

Gouvernance, démocratie et lutte
contre la pauvreté en Afrique :
Expérience et point de vue de la
Population de huit métropoles
Enquêtes 1-2-3, premiers résultats

Mireille RAZAFINDRAKOTO
François ROUBAUD

**GOUVERNANCE, DEMOCRATIE ET LUTTE CONTRE LA PAUVRETE
EN AFRIQUE : EXPERIENCE ET POINT DE VUE DE LA POPULATION
*ENQUETES 1-2-3, PREMIERS RESULTATS***

Mireille Razafindrakoto
IRD, DIAL, Paris
razafindrakoto@dial.prd.fr

François Roubaud
IRD, DIAL, Paris
roubaud@dial.prd.fr

Document de travail DIAL

Décembre 2005

RESUME

Des facteurs comme la gouvernance, l'adhésion et la participation des populations sont dorénavant placés au coeur des programmes de développement, en particulier dans le cadre des nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté (initiatives DSRP, PPTE). Pour mieux comprendre la trajectoire et la situation économique actuelle des pays, il convient de se pencher sur des dimensions auparavant considérées comme extra-économiques comme les formes subjectives de la pauvreté, la qualité des institutions (notamment publiques) et le type de régime politique ou plus généralement le système de valeurs de la société. Pour répondre à ce défi majeur, nous avons exploré les possibilités offertes par les enquêtes auprès des ménages en tant qu'instrument de mesure et de suivi quantitatif de ces nouvelles dimensions du développement. Trois modules spécifiques (« *Multiplés dimensions de la Pauvreté* », « *Gouvernance* » et « *Démocratie* ») ont été greffés sur les *enquêtes 1-2-3* réalisées en 2001, 2002 ou 2003 dans les métropoles de huit pays (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Madagascar, Mali, Niger, Sénégal, Togo). Ce document présente de façon complète, et dans une perspective comparative, l'ensemble des premiers résultats tirés de ces modules thématiques.

Mots clés : Pauvreté, bien-être subjectif, Gouvernance, Démocratie, Participation, Institutions, Afrique.

ABSTRACT

New factors such as governance, ownership and citizen's participation are now a central focus of development programmes, especially in the scope of the new international poverty reduction strategies (PRSP and HIPC initiatives). To gain a better understanding of countries' trajectories and their current economic situations, it is interesting to examine what used to be thought of as extra-economic dimensions such as subjective forms of poverty, quality of institutions (especially public institutions) and type of political regime or, more generally speaking, the society's system of values. To meet this major challenge, we have explored the possibilities offered by household surveys as a tool for measuring these new aspects of development and for monitoring them in quantitative terms. Three specific modules (*Multiple Dimensions of Poverty*, *Governance* and *Democracy*) were added to the 1-2-3 surveys carried out in 2001, 2002 or 2003 in major cities in eight countries (Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Madagascar, Mali, Niger, Senegal, Togo). This document presents a comprehensive, comparative analysis of the first results obtained using these theme-based modules.

Key Words : Poverty, subjective well-being, governance, democracy, participation, institutions, Africa.

JEL Code : O55, H11, H83, D73, P48, I31

Table des matières

INTRODUCTION.....	8
1. LA PAUVRETE ET SES MULTIPLES DIMENSIONS.....	13
1.1. Le concept de pauvreté	15
1.2. La pauvreté suivant des critères objectifs.....	17
1.2.1. Le patrimoine, les conditions de logement et d'accès aux services de base	17
1.2.2. Le capital humain : le niveau d'éducation	19
1.2.3. L'insertion sociale	20
1.2.4. La sécurité physique	22
1.3. La pauvreté subjective : des indicateurs basés sur les perceptions qualitatives.....	23
1.3.1. Le bien-être subjectif	23
1.3.2. Les besoins vitaux selon la population	25
1.3.3. La satisfaction des besoins minimum	27
1.3.4. La perception de la pauvreté : une comparaison inter-pays	31
1.3.5. La pauvreté relative	34
1.3.6. Perception de la situation financière	35
1.3.7. La vulnérabilité	37
1.4. Liens entre les différentes dimensions de la pauvreté.....	37
1.5. La lutte contre la pauvreté	39
1.5.1. Sentiment de justice, équité et lutte contre la pauvreté.....	39
1.5.2. Politiques de réduction de la pauvreté : adhésion, efficacité et participation	41
2. GOUVERNANCE	43
2.1. Des indicateurs subjectifs : la perception des usagers	45
2.1.1. Une confiance mitigée dans les institutions publiques.....	45
2.1.2. ... accompagnée d'une légère amélioration de la perception du fonctionnement de l'administration.....	49
2.1.3. ... malgré la persistance de problèmes structurels.....	53
2.2. Des indicateurs objectifs : corruption et absentéisme dans l'administration.....	54
2.2.1. La corruption	54
2.2.2. La sous-administration et/ou l'absentéisme	58
2.3. La réforme de l'administration.....	60
2.3.1. Un consensus massif pour un système d'incitation/sanction.....	60
2.4. Le Rôle de l'Etat.....	63
3. DÉMOCRATIE.....	69
3.1. Adhésion aux principes démocratiques.....	71
3.1.1. La démocratie un concept occidental ?	76
3.2. Fonctionnement de la démocratie.....	77
3.2.1. Evolution de la démocratie depuis le début des années 1990	84
3.3. Les citoyens et la politique : participation, politisation et orientation politique	85
3.3.1. La participation électorale	85
3.3.2. Les autres formes de participation politique	88
3.3.3. La politisation	89
3.3.4. L'orientation politique	92

4. PERSPECTIVES.....	95
4.1. Les causes du sous-développement	95
4.2. Les priorités du développement pour les années qui viennent.....	99
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	103
MÉTHODOLOGIE	105

Liste des tableaux

<i>Tableau P- 0 : quelques indicateurs des conditions de vie dans les huit pays</i>	<i>13</i>
<i>Tableau P- 1a : La notion de pauvreté suivant les pays.....</i>	<i>15</i>
<i>Tableau P- 1b : La notion de pauvreté suivant le niveau de revenu</i>	<i>17</i>
<i>Tableau P- 2 : Conditions de logement et patrimoine suivant les villes.....</i>	<i>18</i>
<i>Tableau P- 3 : Niveau d'éducation suivant les pays</i>	<i>20</i>
<i>Tableau P- 4a : Caractéristique de l'insertion sociale suivant les quartiles de revenu</i>	<i>21</i>
<i>Tableau P- 4b : Caractéristique de l'insertion sociale suivant les pays</i>	<i>21</i>
<i>Tableau P- 5 : Caractéristique de l'insertion sociale suivant le sexe du chef de ménage.....</i>	<i>22</i>
<i>Tableau P- 6a : Insécurité suivant les pays.....</i>	<i>22</i>
<i>Tableau P- 6b : Insécurité suivant le quartile de revenu</i>	<i>23</i>
<i>Tableau P- 7a : Evaluation du bien-être subjectif du ménage selon le pays.....</i>	<i>24</i>
<i>Tableau P- 7b : Evaluation du bien-être subjectif du ménage selon le niveau de revenu</i>	<i>25</i>
<i>Tableau P- 8a : Les besoins vitaux d'après la population suivant les pays.....</i>	<i>26</i>
<i>Tableau P- 8b : Les besoins vitaux d'après la population suivant les quartiles</i>	<i>27</i>
<i>Tableau P- 9a : Les besoins non satisfaits suivant les pays</i>	<i>28</i>
<i>Tableau P- 9b : Les besoins non satisfaits suivant les quartiles</i>	<i>29</i>
<i>Tableau P- 10a : Cumul des besoins « pas du tout satisfaits » ou « non satisfaits » suivant les pays</i>	<i>30</i>
<i>Tableau P- 10b : Cumul des besoins « pas du tout satisfaits » ou « non satisfaits » suivant le quartile de revenu.....</i>	<i>31</i>
<i>Tableau P- 11 : La pauvreté relative selon le niveau de revenu</i>	<i>35</i>
<i>Tableau P- 12a : La perception de la situation financière suivant les pays.....</i>	<i>35</i>
<i>Tableau P- 12b : La perception de la situation financière selon le niveau de revenu</i>	<i>36</i>
<i>Tableau P- 13a : Insécurité et vulnérabilité suivant les pays.....</i>	<i>37</i>
<i>Tableau P- 13b : Insécurité et vulnérabilité suivant le niveau de revenu</i>	<i>37</i>
<i>Tableau P- 14 : Corrélation entre les différentes dimensions de la pauvreté</i>	<i>38</i>
<i>Tableau P- 15a : Sentiment de justice et lutte contre la pauvreté suivant les pays.....</i>	<i>41</i>
<i>Tableau P- 15b : Sentiment de justice et lutte contre la pauvreté suivant le genre et le niveau de revenu.....</i>	<i>41</i>
<i>Tableau P- 16a : Opinion sur les politiques et participation suivant les pays.....</i>	<i>42</i>
<i>Tableau P- 16b : Opinion sur les politiques et participation suivant le quartile de revenu.....</i>	<i>42</i>
<i>Tableau G- 1 : Niveau de confiance : palmarès des 3 premières et des 3 dernières institutions par pays.....</i>	<i>49</i>
<i>Tableau G- 2 : Indices de confiance dans certaines institutions suivant le niveau de revenu</i>	<i>49</i>
<i>Tableau G- 3 : Perception des principaux problèmes dans l'administration par pays</i>	<i>54</i>
<i>Tableau G- 4 : Perception des principaux problèmes dans l'administration suivant le niveau de revenu.....</i>	<i>54</i>

Tableau G- 5 :	<i>Incidence et coût de la corruption suivant le niveau de revenu</i>	55
Tableau G- 6 :	<i>Incidence de la corruption par pays.....</i>	56
Tableau G- 7 :	<i>Coût de la corruption suivant le niveau de revenu.....</i>	57
Tableau G- 8 :	<i>Coût de la corruption par pays et le niveau de revenu (% du revenu des ménages touchés)</i>	57
Tableau G- 9 :	<i>Cinq principaux services incriminés pour faits de corruption par pays</i>	58
Tableau G- 10 :	<i>Sous-administration et absentéisme des fonctionnaires suivant le niveau de revenu.....</i>	59
Tableau G- 11 :	<i>Absentéisme des fonctionnaires par pays.....</i>	60
Tableau G- 12 :	<i>Des mesures pour une meilleure efficacité de l'administration</i>	61
Tableau G- 13 :	<i>Des mesures pour une meilleure efficacité de l'administration par pays</i>	61
Tableau G- 14 :	<i>Rémunération relative des secteurs public et privé par pays</i>	62
Tableau G- 15 :	<i>Appréciation de l'adéquation du nombre de fonctionnaires par pays</i>	62
Tableau G- 16 :	<i>Sous-administration et rémunération des fonctionnaires suivant le niveau de revenu</i>	63
Tableau G- 17 :	<i>Rôle de l'Etat suivant le niveau de revenu et le niveau scolaire</i>	65
Tableau G- 18 :	<i>Système d'enseignement et recouvrement des coûts dans les secteurs sociaux (éducation, santé).....</i>	67
Tableau G- 19 :	<i>Participation financière des usagers dans la santé et l'éducation par pays</i>	68
Tableau D- 1 :	<i>Appréciation des différentes formes de régimes politiques par pays</i>	73
Tableau D- 2 :	<i>Les faiblesses de la démocratie par pays</i>	74
Tableau D- 3 :	<i>Appréciation des différentes formes de régimes politiques suivant le niveau de revenu.....</i>	74
Tableau D- 4 :	<i>Le sens de la démocratie dans huit métropoles africaines</i>	76
Tableau D- 5 :	<i>Le sens de la démocratie suivant le niveau de revenu.....</i>	76
Tableau D- 6 :	<i>Le respect des principes démocratiques par pays</i>	79
Tableau D- 7 :	<i>Indicateurs synthétiques de perception du fonctionnement de la démocratie par pays</i>	80
Tableau D- 8 :	<i>Le discrédit de la classe politique et le respect des droits de l'homme par pays</i>	83
Tableau D- 9 :	<i>Le discrédit de la classe politique et le respect des droits de l'homme suivant le niveau de revenu.....</i>	83
Tableau D- 10 :	<i>Participation électorale et raisons de l'abstention par pays.....</i>	87
Tableau D- 11 :	<i>Participation électorale et raisons de l'abstention suivant le niveau de revenu.....</i>	88
Tableau D- 12 :	<i>Les autres formes de participation politique : actions protestataires et adhésion à un parti par pays</i>	88
Tableau D- 13 :	<i>Les autres formes de participation politique suivant le niveau de revenu.....</i>	89
Tableau D- 14 :	<i>La politisation de la population par pays.....</i>	91
Tableau D- 15 :	<i>La politisation suivant le niveau de revenu.....</i>	91
Tableau D- 16 :	<i>L'orientation politique suivant l'échelle Gauche-Droite par pays.....</i>	94
Tableau D- 17 :	<i>Les grandes orientations économiques suivant le positionnement Gauche-Droite.....</i>	94
Tableau PE- 1 :	<i>Les principales entraves au développement suivant le niveau de revenu.....</i>	99
Tableau PE- 2 :	<i>Les priorités de développement pour les dix prochaines années suivant le genre et le niveau de revenu.....</i>	101

Liste des graphiques

<i>Graphique P- 0 :</i>	<i>Incidence de la pauvreté et PNB par tête dans les huit pays.....</i>	<i>14</i>
<i>Graphique P- 1 :</i>	<i>Evaluation du bien-être subjectif du ménage selon le pays.....</i>	<i>24</i>
<i>Graphique P- 2 :</i>	<i>Niveau de satisfaction relativement aux besoins considérés comme vitau.....</i>	<i>32</i>
<i>Graphique P- 3 :</i>	<i>Appréciation du bien-être et niveau de satisfaction des besoins vitaux.....</i>	<i>33</i>
<i>Graphique P- 4 :</i>	<i>Perception de la pauvreté relative suivant les pays.....</i>	<i>34</i>
<i>Graphique P- 5 :</i>	<i>La perception de la situation financière suivant le pays.....</i>	<i>36</i>
<i>Graphique P- 6 :</i>	<i>Sentiment de justice, équité et lutte contre la pauvreté.....</i>	<i>40</i>
<i>Graphique P- 7 :</i>	<i>Opinion sur les politiques et participation suivant les pays.....</i>	<i>42</i>
<i>Graphique G- 0 :</i>	<i>Indicateurs de gouvernance en Afrique et dans le monde.....</i>	<i>44</i>
<i>Graphique G- 1 :</i>	<i>Perception du fonctionnement de l'administration selon le genre.....</i>	<i>46</i>
<i>Graphique G- 2 :</i>	<i>Perception du fonctionnement de l'administration par pays.....</i>	<i>47</i>
<i>Graphique G- 3b :</i>	<i>Indices de confiance dans l'administration en regard d'autres institutions.....</i>	<i>48</i>
<i>Graphique G- 4 :</i>	<i>Evolution de la perception du fonctionnement des services publics.....</i>	<i>50</i>
<i>Graphique G- 5 :</i>	<i>Evolution de la perception du fonctionnement des services publics par pays.....</i>	<i>51</i>
<i>Graphique G- 6 :</i>	<i>Evolution de la perception de la corruption.....</i>	<i>52</i>
<i>Graphique G- 7 :</i>	<i>Evolution de la perception de la corruption par pays.....</i>	<i>53</i>
<i>Graphique G- 8 :</i>	<i>Perception des principaux problèmes dans l'administration.....</i>	<i>53</i>
<i>Graphique G- 9 :</i>	<i>Incidence de la corruption et perception du fonctionnement de.....</i>	<i>56</i>
<i>Graphique G- 10 :</i>	<i>Sous-administration et absentéisme des fonctionnaires suivant le genre.....</i>	<i>59</i>
<i>Graphique G- 11 :</i>	<i>Libéralisme et économie administrée suivant le genre.....</i>	<i>64</i>
<i>Graphique G- 12 :</i>	<i>Libéralisme et économie administrée par pays.....</i>	<i>64</i>
<i>Graphique G- 13 :</i>	<i>Soutien à la privatisation des entreprises publiques en fonction du revenu et du genre.....</i>	<i>66</i>
<i>Graphique G- 14 :</i>	<i>Soutien au programme de privatisation des entreprises publiques par pays.....</i>	<i>66</i>
<i>Graphique G- 15 :</i>	<i>Soutien à l'enseignement privé et public par pays.....</i>	<i>68</i>
<i>Graphique D- 0 :</i>	<i>Droits politiques et libertés civiles en Afrique et dans le monde.....</i>	<i>70</i>
<i>Graphique D- 1 :</i>	<i>Niveau d'adhésion à la démocratie selon le genre.....</i>	<i>71</i>
<i>Graphique D- 2 :</i>	<i>Niveau d'adhésion à la démocratie par pays.....</i>	<i>72</i>
<i>Graphique D- 3 :</i>	<i>Degré d'adhésion à la démocratie suivant :.....</i>	<i>73</i>
<i>Graphique D- 4 :</i>	<i>Degré d'adhésion à la démocratie par pays.....</i>	<i>75</i>
<i>Graphique D- 5 :</i>	<i>Perception du fonctionnement de la démocratie suivant le genre.....</i>	<i>77</i>
<i>Graphique D- 6 :</i>	<i>Perception du fonctionnement de la démocratie par pays.....</i>	<i>78</i>
<i>Graphique D- 7 :</i>	<i>Le respect des principes fondamentaux de la démocratie par pays.....</i>	<i>80</i>
<i>Graphique D- 8 :</i>	<i>Perception du fonctionnement de la démocratie par composante et par pays.....</i>	<i>81</i>
<i>Graphique D- 9 :</i>	<i>Rôle de la classe politique et fonctionnement de la démocratie.....</i>	<i>82</i>
<i>Graphique D- 10 :</i>	<i>Evolution du fonctionnement de la démocratie depuis le début des années 1990 par pays.....</i>	<i>84</i>
<i>Graphique D- 11 :</i>	<i>Participation aux élections suivant le genre.....</i>	<i>86</i>
<i>Graphique D- 12 :</i>	<i>L'intérêt pour la politique suivant le genre.....</i>	<i>90</i>
<i>Graphique D- 13 :</i>	<i>L'intérêt pour la politique par pays.....</i>	<i>90</i>
<i>Graphique D- 14 :</i>	<i>L'importance de la politique dans la vie des citoyens.....</i>	<i>92</i>

<i>Graphique D- 15 : Connaissance et position sur l'échelle Gauche-Droite suivant le genre.....</i>	<i>93</i>
<i>Graphique PE- 1 : Les principales entraves au développement</i>	<i>96</i>
<i>Graphique PE- 2 : La mauvaise gouvernance comme entrave au développement par pays.....</i>	<i>97</i>
<i>Graphique PE- 3 : La mentalité des populations comme entrave au développement par pays</i>	<i>97</i>
<i>Graphique PE- 4 : La faiblesse des ressources naturelles comme entrave au développement par pays</i>	<i>98</i>
<i>Graphique PE- 5 : La colonisation comme entrave au développement par pays.....</i>	<i>98</i>
<i>Graphique PE- 6 : Les interventions étrangères comme entrave au développement, par pays</i>	<i>98</i>
<i>Graphique PE- 7 : Les principales priorités de développement pour les 10 prochaines années.....</i>	<i>100</i>
<i>Graphique PE- 8 : Les principales priorités de développement pour les 10 prochaines années, par pays</i>	<i>101</i>

INTRODUCTION

Les Objectifs

Face à l'échec relatif des politiques d'ajustement structurel dans les pays en développement, un consensus s'est établi au niveau international sur l'importance non seulement du contenu des politiques économiques mais également de la manière dont elles sont mises en œuvre. De nouveaux facteurs comme la gouvernance, l'adhésion et la participation des populations sont dorénavant placés au cœur des programmes de développement (Banque mondiale, 2001 ; Cling, Razafindrakoto et Roubaud, 2003 ; PNUD, 2002). Parallèlement, les chercheurs ont élargi le champ de leurs analyses de la trajectoire des pays en cherchant à mieux comprendre les interactions entre au moins quatre dimensions : la croissance bien sûr, mais aussi la distribution (des revenus ou des actifs), la qualité des institutions (notamment publiques) et le type de régime politique ou plus généralement le système de valeurs de la société. La réponse à ces nouveaux enjeux passe par la définition et la mesure d'indicateurs intégrant ces dimensions traditionnellement considérées comme extra économiques pour suivre et évaluer les stratégies de développement.

Ce document poursuit un double objectif :

- du point de vue méthodologique, il s'agit de proposer des instruments scientifiques susceptibles d'améliorer les méthodes et les mécanismes de suivi/évaluation de la démocratie, de la gouvernance et de leurs liens avec les politiques économiques. C'est dans ce cadre que des modules thématiques sur la gouvernance, la démocratie et sur les multiples dimensions de la pauvreté ont été greffés aux *enquêtes 1-2-3*. L'analyse des premiers résultats de l'enquête permet une évaluation de la pertinence du dispositif ainsi que des indicateurs retenus.
- Du point de vue analytique, la relation entre la démocratie (ou plus globalement le régime politique), le mode de fonctionnement effectif des institutions publiques et les conditions de vie des ménages est explorée à travers l'étude de l'opinion, des comportements et des pratiques sociales de la population. On s'intéresse par exemple au niveau d'adhésion aux types de régimes politiques et économiques en vigueur, au degré de satisfaction sur le rôle et l'efficacité de l'Etat, à la participation politique, à l'insertion sociale, au degré de vulnérabilité face à la corruption. On cherche parallèlement à expliciter les spécificités des points de vue et des valeurs revendiquées par les individus suivant leurs caractéristiques sociodémographiques (sexe, âge, niveau de revenu, trajectoire sociale, etc.) et en fonction du contexte (caractéristiques du pays, de la communauté d'appartenance, etc.).

La mesure de la gouvernance et de la démocratie dans le cadre des stratégies actuelles de lutte contre la pauvreté constitue un défi majeur. L'enjeu est de taille sachant que les informations disponibles concernant les points de vue et les comportements de la population sur ces thèmes sont quasiment inexistantes en Afrique sub-saharienne. Dans un contexte de consolidation du processus de démocratisation qui a été enclenché dans de nombreux pays de ce continent, et à l'heure où une attention particulière est accordée à la participation citoyenne, il s'avère nécessaire d'établir un diagnostic sur la gouvernance, la démocratie et la lutte contre la pauvreté, en partant de la perception de la population. Une première étape a été franchie avec la réalisation des enquêtes sur le terrain, malgré les doutes préalablement émis sur la faisabilité. La deuxième étape consiste à analyser les premiers résultats des enquêtes en vue d'une large diffusion.

Ce document propose dans une première partie d'explorer les multiples dimensions de la pauvreté. Dans une deuxième partie, l'analyse porte sur l'évaluation de la gouvernance dans le pays à travers l'analyse de l'opinion et des expériences vécues des habitants de la capitale économique. Les atouts et les faiblesses des différentes institutions, les attentes de la population et leur degré de satisfaction seront étudiés dans la perspective d'apporter un éclairage sur les conditions de réussite des stratégies de développement. Une troisième partie sera consacrée au thème de la démocratie. Le diagnostic portera sur le degré d'adhésion de la population aux principes de la démocratie ainsi que leur évaluation de son fonctionnement actuel dans le pays. Enfin, les liens entre la gouvernance, la démocratie et les conditions de vie de la population seront également abordés dans une quatrième partie à travers une mise en perspective sur le long terme. Les points de vue sur les causes profondes

du sous-développement du pays ainsi que les grandes priorités pour les années à venir seront explorées. On s'attachera tout au long de l'analyse à mettre en avant les différences en termes d'opinions ou de comportements en fonction des catégories de ménages, en particulier, les éventuels clivages entre les pauvres et les riches.

Méthodologie, dispositif d'enquêtes et données

Les données mobilisées dans cette étude proviennent de l'enquête 1-2-3, un instrument de suivi de la pauvreté et de la gouvernance urbaine. L'enquête a été mise en oeuvre sur le terrain par les Instituts Nationaux de la Statistique (INS)¹. Fondée sur le principe de la greffe d'enquêtes, l'enquête 1-2-3 est constituée d'un dispositif de base de trois enquêtes emboîtées : une enquête sur l'emploi, le chômage et les conditions d'activités des ménages (phase 1 : enquête emploi) qui a pour vocation à être réalisée avec une périodicité annuelle si des moyens suffisants étaient mis à la disposition des INS ; une enquête sur les unités de production informelles (phase 2) et une enquête sur la consommation (phase 3). Les phases 2 et 3 qui sont plus complexes et de nature plus structurelle ont une périodicité supra annuelle.

A cette architecture de base viennent s'ajouter des opérations statistiques spécifiques, correspondant à des modules thématiques. Ainsi, des modules standards sur trois thèmes (les *Multiplés Dimensions de la Pauvreté* ; la *Gouvernance* et la *Démocratie*) qui ont la forme de sondages d'opinion ont été construits en tirant profit de l'expérience accumulée à Madagascar (Razafindrakoto et Roubaud, 2002a). Ce type d'approche a en effet été appliqué depuis 1995 dans la capitale malgache et a permis de tirer des enseignements en termes de pertinence et de fiabilité des questions (ou indicateurs) sur l'opinion ou les comportements déclarés par la population. Les trois modules standards ont alors été appliqués dans différents pays (dans les sept capitales économiques de l'Afrique de l'Ouest et de Madagascar où l'enquête 1-2-3 a été réalisée, ainsi que dans des pays d'Amérique latine comme le Pérou). Les différents INS ont saisi l'occasion de s'investir dans la mesure où ces nouvelles thématiques sont plus que jamais d'actualité. Ces Instituts contribuent ainsi à sa fonction première qui est de fournir des indicateurs statistiques fiables et diversifiés aux décideurs et acteurs du développement socio-économique des pays afin de mieux éclairer leurs actions.

