur la voie publique.

Seul l'Etat est autorisé à user légalement de la force. Il n'est pas sûr qu'il le fasse toujours à bon escient, si l'on s'en tient aux bavures des forces armées (toutes armes confondues) - bavures qui n'ont guère de suites juridiques pour les victimes. Mais le devoir de garantir la sécurité publique reste entier. Et le citoyen peut se demander à quoi sont occupés les nombreux gendarmes et policiers du pays : à assurer la sécurité des dirigeants, ou à sécuriser les lieux publics, ainsi que les quartiers les plus pauvres et donc les plus exposés ?

Voilà des dizaines d'années que les dirigeants successifs ont promis de mettre un terme aux vols de bœufs, et d'équiper les forces de l'ordre avec les matériels adaptés à la réalisation de cet objectif. Aucun n'a tenu parole, à ce jour, si ce n'est par des opérations de façade, tandis que se poursuivent les méfaits, de plus en plus sanglants tant l'armement des brigands est devenu sophistiqué, de ce que certains qualifient de « mafia des voleurs de bœufs ».

Santé et Education

L'accès aux soins médicaux est l'un des domaines essentiels d'une politique véritablement sociale. Mais chacun a pu le constater à ses dépens, la possibilité de se faire soigner est de plus en plus réservée aux nantis. En effet, combien de malades peuvent satisfaire aux coûts exigés dans les hôpitaux, les dispensaires et les maternités (seuls 20% des accouchements se font dans les services de santé) ?

Multiplier les Centres de Santé de Base est une excellente chose. Mais qui peut effectivement en bénéficier ? Ici, le personnel est insuffisant, ou insuffisamment compétent ; là, les médicaments font défaut ; ailleurs, le prix des soins est prohibitif, même lorsque la

corruption ne s'en mêle pas. Et comment ne pas s'indigner des pratiques de certains médecins, qui préfèrent laisser mourir leurs patients plutôt que de renoncer à des exigences financières aussi exorbitantes qu'illégales...

Les statistiques officielles prétendent que diminue la mortalité infantile (94 ‰) et juvénile (sans doute 50 ‰), que s'accroît l'espérance de vie (de 55,5 ans en moyenne), que le taux de prévalence du sida à Madagascar (0,95% - alors que le taux réel semble être beaucoup élevé) est l'un des plus bas en Afrique, etc. Mais de quel poids pèsent ces chiffres éminemment discutables, devant les réalités concrètes vécues au jour le jour par des citoyens sans accès à l'eau potable, dépourvus d'une alimentation équilibrée, privés de soins ou de médicaments, et dont les revenus monétaires sont insuffisants ?

Un risque majeur en matière de politique sociale dans le domaine de la santé est alors la montée en puissance d'un secteur privé spécialisé dans les soins coûteux et réservés à une clientèle aisée. Il en résulte déjà un système de santé à deux vitesses, l'un performant, privé et coûteux, à l'usage des riches, l'autre public mais démuné et peu performant. Cette évolution porte en germe la disparition d'un service public essentiel à l'ensemble de la population.

Et combien de familles peuvent faire face aux dépenses requises par la scolarisation de leurs enfants ? Les chiffres donnés par les autorités, en ce domaine, tiennent du conte de fée : le 6 avril dernier, le Président de la République affirmait que le taux de scolarisation était passé de 67% en 2002 à 84% en 2006 (mais seulement 61% pour les plus pauvres, dit le MAP, ce qui est une évaluation optimiste). Ce qui ne l'empêchait pas d'affirmer six mois plus tard, dans de son discours de candidature du 13 septembre, que ce taux s'établissait à 97%. Dans le même temps, selon le MAP, le ratio élèves/enseignant serait de 52 en 2006 !

Comment justifier ces accroissements prodigieux, qui auraient fait passer l'effectif du primaire de 1,7 millions d'élèves en 1997/98 à 3,7 millions en 2005/06 : par le nombre de constructions nouvelles ou réhabilitées ? par l'embauche forcenée de nouveaux enseignants ? par la prolifération d'école privées non confessionnelles qui, de la maternelle aux établissements universitaires, se targuent de diffuser un enseignement « tout en français » ? ou par la docilité de services statistiques dont l'objectif est plus de répondre aux désirs des dirigeants que de rendre compte des réalités ?

