

Pensent-ils différemment La « voix des pauvres » à travers les enquêtes statistiques

*Mireille RAZAFINDRAKOTO
François ROUBAUD*

RESUME

Les résultats peu probants des stratégies passées en termes de réduction de la pauvreté ont conduit à se demander si elles répondaient effectivement aux besoins des populations démunies. Suivant l'objectif de la nouvelle génération de programmes d'accroître la participation et le pouvoir des pauvres ("empowerment"), les enquêtes d'opinions, quantitatives et statistiques, constituent un instrument original et efficace, pour écouter et relayer la "voix des pauvres" afin qu'ils puissent influencer sur l'orientation des politiques. Cette méthode a été appliquée de façon empirique en tirant parti d'un corpus d'enquêtes auprès des ménages exceptionnellement riches, réalisées dans la capitale malgache. En premier lieu, l'analyse des conditions de vie démontre l'accumulation de handicaps chez les plus démunis - difficultés d'accès à l'emploi, au capital humain et physique, vulnérabilité, moindre insertion dans la vie de la société, en plus des différentes formes de privations - qui réduit d'autant leur chance de sortir de la pauvreté. En second lieu, en s'appuyant sur les opinions exprimées dans différents registres thématiques (réformes économiques, libéralisation, démocratie), il apparaît que, dans de nombreux domaines, le point de vue des pauvres ne diffère pas fondamentalement de celui de l'ensemble de la population. La spécificité du message formulé par les pauvres réside dans le fort « besoin d'Etat » qu'ils manifestent.

Codes JEL : C4, D7, I3, P3

Mots-clés : Enquêtes statistiques, pauvreté, réformes économiques, rôle de l'Etat, transition démocratique, opinion (« voix »).

ABSTRACT

The lack of success of past strategies in reducing poverty has raised doubts as to whether these strategies were really an appropriate response to the needs of impoverished populations. Bearing in mind the aims of the new generation of development programmes to "empower" the poor, representative opinion polls combined with quantitative statistical surveys can be an innovative and effective way of hearing and relaying the "voice of the poor", so that they can affect decision-making and influence policy. This method was applied empirically, drawing on an exceptionally rich corpus of household surveys carried out in the capital of Madagascar. First, analysis of living conditions shows an accumulation of handicaps among the poorest - difficulty of finding employment, low access to human and physical capital, vulnerability, poor integration in social life, besides the various forms of deprivation - which even further reduce their chance of rising out of poverty. Second, based on views expressed on a wide range of themes such as economic reform, liberalisation and democracy, it emerges that, on many issues, the opinions of the poor do not differ fundamentally from those of the population as a whole. The specificity of the poor's message lies in their strong "need for the State".

JEL classification: C4, D7, I3, P3

Keywords: Statistical survey, poverty, economic reform, role of the State, democratic transition, voice.

Tables des matières

INTRODUCTION.....	5
1. « ECOUTER » LES PAUVRES : POURQUOI, COMMENT ?.....	5
1.1. Les méthodes qualitatives et participatives : une nouvelle approche.....	6
1.2. Principaux résultats et limites des PPA	6
1.3. Des modules qualitatifs thématiques greffés aux enquêtes statistiques : une approche alternative	7
1.4. Politiques économiques, démocratie et sondages d'opinion.....	8
1.5. La « voix des pauvres » dans les enquêtes du projet MADIO à Madagascar.....	10
2. QUI SONT LES PAUVRES ? ESSAI DE CARACTERISATION.....	11
2.1. Le concept de pauvreté L'approche monétaire : une approche objective réconciliant l'hétérogénéité des perceptions subjectives.....	11
2.2. Pauvreté, absence d'opportunités et discrimination.....	13
2.2.1. Des opportunités limitées en termes d'emploi.....	13
2.2.2. La faiblesse du capital humain : un sérieux handicap pour les pauvres	15
2.2.3. Les difficultés d'accès aux actifs physiques : un double préjudice pour les pauvres	17
2.2.4. Pauvreté et mobilité sociale : la trappe à pauvreté mise en évidence.....	17
2.2.5. Inefficacité des services publics : l'intérêt limité accordé aux plus démunis	18
2.3. Pauvreté, vulnérabilité et insécurité	19
2.3.1. Une plus grande vulnérabilité des pauvres	19
2.3.2. Pauvreté et violences urbaines.....	21
2.4. Pauvreté, participation et insertion.....	22
2.4.1. Une participation économique plus faible mais non négligeable.....	22
2.4.2. Une moindre insertion sociale des plus démunis	23
2.4.3. Participation politique : pauvres et riches ne se distinguent pas	23
3. LE POINT DE VUE DES PAUVRES	25
3.1. Pauvreté et réformes économiques.....	25
3.1.1. La réforme de la fonction publique.....	25
3.1.2. La privatisation des entreprises publiques.....	28
3.1.3. La politique d'éducation.....	29
3.2. Pauvreté, libéralisme économique et libéralisme culturel.....	30
3.3. Pauvreté, démocratie et engagement politique.....	32
3.4. Pauvreté, humeur et conjoncture.....	34
3.5. Culture du consensus et promotion des réformes	37
CONCLUSION	38
BIBLIOGRAPHIE.....	41

Liste des tableaux

<i>Tableau n° 1-1 :</i>	<i>Comparaison des deux méthodes : évaluations participatives / approches qualitatives greffées sur des enquêtes quantitatives.....</i>	<i>8</i>
<i>Tableau n° 2-1 :</i>	<i>Approche subjective versus approche monétaire</i>	<i>13</i>
<i>Tableau n° 2-2 :</i>	<i>Opportunités en termes d'emploi.....</i>	<i>14</i>
<i>Tableau n° 2-3 :</i>	<i>Inégalités d'accès à l'éducation.....</i>	<i>15</i>
<i>Tableau n° 2-4 :</i>	<i>Inégalité d'accès à la santé.....</i>	<i>16</i>
<i>Tableau n° 2-5 :</i>	<i>La disponibilité d'actifs physiques</i>	<i>17</i>
<i>Tableau n° 2-6 :</i>	<i>Pauvreté et mobilité sociale</i>	<i>18</i>
<i>Tableau n° 2-7 :</i>	<i>Pauvreté et relation avec les agents de l'Etat</i>	<i>19</i>
<i>Tableau n° 2-8 :</i>	<i>Pauvreté et vulnérabilité et mode de protection.....</i>	<i>21</i>
<i>Tableau n° 2-9 :</i>	<i>Pauvreté et violences urbaines</i>	<i>22</i>
<i>Tableau n° 2-10 :</i>	<i>Pauvreté, participation et insertion</i>	<i>24</i>
<i>Tableau n° 3-1 :</i>	<i>Pauvreté et réforme de la fonction publique</i>	<i>26</i>
<i>Tableau n° 3-2 :</i>	<i>Le consensus sur les mesures à prendre pour réformer la fonction publique</i>	<i>28</i>
<i>Tableau n° 3-3 :</i>	<i>Pauvreté, privatisation et ouverture internationale.....</i>	<i>29</i>
<i>Tableau n° 3-4 :</i>	<i>Pauvreté, éducation et politique scolaire.....</i>	<i>30</i>
<i>Tableau n° 3-5 :</i>	<i>Pauvreté, religion, libéralismes économique et culturel.....</i>	<i>32</i>
<i>Tableau n° 3-6 :</i>	<i>Pauvreté, classe politique et démocratie.....</i>	<i>33</i>

Liste des graphiques

<i>Graphique n° 3-1 :</i>	<i>Indices de satisfaction et de confiance dans l'administration suivant :.....</i>	<i>26</i>
<i>Graphique n° 3-2 :</i>	<i>Solde d'opinion sur l'amélioration des services publics en 2000</i>	<i>27</i>
<i>Graphique n° 3-3 :</i>	<i>Solde d'opinion sur l'évolution de la conjoncture pour le pays</i>	<i>34</i>
<i>Graphique n° 3-4 :</i>	<i>Solde d'opinion sur l'évolution de la conjoncture pour le ménage.....</i>	<i>35</i>
<i>Graphique n° 3-5 :</i>	<i>Conjoncture individuelle /conjoncture du pays</i>	<i>36</i>

INTRODUCTION

Malgré la multiplication des analyses sur la pauvreté dans les PED, un phénomène qui résulte de l'intérêt croissant accordé par les institutions internationales à la lutte contre ce fléau, l'état des connaissances sur ses origines et sa dynamique reste relativement vague. Les lacunes en termes d'informations découlent en majeure partie de l'absence d'un dispositif de suivi continu, fiable et pertinent des conditions de vie de la population. La démarche consistant à recueillir les opinions des différents acteurs de la société, notamment celles des pauvres, et à les impliquer dans un processus participatif, est aujourd'hui mise en avant comme une approche permettant une meilleure compréhension de la situation de ces derniers et la définition d'une politique efficace de réduction de la pauvreté. Cette étude s'inscrit dans cette optique. Elle présente et explore une nouvelle piste pour donner un écho à la voix des pauvres et pour analyser la pauvreté dans toutes ses dimensions.

La première partie sera consacrée à des considérations d'ordre méthodologique. Après avoir présenté brièvement les méthodes traditionnellement utilisées pour écouter la « voix des pauvres » dans les PED, ainsi que les principaux résultats obtenus, nous proposerons une approche alternative par voie d'enquêtes statistiques représentatives, et nous tenterons de dresser le bilan des avantages et des inconvénients de chacune d'entre elles. En tirant parti d'un corpus d'enquêtes auprès des ménages exceptionnellement riches, réalisées dans la capitale malgache entre 1995 et 2000, nous procéderons à une application empirique de cette voie originale pour mieux appréhender le point de vue des pauvres. Dans la deuxième partie, nous mobiliserons nos données qui portent à la fois sur des informations quantitatives objectives et des perceptions qualitatives pour étudier les contours de la pauvreté et en caractériser les principales manifestations. Les trois thèmes - opportunités, sécurité, et participation - au centre du diagnostic établi par la Banque Mondiale (Banque Mondiale, 2000a) guideront notre démarche qui consiste à aborder la pauvreté sous ses différentes facettes. Une analyse aussi étendue, sur le cas d'un pays, est rare dans les PED, alors qu'elle apporte un éclairage précis sur la situation effective des démunis. Enfin, la dernière partie s'appuiera sur l'opinion exprimée par les pauvres dans différents registres thématiques : éducation, démocratie, réformes économiques, etc., afin de mieux cerner les valeurs qu'ils revendiquent et de mettre en lumière l'éventuelle spécificité de leurs aspirations, relativement au reste de la population.

1. « ECOUTER » LES PAUVRES : POURQUOI, COMMENT ?

La grande majorité des analyses sur la pauvreté est basée sur des enquêtes quantitatives sur le niveau de vie des ménages (de type LSMS ou enquête budget-consommation). L'approche la plus usuelle consiste à déterminer un seuil, le plus souvent monétaire, permettant de définir la population pauvre et d'étudier ses caractéristiques grâce à des analyses statistiques. Avec l'accent dorénavant mis par les organismes internationaux (et notamment les institutions de Bretton-Woods et le PNUD) sur la lutte contre la pauvreté dans les stratégies de développement, une nouvelle approche complémentaire, recourant à des méthodes qualitatives et participatives, s'est développée depuis le milieu des années 90. Cette dernière a pour principal objectif de prendre en compte le point de vue des différents acteurs de la société, et en particulier celui de la population pauvre, pour la compréhension de la nature et des causes de la pauvreté, et pour la formulation de politiques de lutte efficaces.

1.1. Les méthodes qualitatives et participatives : une nouvelle approche

Cette approche repose sur deux principes sous-jacents : d'une part, la reconnaissance que les pauvres sont des experts en matière de pauvreté, ils sont les mieux placés pour définir le phénomène, ses origines et les moyens de s'en sortir ; d'autre part, la reconnaissance des multiples dimensions de la pauvreté qui sont difficiles à appréhender dans les enquêtes quantitatives classiques et qui sont irréductibles au concept couramment retenu basé sur le seul critère monétaire.

La démarche générale qui insiste sur le côté participatif s'inscrit dans une optique plus large qu'un simple recueil d'informations. Elle vise à inclure différents acteurs-clefs, et notamment des représentants des pauvres, dans le processus de suivi des politiques mises en œuvre. Ce processus va de la consultation à la collaboration dans les prises de décision, et peut aller jusqu'au transfert du contrôle des décisions et des ressources, permettant alors une véritable insertion ("empowerment"). Mais le principe d'impliquer les pauvres s'applique dès le stade de la consultation, les acteurs sollicités ne sont pas considérés uniquement comme des sources d'informations mais sont des partenaires dans la collecte et l'analyse des résultats.

Les types de méthodes les plus couramment utilisées sont les PRA ("Participatory Rural Appraisal" ou Evaluation participative en milieu rural), les BA ("Beneficiary Assessment" ou Evaluation des bénéficiaires), ou encore les MARP (Méthodes accélérées de recherche participative). Elles ont pour la plupart été initialement appliquées pour la mise en œuvre et l'évaluation de projets, en particulier par les ONG, avant d'être récemment mises en avant pour appréhender la pauvreté, notamment sous le terme générique de PPA ("Participatory Poverty Assessment" ou Evaluation participative de la pauvreté). Elles sont basées sur des enquêtes de type sociologique et anthropologique, qui recourent à différentes techniques telles que les entretiens ouverts ou semi-directifs, individuels ou en groupe, les méthodes visuelles (schéma, diagramme), les observations participantes.

Les PPA ont été mis en œuvre dans un grand nombre de pays (une soixantaine), principalement à l'instigation de la Banque Mondiale. Ces évaluations participatives s'inscrivent dans un vaste programme de consultation ("Consultations with the poor") afin de donner un écho aux voix des pauvres (Narayan, Patel, Schafft, Rademacher and Koch-Schulte, 2000 ; Narayan, Chambers, Shah, and Petesch, 2000). L'objectif est de recueillir le point de vue des pauvres essentiellement sur quatre thèmes :

- la perception de la pauvreté (définition du concept, causes et difficultés rencontrées),
- les principaux problèmes et les priorités en matière de politique,
- leur expérience avec les différentes institutions (locales ou extérieures à la communauté),
- la question des inégalités selon le genre à l'intérieur des ménages et de la communauté.

1.2. Principaux résultats et limites des PPA

Les principaux résultats des PPA sont de deux ordres : d'une part, cette approche a permis une connaissance plus approfondie de la pauvreté. En particulier, elle apporte un éclairage sur les multiples dimensions de la pauvreté. En plus des dimensions classiques liées au niveau de revenu et de consommation ainsi qu'à l'accès à l'éducation et à la santé, les analyses révèlent d'autres aspects de la pauvreté tels que la vulnérabilité et l'insécurité, l'exclusion et l'incapacité des pauvres à influencer sur les facteurs socio-économiques qui conditionnent leur niveau de vie ("powerlessness"), l'absence de dignité et de respect de soi. D'autre part, du point de vue politique, les bases des réformes sont plus élargies et plus solides. Les méthodes participatives ont initié un dialogue qui en mobilisant différents acteurs permettent une appropriation des politiques.

Cette approche présente toutefois un certain nombre de limites. Les premières découlent du caractère trop descriptif des informations recueillies qui sont peu adaptées pour les prises de décision. Les décideurs souhaitent en effet le plus souvent des informations quantitatives pour aider à la définition des politiques. Or, d'un côté, les perceptions sont multiples et mettent en exergue des conflits d'intérêts. De l'autre, il convient de s'interroger dans quelle mesure les opinions exprimées par les personnes enquêtées sont représentatives de celles de l'ensemble des pauvres (les "voiceless"). Par ailleurs, les retombées directes des évaluations participatives peuvent être limitées, surtout à court terme. Pourtant, les méthodes suscitent d'énormes attentes du côté des participants qui considèrent leur implication (coûteuse en temps) comme un investissement. Les déceptions suite aux faux espoirs créés pourraient alors entraîner rapidement une démobilisation de la population, remettant en question la continuité du processus participatif.

1.3. Des modules qualitatifs thématiques greffés aux enquêtes statistiques : une approche alternative

Les PPA qui ont abouti au recueil des "voix des pauvres", utilisant les méthodes qualitatives et participatives, ont clairement enrichi les connaissances sur la pauvreté (perceptions, causes, difficultés vécues). Mais la question se pose : jusqu'où peut-on aller dans cette voie ? Cette approche laisse en suspens le problème de la transcription des résultats en information utilisable pour mettre en œuvre des mesures concrètes au niveau national, en particulier lorsque des conflits d'intérêt sont mis à jour.

Une approche alternative et/ou complémentaire peut être proposée. Elle répond au souci de représentativité des opinions recueillies et pouvant remédier au problème d'arbitrage face à la multiplicité des points de vue. Il s'agit de greffer sur des enquêtes quantitatives classiques périodiques, de préférence relativement légères, des modules prenant la forme des sondages d'opinions, et portant sur des thématiques variables selon les années. Les questions qualitatives posées dans les approches participatives sont ainsi standardisées dans ces modules. La population (comprenant les pauvres) est sollicitée pour s'exprimer sur :

- leur perception de la pauvreté (définition, causes),
- leurs difficultés et leurs besoins,
- et enfin, les bonnes politiques pour satisfaire leurs besoins et répondre à leurs attentes.

Par ailleurs, cette approche peut être complétée par des modules qualitatifs spécifiques visant à comprendre l'environnement culturel, social, politique dans lequel vivent les ménages. En effet, de façon paradoxale, on dispose de pratiquement pas d'informations sur ces domaines dans les PED, et en particulier en Afrique, alors que beaucoup d'analystes mettent en avant les facteurs sociaux, culturels et politiques comme déterminants du mode de fonctionnement des sociétés africaines.

Cette approche présente l'avantage de recueillir à la fois des informations objectives sur la situation des ménages ou individus (à partir de la partie quantitative de l'enquête : niveau de revenu/consommation, conditions de logement, etc.) et des informations qualitatives subjectives sur la perception et l'appréciation des personnes enquêtées (degré de satisfaction sur leur condition de vie, leurs difficultés et besoins, leurs opinions sur les politiques et le mode de fonctionnement des institutions). Ces dernières, malgré leur caractère qualitatif, sont quantifiables, étant donné que la part de la population partageant un même point de vue peut être mesurée. De plus, les opinions peuvent être analysées en fonction des caractéristiques des individus.

Tableau n° 1-1 : Comparaison des deux méthodes : évaluations participatives / approches qualitatives greffées sur des enquêtes quantitatives

	Méthodes participatives (PPA)	Modules qualitatifs greffés sur des enquêtes quantitatives classiques
Méthode :	Un panier d'outils	Méthode standardisée
Principal outil :	Interview semi-structuré	Questionnaire formalisé
Coût	Moyenne ou faible (dépend de l'objectif et de l'étendue du champ géographique)	Moyenne ou élevée, mais coût marginal très faible si l'enquête quantitative est déjà prévue
Forme de participation	Participation active grâce aux discussions ouvertes et à l'analyse des situations	Consultation de l'opinion de la population Enquête : relais de la voix des exclus
Echantillon	Petite ou moyenne (ciblé sur les pauvres) mais peu représentatif	Large échantillon représentatif de toutes les catégories de la population
Type d'information recueillie	Information qualitative et descriptive (difficilement quantifiable)	Information à la fois quantitative et qualitative, quantifiable (avec possibilité d'analyse statistique approfondie)
→ Résultats	→ Une connaissance détaillée de la situation des pauvres ainsi que de leurs points de vue	→ Diagnostic plus global de la situation des pauvres (relativement aux autres); classement des priorités et des opinions selon leur poids au niveau de la population
Principales limites	Multiplicité des situations et des points de vue → information peu adaptée pour les prises de décision	Les questions étant prédéterminées, → nécessité d'avoir une connaissance préalable des situations des pauvres, pour ne pas imposer des points de vue extérieurs et éviter l'oubli de facteurs ou questions déterminants

Si les enquêtes statistiques quantitatives ne permettent sans doute pas d'obtenir des informations aussi riches sur les logiques des acteurs que les approches participatives, elles présentent en revanche deux avantages substantiels. Le premier est évidemment celui de la représentativité. De plus, lorsqu'elles sont couplées à des enquêtes sur les conditions de vie classiques (que ce soit sous la forme de greffes d'enquêtes ou par l'ajout de modules spécifiques supplémentaires), il est alors possible de contraster les comportements et le point de vue des pauvres à celui du reste de la population. Finalement, à un moment où le concept d'« empowerment » est intégré au centre des politiques publiques, les enquêtes socio-politiques contribuent à faire connaître le point de vue et à accroître le pouvoir de négociation de groupes sociaux traditionnellement en marge des processus de décision. Cette contribution s'avère d'autant plus essentielle que dans les pays les plus pauvres, où les institutions-relais de la société civile sont peu développées, elles sont, avec les élections, le seul moyen pour les couches défavorisées (« *voiceless* ») de se faire entendre des autorités.