La manière dont les modules thématiques sont administrés auprès des enquêtés peut prendre deux formes :

- Suivant une première configuration, les modules thématiques peuvent être ajoutés au questionnaire de base d'une des phases de l'enquête 1-2-3.
- Suivant une seconde configuration, les modules peuvent constituer ou être insérés dans des enquêtes à part entière qui sont thématiques et appliquées à un sous échantillon de ménages et/ou d'individus issus de la phase 1 (à l'instar de la phase 3), suivant le principe des greffes d'enquêtes.

Dans tous les pays, le module sur « *Multiplés dimensions de la pauvreté* » a été greffé à la fiche ménage de l'enquête sur l'emploi (phase 1 de l'enquête 1-2-3), réalisée entre octobre 2001 (Bamako, Cotonou, Lomé) et avril 2003 (Antananarivo). Elle a porté sur un échantillon représentatif théorique de 2.500 ménages dans six des sept pays de l'UEMOA, et de 3.000 ménages à Cotonou et Antananarivo.

Les modules sur la « *Gouvernance* » et la « *Démocratie* » ont été insérés lors de l'une des phases de l'enquête 1-2-3, suivant trois configurations. Dans cinq pays (Bénin, Côte d'Ivoire, Mali, Niger et Sénégal), ils ont été greffés en tant que modules additionnels de la fiche individuelle de la phase 1 (enquête-emploi). Les deux modules ont été adressés à chaque adulte (18 ans et plus) de l'ensemble des ménages enquêtés en phase 1. Dans deux pays (Burkina Faso et Togo), les modules ont été greffés à la phase 3 (soit un sous-échantillon de la phase 1), suivant le même principe (avec un ajustement pour le Togo ; voir le détail de la méthodologie à la fin du document). Enfin, à Madagascar, les deux modules ont été intégrés à l'enquête « *Santé, Inégalités et ruptures sociales* » (phase 2'), qui a consisté à ré-enquêter l'ensemble des 3 000 ménages de la phase 1 en avril 2003, soit trois mois après la

¹ La méthodologie n'est présentée que de façon succincte ici. Elle fait l'objet d'une présentation détaillée à la fin du document.

première enquête. De plus dans ce pays, dans chaque ménage, un seul adulte a été enquêté. Celui-ci a été tiré aléatoirement (parmi l'ensemble des adultes du ménage, celui dont la date de naissance était la plus proche de la date d'enquête).

Principes et atouts de l'approche

En récapitulant, l'approche consiste à greffer sur des enquêtes quantitatives classiques périodiques, de préférence relativement légères, des modules thématiques prenant la forme de sondages d'opinions. Les questions qualitatives posées dans les modules peuvent provenir d'une standardisation des interrogations soulevées dans les approches participatives (PPA ou « Participatory Poverty Assessment »). La population (comprenant les pauvres) est sollicitée pour s'exprimer par exemple sur leur perception de la pauvreté (définition, causes), leurs difficultés et leurs besoins, leur appréciation des politiques mises en œuvre et de la qualité des institutions ainsi que la définition de stratégies adéquates pour satisfaire leurs besoins et répondre à leurs attentes. Par ailleurs, cette approche est complétée par des questions spécifiques visant à comprendre l'environnement culturel, social, politique dans lequel vivent les ménages. En effet, de façon paradoxale, on ne dispose quasiment 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.

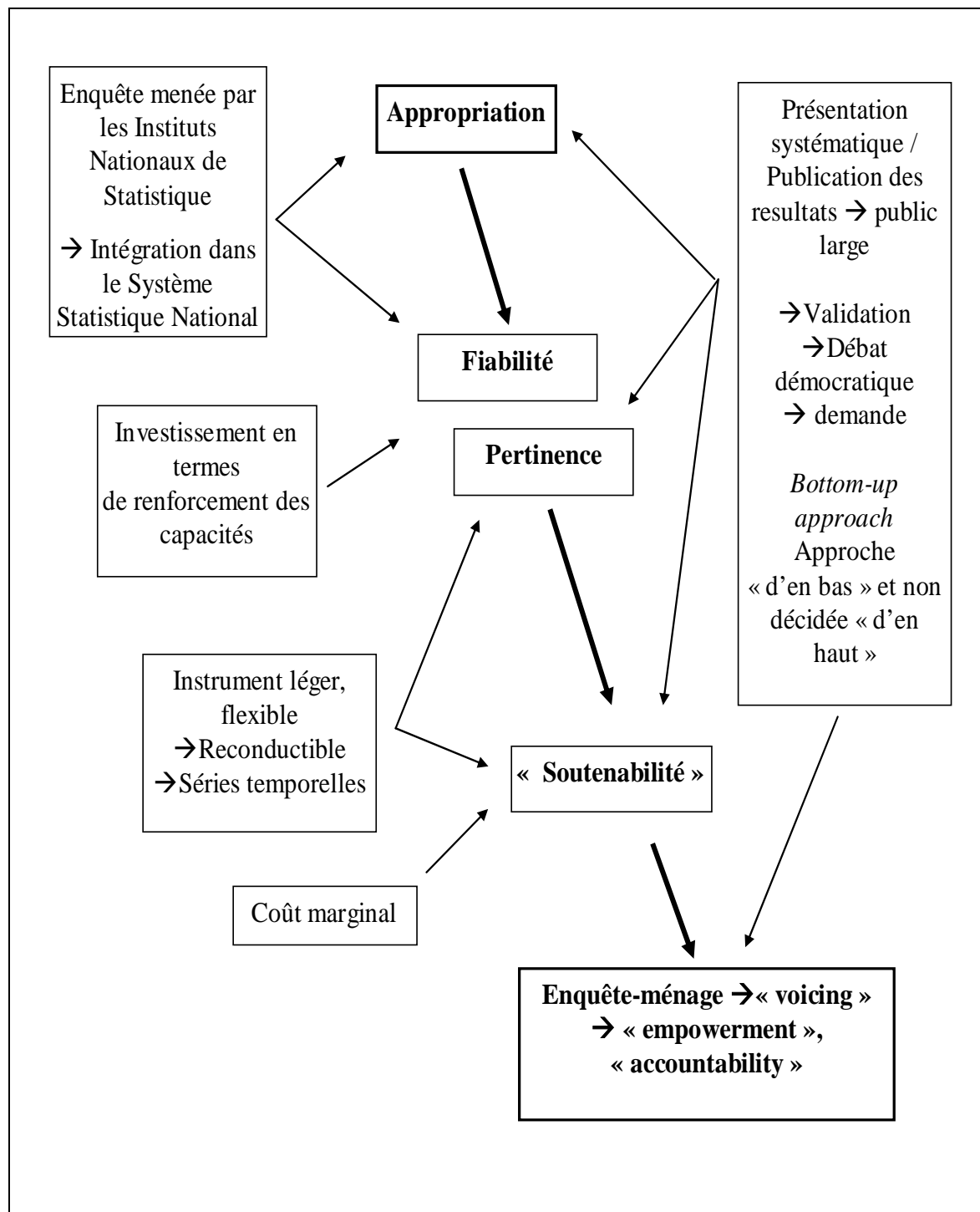
Cette démarche présente l'avantage de recueillir à la fois :

- *des questions subjectives*, propres aux sondages d'opinion (indice de satisfaction, niveau d'adhésion aux politiques, etc.).
- *des données objectives sur les comportements et les pratiques sociales* (accès aux services publics, participation politique, incidence de la corruption ...).
- *les caractéristiques socio-économiques classiques* (sexe, âge, scolarité, migration, emploi, revenu, consommation, etc.).

La richesse des données offre la possibilité de désagréger les informations suivant les catégories de ménages ou d'individus. L'attention particulière accordée à l'échantillonnage permet de répondre au souci de représentativité et de fiabilité des opinions recueillies, et peut remédier au problème d'arbitrage rencontré dans les approches participatives habituelles (PPA) face à la multiplicité des points de vue (Razafindrakoto, Roubaud, 2002a). Enfin, par rapport aux études usuelles sur les perceptions ou opinions de la population, on dispose d'une mesure plus précise et plus fiable des revenus et plus généralement du niveau de vie des individus ou ménages. L'*enquête 1-2-3* qui constitue l'architecture de base du dispositif est en effet destinée en premier lieu à mesurer de façon détaillée le niveau et l'évolution des conditions de vie des individus et des ménages.

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 (Cling, Razafindrakoto, Roubaud, 2003). 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.

Les points forts et principes de base de l'approche basée sur l'enquête 1-2-3



Source : Razafindrakoto et Roubaud (2005)

Gouvernance, démocratie, gouvernance démocratique

Quelques définitions pour cerner ces concepts

Le but n'est pas de donner une définition précise des termes « gouvernance » ou « gouvernance démocratique » mais de cerner les contours de la thématique abordée dans ce document. Cette précision répond au besoin d'explicitier le cadre de l'analyse afin d'avoir une mesure de la portée des résultats. Malgré l'importance accordée aujourd'hui à la notion de « bonne gouvernance » et l'unanimité sur certains objectifs et principes qu'elle représente, la manière dont elle est définie reste floue. Ce fait découle de l'élargissement progressif des dimensions incluses dans ce concept. On peut par exemple se focaliser sur la « gouvernance économique », comme on peut se restreindre à la « gouvernance politique », sachant que les deux sont étroitement liées. Parallèlement, si la notion s'est d'abord appliquée au niveau national, on s'intéresse aussi aujourd'hui à la gouvernance aussi bien locale que mondiale. Le concept étant très large et les différentes dimensions imbriquées, il est d'autant plus difficile de trouver un consensus sur les moyens à privilégier et en particulier sur les critères clefs sur lesquels l'accent doit être mis pour atteindre l'objectif de « bonne gouvernance ».

A titre de repères, nous retiendrons, deux définitions à la fois suffisamment englobantes et relativement précises de la gouvernance :

- d'une part, celle proposée par le PNUD dans son Document de politique générale « La gouvernance en faveur du développement humain durable » publié en janvier 1997 ;
- d'autre part, celle adoptée par le WBI (World Bank Institute) qui sert de base aux indicateurs de gouvernance retenue par cette institution (Kaufmann, Kray, Zoido-Lobaton, 1999).

Selon le PNUD, la « gouvernance », c'est l'exercice de l'autorité politique, économique et administrative dans le cadre de la gestion des affaires d'un pays à tous les niveaux. La gouvernance est une notion objective qui comprend les mécanismes, les processus, les relations et les institutions complexes au moyen desquels les citoyens et les groupes articulent leurs intérêts, exercent leurs droits et assument leurs obligations et auxquels ils s'adressent afin de régler leurs différends. La « Bonne gouvernance » alloue et gère les ressources de façon à résoudre les problèmes collectifs; elle se caractérise par la participation, la transparence, la responsabilité, la primauté du droit, l'efficacité et l'équité. La gouvernance comprend l'État, mais transcende celui-ci en englobant le secteur privé et la société civile.

Selon le WBI, la gouvernance comprend le droit et les institutions à travers lesquels l'autorité s'exerce dans un pays pour le bien commun. Elle inclut six composantes que l'on peut classer en trois groupes :

1. le processus par lequel les gouvernements sont choisis, suivis et remplacés :
 - « voice and accountability » : droit à la parole et obligation de rendre des comptes ;
 - Stabilité politique et absence de violence.
2. la capacité du gouvernement à formuler et mettre en œuvre de façon effective des politiques adéquates ;
 - crédibilité et efficacité du gouvernement ;
 - pertinence de la réglementation économique/politique (gouvernance économique).
3. le respect par les citoyens et l'Etat des institutions qui régissent les interactions entre eux ;
 - État de droit ;
 - contrôle de la corruption.

1. LA PAUVRETE ET SES MULTIPLES DIMENSIONS

La pauvreté sévit avec une grande acuité dans les pays d'Afrique sub-saharienne. Pourtant, paradoxalement, c'est dans cette région que le phénomène est le plus mal connu. Dans un grand nombre de pays, les données sont tellement lacunaires qu'il est difficile (voire impossible) de statuer clairement sur la nature et l'évolution de la pauvreté au cours des dernières années. Malgré les limites des informations disponibles, quelques tendances majeures se dégagent toutefois des analyses existantes qui permettent de dresser un rapide panorama de la situation dans les huit pays étudiés ici.

Globalement, le contexte général est marqué par l'impact négatif de la trajectoire récessive de l'économie sur les conditions de vie de la population (Razafindrakoto, Roubaud, 2002b). Sur le long terme, on a assisté à des restructurations profondes de l'environnement socio-démographique et économique (telle que la hausse du niveau de l'éducation, celle de l'activité des femmes, l'informalisation de l'économie, l'urbanisation, etc.). Ces dynamiques n'ont pas permis d'enrayer la dégradation de la situation des populations. Même le retournement récent de la conjoncture, avec la reprise de la croissance économique dans la majorité des pays à la fin des années quatre-vingt-dix (notamment suite à la dévaluation du FCFA), est loin d'effacer la récession des décennies passées et n'a pas finalement eu de répercussions positives significatives sur les niveaux de vie des ménages. La dégradation massive des conditions de vie est d'autant plus inquiétante qu'elle a particulièrement affecté le milieu urbain, alors que les villes se développent à un rythme très soutenu en Afrique sub-saharienne depuis l'indépendance.

Aucun pays n'échappe à cette lecture globale, malgré des contextes relativement différenciés. A titre d'illustration, on peut comparer quatre pays avec ses métropoles :

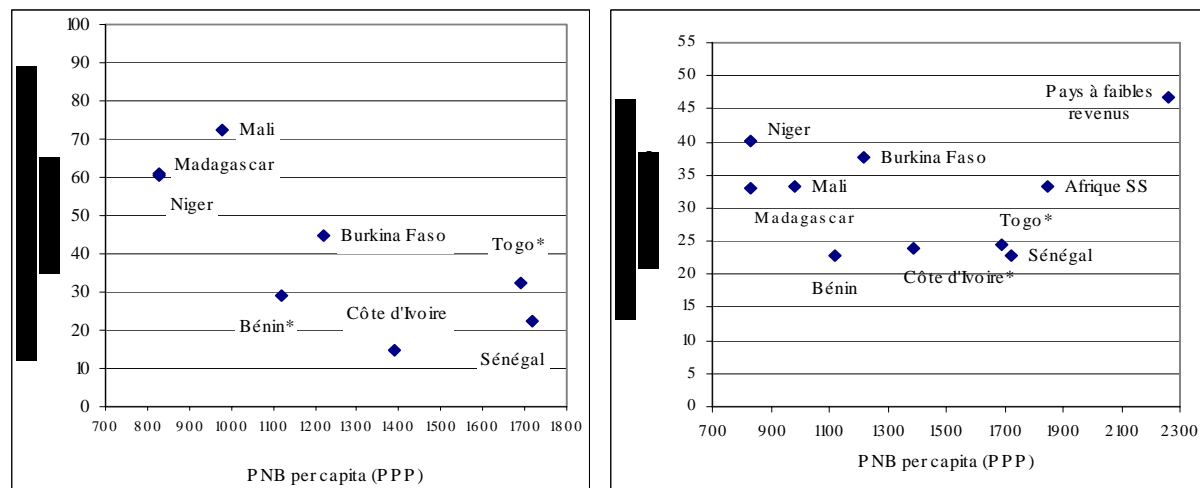
- *Bamako* : la capitale du Mali est peuplée d'un peu plus d'un million d'habitants. Le Mali est un pays enclavé du Sahel classé dans la catégorie des PMA (Pays les Moins Avancés), avec un niveau de développement humain parmi les plus faibles du monde. Ce pays se caractérise par un environnement économique structurellement défavorable (notamment la dépendance aux aléas climatiques et aux fluctuations des cours du coton) ;
- *Abidjan* : La capitale économique de la Côte-d'Ivoire, avec plus de 3 millions d'habitants, est une des premières mégapoles du continent. Longtemps considérée comme une réussite en Afrique, classée parmi les pays à revenu intermédiaire, la Côte-d'Ivoire jouit d'un niveau de développement parmi les plus élevés d'Afrique sub-saharienne. Cependant, depuis le début de la décennie quatre-vingt, l'économie ivoirienne est entrée en récession ;
- *Dakar* : la capitale du Sénégal se caractérise par son hypertrophie. Dakar et sa banlieue comptent plus de deux millions d'habitants. L'agglomération regroupe près de la moitié de la population urbaine et concentre la majorité des activités de type moderne et des infrastructures. Cela fait du Sénégal un pays macrocéphale et désarticulé. Bien que soumis à des variations de moindre amplitude que la Côte-d'Ivoire, ses performances économiques ont été médiocres.
- *Antananarivo* : la capitale malgache est de taille équivalente à Bamako. Madagascar se différencie d'une part, par son insularité, et d'autre part, par la trajectoire de son économie, avec une récession continue sur une longue période – du milieu des années 70 au milieu des années 90 – et cela malgré des atouts en termes de ressources naturelles et humaines. La croissance enregistrée à partir de 1996 – interrompue par la crise politique de 2002 mais qui a repris depuis – n'a pas pour autant permis d'améliorer significativement les conditions de vie de la population.

Ces quatre exemples donnent une idée de la diversité des contextes dans les huit métropoles qui font l'objet de notre analyse.

En guise d'introduction à l'étude des multiples dimensions de la pauvreté, un premier état des lieux peut être proposé en retenant quelques indicateurs mobilisés au niveau international. L'objectif ici est de brosser un tableau global de la situation actuelle dans les huit pays sous revue tel qu'elle ressort des bases de données internationales sans chercher à fournir un diagnostic détaillé.

Selon ces chiffres officiels, le premier constat est l'ampleur de la pauvreté qui touche plus particulièrement le Mali, Madagascar et le Niger. A l'exception de la Côte d'Ivoire, la pauvreté extrême (en considérant le seuil absolu de 1 dollar par tête et par an en PPA ou parité du pouvoir d'achat) touche plus d'un individu sur cinq dans les pays étudiés. Le Sénégal dont le PNB par tête est le plus élevé (en PPA) n'est pas le mieux placé en termes d'incidence de la pauvreté. Parallèlement, la richesse semble mieux répartie au niveau de la population au Bénin. En effet, selon les chiffres disponibles, son PNB/tête en PPA est relativement plus faible que celui du Burkina Faso et du Togo, alors que le taux de pauvreté au Bénin est nettement plus faible.

Graphique P-0 : Incidence de la pauvreté et PNB par tête dans les huit pays



Source : Rapport sur le développement dans le monde 2006, Banque mondiale.

* Les chiffres sur l'incidence de la pauvreté se réfèrent à la ligne internationale de 1 dollar PPA par jour, sauf pour le Bénin et le Togo pour lesquels les données se réfèrent à la ligne de pauvreté nationale.

* Les chiffres sur le taux de malnutrition des enfants de moins de 5 ans porte sur la période 2000-2003, sauf pour la Côte d'Ivoire et le Togo (1989-1994).

Si on retient un indicateur relatif à la santé de la population pour évaluer les conditions de vie, le diagnostic est sensiblement le même à quelques exceptions près. Le classement des pays les plus défavorisés varie avec cette fois le Niger et le Burkina Faso qui se caractérisent par des situations plus graves en termes de malnutritions des enfants de moins de cinq ans. Il convient toutefois de constater que si les huit pays ont des niveaux de PNB par tête nettement en deçà de la moyenne de l'Afrique subsaharienne et de l'ensemble des pays à faibles revenus, la situation des enfants en termes de malnutrition apparaît moins problématique que dans des pays à faibles revenus d'autres continents (Asie).

Tableau P-0 : Quelques indicateurs des conditions de vie dans les huit pays

	PNB /t PPA	Taux malnutrition des enfants (<5 ans) (%)	Parité fille/garçon en primaire & secondaire (%)	Taux mortalité enfants <5ans (pour 1000)	Espérance de vie	
					Homme	Femme
Benin	1120	22,9	66	154	51	55
Burkina Faso	1220	37,7	72	207	42	43
Côte d'Ivoire	1390	23,8	69	192	45	46
Madagascar	830	33,1	98	126	54	57
Mali	980	33,2	71	220	40	42
Niger	830	40,1	69	262	46	47
Sénégal	1720	22,7	87	137	51	54
Togo	1690	24,6	-	140	49	51
Afrique Subsaharienne	1850	33,2	83	171	45	46
Pays à faibles revenus	2260	46,8	87	119	57	59

Source : Rapport sur le développement dans le monde 2006, Banque mondiale.

L'analyse de différents indicateurs de développement portant sur l'éducation et la santé montre que le classement des pays varie selon les critères retenus. Si la situation globale en termes de pauvreté est relativement similaire pour l'ensemble des pays étudiés, les principaux problèmes auxquels les populations sont confrontées ne sont pas toujours les mêmes. Ainsi, Madagascar, malgré une forte

incidence de la pauvreté, figure parmi les pays où la situation est relativement enviable en termes de parité entre fille et garçon à l'école primaire et secondaire. Il en est de même pour le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans qui apparaît relativement faible comparé aux autres pays.

Ce rapide état des lieux donne une idée de l'ampleur de la pauvreté dans les huit pays africains. Le tableau qui est dressé n'offre toutefois qu'une image très partielle de la situation. D'une part, on peut s'interroger sur la qualité des sources et la fiabilité de ces données des bases de données internationales. D'autre part, il convient de distinguer la situation au niveau national et celle des ménages dans les métropoles. Enfin, le diagnostic est essentiellement basé sur une approche monétaire de la pauvreté, même si la perspective est élargie à certains besoins fondamentaux (comme la santé et l'éducation). La pertinence de cette approche classique peut être mise en doute pour cibler la population pauvre et comprendre ses particularités.

En effet, le caractère multidimensionnel de la pauvreté est aujourd'hui unanimement reconnu. Sous l'impulsion notamment d'Amartya Sen, la définition de la pauvreté, initialement basée sur le seul critère monétaire, a été progressivement étendue pour intégrer différents concepts tels que la pénurie des capacités ou *capabilities* (opportunités d'accès à l'éducation et à la santé par exemple), la vulnérabilité, l'exclusion, la dignité, etc. Toutefois, l'approche monétaire de la pauvreté continue à prévaloir pour la mesure et le suivi de la pauvreté. Les multiples dimensions de la pauvreté reviennent toutefois aujourd'hui au devant de la scène avec l'accent mis dans le nouveau Rapport sur le développement dans le monde (Banque mondiale, 2006) de la notion d'équité ou d'égalité des chances. La pauvreté, et plus largement les inégalités constatées (en particulier du point de vue monétaire) résultent d'inégalités d'opportunités en amont (accès à des actifs mais aussi détention du pouvoir en termes d'influence) suivant le groupe ou statut social des individus. Outre la valeur intrinsèque de l'objectif de lutte contre toutes les formes de pauvreté, celui-ci a aussi une valeur instrumentale : réduire la pauvreté en termes de moyens ou d'opportunités influe sur la pauvreté dans son sens le plus classique relatif aux réalisations (la pauvreté monétaire mesurée à partir des revenus ou de la consommation des ménages).

Partant du module sur les « *Multiplés dimensions de la pauvreté* » de l'enquête 1-2-3, nous explorons ici les différentes facettes de la pauvreté en fondant l'analyse sur le point de vue des individus, leur perception et leur appréciation de leur situation. L'objectif est de dresser un tableau global qui permet entre autres de saisir les relations entre les différentes formes de pauvreté. Une attention particulière est accordée à l'examen des liens entre les multiples facettes de la pauvreté et la pauvreté monétaire – usuellement privilégiée dans la pratique et pouvant être considérée comme le résultat en aval des différentes formes de privations. On aborde parallèlement des questions encore très peu étudiées dans les PED, en particulier celles qui se trouvent à la conjonction de deux veines analytiques : le bien-être subjectif (*subjective well-being and happiness*) d'un côté, et les perceptions qualitatives de la pauvreté de l'autre.

1.1. Le concept de pauvreté

La pauvreté est un phénomène complexe. D'un point de vue opérationnel, le suivi et la mesure de ce phénomène supposent toutefois que l'on adopte une définition claire du concept. Si globalement la pauvreté peut se définir comme une situation où les besoins ne sont pas satisfaits, deux questions se posent : quels types de besoins doivent être pris en compte ? Quel est le niveau que l'on peut considérer comme satisfaisant ? Sans chercher à statuer sur ces questions pour lesquels le débat reste ouvert, on passera en revue les différents critères qui peuvent être retenus pour définir la pauvreté.

En premier lieu, le point de vue de la population apporte un éclairage utile dans la mesure où la notion de pauvreté se réfère à une norme (un standard) de vie – implicite ou explicite, avec une référence absolue ou relative – qui s'applique dans la société étudiée.

Lorsqu'on interroge la population sur ce que signifie « être pauvre », la grande majorité des habitants (environ 90 %) dans les différentes capitales, à l'exception d'Antananarivo², invoquent avant tout la définition la plus classique de la pauvreté qui retient comme critère un niveau de consommation inférieur à un seuil minimum de subsistance. Parallèlement, une proportion à peu près équivalente d'individus définit la pauvreté en l'associant à des conditions matérielles d'existence difficiles.

Pour au moins trois quarts des habitants des métropoles (à l'exception de nouveau d'Antananarivo), la faiblesse du capital humain (en termes d'éducation et de santé) ainsi que l'incapacité à influencer sur ses conditions de vie caractérisent également la pauvreté. En fait, seule la relation entre la pauvreté et la marginalisation ou l'exclusion sociale ne fait pas l'unanimité, 45 % des habitants des huit capitales n'établissant aucun lien direct entre ces deux concepts et la pauvreté.