Où en sommes-nous réellement, en matière de scolarisation ? La question se pose avec d'autant plus d'acuité que l'accroissement des effectifs n'est qu'un aspect, quantitatif, d'une politique d'éducation. L'aspect qualitatif est tout aussi important, car il ne sert à rien de scolariser des millions d'enfants s'ils ne retirent rien, et surtout rien d'utile, pour leur avenir de citoyen et de producteur. C'est ainsi que l'on ne peut que s'interroger sur la pertinence du mot d'ordre « zéro redoublement ». Comment ne pas conclure sur ce sujet en rappelant cette mise en garde lancée par le Ministre de l'Éducation nationale et de la Recherche scientifique, lors d'une récente visite dans la région Diana : « le niveau des écoliers est en régression » ?

Quant à l'enseignement technique et agricole, il reste embryonnaire alors que c'est lui qui devrait dynamiser l'éducation nationale et former les jeunes dont le pays a besoin. Reste le parent pauvre de l'enseignement qu'est l'université. Avec un taux d'inscription dans le supérieur qui s'établit à 3% - contre 10% en Afrique subsaharienne -, Madagascar affiche un retard considérable dans la formation des cadres de demain. Et comme dans le primaire et le secondaire, les instituts supérieurs privés se multiplient, notamment dans la capitale, consacrant ici aussi une éducation à deux vitesses dont les pauvres sont les éternels perdants.

Sécurité sociale

Certaines charges de la vie personnelle et familiale sont souvent hors de portée de chacun. Il en va ainsi de la santé, de l'éducation des enfants et de la retraite. Ceci a incité la plupart des pays à instaurer un système de financement par répartition : tous les citoyens sont

astreints à payer une cotisation dont le montant est proportionné à leurs ressources, et les entreprises contribuent à proportion du nombre de leurs employés. Les sommes ainsi collectées sont gérées par des organismes indépendants de l'Etat, et réparties en trois caisses différentes : l'une pour répondre aux besoins des malades (la caisse maladie), une autre pour venir en aide aux familles nombreuses (la caisse des allocations familiales), et une troisième pour payer les retraités (la caisse des retraites).

Il va de soi que ces caisses ne peuvent être alimentées que par les cotisations prélevées sur le fruit du travail, ce qui, à Madagascar, exclut le monde rural et le secteur informel. D'où la difficulté d'instaurer un régime de sécurité sociale universel, dont bénéficieraient tous les travailleurs. Nombre de projets ont été élaborés, et de promesses électorales ont été faites, de créer une sécurité sociale pour les paysans, mais sans suite. La question est délicate, mais elle mériterait d'être étudiée enfin avec sérieux, et de recevoir un début de réalisation concrète, fût-ce partiellement, en particulier pour les malades et les retraités.

Pour l'heure, seuls les salariés profitent de la CNaPS et des diverses Organisations Sanitaires InterEntreprises. Le taux de couverture de ces divers organismes sociaux est de 7% à Madagascar, contre 10% en Afrique francophone. Mais la faiblesse des cotisations, ainsi que des problèmes de gestion - notamment à la CNaPS - font que la qualité des services et le montant des prestations restent dérisoires. Il suffit pour s'en rendre compte de s'enquérir du montant de la pension mensuelle d'un employé retraité.

La pauvreté du pays handicape toute extension de sécurité sociale, et une sécurité sociale au rabais maintient la population dans sa pauvreté. Cette impasse ne pourra être surmontée que par une action volontaire et constante des pouvoirs publics. Il leur revient de sélectionner quelques secteurs par lesquels commencerait à fonctionner une sécurité sociale pour tous : à titre d'exemple, la gratuité dans les maternités et pour les soins de maladies telles que la tuberculose. Parallèlement, assurer une retraite minimale aux agriculteurs et aux artisans à partir de 60 ans (il ne faut pas oublier que l'espérance de vie est officiellement de 55,5 ans). Ces services minima seraient ensuite progressivement étendus et généralisés...

Pour que le social devienne une priorité

Plus largement, la politique sociale rejoint les objectifs universels d'une véritable culture des droits de l'homme. En ce sens, elle participe d'un droit au développement qui gagnerait à être instauré plus vigoureusement dans le pays.

A ce titre, les orientations politiques futures gagneront à laisser une plus grande place aux préoccupations sociales. La répartition de la richesse nationale ne va pas de soi, elle suppose de la part des dirigeants une conscience sociale qui fait encore largement défaut. Sans elle pourtant, l'adhésion des citoyens à quelque projet de développement que ce soit ne sera jamais véritablement acquise. Une campagne électorale est propice à ce questionnement ; puisse-t-il ne pas être occulté par ceux qui aspirent à la plus haute fonction dans l'Etat...

Antananarivo, le 17 novembre 2006