1.4. Politiques économiques, démocratie et sondages d'opinion

Si l'introduction de modules qualitatifs dans les enquêtes représentatives auprès des ménages constitue un instrument original, très largement sous-exploité dans les PED, pour l'analyse de la pauvreté, elle ouvre la voie à un immense champ d'applications, d'une portée beaucoup plus générale. En effet, la vague de transition démocratique à l'échelle du monde, en particulier en Afrique sub-saharienne, a rendu possible et nécessaire la généralisation des sondages d'opinion, comme source d'informations et de pilotage des politiques, à côté du dispositif traditionnel de la statistique économique. D'une part, la mise en place de régimes démocratiques a fait tomber les obstacles politiques (censure) qui en interdisaient la réalisation. D'autre part, l'exercice même de la démocratie implique un accès de tous à l'information, la plus large possible. C'est pourquoi, il est naturel que les techniques modernes de communication soient mises au service des citoyens et de leurs représentants, confrontés à de multiples problèmes de choix collectifs, pour rendre compte des diverses sensibilités et de leur évolution, et par-là éclairer le débat public. Nous avons déjà eu l'occasion de développer ailleurs, l'intérêt d'une telle approche pour la sociologie électorale et les

enquêtes socio-politiques (Razafindrakoto, Roubaud, 2000b ; Roubaud, 2000b). Mais le champ des possibilités est infini, comme le montre la banalisation des enquêtes et la diversité des sujets abordés dans les pays développés. De même, nous nous intéressons ici aux pauvres ; mais une multiplicité d'autres découpages du corps social peut être envisagée : les femmes, les jeunes, les fonctionnaires, etc.

Paradoxalement, les jeunes démocraties du Sud ne se sont pas encore pleinement saisies de cette formidable opportunité. Ce retard, tout relatif du fait de la nouveauté du processus démocratique, peut s'expliquer par plusieurs facteurs. Le manque de ressources financières doit être incriminé au premier chef. En Afrique sub-saharienne, les instituts de statistique et de recherche publics, frappés de plein fouet par la crise budgétaire, sont en déshérence (Afristat, 1998), tandis que la faiblesse de la demande solvable inhibe le développement de l'offre privée (instituts de sondage, services de marketing). A cette contrainte financière, s'ajoute l'insuffisance de ressources humaines qualifiées, mariant à la fois des compétences en techniques de sondage et en traitement des questions de types socio-économiques ou politiques. Même dans le champ de la recherche, rares sont les sociologues et politologues africanistes qui maîtrisent les instruments de l'analyse quantitative. Enfin, il convient de mentionner le tropisme «économiste» des systèmes d'informations statistiques officiels, qui ont toujours privilégié la mesure de variables économiques «dures» (croissance, inflation, chômage, etc.) au suivi d'indicateurs qualitatifs, socio-politiques ou subjectifs : choix électoraux, préférences, opinions, valeurs. Les économistes de la Banque Mondiale, qui ont joué un rôle central dans la définition des politiques et des systèmes de suivi en Afrique, sont en partie responsables de ce biais. Cependant, même au sein de cette institution, cette orientation commence à être remise en question avec la multiplication des travaux sur la «qualité de la croissance» (Banque Mondiale, 2000b), qui montrent que la trajectoire économique des PED dépend aussi largement de facteurs considérés jusqu'alors comme extra-économiques ; démocratie, gouvernance, appropriation, etc. Toute une série de bases de données nouvelles est ainsi mobilisée (indices de perception de la corruption, de libertés civiques et politiques, de «fractionnalisation» ethno-linguistique, etc.), et de nouvelles générations d'enquêtes auprès des ménages, comme par exemple les enquêtes CWIQ¹.

Si le bien-fondé de ce type d'enquêtes est clairement établi, reste à savoir quelle institution devrait en avoir la charge ? Dans les pays développés, ce sont en général les instituts de sondage privés qui en assurent la réalisation. Mais nombre d'entre elles sont réalisées sur fonds publics, par des administrations ou des organismes de recherche. On peut citer, par exemple, dans le cas de la France, les enquêtes de conjoncture auprès des ménages de l'Insee ou du Credoc, ou encore dans le champ politique les enquêtes du Cevipof (1978, 1985, 1995, 1997). Au niveau européen ou international, on peut mentionner, entre autres, de véritables dispositifs de suivi sur longue période, comme les sondages Euro-baromètres, réalisés chaque année depuis 1970 dans les pays de l'Union Européenne, les "Political Action Surveys", ou encore les "World Values Surveys", qui ont déjà connu trois éditions successives (1981, 1990, 1990), avec une extension du champ géographique couvert de 23 pays pour la première vague à plus de 40 pour la deuxième (Inglehart, 1997).

Comme nous le mentionnions précédemment, dans les PED les plus pauvres, particulièrement en Afrique, les organismes de ce genre ne remplissent pas cette fonction. Dans la plupart des pays, ils sont inexistantes. Dans le cas contraire, leurs ressources humaines et financières sont souvent trop limitées pour entreprendre ce genre d'opérations. Dans ce contexte, au moins trois raisons conduisent à identifier l'institut national de la statistique (INS) pour initier le processus de généralisation de ce type d'enquêtes. D'une part, c'est en son sein que se concentre l'essentiel des compétences techniques en matière d'enquêtes auprès des ménages. D'autre part, ces enquêtes relèvent de véritables missions de service public et appellent de ce fait des fonds publics. Enfin, la

1. Banque Mondiale (1999), « Core Welfare Indicators Questionnaire. Handbook and CD ROM », Washington.

forte demande potentielle pour ces enquêtes est un puissant levier pour contribuer à réhabiliter la fonction sociale des INS, malheureusement largement déconsidérée. L'exemple malgache est un bon exemple de la pertinence de ce choix. Un équilibre peut et doit être trouvé entre la surabondance d'information dans les pays développés (rien qu'en France les résultats de près de 800 sondages sont diffusés chaque année, sans compter ceux à usage privé, non publiés, encore plus nombreux), et leur quasi-absence dans les pays pauvres.

Au bout du compte, quelles que soient les réserves que l'on peut émettre à l'égard des sondages d'opinions (effet d'imposition, construction artificielle voire manipulation de l'opinion publique, etc. : Bourdieu, 1980 ; Champagne 1990,; Meynaud, Duclos, 1996), celles-ci portent plus sur leur exploitation abusive (lecture « naïve » et simplificatrice, interprétations tendancieuses, soumission aux impératifs commerciaux), que sur leur légitimité intrinsèque comme instrument de connaissance. Moyennant les précautions d'emploi nécessaires, d'ordre techniques et déontologiques, propres à toute démarche scientifique, ils constituent une composante essentielle et incontournable de la connaissance et du bon fonctionnement des sociétés démocratiques². Systématiquement interdits dans les régimes totalitaires, les sondages sont le produit de la société démocratique (Cayrol, 2000).

1.5. La « voix des pauvres » dans les enquêtes du projet MADIO à Madagascar

L'approche qui consiste à introduire des modules qualitatifs dans les enquêtes représentatives auprès des ménages a déjà été appliquée dans la capitale malgache à travers les enquêtes 1-2-3 réalisées de façon périodique par le projet MADIO de 1995 à 2000. De manière générale, l'architecture flexible de ces dernières leur permettent de répondre aux objectifs de suivi de la pauvreté dans toutes ses dimensions (DIAL, 2000). Différents thèmes, variables selon les années, ont été abordés dans les modules spécifiques greffés sur l'une des trois phases de l'enquête 1-2-3 :

- les Tananariviens et la politique économique (phase 3, enquête consommation, 1995),
- la politique d'éducation et l'ajustement structurel (phase 1, enquête emploi, 1996),
- les élections, les partis politiques, les ethnies et la religion (phase 1, enquête emploi, 1997),
- la réforme de l'administration, les privatisations et la corruption (phase 1, enquête emploi, 1998),
- la pauvreté à travers l'appréciation subjective des ménages (phase 3, enquête consommation, 1998),
- gestion de l'épargne et recours au système bancaire (phase 3, enquête consommation, 1998),
- Impôt synthétique et impôt foncier (phase 1, enquête emploi, 1999),
- évolution de la conjoncture économique (phase 1, enquête emploi, 1999),
- pauvreté, violence et exclusion (phase 1, enquête emploi, 2000).

A ces modules greffés au dispositif de base de 1-2-3 s'ajoutent trois enquêtes spécifiques menées en 1997 sur un sous-échantillon et qui ont porté sur :

- l'état de santé, la demande de soins,
- la demande d'éducation,
- Les transferts entre les ménages.

2. A. Lancelot identifiait au moins quatre types d'apport des sondages à la démocratie : la sélection des gouvernants (choix des candidats et des élus), leur contrôle (fait connaître à tout moment la réaction des citoyens), le respect des droits de l'opposition (quand les instances de pouvoirs sont détenus par un même parti, reflète la diversité que donnerait un système proportionnel) et le concours à la culture de la liberté (pluralisme et diffusion de l'information sans lesquels la démocratie n'est que formelle). Cf. « Sondage et démocratie », in Sofres, « Opinion publique », 1984.

Grâce à la disponibilité des informations sur les revenus ou la consommation des ménages, obtenues à partir des données quantitatives détaillées de l'enquête emploi (phase 1) ou de l'enquête consommation (phase 3), les ménages pauvres peuvent être identifiés. L'analyse de leurs déclarations comparées à celles du reste de la population apporte un éclairage spécifique, et en particulier précis et quantifiée, sur leurs conditions de vie ainsi que sur leurs points de vue et aspirations. Nous disposons ainsi d'un instrument inédit pour donner un écho à la "voix des pauvres".

2. QUI SONT LES PAUVRES ? ESSAI DE CARACTERISATION

Le premier objectif de la démarche privilégiant la "voix des pauvres" est d'aboutir à une meilleure compréhension du phénomène : Qui sont les pauvres? Quelles sont les causes de la pauvreté? et quelles sont les difficultés qu'ils rencontrent? Avant de chercher à répondre à ces questions, il convient de s'interroger en premier lieu sur le concept de pauvreté du point de vue de la population. Après cette étape préalable, l'analyse visera à mettre à jour la nature, les origines de la pauvreté et les difficultés qu'elle engendre. On ne cherchera pas pour autant à distinguer ces trois points puisque la situation vécue par les pauvres, ses causes et ses conséquences sont étroitement imbriquées les enfermant dans un cercle vicieux dont ils ont du mal à s'extraire. La caractérisation de la pauvreté sera abordée suivant trois approches qui reprennent les thèmes mis en avant à l'issue des évaluations participatives menées dans différents pays (Banque mondiale, 2000a) :

- l'absence d'opportunités des pauvres et les discriminations à leur encontre,
- leur vulnérabilité et l'insécurité dont ils sont victimes,
- leur faible insertion et participation à la vie de la société.

Nous analyserons dans quelle mesure ces facteurs jouent sur les conditions de vie des pauvres de la capitale malgache.

2.1. Le concept de pauvreté

L'approche monétaire : une approche objective réconciliant l'hétérogénéité des perceptions subjectives

Afin de prendre en compte la "voix des pauvres", l'approche qui semble la plus légitime pour définir la pauvreté consiste à considérer le point de vue des ménages sur leurs conditions de vie, afin d'éviter d'imposer des critères normatifs. En toute logique, on peut retenir comme première définition : est pauvre celui qui se déclare "pauvre" d'une manière ou d'une autre (conditions de vie difficiles, insatisfaction, difficultés financières, etc.). Toutefois, cette première option soulève un certain nombre de problèmes liés aux différences de perceptions de la notion de pauvreté. Principalement, il est difficile de considérer comme pauvre une personne qui se reconnaît comme tel, alors qu'elle pourrait être classée par ses congénères dans la catégorie aisée. Inversement, comment doit-on classer un ménage jugé pauvre par son entourage mais qui ne se déclare pas faire partie des démunis. En mettant de côté ceux qui cherchent à dissimuler leur situation effective, la subjectivité des réponses découle entre autres de la multiplicité des références possibles et de leur caractère variable : on peut s'estimer pauvre relativement à ses voisins, aux personnes que l'on côtoie, aux habitants de la ville ou du pays, ou relativement à un niveau de vie souhaité qui dépend de chaque individu. Dans les premiers cas où l'on se réfère à d'autres personnes, cela suppose que chacun est en mesure de connaître la situation des individus auxquels il se compare, une condition qui n'est pas toujours vérifiée. Dans le second cas où chacun considère une référence absolue mais personnelle, on est confronté au phénomène d'attrition des aspirations chez les plus démunis et plus généralement à la variabilité de la notion du minimum vital selon le niveau de revenu.

L'analyse des données sur l'appréciation qualitative des Tananariviens de leurs conditions de vie donne une illustration des biais et des difficultés engendrés par une définition de la pauvreté basée sur les perceptions subjectives :

- 5% seulement de la population de l'agglomération d'Antananarivo estiment qu'ils font partie des 20% les plus pauvres ; 2% seulement s'estiment faire partie des 40% les plus favorisés ;
- 33% des individus enquêtés pensent appartenir à la catégorie des 40% les plus pauvres. Mais, un quart d'entre eux ont un revenu par tête supérieur au revenu médian (6% sont dans le quartile des revenus les plus élevés). En revanche, 42% de ceux qui sont dans le quartile des revenus les plus bas ne pensent pas appartenir à la catégorie des 40% les plus pauvres ;
- 52% de la population déclare vivre difficilement. 10% d'entre eux sont dans le quartile des revenus les plus élevés. A l'inverse, 23% de ceux classés dans le quartile des revenus les plus faibles n'y figurent pas ;
- enfin, un quart des Tananariviens se déclarent satisfaits pour aucun des cinq types de besoins essentiels (alimentaires, en termes d'habillement, de logement, de santé, d'éducation des enfants). Mais, 28% d'entre eux ont un revenu par tête supérieur au revenu médian (8% dans le quartile des revenus les plus élevés). En revanche, 55% de ceux dont le revenu est dans le quartile le plus bas n'appartiennent pas à ce groupe.

En fait, les appréciations subjectives reflètent surtout le décalage entre les aspirations et les conditions effectives des personnes. Mais le niveau des aspirations change d'un individu à l'autre, et l'estimation de ses propres besoins tend à croître avec le niveau de vie. Un sentiment d'insatisfaction ne reflète donc pas forcément une condition de vie défavorable, en particulier relativement à une référence commune à la majorité de la population. Compte tenu de ces constats, définir la pauvreté en recourant uniquement à l'appréciation subjective des individus ne constitue pas une solution satisfaisante. En fait, la pauvreté revêt de multiples dimensions qu'il est difficile de cerner à partir de quelques critères. Certes, le côté subjectif doit être pris en compte, mais il ne peut suffire pour répondre au souci de ciblage des personnes réellement défavorisées selon des critères partagés par le grand nombre et non spécifiques à chaque individu.

Notre objectif n'est pas d'aboutir à une définition la plus exacte possible du concept de pauvreté, une entreprise délicate dont la complexité est soulignée dans de nombreux travaux (Herpin et Verger, 1997 ; Lollivier et Verger, 1997), mais de mettre en avant le critère de base le mieux adapté pour définir la population pauvre tout en tenant compte des contraintes en termes d'information. Ainsi, sachant que le critère monétaire est le plus usuellement utilisé, et que les données nécessaires pour le mettre en œuvre sont disponibles pour l'ensemble des enquêtes que nous nous proposons d'analyser, la démarche la plus judicieuse consiste à s'interroger dans quelle mesure l'approche classique basée sur le niveau de revenu peut traduire la perception de la population de la pauvreté. Le choix de privilégier cette approche se justifie par ailleurs par le fait qu'elle est la plus corrélée avec les différentes formes de la pauvreté (Razafindrakoto, Roubaud, 2000a).

Si la perception de la pauvreté semble varier selon des caractéristiques spécifiques à chaque individu, l'aspect monétaire est sous-jacent dans de nombreux critères qui isolent la grande majorité de ceux qui s'estiment pauvres. En effet, si on définit ces derniers en retenant deux critères : estimer faire partie des 40% les plus pauvres de la capitale malgache (référence relative) et en même temps trouver ses conditions de vie difficiles (référence absolue mais personnelle) 29% de la population tananarivienne s'auto-déclarent comme pauvres. 81% d'entre eux ont un niveau de revenu inférieur au montant minimum qu'ils estiment nécessaires pour vivre. 82% déclarent qu'ils sont obligés de s'endetter. Enfin, 76% disposent d'un revenu par tête inférieur au niveau médian.

L'existence d'une corrélation entre les perceptions subjectives des individus de leurs conditions de vie et le niveau des revenus ne laisse aucun doute, même si celle-ci reste partielle. Le tableau suivant montre que les expressions d'insatisfaction sont de moins en moins fréquentes à mesure que le niveau des revenus augmente. Cette variable se révèle suffisamment discriminante pour permettre d'approcher le groupe des plus défavorisés que ce soit en termes de conditions de vie, de satisfaction des besoins ou de difficultés financières.

Tableau n° 2-1 : Approche subjective versus approche monétaire

%	Quartiles de revenu par tête				
	1 ^{er} quartile	2 ^{ème} quartile	3 ^{ème} quartile	4 ^{ème} quartile	Total
- Estiment faire partie des 20% les plus pauvres	12,5	5,2	1,8	0,3	4,9
- Estiment faire partie des 40% les plus pauvres	58,2	39,1	25,1	8,1	32,6
Conditions de vie					
- Estiment vivre difficilement	77,0	61,1	46,4	22,0	51,6
Degré de satisfaction					
- Non satisfaits pour les besoins alimentaires	70,5	49,8	40,6	21,0	45,5
- Non satisfaits pour les besoins en habillement	84,3	70,5	63,1	37,5	63,8
- Non satisfaits pour les besoins en logement	70,3	59,4	52,2	38,9	55,2
- Non satisfaits pour les besoins de santé	71,2	62,3	56,9	33,9	56,1
- Non satisfaits pour les besoins d'éducation	80,2	66,5	55,5	35,2	60,3
- Non satisfaits pour l'ensemble de ces besoins	44,9	28,1	20,4	8,3	25,4
- Satisfaits pour au plus un de ces besoins	66,5	48,8	36,6	17,3	42,3
- Revenu < ½ du revenu minimum estimé nécessaire	67,8	28,6	16,2	10,9	30,8
Difficultés financières (déséquilibre budgétaire)					
- Sont obligés de s'endetter	65,9	48,0	31,3	11,2	39,1

Source : Enquête emploi 2000, MADIO, nos propres calculs.