Tableau P- 1a : La notion de pauvreté suivant les pays

% de ceux qui pensent que « être pauvre » signifie :	Cotonou	Ouaga-dougou	Abidjan	Bamako	Niamey	Dakar	Lomé	Antananarivo	Moyenne	Ensemble
Conditions matérielles difficiles	92,0	90,0	85,9	85,0	86,3	84,4	89,3	90,6	87,9	87,4
Niveau de conso < seuil minimum subsistance	92,7	96,5	86,2	88,2	89,5	90,4	91,0	59,2	86,7	85,6
Faible capital humain (santé/ éducation)	86,9	83,4	74,1	82,5	83,0	84,1	76,1	56,5	78,3	76,5
Incapacité à influencer sur ses conditions	86,6	81,1	72,8	78,7	89,7	87,1	77,4	55,8	78,7	76,4
Vulnérabilité aux aléas	80,0	76,2	67,4	73,2	82,9	78,3	73,5	49,3	72,6	70,3
Marginalisation, exclusion sociale	58,7	48,7	46,2	71,2	70,2	74,8	49,8	44,9	58,1	55,0
Les six définitions	46,9	37,5	29,4	54,9	59,8	59,5	40,9	21,2	43,8	39,6
Aucune des définitions	0,9	0,3	1,1	2,7	1,6	3,3	1,1	2,3	1,7	1,6

Source : Enquêtes 1-2-3, module « Multiples dimensions de la pauvreté », 2001-2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Note : Comme pour tous les tableaux dans le reste du document, la colonne « moyenne » donne la moyenne non pondérée des huit pays (moyenne des huit pourcentages des 8 pays ; voir en annexe). Dans certains cas (en particulier pour l'analyse des multiples dimensions de la pauvreté) comme ici, il nous a semblé utile de donner parallèlement le pourcentage pour l'ensemble de la population des huit pays (colonne « Ensemble » ou « Total »), ce qui revient au calcul de la moyenne pondérée par la taille de la population de chaque pays

Le caractère atypique de la capitale malgache est encore plus marqué lorsqu'on s'intéresse à la part de la population qui s'accorde sur l'ensemble des six définitions proposées de la pauvreté. Ce groupe ne représente que 21 % de la population à Antananarivo (contre près de 60 % pour Dakar et Niamey, si on ne retient que les cas extrêmes). Ces constats confortent l'idée que chaque pays a ses spécificités, que les caractéristiques de la pauvreté peuvent être différenciées (malgré des niveaux de développement comparables, comme c'est le cas a priori pour Antananarivo et Niamey) et donc que les mesures de lutte contre la pauvreté doivent être adaptées à chaque pays.

En revanche, que ce soit au niveau de chaque pays ou pris globalement, plus les individus sont démunis du point de vue monétaire, plus ils mettent en avant les différentes dimensions de la pauvreté. En effet, ils sont systématiquement plus nombreux dans le quartile des revenus les plus faibles (comparé aux quartiles plus riches) à caractériser la pauvreté par diverses formes telles que l'incapacité à influencer sur ses conditions (79 % contre 73 %), la vulnérabilité (73 % contre 67 %) ainsi que la marginalisation/exclusion (58 % contre 52 %). Ce constat tend à accréditer l'idée que plus la pauvreté est accentuée, plus elle se manifeste sous différentes formes de privations qui se cumulent et s'imbriquent, ce qui rend encore plus complexe les politiques de lutte à mettre en œuvre en faveur des populations les plus défavorisées.

² La capitale malgache constitue une exception, avec 40% d'individus qui ne partagent pas la définition la plus classique de la pauvreté. Ce résultat pourrait découler de la difficulté pour interpréter la notion de « minimum de subsistance ». Ayant subi sur plusieurs décennies une diminution de leur pouvoir d'achat, les ménages malgaches ont été contraints d'opérer des stratégies d'adaptation qui les ont sans doute conduits à réviser à la baisse à différentes reprises le seuil minimum acceptable. Il est ainsi possible que, pour beaucoup, ce seuil ne puisse plus servir de référence pour définir la pauvreté.

Tableau P- 1b : La notion de pauvreté suivant le niveau de revenu

<i>% de ceux qui pensent que « être pauvre » signifie :</i>	1^{er} quartile	2^e quartile	3^e quartile	4^e quartile	Total
Niveau de conso < seuil minimum					
subsistance	87,9	86,0	83,5	84,8	85,6
Conditions matérielles difficiles	88,4	88,6	85,9	86,8	87,4
Faible capital humain (santé/ éducation)	77,8	77,0	74,8	76,3	76,5
Marginalisation, exclusion sociale	58,2	55,0	54,5	52,3	55,0
Vulnérabilité aux aléas	73,0	71,2	70,0	67,1	70,3
Incapacité à influencer sur ses conditions	79,1	77,7	75,3	73,5	76,4
Les six définitions	42,5	41,0	38,2	36,8	39,6
Aucune des définitions	1,4	1,7	2,0	1,5	1,6

Source : Enquêtes 1-2-3, module « Multiples dimensions de la pauvreté », 2001-2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

De façon générale, la reconnaissance du caractère multidimensionnel de la pauvreté est aujourd'hui unanime. Cet état de fait est reconnu aussi bien par les analystes que par la population. Les implications d'un tel constat en termes de méthodes de mesure et de politiques de lutte contre le fléau ne sont toutefois pas toujours pleinement prises en compte. Si le concept de pauvreté s'est progressivement élargi, amenant les analystes à développer de nouvelles approches, les applications dans les pays en développement – notamment les plus pauvres – restent rares.

Par la suite, on se propose de mettre en regard différentes approches de la pauvreté, en mobilisant des indicateurs devenus relativement standards, afin de dresser un tableau des caractéristiques et de l'ampleur de la pauvreté dans les différentes agglomérations étudiées. On étudiera l'ensemble de la distribution des variables au sein de la population sans chercher à statuer sur les seuils (absolus ou relatifs) à retenir pour délimiter la pauvreté. On tiendra compte à la fois des critères objectifs et des appréciations subjectives des individus.

1.2. La pauvreté suivant des critères objectifs

Le critère monétaire est le plus couramment utilisé pour définir la pauvreté. Il présente l'avantage de permettre de valoriser différentes composantes du bien-être et facilite ainsi la résolution de certains problèmes d'agrégation et de comparaison. Cependant, toutes les dimensions de la pauvreté ne peuvent pas être évaluées à cette aune : quel prix affecter à la consommation de biens publics, au temps libre, à l'intensité des relations sociales ou, plus largement, à la qualité de la vie ? Par ailleurs, faire l'hypothèse que toutes les consommations s'additionnent pour accroître le niveau bien-être n'est pas toujours justifié. Enfin, la réticence des ménages à donner les informations sur leurs budgets ou leurs difficultés à les reconstituer font que les variables monétaires sont plus souvent sujettes à des erreurs de mesure.

Ainsi, afin de pallier ces lacunes, un certain nombre de mesures de la pauvreté se fondent sur des critères objectifs non monétaires. Parmi ces derniers, on prendra en compte les conditions d'existence (disposition d'un logement salubre, accès aux services de base) ou la jouissance d'un capital physique (patrimoine), humain (éducation) et social. Comme les indicateurs portent sur des stocks, ils permettent aussi d'appréhender la pauvreté chronique (par rapport à des formes plus transitoires de la pauvreté).

Les différentes formes de pauvreté peuvent aussi bien porter sur les « moyens » ou « opportunités » que sur les « résultats » ou « réalisations ». Nous ne chercherons pas à ce stade à distinguer ces deux types d'approches – et cela d'autant plus que certains indicateurs se rapportent à la fois à des moyens et à des résultats –, ni à étudier les relations de causalité entre les différentes formes de pauvreté. L'optique choisie est d'explorer essentiellement les liens entre la pauvreté monétaire et les autres dimensions de pauvreté.

1.2.1. Le patrimoine, les conditions de logement et d'accès aux services de base

Les caractéristiques du logement et l'accès à des services de base tels l'eau et l'électricité font partie des critères objectifs les plus souvent retenus pour évaluer les conditions de vie des ménages. Ces

critères sont mobilisés en particulier lorsqu'on ne dispose pas des variables monétaires (niveau de revenu ou de consommation) qui sont plus difficiles à collecter. En fait, sachant que pour la grande majorité de la population, la pauvreté se caractérise avant tout par des conditions matérielles d'existence difficiles, considérer les conditions de logement et la possession d'un certain nombre d'éléments de confort se justifie pleinement pour identifier les pauvres. D'ailleurs, on verra par la suite que « *disposer d'un logement décent* » et « *avoir accès à l'eau et à l'électricité* » figurent parmi les besoins estimés comme vitaux par les habitants des huit métropoles.

Au sein de chaque ville, la probabilité d'avoir de meilleures conditions de logement s'accroît à mesure que le niveau de revenu augmente. Mais lorsqu'on compare les huit villes, les difficultés d'accès à l'eau et à l'électricité ne sont pas forcément plus importantes dans les villes où les revenus sont les plus faibles. En fait, le niveau de développement des infrastructures est très variable suivant les villes. Ainsi, Abidjan et Dakar se démarquent des autres capitales économiques avec des réseaux d'électricité et de distribution d'eau relativement développés (respectivement 93 % et 86 % des habitants de ces deux métropoles ont accès à l'électricité ; 68 % et 50 % ont accès à l'eau). Viennent ensuite Cotonou et Antananarivo avec trois quarts des ménages qui sont connectés au réseau d'électricité, mais respectivement seulement 40 % et 29 % ont un accès direct à l'eau. La capitale malgache est donc mieux classée que Bamako, Lomé, Ouagadougou ou Niamey en termes d'accès à l'eau ou à l'électricité, alors que le niveau moyen des revenus des Tananariviens est plus faible ou au mieux équivalent à ceux des habitants de ces villes. Plus globalement, la pauvreté dans les différentes agglomérations considérées est très répandue lorsqu'on constate qu'en moyenne moins d'un ménage sur cinq (16 %) dispose de toilettes avec une fosse septique, critère que l'on pourrait considérer comme minimum dans les pays développés.

Tableau P- 2 : Conditions de logement et patrimoine suivant les villes

% de ceux qui ont :	Cotonou	Ouagadougou	Abidjan	Bamako	Niamey	Dakar	Lomé	Antananarivo	Moyenne	Ensemble
Conditions de logement										
Accès à l'électricité	74,2	41,5	92,6	39,8	51,9	86,0	50,7	74,3	63,9	72,5
Accès à l'eau (robinet intérieur & extérieur)	41,3	26,0	50,4	26,3	23,9	68,2	23,8	29,0	36,1	39,4
WC privée avec fosse septique	8,6	7,4	28,7	10,0	8,1	12,2	9,2	10,7	11,9	16,1
Patrimoine										
Propriétaire de son logement	40,3	69,1	18,2	46,4	37,0	49,5	31,2	56,9	43,6	37,8
<i>Dont propriétaire avec titre</i>	20,2	49,8	12,0	27,7	24,1	42,3	17,7	34,2	28,5	24,9
Aucun élément de patrimoine *	7,8	4,1	7,5	8,7	20,2	6,8	15,8	-	10,1	10,5
Trois éléments patrimoine ou plus	44,7	45,9	55,7	31,7	29,3	51,0	28,3	-	40,9	42,4
Nombre de personnes par pièce en moyenne	1,6	1,7	2,0	1,9	2,2	2,2	1,7	2,0	1,9	1,9

Source : Enquêtes 1-2-3, phase 1, 2001-2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

* Concernant les éléments de patrimoine, le questionnaire pour Madagascar ne reprenant pas les mêmes items, nous ne disposons pas de données comparables aux autres pays.

Si on s'intéresse au patrimoine, au total pour les huit métropoles, 38 % des ménages sont propriétaires de leur logement. Ici encore, la situation est très variable selon les villes. Alors que près de 70 % des Ouagalais habitent dans un logement qui leur appartient, ils ne sont que 18 % à être dans ce cas à Abidjan. Ainsi, l'accès à la propriété est beaucoup plus difficile dans cette ville où les niveaux de vie sont pourtant relativement plus élevés. Posséder un logement procure un sentiment de sécurité dans la mesure où le ménage se prémunit ainsi du risque de se retrouver sans abris. De ce point de vue, Ouagadougou, Antananarivo et Dakar sont les villes où l'accès au logement semble être plus facile. Ce sont également dans ces villes que plus du tiers des ménages (50 % pour Ouagadougou et 42 % pour

Dakar) dispose d'un titre de propriété de leur logement, une garantie légale leur assurant une certaine sécurité de ce point de vue. Il faut toutefois souligner que cet indicateur est ambigu dans la mesure où les caractéristiques du logement dont le ménage est propriétaire ne sont pas prises en compte ici. Lorsqu'on s'intéresse à la taille des logements ou le nombre de personnes par pièce, on n'observe pas de grandes différences entre les huit métropoles. Ainsi, le nombre moyen de personnes par pièce varie de 1,6 (Cotonou) à 2,2 (à Niamey et Dakar). En fait, différents cas peuvent être distingués : en premier lieu, les villes où le degré de promiscuité est plus faible compte tenu de la taille relativement plus faible des ménages (c'est le cas de Cotonou et de Lomé avec des ménages généralement nucléaires d'environ 4 personnes) ; En deuxième lieu, on peut classer dans un même groupe Abidjan et Antananarivo qui partagent ces mêmes caractéristiques en termes de taille des ménages (autour de 4,5) mais où les conditions d'accès à des logements suffisamment spacieux sont apparemment plus difficiles ; Bamako et Ouagadougou se distinguent par la taille élevée des ménages (de 6 personnes environ) mais ces derniers habitent apparemment dans des logements de grande taille puisque le nombre de personnes par pièce est relativement faible ; Enfin, Dakar et Niamey se caractérisent par une plus forte promiscuité compte tenu de la grande taille des ménages (également autour de 6 personnes) et d'un accès plus difficile à de grands logements.

Cette première approche de la pauvreté en considérant les conditions de logement des habitants des huit métropoles montre que selon les critères retenus, le classement des villes est très variable. Ainsi, les difficultés auxquels les ménages les plus démunis sont confrontés sont spécifiques à chaque ville.

1.2.2. Le capital humain : le niveau d'éducation

Selon Amartya Sen, la pauvreté ne devrait pas être appréhendée par les réalisations (niveaux de consommation ou de revenu), mais par la capacité des individus à y avoir accès. Ce sont donc les moyens permettant de satisfaire un certain nombre de besoins qui doivent être privilégiés. Dans ce sens, le capital humain – et plus précisément l'éducation – s'avère un critère central puisqu'un niveau élevé d'instruction ouvre l'accès à des conditions de vie meilleures. Etre faiblement doté en capital humain équivaut ainsi à une « pénurie de moyen ou de capacité ». Mais le capital humain peut aussi être considéré comme une fin en soi, valorisée en tant que telle. La pauvreté en termes de capital humain s'interprète dans ce cas comme une forme de privation ou un besoin non satisfait. Enfin, l'indicateur retenu pour le capital humain portant sur un stock qui n'est pas touché par des aléas conjoncturels, il appréhende également une forme structurelle de pauvreté.

En termes d'éducation, la situation globale dans les huit capitales économiques n'est pas très reluisante sachant qu'en moyenne 30 % de leurs habitants de plus de 18 ans n'ont jamais été à l'école. Bamako, Ouagadougou et Niamey sont les villes où les niveaux d'éducation sont les plus faibles avec plus de 40 % de non-scolarisés et en moyenne pour l'ensemble de la population moins de 5 années d'études. La capitale malgache se distingue par une situation particulièrement favorable, la quasi-totalité des habitants de plus de 18 ans (98 %) ayant été scolarisés, et le nombre moyen d'années d'études est de 8 ans, les deux tiers ayant été au-delà du niveau primaire. Viennent ensuite Cotonou et Lomé où la population a en moyenne suivi plus de 6,5 années d'études.

Ici encore, les caractéristiques historiques et culturelles des villes ont influé sur le niveau d'instruction de ses habitants. Ainsi, Antananarivo, Cotonou et Lomé se classent de ce point de vue devant Abidjan et Dakar généralement considérés comme plus développés suivant des critères classiques tels que le niveau de revenu par tête. La pauvreté monétaire ne constitue donc pas forcément une contrainte empêchant la scolarisation des enfants si les pouvoirs publics d'un pays mettent en place les mesures nécessaires (en termes d'infrastructures, d'accessibilité des services d'éducation et de sensibilisation) pour atteindre l'objectif d'universalisation de l'école.

Tableau P- 3 : Niveau d'éducation suivant les pays

<i>% de ceux qui ont le niveau :</i>	Cotonou	Ouaga-dougou	Abidjan	Bamako	Niamey	Dakar	Lomé	Antananarivo	Moyenne des villes
non scolarisé	22,3	41,2	32,9	48,7	43,9	35,8	18,6	2,0	30,7
Primaire	29,7	22,9	24,0	15,0	19,9	33,0	33,8	29,8	26,0
Collège	22,8	19,7	19,6	13,8	19,2	18,4	29,7	30,7	21,7
Lycée	13,7	10,1	10,7	15,8	8,5	6,2	11,7	22,4	12,4
Supérieur	11,5	6,2	12,7	6,7	8,5	6,6	6,3	15,0	9,2
	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Nb moyen d'années d'études	6,6	4,8	6,0	4,5	4,8	5,0	6,5	8,2	5,8
Score moyen de capital humain des ménages	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,3

Source : Enquêtes 1-2-3, module « multiples dimensions de la pauvreté », 2001-2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

La population considérée ici est l'ensemble des 18 ans et plus. Le score de capital humain est calculé en rapportant le nombre d'années d'étude réussies au nombre d'années maximum que l'individu aurait pu atteindre compte tenu de son âge. Par exemple, pour un individu âgé de 18 ans, le maximum d'années d'études potentielles est de 12, l'âge théorique d'entrée à l'école étant de 6 ans. Pour les adultes de plus de 28 ans, le nombre maximum est de 22 ans, ce qui correspond au nombre d'années d'études pour atteindre le niveau universitaire le plus élevé (le doctorat). Le score pour un ménage est le nombre total d'années d'étude réussies des membres du ménage rapporté à la somme des années d'études potentielles qu'ils auraient pu atteindre.

1.2.3. L'insertion sociale

La pauvreté du point de vue de l'insertion sociale est un phénomène assez rarement considéré dans les études économiques. Pourtant les analyses sociologiques insistent sur le fait que la marginalisation ou l'exclusion conduit à développer une « culture de la pauvreté » dont il est difficile de sortir (persistance de la pauvreté). Il convient également de souligner que le capital social permet d'accéder à certains services, de saisir des opportunités (accès à l'emploi, investissement, etc.) ou d'influer sur des décisions susceptibles d'avoir un impact sur ses conditions de vie.

Différents critères peuvent être considérés pour appréhender empiriquement le concept d'exclusion sociale : sentiment subjectif d'exclusion, faible participation à la vie économique, politique ou sociale, exclusion des réseaux d'entraide et de solidarité, accès à l'information, etc. Partant des variables disponibles, nous retiendrons ici trois types d'indicateurs : l'appartenance à des associations ; l'existence et la diversité des types d'aide mobilisables ; et le niveau d'information.

Au niveau global, pour l'ensemble des huit métropoles, la corrélation entre le niveau de marginalisation ou d'exclusion sociale et la pauvreté monétaire constitue le premier constat général. L'écart est significatif entre le quartile de revenu le plus pauvre et le plus riche concernant le degré de participation à des associations. Si au total, 40 % des ménages n'appartiennent à aucune association, les pourcentages sont respectivement de 45 % et 35 % pour le premier et le dernier quartile.

En revanche, lorsqu'on s'intéresse à la diversité des types d'aide que les ménages peuvent solliciter, les pauvres du point de vue monétaire n'apparaissent pas plus désavantagés : ils sont aussi nombreux à être exclus de tout réseau d'aide et de soutien quel que soit le quartile de revenu considéré : 18 % déclarent ne pouvoir compter sur aucun type d'aide en cas de difficultés. Ce chiffre n'est pas négligeable, bien qu'il soit difficile de donner une appréciation objective sur l'importance ou la faiblesse de ce chiffre faute de référence.

De manière générale, le constat sur l'aide mobilisable mérite d'être approfondi dans la mesure où, d'une part, on ne dispose pas d'information sur son importance (ou sa qualité). La diversité des soutiens possibles n'assure pas forcément la résolution des difficultés auxquelles le ménage peut être confronté (notamment par exemple si le réseau d'entraide sollicité par les pauvres ne comprend que des ménages pauvres). D'autre part, si les ménages à faibles revenus ont la possibilité de recourir à différents types d'aide auxquels ils sont en fait dépendants, ce résultat peut s'interpréter négativement. Bénéficier de certaines formes d'aide réservées aux plus défavorisés peut même conduire à des

processus de stigmatisation des individus et créer un sentiment d'exclusion par rapport au reste de la société³.

Tableau P- 4a : Caractéristique de l'insertion sociale suivant le quartile de revenu

% de ceux qui :	1 ^{er} quartile	2 ^e quartile	3 ^e quartile	4 ^e quartile	Total
Appartenance à une association					
Aucun membre du ménage n'est dans une association	44,8	41,6	37,5	35,5	39,9
Le ménage fait partie de trois types d'associat° ou plus	10,8	14,0	16,4	18,0	14,8
Diversité des types d'aide ou soutien					
Ne peuvent compter sur aucun type d'aide	18,9	17,3	17,6	17,8	17,9
Peuvent compter sur au moins trois types d'aide	21,4	23,3	22,1	20,8	21,9
Niveau d'information					
Suivent les informations	70,7	77,4	84,1	91,1	80,8
dont régulièrement	26,6	30,7	38,6	53,8	37,4

Source : Enquêtes 1-2-3, module « multiples dimensions de la pauvreté », 2001-2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs. Les types d'associations considérés sont les associations de quartier, religieuses, professionnelles, politiques, familiales ou autres. Les types d'aide sont celles venant de la famille élargie, du voisinage, des amis et relations, des associations religieuses, des ONG, etc.

Bien qu'une certaine prudence soit toujours nécessaire lorsqu'on compare des villes dont les contextes socio-culturels diffèrent – notamment la signification et les implications de l'appartenance à des réseaux associatifs, la nature de ces réseaux et leur étendue ne sont pas les mêmes – quelques constats peuvent être relevés. C'est à Dakar, Lomé et Abidjan que les ménages semblent les mieux insérés dans les associations (plus des deux tiers des ménages ont des liens avec les associations). Niamey est la ville où les réseaux associatifs n'impliquent apparemment qu'un nombre restreint de ménages. En revanche, c'est dans la capitale malgache que la solidarité semble la plus répandue (8 % seulement ne peuvent compter sur aucun type d'aide ou de soutien).

Tableau P- 4b : Caractéristique de l'insertion sociale suivant les pays

% de ceux qui :	Cotonou	Ouaga- dougou	Abidjan	Bamako	Niamey	Dakar	Lomé	Antana- narivo	Moyenne	Ensemble
Appartenance association										
Aucun membre du ménage n'est dans une association	50,3	48,9	35,0	50,4	65,0	29,5	32,1	37,2	43,6	39,9
Le ménage fait partie de trois types d'association ou plus	12,7	11,6	14,6	12,2	5,5	25,4	11,3	17,1	13,8	14,8
Diversité types d'aide / soutien										
Ne peuvent compter sur aucun type d'aide	28,8	11,3	15,1	21,0	21,0	21,1	26,7	7,8	19,1	17,9
Peuvent compter sur au moins trois types d'aide	15,1	36,1	23,0	20,3	17,5	23,8	7,3	28,3	21,4	21,9
Niveau d'information										
Suivent les informations	81,3	85,7	77,7	82,0	80,2	89,8	71,0	84,0	81,5	80,8
dont régulièrement	35,9	40,3	34,9	37,4	35,9	54,4	35,7	28,4	37,9	37,4

Source : Enquêtes 1-2-3, module « multiples dimensions de la pauvreté », 2001-2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Pour compléter cette approche, une autre catégorie d'indicateur a été considérée pour évaluer l'intégration sociale d'un individu : le degré d'information au quotidien (accès aux médias et suivi des nouvelles). Que ce soit une démarche volontaire ou la conséquence du manque de moyens ou de temps, ne pas suivre les informations reflète une certaine marginalisation. Ce phénomène touche 20 %

³ On peut citer le cas des bénéficiaires des allocations chômage dans les pays développés. Dans le cas des pays pauvres comme Madagascar, le souci de ne pas être identifié et classé parmi les plus démunis peut expliquer les réticences à accepter l'aide et le suivi proposés par certaines ONG.

de l'ensemble de la population des huit métropoles, mais surtout le pourcentage monte à 30 % pour le quartile des plus pauvres en termes de revenu. Le suivi régulier des nouvelles constitue un moyen de s'instruire et d'enrichir son capital humain, mais c'est également une condition pour mieux s'insérer ou participer à la vie sociale et politique. Au vu des résultats, il s'agit d'un luxe réservé à une minorité puisqu'en moyenne seulement 37 % des individus déclarent suivre régulièrement les informations (28 % à Antananarivo où le pourcentage est le plus faible et 54 % à Dakar où la population apparaît de ce fait la plus informée). Il convient de s'interroger parallèlement si ces constats résultent d'une faiblesse de l'offre (accès limité aux médias) ou d'une demande restreinte (si la population n'éprouve pas le besoin de suivre les informations).