Le critère monétaire se révélant le mieux à même d'appréhender la notion de pauvreté, pour la suite de l'analyse, nous privilégierons l'approche de la pauvreté par le niveau de revenu, qui est aussi la plus courante, sans pour autant chercher à définir un seuil afin d'échapper au caractère arbitraire et normatif de cet exercice. Nous analyserons l'évolution des caractéristiques et points de vue de la population suivant le niveau de revenu des ménages.

2.2. Pauvreté, absence d'opportunités et discrimination

Différentes formes de privations, de manques caractérisent la pauvreté. Deux types d'approches peuvent être proposés pour les analyser. La première privilégie les indicateurs de résultats. On se réfère dans ce cas à un objectif final (par exemple en termes de niveau de vie, de satisfaction de besoins vitaux). La deuxième s'intéresse aux moyens d'atteindre ces objectifs. Les apports de Sen (1997), mettant l'accent sur les capacités ("capabilities"), conduisent à préférer cette dernière approche. En fait, dans la pratique, ces deux approches se rejoignent puisque les difficultés vécues quotidiennement par les démunis constituent souvent aussi bien des conséquences que des causes de la pauvreté. Dans l'optique d'aboutir in fine à la définition de politique de lutte efficace, une meilleure compréhension des contraintes à l'origine de l'incapacité des pauvres à remédier à leur situation s'avère primordiale. Nous avons ainsi opté pour une approche allant au-delà d'une simple caractérisation et insistant sur les opportunités auxquelles les pauvres n'ont pas accès ainsi que sur les discriminations dont ils sont victimes.

2.2.1. Des opportunités limitées en termes d'emploi

L'accès à l'emploi constitue la première condition soulignée par les pauvres pour avoir des conditions de vie décentes (Banque Mondiale, 2000a). Evidemment, de la qualité de l'emploi dépend le niveau de bien-être. Or, si les taux d'activité ne varient pas de façon sensible suivant les quartiles de revenu par tête pour la population en âge de travailler (autour de 70% chez les 15 ans et plus), le taux de chômage est plus important chez les plus démunis. Celui-ci passe de 2% à 8% du

quartile le plus riche au quartile le plus défavorisé. Mais cet indicateur ne reflète qu'en partie les difficultés des pauvres en termes d'insertion professionnelle puisque les emplois auxquels ils accèdent sont de faible qualité. Ils travaillent pour leur grande majorité dans l'informel et le sous-emploi (visible et invisible³) est largement prédominant. D'ailleurs, les actifs occupés qui se déclarent insatisfaits de leur emploi et qui souhaitent notamment en changer sont de plus en plus nombreux lorsqu'on passe du quartile des mieux nantis aux plus pauvres en matière de revenu par tête (de 21% à 42%).

Les difficultés vécues par les pauvres en termes d'accès à l'emploi découlent de l'offre limitée sur le marché du travail. Ces derniers se trouvent obligés soit de créer leur propre emploi, une initiative qui ne peut être que contrainte compte tenu des moyens modiques dont ils disposent, soit de faire appel à des relations personnelles. Mais leur cercle de connaissances n'échappant pas à la règle de la segmentation sociale, il est le plus souvent concentré dans le secteur informel, les opportunités d'accéder à des emplois de qualité en sont d'autant réduites. Les modes d'embauche les plus formels (candidature spontanée, par voie de concours, suite à des annonces, services de placement), qui pourraient leur permettre d'échapper à leurs conditions, apparaissent ainsi inaccessibles pour les plus défavorisés.

Tableau n° 2-1 : Opportunités en termes d'emploi

%	Quartiles de revenu par tête				
	1 ^{er} quartile	2 ^{ème} quartile	3 ^{ème} quartile	4 ^{ème} quartile	Total
- Taux de chômage	8,0	4,9	3,9	2,5	4,8
- Taux de sous-emploi visible	15,6	13,3	11,2	8,0	12,0
- Taux de sous-emploi global	81,1	60,6	45,3	30,7	54,4
- Aimeraït obtenir un emploi dans une autre entreprise	41,7	34,9	24,9	20,9	30,4
- Part de l'emploi informel	78,0	60,3	47,1	37,7	55,4
<i>Raisons de l'inactivité (pour ceux en âge de travailler)</i>					
- pensent ne pas pouvoir travailler sans qualificat°	37,1	51,9	47,1	47,9	46,0
- il n'existe pas d'emploi	6,8	2,8	2,3	1,8	3,4
<i>Mode d'accès à l'emploi pour les actifs occupés</i>					
- Initiative personnelle (auto-emploi)	43,3	36,3	34,1	26,5	35,0
- Relations personnelles	43,8	39,8	36,2	32,9	38,1

Source : Enquête emploi 2000, MADIO, nos propres calculs.

Malgré les obstacles qu'ils rencontrent, les pauvres mobilisent tous les moyens pour accéder à un emploi et semblent se décourager moins facilement. Lorsque ces derniers optent pour l'inactivité, si on met de côté ceux qui déclarent ne pas être en âge de travailler, ils sont moins nombreux à invoquer leurs faibles qualifications comme un obstacle pour trouver du travail (37% pour le premier quartile contre 48% pour le dernier), alors que leur niveau d'éducation est en moyenne plus faible. L'inactivité s'explique relativement plus chez les démunis par l'impossibilité de trouver un emploi quelle que soit sa qualité (7% contre 2% chez les riches), mais également par le faible coût d'opportunité des emplois qu'ils pourraient occuper (compte tenu des frais de transports, de restauration à l'extérieur qu'un travail peut impliquer, et des travaux domestiques qui doivent être accomplis). La mobilisation de la main-d'œuvre potentielle constituée par les inactifs n'est donc pas une alternative facile à mettre en œuvre pour les pauvres pour remédier à leur situation. Ils y ont d'ailleurs déjà recours puisque le taux d'activité des enfants est plus élevé chez les ménages au bas de l'échelle en termes de revenu (chez les moins de 18 ans, le taux d'activité est de 21% pour le quartile des plus pauvres contre 16% en moyenne pour tous les autres). Et leurs enfants sont relativement plus nombreux puisque la proportion des moins de 18 ans passe de 33% à 16,5% du quartile le plus pauvre au plus riche).

3. Faible rémunération horaire

2.2.2. La faiblesse du capital humain : un sérieux handicap pour les pauvres

Les pauvres cumulent de nombreux désavantages en matière de capital humain. Concernant le niveau d'éducation, le nombre d'années d'études réussies est en moyenne deux fois plus faible pour le quartile le plus pauvre par rapport à celui le plus riche (5,1 contre 10,2⁴). Mais les inégalités en matière d'accès à l'éducation apparaissent dès les plus jeunes âges puisque 18% des enfants de 6 à 10 ans du quartile le plus défavorisé ne sont pas scolarisés (contre moins de 5% chez les mieux nantis). Si les connaissances pratiques peuvent également s'acquérir en dehors de l'école, il s'avère que l'environnement quotidien des pauvres est loin de leur permettre de combler leurs lacunes. En effet, en prenant comme indicateur la maîtrise de la langue française, un outil essentiel pour accéder à un emploi de qualité, les écarts entre riches et pauvres sont encore plus marqués. 10% seulement des individus de plus de 15 ans du quartile de revenu le plus faible déclarent parler correctement le français, et 41% disent qu'ils ne le parlent pas du tout (contre respectivement 60% et 9% chez les plus riches).

Etant donné l'existence de nombreuses écoles publiques dans la capitale, la durée plus courte de la scolarité chez les pauvres aurait pu s'expliquer en grande partie par l'échec scolaire, ou mieux, par une décision non contrainte d'arrêter les études (préférence pour le travail ou études considérées comme achevées). Mais le principe de gratuité des écoles publiques ne suffit pas pour permettre aux plus démunis d'échapper aux contraintes financières. 68% des individus appartenant au quartile le plus pauvre invoque cette raison comme un obstacle à la poursuite de leur scolarité, et 11% seulement ont arrêté en ayant le libre choix. Les problèmes liés aux poids des frais de scolarité (livres, fournitures, uniformes, écolage dans le cas d'une scolarisation dans le privé estimé de meilleure qualité, etc.) n'ont pas uniquement joué pour les générations passées, mais continuent de peser sur celle actuellement scolarisée. 70% des chefs de ménages du quartile le plus pauvre et qui ont des enfants à charge déclarent éprouver des difficultés à les scolariser. Les contraintes économiques conduisent 43% d'entre eux à retirer plus tôt leurs enfants de l'école. Une même proportion opte pour la mise au travail parallèlement aux études. Le niveau des revenus influe ainsi de façon directe sur la stratégie éducative des parents.

Tableau n° 2-1 : Inégalités d'accès à l'éducation

%	Quartiles de revenu par tête				Total
	1 ^{er} quartile	2 ^{ème} quartile	3 ^{ème} quartile	4 ^{ème} quartile	
<i>Niveau d'éducation</i>					
Taux net de scolarisation primaire	82,5	90,7	92,8	95,3	88,5
Nombre moyen d'années d'étude réussie *	5,1	6,5	7,9	10,2	7,4
Parle bien le français (15 ans et +)	9,9	15,9	32,9	60,3	29,7
Ne parle pas du tout le français (15 ans et +)	40,5	25,1	18,3	9,1	23,0
<i>Raison de l'arrêt des études</i>					
- Ont arrêté leurs études pour des raisons financières	68,4	55,1	43,6	27,3	49,2
- Préférence pour le travail ou l'apprentissage	10,6	17,4	29,5	38,4	23,6
- Etudes achevées	0,4	0,8	1,4	11,8	3,4
<i>Stratégies éducatives **</i>					
Eprouvent des difficultés à scolariser ses enfants	69,8	59,1	55,1	47,2	59,3
Les difficultés économiques conduisent :					
- à retarder la date d'entrée à l'école	31,9	21,6	14,4	8,6	20,9
- au retrait précoce de l'école	43,3	35,9	28,9	13,7	32,8
- à la mise au travail concomitante	43,5	39,0	38,4	26,3	38,1
<i>Discrimination filles / garçons</i>					
Pensent filles doivent aller à l'école moins longtemps**	16,5	13,8	8,7	6,9	11,9
Tx Net Scolarisation second cycle 1 (garçons)	27,5	31,5	38,2	60,1	35,0
Tx Net Scolarisation second cycle 1 (filles)	15,8	29,9	59,5	55,6	35,3

Source : Enquête emploi 2000, MADIO, Enquête emploi 1996, MADIO, nos propres calculs.

* La moyenne a été calculée pour ceux qui ne vont plus à l'école (et qui ne sont pas trop jeunes pour être scolarisés).

** Les chiffres ont été obtenus à partir du module qualitatif sur l'éducation de l'EE96. Ont été retenus l'opinion des chefs de famille ayant un ou plusieurs enfants de 6 à 14 ans à charge.

4. Le calcul ne prend en compte que ceux qui ne sont plus scolarisés

Les inégalités dont les femmes sont victimes constituent une des facettes de la pauvreté dans de nombreux pays (Banque Mondiale, 2000a). Elle est notamment soulignée pour insister sur la plus grande vulnérabilité de ces dernières. En matière d'accès à l'éducation, globalement, la capitale malgache semble relativement épargnée par la discrimination entre les hommes et les femmes. A titre d'exemple, le taux net de scolarisation dans le primaire est même supérieur chez les filles que chez les garçons. En moyenne, il est identique au premier cycle du secondaire (35%). Toutefois, les traitements différenciés au détriment des filles se révèlent plus fréquents chez les pauvres. Interrogés sur ce point, 17% des chefs de ménages du quartile de revenu le plus faible (contre 7% chez les plus riches) estiment que les filles doivent avoir une scolarité plus courte en invoquant leur rôle futur de femme au foyer. Cette discrimination plus marquée chez les pauvres en matière de stratégie éducative s'avère d'ailleurs effective dans la mesure où un écart important est constaté entre le taux net de scolarisation des garçons et des filles au premier cycle du secondaire en défaveur des dernières (respectivement 28% et 16% pour le premier quartile), un écart qui tend à se réduire, voire à disparaître, pour les autres quartiles.

La santé constitue une autre composante du capital humain. Etre en bonne santé est une fin en soi, mais il s'agit également d'une condition pour la réalisation d'autres objectifs de bien-être (accès à l'emploi, meilleur niveau de revenu, etc.). L'engrenage funeste dans lequel les plus démunis se trouvent entraînés est ainsi également mis en évidence lorsque l'on se penche sur leur accès à la santé. Dans ce domaine, comme pour l'éducation, l'existence de structure publique ne leur permet pas pour autant de se soigner correctement, les contraintes financières jouant constamment à leur désavantage. Leur état de santé est ainsi plus précaire comme en témoignent les niveaux plus élevés de malnutrition et de mortalité infanto-juvénile.

Tableau n° 2-2 : Inégalité d'accès à la santé

%	Quartiles de revenu par tête				Total
	1 ^{er} quartile	2 ^{ème} quartile	3 ^{ème} quartile	4 ^{ème} quartile	
<i>Etat de santé</i>					
Taux de malnutrition*	8,8	4,7	3,8	3,3	5,3
Taux de mortalité infanto-juvénile (< 5 ans) en ‰	94,5	94,5	58,0	58,0	92,0
<i>Accès au système de santé</i>					
En cas de maladie grave : choix de l'automédication	27,1	28,5	16,2	8,2	19,8
Raisons non-consultation : soins coûteux	31,0	20,0	13,0	5,0	***
<i>Dépenses de soins</i>					
Coût moyen des soins (en fmg)	16 000	23 700	18 000	33 400	23 700
Part dans le revenu mensuel du ménage	10,7	5,2	3,4	1,7	3,2

Source : SET97, MADIO,1997a

* La malnutrition est définie à partir de l'indice de Quetelet ou BMI (poids/taille au carré) : BMI<17.

27% des individus du quartile le plus pauvre optent pour l'automédication, même en cas de maladie grave (contre 8% chez les plus aisés). Cette proportion monte à six sur dix lorsqu'on inclut les affections bénignes ou moyennement graves. La cherté des soins est soulignée comme la raison première de la non consultation pour près d'un tiers d'entre eux (contre 5% chez les plus riches). L'effort déployé par les pauvres pour leur santé se révèle pourtant beaucoup plus important relativement aux autres catégories. Malgré le budget plus limité qu'ils consacrent aux dépenses de soins, la part de ces dernières dans le revenu total des ménages est plus de cinq fois supérieure pour le premier quartile comparé au dernier. La vulnérabilité des démunis en matière de santé est donc loin de résulter de simples négligences, elle découle de leur difficulté d'accès à des soins de qualité compte tenu de la faiblesse de leur revenu.

2.2.3. Les difficultés d'accès aux actifs physiques : un double préjudice pour les pauvres

Les caractéristiques du logement et de l'équipement constituent un bon indicateur pour apprécier la qualité des conditions d'existence des ménages. Mais elles témoignent également de la disponibilité d'actifs physiques (moyens) mobilisables pour accéder à un meilleur niveau de vie, et notamment pour accroître le niveau des revenus.

Tableau n° 2-1 : La disponibilité d'actifs physiques

%	Quartiles de revenu par tête				
	1 ^{er} quartile	2 ^{ème} quartile	3 ^{ème} quartile	4 ^{ème} quartile	Total
<i>Caractéristiques du logement</i>					
Habitent dans des pièces sans dépendances	88,0	88,3	82,1	62,8	80,3
ont accès à l'électricité	44,2	61,3	76,5	90,3	68,1
disposent d'un robinet intérieur ou extérieur	9,7	18,0	29,2	52,8	27,4
Ne disposent d'aucun élément de richesse ou actif*	65,0	52,1	34,1	15,6	41,7
<i>Contraintes domestiques qui en découlent</i>					
Nb d'heures moyen consacré aux travaux domestiques	11,6	11,2	10,2	8,7	10,4
Ont des domestiques nourris et logés	0	3,0	5,1	17,3	6,4
<i>Une concentration géographique défavorable**</i>					
Habitent dans quartier pauvre (les ¼ les + défavorisés)	44,1	28,9	24,8	11,0	27,2
Habitent quartier riche (quartile de quartier + riche)	15,3	19,7	23,8	40,3	24,8

Source : Enquête emploi 2000, MADIO, nos propres calculs.

* Voiture, réfrigérateur, télévision, chaîne, téléphone, réchaud électrique ou à gaz, ordinateur, maison à louer. Il s'agit d'éléments de richesse mais pouvant également être mobilisés comme source de revenu.

** Les quartiers (segments de l'enquête) ont été classés à partir du niveau moyen du revenu par tête de ses habitants. Les résultats quasiment identiques si on retient d'autres indicateurs (accès à l'eau, à l'électricité ou disponibilité d'éléments de richesse).

Un logement de grande taille permet aux enfants de disposer d'un espace réservé pour étudier dans des conditions favorables, ou peut constituer un local pour baser une petite entreprise familiale. L'accès direct à l'eau et à l'électricité est une opportunité dans la mesure où le temps consacré aux activités domestiques se trouve réduit d'une part, et parce que ce confort influe positivement sur la santé d'autre part. La radio ou la télévision peuvent être des outils pour s'instruire et accéder à des informations utiles pour améliorer le quotidien. Evidemment les démunis, par définition, n'ont pas les moyens de se procurer ces éléments de richesse. Mais le fait qu'ils sont doublement pénalisés mérite d'être souligné. Non seulement le confort est quasiment absent dans leur vie quotidienne, mais les moyens qui pourraient leur permettre d'échapper à leurs conditions ne leur sont pas accessibles. Leur concentration géographique ne fait d'ailleurs qu'accroître leur handicap. 44% de ceux qui disposent de moins de la moitié du revenu médian par tête résident dans les quartiers les plus défavorisés (quartile de quartier le plus pauvre). 15% seulement habitent dans des quartiers riches et peuvent bénéficier d'un environnement favorable (quartier plus salubre, infrastructure plus développée, notamment possibilité de se connecter plus facilement au réseau de distribution d'eau, proximité d'école privée de meilleure qualité, opportunités d'activités plus rémunératrices, etc.).

2.2.4. Pauvreté et mobilité sociale : la trappe à pauvreté mise en évidence

La trappe à pauvreté dans laquelle les pauvres se trouvent enfermés est mise à jour lorsqu'on analyse la mobilité inter-générationnelle. Leurs parents pour la plupart connaissaient déjà des conditions de vie précaires auxquelles ils n'ont pas réussi à échapper. Notamment, les pères des démunis étaient déjà défavorisés en termes d'éducation (avec 3,7 années d'études seulement chez les pauvres contre 6,6 pour les plus aisés). Peu d'entre eux disposaient d'emploi de qualité et/ou protégé (5,5% seulement sont des cadres et moins du quart travaillait dans le secteur public, contre respectivement 27% et 40% pour la catégorie la plus nantie). Le destin des pauvres apparaît encore plus déplorable dans la mesure où ces derniers ont relativement moins de chance de connaître une situation meilleure que celle de leur père. A titre d'exemple, compte tenu de l'extrême faiblesse du

bagage scolaire de leurs parents, et de la tendance générale à l'élévation du niveau d'éducation sur longue période, on aurait pu penser que les pauvres au moins n'auraient pas de mal à bénéficier d'une scolarisation plus poussée comparée à celle de leurs géniteurs. Ce n'est malheureusement pas le cas pour près d'un tiers du quartile le plus démuné. Tandis que 16% seulement des plus aisés ne dépassent pas le niveau de leur père (qui est près de deux fois supérieur à celui des parents des plus pauvres).