Tableau P- 5 : Caractéristique de l'insertion sociale suivant le sexe du chef de ménage

<i>% de ceux qui :</i>	Ménages dirigés par un homme	Ménages dirigés par une femme	Total
<i>Appartenance à une association</i>			
Aucun membre du ménage n'est dans une association	39,2	42,3	39,9
Le ménage fait partie de trois types d'association ou plus	15,2	13,1	14,8
<i>Diversité des types d'aide ou soutien</i>			
Ne peuvent compter sur aucun type d'aide	17,9	17,9	17,9
Peuvent compter sur au moins trois types d'aide	22,2	20,6	21,9
<i>Niveau d'information</i>			
Suivent les informations	84,0	68,4	80,8
<i>dont régulièrement</i>	40,1	26,8	37,4

Source : Enquêtes 1-2-3, module « multiples dimensions de la pauvreté », 2001-2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

L'hypothèse selon laquelle les ménages dirigés par les femmes encourent plus souvent le risque de se trouver marginalisés est couramment postulée, sans que l'on puisse tester sa validité faute de données. L'analyse de la situation dans les huit capitales économiques confirme dans une certaine mesure cette présomption. Le degré d'insertion dans les associations est légèrement plus fort pour les ménages dirigés par les hommes comparés à ceux dirigés par les femmes (39 % n'appartiennent à aucune association pour les premiers contre 42 % pour les seconds). Si l'écart n'est pas très significatif sur ce premier point, en revanche, concernant le suivi des informations, la différence est très marquée : 27 % seulement des ménages dirigés par les femmes suivent régulièrement les informations (contre 40 % chez les ménages dirigés par les hommes).

1.2.4. La sécurité physique

L'insécurité physique est une forme de pauvreté. Le sentiment de sécurité est un besoin en soi, mais il a également une influence sur les conditions de vie d'un individu. De manière directe, les agressions ont un impact sur la santé, le bien-être ou sur les biens d'un individu. Indirectement, l'insécurité peut limiter les marges de manœuvre pour améliorer ses conditions de vie. A titre d'exemple, l'importance des risques de violence entraîne des contraintes en termes de déplacements pouvant empêcher de saisir certaines opportunités d'emploi.

Tableau P- 6a : Insécurité suivant les pays

<i>En %</i>	Cotonou	Ouaga-dougou	Abidjan	Bamako	Niamey	Dakar	Lomé	Antananarivo	Moyenne	Ensemble
<i>Insécurité</i>										
Un membre du ménage a été victime de violence	23,3	40,5	36,5	24,2	21,4	34,0	28,7	17,4	28,3	30,1
Dont personnellement victime	19,5	32,5	29,8	19,0	18,8	24,6	25,3	11,9	22,7	24,1
Une personne du quartier a été victime de violence	40,7	64,8	46,6	27,1	29,5	43,5	43,1	26,3	40,2	41,5

Source : Enquêtes 1-2-3, module « multiples dimensions de la pauvreté », 2001-2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Globalement, la situation dans les huit métropoles peut être considérée comme préoccupante dans la mesure où près d'un tiers des ménages ont eu un de ses membres victimes d'un acte d'agression et un quart des individus enquêtés déclarent avoir été personnellement victimes au cours de l'année écoulée. La palme de l'insécurité revient à Ouagadougou suivi d'Abidjan, de Dakar et de Lomé. Il n'est pas très étonnant de retrouver Abidjan et Dakar parmi les villes où l'insécurité est la plus forte notamment compte tenu de l'influence de la taille de ces métropoles, de leur niveau de développement et de l'importance des inégalités. En revanche, le cas de la capitale burkinabé est plus surprenant étant la réputation du pays (le pays des « hommes intègres ») et la taille plus limitée de la ville.

A l'autre extrême, Niamey et surtout Antananarivo (dans une moindre mesure, Bamako et Cotonou) se révèlent les métropoles où la violence est la plus faible. Le cas de la capitale malgache mérite d'être souligné dans la mesure où paradoxalement sa population considère que l'insécurité est très développée dans leur ville.

Tableau P- 6b : Insécurité suivant le quartile de revenu

<i>En %</i>	1^{er} quartile	2^e quartile	3^e quartile	4^e quartile	Total
<i>Insécurité</i>					
Un membre du ménage a été victime de violence	28,3	29,7	30,2	32,4	30,1
Dont personnellement victime	22,5	22,8	24,3	26,9	24,1
Une personne du quartier a été victime de violence	42,0	40,8	41,4	41,9	41,5

Source : Enquêtes 1-2-3, module « multiples dimensions de la pauvreté », 2001-2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

A priori, il n'y a pas de relation claire entre le niveau de revenu et l'insécurité. Le quartile des plus bas revenus est sans doute un peu moins souvent la cible des agressions – bien que la différence ne soit pas forcément significative (28 % de victimes pour le premier quartile contre 32 % pour le dernier). Toutefois, le niveau d'insécurité dans les quartiers où ils habitent est aussi élevé que dans les quartiers des plus riches.

1.3. La pauvreté subjective : des indicateurs basés sur les perceptions qualitatives

L'objectif dans cette partie est de centrer l'analyse sur l'appréciation des individus eux-mêmes de leurs conditions de vie. Une telle approche se justifie dans la mesure où le sentiment de bien-être – auquel on se réfère (par opposition) pour appréhender la pauvreté – est avant tout une notion subjective. Fonder l'analyse sur la perception de la population permet d'échapper au caractère "normatif" de la définition de la pauvreté. Ainsi, on évite d'imposer un mode de vie unique. La détermination des besoins et du seuil de référence est laissée à l'appréciation des enquêtés.

Une attention particulière sera portée sur les éventuelles différences en termes de perceptions en fonction du niveau de revenu monétaire. Les analyses seront donc déclinées suivant le quartile de revenu, lorsque cela s'avère pertinent. On peut en effet supposer que les critères considérés pour évaluer les conditions de vie de son ménage varient suivant les aspirations des individus : Les différences peuvent aussi bien porter sur le niveau d'exigence (le seuil de référence) que sur les critères (type de besoins) pour définir l'état de privations. On s'interrogera ainsi sur les spécificités des points de vue et des perceptions des catégories socialement dominées.

1.3.1. Le bien-être subjectif

Une première approche de la pauvreté subjective consiste à s'intéresser à la perception globale de chaque individu du bien-être de son ménage. Les premières analyses sur le bien-être subjectif (ou « *happiness* ») datent des années soixante-dix, avec notamment les travaux pionniers de Easterlin (1974). Ce thème est aujourd'hui au centre d'une nouvelle vague de recherche qui établit un lien avec la notion de pauvreté – dorénavant considérée suivant son acception la plus large. Ce renouveau découle en particulier de la disponibilité de bases de données statistiques représentatives regroupant aussi bien des variables économiques standards (sur l'emploi, les revenus, la consommation, etc.) que des variables d'opinions concernant différents domaines de la vie des individus (satisfaction des besoins, sentiment d'exclusion, appréciation de l'environnement socio-politique, système de valeurs,

etc.). Toutefois, la grande majorité des travaux empiriques existants portent sur les pays développés. Les rares analyses appliquées au cas des pays en développement, notamment pauvres, sont encore dans leur phase exploratoire.

Notre but est de caractériser la pauvreté subjective dans les huit pays d'Afrique. Même si on se focalise uniquement sur la question la plus usuelle s'intéressant à la relation entre le revenu et le bien-être subjectif, sans chercher à identifier d'autres facteurs explicatifs de ce dernier, l'approche apporte un éclairage original et novateur sur la manière dont les individus perçoivent les conditions de vie de leurs ménages.

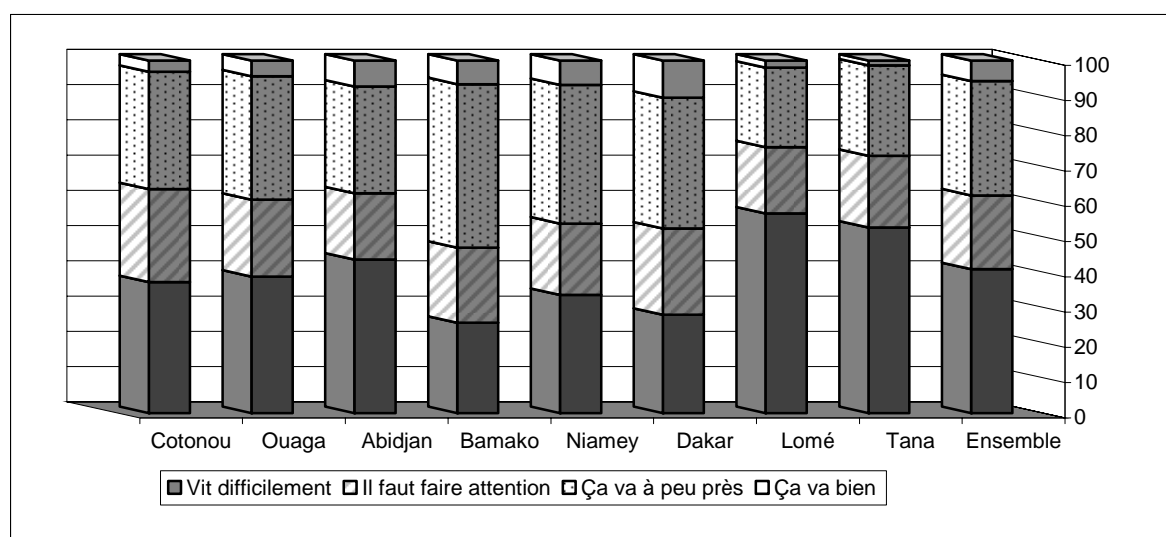
De manière générale, l'appréciation globale de la population de leur bien-être est assez négative. Ceux qui se sentent pleinement heureux ne constituent qu'une infime minorité (6 %). Au total, un peu moins de 40 % des habitants des huit capitales s'estiment plus ou moins satisfaits en termes de bien-être. On peut adjoindre à ce groupe les 21 % d'individus qui expriment une relative satisfaction tout en soulignant que leurs ménages ne sont pas à l'abri des difficultés. Il reste néanmoins une forte minorité (41 %) qui déclare vivre difficilement et qui sont ainsi à classer dans la catégorie des pauvres. L'incidence de la pauvreté subjective est donc élevée. Elle concerne plus de la moitié des Loméens (57 %) et des Tananariviens (53 %). En revanche, Bamako et Dakar sont les villes où la population est la moins encline à se plaindre de ses conditions de vie (26 % « seulement » des Bamakois et 28 % des Dakarais déclarent vivre difficilement)

Tableau P- 7a : Evaluation du bien-être subjectif du ménage selon le pays

%	Cotonou	Ouaga-dougou	Abidjan	Bamako	Niamey	Dakar	Lomé	Antananarivo	Moyenne	Ensemble
Ça va bien	3,1	4,4	7,4	6,7	6,9	10,5	2,0	1,3	5,3	5,8
Ça va à peu près	33,3	35,0	30,3	46,4	39,3	37,2	22,5	25,7	33,7	32,5
Il faut faire attention	26,4	21,8	18,9	21,3	20,2	24,4	18,8	20,3	21,5	20,9
Vit difficilement	37,2	38,7	43,5	25,6	33,6	27,9	56,6	52,7	39,5	40,8
	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Source : Enquêtes 1-2-3, module « multiples dimensions de la pauvreté », 2001-2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Graphique P- 1 : Evaluation du bien-être subjectif du ménage selon le pays



Source : Enquêtes 1-2-3, module « multiples dimensions de la pauvreté », 2001-2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

L'importance du revenu pour le bien-être est évidente dans la mesure où un individu sur quatre seulement exprime une satisfaction totale ou relative dans le quartile des plus faibles revenus. A contrario, 58 % mettent en exergue la grande précarité de leurs conditions. Il convient toutefois de

noter qu'une proportion importante des ménages de ce quartile ne s'estiment pas pauvres (conditions de vie difficiles) selon l'approche subjective.

D'un autre côté, les conditions de vie sont loin d'être satisfaisantes dans les villes étudiées puisque, même dans le quartile des plus riches du point de vue monétaire, 22 % déclarent éprouver des difficultés dans leur quotidien, auxquels s'ajoutent 23 % qui ressentent une certaine vulnérabilité (« il faut faire attention »).

Tableau P- 7b : Evaluation du bien-être subjectif du ménage selon le niveau de revenu

% de ceux qui déclarent :	1 ^{er} quartile	2 ^e quartile	3 ^e quartile	4 ^e quartile	Total
Ça va bien	3,6	3,7	5,5	10,4	5,8
Ça va à peu près	21,0	28,2	35,5	45,1	32,5
Il faut faire attention	17,8	21,1	22,2	22,6	20,9
Vit difficilement	57,6	47,0	36,8	21,9	40,8
	100	100	100	100	100

Source : Enquêtes 1-2-3, module « multiples dimensions de la pauvreté », 2001-2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

D'autres facteurs que le revenu entrent en jeu dans l'évaluation du bien-être. En plus des caractéristiques propres aux ménages (santé, insertion, etc.), l'environnement global qui prévaut dans les agglomérations ou dans les pays (niveau de développement des infrastructures, sécurité, stabilité politique, état de la démocratie, etc.) influe également sur la perception de bien-être.

1.3.2. Les besoins vitaux selon la population

Le concept classique de satisfaction des besoins vitaux pour définir la pauvreté permet de proposer une autre approche de la pauvreté d'un point de vue subjectif. Contrairement aux indicateurs habituellement utilisés qui fixent *a priori* des critères objectifs, on demande à la population de déterminer les besoins qu'elle considère vitaux et de s'exprimer sur leur niveau de satisfaction concernant ces derniers.

Dans un premier temps, une liste de 26 items a été proposée aux personnes enquêtées. Ces dernières ont été sollicitées pour donner leur avis quant au caractère essentiel ou non de chaque item pour jouir de conditions de vie correctes. Suivant le principe du consensus, nous avons retenu les items considérés comme absolument nécessaires par la grande majorité des enquêtés pour sélectionner les besoins minimums qui serviront par la suite à définir la pauvreté.

Globalement, cinq besoins sont considérés comme vitaux par plus des trois quarts de la population sont :

- Pouvoir se soigner quand on est malade (83 %)
- Avoir un logement (en tant que locataire ou propriétaire) (80 %)
- Avoir un travail stable et durable (79 %)
- Avoir accès à l'eau (79 %)
- Pouvoir envoyer les enfants à l'école (74 %)

Quatre besoins viennent s'y ajouter si on retient les items pour lesquels quel que soit le quartile de revenu, la majorité estime que c'est indispensable :

- Prendre trois repas par jour tous les jours (67 %)
- Avoir accès à l'électricité (63 %)
- Pouvoir s'occuper de son corps (savons, coiffeurs, etc.) (60 %)
- Avoir un poste de radio (54 %)

Tableau P- 8a : Les besoins vitaux d'après la population suivant les pays

	Cotonou	Ouaga-dougou	Abidjan	Bamako	Niamey	Dakar	Lomé	Antananarivo	Moyenne
- Pouvoir se soigner quand on est malade	87,0	86,9	87,9	71,0	79,2	85,6	78,8	90,0	83,3
- Avoir un logement (locataire ou propriétaire)	86,8	83,9	83,0	67,7	74,2	81,8	72,2	92,3	80,2
- Avoir un travail stable et durable	84,4	71,7	88,4	67,8	77,0	78,9	74,1	86,6	78,6
- Avoir accès à l'eau	84,3	80,6	81,8	72,4	77,7	84,5	73,7	73,6	78,6
- Pouvoir envoyer les enfants à l'école	84,6	72,9	81,3	60,2	65,9	73,7	71,9	84,7	74,4
- Prendre trois repas par jour tous les jours	71,1	50,6	63,4	57,5	71,4	73,2	56,5	91,0	66,8
- Avoir accès à l'électricité	77,0	49,5	76,4	41,4	55,7	73,6	55,2	71,1	62,5
- Pouvoir s'occuper de son corps (savons, etc.)	72,0	50,2	59,5	44,7	59,4	68,2	55,4	66,8	59,5
- Avoir un poste de radio	73,2	47,5	59,1	35,9	46,2	55,8	47,8	67,9	54,2
- Pouvoir acheter des produits d'entretien (cire, etc.)	64,6	44,1	51,0	37,7	50,5	62,1	45,5	65,2	52,6
- Un bon repas les jours de fête (dimanche, etc.)	56,8	49,7	59,1	47,5	59,1	57,6	43,8	43,7	52,1
- Pouvoir prendre le taxi en cas de nécessité	58,9	45,2	57,7	43,7	47,4	60,8	52,5	36,7	50,4
- Avoir plusieurs vêtements pour se changer	64,7	41,1	44,8	35,8	44,3	73,0	41,5	50,2	49,4
- Avoir un logement spacieux (loué ou non)	59,7	27,3	52,0	38,7	48,3	52,1	38,4	62,5	47,4
- Avoir plusieurs paires de chaussures (> à deux)	62,3	37,7	43,9	35,1	42,6	70,1	39,4	45,9	47,1
- Avoir des tables et des lits dans la maison	61,0	31,9	44,5	28,0	40,7	54,4	42,3	72,4	46,9
- Manger des céréales /tubercules tous les jours	40,4	37,1	41,4	48,8	41,6	50,6	43,5	68,7	46,5
- Manger de la viande / poisson tous les jours	52,2	34,9	54,5	40,1	45,3	53,8	44,3	39,5	45,6
- Pouvoir acheter un poste de télévision	66,7	31,1	51,2	28,7	37,7	47,0	42,7	50,9	44,5
- Avoir un moyen de transport personnel (moto, etc.)	71,8	61,5	39,5	30,5	43,0	33,4	49,3	24,3	44,2
- Pouvoir prendre le bus (ou~) pour aller travailler	47,7	27,1	48,4	36,7	37,1	58,1	37,1	56,3	43,6
- Ne pas avoir trop d'enfants (maîtrise fécondité)	60,7	42,2	46,2	27,2	29,3	37,5	45,5	47,1	42,0
- Manger des légumes tous les jours	35,0	35,3	42,2	30,6	36,2	50,8	41,7	53,6	40,7
- Ne pas travailler nuit et jour	51,6	24,3	34,5	35,5	35,3	45,0	37,5	29,8	36,7
- Prendre des vacances une fois par an (voyage)	52,9	24,7	42,1	31,0	34,6	38,0	38,5	29,1	36,3
- Pouvoir offrir des cadeaux quand il le faut	46,1	23,2	31,7	27,4	38,3	33,1	31,8	26,1	32,2

Source : Enquêtes 1-2-3, module « multiples dimensions de la pauvreté », 2001-2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Notons ainsi que les principaux besoins jugés essentiels par les ménages recoupent largement ceux qui sont habituellement retenus par les économistes (alimentation, santé, éducation, accès à des services de base, logement). La possession d'un poste de radio – à laquelle en moyenne 54 % des habitants des capitales accordent une extrême importance – constitue toutefois un critère peu souvent considéré. Le poste permet d'avoir accès à l'information et d'éviter un sentiment d'isolement qui est considéré comme une forme de pauvreté.

Par ailleurs, le phénomène d'attrition des préférences ou d'auto-limitation des aspirations souvent observés chez les plus démunis est clairement établi. Quel que soit l'item considéré, le pourcentage d'individus qui le classe comme indispensable augmente avec le quartile de revenu. A titre d'illustration, avoir un logement est jugé indispensable pour 79 % du quartile le plus pauvre contre 84 % pour le quartile le plus riche du point de vue monétaire. La différence d'appréciation est encore plus frappante pour certains besoins comme l'accès à l'eau ou à l'électricité classés comme vital respectivement pour 83 % et 73 % du quartile le plus élevé alors qu'ils « ne sont que » 77 % et 63 % chez les plus pauvres à considérer ces services comme indispensables.

Certains besoins comme le fait d'« avoir plusieurs vêtements pour se changer (au moins deux) », d'« avoir plusieurs paires de chaussures (au moins deux) » ou de « manger de la viande ou du poisson tous les jours » que la majorité des plus riches estiment comme indispensables (respectivement 55 %, 54 % et 53 %) ne font pas partie des besoins minimum pour la majorité des individus du quartile de revenu le plus faible (seulement 45 %, 42 % et 43 % les considèrent essentiels).

Toutefois, le classement relatif des biens ou items selon leur caractère vital varie peu suivant le quartile de revenu à quelques exceptions près :

- l'accès à l'électricité apparaît relativement plus indispensable pour les riches que pour les pauvres ;
- De même, l'achat d'un poste de télévision est relativement plus important pour ceux appartenant au quartile de revenu le plus élevé ;
- A l'inverse, manger des tubercules et des céréales tous les jours se classe en quinzième position parmi les priorités chez les pauvres du point de vue monétaire alors que cet item se situe au vingt-deuxième rang seulement pour le quartile des plus riches

Tableau P- 8b : Les besoins vitaux d'après la population suivant les quartiles

	1 ^{er} quartile	2 ^e quartile	3 ^e quartile	4 ^e quartile	Total	Moyenne
- Pouvoir se soigner quand on est malade	82,6	84,1	85,3	86,8	84,7	83,3
- Avoir un logement (en tant que locataire ou propriétaire)	79,2	80,3	82,4	83,6	81,4	80,2
- Avoir un travail stable et durable	79,9	80,1	81,7	83,7	81,4	78,6
- Avoir accès à l'eau	77,4	77,8	79,4	82,7	79,3	78,6
- Pouvoir envoyer les enfants à l'école	74,2	74,8	76,9	80,6	76,6	74,4
- Prendre trois repas par jour tous les jours	65,9	67,1	66,6	68,3	67,0	66,8
- Avoir accès à l'électricité	62,7	64,4	67,0	73,2	66,8	62,5
- Pouvoir s'occuper de son corps (savons, coiffeurs, etc.)	56,9	56,8	61,1	65,7	60,1	59,5
- Avoir un poste de radio	51,5	53,5	57,2	62,2	56,1	54,2
- Un bon repas les jours de fête (dimanche, cérémonie, etc.)	49,6	51,7	54,8	57,6	53,4	52,6
- Pouvoir acheter des produits d'entretien (savon, cire, etc.)	48,6	50,9	53,1	59,7	53,0	52,1
- Pouvoir prendre le taxi en cas de nécessité (cas d'urgence)	49,9	50,1	52,7	56,1	52,2	50,4
- Avoir plusieurs vêtements pour se changer (au moins deux)	45,3	47,4	49,4	55,0	49,3	49,4
- Avoir un logement spacieux (loué ou non)	46,1	48,3	48,7	54,2	49,3	47,4
- Manger de la viande ou du poisson tous les jours	43,2	46,5	48,8	53,2	47,9	47,1
- Avoir des tables et des lits dans la maison	42,8	46,7	47,8	53,7	47,7	46,9
- Avoir plusieurs paires de chaussures (au moins deux)	42,8	45,3	46,9	53,9	47,2	46,5
- Pouvoir acheter un poste de télévision	41,6	43,8	48,3	53,3	46,7	45,6
- Manger des céréales ou tubercules tous les jours	44,1	47,1	47,4	47,3	46,5	44,5
- Pouvoir prendre le bus (ou équivalent) pour aller travailler	43,4	45,2	46,6	48,9	46,0	44,2
- Ne pas avoir trop d'enfants (maîtrise de la fécondité)	39,8	40,1	44,0	49,5	43,4	43,6
- Manger des légumes tous les jours	39,1	41,0	43,7	44,3	42,0	42,0
- Avoir un moyen de transport personnel (moto, vélo, etc.)	37,6	39,0	41,8	48,6	41,7	40,7
- Prendre des vacances une fois par an (voyage)	33,5	34,1	37,5	46,0	37,8	36,7
- Ne pas travailler nuit et jour	35,8	35,2	35,1	39,5	36,4	36,3
- Pouvoir offrir des cadeaux quand il le faut	28,7	29,9	31,3	37,3	31,8	32,2

Source : Enquêtes 1-2-3, module « multiples dimensions de la pauvreté », 2001-2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

1.3.3. La satisfaction des besoins minimum

Concernant chacun des besoins fondamentaux identifiés plus haut, les ménages ont été interrogés sur leur niveau de satisfaction, compte tenu de leur consommation effective. Ainsi, sont considérées comme pauvres les personnes qui présentent les conditions les plus difficiles se caractérisant par un manque cumulé d'un certain nombre d'éléments de confort (pris dans un sens large, à savoir le logement, les services de santé, l'eau, l'éducation, etc.).

Tableau P- 9a : Les besoins non satisfaits suivant les pays

<i>% de ceux qui sont non satisfaits</i>	Cotonou	Ouaga- dougou	Abidjan	Bamako	Niamey	Dakar	Lomé	Antana- narivo	Moyenne
<u>Alimentation</u>									
- Nombre de repas par jour pour votre ménage*	32,4	39,3	39,3	27,2	30,4	30,9	59,0	51,5	38,8
dont pas du tout satisfait	3,6	6,0	8,7	3,0	5,4	4,3	11,5	12,8	6,9
- Consommation de céréales / tubercules par jour	34,2	41,8	43,1	29,0	39,8	33,7	42,8	57,7	40,3
dont pas du tout satisfait	3,8	6,3	9,7	2,9	9,0	3,9	5,3	12,5	6,7
- Consommation de légumes par jour	35,7	48,6	43,4	48,4	48,2	32,0	44,8	53,9	44,4
dont pas du tout satisfait	4,1	9,2	11,1	7,2	11,8	3,3	5,6	9,4	7,7
- Consommation de viande ou de poisson par jour	36,9	51,6	40,2	44,9	46,1	42,1	59,4	74,7	49,5
dont pas du tout satisfait	4,5	10,9	9,8	6,6	12,4	6,9	11,4	31,0	11,7
- Repas les jours de fête (dimanche, fête, etc.)	32,2	25,4	29,0	27,6	23,7	28,2	52,3	60,0	34,8
dont pas du tout satisfait	4,0	3,6	6,7	2,8	5,8	4,4	10,5	19,5	7,2
<u>Habillement</u>									
- Vêtements pour vous et pour votre ménage	41,8	47,8	41,3	38,2	36,3	31,5	57,4	67,5	45,2
dont pas du tout satisfait	5,2	6,2	8,5	4,8	7,2	4,2	9,9	20,5	8,3
- Chaussures pour vous et votre ménage	43,2	49,1	42,4	38,4	37,4	31,7	58,4	69,3	46,2
dont pas du tout satisfait	5,6	6,5	8,9	4,8	7,8	4,2	11,2	22,7	8,9
<u>Logement</u>									
- Logement (loué ou non) **	45,3	40,6	46,0	41,0	37,6	38,4	56,1	57,7	45,3
dont pas du tout satisfait	9,6	9,4	15,4	9,0	10,9	10,3	16,2	20,5	12,7
- Accès à l'eau **	36,4	52,2	33,7	38,8	33,2	26,9	57,0	46,0	40,5
dont pas du tout satisfait	7,2	12,1	10,2	8,3	9,2	8,0	18,8	14,5	11,0
- Accès à l'électricité *	37,4	55,3	26,3	52,5	42,9	30,1	59,0	49,8	44,2
dont pas du tout satisfait	12,1	28,7	8,8	18,0	17,8	10,0	34,9	22,0	19,0
- Les meubles de la maison	51,8	63,0	50,7	53,7	48,3	47,2	69,1	68,6	56,6
dont pas du tout satisfait	11,5	19,3	15,1	13,2	15,6	13,0	23,4	23,1	16,8
- Les produits d'entretien (savon, cire, etc.) *	35,5	38,3	32,8	31,1	35,7	28,7	53,8	51,9	38,5
dont pas du tout satisfait	4,8	6,6	8,5	5,4	10,2	4,8	10,9	11,7	7,9
<u>Santé, soins du corps</u>									
- Soins, médicaments en cas de maladie **	50,8	53,8	44,3	38,7	43,6	43,3	71,1	61,4	50,9
dont pas du tout satisfait	11,1	13,5	13,0	7,5	15,0	11,3	19,8	24,4	14,5
- Propreté, soins du corps (savons, coiffeurs, etc.) *	31,8	33,8	30,7	27,3	31,5	25,1	47,9	48,4	34,6
dont pas du tout satisfait	4,2	5,1	6,6	4,0	9,0	4,7	7,8	11,2	6,6
<u>Transports</u>									
- Moyens de transports utilisés	60,6	59,0	49,3	50,1	54,8	48,3	79,6	66,4	58,5
dont pas du tout satisfait	21,0	17,6	13,6	12,9	21,4	12,4	41,3	25,6	20,7
<u>Education et loisirs</u>									
- Education des enfants **	36,6	37,2	37,2	35,1	34,5	32,7	62,6	49,6	40,7
dont pas du tout satisfait	7,6	8,3	11,1	7,0	9,6	7,2	22,5	13,4	10,8
- Loisirs (ou vacances) pour vous et votre ménage	49,1	66,5	51,0	44,0	51,0	44,8	80,1	80,3	58,3
dont pas du tout satisfait	10,4	32,6	15,2	8,2	19,5	10,6	39,0	44,6	22,5
<u>Relations</u>									
- Relations avec la famille et les amis	23,1	15,1	15,5	12,4	13,2	12,3	28,6	52,1	21,5
dont pas du tout satisfait	3,3	2,2	3,5	1,4	3,5	2,2	5,1	13,1	4,3
- Aide aux parents en difficulté	47,8	64,8	49,2	36,1	39,9	39,1	75,8	68,0	52,6
dont pas du tout satisfait	11,2	24,8	16,9	9,5	14,0	13,3	35,5	30,2	19,4

Source : Enquêtes 1-2-3, module « multiples dimensions de la pauvreté », 2001-2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

** considérés comme des besoins vitaux par trois quarts de la population. * considérés comme vitaux par la majorité de la population.

Tableau P- 9b : Les besoins non satisfaits suivant les quartiles

<i>% de ceux qui sont non satisfaits</i>	1^{er} quartile	2^e quartile	3^e quartile	4^e quartile	Total	Moyenne
<u>Alimentation</u>						
- Nombre de repas par jour pour votre ménage*	53,0	45,7	36,3	22,9	39,5	38,8
dont pas du tout satisfait	12,8	8,1	5,9	3,4	7,6	6,9
- Consommation de céréales / tubercules par jour	52,5	47,9	39,1	25,9	41,3	40,3
dont pas du tout satisfait	12,2	7,9	6,2	3,6	7,5	6,7
- Consommation de légumes par jour	54,9	49,8	42,2	28,6	43,9	44,4
dont pas du tout satisfait	13,0	9,1	6,8	4,1	8,3	7,7
- Consommation de viande ou de poisson par jour	59,6	55,3	46,7	30,5	48,0	49,5
dont pas du tout satisfait	17,7	12,5	10,9	5,8	11,7	11,7
- Repas les jours de fête (dimanche, fête, etc.)*	45,4	39,4	32,3	21,5	34,7	34,8
dont pas du tout satisfait	11,1	7,7	7,3	3,8	7,5	7,2
<u>Habillement</u>						
- Vêtements pour vous et pour votre ménage	56,7	52,1	43,6	27,3	44,9	45,2
dont pas du tout satisfait	12,8	9,8	8,1	4,1	8,7	8,3
- Chaussures pour vous et votre ménage	57,6	52,8	44,8	28,5	45,9	46,2
dont pas du tout satisfait	13,6	10,5	8,9	4,4	9,3	8,9
<u>Logement</u>						
- Logement (loué ou non) **	53,0	51,6	45,1	34,5	46,1	45,3
dont pas du tout satisfait	17,0	15,5	12,9	9,2	13,6	12,7
- Accès à l'eau **	46,8	45,6	36,5	26,2	38,8	40,5
dont pas du tout satisfait	14,5	12,6	9,8	7,0	11,0	11,0
- Accès à l'électricité *	50,4	46,7	36,8	24,3	39,6	44,2
dont pas du tout satisfait	23,0	19,6	14,6	8,3	16,4	19,0
- Les meubles de la maison	66,3	62,1	55,0	38,6	55,5	56,6
dont pas du tout satisfait	22,4	19,6	15,3	8,7	16,5	16,8
- Les produits d'entretien (savon, cire, etc.) *	47,8	43,0	36,5	22,5	37,5	38,5
dont pas du tout satisfait	11,7	9,3	7,0	4,0	8,0	7,9
<u>Santé, soins du corps</u>						
- Soins, médicaments en cas de maladie **	61,9	56,7	48,6	31,8	49,8	50,9
dont pas du tout satisfait	20,2	15,9	13,2	8,3	14,4	14,5
- Propreté, soins du corps (savons, coiffeurs, etc.) *	44,2	39,9	32,6	19,2	34,0	34,6
dont pas du tout satisfait	9,9	7,5	6,0	3,1	6,6	6,6
<u>Transports</u>						
- Moyens de transports utilisés	66,8	61,3	54,4	43,4	56,5	58,5
dont pas du tout satisfait	24,9	21,2	17,2	13,1	19,1	20,7
<u>Education et loisirs</u>						
- Education des enfants **	50,1	45,5	38,2	26,6	40,2	40,7
dont pas du tout satisfait	14,7	11,7	10,3	7,3	11,0	10,8
- Loisirs (ou vacances) pour vous et votre ménage	65,6	62,6	57,6	42,9	57,2	58,3
dont pas du tout satisfait	27,7	24,0	20,2	12,8	21,2	22,5
<u>Relations</u>						
- Relations avec la famille et les amis	26,4	23,3	20,2	15,0	21,2	21,5
dont pas du tout satisfait	6,1	4,9	3,9	2,7	4,4	4,3
- Aide aux parents en difficulté	61,9	56,1	51,4	39,6	52,3	52,6
dont pas du tout satisfait	25,9	20,3	18,9	11,9	19,2	19,4

Source : Enquêtes 1-2-3, module « multiples dimensions de la pauvreté », 2001-2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

** considérés comme des besoins vitaux par trois quarts de la population. * considérés comme vitaux par la majorité de la population.

Certes, une telle approche revêt encore un aspect normatif dans la mesure où le choix des questions permettant d'identifier les formes de privation, reste à l'initiative de l'analyste. Il convient également de s'interroger sur l'importance relative des différents items, et donc sur le poids à accorder à chaque type de manques constatés, en particulier si on souhaite construire un indicateur synthétique. En fait, le pourcentage d'individus considérant un item comme essentiel donne une estimation de son importance en tant que besoin. Ce chiffre peut donc être retenu pour attribuer un poids relatif à chaque item.

Nous nous limiterons ici à quelques indicateurs très simples pour apprécier les conditions de vie de la population et évaluer l'ampleur de la pauvreté. Si on s'intéresse d'abord au degré de satisfaction pour

les dix principaux besoins considérés comme vitaux par la population, ceux qui ne s'estiment pas du tout satisfaits représentent globalement entre 6 % et 15 % selon l'item retenu. Parmi les six critères jugés les plus importants, l'accès au service de santé se révèle être le plus problématique. En moyenne, 15 % des habitants des huit villes manifestent leur extrême insatisfaction dans ce domaine, et au total 51 % sont globalement insatisfaits. Le pourcentage est particulièrement élevé pour le quartile des plus démunis avec plus de 60 % de mécontents concernant l'accessibilité des soins et des médicaments en cas de maladie.

La situation des habitants des huit capitales en termes de logement n'est pas non plus très bonne au vu de l'insatisfaction exprimée par 46 % d'entre eux (ils sont 53 % dans le quartile des plus faibles revenus). Enfin, on mesure l'ampleur de la pauvreté lorsqu'on constate que près de 40 % de la population estime qu'ils ne parviennent pas à s'alimenter de façon correcte en assurant les trois repas quotidiens. Le pourcentage d'insatisfaits est loin d'être négligeable puisqu'ils sont 53 % chez les plus pauvres monétairement. Même dans le quartile des revenus les plus élevés, ils sont encore 23 % à être dans ce cas.

Si on définit maintenant la pauvreté par le cumul des privations relativement aux dix premiers besoins considérés essentiels, 17 % de la population ne sont pas du tout satisfaits pour trois items ou plus : ces individus considèrent donc qu'ils sont loin du seuil minimum selon leur propre estimation pour une vie décente concernant au moins trois aspects de leur quotidien. 22 % manifestent leur insatisfaction (entière ou relative) pour 8 types de besoins ou plus. Le pourcentage monte à 36 % si on retient comme seuil le cumul de 6 formes de privations ou plus. Enfin, 20 % seulement des individus échappent à toute forme d'insatisfaction (32 % pour le quartile des riches et 13 % pour le quartile des plus démunis en termes de revenu).

Tableau P- 10a : Cumul des besoins « pas du tout satisfaits » ou « non satisfaits » suivant les pays

<i>% de ceux qui se déclarent « pas du tout satisfaits » pour :</i>	Coto-nou	Ouaga-dougou	Abidjan	Bamako	Niamey	Dakar	Lomé	Antananarivo	Moyenne
0 item (parmi les besoins minima)	65,9	54,1	64,7	69,4	65,7	73,1	32,0	45,9	58,8
1 item (parmi les besoins minima)	15,1	20,2	13,1	13,6	12,0	10,3	20,0	17,6	15,2
2 items	7,2	11,1	7,3	6,9	6,5	5,6	17,3	10,1	9,0
3 items ou plus	11,8	14,6	15,0	10,2	15,9	11,0	30,7	26,5	17,0
	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<i>% de ceux qui se déclarent « non satisfaits » pour :</i>	Coto-nou	Ouaga-dougou	Abidjan	Bamako	Niamey	Dakar	Lomé	Antananarivo	Moyenne
0 item (parmi les besoins minima)	17,5	14,8	23,0	25,1	27,1	32,2	5,2	11,2	19,5
1 ou 2 items (parmi les besoins minima)	22,6	19,3	23,3	21,6	21,2	18,5	12,0	15,2	19,2
3 à 5 items	27,7	30,2	24,4	25,1	21,1	22,7	25,5	24,5	25,1
6 à 7 items	13,8	15,9	12,3	10,1	11,3	12,5	18,6	14,9	13,7
8 items ou plus	18,4	19,7	17,1	18,2	19,3	14,1	38,6	34,3	22,5
	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Source : Enquêtes 1-2-3, module « multiples dimensions de la pauvreté », 2001-2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Note : On considère ici les dix premiers besoins cités comme essentiels par la population (hors travail et radio pour lesquels on ne dispose pas d'informations sur le degré de satisfaction des ménages)

Tableau P- 10b : Cumul des besoins « pas du tout satisfaits » ou « non satisfaits » suivant le quartile de revenu

<i>% de ceux qui se déclarent « pas du tout satisfaits » pour :</i>	1^{er} quartile	2^e quartile	3^e quartile	4^e quartile	Ensemble	Moyenne
0 item (parmi les besoins minima)	50,1	55,9	61,2	72,5	59,9	58,8
1 item (parmi les besoins minima)	15,4	15,5	15,4	12,4	14,7	15,2
2 items	10,7	9,6	8,4	5,8	8,6	9,0
3 items ou plus	23,8	19,0	15,0	9,3	16,8	17,0
	100	100	100	100	100	100
<i>% de ceux qui se déclarent « non satisfaits » pour :</i>	1^{er} quartile	2^e quartile	3^e quartile	4^e quartile	Ensemble	Moyenne
0 item (parmi les besoins minima)	13,5	14,8	20,9	31,8	20,2	19,5
1 ou 2 items (parmi les besoins minima)	14,2	16,9	21,1	27,6	19,9	19,2
3 à 5 items	24,7	27,3	25,6	21,9	24,9	25,1
6 à 8 items	16,7	14,9	13,2	9,0	13,4	13,7
9 items ou plus	31,1	26,1	19,3	9,7	21,6	22,5
	100	100	100	100	100	100

Source : Enquêtes 1-2-3, module « multiples dimensions de la pauvreté », 2001-2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs

Note : Rappelons ici que comme dans le reste du document, la colonne « moyenne » donne la moyenne non pondérée des huit pays (moyenne des pourcentages des 8 pays ; voir en annexe). Dans certains cas (en particulier pour l'analyse des multiples dimensions de la pauvreté) comme ici, il nous a semblé utile de donner parallèlement le pourcentage pour l'ensemble de la population des huit pays (colonne « Ensemble » ou « Total »), ce qui revient au calcul de la moyenne pondérée par la taille de la population de chaque pays.

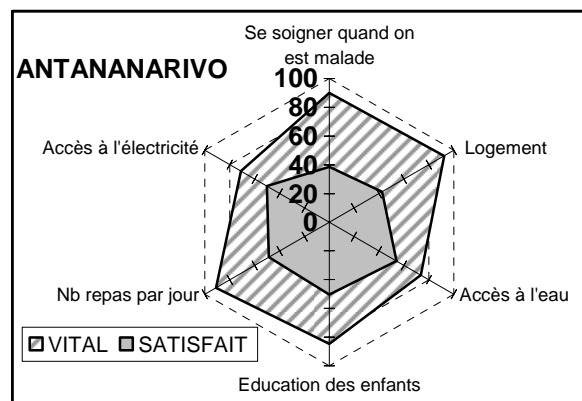
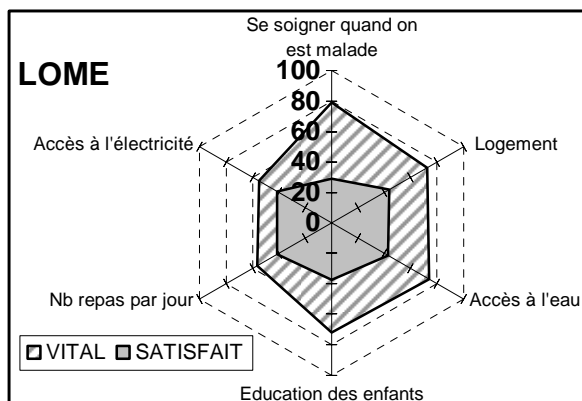
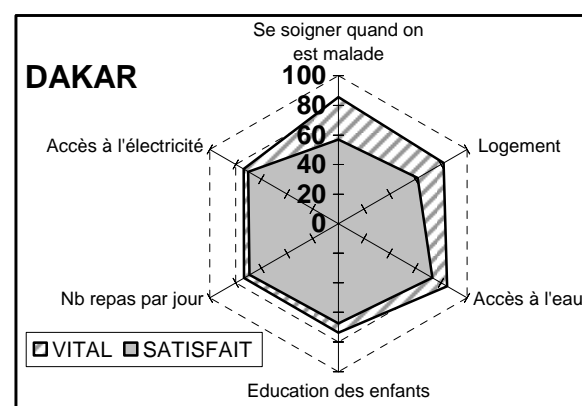
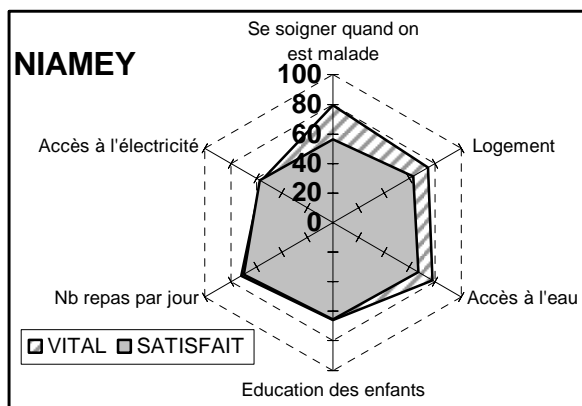
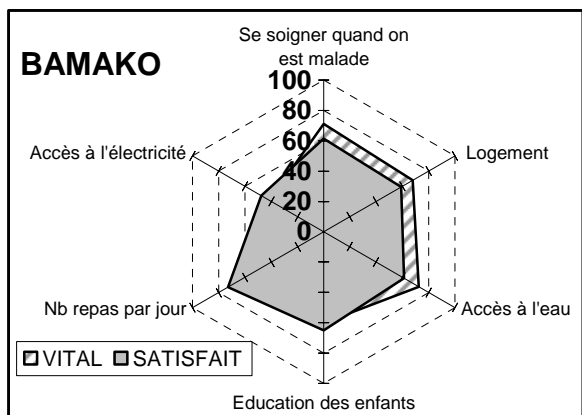
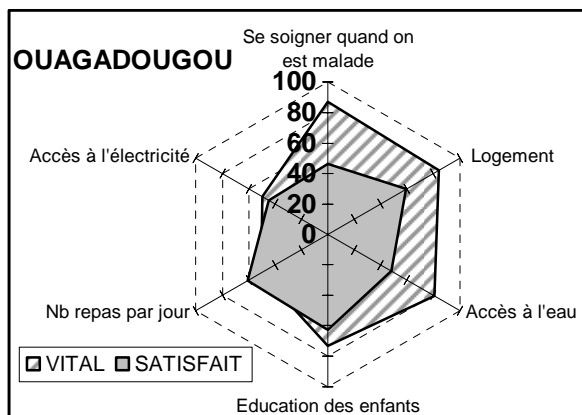
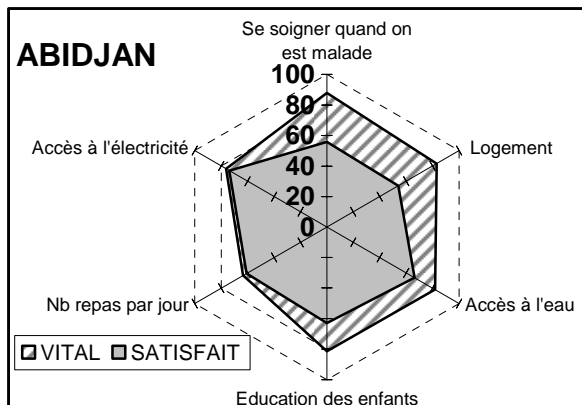
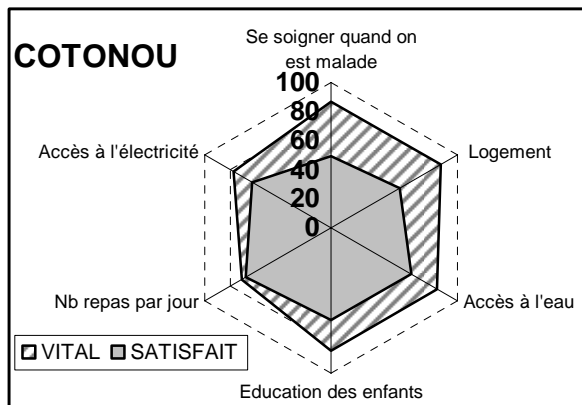
1.3.4. La perception de la pauvreté : une comparaison inter-pays

Si globalement le panier de besoins minimum (les sept premiers⁴ sur 26 items proposés) pour assurer une vie décente sont les mêmes quel que soit le pays considéré, le classement de ces besoins varie selon les pays. Bamako et Ouagadougou se distinguent en particulier par la proportion très faible (moins de la moitié) des habitants estimant que l'accès à l'électricité est essentiel (Graphique P2). Parallèlement, moins des deux tiers de la population à Bamako et Niamey considèrent que « pouvoir envoyer ses enfants à l'école » est indispensable. Lomé, Ouagadougou et Dakar viennent s'ajouter à cette liste des pays pour lesquels plus du quart de la population qui pense que l'éducation des enfants ne constitue pas une nécessité. Le phénomène d'attrition des préférences ou auto-ajustement des aspirations, compte tenu de l'offre limitée dans les pays plus défavorisés, explique au moins en partie ces résultats. Bamako et Ouagadougou sont par exemple les capitales les moins bien loties en termes d'accès à l'électricité (seulement 40 % environ des ménages sont raccordés au réseau). Etant habitués à l'absence d'électricité dans leurs logements (et dans ceux de leurs voisins), une grande partie des habitants de ces villes n'en éprouve pas l'absolue nécessité.

L'enquête permet de mettre en relation le niveau de satisfaction des individus avec le degré d'importance accordé à une forme de privation. En premier lieu, Lomé et Antananarivo se démarquent des autres agglomérations avec des niveaux de satisfaction globalement très faibles en particulier lorsqu'on les compare aux aspirations de la population (Graphique P1). Par exemple, « disposer d'un logement décent » est considéré comme indispensable par une grande majorité (respectivement 72 % et 92 %), mais moins de la moitié se classe parmi les satisfaits relativement à ce besoin. De même, alors que la proportion de ceux qui estiment que « pouvoir se soigner quand on est malade » est essentiel représente respectivement 79 % et 90 % dans ces deux villes, moins de 40 % (respectivement 29 % et 39 %) expriment leur satisfaction sur ce point.

⁴ Il s'agit de : « pouvoir se soigner en cas de maladie », « accès à l'eau », « accès à l'électricité », « disposer d'un logement décent », « pouvoir prendre trois repas par jour », « pouvoir envoyer les enfants à l'école », « avoir un travail stable ». Pour la suite, on ne retiendra que les six premiers sachant que l'on ne dispose pas d'information sur la satisfaction ou non du ménage en termes d'insertion de l'ensemble de ses membres sur le marché du travail.

Graphique P- 2 : Niveau de satisfaction relativement aux besoins considérés comme vitau



Sources : Enquêtes 1-2-3, module Différentes dimensions de la pauvreté, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

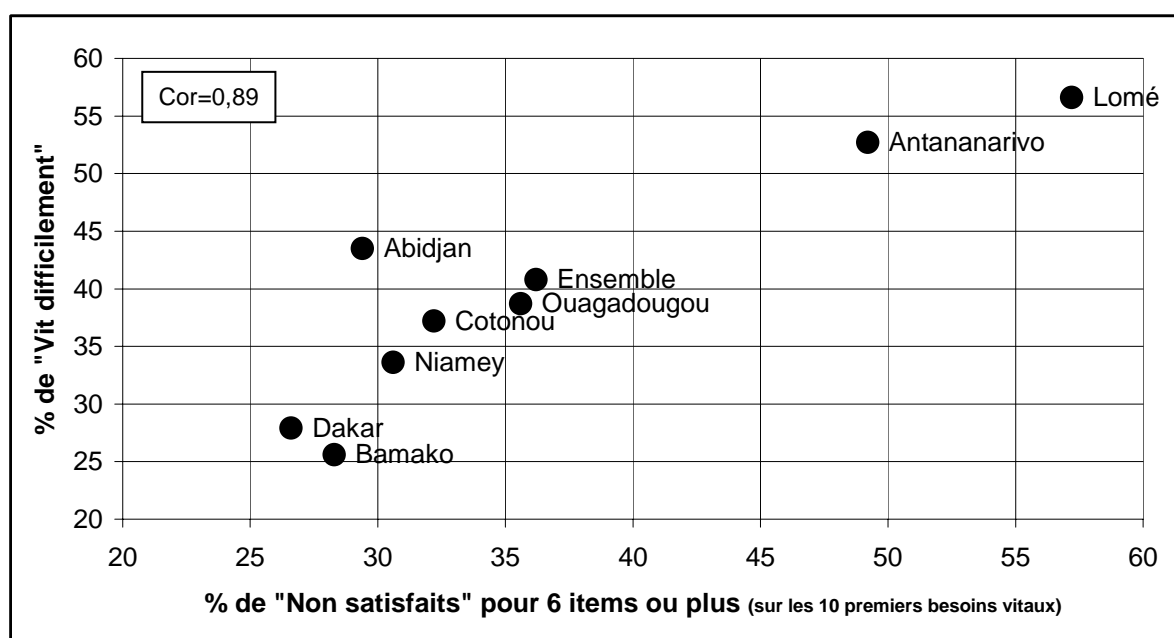
Bamako et Niamey se distinguent en revanche par des écarts modérés entre les aspirations et la perception des conditions vécues par la population concernant les principaux besoins vitaux identifiés. Si les indices de satisfaction sont assez faibles (inférieurs à 60 % ou dépassant à peine ce seuil pour certains items), pour chacun des éléments correspondants, les niveaux s'approchent, sinon dépassent, les pourcentages de ceux qui les estiment indispensables. Ainsi, si on prend le cas de Bamako qui est l'exemple le plus patent, les indices de satisfaction comparés à la demande (i.e. la proportion de ceux qui considèrent les besoins comme vitaux) sont respectivement de 65 % pour l'éducation de leurs enfants (contre 60 % estimant cet item comme essentiel), 61 % pour les soins en cas de maladie (contre 71 %), 59 % pour le logement (contre 68 %), 61 % pour l'eau (contre 72 %), 47 % pour l'électricité (contre 41 %) et 72 % pour les repas quotidiens (contre 58 %).