Tableau n° 2-1 : Pauvreté et mobilité sociale

%	Quartiles de revenu par tête				Total
	1 ^{er} quartile	2 ^{ème} quartile	3 ^{ème} quartile	4 ^{ème} quartile	
<i>Origine sociale*</i>					
Nombre d'années d'études du père	3,7	4,2	5,0	6,6	4,9
Scolarité + élevée que son père	67,9	73,4	76,1	84,0	75,4
Père cadre ou patron	5,5	9,4	12,9	26,5	13,8
Père travaillant (ou ayant travaillé) dans secteur public	23,4	25,6	33,2	40,0	30,6
<i>Origine en termes de castes**</i>					
Descendants de « nobles »	23,0	26,7	37,3	45,0	33,9
Descendants « d'esclaves »	22,6	11,8	8,7	4,3	11,4

Source : * Enquête emploi 2000, MADIO, nos propres calculs. Porte sur les chefs de ménages.

** Enquête emploi 1997, MADIO, nos propres calculs.

Le caractère déterminant de l'origine sociale transparait également à travers l'analyse des castes des ascendants des individus. 23% des plus défavorisés déclarent être des descendants "d'esclaves" alors qu'ils ne sont que 4% dans le quartile le plus riche. En revanche, 45% des plus aisés affirment l'appartenance de leurs ancêtres à la caste "noble" (contre 23% chez les pauvres). Les inégalités en termes de conditions de vie se perpétuent ainsi de génération en génération, la classe sociale d'origine influant de façon conséquente sur la trajectoire personnelle d'un individu et sur les opportunités auxquelles il a accès.

2.2.5. Inefficacité des services publics : l'intérêt limité accordé aux plus démunis

Les analyses précédentes ont mis en exergue l'incapacité des pauvres à influencer sur leurs conditions de vie et à améliorer leur sort. De façon inéluctable, la disponibilité de ressources financières se révèle être une condition première de l'accès à un certain nombre d'opportunités, ce qui conduit à la marginalisation des plus démunis. L'existence des services publics est censée remédier, au moins en partie, à cette situation inégalitaire. Mais cet objectif est loin d'être atteint comme nous l'avons déjà vu plus haut dans le domaine de la santé et de l'éducation. Il convient dès lors de s'interroger si, en dehors (ou en plus) des contraintes financières qu'ils subissent, les pauvres ne sont pas aussi victimes de comportements discriminatoires, notamment de la part des agents des services publics. Les enquêtes effectuées sur la capitale malgache permettent d'avancer quelques éléments de réponse à cette question.

La corruption, qui peut être vue sous l'angle de la discrimination, est aujourd'hui largement dénoncée et invoquée comme un obstacle majeur au développement. Les institutions internationales insistent en particulier sur la nécessité d'inscrire la lutte contre ce fléau dans la stratégie de réduction de la pauvreté. Cette démarche se fonde sur l'idée que les pauvres, en raison de leur vulnérabilité, sont les premières victimes de la corruption. Pour le cas spécifique de la capitale malgache, cette hypothèse ne semble pas vérifiée, du moins si on met de côté les impacts indirects, et notamment le détournement des ressources publiques qui pourraient être destinées aux pauvres. Ainsi, les plus défavorisés sont moins directement touchés par la corruption dans leur vie quotidienne (9% contre 16% chez les plus nantis). Ce sont eux qui ont le plus bénéficié de l'amélioration de la situation sur les cinq dernières années. Soulignons cependant que le montant total de la corruption représente pour ceux qui en ont souffert une part relativement plus importante

de leurs revenus annuels chez les ménages des deux quartiles les moins aisés (2% et 4% contre 1% pour les deux quartiles plus riches).

Tableau n° 2-1 : Pauvreté et relation avec les agents de l'Etat

en %	Quartiles de revenu par tête				Total
	1 ^{er} quartile	2 ^{ème} quartile	3 ^{ème} quartile	4 ^{ème} quartile	
<i>Corruption</i>					
Incidence de la corruption en 1995	41,8	43,0	42,8	38,9	41,6
Incidence de la corruption en 1998	26,6	24,8	30,8	33,3	28,8
Incidence de la corruption en 2000*	8,9	8,3	10,1	15,5	10,6
Montant payé/revenu ménage 2000**	2,0	4,0	1,0	1,3	1,6
<i>Faible efficacité des services publics</i>					
Victimes absentéisme des fonctionnaires	38,7	45,3	46,2	45,9	44,0
Ont dû revenir trois fois ou plus	55,9	43,6	44,7	47,1	47,5
Pas de contact avec l'administration*	20,5	13,7	17,4	9,5	15,3

Sources : Enquêtes emploi 1998, 2000, phase 3 1995, MADIO, nos propres calculs. * : porte sur les ménages. ** Il s'agit du montant total payé au cours de l'année 2000 rapporté au revenu annuel du ménage pour ceux qui ont été touchés par la corruption.

Les pauvres ne sont pas non plus les premières victimes de l'absentéisme des fonctionnaires. Au contraire, ils semblent un peu moins touchés par ce problème (39% contre 44% en moyenne pour l'ensemble de la population). Ce résultat découle toutefois au moins en partie des contacts moins fréquents des plus démunis avec les agents de l'Etat. Lorsqu'on s'intéresse à ceux qui ont pâti du manque de sérieux des fonctionnaires, ces derniers se révèlent plus enclins à profiter de la position de faiblesse des pauvres pour ne pas réagir. En effet, 56% des victimes appartenant au quartile des bas revenus ont dû revenir au moins trois fois avant d'obtenir satisfaction (contre 47% en moyenne). Un comportement discriminatoire semble donc exister effectivement à l'encontre des plus pauvres, même s'il n'apparaît pas de façon marquée. Plus que d'une volonté de discrimination, ils sont surtout victimes du peu de considération qu'on leur accorde. Ils ne disposent pas de réseaux de relations bien placés pouvant intervenir en leur faveur. Ils n'ont qu'une faible connaissance de leurs droits. Leur situation ne leur permet pas de fournir des "cadeaux" ou des services en retour. Autant de facteurs qui expliquent l'attention limitée portée à leur égard, et sans doute, de façon plus générale, la faiblesse de l'effort consenti pour que les services publics puissent réellement profiter aux défavorisés.

2.3. Pauvreté, vulnérabilité et insécurité

2.3.1. Une plus grande vulnérabilité des pauvres

La plupart des études qui ont abordé cette question montre que la vulnérabilité est une des causes principales de la pauvreté. Les pauvres sont les premières victimes des chocs qui peuvent affecter la population : qu'ils soient d'ordre macro-économiques (aléas climatiques, catastrophes naturelles, épidémie, inflation) ou individuels (maladie, pertes d'emplois, etc.). Ces derniers peuvent conduire à des situations de détresse aux conséquences parfois irréversibles (déscolarisation des enfants, malnutrition, voire mortalité) qui les enferment dans de véritables "trappes à pauvreté". La faiblesse du revenu ou du capital est bien sûr la première raison qui empêche les pauvres de se prémunir contre les chocs, qui ne peuvent lisser leur consommation, en puisant dans leur épargne, en vendant des actifs ou en empruntant. Mais la nature de leurs sources de revenus (agriculture, secteur informel), leur instabilité et leur manque de diversification, pèsent aussi lourdement. Ce constat a conduit récemment la Banque mondiale à faire de la "sécurité" un des trois axes essentiels de sa stratégie de lutte contre la pauvreté (Banque mondiale, 2000a).

Les données disponibles à Madagascar permettent de confirmer ce diagnostic. En premier lieu, le revenu des pauvres est non seulement inférieur mais aussi beaucoup plus fluctuant : alors que 57%

des ménages du quartile supérieur peuvent compter sur des revenus stables, ils ne sont que 38% pour le dernier quartile. A contrario, près d'un tiers de ces derniers font état de revenus très instables, contre moins de 9% chez les plus riches. Ces résultats, issus de déclarations qualitatives des chefs de ménages, sont corroborés par l'analyse de la variabilité des revenus effectivement perçus, que l'on peut appréhender à partir du panel de 1 250 ménages enquêtés successivement en 1997, 1998 et 1999, lors des trois vagues de l'enquête annuelle sur l'emploi. Sur ces trois années, le coefficient de variation⁵ du revenu des ménages pauvres est très supérieur à celui des autres ménages (resp. 68% et 48% pour les quartiles extrêmes).

En second lieu, les pauvres ne peuvent compter sur des mécanismes de protection pour stabiliser leurs revenus et réduire l'incertitude. Ceci est évidemment imputable aux défaillances de la protection institutionnelle que l'Etat garantit à ses employés, et plus largement aux salariés du secteur formel. Ainsi, alors que la moitié des actifs occupés des ménages riches sont affiliés aux organismes de sécurité sociale, ils sont à peine 10% chez les pauvres⁶. De plus, les pauvres sont dans l'ensemble dépourvus de contrat de travail ou d'un bulletin de paie et les emplois qu'ils exercent sont plus précaires et irréguliers. Cette absence de couverture s'explique par le poids massif du secteur informel, dont la rentabilité est conditionnée par la conjoncture du moment, comme source principale d'emploi et de revenus chez les pauvres. Ainsi, ce secteur fournit plus de trois quarts des emplois et 64% du revenu des ménages pauvres, alors ces proportions ne sont que de 38% et 34% respectivement, pour les riches.

Si l'Etat faillit à assurer la protection des pauvres, ces derniers ne disposent d'aucune ressource alternative pour prendre en charge des risques économiques et sociaux. Les actifs qu'ils pourraient vendre ou gager sont négligeables. De plus, ni les systèmes d'assurances privées ni les institutions de crédit, dont l'offre encore embryonnaire à Madagascar et qui ne s'adressent qu'à une clientèle solvable, ne peuvent jouer le rôle de substitut. Par exemple, seulement 6% des pauvres ont accès au marché du crédit, contre 46% pour les riches. Si le marché offre peu de recours aux exclus de la protection sociale publique, les stratégies individuelles de type informel sont elles aussi extrêmement limitées. On a souvent invoqué la densité des réseaux de solidarité et l'intensité des transferts entre les ménages comme mécanisme de régulation spontané permettant d'atténuer les chocs en Afrique. Or il semble que les vertus de ces filets de sécurité informels ont été largement sur-estimées (Razafindrakoto, Roubaud, 2000c), à l'exception de quelques pays bénéficiant du rapatriement de salaires provenant d'une migration internationale massive (Mali, Burkina-Faso, etc. ; Lachaud, 1999). A Madagascar, les transferts entre ménages sont non seulement de faible ampleur, mais ils sont régressifs (Madio, 1997b).

5. Le coefficient de variation du revenu, mesure habituellement utilisée pour mesurer la vulnérabilité des ménages présente certaines faiblesses, notamment pour l'analyse de la pauvreté : il ne différencie pas les variations à la hausse ou à la baisse, il ne prend pas en compte de l'ordre de succession des événements et n'informe que sur l'amplitude moyenne des fluctuations. De plus, il s'agit d'un indicateur ex post, alors qu'il semble plus pertinent de disposer d'indicateurs d'exposition au risque ex ante.

6. Même si les caisses de sécurité sociale malgaches sont loin d'assurer une protection efficace à ses membres, du fait de la faiblesse des prestations, elles n'en procurent pas moins un niveau minimum de revenus complémentaires et de couverture des principaux risques (vieillesse, maladie, famille).

Tableau n° 2-1 : Pauvreté et vulnérabilité et mode de protection

%	Quartiles de revenu par tête				
	1 ^{er} quartile	2 ^{ème} quartile	3 ^{ème} quartile	4 ^{ème} quartile	Total
Revenu stable	38,0	47,2	49,6	57,1	48,0
Revenu très instable	29,5	16,0	14,9	8,9	17,3
CV revenu 1997-1999	67,9	45,0	42,8	48,5	50,4
<i>PROTECTION SOCIALE INSTITUTIONNELLE</i>					
Sécurité sociale	11,5	27,0	36,3	47,3	30,8
Contrat de travail écrit	14,0	30,4	41,3	50,1	34,3
<i>PATRIMOINE ET ACCES AU CREDIT</i>					
<i>Éléments de patrimoine</i>	0,5	0,7	1,3	2,6	1,3
Possède un compte bancaire*	6,2	11,2	19,2	44,7	19,9
<i>CAPITAL SOCIAL</i>					
Membre d'une association	50,2	59,1	63,5	70,0	60,7
Insérer dans un réseau de transferts**	66,0	59,2	64,7	75,5	66,3
<i>DEPENDANCE AU SECTEUR INFORMEL</i>					
Part de l'emploi informel	78,0	60,3	47,1	37,7	55,4
Part des revenus informels	64,9	48,7	39,4	34,2	40,6

Source : Enquête emploi 2000, MADIO, nos propres calculs. * : Phase 3, 1998. ** : SET97.

L'immense majorité des ménages (93%), toutes catégories confondues, déclare pouvoir bénéficier de l'aide de la famille élargie, du voisinage, d'amis ou de relations, d'associations religieuses ou d'ONG s'ils venaient à traverser une période difficile. Cependant, si la population est effectivement insérée dans de multiples réseaux de solidarité, les trames du capital social des pauvres sont relativement plus lâches. Par exemple, la moitié des ménages pauvres est membre d'au moins une association, qu'elle soit religieuse, professionnelle, politique, familiale, de quartier ou autre. Mais c'est aussi le cas de 70% des plus riches. Quel que soit le type d'association considéré, le taux d'affiliation augmente avec le revenu. La nucléarisation des familles les mieux pourvues n'est pas synonyme de repli, mais au contraire d'élargissement des formes d'insertion sociale. Faire partie d'une association renforce la possibilité de pouvoir mobiliser ses réseaux en cas de difficultés, mais c'est aussi une marque d'intégration et de participation à la vie de la cité, qui permet en tant que telle d'échapper à l'exclusion sociale et à la pauvreté. En outre, la nature segmentée et horizontale du capital social, notamment familial (du fait du poids de la reproduction sociale) et professionnel, en limite la rentabilité pour les pauvres, et surtout stérilise ses apports en cas de chocs macro affectant l'ensemble du réseau. Finalement, la vulnérabilité et le spectre restreint de leurs possibilités de se couvrir conduisent les pauvres à exprimer un intense besoin de protection non satisfait (voir ci-dessous).

2.3.2. Pauvreté et violences urbaines

Dans de nombreux pays, la pauvreté s'accompagne d'un climat de violences urbaines, dont les pauvres eux-mêmes sont les premières victimes ; violence et pauvreté se renforçant mutuellement. Les manifestations de ce phénomène sont multiples : depuis les actes de vandalismes, la dégradation d'édifices et d'infrastructures dans les quartiers déshérités des grandes métropoles, où les pouvoirs publics, impuissants ou démissionnaires n'assurent plus la sécurité, jusqu'aux débordements paroxysmiques comme la guerre des gangs dans les villes américaines ou les favelas latino-américaines, pour le contrôle des trafics illicites en tous genres (drogue, prostitution, etc.). Ainsi, aux Etats-Unis, la criminalité se concentre sur les minorités ethniques, et tout particulièrement les noirs (Wacquant, 1999), réduisant significativement leur espérance de vie, aujourd'hui inférieure à celle de certains pays du tiers monde (Sen, 2000). A Sao Paulo, le taux d'homicide chez les jeunes adolescents des quartiers pauvres était 11 fois supérieur à celui enregistré dans les quartiers riches (Sinha, Lipton, 1999). La violence peut être généralisée et dans certains pays on assiste à de véritables dérives mafieuses, voire à des conflits armés (Colombie, Libéria, Sierra Leone, etc.), dont les pauvres pâtissent au premier chef.

Madagascar est loin de connaître ce type d'engrenages néfastes, la paix civile y étant assurée et l'incidence de la criminalité urbaine relativement circonscrite. Bien que l'on ne dispose d'aucune mesure précise, il semble que l'augmentation de l'insécurité observée au début des années 90 (à la campagne, avec la multiplication des « *dahalo* » (voleurs de zébus), comme en ville), effet indirect du mouvement populaire et la déstabilisation du pouvoir qui en a résulté, a été en partie résorbée. Ainsi, en 2000, environ 8% des chefs de ménages de la capitale déclaraient avoir été victime de violence (vols, agressions, etc.⁷) au cours de l'année. A l'échelle des ménages, 11% ont vu au moins un de leurs membres subir des actes de violence. Enfin, près de 20% a eu connaissance de violences au niveau de son quartier. Contrairement à d'autres pays, les pauvres ne semblent pas constituer une cible privilégiée de la criminalité, la proportion de victimes ne variant pas en fonction du revenu. Cependant, il est intéressant de constater que les riches, dont les possessions devraient attirer a priori la convoitise des délinquants, réussissent à s'en prémunir en partie, sans doute du fait qu'ils ont les moyens matériels de mieux s'en protéger. Encore une fois, si l'incidence du crime et de la violence n'est pas plus élevée chez les pauvres, cela ne signifie pas qu'ils n'en sont pas plus affectés. Il est raisonnable de penser qu'à cause de leur vulnérabilité intrinsèque, ces derniers sont moins en mesure de reconstituer un patrimoine dérobé ou de se remettre d'actes de violence à leur rencontre.

Tableau n° 2-1 : Pauvreté et violences urbaines

Victime de violences (vols, Agressions, etc.) au cours de l'année :	Quartiles de revenu par tête				
	1 ^{er} quartile	2 ^{ème} quartile	3 ^{ème} quartile	4 ^{ème} quartile	Total
Personnellement	8,0	5,3	7,3	9,4	7,5
Un autre membre du ménage	6,3	6,5	6,5	9,7	7,2
Un habitant du quartier	20,0	16,0	19,3	20,0	18,8

Source : Enquête emploi 2000, MADIO, nos propres calculs.

2.4. Pauvreté, participation et insertion

Les analyses précédentes ont montré le peu d'opportunités auxquelles les pauvres ont accès ainsi que leur grande vulnérabilité, des facteurs qui se cumulent pour réduire leur chance de sortir de leur situation. L'amélioration de leurs conditions de vie ne peut que résulter d'interventions spécifiques en leur faveur pour changer le mode de fonctionnement du système socio-économique en vigueur. Mais pour que la société, et en particulier les pouvoirs publics, réagissent de façon significative dans ce sens, il faudrait que la population pauvre ait un certain poids social, politique et économique. La non participation, et la marginalisation qui en découle, est en soi une forme de pauvreté, mais constitue également un handicap supplémentaire empêchant les pauvres de peser sur les décisions tout en limitant leurs possibilités de saisir des opportunités (Sen, 2000).

Nous nous proposons de traiter la question de la participation et de l'insertion des pauvres à la vie de la société pour le cas spécifique de la capitale malgache, afin de déterminer dans quelle mesure l'exclusion constitue un facteur aggravant la situation des plus démunis.

2.4.1. Une participation économique plus faible mais non négligeable

L'exercice d'un emploi est un premier indicateur de la participation économique. Vu sous cet angle, les pauvres pour leur grande majorité jouent un rôle actif dans l'économie du pays. Certes, nous avons souligné plus haut que les pauvres ont plus de mal à s'insérer sur le marché du travail, avec un taux de chômage plus fort (mais qui ne touche qu'une minorité : 8%) et la prédominance des

7. Cet indicateur ne prend pas en compte les violences domestiques, entre membres d'un même ménage, notamment à l'encontre des femmes et des enfants et dont l'incidence est souvent plus élevée dans les familles pauvres (Morrison, Orlando, 1999).

emplois informels. Mais cet état de fait résulte avant tout de contraintes et non d'un choix volontaire⁸. D'ailleurs, le taux d'activité des plus démunis est d'un niveau équivalent à celui du reste de la population. Il est même plus élevé chez les enfants des catégories défavorisées relativement à ceux des riches.