De manière générale, l'insatisfaction concernant l'offre en matière de santé est frappante pour l'ensemble des métropoles sous revue. Les indices de satisfaction sont très faibles pour Lomé et Antananarivo comme nous l'avons déjà souligné plus haut (29 % et 39 %). Ils sont également inférieurs à 50 % à Ouagadougou et Cotonou (avec respectivement 46 % et 49 %). Ils atteignent à peine 60 % pour les trois autres villes (56 % pour Abidjan, 57 % pour Dakar et 61 % pour Bamako). Ainsi, dans toutes les agglomérations, plus du tiers de la population ne sont pas satisfaits des services de santé existants.

Une autre approche plus globale de la pauvreté subjective consiste à s'intéresser à la perception générale du ménage quant à son bien-être (bien-être subjectif ou « *happiness* »). Elle apporte pourtant un éclairage nouveau sur la manière dont les individus perçoivent leurs conditions de vie.

L'appréciation globale des ménages de leur bien-être varie de façon importante suivant les pays. La proportion de ceux qui déclarent « *vivre difficilement* » – donc qui peuvent donc être classés dans la catégorie des pauvres d'un point de vue subjectif – passe de 25 % (Bamako) à 57 % (Lomé). En fait, l'enquête montre une forte corrélation entre le degré de satisfaction concernant les besoins identifiés précédemment comme vitaux et la perception du bien-être subjectif (Graphique P3).

Graphique P- 3 : Appréciation du bien-être et niveau de satisfaction des besoins vitaux



Sources : *Enquêtes 1-2-3*, module *Différentes dimensions de la pauvreté*, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Le cas des Abidjanais constitue une exception à cet égard puisqu'ils se caractérisent par une perception assez négative de leur bien-être (44 % estimant qu'ils vivent difficilement), malgré un

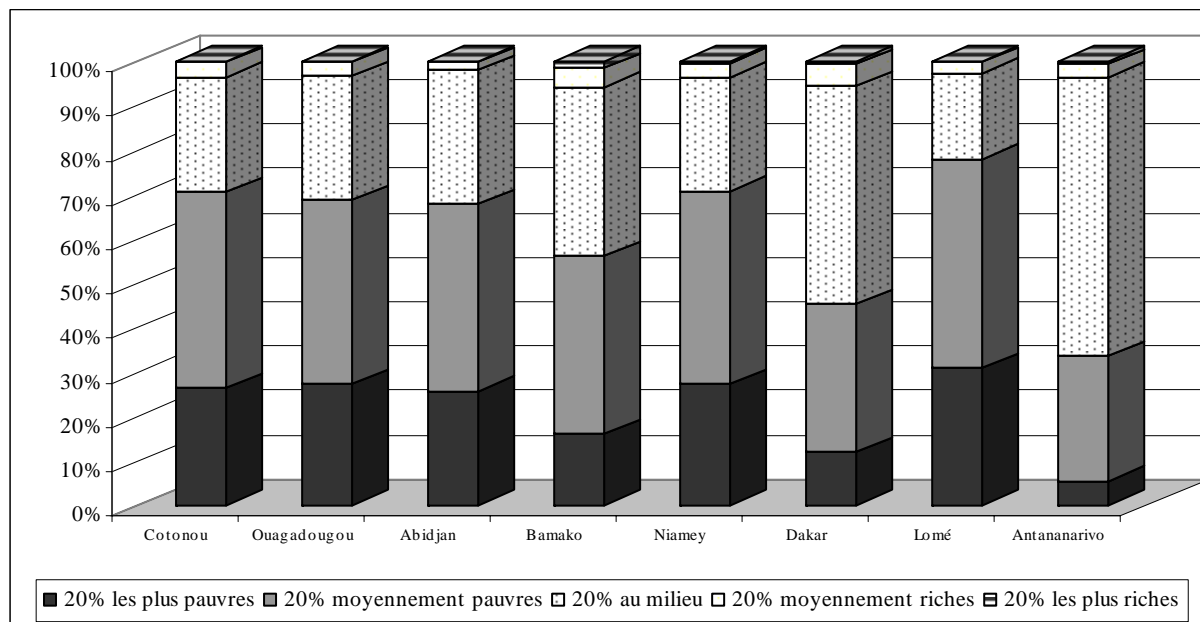
indice de satisfaction relativement élevé pour les besoins estimés essentiels (moins de 30 % expriment leur insatisfaction pour plus de six items⁵ contre 36 % pour la moyenne des huit capitales ; 57 % pour Lomé et 49 % pour Antananarivo). Abidjan se classe ainsi en sixième position seulement si on considère le bien-être subjectif de la population, alors qu'il se situe en troisième position lorsqu'on considère le degré de satisfaction sur les besoins identifiés comme essentiels.

Ces différents résultats plaident en faveur du recours à différentes approches, et notamment subjectives, pour analyser la pauvreté. Différents facteurs peuvent influencer sur la perception des individus de leurs conditions de vie. Ces divers éléments constitutifs du bien-être ne sont pas forcément pris en compte lorsqu'on se limite à une seule approche, ou uniquement à celles qui sont les plus classiques et les plus normatives.

1.3.5. La pauvreté relative

Plutôt que de se référer à des besoins précis, l'approche consiste ici à tenir compte du milieu social de l'individu et à considérer un seuil relatif pour déterminer les pauvres. En effet, la pauvreté est aussi socialement conditionnée : on est pauvre par rapport aux autres – implicitement ou explicitement par rapport à un groupe de référence. On saisit ainsi une autre dimension de la pauvreté qui est liée aux inégalités dans la société étudiée et au sentiment d'exclusion que cela peut entraîner chez les plus défavorisés. Cette approche est privilégiée dans les pays développés où l'on estime que les besoins vitaux sont globalement satisfaits. Sont alors considérés comme pauvre par exemple ceux dont le revenu est inférieur à la demi-moyenne (ou la demi-médiane) des revenus, ou encore ceux appartenant au quintile des plus bas revenus. On mesure l'importance de cette dimension de la pauvreté lorsqu'on constate qu'une hausse générale des pouvoirs d'achat – y compris ceux des pauvres – n'entraîne pas forcément une amélioration du sentiment de bien-être si parallèlement les plus défavorisés constatent qu'ils ont moins bénéficié de l'augmentation des revenus et donc que les inégalités se sont accrues.

Graphique P- 4 : Perception de la pauvreté relative suivant les pays



Sources : *Enquêtes 1-2-3*, module *Différentes dimensions de la pauvreté*, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Note : Il s'agit de la perception de la population de leur situation relativement aux autres ménages de leur ville.

Il s'avère que la situation est très contrastée suivant les capitales considérées. Si à Antananarivo 5 % seulement des individus estiment faire partie du quintile des plus pauvres, ils sont 31 % à Lomé, et entre 25 % et 27 % à Niamey, Ouagadougou, Cotonou et Abidjan. En fait, la capitale malgache se

⁵ Pour mesurer globalement le sentiment d'insatisfaction, on a considéré comme seuil le fait de se déclarer insatisfait pour six items ou plus (cumul d'au moins six besoins non satisfaits) parmi les dix premiers classés par la population comme les plus essentiels.

distingue avec Dakar et dans une moindre mesure Bamako, avec une proportion importante des habitants qui pensent qu'ils se situent dans la moyenne.

En fait, quelle que soit la ville considérée, la grande majorité de la population se classe soit parmi les moyennement pauvres, soit parmi les ménages moyens (ni riches ni pauvres relativement aux autres). Ces constats sont plutôt positifs puisqu'ils révèlent que globalement les inégalités sont faiblement ressenties par la population. En tout cas, le sentiment d'exclusion qui pourrait en résulter est limité. Si les conditions de vie sont loin d'être satisfaisantes, les habitants des différentes agglomérations considèrent que les difficultés sont partagées par la grande majorité. Toutefois, le fait que les plus favorisés ne réalisent pas que leur niveau de vie est meilleur relativement à l'ensemble peut être problématique (4 % seulement considèrent qu'ils sont relativement plus riches que le reste de la population, et ils ne sont que 8 % même chez les ménages du quartile de revenu le plus élevé). Ce fait témoigne d'une faible connaissance de la réalité en vigueur et de l'ampleur de la pauvreté absolue dans les capitales économiques considérées.

Tableau P- 11 : La pauvreté relative selon le niveau de revenu

<i>% de ceux qui estiment faire partie:</i>	1^{er} quartile	2^e quartile	3^e quartile	4^e quartile	Ensemble	Moyenne
des 20 % les plus pauvres dans la ville	34,4	24,9	17,5	8,3	21,3	21,3
des 20 % moyennement pauvres	41,7	44,2	40,8	32,4	39,8	40,0
des 20 % dans la moyenne	22,2	28,9	39,1	51,8	35,5	34,9
des 40 % plus riches	1,7	2,0	2,7	7,5	3,5	3,8
	100	100	100	100	100	100

Sources : *Enquêtes 1-2-3*, module *Différentes dimensions de la pauvreté*, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

1.3.6. Perception de la situation financière

La pauvreté est appréhendée dans cette approche en tenant compte de l'aisance financière du ménage. Le critère monétaire est une nouvelle fois privilégié. Mais plutôt que de fixer un seuil a priori, l'analyse repose sur l'appréciation subjective des individus enquêtés. Par rapport à l'approche monétaire classique, elle prend en compte les personnes qui ont un niveau de consommation que l'on peut juger adéquat, mais qui n'y arrive qu'au terme d'importants efforts (endettement, etc.). Cette approche permet ainsi d'appréhender les ménages vulnérables. Elle intègre la notion de dépendance (ceux qui empruntent), et repère les ménages susceptibles de tomber dans la pauvreté.

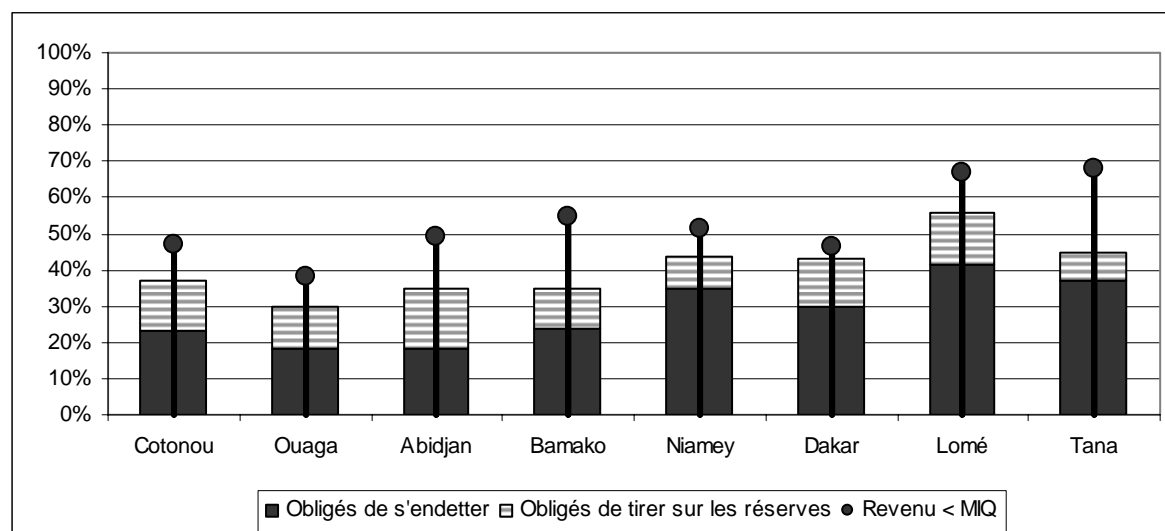
Deux types d'indicateurs sont retenus : le premier porte sur les contraintes financières ; le second compare le niveau de revenu effectif du ménage au minimum estimé nécessaire par l'enquêté pour vivre correctement. Ce second indicateur permet d'identifier les ménages qui gèrent leurs ressources avec parcimonie, en ajustant leurs dépenses, mais qui sont dans des situations de survie.

Tableau P- 12a : La perception de la situation financière suivant le pays

<i>% de ceux qui déclarent être:</i>	Coto- nou	Ouaga- dougou	Abidjan	Bamako	Niamey	Dakar	Lomé	Antana- narivo	Moyenne
Obligés de tirer sur les réserves	13,8	11,7	16,5	11,0	8,8	12,9	14,7	8,0	12,2
Obligés de s'endetter	23,0	18,4	18,2	24,0	34,7	30,0	41,3	36,9	28,3
Revenu < au revenu estimé minimum (MIQ)	46,7	38,2	48,9	54,9	51,3	46,6	67,0	67,8	52,7

Sources : *Enquêtes 1-2-3*, module *Différentes dimensions de la pauvreté*, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Graphique P- 5 : La perception de la situation financière suivant le pays



Sources : *Enquêtes 1-2-3*, module *Différentes dimensions de la pauvreté*, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Il s'avère que selon le type d'indicateur retenu, le classement des pays diffère de façon sensible. Lomé et Antananarivo sont sans conteste les deux villes où les populations se révèlent les plus confrontées à des difficultés financières. Il est en revanche difficile de statuer sur le cas de Bamako et de Dakar par exemple. Les Dakarais semblent devoir faire plus souvent face à des problèmes d'épargne comparés aux Bamakois. Pourtant ces derniers sont plus enclins à considérer que leurs revenus sont inférieurs à un niveau minimum leur permettant de vivre de façon décente. Deux types de conclusions non exclusives pourraient en être tirées : soit les habitants de Dakar ont tendance à être plus dépensiers (compte tenu sans doute de l'offre plus étendue de biens de consommation), soit les ménages de Bamako ajustent de façon systématique leur consommation à la baisse (et si besoin en deçà du minimum requis pour une vie décente) pour éviter de toucher à leur épargne ou de s'endetter.

De manière générale, le constat qui prime est celui de l'ampleur de la pauvreté dans les capitales économiques sous revue. Elle ne fait aucun doute puisque l'endettement est inévitable pour 28 % des ménages en moyenne s'ils veulent assurer un minimum pour leur quotidien. Ils sont 40 % dans ce cas dans le quartile des plus faibles revenus. L'extrême vulnérabilité de ces derniers, auquel s'ajoute le sentiment de dépendance, rendent leurs conditions particulièrement difficiles.

Tableau P- 12b : La perception de la situation financière selon le niveau de revenu

% de ceux qui déclarent être:	1 ^{er} quartile	2 ^e quartile	3 ^e quartile	4 ^e quartile	Ensemble	Moyenne
Obligés de tirer sur les réserves	15,5	13,6	13,3	10,6	13,2	12,2
Obligés de s'endetter	40,3	29,8	22,6	12,4	26,3	28,3
Revenu < au revenu estimé minimum (MIQ)	85,3	58,9	40,9	25,0	52,5	52,7

Sources : *Enquêtes 1-2-3*, module *Différentes dimensions de la pauvreté*, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Parallèlement, il s'avère que 85 % du quartile des plus démunis estiment que le niveau des revenus de leur ménage est en deçà du minimum requis pour une vie décente. Le pourcentage correspondant est de 53 % pour l'ensemble de la population. Certes, compte tenu du phénomène d'attrition ou d'auto-limitation des aspirations déjà observé plus haut chez les plus démunis, globalement le seuil minimum pour « joindre les deux bouts » croît avec le revenu effectif. On peut ainsi s'interroger s'il est légitime de classer de façon identique parmi les pauvres deux ménages dont le revenu varie de 1 à 100, uniquement parce qu'ils n'ont pas réalisé leurs aspirations. En tout cas, ces chiffres donnent une idée du degré d'insatisfaction des ménages en termes de ressources.

1.3.7. La vulnérabilité

La notion de vulnérabilité a déjà été invoquée précédemment. Elle constitue une des dimensions de la pauvreté. En fait, différents indicateurs peuvent être retenus pour appréhender ce concept. Nous proposons ici deux types d'approche qui reposent sur l'appréciation subjective des individus de l'instabilité des revenus de leurs ménages, d'une part, et de l'évolution de leur niveau de vie d'autre part.

On trouve un pourcentage relativement élevé d'individus (40 %) déclarant que les revenus de leurs ménages sont très instables et qui vivent ainsi dans un climat d'incertitude. Le pourcentage correspondant est de 57 % pour le quartile des plus démunis. Même pour le quartile le plus riche, un individu sur quatre estime que la stabilité de ses revenus n'est pas assurée. A l'exception de Lomé, dont la population une fois de plus est la plus encline à porter une appréciation très négative de ses conditions de vie (57 % de l'ensemble des ménages de cette ville considèrent que leur revenu est très instable), la situation est apparemment à peu près équivalente dans les autres villes d'Afrique (l'instabilité des revenus touchant entre 35 % et 40 % des ménages).

Chez les plus démunis en termes de revenus, une plus forte proportion se déclare victime d'une dégradation de leur niveau de vie. Il est toutefois difficile de faire la part entre la perception d'une situation réelle et ce qui résulte d'un éventuel pessimisme de ce groupe relativement aux autres. Les pauvres peuvent avoir tendance à être plus négatifs dans l'appréciation de leur situation compte tenu des difficultés qu'ils rencontrent au quotidien. D'ailleurs, ils sont effectivement plus enclins à juger négativement l'évolution du niveau de vie dans la ville. Mais il est probable que compte tenu de leur vulnérabilité, ils soient les plus touchés par les chocs économiques.

Tableau P- 13a : Insécurité et vulnérabilité suivant le pays

%	Cotonou	Ouagadougou	Abidjan	Bamako	Niamey	Dakar	Lomé	Antananarivo	Moyenne
<i>Instabilité revenu suivant l'appréciation de l'individu</i>									
Revenu très instable	39,5	35,2	42,2	32,8	42,2	37,2	56,7	39,7	40,7
Dégradation du niveau de vie du ménage au cours de l'année écoulée	47,1	45,1	56,5	37,4	36,3	32,0	60,9	42,1	44,7
Solde d'opinion (amélioration- dégradation) pour le ménage	-30,1	-23,3	-46,7	-18,7	-18,8	-8,1	-46,4	-29,0	-27,6
Solde d'opinion sur niveau de vie moyen dans la ville	-50,3	-24,2	-61,5	-27,9	-31,8	-45,6	-71,1	-30,9	-42,9

Sources : Enquêtes 1-2-3, module *Différentes dimensions de la pauvreté*, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Tableau P- 13b : Insécurité et vulnérabilité suivant le niveau de revenu

%	1 ^{er} quartile	2 ^e quartile	3 ^e quartile	4 ^e quartile	Ensemble	Moyenne
<i>Instabilité revenu suivant appréciation de l'individu</i>						
Revenu très instable	57,4	46,2	36,2	24,5	41,1	40,7
Dégradation du niveau de vie du ménage	60,0	53,1	43,0	33,5	47,4	44,7
Solde d'opinion (amélioration- dégradation) pour le ménage	-50,3	-40,5	-26,1	-11,6	-32,1	-27,6
Solde d'opinion sur niveau de vie moyen dans la ville	-52,8	-49,1	-44,9	-45,4	-48,0	-42,9

Sources : Enquêtes 1-2-3, module *Différentes dimensions de la pauvreté*, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

1.4. Liens entre les différentes dimensions de la pauvreté

L'analyse de la corrélation entre les différentes formes de pauvreté permet de récapituler les résultats sur les liens qui existent entre elles. De manière générale, il s'avère que les corrélations entre les multiples dimensions de la pauvreté sont assez faibles. En particulier l'insertion dans les associations ou dans les réseaux d'aide et de soutien ne présente pas de corrélation très significative avec les autres formes de la pauvreté.

Tableau P- 14 : Corrélation entre les différentes dimensions de la pauvreté

ABIDJAN	Revenu du ménage / tête	Niveau de patrimoine	Condition de logement	Niveau de capital humain	Insertion dans associations
Revenu du ménage par tête	1				
Niveau patrimoine	0,26	1			
Condition de logement	0,20	0,60	1		
Niveau de capital humain	0,24	0,40	0,37	1	
Insertion dans associations	0,05	0,25	0,15	0,14	1
Diversité types d'aide potentielle	ns	0,03	0,03	ns	0,27
BAMAKO	Revenu du ménage / tête	Niveau de patrimoine	Condition de logement	Niveau de capital humain	Insertion dans associations
Revenu du ménage par tête	1				
Niveau patrimoine	0,10	1			
Condition de logement	0,09	0,57	1		
Niveau de capital humain	0,12	0,48	0,40	1	
Insertion dans associations	ns	0,14	0,09	0,12	1
Diversité types d'aide potentielle	ns	ns	ns	ns	0,29
COTONOU	Revenu du ménage / tête	Niveau de patrimoine	Condition de logement	Niveau de capital humain	Insertion dans associations
Revenu du ménage par tête	1				
Niveau patrimoine	0,22	1			
Condition de logement	0,18	0,59	1		
Niveau de capital humain	0,17	0,46	0,41	1	
Insertion dans associations	0,05	0,15	0,09	0,10	1
Diversité types d'aide potentielle	0,03	ns	ns	0,08	0,33
DAKAR	Revenu du ménage / tête	Niveau de patrimoine	Condition de logement	Niveau de capital humain	Insertion dans associations
Revenu du ménage par tête	1				
Niveau patrimoine	0,31	1			
Condition de logement	0,17	0,52	1		
Niveau de capital humain	0,36	0,51	0,37	1	
Insertion dans associations	-0,06	0,09	0,08	ns	1
Diversité types d'aide potentielle	-0,04	-0,06	ns	-0,07	0,26
LOME	Revenu du ménage / tête	Niveau de patrimoine	Condition de logement	Niveau de capital humain	Insertion dans associations
Revenu du ménage par tête	1				
Niveau patrimoine	0,35	1			
Condition de logement	0,28	0,56	1		
Niveau de capital humain	0,30	0,40	0,37	1	
Insertion dans association	0,09	0,17	0,07	0,10	1
Diversité types d'aide potentielle	0,03	0,03	0,07	0,11	0,23
NIAMEY	Revenu du ménage / tête	Niveau de patrimoine	Condition de logement	Niveau de capital humain	Insertion dans associations
Revenu du ménage par tête	1				
Niveau patrimoine	0,38	1			
Condition de logement	0,33	0,66	1		
Niveau de capital humain	0,39	0,62	0,58	1	
Insertion dans associations	0,09	0,15	0,10	0,17	1
Diversité types d'aide potentielle	ns	ns	ns	ns	0,18
OUAGADOUGOU	Revenu du ménage / tête	Niveau de patrimoine	Condition de logement	Niveau de capital humain	Insertion dans associations
Revenu du ménage par tête	1				
Niveau patrimoine	0,41	1			
Condition de logement	0,40	0,71	1		
Niveau de capital humain	0,34	0,40	0,43	1	
Insertion dans associations	0,14	0,26	0,16	0,14	1
Diversité types d'aide potentielle	-0,05	ns	-0,04	-0,06	0,20
ANTANANARIVO	Revenu du ménage / tête	Niveau de patrimoine	Condition de logement	Niveau de capital humain	Insertion dans associations
Revenu du ménage par tête	1				
Niveau patrimoine	0,45	1			
Condition de logement	0,38	0,64	1		
Niveau de capital humain	0,31	0,48	0,54	1	
Insertion dans associations	0,05	0,11	0,05	0,05	1
Diversité types d'aide potentielle	-0,05	-0,07	-0,06	ns	0,27

Sources : *Enquêtes 1-2-3*, module *Différentes dimensions de la pauvreté*, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Note : Les indicateurs retenus (hors revenu) sont des scores cumulatifs qui portent respectivement sur le nombre d'éléments de patrimoine possédés, les caractéristiques du logement, le nombre d'années d'étude réussies rapporté au nombre d'années maximum pouvant être atteint compte tenu de l'âge, la diversité des associations auxquelles les membres du ménage appartiennent, la diversité des types d'aide potentielle que le ménage peut mobiliser.

Ce constat plaide pour la mise en oeuvre de politiques ciblées spécifiques à chaque forme de pauvreté. Les mesures centrées uniquement sur la réduction de la pauvreté monétaire ne suffiront pas par

exemple pour accroître le niveau du capital humain. De même, l'amélioration des conditions de logement ne dépend pas uniquement des revenus des ménages mais aussi du développement des infrastructures. Enfin, la lutte contre l'exclusion sociale ou la marginalisation requiert une réflexion particulière. La population touchée par cette forme de pauvreté présente des caractéristiques relativement complexes qui sont faiblement liées au revenu, au patrimoine ou aux conditions de logement.

1.5. La lutte contre la pauvreté

Une des innovations des stratégies de lutte contre la pauvreté préconisées par les Institutions de Bretton Woods et mises en œuvre aujourd'hui dans un grand nombre de pays en développement est le principe de l'insertion ou d'« *empowerment* ». Selon ce principe, une importance particulière doit être accordée à la participation de la population, et en particulier des pauvres, à l'élaboration des politiques. L'objectif est de leur donner les moyens de faire entendre leurs « voix ». D'une part, on s'attaque ainsi directement à une des facettes de la pauvreté : l'exclusion ou la marginalisation et l'incapacité à influencer sur sa propre condition de vie. D'autre part, la participation devrait accroître l'efficacité des politiques, les pauvres étant les mieux placés pour cerner les causes de la pauvreté et pour évaluer la pertinence des stratégies de lutte. Suivant ces optiques, nous étudions ici le point de vue des citoyens sur la stratégie de lutte contre la pauvreté mise en œuvre dans chaque pays et la manière dont ils ont été impliqués dans le processus de définition et de suivi des politiques.