Le paiement des impôts constitue une autre forme plus affirmée de la participation économique dans la mesure où il s'impose à tout citoyen comme un devoir envers la communauté. La moindre implication des pauvres s'avère ici effective sachant qu'ils sont relativement moins nombreux à contribuer aux ressources de l'Etat (46% pour le premier quartile contre 67% pour le dernier). Mais là encore, il convient de s'interroger si le fait de ne pas payer les impôts résulte chez les pauvres d'une décision délibérée ou s'il s'agit d'une simple conséquence de la nature de leurs activités. On peut d'ailleurs remarquer qu'une proportion non négligeable des informels participent au financement des dépenses publiques puisque pour le quartile le plus pauvre 22% seulement travaillent dans le formel et 46% paient des impôts.

2.4.2. Une moindre insertion sociale des plus démunis

L'appartenance à des associations est un indicateur de l'insertion sociale des individus. Elle est synonyme d'un véritable engagement pour participer à la vie d'une communauté tout en reflétant l'étendue du réseau des relations mobilisables en particulier en cas de problèmes. La difficile condition de vie des pauvres pourrait ainsi les inciter à s'inscrire dans des associations, mais cela suppose qu'il n'y ait pas de barrières (explicites ou implicites) à l'entrée. Interrogés sur ce thème, la proportion de pauvres qui sont membres d'une association est toujours plus faible que chez les riches (à l'exception des associations de quartier où le taux est équivalent). Le fait que l'écart, en termes de participation, entre les plus démunis et les plus nantis soit particulièrement marqué pour le cas des associations familiales constitue un résultat fort. En effet, 29% seulement des premiers sont intégrés dans ce type d'association contre 50% pour les seconds. Ce résultat reflète l'existence de véritables exclus chez les plus démunis, la famille constituant le plus souvent le premier et le dernier recours en cas de difficultés. Mais ce constat peut aussi traduire tout simplement une moindre disposition ou capacité des familles pauvres à se constituer en association. Devenir membre d'une association demande des démarches qui ne sont pas toujours faciles, en particulier pour les plus démunis. Il est possible que les contraintes financières jouent directement ou indirectement (s'il faut payer une cotisation ou un parrainage), auquel s'ajoute les contraintes de temps. Autrement, il serait difficile d'interpréter la moindre implication des pauvres dans les partis politiques alors qu'ils sont plus nombreux à penser qu'il est nécessaire d'avoir des relations politiques pour réussir dans la vie.

2.4.3. Participation politique : pauvres et riches ne se distinguent pas

Dans les sociétés démocratiques, dans lesquelles on peut classer Madagascar depuis le début des années 90, les élections constituent le principal temps fort de l'activité citoyenne. C'est pourquoi, la non-inscription sur les listes électorales et l'abstention sont considérées comme des marqueurs de la non participation. Paradoxalement à Madagascar, les pauvres affichent des niveaux de participation politique équivalents à ceux observés pour l'ensemble des ménages. En premier lieu, la non-inscription, qui est la marque la plus patente de l'exclusion politique, est un phénomène marginal. En 1997, seuls 5% des Tananariviens n'étaient pas inscrits sur les listes électorales. A titre de comparaison, cette proportion atteint plus de 10% du corps électoral potentiel en France (Heran,

8. Le choix du chômage pourrait être volontaire si celui-ci était indemnisé ou s'il existe des sources alternatives de revenus, ce qui est loin d'être le cas pour les pauvres. L'exercice d'emploi informel pourrait être délibéré si l'objectif est d'échapper au contrôle de l'Etat, or c'est également loin d'être le cas. Interrogés sur ce point, les informels invoquent principalement la méconnaissance des procédures ou leur complexité.

Rouault, 1995). De plus, et contrairement aux pays développés, la marginalisation des pauvres ne passe pas par une distribution différentielle des taux de non-inscription, ces derniers étant constants, quelle que soit la catégorie de ménages considérée.

En second lieu, les données collectées pour 5 élections démocratiques récentes (1^{er} et 2^{ème} tour de 1992 / 1993 et 1996 et élections municipales de 1999) convergent vers le même constat : *le taux d'abstention ne dépend pas du niveau de revenu*. En fait, les abstentionnistes constituent un groupe hétérogène. Les politologues ont coutume de distinguer deux formes d'abstention. La première marque le désintérêt des scrutins électoraux et de la vie démocratique en général, et serait propre aux plus démunis qui ne disposent pas de la « culture » nécessaire pour s'approprier les véritables enjeux des consultations. La seconde, que l'on peut qualifier « d'abstention critique » serait plus caractéristique d'une partie des élites. Ces dernières marqueraient, par là, leur insatisfaction face à des candidats jugés inaptes à représenter la « subtilité » de leurs propres points de vue. Cette distinction ne s'applique pas à Madagascar. Pauvres ou riches, les abstentionnistes « passifs », qui déclarent que « voter ne sert jamais à rien », représentent environ 15% des abstentionnistes, et moins de 5% du corps électoral. On est donc confronté à un phénomène tout à fait original à Madagascar : alors que les pauvres disposent de moyens très inférieurs à ceux de leurs concitoyens pour exercer leurs droits civiques (capital humain, revenus), ils ne décident pas pour autant de s'exclure de la vie politique et croient à l'utilité de leur participation. Seule la contrainte économique les empêche d'être au courant des différents enjeux en suivant notamment les nouvelles (34% du quartile des plus défavorisés n'ont pas les moyens ou le temps, contre 7% chez les riches).

Tableau n° 2-1 : Pauvreté, participation et insertion

%	Quartiles de revenu par tête				
	1 ^{er} quartile	2 ^{ème} quartile	3 ^{ème} quartile	4 ^{ème} quartile	Total
Suit les nouvelles :					
- Régulièrement	19,1	26,4	32,1	50,1	31,9
- Pas les moyens, pas le temps	34,1	19,5	14,2	7,5	18,8
- Pas intéressé	5,7	2,9	4,5	2,3	3,9
Pas de contact avec administrat ^o au cours de l'année (ménages)	20,5	13,7	17,4	9,5	15,3
PARTICIPATION ECONOMIQUE					
Paie l'impôt	46,2	59,6	57,8	67,2	57,7
- dont Impôt sur les revenus du travail	29,3	37,3	41,1	58,1	41,5
- dont Impôt sur le capital	20,0	30,8	28,2	31,1	27,5
PARTICIPATION SOCIALE					
Association familiale	29,3	35,5	40,1	50,3	38,8
Association de quartier	21,3	20,7	22,7	20,6	21,3
Association professionnelle	5,4	8,5	12,5	21,5	12,0
Association religieuse	27,5	28,1	31,4	34,8	30,5
Association politique	2,3	3,4	3,0	6,2	3,7
Autres associations	2,1	2,8	1,9	4,1	2,7
Pensent que relations politiques nécessaires pour réussir ds la vie	22,7	19,4	21,2	16,8	19,8
PARTICIPATION POLITIQUE					
Non inscrit (1996)	4,9	4,9	5,0	6,3	5,3
Taux d'abstention (1^{er} tour 1996)	28,6	23,1	26,3	22,6	25,0
Taux d'abstention (2^{ème} tour 1996)	47,1	47,1	42,1	50,5	46,7
Taux d'abstention (municipale, 1999)*	37,5	30,5	34,2	37,7	35,0
Voter ne sert jamais à rien (1996)	15,0	12,5	18,6	12,2	14,7

Source : Enquête emploi 1997, 2000, MADIO, nos propres calculs. * : ne porte que sur les chefs de ménage.

Si globalement le diagnostic d'une plus faible insertion des pauvres ne laisse aucun doute, ces derniers ne se révèlent pas pour autant totalement exclus de la vie de la communauté. Notamment, en termes de participation politique, les comportements ne sont pas différenciés selon le niveau des revenus. Leurs poids devraient donc pousser les pouvoirs publics à s'intéresser à leur cas. Pourtant, jusqu'à présent, les politiques mises en œuvre n'intègrent pas de façon efficace et spécifique des orientations favorables aux pauvres. En fait, dans la pratique, les dysfonctionnements du système empêchent un véritable suivi, et contrôle des actions engagées par les décideurs politiques, ces

derniers se trouvent ainsi en position de force et ne se sentent pas redevables vis-à-vis de la population (principe d'"accountability").

3. LE POINT DE VUE DES PAUVRES

Nous abordons maintenant la partie la plus originale de cette étude. Les développements précédents ont permis de brosser un tableau assez complet des difficultés rencontrées par les pauvres en matière d'accès aux marchés, de discriminations, de vulnérabilité et de participation. Ici, nous chercherons à comprendre si la spécificité de leurs caractéristiques objectives et de leurs comportements est associée à des attitudes, des opinions ou des valeurs qui les différencient du reste de la population. Il convient d'emblée de noter que le sens de causalité entre situation de pauvreté et système de valeurs est complexe. L'état de pauvreté, avec son lot de privations, de souffrances et le sentiment d'exclusion qui en découle, peut conduire ceux qui en sont victimes à émettre des demandes, formuler des revendications ou adopter des valeurs propres, qui en sont la conséquence directe. Inversement, il est possible que ce soit justement ces valeurs et ces attitudes qui sont à l'origine et entretiennent les situations de pauvreté. L'objet de cette étude n'est pas de chercher à démêler l'écheveau de ces liaisons, probablement intimement intriquées, mais plus modestement d'identifier le point de vue des pauvres sur un certain nombre de questions-clefs qui peuvent avoir des implications en matière de lutte contre la pauvreté, de le confronter à celui d'autres catégories sociales et de mettre en lumière les logiques sous-jacentes. Dans un premier temps, nous traiterons de leur attitude vis-à-vis des principales réformes économiques mises en œuvre dans cadre de l'ajustement structurel pour, dans un second temps, élargir la perspective aux grandes options idéologiques concernant le mode de régulation de la société (économie de marché, démocratie).

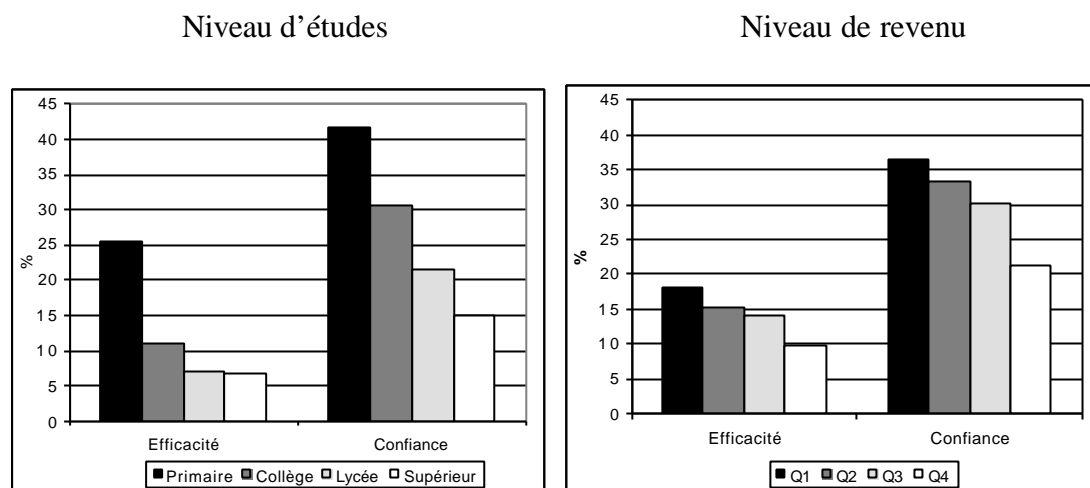
3.1. Pauvreté et réformes économiques

Depuis plus d'une décennie, et pour contrecarrer les effets dévastateurs sur la population des choix politiques opérés dans le passé, Madagascar s'est engagé dans un vaste processus de réformes économiques et politiques. L'ampleur du changement est telle qu'elle ne peut que conduire à une profonde remise en question des équilibres antérieurs. Parmi les différents chantiers ouverts, nous prendrons l'exemple de trois axes majeurs, au centre de la stratégie actuelle du gouvernement : la réforme de la fonction publique, la privatisation des entreprises para-publiques et la politique d'éducation. Si ce choix est en partie conditionné par le fait que ces réformes ont fait l'objet d'enquêtes spécifiques, il se justifie aussi par l'importance qu'elles peuvent avoir sur le fonctionnement global de la société et sur les conditions de vie des pauvres.

3.1.1. La réforme de la fonction publique

Le jugement des Tananariviens sur le fonctionnement de l'administration est sans concession. Moins de 15% la jugent efficace, une petite moitié lui accorde le bénéfice du doute, tandis que 36% considèrent qu'elle est inefficace. La conséquence directe de cette opinion négative est le faible niveau de confiance qu'ils lui accordent. Ainsi, près de 70% de la population ne fait pas confiance aux services publics dans l'accomplissement de leur mission.

Graphique n° 3-1 : Indices de satisfaction et de confiance dans l'administration suivant :



Sources : Enquête-emploi 1998, nos propres calculs.

Si toutes les administrations sont touchées par ce phénomène massif de défiance, certaines sont particulièrement en ligne de mire. Des quatre fonctions identifiées dans l'enquête, la justice est la plus décriée. La police apparaît relativement la plus appréciée. Cette performance est cependant toute relative, puisqu'une personne sur deux est insatisfaite de ses prestations. Logiquement, le diagnostic porté sur l'efficacité pèse sur le niveau de confiance à l'égard de l'administration. Ce dernier chute de 70% à 9% lorsqu'on passe de la minorité pour qui l'administration fonctionne bien à la majorité de ceux qui pensent le contraire.

Paradoxalement, **ce sont les plus démunis qui se montrent les plus indulgents envers l'administration**. Les membres des ménages du quartile le plus pauvre sont presque deux fois plus nombreux que leurs homologues appartenant au quartile le plus aisé à la juger efficace (18% contre 10%) et à lui accorder leur confiance (36% contre 21%). Les pauvres sont aussi moins nombreux à trouver qu'il y a trop de fonctionnaires, que ceux-ci ne travaillent pas assez ou que leur rémunération est trop élevée.

Ces résultats apparaissent d'autant plus surprenants que les pauvres sont les premières victimes des dysfonctionnements d'un Etat incapable de leur assurer une protection satisfaisante. Deux raisons peuvent être invoquées pour expliquer cet apparent hiatus. Du côté "culturel", le faible niveau d'instruction des pauvres inhibe leur sens critique et les rend moins perméables au discours libéral ambiant sur les méfaits du secteur public censé être générateur de distorsions. C'est en effet le niveau d'étude qui constitue le facteur le plus discriminant des points de vue sur cette question : un quart de ceux qui n'ont pas dépassé l'école primaire optent pour l'efficacité, contre seulement 7% de ceux qui ont fréquenté l'université. Du côté économique, il est probable que les plus démunis soient aussi les plus sensibles à la fonction protectrice de l'Etat, qui malgré ses défaillances, leur fournit un certain nombre de prestations (éducation, santé, etc.) et de garde-fous dont ils pensent ne pas pouvoir bénéficier dans un environnement de marché dérégulé.

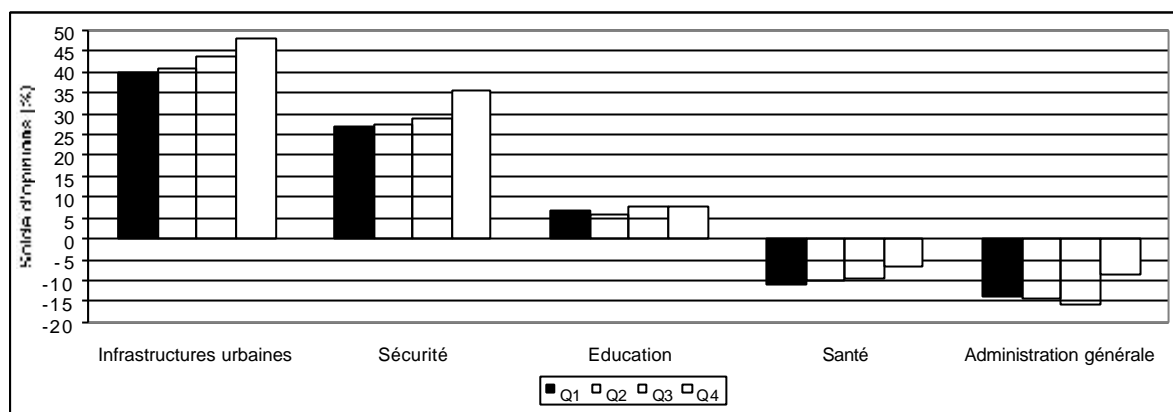
Tableau n° 3-1 : Pauvreté et réforme de la fonction publique

	Quartiles de revenu par tête				Total
	1 ^{er} quartile	2 ^{ème} quartile	3 ^{ème} quartile	4 ^{ème} quartile	
L'administration fonctionne mal	33,7	32,7	34,8	44,3	36,4
N'a pas confiance dans l'administration	63,2	66,5	69,9	78,5	69,5
L'administration est trop politisée	71,0	72,9	74,2	75,7	73,5
Les fonctionnaires sont trop nombreux	33,5	37,0	35,0	35,3	35,2
Les fonctionnaires ne travaillent pas assez	52,4	52,8	54,6	58,3	54,6
Les fonctionnaires sont trop payés	24,3	26,4	25,0	20,0	23,9

Source : Enquête emploi 1998, MADIO, nos propres calculs.

De façon paradoxale, alors que les riches portent un jugement plus sévère sur la qualité des services publics, ils s'affichent plus optimistes sur les changements observés au cours de la période la plus récente. Cet avis relativement plus favorable des catégories aisées apparaît pour chacune des cinq fonctions identifiées dans l'enquête : administration générale, sécurité, éducation, santé, infrastructures urbaines.

Graphique n° 3-1 : Solde d'opinion sur l'amélioration des services publics en 2000



Source : Enquête-emploi 2000, MADIO, nos propres calculs.

Cependant, le diagnostic porté sur l'impact des politiques est très différent suivant l'administration concernée. Dans deux cas sur cinq, les ménages jugent que la situation s'est détériorée. C'est pour l'administration générale que le bilan est le plus négatif. Un quart des Tananariviens déclare que son fonctionnement s'est dégradé entre 1999 et 2000, contre seulement la moitié qui pense le contraire ; soit un solde d'opinion négatif de -13%. L'évolution des services de santé publics est-elle aussi dénoncée, avec un solde de -9%. A contrario, la situation s'améliore un peu dans l'éducation (+7%), et très sensiblement pour les services de maintien de l'ordre (police, gendarmerie) et urbains (assainissement, voirie, marchés, etc.), avec respectivement +30% et +43%. Ce dernier résultat, que nous qualifierons d'effet « *Marc Ravelomanana* » est particulièrement intéressant, car il mesure indirectement le niveau de satisfaction vis-à-vis des actions entreprises par le nouveau maire d'Antananarivo. Elu confortablement en 1999, ce dernier a pris un certain nombre de mesures d'envergure en matière d'assainissement de la capitale (enlèvement des ordures, réhabilitation des infrastructures locales, destruction de constructions illégales). Ce nouveau souffle donné à la politique de la ville, après une période de relative inertie, se voit ici largement plébiscité par la population.

Si les pauvres font preuve de plus de mansuétude à l'égard de la fonction publique actuelle, en revanche, ils ne se distinguent en rien quant aux mesures qu'il conviendrait de prendre pour la rendre plus performante. Ces dernières font l'objet d'un consensus général dans toutes les couches sociales : lier le salaire au mérite, renforcer le système de sanctions à l'égard des fonctionnaires défaillants, recruter des jeunes pour rétablir l'équilibre entre les générations et promouvoir la décentralisation pour rapprocher l'administration du contribuable. Ces options largement partagées, qui correspondent d'ailleurs aux grandes lignes de la politique de réforme en cours, fournissent aux autorités une source de légitimité populaire pour mettre œuvre ces mesures⁹.

9. Dans ces conditions, il convient de s'interroger sur les raisons de l'enlisement de la réforme de la fonction publique à Madagascar depuis quelques années.

Tableau n° 3-1 : Le consensus sur les mesures à prendre pour réformer la fonction publique

en %	Quartiles de revenu par tête				
	1 ^{er} quartile	2 ^{ème} quartile	3 ^{ème} quartile	4 ^{ème} quartile	Total
Salaires au mérite	96,3	96,3	95,8	91,4	95,0
Instauration de sanctions plus strictes	90,3	91,8	90,6	87,5	90,0
Remplacer les fonctionnaires défaillants par des jeunes	89,7	89,7	87,9	86,6	88,4
Promouvoir la décentralisation	89,0	89,4	87,4	87,9	88,4

Source : Enquête emploi 1998, MADIO, nos propres calculs.

3.1.2. La privatisation des entreprises publiques

Le programme de privatisation des entreprises publiques constitue le second axe stratégique de la reconfiguration du rôle de l'Etat à Madagascar. Il constitue même une des principales conditionnalités des crédits d'ajustement structurel accordés au pays par la communauté des bailleurs de fonds. A l'instar du jugement porté sur l'administration, la population est particulièrement sévère à l'égard des entreprises publiques. Deux tiers pensent qu'elles sont mal gérées, et près de 70% sont convaincus que leurs performances seraient meilleures dans les mains des repreneurs privés. Bien que six pauvres sur dix partagent ce point de vue, ils sont en moyenne moins négatifs sur la conduite des entreprises de l'Etat, confortant l'idée d'un attachement plus marqué au secteur public.

Malgré un diagnostic sans complaisance sur la gestion des entreprises publiques, les mesures de privatisations préconisées sont loin de faire l'unanimité. En 1995, 46% des habitants de la capitale étaient opposés à toute forme de privatisation, partielle ou totale. Trois ans plus tard, le principe de la privatisation avait gagné du terrain, la proportion des réfractaires à la privatisation ayant été divisée par deux au cours de la période. Il semble que les campagnes de communication des organes techniques (comité de privatisation, secrétariat technique à l'ajustement, etc.) ont porté leurs fruits en réduisant significativement les poches de résistance à cette réforme. Cependant, près d'un quart des Tananariviens lui restait toujours totalement hostile. De plus, et à la différence de la réforme de la fonction publique, les modalités mêmes de la privatisation sont remises en question. 40% contestent la transparence du processus de privatisation en cours. Plus massivement encore, ils rejettent l'idée que les salariés des entreprises publiques sont trop bien payés et ils considèrent impératif que des primes soient versées par l'Etat pour leur permettre de retrouver un emploi en cas de licenciement. Ces résultats montrent le peu d'emprise du discours libéral sur la fracture sociale entre salariés du public et du privé, les premiers étant censés former une caste privilégiée et parasitaire, abrités derrière ses « avantages acquis ». Mais c'est sur la question de l'ouverture à l'extérieur que le rejet des privatisations est le plus marqué. Ainsi, six personnes sur dix sont favorables à une forme de « préférence nationale », en revendiquant un traitement prioritaire aux repreneurs et aux capitaux malgaches.

Plus généralement, c'est bien sur le thème du rapport aux étrangers que se cristallise l'opposition à la politique de libéralisation. Alors que Madagascar est un des pays où l'immigration internationale est l'une des plus faibles du monde (0,2% ; Razafindrakoto, Roubaud, 1999b), deux tiers des Tananariviens considèrent qu'il y a trop d'étrangers dans le pays. Ils sont plus nombreux encore à penser que les intérêts économiques sont trop importants. Enfin, près de la moitié refuse aux étrangers toute possibilité d'accès à la terre, même sous forme de location, alors que la création du bail emphytéotique de longue durée a justement été instaurée pour promouvoir et sécuriser les investissements extérieurs¹⁰. On touche là à un point, qui pour des raisons à la fois historiques et

10. Depuis 1995, une loi interdit l'achat de terrain par des étrangers à Madagascar. Pour compenser cette mesure tout en restant cohérent avec la politique officielle d'ouverture et d'appel aux capitaux extérieurs, une procédure de bail emphytéotique, qui permet aux étrangers de louer la terre pour une durée maximale de 99 ans, a été instaurée.

culturelles (colonisation, fermeture du pays, insularité, “terre des ancêtres”) reste extrêmement sensible : celui de l’indépendance nationale. Il est à l’origine d’une certaine forme de schizophrénie, entre un discours officiel prônant la libéralisation et l’intégration à l’économie-monde et une résistance profonde à l’ouverture des frontières. Cette contradiction est évidemment particulièrement propice aux manipulations de l’opinion publique par des lobbies rentiers qui, sous couvert de ne pas brader le patrimoine national, cherchent à dévoyer un sentiment légitime afin de tirer profit des privatisations pour préserver ou étendre leurs intérêts privés (cf. la récupération des entreprises privatisées par la nomenklatura dans les pays de l’Est). On peut retrouver les stigmates de cette attitude ambiguë dans la perception extrêmement positive qu’ont les touristes étrangers de la qualité de l’accueil par la population malgache (qui constitue leur principal motif de satisfaction ; Razafindrakoto, Roubaud, 1998) et l’impression d’envahissement qu’elle ressent. Une telle ambivalence représente aussi un terreau fertile dans l’émergence potentielle d’un phénomène de repli identitaire, voire de dérives xénophobes (cf. l’évolution récente en Côte d’Ivoire).

Encore une fois, les pauvres marquent la plus forte réticence au désengagement de l’Etat et à l’ouverture de l’économie. S’ils partagent le point de vue dominant concernant la présence excessive de ressortissants et de capitaux étrangers, ils se montrent encore plus radicaux en matière de préférence nationale, d’accès à la terre et dans leur opposition au processus de privatisation. Pourtant, ce ne sont pas eux, a priori, qui ont le plus à perdre dans cette opération, puisque la concurrence potentielle pour le rachat des entreprises ou des terrains oppose plutôt les opérateurs nationaux et étrangers. L’intérêt économique n’est donc sans doute pas le seul facteur de cette attitude de repli face aux changements en cours. Ce tropisme des pauvres pourrait refléter un attachement plus fort aux valeurs culturelles traditionnelles malgaches, que la mondialisation serait susceptible de venir bouleverser.

Tableau n° 3-1 : Pauvreté, privatisation et ouverture internationale

en %	Quartiles de revenu par tête				
	1 ^{er} quartile	2 ^{ème} quartile	3 ^{ème} quartile	4 ^{ème} quartile	Total
Les entreprises publiques mal gérées	59,4	63,9	69,4	74,8	66,9
Les opérateurs privés plus efficaces	61,3	65,6	69,7	78,5	68,8
Contre toute privatisation en 1995*	54,7	49,7	42,4	38,1	46,1
Contre toute privatisation en 1998	31,2	25,9	25,5	11,6	23,6
Céder les EPU aux nationaux en priorité	60,4	65,0	57,6	51,2	58,6
Interdire l’accès à la terre aux étrangers	48,8	46,5	45,0	37,1	44,3
Trop d’étrangers à Madagascar	63,8	71,2	66,1	62,2	65,8
Trop d’intérêts étrangers dans le pays	70,6	70,9	71,6	72,4	71,4

Sources : Enquêtes emploi 1998, phase 3 1995 (*), MADIO, nos propres calculs.

3.1.3. La politique d’éducation

Le troisième exemple que nous voudrions prendre ici pour illustrer la spécificité de la voix des pauvres concerne la politique d’éducation. Cette dernière, avec la politique de santé, constitue un axe majeur de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Basée sur un accroissement substantiel des dépenses sociales d’éducation, elle s’est fixée des objectifs en matière de taux de scolarisation, notamment dans le primaire, et ses orientations sont bien connues : réhabilitation des infrastructures scolaires publiques et développement de l’offre non publique (écoles communautaires et privées), carte scolaire, amélioration de la qualité, recouvrement des coûts, etc. Le module sur l’école incorporé dans l’enquête-emploi en 1996 permet de se faire une idée précise des attentes de la population dans ce domaine (Roubaud, 1999).

Largement imposée par les bailleurs de fonds, cette mesure rencontre d’énormes difficultés d’application sur le terrain.

La pauvreté des parents est évidemment un facteur d'inégalité des chances d'accès à l'école : faible taux de scolarisation, retard à l'entrée et retrait précoce dus aux contraintes financières, résultats scolaires médiocres, etc. De plus, le coût des écolages réduit les possibilités de choix du type d'école, et conduit les enfants des familles pauvres à fréquenter principalement les établissements publics, dont la qualité s'est le plus dégradée du fait de la crise budgétaire. Malgré ces difficultés, les parents restent d'autant plus attachés au rôle de l'éducation et au système d'enseignement public qu'ils sont pauvres. Plus nombreux à voir dans l'école le meilleur moyen de réussir dans la vie, ils sont aussi plus souvent partisans d'une réorientation des dépenses d'éducation sur l'enseignement base, en conformité avec la stratégie éducative du gouvernement. En revanche, la montée en puissance de l'offre privée est pour eux une source d'inquiétude, car ils craignent de voir s'instaurer un système à deux vitesses, facteur d'inégalités devant l'école, dont leurs enfants seraient les premières victimes. Sans aller jusqu'à revendiquer la nationalisation de l'ensemble du système éducatif, ils se distinguent du reste de la population par une propension supérieure à plaider pour la gratuité de l'école et la généralisation de l'école publique pour tous. De plus, ils restent majoritairement favorables à la garantie de l'emploi public pour les diplômés. Ces orientations, qui s'inscrivent en porte-à-faux avec les options prises dans le cadre de la politique éducative actuelle, renforcent encore la prédisposition des pauvres à compter sur l'intervention publique pour assurer la satisfaction de leurs besoins essentiels.

Tableau n° 3-1 : Pauvreté, éducation et politique scolaire

en %	Quartiles de revenu par tête				
	1 ^{er} quartile	2 ^{ème} quartile	3 ^{ème} quartile	4 ^{ème} quartile	Total
Taux net de scolarisation	78,3	85,7	90,1	93,2	85,0
Ne vont pas à l'école pour raisons financières*	45,3	35,5	36,2	0	39,3
Scolarisés dans des écoles privées (primaires)	36,7	53,9	67,4	85,4	55,4
Principe de gratuité de l'école pour tous					
- primaire	84,2	80,0	77,4	70,3	78,5
- secondaire	73,3	64,9	65,8	57,1	65,8
- universitaire	66,5	66,9	61,0	50,6	62,0
Ecole privée, facteur d'inégalités	31,1	25,1	20,9	16,6	24,0
Garantie de l'emploi public pour les diplômés	68,0	60,5	54,6	42,6	56,4

Source : Enquête emploi 1996, MADIO, nos propres calculs. * porte sur les 6-10 ans.

3.2. Pauvreté, libéralisme économique et libéralisme culturel

Les trois exemples précédents (administration, entreprises publiques, école) montrent que la principale spécificité des pauvres dans leur relation à l'Etat est leur attachement au secteur public et leur réticence à des réformes visant son désengagement. D'un point de vue plus général, on peut s'interroger si cette caractéristique correspond à un véritable système de valeurs cohérent, propre aux pauvres, définissant un choix de société où le mode de régulation serait assuré par l'Etat et non par le marché. Les questions posées dans les différentes enquêtes confirment clairement cette hypothèse. Massivement, les pauvres rejettent le libéralisme pour privilégier l'interventionnisme dans la sphère économique. Ils sont proportionnellement plus nombreux que les autres à défendre un régime d'économie d'administrée, où l'Etat joue un rôle d'entrepreneur de premier plan. Ils plaident en faveur d'interventions publiques fortes dans la sphère économique, afin de corriger les dysfonctionnements et les injustices qu'ils imputent au marché : imposition de quotas ethniques à l'université, dans la fonction publique ou au gouvernement pour lutter contre les discriminations, ou encore mise en place de subventions aux produits de première nécessité, pour garantir les niveaux de vie. Ce résultat n'est pas spécifique à Madagascar, puisqu'on le retrouve dans la plupart des pays développés (Richard, 2000).

Reste maintenant à s'interroger sur les raisons d'un tel penchant. Deux explications peuvent être mises en concurrence. Les pauvres pourraient avoir des raisons objectives de rejeter la libéralisation et plus largement la mondialisation, car ces processus conduiraient inéluctablement à leur

marginalisation et à leur exclusion. Mais on pourrait aussi invoquer une forme d'atavisme culturel, dépassant le cadre des valeurs économiques, où les pauvres seraient caractérisés par une moindre prédisposition aux vertus des libertés individuelles : liberté d'entreprendre bien sûr, mais aussi liberté de choisir ses représentants ou liberté de mœurs dans la conduite de la vie quotidienne. Suivant cette ligne d'interprétation, les pauvres, partisans de l'ordre, devraient se montrer plus conservateurs et attachés aux institutions traditionnelles (Etat, Eglise, famille) et aux principes moraux qu'elles promeuvent (autorité, discipline, etc.). Les théoriciens du "post-modernisme" semblent bien aller dans ce sens, lorsqu'ils mettent en avant le rôle central de l'éducation dans la diffusion des valeurs individualistes et du libéralisme culturel dans la plupart des démocraties occidentales (Inglehart, 1993, 1997). Face aux changements en cours à l'échelle mondiale, la montée des crispations et des replis identitaires (émergence de l'extrême-droite, xénophobie), qui touchent les catégories les plus vulnérables des pays développés, semble bien en être la traduction directe.

A Madagascar, cette seconde hypothèse est clairement infirmée. Ni dans le domaine de la morale domestique, ni dans celui des valeurs démocratiques, les pauvres font montre d'un penchant « répressif » particulier. En premier lieu, dans un climat de grande tolérance générale (ethnique ou religieuse), les pauvres n'ont rien à envier aux autres couches sociales en matière de libéralisme culturel¹¹, au contraire. Ainsi, ils acceptent plus souvent que leurs enfants puissent changer de religion ou encore qu'ils convolent en dehors de leur ethnie d'origine. Moins nombreux à penser qu'il existe un problème ethnique à Madagascar, leur affiliation à des associations tribales ou de castes est aussi plus rare. Bien que la conception génétique de l'éthnicité soit très minoritaire dans toutes les couches sociales, les riches ont tendance à assigner des qualités et des défauts bien précis à chaque groupe ethnique (paresseux/travailleurs, querelleurs/pacifiques, etc.), alors que les pauvres en ont une vision plus égalitaire. Le syncrétisme religieux, qui a pu être interprété par certains auteurs comme une marque d'innovation spirituelle et de désinstitutionnalisation des affiliations (Bréchon, 2000), est enfin plus répandu chez ces derniers.

Ces résultats sont d'autant plus intéressants, que cette moindre allégeance aux normes sociales héritées du passé ne résulte pas d'un plus faible niveau d'intégration religieuse. Or, les théoriciens du « post-modernisme » ont pu montrer que si le libéralisme culturel croissait avec le niveau d'instruction, il était en revanche négativement corrélé avec l'intensité des pratiques religieuses. C'est d'ailleurs, ces effets opposés de l'éducation et de la religion qui brouillent en partie le lien entre classes sociales et libéralisme culturel. Dans le cas de Madagascar, la force et l'uniformité du lien à la sphère religieuse renvoient dos à dos le discours sur la perte des valeurs morales, invoqué par exemple pour stigmatiser le prolétariat naissant dans le 19^{ème} siècle de la révolution industrielle (« classe laborieuse, classe licenciée »), et la thèse selon laquelle les pauvres seraient au contraire moralement plus conservateurs du fait de leurs attaches religieuses (Roubaud, 2000a). La prédominance du catholicisme au détriment du protestantisme chez les plus démunis, qui reflète les modalités historiques d'implantation du christianisme à Madagascar (Raison-Jourde, 1991), constitue la seconde originalité malgache sur le plan du lien entre libéralisme culturel, pauvreté et religion. Or, les travaux des sociologues ont de longue date relevé le rôle du protestantisme dans la diffusion d'une morale de la liberté individuelle. C'est d'ailleurs ce facteur qui est mis en avant encore aujourd'hui pour expliquer la césure entre une Europe du Nord, protestante et riche, plus permissive et une Europe du Sud pauvre et catholique. Finalement, bien que catholiques et moins éduqués, les Tananariviens pauvres se montrent plus sensibles que les riches aux valeurs du

11. Pour définir le libéralisme culturel, Grunberg et Schweisguth distinguent trois sous-composantes: le libéralisme en matière de mœurs, et notamment sur la sexualité, l'anti-autoritarisme et enfin l'universalisme et le rejet de « l'ethnocentrisme » (in Bréchon, 2000). Les indicateurs dont nous disposons portent plutôt sur cette troisième dimension, même si les deux autres sont en partie abordés.

libéralisme culturel, fondé sur la liberté de choix individuel et la valorisation de l'épanouissement personnel, et consécutivement, moins sujets aux crispations identitaires.

Si les classes aisées sont plus rétives aux valeurs universalistes, c'est qu'elles cherchent à mettre en œuvre des stratégies de reproduction familiale qu'une trop grande mixité sociale pourrait compromettre. Ainsi, leur présence plus assidue aux offices religieux n'est pas le signe d'une religiosité plus profonde, mais celui d'une instrumentation des institutions et des normes en faveur d'entretenir et de mobiliser plus efficacement les réseaux (matrimoniaux, professionnels) qu'elles permettent d'entretenir. Ces stratégies sont clairement mises à jour en matière de choix du conjoint. Mis en demeure de choisir entre ethnies et caste, les riches préfèrent maintenir l'endogamie de caste, même en dehors de leur ethnies d'origine, car, comme nous l'avons vu plus haut, c'est effectivement elle qui procure les rendements économiques les plus élevés.

Tableau n° 3-1 : Pauvreté, religion, libéralismes économique et culturel

	Quartiles de revenu par tête				
	1 ^{er} quartile	2 ^{ème} quartile	3 ^{ème} quartile	4 ^{ème} quartile	Total
<i>LIBERALISME ECONOMIQUE</i>					
Favorables à un régime d'économie administrée*	55,7	51,4	48,2	41,1	49,1
Etat doit jouer un rôle d'entrepreneur de premier plan*	81,6	73,5	76,3	61,6	73,3
Quotas ethniques (université, fonction publique, gouv)	33,2	27,3	26,6	23,8	27,6
Favorables aux subventions aux produits de 1 ^{ère} nécessité*	29,5	22,6	29,8	20,6	25,7
<i>LIBERALISME CULTUREL</i>					
Mariés religieusement	39,5	43,7	53,8	64,5	51,0
Les enfants peuvent changer de religion	74,6	71,2	71,4	65,9	70,6
Le mariage inter-ethnique ne pose aucun problème	61,5	64,8	59,9	51,1	59,5
<i>ATTACHES RELIGIEUSES</i>					
Pratiques : prie au moins une fois par semaine	44,2	35,7	45,2	43,0	41,8
Le discours des Eglises est adapté aux problèmes actuels	92,1	92,6	91,7	89,6	91,8
Religion protestante (FJKM)	33,9	44,6	55,2	45,6	45,5
Religion catholique	47,9	39,7	31,7	40,0	39,9

Sources : Enquête emploi 1997, phase 3 1995 (*), MADIO, nos propres calculs.