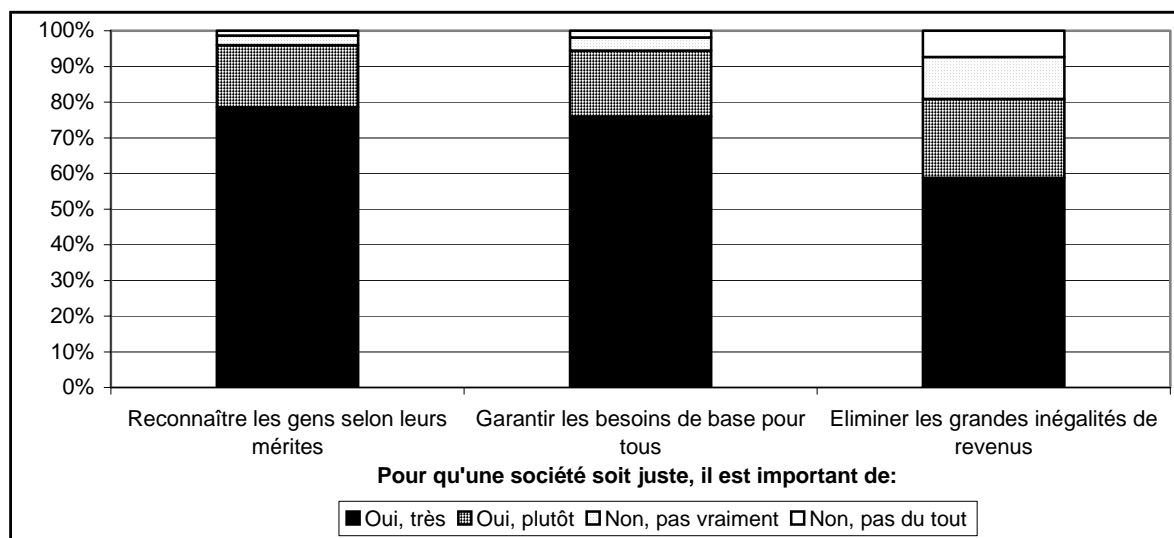
1.5.1. Sentiment de justice, équité et lutte contre la pauvreté

L'accent mis sur la lutte contre la pauvreté par les nouvelles stratégies internationales de développement (initiatives DSRP, PPTTE) a été très largement décidé par les organisations internationales, même si on peut considérer qu'il a été entériné par la plupart des gouvernements des pays en développement. Cependant, et en appliquant à elles-mêmes, un des principes fondateurs de ces politiques, leur réussite dépendant fortement de leur degré d'appropriation (*ownership*) interne au sein des sociétés où elles sont appliquées. La question se pose donc de savoir dans quelle mesure, la lutte contre la pauvreté est bien considérée comme un objectif consensuel (largement partagé) et prioritaire de la part des populations.

La réponse est sans ambiguïté. En moyenne et sur l'ensemble de la région, 95 % des habitants considèrent que « *garantir les besoins de base pour tous* » est important pour qu'une société soit juste. Plus des trois quarts (76 %) ont même déclaré que c'était très important. On trouve là une justification « démocratique » (ex post) d'une orientation politique principalement choisie de manière bureaucratique. La formulation de la question, exprimée en termes de justice distributive, donne une certaine légitimité à l'approche de la pauvreté absolue adoptée dans les PED, visant à assurer à tous un niveau minimum de satisfaction de biens premiers (à définir), pour reprendre les termes de Rawls.

Mais toujours dans cette perspective de justice distributive, il est intéressant de mettre en regard cet objectif avec des critères alternatifs. La lutte contre les inégalités apparaît comme un candidat d'autant intéressant, qu'il peut être interprété comme privilégiant une approche relative de la pauvreté, et qu'il a souvent été fait grief aux politiques de lutte contre la pauvreté de ne pas aborder directement la question des inégalités. Bien qu'une forte majorité de la population (81 %) soient convaincus qu'il faudrait « *éliminer les grandes inégalités de revenus* » pour assurer plus de justice sociale, le consensus est nettement moins massif que pour la garantie des besoins de base. Une fraction certes minoritaire mais non négligeable de la population (7 %) y est même franchement opposée.

Graphique P- 6 : Sentiment de justice, équité et lutte contre la pauvreté



Source : Enquêtes 1-2-3, modules *Différentes dimensions de la pauvreté*, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

En fait des trois options proposées, c'est le principe méritocratique (« reconnaître les gens selon leur mérite ») qui recueille le plus de suffrages : 79 % affirment que c'est « très important » et 17 % que c'est « plutôt important » ; soit légèrement plus que la satisfaction des besoins de base. Dans des pays où de nombreuses formes de rétributions économiques et sociales (emplois, accès aux services publics, etc.) s'appuient souvent sur des logiques familiales, ethniques ou de clans, la mise en exergue du mérite par les citoyens est une réaction salutaire à un mode d'allocation des ressources à la fois inefficace et injuste. Ce double plébiscite, en faveur du principe d'égalité des chances et de la lutte contre la pauvreté absolue, est d'autant plus intéressant qu'il fournit une légitimité populaire à des politiques publiques visant à promouvoir l'équité, objet du rapport sur le développement dans le monde 2006 (Banque mondiale, 2005). On rappellera que dans ce rapport, la définition de l'équité correspond très exactement à ces deux critères. De plus, la confirmation que la lutte contre les inégalités de revenus est en Afrique sub-saharienne comme sur les autres continents. Sans remettre en question l'intérêt ni la nécessité de mettre en œuvre des politiques de réduction des inégalités de revenus, particulièrement élevées en Afrique, ces résultats apportent une justification supplémentaire en faveur d'une approche en amont, centrée sur l'inégalité des chances (inégalités d'opportunité), plutôt sur les inégalités de résultats.

Ce diagnostic global est conforté au niveau de chaque pays. Dans chacune des métropoles, plus de 90 % des habitants sont convaincus que des politiques visant à « garantir les besoins de base pour tous » et à « la reconnaissance du principe méritocratique » seraient opportunes pour accroître la justice sociale. En revanche, « l'élimination des inégalités de revenus » est un objectif systématiquement moins partagé, avec de plus forte variation d'une ville à l'autre. C'est à Bamako et à Lomé qu'il apparaît le plus légitime (89 % et 87 % respectivement y sont favorables, tandis que le soutien n'atteint plus que 73 % à Cotonou et à Ouagadougou. Malgré tout, on trouve toujours une large majorité des trois quarts de la population pour en approuver le principe. Pour aller plus loin, on peut s'interroger sur le lien entre les prises de positions des individus et la situation objective ou ressentie en matière d'inégalités et de pauvreté dans les différents pays. Deux résultats intéressants peuvent être dégagés au niveau agrégé. En premier lieu, plus le niveau des inégalités de revenus observées dans la ville est important et plus la mise en œuvre des politiques de réduction des inégalités est jugée nécessaire (coefficient de corrélation pays=0,27). En second lieu et dans la même veine logique, l'accent mis sur la « garantie des besoins de base pour tous » est d'autant plus prononcé que la pauvreté (ici la pauvreté subjective) est répandue (cor=0,33).

Tableau P- 15a : Sentiment de justice et lutte contre la pauvreté suivant les pays

<i>Pour qu'une société soit juste, il est important de :</i>	Coto-nou	Ouaga-dougou	Abidjan	Bamako	Niamey	Dakar	Lomé	Antananarivo	Moyenne
Reconnaître chacun selon son mérite	92,5	94,2	98,5	95,5	96,2	97,9	97,4	95,4	95,9
Garantir les besoins minimums pour tous	91,3	95,1	98,0	93,7	91,8	95,7	99,4	90,9	94,5
Éliminer les grandes inégalités de revenus	73,2	73,2	79,5	89,4	83,0	83,5	86,6	79,1	80,9

Sources : *Enquêtes 1-2-3*, module *Différentes dimensions de la pauvreté*, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs. Le pourcentage en colonne est supérieur à 100 % car il s'agit d'une question à choix multiples. Les modalités « *Tout à fait d'accord* » et « *Plutôt d'accord* » ont été agrégées.

Lorsqu'on décompose les réponses aux trois questions suivant le groupe social d'appartenance, on observe peu de variations significatives au niveau agrégé de la région. Elles sont en revanche plus prononcées dans certains pays, comme l'illustre l'exemple emblématique de Madagascar. Dans ce pays, si « *la reconnaissance du principe méritocratique* » et « *la garantie des besoins de base pour tous* » sont plébiscitées à la quasi unanimité, quel que soit le groupe social d'appartenance, « *l'élimination des inégalités de revenus* » est plus controversée. Les Tananariviens y sont d'autant plus sensibles qu'ils sont pauvres. Ainsi, alors que près de 90 % des membres du quartile le plus pauvre considèrent que le principe de justice doit passer par l'élimination des inégalités de revenu, ils ne sont plus que 70 % à partager cet avis dans le quartile le plus riche. Les critères d'équité retenus dans le Rapport sur le développement dans le monde 2006 apparaissent donc comme particulièrement consensuels et il n'est pas possible d'identifier des groupes de pression, numériquement importants, susceptibles de s'opposer à ce type de politiques. A contrario, la formation de coalitions « *pro-réforme* » semble d'autant plus problématique dans le cas de politiques de réduction des inégalités de résultats que ceux qui y sont opposés se recrutent parmi les groupe sociaux les plus puissants (économiquement et politiquement).

Tableau P- 15b : Sentiment de justice et lutte contre la pauvreté suivant le genre et le niveau de revenu

	Femmes	Hommes	Total	Quartiles de revenus par tête			
				1 ^{er} quartile	2 ^{ème} quartile	3 ^{ème} quartile	4 ^{ème} quartile
Reconnaître chacun selon son mérite	95,8	96,1	96,0	96,3	95,9	95,9	96,1
Garantir les besoins minimums pour tous	94,1	94,8	94,5	94,5	94,0	94,5	95,0
Éliminer les grandes inégalités de revenus	81,4	81,0	81,2	81,9	81,3	81,9	79,4
Les trois à la fois	76,7	76,9	76,8	77,9	76,4	77,3	75,6

Source : *Enquêtes 1-2-3*, modules *Différentes dimensions de la pauvreté*, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs. Le pourcentage en colonne est supérieur à 100 % car il s'agit d'une question à choix multiples. Les modalités « *Tout à fait d'accord* » et « *Plutôt d'accord* » ont été agrégées.

1.5.2. Politiques de réduction de la pauvreté : adhésion, efficacité et participation

Le choix de placer aujourd'hui la lutte contre la pauvreté au centre des stratégies de développement aurait pu faire naître des conflits d'intérêts au sein de la population et une certaine résistance de la part des plus riches. En fait, les résultats de l'enquête révèlent qu'il n'en est rien, comme nous venons de le souligner. D'ailleurs, en moyenne 93 % des habitants des métropoles considérées s'accordent sur le caractère prioritaire de la réduction de la pauvreté. Le consensus est massif, puisque dans chacune des villes, plus de 85 % des habitants partagent ce point de vue. Le fait que le pourcentage est identique quel que soit le quartile de revenu considéré lève tous les doutes sur l'existence d'un soutien généralisé à l'objectif de lutte contre la pauvreté.

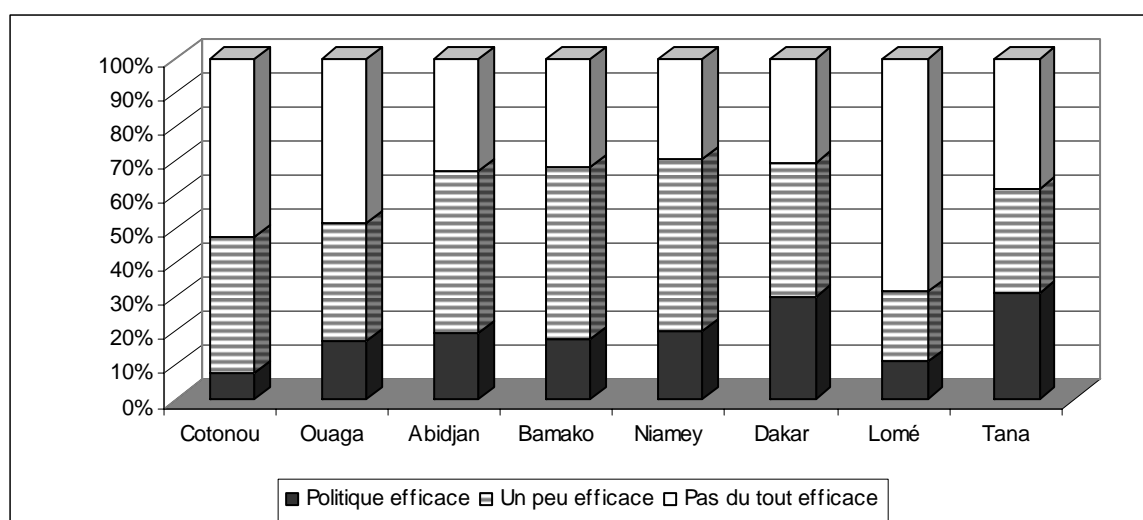
Tableau P- 16a : Opinion sur les politiques et participation suivant les pays

	Cotonou	Ouagadougou	Abidjan	Bamako	Niamey	Dakar	Lomé	Antananarivo	Moyenne
Opinion sur le thème de la pauvreté									
Estime lutte contre la pauvreté prioritaire	95,7	93,3	94,4	86,6	88,2	96,7	94,7	95,8	92,8
Opinion sur efficacité des politiques									
Politique de lutte efficace / à peu près efficace	47,8	51,7	67,0	68,3	70,5	69,6	31,5	61,5	58,1
Dont efficace et orientation claire	7,6	17,3	19,4	17,9	20,3	30,3	11,0	31,3	17,7
Politique non efficace	52,2	48,3	33,0	31,7	29,5	30,5	68,5	38,5	41,9
Information et participation									
Informé sur le DSRP	15,0	24,1	13,1	21,3	35,4	-	10,5	14,4	19,9
A participé à l'élaboration du DSRP	1,7	2,3	1,6	2,4	4,2	-	1,4	2,1	2,3

Sources : Enquêtes 1-2-3, module *Différentes dimensions de la pauvreté*, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Lorsqu'on sollicite la population pour évaluer la pertinence des politiques mises en œuvres en termes de lutte contre la pauvreté, le bilan est assez mitigé. Un peu plus de 60 % estiment que ces dernières donnent quelques résultats. Mais ils ne sont que 20 % à être réellement convaincus de l'efficacité des politiques. Le diagnostic apparaît d'autant plus inquiétant lorsqu'on constate que les plus pauvres – censés être les principaux bénéficiaires des politiques – doutent autant (sinon plus) de l'efficacité des politiques.

Graphique P- 7 : Opinion sur les politiques et participation suivant les pays



Sources : Enquêtes 1-2-3, module *Différentes dimensions de la pauvreté*, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Tableau P- 16b : Opinion sur les politiques et participation suivant le quartile de revenu

% de ceux qui :	1 ^{er} quartile	2 ^e quartile	3 ^e quartile	4 ^e quartile	Ensemble	Moyenne
Opinion sur le thème de la pauvreté						
Estime lutte contre la pauvreté prioritaire	92,7	93,0	94,2	95,5	93,8	92,8
Opinion sur efficacité des politiques						
Politique de lutte efficace ou à peu près efficace	58,1	59,6	62,4	62,0	60,5	58,1
Dont efficace et orientation claire	18,8	19,0	20,6	22,1	20,1	17,7
Politique non efficace	41,9	40,4	37,6	38,0	39,5	41,9
Information et participation						
Informé sur le DSRP	9,9	11,6	16,9	27,6	16,5	19,9
A participé à l'élaboration du DSRP	1,1	1,5	1,9	3,4	2,0	2,3

Sources : Enquêtes 1-2-3, module *Différentes dimensions de la pauvreté*, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Bien que nous ne disposions pas des éléments détaillés pour explorer les griefs de la population à l'égard des mesures appliquées pour lutter contre la pauvreté, l'examen du mode d'élaboration des politiques permet de prolonger l'analyse. Le verdict des habitants des huit métropoles notifiant la faible adéquation des politiques à l'objectif de lutte contre la pauvreté pourrait résulter de la participation très limitée de la population à l'élaboration du Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP). Pourtant, comme nous l'avons déjà souligné, la participation est mise en avant comme un des principes de base des DSRP et comme une condition de réussite des stratégies mises en œuvre. Certes, les contraintes en termes de moyens (ressources humaines et financières) et la nouveauté du processus – il s'agit d'une première expérience – pourraient expliquer le fait qu'en moyenne 2 % seulement des citoyens des huit capitales économiques ont été directement impliqués dans l'élaboration du DSRP. Mais le constat révèle l'importance des lacunes dans la pratique relativement aux objectifs de l'initiative DSRP.

La faiblesse de l'effort consenti en termes de communication pour informer sur le DSRP est encore moins compréhensible compte tenu du principe de transparence qui est moins difficile à mettre en œuvre. Moins de 20 % estiment être informés sur le processus d'élaboration du DSRP, alors que 80 % de la population de ces villes déclarent suivre les nouvelles, plus du tiers le suivant régulièrement.

En conclusion, si le caractère prioritaire des stratégies de lutte contre la pauvreté ne fait aucun doute, les citoyens se montrent plus dubitatifs, au-delà des principes, quant à l'efficacité réelle des politiques et leur niveau d'information et de participation à leur définition et à leur mise en œuvre reste limité. Sur ce dernier point, on mesure le chemin qui reste à parcourir pour que le principe du processus participatif soit réellement appliqué sur le terrain. Le respect de ce principe aiderait sans doute à mieux tenir compte des multiples dimensions de la pauvreté dont les implications en termes de politique sont encore loin d'être pleinement pris en considération.

2. GOUVERNANCE

Le concept de gouvernance reste à ce jour encore flou et de nombreuses acceptions coexistent à l'échelle internationale (voir introduction). Néanmoins et quelle que soit l'approche considérée, deux aspects liés à la gouvernance font aujourd'hui consensus. D'une part, il existe un dénominateur commun à toutes les approches, théoriques et empiriques, portant sur la gouvernance, à savoir la manière dont l'Etat (central ou local) mène les affaires publiques. On retrouve sous ce chapeau, les questions de transparence de la gestion et de l'allocation des ressources, de corruption, d'Etat de droit, d'*accountability* (nécessité de rendre des comptes), d'équité dans l'accès aux services publics, de participation des populations, d'appropriation des politiques, de qualité des institutions, de périmètre de l'Etat, etc. Le mode de fonctionnement des institutions publiques est donc au cœur de la problématique de la gouvernance, même s'il n'en constitue qu'un élément. C'est donc sur ce point que l'enquête a été orientée. D'autre part, même si le lien de causalité est toujours en débat (par exemple, sont-ce les dividendes de la croissance qui permettent de mobiliser des fonds pour améliorer la gouvernance ou au contraire la « bonne gouvernance » est-elle un des facteurs de la croissance ?), la corrélation entre gouvernance et développement est avérée. L'accent mis sur la gouvernance au niveau international s'est traduit dans chacun des huit pays par la mise en place depuis quelques années de politiques et de programmes spécifiques sur ces questions. On les retrouve comme un des axes fondateurs des stratégies de lutte contre la pauvreté et certains pays ont même élaboré des politiques exclusivement ciblées sur la gouvernance (comme par exemple au Sénégal, le *Programme National de Bonne Gouvernance*).

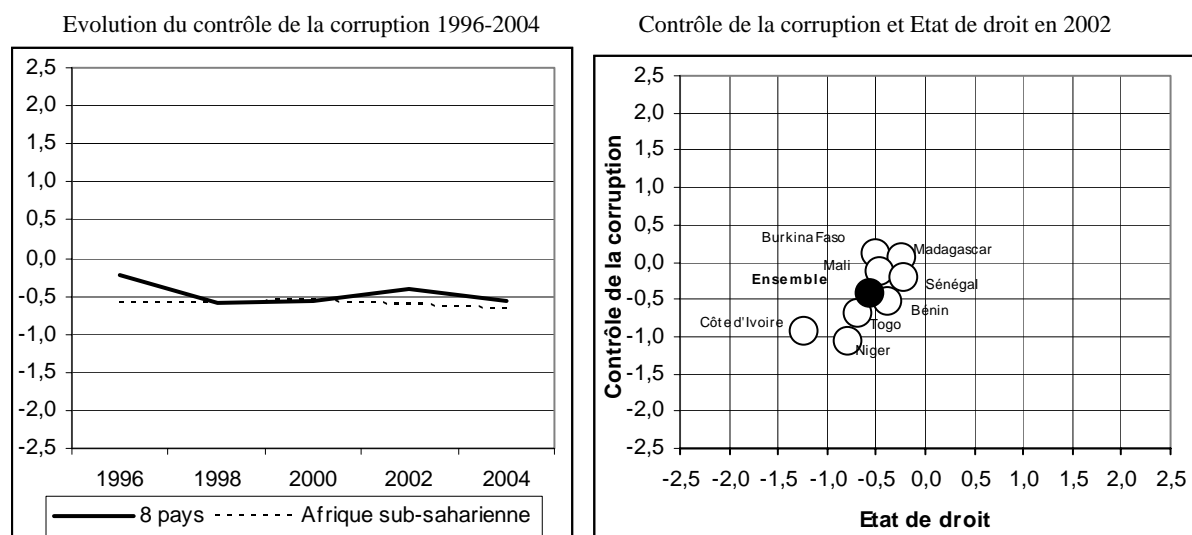
En lien avec l'intérêt affiché pour les questions de gouvernance, un certain nombre d'indicateurs et de bases de données internationales ont été développés. Ces dernières jouent un rôle de plus en plus important, notamment dans l'allocation de l'aide publique au développement. L'analyse de la position relative des pays étudiés dans ces bases internationales permet de dégager un certain nombre de « faits stylisés ». Il ne s'agit pas ici de procéder à une revue exhaustive des bases existantes, mais de donner un aperçu des résultats auxquels elles conduisent. Nous avons retenu la base développée par Kaufmann, Kraay et Mastruzzi (2005) qui est de loin la plus complète, aussi bien en termes de couverture spatiale et temporelle (209 pays, de 1996 à 2004), qu'en termes de sources de base et

d'indicateurs. Six indicateurs sont ainsi proposés (Voice and Accountability, Political Instability, Government Effectiveness, Regulatory Burden, Rule of Law, Control of Corruption), correspondant à différentes dimensions de la gouvernance.

Moyennant les réserves de rigueur clairement énoncées par les auteurs concernant les problèmes de comparabilité des indicateurs, d'un pays à l'autre et surtout dans le temps, quelques conclusions générales se dégagent. En premier lieu, les pays étudiés font plutôt moins bien que la moyenne mondiale, comme le montre par exemple leurs performances en matière de contrôle de la corruption et de respect de l'Etat de droit (tableau G-0 ; mais ce résultat est également vrai pour tous les autres indicateurs). En second lieu, sur la période considérée (1996-2004), on n'observe aucune tendance à l'amélioration de la situation (elle a au contraire tendance à se détériorer, même si le recul des indicateurs n'est pas statistiquement significatif) et ce malgré la multiplication des politiques en faveur de la bonne gouvernance. Cette tendance s'explique largement par la dégradation en Côte d'Ivoire, qui elle est en revanche significative. De ce point de vue, la situation ne s'écarte pas sensiblement de celle observée pour l'ensemble de l'Afrique sub-saharienne. Par construction (les indicateurs sont centrés et normalisés) l'évolution d'une année à l'autre doit être interprétée comme la variation de la position d'un pays par rapport à la moyenne, et non comme une amélioration ou une dégradation dans l'absolu. Cependant, Kaufmann, Kray et Mastruzzi (2005) soulignent qu'il y a peu de raison de penser que la gouvernance se soit améliorée à l'échelle mondiale sur la période en question.

Enfin, si les résultats sont différents d'un pays à l'autre (par exemple, dans le domaine de l'Etat de droit, le Niger et la Côte d'Ivoire sont plus mal classés que le Sénégal, le Mali, Madagascar ou le Burkina Faso), les écarts sont relativement faibles et loin d'être toujours significatifs. Ainsi par exemple, en 2002, le Niger est le pays où le contrôle de la corruption est le moins bien assuré (avec un indicateur de -1,06). Au seuil de 95 %, seuls trois pays font mieux : le Burkina Faso, Madagascar et le Sénégal. En dépit d'un meilleur score, le contrôle de la corruption en Côte d'Ivoire (-0,92), au Togo (-0,68) et au Bénin (-0,52) n'est pas significativement différent de celui du Niger. Même le Mali, qui, avec un score de -0,11, fait pourtant mieux que le Sénégal (-0,19), ne peut pas être différencié du Niger. En 2000, aucun des huit pays ne peut être distingué l'un de l'autre du point de vue du contrôle de la corruption, bien que l'indicateur varie d'un minimum de -0,84 au Niger à un maximum de 0 au Bénin. Ce résultat s'explique par la réduction du nombre de sources de base ayant servi pour le calcul de l'indicateur agrégé, ce qui a pour effet d'accroître l'intervalle de confiance correspondant.