3.3. Pauvreté, démocratie et engagement politique

Si sur le front de la morale domestique, l'interventionnisme des pauvres dans la sphère économique ne se traduit pas par une conception plus autoritaire et conservatrice des modes de conduite individuelle, reste à s'interroger sur leurs préférences en matière de régulation politique. En effet, alors qu'économie de marché et démocratie électorale forme un diptyque étroitement imbriqué, la remise en question de la première devrait naturellement être associée à la contestation de la seconde. Dans le cas de Madagascar, les bouleversements enregistrés dans le rapport des citoyens à l'Etat au cours de la dernière décennie ont été conduits presque simultanément, le pays s'engageant dans un double processus de transition, économique et politique. La libéralisation de l'économie, amorcée dès la première moitié des années 80, avec la mise en place des premiers plans d'ajustement structurel a été rapidement suivie d'un mouvement de contestation populaire qui a entraîné la chute du régime socialiste en vigueur et l'instauration de la 3^{ème} République, fondée sur les principes démocratiques (élections libres, liberté d'association et des médias, etc.). Si la revendication démocratique du début des années 90 semble avoir été très largement partagée par toutes les couches sociales, ce sont les classes moyennes et supérieures, en particulier les fonctionnaires, qui se sont portés à l'avant-garde des événements de 1991 (Urfer, 1993). C'est en effet dans l'électorat populaire que le président Ratsiraka a réalisé ses meilleurs scores lors des scrutins de 1992/93, même s'il était loin d'y être majoritaire (voir tableau suivant).

Dans la seconde moitié des années 90, les plus pauvres continuent à accorder leur faveur à D. Ratsiraka, à la réélection duquel ils ont largement contribué en 1996. Mais cette tendance ne peut plus être interprétée comme un indicateur de rejet des valeurs démocratiques, le président Ratsiraka

ayant effectué son aggiornamento sur ce point. Rien ne distingue plus majorité et opposition, en matière économique et politique : tous s'affichent aussi chaud partisans de la démocratie et de l'économie de marché. Cette convergence apparaît aussi bien à travers les programmes des partis politiques que dans les options des différents électors. Plus directement et indépendamment de leurs préférences partisans, les pauvres n'affichent aucune prédisposition particulière au refus de la démocratie. On a vu dans la deuxième partie, que loin de se détourner des élections, ils faisaient valoir leurs droits politiques en participant aux scrutins avec autant d'intensité que les autres citoyens. Cette mobilisation constitue en soi un indice d'adhésion aux principes démocratiques. Mais cette dernière dépasse le simple cadre des comportements électoraux. Elle apparaît aussi dans les opinions qu'ils affichent à propos du système démocratique, qui ne se différencient en rien de celles de leurs concitoyens plus aisés. Ils sont tout aussi réfractaires que les autres à envisager d'un bon œil le retour du parti unique ou à considérer que le système électoral n'est pas adapté à un pays pauvre comme Madagascar, du fait du manque d'éducation de la population. En 1995, près des deux tiers des Tananariens, riches comme pauvres, jugeaient que la démocratie favorisait le développement de Madagascar et réclamaient encore plus de démocratie.

Tableau n° 3-1 : Pauvreté, classe politique et démocratie

	Quartiles de revenu par tête				
	1 ^{er} quartile	2 ^{ème} quartile	3 ^{ème} quartile	4 ^{ème} quartile	Total
<i>ADHESION AUX PRINCIPES DEMOCRATIQUES</i>					
Opposé au régime de parti unique	88,3	89,0	90,2	90,8	89,6
La démocratie électorale adaptée aux pays pauvres	70,6	70,6	77,5	69,2	72,0
Réclament plus de démocratie	67,5	65,2	62,4	63,7	64,6
La démocratie favorise le développement en 1995*	62,9	64,8	63,6	64,9	64,1
La démocratie favorise le développement en 1997	35,8	42,5	38,7	35,2	38,2
<i>LES DYSFONCTIONNEMENTS DE LA DEMOCRATIE</i>					
La classe politique ne reflète pas vos préoccupations	84,2	82,7	84,8	86,3	84,5
Faire de la politique = satisfaire ses ambitions personnelles	81,7	78,7	75,1	76,1	77,9
Mal informé sur la vie politique	87,2	80,4	84,8	80,8	83,1
<i>POUR UNE DEMOCRATIE " CONTROLEE "</i>					
Trop d'élections à Madagascar	86,1	88,3	82,2	83,1	84,9
Contre la liberté totale d'association politique	71,6	66,2	70,7	65,4	68,2
<i>POLITISATION ET VOTE</i>					
Adhérent d'un parti politique	2,1	2,9	1,6	2,7	2,4
Se sent proche d'un parti politique	10,6	14,7	18,2	15,8	14,9
Vote pour Didier Ratsiraka (1 ^{er} tour 1996)	40,4	34,8	30,0	24,8	32,0
Vote pour Didier Ratsiraka (1 ^{er} tour 1992)	26,5	28,5	29,0	16,1	25,1

Sources : Enquête emploi 1997, phase 3 1995 (*), MADIO, nos propres calculs.

En fait, si un mouvement de reflux de l'opinion quant aux vertus de la démocratie semble se faire jour à Madagascar, il n'affecte pas particulièrement les couches les plus pauvres, mais bien l'ensemble de la population. Ainsi, en 1997, ils n'étaient plus que 38% à penser que la démocratie favorisait le développement contre 64% deux ans auparavant¹². Ce recul ne concerne pas tant " l'idéal démocratique " que la façon dont elle fonctionne à Madagascar. L'immense majorité des citoyens porte un regard très sévère sur la pratique démocratique dans le pays : absence de transparence des élections, vacuité des programmes, opportunisme des hommes politiques que ne recherchent que leur intérêt personnel, clientélisme, corruption, etc. Ces considérations, tout à fait fondées dans les faits (Roubaud, 2000a) conduisent à un rejet généralisé de la classe politique et à l'expression d'une demande de mise sous tutelle de la démocratie. Moins de 15% se sentent proches d'un parti politique (contre plus de 80% en France), 85% considèrent qu'il y a trop d'élections et

12. On notera qu'en 1995, le niveau de satisfaction sur le mode de fonctionnement de la démocratie à Madagascar était comparable à celui enregistré dans les pays de l'Union européenne. La chute observée en 1997 le plaçait en queue de peloton (seule l'Italie faisait moins bien avec 24%), mais il restait supérieur à celui qui prévalait dans les nouvelles démocraties d'Europe de l'Est (G. Toka, " *Political Support in East-Central Europe* ", in Kaase et al., 1995).

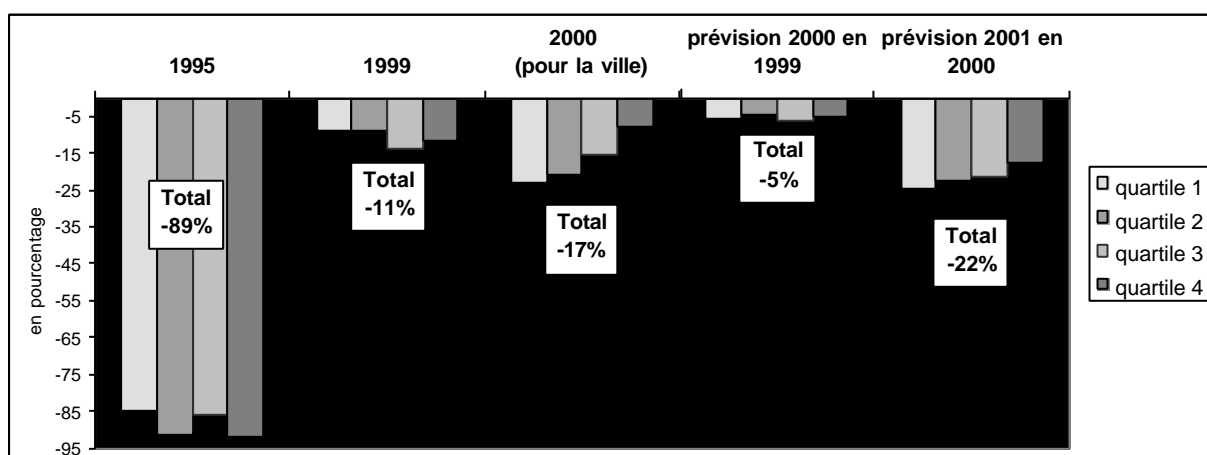
qu'ils sont mal informés sur la vie politique. Près de 70% estiment que les partis ne jouent pas leur rôle, voire qu'ils constituent le principal facteur de blocage du système. 70% encore veulent limiter la liberté de création des associations politiques. Au bout du compte, c'est bien la pratique des hommes politiques et de l'Etat qui est à l'origine des dysfonctionnements réels de la gestion démocratique. La montée de l'abstention et la fragilisation des convictions démocratiques des électeurs qui en résultent, constituent une menace potentielle pour la démocratie malgache auquel il convient de remédier.

3.4. Pauvreté, humeur et conjoncture

Nous avons vu que la prise de position des démunis en faveur d'une économie administrée et à l'encontre de la libéralisation économique ne peut s'expliquer par une tendance systématique à préférer un certain autoritarisme au détriment des libertés de choix individuels, ces dernières étant revendiquées autant (sinon plus) par les pauvres que par les riches sur les plans culturel et politique. Afin de mieux comprendre ce penchant pour un Etat interventionniste, nous essayerons de voir dans quelle mesure il s'explique par la manière dont les pauvres apprécient et subissent la conjoncture dans le contexte actuel de transition vers une économie plus libérale.

En premier lieu, l'évolution de l'opinion de la population traduit une amélioration de la conjoncture nationale relativement à la situation en 1995. En effet, concernant la trajectoire du pays, si les jugements négatifs l'emportent sur les avis positifs en 1999 et 2000 (avec respectivement des soldes d'opinion de -11% et de -17%), ces résultats sont sans commune mesure avec le constat quasi unanime de dégradation en 1995 (avec un solde de -89%), et marquent globalement une nette diminution du nombre d'opinions défavorables. Ce diagnostic est conforté par l'embellie constatée au niveau macro-économique depuis 1997 avec une inversion de la tendance récessive du passé et un accroissement du PIB par tête. Le sentiment de reprise de l'économie est partagé par toutes les couches sociales qui ne se différencient pas fondamentalement dans leur perception du contexte national.

Graphique n° 3-1 : Solde d'opinion sur l'évolution de la conjoncture pour le pays



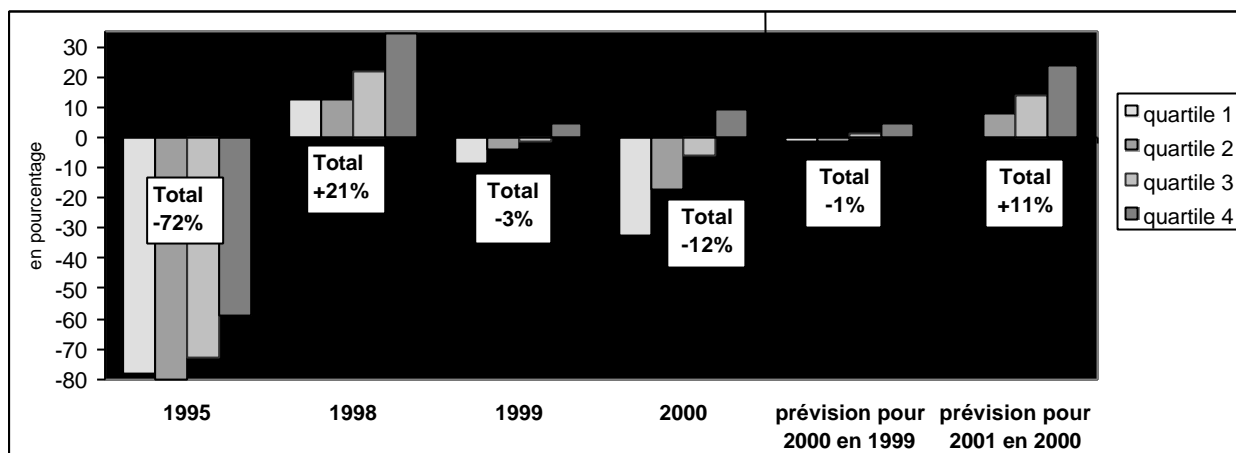
Source : Enquête consommation 1995, 1998, enquête emploi 1999, 2000, MADIO, nos propres calculs.

Il s'agit des soldes d'opinion (positive-négative) sur l'évolution du niveau de vie du ménage au cours de l'année écoulée (sauf pour 1995 où la question porte sur l'évolution de 1991 à 1995).

En second lieu, les pauvres se révèlent en revanche systématiquement plus pessimistes que les riches lorsqu'on les interroge sur l'évolution de leur niveau de vie. Les premiers sont toujours relativement plus nombreux à déclarer une dégradation de leur situation au cours de l'année écoulée. Le solde d'opinion est ainsi constamment plus favorable pour le quartile le plus riche comparé à celui des démunis (à titre d'exemple, +34% contre +12% en 1998 et -33% contre +12% en 2000).

Ces résultats reflètent une montée des inégalités, le contexte en vigueur favorisant donc plus les nantis que les pauvres. Le fait que ces derniers se montrent plus inquiets sur leur avenir n'en est que la conséquence. Si les prévisions des ménages sont globalement optimistes pour l'année 2001 (le solde est de +11% contre -1% pour 2000)¹³, les pauvres sont nettement plus réservés (avec un solde d'opinion nul pour le quartile le plus défavorisé contre +24% pour celui des ménages les plus aisés).

Graphique n° 3-2 : Solde d'opinion sur l'évolution de la conjoncture pour le ménage



Source : Enquête consommation 1995, 1998, enquête emploi 1999, 2000, MADIO, nos propres calculs.

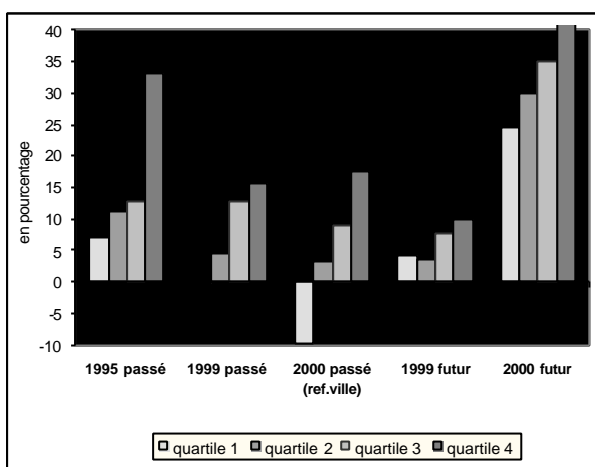
Il s'agit des soldes d'opinion (positive-négative) sur l'évolution du niveau de vie du ménage au cours de l'année écoulée (sauf pour 1995 où la question porte sur l'évolution de 1991 à 1995).

L'appréciation globalement plus positive des ménages de leur trajectoire personnelle comparée à leur opinion sur le pays constitue un troisième résultat marquant. Notamment, lorsqu'on s'intéresse aux prévisions pour l'année 2001, la supériorité en nombre du camp des pessimistes, aussi bien chez la classe aisée que chez les défavorisés (avec un solde d'opinion de -22% au total), constitue un phénomène surprenant face à l'optimisme relatif affiché par les Tananariviens sur l'évolution probable de leur condition individuelle. Ce résultat pourrait s'interpréter comme un verdict partagé par l'ensemble de la population (riche et pauvre) stipulant l'inadéquation ou l'insuffisance des mesures mises en œuvre pour enclencher une véritable dynamique nationale. Ceux qui prévoient une amélioration de leur revenu ne comptent apparemment que sur leur propre initiative pour échapper au contexte jugé globalement défavorable.

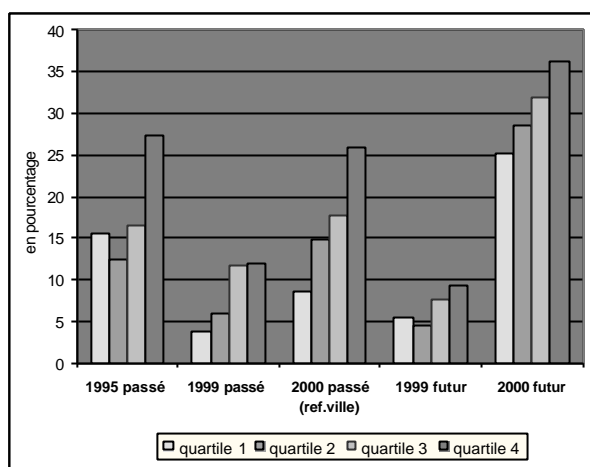
13. Ces prévisions optimistes découlent sans doute de l'amélioration constatée dans les chiffres en 2000 (avec une hausse de 11% du revenu moyen par tête).

Graphique n° 3-3 : Conjoncture individuelle /conjoncture du pays

**Différence entre les deux soldes d'opinion
(conjoncture ménage – conjoncture pays)**



**Ceux qui pensent que conjoncture individuelle
meilleure relativement à celle du pays**



Source : Enquête consommation 1995, 1998, enquête emploi 1999, 2000, MADIO, nos propres calculs.

Dans ce cadre, les riches sont toujours plus confiants dans leur capacité individuelle à s'en sortir quelle que soit la conjoncture globale. Ils sont en effet plus nombreux à estimer que leur situation est meilleure comparée à celle du pays. A titre d'exemple, en 2000, sur la conjoncture de l'année écoulée, 26% sont dans ce cas parmi le quartile des plus nantis contre 9% seulement chez les plus pauvres.

Ainsi, le besoin d'Etat manifesté par les plus démunis pourrait résulter de leur perception de la conjoncture. Dans la situation actuelle, ce sont les riches qui se sentent les mieux à même de tirer leur épingle du jeu. Les pauvres, plus vulnérables, sont plus susceptibles de pâtir de la conjoncture nationale, et n'espèrent pas une hausse significative de leur niveau de vie grâce uniquement à leur propre force. Ces derniers peuvent alors estimer que seule l'intervention des pouvoirs publics pourrait remédier véritablement à leur sort.

On pourrait s'interroger sur l'objectivité de ce sentiment exprimé par les pauvres de plus grande vulnérabilité et d'incapacité à agir isolément pour améliorer significativement leur situation. On pourrait penser que les plus démunis ont tendance à avoir des points de vue négatifs et à déclarer ou à prévoir plus systématiquement une détérioration de leurs conditions de vie, sans que cela soit forcément fondé. Cette hypothèse se trouve infirmée dans la mesure où l'analyse de l'évolution des revenus sur des données de panel confirme le nombre de plus en plus important des victimes d'une chute de leur pouvoir d'achat du quartile le plus aisé au quartile le plus démuné. Ce résultat témoigne bien de la plus grande vulnérabilité des pauvres. De façon générale, leur pessimisme trouve leur justification dans les faits, puisque jusqu'en 1999, les pauvres ont moins bénéficié de la croissance économique comparé aux riches (Razafindrakoto, Roubaud, 1999a). Les perspectives qu'ils dressent pour leur ménage ne font ensuite que reconduire les tendances sur le passé. La revendication de plus d'Etat des plus démunis se trouve donc fondée sur le constat objectif d'une conjoncture qui leur est globalement défavorable, une situation qu'ils ne sont pas en mesure de modifier à leur échelle dans un contexte purement libéral, sans l'aide des autorités publiques.

3.5. Culture du consensus et promotion des réformes

Jusqu'à présent, nous avons surtout cherché à mettre en évidence en quoi le point de vue des pauvres se différencie de celui des autres catégories de population, à la fois pour identifier leurs demandes réelles mais aussi pour repérer des domaines d'intervention potentiellement conflictuels, du fait de la divergence d'intérêts, qu'ils soient réels ou perçus comme tels, entre pauvres et non pauvres. En effet, on peut penser que plus la « voix des pauvres » s'écarte de l'opinion dominante ou celle de groupes d'influence, plus il leur sera difficile de se faire entendre et de faire aboutir leurs revendications. Par exemple, la réallocation des ressources publiques en faveur de l'éducation de base provoquera d'autant plus de résistances que les familles aisées bénéficient des subventions à l'enseignement supérieur et qu'ils considèrent légitimes d'en profiter.

Or, d'un point de vue général, il ressort des analyses précédentes que, dans l'ensemble, le clivage en termes d'opinions ou de valeurs entre riches et pauvres est relativement peu marqué. D'ailleurs, les analyses multivariées montrent que, mis en concurrence d'autres principes explicatifs, la variable revenu ne joue significativement, toutes choses égales par ailleurs, que sur un nombre très limité de cas. Ce constat constitue bien une caractéristique malgache, les oppositions basées sur les catégories sociales apparaissant beaucoup plus fortes dans d'autres pays, notamment dans les pays développés où nous disposons de données pour le vérifier. Il ne s'explique pas tant par une moindre prégnance des inégalités dans le pays, qui à l'aune des normes internationales sont plutôt élevées, que par une culture du consensus propre à Madagascar (cf. le principe du « *fihavanana* », solidarité/consensus, valeur fondamentale sur laquelle repose la société malgache). Si tous ne pensent pas nécessairement la même chose, les différences de points de vue sont d'autant plus difficiles à interpréter qu'elles ne semblent pas provenir des facteurs sociologiques traditionnels comme les catégories sociales, le genre, les classes d'âge, l'éducation, l'ethnie ou la religion.

En matière de lutte contre la pauvreté, ce trait de caractère constitue un avantage considérable. Il est en effet possible de repérer un certain nombre de champs ou de mesures qui font l'objet d'un très large consensus, et par voie de conséquence, dont la mise en œuvre devrait être facilitée. Nous avons vu, par exemple, que les moyens de réformer la fonction publique ne font pas l'objet de débat (salaire au mérite, décentralisation, etc.). De même, le principe de gratuité et de recentrage des dépenses sociales en faveur de l'éducation de base est très largement partagé. Sur ce point, la politique de recouvrement des coûts pose clairement problème. Dans le domaine politique, remédier aux déficiences des intermédiaires démocratiques (partis, élus), dénoncées massivement par la population, serait un moyen efficace d'accroître la participation, donc de réduire la pauvreté. Dans un autre domaine, la lutte contre la corruption apparaît comme le principal facteur de blocage au processus de développement pour plus de 95% des Tananariviens. Enfin, ils sont tout aussi unanimes pour reconnaître dans les inégalités entre riches et pauvres la principale source d'injustice à Madagascar¹⁴. Le fait que ces orientations fassent l'objet d'un large consensus ne signifie pas que toute politique doit être guidée uniquement par l'opinion publique, aussi majoritaire soit-elle, la popularité d'une réforme n'ayant jamais constitué un gage de son bien-fondé. Mais l'adhésion générale à un certain nombre de mesures envisagées par les autorités ne peut que renforcer la légitimité de l'action publique. Ces dernières devraient chercher à se saisir de ce support citoyen pour mener à bien leur politique.

14. Les autres alternatives proposées étant les inégalités ethniques, religieuses et entre hommes et femmes.

CONCLUSION

Cet article conduit à deux types de conclusions, méthodologiques et analytiques. Sur le premier plan, nous pensons avoir fait la démonstration de l'intérêt des enquêtes statistiques pour "*écouter la voix des pauvres*". Elles constituent un instrument original et efficace pour la définition et le suivi des politiques. Elles permettent de traiter un vaste spectre de questions et d'élaborer une batterie d'indicateurs, liés aux pauvres et à la pauvreté: perception de la pauvreté et ses causes, attitudes et comportements, expression des demandes, indices de satisfaction, etc. Les exemples concrets analysés dans cet article pour le cas malgache ne représentent qu'un échantillon des thématiques qui peuvent être abordées de la sorte. La standardisation des procédures d'enquêtes offre la possibilité de mettre en place de véritables dispositifs de suivi et d'évaluation.

L'opposition entre approches qualitative et quantitative est un faux problème. Si les enquêtes statistiques ne se présentent pas comme un substitut aux méthodes traditionnelles par entretien, elles se prêtent beaucoup mieux à des diagnostics globaux, du fait de leur représentativité. De plus, elles permettent de procéder à des comparaisons entre diverses catégories de population, pour mieux comprendre les spécificités liées aux situations de pauvreté ainsi que d'enrichir le diagnostic en explorant les interactions entre les différentes dimensions de la pauvreté, les pratiques et les valeurs, les comportements et les perceptions. Enfin, dans des pays où d'une part les Etats restent peu comptables (accountable) de leurs actions et de leurs performances et où d'autre part les institutions-relais susceptibles de promouvoir l'intérêt des franges les plus pauvres de la population (société civile organisée) sont quasiment inexistantes, ces enquêtes représentatives constituent un moyen unique de se faire entendre et de peser sur les décisions publiques.

Plus largement, nos résultats plaident en faveur d'*une généralisation des sondages d'opinions en Afrique*. Alors que ces derniers servent de guide aux autorités dans la mise en œuvre de leurs actions et qu'ils constituent un support essentiel du débat public dans les pays développés, il n'y a aucune raison objective pour qu'ils ne jouent pas le même rôle dans les pays pauvres. L'accès à l'information est consubstantiel de la démocratie et de l'économie de marché. Il est impératif de développer, à côté de la statistique économique classique visant à mesurer les grandeurs réelles (croissance, inégalités, taux de chômage, incidence de la pauvreté, etc.), des indicateurs permettant d'apprécier comment l'évolution de la situation, la pertinence et l'efficacité des réformes sont jugées par les citoyens. Il n'est pas de meilleur moyen de vérifier le niveau d'adhésion populaire, ou « d'appropriation » pour reprendre la terminologie en vigueur, aux politiques mises en œuvre, dont on fait d'ailleurs un facteur essentiel de leur réussite ou de leur échec.

Dans de nombreux domaines, il apparaît que le point de vue des pauvres ne se démarque pas fondamentalement de celui de l'ensemble de la population. On retrouve souvent en leur sein les mêmes clivages, les mêmes lignes de partage qui traversent la société tout entière. Ce constat global conduit à s'interroger sur la pertinence (l'existence sociologique) de ce groupe qui apparaît plus comme un agrégat statistique que comme un corps social à part entière, porteur d'une identité propre, fermement affirmée. Les pauvres sont donc peu susceptibles d'exercer une pression autonome et organisée pour défendre leurs intérêts communs (à supposer qu'ils en aient), à la fois parce qu'ils sont économiquement démunis et parce que leur faible cohésion en tant que groupe affaiblit leur pouvoir de négociation sur la scène politique. En réalité, ce manque d'homogénéité renvoie à un problème beaucoup plus large, tant il est difficile de mettre en évidence des critères de stratification sociale opératoire en Afrique, qu'ils soient fondés sur les classes d'âge, l'ethnie, la catégorie socio-professionnelle, etc. : une sociologie signifiante des classes sociales sur le continent reste encore à fonder. En revanche, cette hétérogénéité substantielle entraîne des implications intéressantes du point de vue de l'économie politique de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Il ne semble pas que les défaillances ou le manque d'appétence des Etats sub-sahariens pour les mesures de réduction de la pauvreté soient imputables à une opposition forte de groupes rentiers

numériquement importants dont elles pourraient remettre en question les bénéfiques. En conséquence, la constitution de “*coalitions pro-poor*” préconisée par la Banque Mondiale dans le dernier rapport sur le développement dans le monde ne devrait pas provoquer de fortes résistances. Elle devrait même pouvoir compter sur une forte adhésion populaire, susceptible de la promouvoir.

Si maintenant on se penche sur les facteurs de spécificité du message formulé par les pauvres, la conclusion la plus robuste qui mérite d’être mise en exergue est le fort “*besoin d’Etat*” qu’ils affichent. Non seulement, ils se montrent beaucoup plus indulgents envers leur administration et les gouvernants, mais sont aussi les plus réticents aux réformes démocratiques, de libéralisation économique et de désengagement de l’Etat (privatisation, ouverture, etc.). Une telle attitude peut sembler paradoxale, dans la mesure où, d’une part, ils devraient se montrer les plus critiques face à un Etat largement responsable de leur marginalisation et de leur condition miséreuse et que, d’autre part, en bonne théorie ce sont eux qui sont censés avoir le plus à gagner de ces politiques. En fait, on peut légitimement interpréter leur revendication d’un rôle accru de l’Etat comme un *besoin fondamental de protection*. L’analyse démontre que l’hypothèse culturelle d’un tropisme «*conservateur*» des classes les plus pauvres et les moins éduquées, qui seraient structurellement plus rétives aux changements et à l’innovation, est à écarter. Le besoin d’Etat qu’ils expriment est la conséquence d’un processus de rationalisation de l’histoire économique et politique du pays sur longue période. En effet, depuis la mise en place des programmes d’ajustement structurel, au début des années 80, et l’instauration de la transition démocratique au début de la décennie suivante, leur situation n’a cessé de se dégrader; le paroxysme étant atteint durant la première moitié des années 90 (envolée de l’inflation suite au flottement du franc malgache, chute massive du pouvoir d’achat, insécurité, instabilité politique). L’analyse détaillée et précise des conditions de vie des plus démunis dans le contexte d’aujourd’hui démontre notamment l’accumulation de handicaps dont ils souffrent - faibles opportunités, vulnérabilité, en plus des différentes formes de privations - qui réduisent d’autant leur chance de sortir de la pauvreté. Dans ces conditions, il n’est pas étonnant que les pauvres fassent montre de circonspection face au processus de retrait d’un Etat, qui, malgré de sévères défaillances, avait réussi à leur procurer une certaine protection, et qu’ils se sentent démunis pour affronter seuls le libre jeu du marché. Il est possible que l’inversion récente et spectaculaire de la conjoncture (depuis 1997), dont les pauvres ont largement profité, puisse progressivement fragiliser les positions les plus conservatrices. Mais rien n’assure que la croissance sera durable et que les tendances inégalitaires qui se font jour (Razafindrakoto, Roubaud, 1999a) ne laisseront une partie d’entre eux sur le bord du chemin. A l’échelle mondiale, les deux dernières décennies ont clairement montré que l’ouverture des frontières, le poids croissant des marchés, le retrait des Etats nationaux accroissent les vulnérabilités, au Sud comme au Nord. Si les remarquables succès des pays émergents ont contribué à une réduction sensible de la pauvreté, les crises qui se sont déclenchées ces dernières années en Asie et en Amérique latine illustrent la fragilité et la réversibilité de ces acquis. L’expérience de précarisation/dévalorisation du travail non qualifié et/ou de chômage de masse dans les pays développés, s’est bien traduite par une radicalisation des attitudes de repli conservateur et de crispations identitaires (voir pour le cas de la France, Bréchon et al., 2000).

Quoi qu'il en soit, cette prise de position des pauvres en faveur de l'Etat-providence, qui dépasse sans doute très largement le cas malgache, pose un problème de fond. Les promoteurs des stratégies de lutte contre la pauvreté, qui ont placé la participation et «l'écoute» des pauvres au centre de leurs politiques, Banque Mondiale en tête, sont confrontés à un véritable dilemme : comment intégrer une aspiration a priori incompatible avec leurs propres orientations idéologiques ? Plusieurs réponses sont possibles :

- Ignorer simplement cette revendication, auquel cas ils dérogeraient au principe qu'ils viennent d'édicter en faisant du processus participatif annoncé un simple alibi, une caisse d'enregistrement de politiques conçues, formulées et appliquée d'en haut ;
- Faire œuvre de pédagogie, en espérant montrer par l'exemple et la persuasion que le «moins d'Etat» est la meilleure voie à suivre ;
- Plus positivement, prendre acte de ce besoin insatisfait, en accepter la légitimité, et s'atteler au formidable défi de réinventer (et dans le cas des pays d'africains, d'inventer) un Etat régulateur et protecteur qui n'inhibe pas la croissance.

C'est évidemment cette troisième alternative qui nous semble la plus prometteuse.

BIBLIOGRAPHIE

- Afristat (1998), « Etat du système statistique dans les Etats membres d'Afristat. rapport de synthèse de l'enquête réalisée en 1996 », série Etudes n°1, Bamako, Mali.
- Banque Mondiale (2000a), "*Attaquer la pauvreté*", Rapport sur le développement dans le monde 2000/1, Washington.
- Banque Mondiale (2000b), "*The Quality of Growth*", Oxford University Press, New-York.
- Bourdieu P. (1980), « L'opinion publique n'existe pas », in « Questions de sociologie », Editions de Minuit, Paris, pp.222-235.
- Bréchon P. (dir. 2000), *Les valeurs des français. Evolutions de 1980 à 2000* », A. Colin, Paris, 280p.
- Bréchon P., Laurent A., Perrineau P. (dirs 2000), « *Les cultures politiques des français* », Presses de Sciences Po, Paris.
- Cayrol R. (2000), « Sondages : Mode d'emploi », Presses de Sciences Po, Paris, 134p.
- Champagne P. (1990), « *Faire l'opinion . Le nouveau jeu politique* », Editions de Minuit, Paris.
- DIAL(2000), « L'enquête 1-2-3 : un dispositif pour le suivi de la pauvreté », mai 2000.
- Kaase M., Newton K., Scarbrough E. (eds. 1995), "*Beliefs in Government*", 5 tomes, Oxford University Press, New-York.
- Héran, F., Rouault, D. (1995), « *La présidentielle à contre-jour: abstentionnistes et non-inscrits* », Insee Première n°397, Paris.
- Herpin N. et Verger D. (1997) : « Mesurer la pauvreté aujourd'hui : Présentation générale », Economie et Statistique, n°308-309-310, pp 3-22.
- Inglehart R. (1993), « *La transition culturelle dans les sociétés industrielles avancées* », Economica.
- Inglehart R. (1997), "*Modernization and Postmodernization. Cultural, economic and political change in 43 societies*", Princeton University Press, Princeton, 453p.
- Lachaud J.P. (1999), « Envois de fonds, inégalité et pauvreté au Burkina-Faso », Revue Tiers-Monde n°160, octobre-décembre 1999, Tome XL, Puf, Paris, pp.793-827.
- Lollivier S. et Verger D. (1997) : « Pauvreté d'existence, monétaire ou subjective sont distinctes », Economie et Statistique, n°308-309-310, pp 113-142.
- Madio (1997a) : « L'Etat de santé de la population et la demande de soins dans l'agglomération d'Antananarivo en 1997. Premiers résultats de l'enquête SET 1997 », Document MADIO, décembre 1997, Antananarivo, 60p.
- Madio (1997b) : « Transferts entre les ménages et réseaux de solidarité dans l'agglomération d'Antananarivo. Premiers résultats de l'enquête SET 1997 », Document MADIO, décembre 1997, Antananarivo, 43p.
- Meynaud H., Duclos D. (1996), « *Les sondages d'opinion* », Repère, Labdécouverte, n°38, Paris.
- Morrisson A., Orlando M.B. (1999), "Social and Economic Costs of Domestic Violence : Chile and Nicaragua", Too close to Home : Domestic Violence in the Americas. Washington D.C.: Inter-American Development Bank.
- Narayan D., R. Patel, K. Schafft, A. Rademacher, S. Koch-Schulte (2000) : "Can anyone hear us? Voices from 47 countries", Voices of the poor, volume 1, Oxford University Press, World Bank.

- Narayan D., R. Chambers, M.K. Shah, P. Petesch (2000) : "Crying out for Change", Voices of the poor, volume 2, Oxford University Press, World Bank.
- Narayan et alii (1999), "Global Synthesis: Consultations with the Poor", Global Synthesis Workshop, World Bank, Poverty Group, 22-23 September, Washington.
- Raison-Jourde F. (1991) : « Bible et pouvoir à Madagascar au XIXe siècle. Invention d'une identité chrétienne et construction de l'Etat (1780-1880) », Karthala, Paris.
- Razafindrakoto M., Roubaud F. (2000a), « *Les multiples facettes de la pauvreté dans un pays en développement : le cas de la capitale malgache* », Economie et Statistique, Insee, (à paraître) .
- Razafindrakoto M., Roubaud F. (2000b), « La statistique au service du débat démocratique en Afrique : l'exemple du projet MADIO à Madagascar », Communication présentée à la conférence internationale "Statistiques et droits de l'homme", AISO, Montreux, Suisse, 4-9 septembre 2000, 10p.
- Razafindrakoto M., Roubaud F. (2000c), « *Pauvreté et récession dans les métropoles africaines : éléments de diagnostic* », communication présentée à la conférence HEXAPOLIS : « Six mégapoles face au défi des nouvelles inégalités : mondialisation, santé, exclusion et rupture sociale » organisée par l'Institut de l'humanitaire et l'INED à l'UNESCO, 2 et 3 novembre 2000, 22p.
- Razafindrakoto M., Roubaud F. (1999a), « *La dynamique du marché du travail dans l'agglomération d'Antananarivo entre 1995 et 1999 : la croissance économique profite-t-elle aux ménages ?* », Revue Economie de Madagascar n°4, Bcm/Instat, Madagascar, pp.103-137.
- Razafindrakoto M., Roubaud F. (1999b), « *La politique d'immigration favorise-t-elle la venue des investisseurs étrangers à Madagascar? Analyse des résultats de l'enquête EPTVS99* », Secrétariat Technique à l'Ajustement, Banque Mondiale, 24p.
- Razafindrakoto M., Roubaud F. (1998), « *Madagascar terre d'accueil? Analyse de l'enquête Tourisme/Visa (ETV98)* », Secrétariat Technique à l'Ajustement, Banque Mondiale, 24p.
- Richard J.L. (2000) : "Les valeurs économiques : entre libéralisme et interventionnisme", in Bréchon P., Laurent A., Perrineau P. (dirs 2000), « *Les cultures politiques des français* », Presse de Sciences Po, Paris, pp. 91-110.
- Roubaud F. (2000a), « *Identités et transition démocratique : l'exception malgache ?* », L'Harmattan/Tsipika, Paris, Antananarivo, 256p.
- Roubaud F. (2000b), « *Enquêtes auprès des ménages et élections politiques dans les pays en développement : l'exemple de Madagascar* », communication présentée à la conférence internationale « Statistiques et droits de l'homme », AISO, Montreux, Suisse, 4-9 septembre 2000, 10p.
- Roubaud F. (1999), « *Education et ajustement structurel à Madagascar* », Revue Autrepart, n°11, IRD, édition de l'Aube, pp.81-100.
- Sen A. (2000), « *Un nouveau modèle économique : développement, justice, liberté* », Odile Jacob, Paris, 356p.
- Sen A. (1997), "Editorial : Human Capital and Human Capability", World Development n°25(12), pp.1959-1961
- Sinha S., Lipton M. (1999), "Damaging Fluctuations, Risk and Poverty :A Review", Background paper for World Development Report 2000/01. Sussex University, Poverty Research Unit, Brighton; and World Bank, Washington D.C.
- Urfer S. (1993), « *Quand les Eglises entrent en politique* », Politique Africaine n°52, "Madagascar", Ambozontany/karthala, Paris, pp31-39.
- Wacquant L. (1999), « *Les prisons de la misère* », Ed. Raisons d'agir, Paris.