Graphique G- 0 : Indicateurs de gouvernance en Afrique et dans le monde



Source : Kaufmann, Kray, Mastruzzi, 2005. Les indicateurs varient sur une échelle de -2,5 (minimum de « gouvernance ») à 2,5 (respectivement maximum). Pour l'agrégat « 8 pays » et « Afrique sub-saharienne », il s'agit d'une moyenne non pondérée sur les pays.

Finalement, même dans leur version la plus aboutie à ce jour, les indicateurs internationaux de gouvernance présentent de sérieuses limites. D'une part, étant basés sur des déclarations subjectives d'experts ou d'hommes d'affaires, ils nous renseignent peu sur le point de vue des citoyens de base, et encore moins sur les défaillances de la gouvernance au quotidien, résultant de l'interaction entre l'Etat

et la population. D'autre part, ces indicateurs composites, en constituant des agrégats hétéroclites, sont au bout du compte de peu d'usage pour informer les politiques.

Il n'en reste pas moins que l'idée selon laquelle l'administration fonctionne mal dans les pays africains, et que semble valider les résultats présentés ci-dessus, ne saurait être contestée. C'est d'ailleurs ce constat qui a conduit la plupart des pays à mettre réformes de l'administration publique. Cependant, pour dépasser la faiblesse des indicateurs agrégés, il convient d'asseoir l'état des lieux sur des indicateurs plus fiables et plus pertinents. En effet, stigmatiser l'inefficacité des services publics n'est bien souvent qu'un lieu commun, dont il n'est pas scientifiquement légitime de se satisfaire. Pour fonder le diagnostic, il faudrait pouvoir mesurer la productivité de l'administration. Or la nature non-marchande des activités et leur finalité économique (création d'externalités positives) sont autant d'obstacles à l'élaboration de concepts et d'indicateurs empiriques d'efficacité des services publics. Nous n'avons évidemment pas la prétention d'avoir trouvé la solution idéale à cette question théorique, sur laquelle bute depuis toujours la science économique. En revanche, nous tenterons d'étayer notre analyse en nous appuyant sur des données empiriques originales, collectées par l'enquête 1-2-3, exceptionnellement riches pour l'Afrique. En premier lieu, le degré de satisfaction des usagers fournit une mesure indirecte de la performance de l'administration. En tant que bénéficiaires potentiels des services publics, on doit pouvoir apprécier, à travers leurs opinions, si l'administration remplit effectivement sa mission. En second lieu, il est nécessaire de compléter cette mesure subjective par des indicateurs plus objectifs, a priori moins volatiles. En effet, pour un même niveau de prestation, les administrés peuvent se montrer plus ou moins satisfaits, en fonction de leurs attentes.

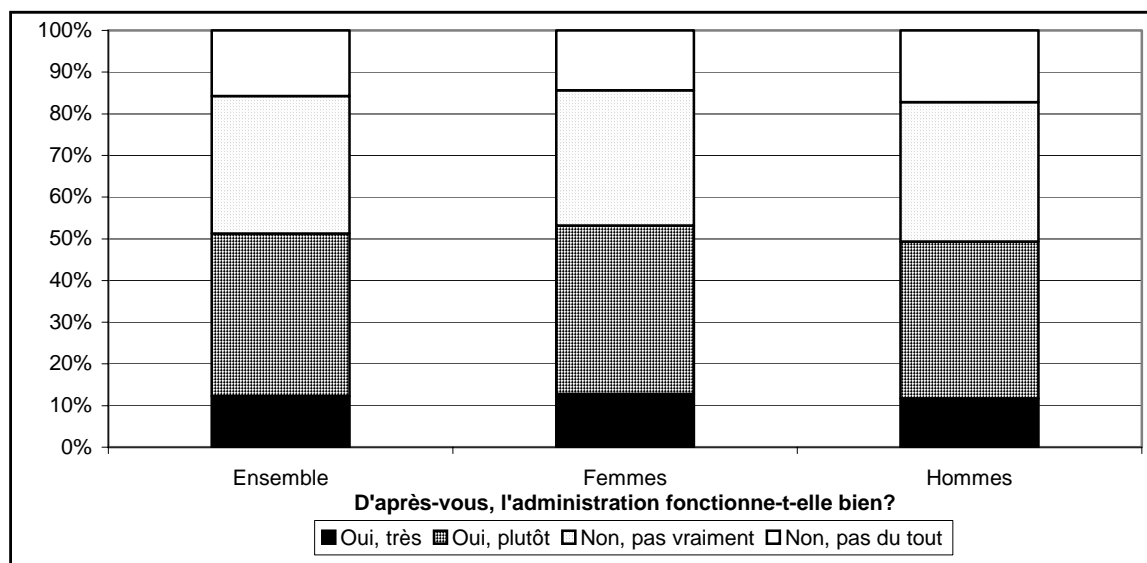
Ce chapitre est composé de quatre parties, qui examinent d'abord la confiance des citoyens dans leurs institutions, notamment publiques, et leurs perceptions des principales sources de dysfonctionnements de l'administration. Sont ensuite explorées, à partir de mesures objectives et d'expériences vécues, les questions de la corruption et de l'absentéisme des fonctionnaires. La troisième partie s'interroge sur les possibilités de réforme des services publics. Grâce à l'enquête, il est possible de distinguer des mesures susceptibles d'obtenir un large assentiment populaire, sur lequel bâtir des coalitions favorables à leur mise en œuvre, de réformes moins consensuelles, voire impopulaires, et donc qui peuvent entraîner de fortes résistances de la part de certains segments de la société. Enfin, la problématique plus générale du rôle de l'Etat comme acteur du développement est abordée, en liaison avec les grandes orientations économiques en vigueur dans le monde et les réformes qui visent à en changer le périmètre (quel Etat et pour quoi faire ?).

2.1. Des indicateurs subjectifs : la perception des usagers

2.1.1. Une confiance mitigée dans les institutions publiques...

Le jugement des citoyens de la région sur le fonctionnement de l'administration publique est mitigé. En moyenne, un peu plus de la moitié (51 %) la jugent efficace, contre 49 % qui émettent un avis contraire. En fait, lorsqu'on analyse les résultats en détail, le diagnostic est plus nuancé. En effet parmi la courte majorité des optimistes, seulement 12 % se montrent pleinement satisfaits (« *l'administration fonctionne très bien* ») tandis que 39 % pensent que, dans l'ensemble, elle remplit son rôle mais émettent quelques réserves (« *elle fonctionne plutôt bien* »). Symétriquement, la grande majorité de ceux qui portent une appréciation négative lui accordent quelques crédits, 33 % affirmant qu'« *elle ne fonctionne pas vraiment bien* », alors que 16 % adoptent une position radicale en considérant que sa performance est très mauvaise.

Graphique G- 1 : Perception du fonctionnement de l'administration selon le genre



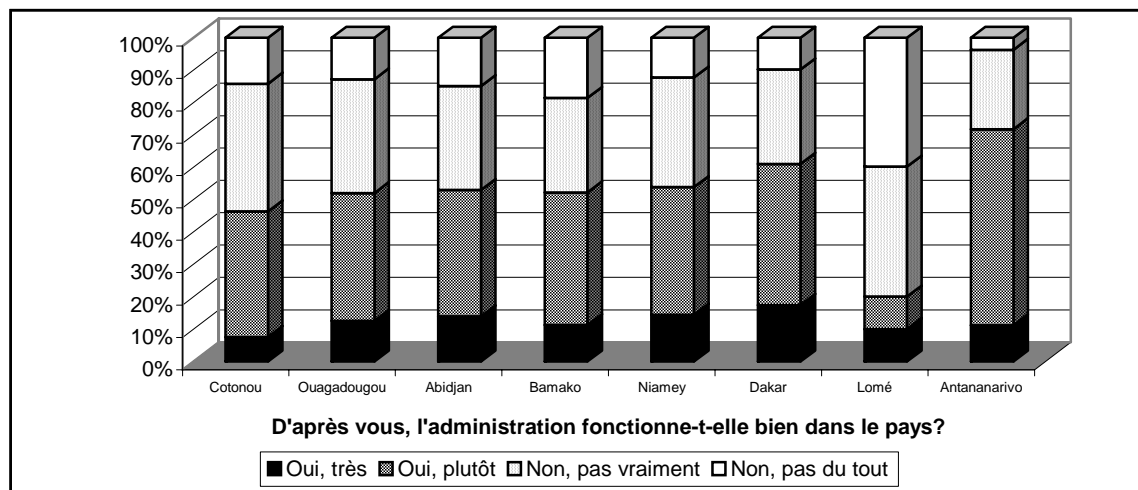
Sources : Enquêtes 1-2-3, module Gouvernance, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Malgré des rôles sociaux différenciés, qui auraient pu induire un rapport très différent à l'administration, l'opinion des femmes sur ce plan est similaire à celle des hommes, même si elles sont en moyenne un peu moins critiques (avec 53 % et 49 % d'opinions favorables respectivement). Si la perception du fonctionnement de l'administration varie peu avec le revenu, elle a tendance à se détériorer avec le niveau d'étude. Alors que 55 % de ceux qui n'ont pas été à l'école affirment que les services publics sont globalement efficaces, ils ne sont que 41 % chez ceux qui ont fréquenté l'université.

Cette opinion en demi-teinte affecte directement le niveau de confiance que la population accorde aux institutions publiques. Prise globalement, 55 % des adultes de la région font confiance à l'administration (en général) dans l'accomplissement de sa mission. Logiquement, le diagnostic porté sur l'efficacité pèse sur le niveau de confiance à l'égard de l'administration. Ce dernier chute de 92 % à 18 % lorsqu'on passe de ceux pour qui « l'administration fonctionne très bien » à ceux qui pensent le contraire.

La situation est assez similaire dans tous les pays, à deux exceptions près : Madagascar et le Togo. Le premier se caractérise par une bonne perception du fonctionnement de l'administration (72 % des Tananariviens jugeant qu'elle fonctionne de manière satisfaisante), alors que le second se distingue au contraire par une dénonciation massive des Loméens de leur services publics, dont 80 % ont une perception négative (pour 40 % d'entre eux, l'administration fonctionne même « très mal »). Dans les six autres métropoles, la proportion de globalement satisfaits oscille autour de la moyenne, de 46 % à Cotonou à 61 % à Dakar. Dans tous les cas, il convient de souligner que la part des « très satisfaits » de l'administration est toujours inférieure à 20 %, ce qui montre l'ampleur des progrès à accomplir sur le chemin de l'efficacité administrative.

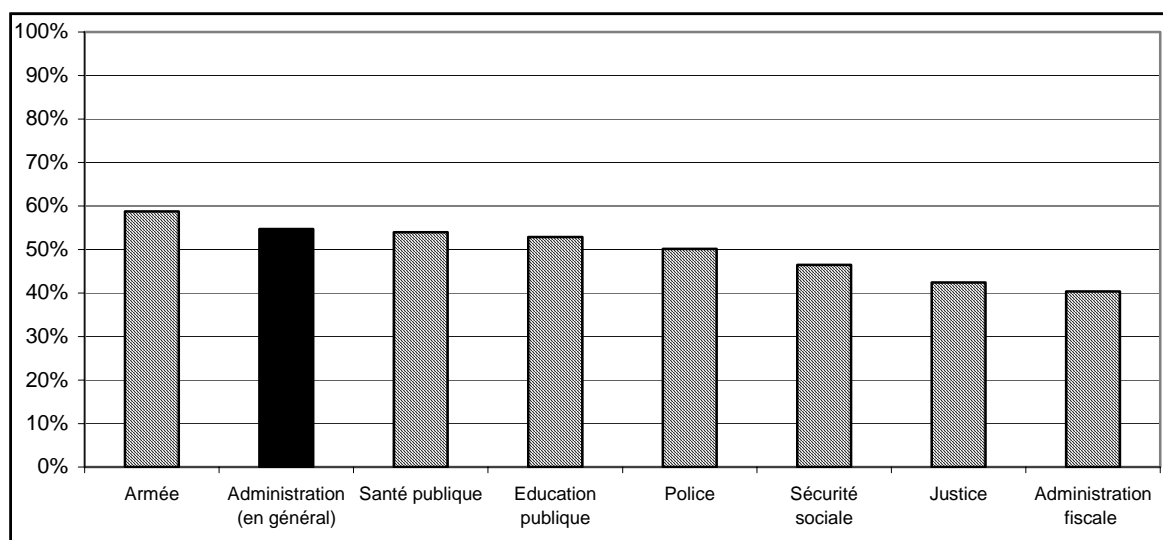
Graphique G- 2 : Perception du fonctionnement de l'administration par pays



Sources : Enquêtes 1-2-3, module Gouvernance, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Cependant, l'indice agrégé de la perception du fonctionnement de l'administration est une moyenne qui cache de fortes disparités suivant le type de services. Parmi les sept administrations considérées, l'armée est la plus appréciée, avec un niveau de confiance de 59 %, suivie de près par les services sociaux (systèmes publics d'éducation et de santé) dont les indices de satisfaction atteignent respectivement 55 % et 54 %. La police compte autant de satisfaits que d'insatisfaits, tandis que le niveau de confiance dans le système de sécurité sociale n'atteint que 47 %. Cette défiance peut s'expliquer par le fait que de larges pans de la population ne sont pas couverts (seule une partie des salariés du secteur privé formel, public et privé, est prise en charge) et que le niveau des prestations offertes est faible. Enfin, le système judiciaire et l'administration fiscale (impôts et douanes) sont en ligne de mire puisqu'une nette majorité (de l'ordre de 60 %) ne leur font pas confiance. Ces résultats ne sont pas étonnants compte tenu de la corruption qui y règne (voir ci-dessous).

Graphique G- 3a : Indices de confiance dans les institutions publiques

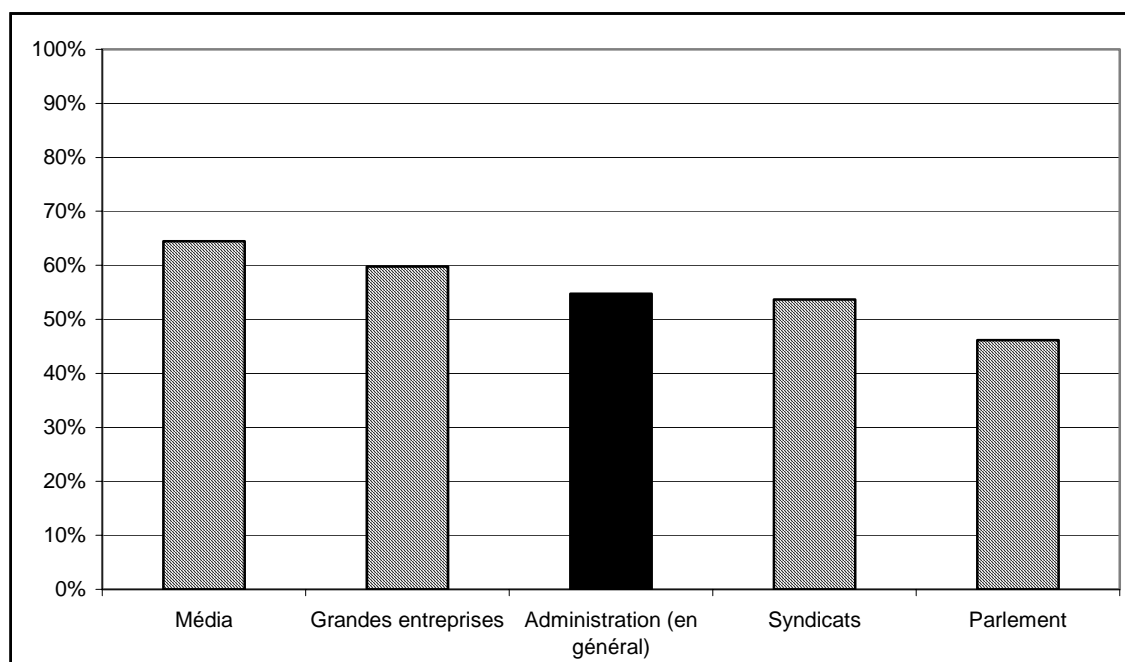


Sources : Enquêtes 1-2-3, module Gouvernance, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs. Les modalités « très confiance » et « plutôt confiance » ont été agrégées. La confiance dans l'armée n'a pas été posée à Dakar.

Le niveau de confiance dans l'administration publique peut être mis en regard d'autres types d'institutions. Cette comparaison montre que cette dernière ne s'en tire pas trop mal. Les grandes entreprises et surtout les médias enregistrent des taux de satisfaction supérieurs à l'administration en général, avec respectivement 64 % et 60 %. En revanche, les syndicats sont légèrement moins bien notés avec 54 %. Enfin, l'Assemblée nationale ferme la marche, avec seulement 46 % d'opinions

favorables, soit à peine plus que la justice et le fisc. Cette piètre performance s'explique par le discrédit généralisé de la classe politique et les dysfonctionnements de la représentation démocratique dans la région (voir chapitre III sur la démocratie)

Graphique G- 3b : Indices de confiance dans l'administration en regard d'autres institutions



Sources : *Enquêtes 1-2-3*, module *Gouvernance*, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs. Les modalités « très confiance » et « plutôt confiance » ont été agrégées.

En fait cette image globale de la confiance dans les institutions cache peut être plus la réalité qu'elle ne la révèle, tant celles-ci sont dépendantes du contexte spécifique, historique, culturel, national dans lequel elles se sont construites et elles sont immergées. Pour chaque pays, le tableau G-2P établit le palmarès des trois institutions en qui les habitants de chaque ville ont le plus confiance, et les trois institutions en qui ils ont le moins confiance. Un certain nombre de caractéristiques nationales sont mises en lumière autour d'un socle commun. Dans le haut du tableau, les médias apparaissent en général en très bonne place. Cette position enviable vient consacrer le mouvement de libération de l'information qui dans la plupart des pays a accompagné le processus de démocratisation. Liberté et pluralité de la presse sont des valeurs hautement appréciées par les citoyens de la région, qui se montrent plutôt satisfaits de sa mise en application en pratique. Une seule exception à cette règle : la Côte d'Ivoire, où les médias sont largement décriés. Là encore, ce phénomène est en grande partie explicable par le rôle négatif qu'ils ont joué dans la crise, en contribuant à attiser les passions ethniques et politiques et de ce fait à accroître les tensions (Roubaud, 2003). De façon plus surprenante, l'armée inspire souvent confiance aux citoyens de la région. Ils y voient sans doute un garant de l'unité nationale, valeur à laquelle ils sont profondément attachés. Ici aussi, il y a une exception, le Togo : moins d'un quart des Loméens font confiance à l'armée, dans un contexte de défiance généralisée dans les institutions du pays. Cette particularité trouve son origine dans le rôle de soutien partisan à un pouvoir non démocratique, massivement condamné par la population. Parmi les exemples de spécificités nationales, on citera la confiance accordée aux syndicats au Niger et au Burkina Faso, aux services sociaux (santé, éducation) à Madagascar et dans une moindre mesure au Sénégal et au Bénin.

A l'autre extrémité du spectre, dans la plupart des pays, les administrations fiscale et judiciaire ont, sans surprise, une image très dégradée. Cette opinion est à mettre en relation avec la grande difficulté de faire appliquer l'égalité de tous devant la loi, qui apparaît systématiquement comme le principe démocratique le moins respecté au quotidien (voir chapitre III, Démocratie). Egalement, la représentation nationale (Assemblée nationale, Parlement) engendre dans une majorité de pays un rejet important, situation d'autant plus paradoxale qu'à la différence de toutes les autres institutions mentionnées, il s'agit de la seule qui résulte d'un processus de sélection démocratique. Dans deux des

huit pays, le Parlement occupe la dernière place du classement, à des niveaux il est vrai très différents : au Sénégal, où 48 % des Dakarais affichent leur confiance dans l'Assemblée nationale et surtout au Togo, où ce taux ne dépasse pas 12 % ! Le cas du Togo, nous l'avons vu, est atypique, dans la mesure où la défiance dans les institutions aussi bien politiques qu'étatiques est généralisée, mettant en lumière un problème général de gouvernance dans ce pays. Enfin, il convient de mentionner les cas critiques du système éducatif au Mali et de santé au Niger, alors même que les secteurs sociaux sont censés être au cœur des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté.

Tableau G- 1 : Niveau de confiance : palmarès des 3 premières et des 3 dernières institutions par pays

Afrique de l'Ouest								Madagascar	
Cotonou	Ouagadougou	Abidjan	Bamako	Niamey	Dakar	Lomé		Antananarivo	
Institutions recueillant le plus de confiance									
Média : 68%	Média : 76%	Parlem : 67%	Armée : 77%	Média : 72%	Média : 76%	Firmes : 54%	Educ. : 87%		
Armée : 59%	Armée : 70%	Firme : 66%	Média : 77%	Syndic : 63%	Police : 65%	Police : 36%	Santé : 83%		
Educ. : 56%	Syndic : 67%	Adm. : 58%	Firme : 68%	Firme : 63%	Santé : 65%	Educat. : 34%	Média : 83%		
Institutions recueillant le moins de confiance									
Adm. : 42%	Parlem : 48%	Police : 38%	Fisc : 48%	Justic : 41%	SecSoc : 55%	SecSoc : 22%	Syndic. : 49%		
Justice : 36%	Fisc : 46%	Média : 35%	Justice : 46%	Parlem : 38%	Fisc : 50%	Justice : 18%	Firme : 49%		
Fisc : 31%	Justice : 44%	SecSoc : 31%	Educat. : 35%	Santé : 38%	Parlem. : 48%	Parlem. : 12%	Fisc : 39%		

Sources : Enquêtes 1-2-3, module Gouvernance, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Le regard nuancé sur l'administration est partagé par toutes les couches de la population. Pour aucune d'entre elles, les services publics recueillent plus des deux tiers de suffrages positifs. De plus, la proportion d'insatisfaits est quasiment constante, quelles que soient les caractéristiques socio-économiques considérées : hommes ou femmes, jeunes ou vieux, éduqués ou non, natifs ou migrants, riches ou pauvres, fonctionnaires ou chômeurs partagent la même opinion.

Tableau G- 2 : Indices de confiance dans certaines institutions suivant le niveau de revenu

	%	Total	Fonctionnaires	Quartiles de revenus par tête			
				1 ^{er} quartile	2 ^{ème} quartile	3 ^{ème} quartile	4 ^{ème} quartile
L'administration fonctionne bien		51,1	52,0	52,1	53,0	51,3	48,1
A confiance dans l'administration		54,6	54,8	54,7	56,2	54,8	52,8
A confiance dans les médias		64,4	62,3	64,5	65,5	64,5	63,1
A confiance dans le parlement		46,1	44,2	46,3	47,1	45,8	45,3
A confiance dans le système judiciaire		42,4	41,1	43,1	43,2	42,9	40,4

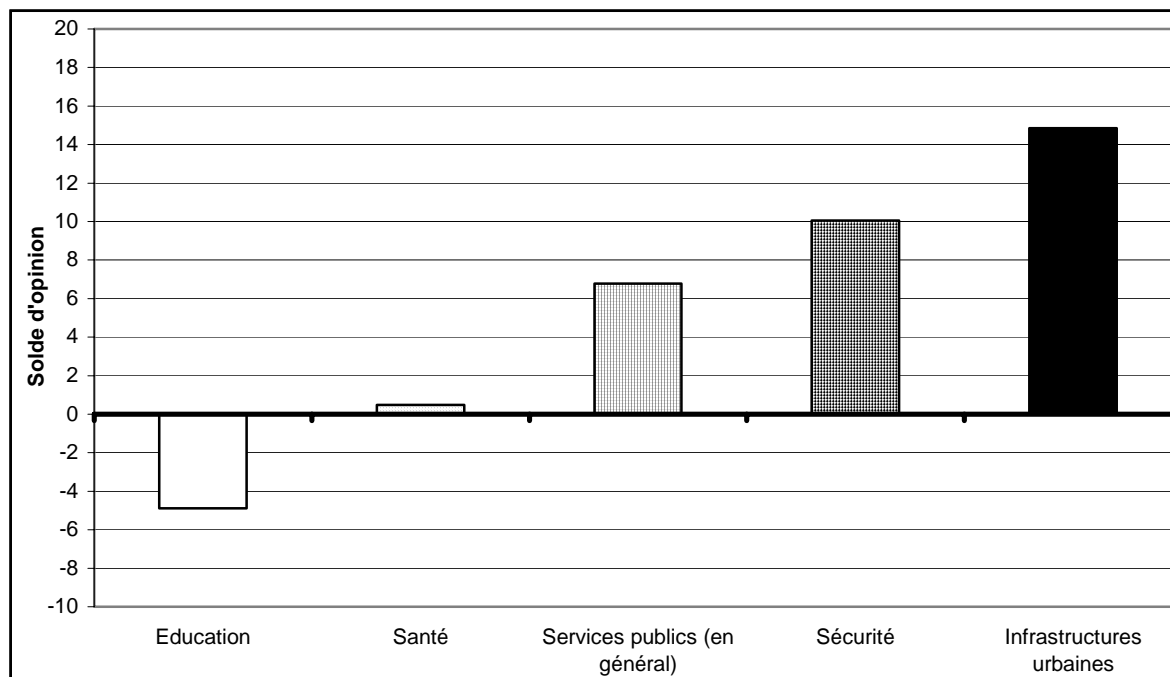
Sources : Enquêtes 1-2-3, module Gouvernance, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

2.1.2. ... accompagnée d'une légère amélioration de la perception du fonctionnement de l'administration...

En soi, le niveau de confiance dans l'administration est difficile à interpréter. Pour étalonner cet indicateur en l'absence de séries temporelles, l'enquête permet non seulement de le comparer à celui obtenu pour d'autres types d'institutions, mais aussi d'apprécier l'évolution de la perception du fonctionnement de l'administration au cours de l'année précédant l'enquête. Dans l'ensemble, la dynamique des services publics est favorablement orientée. En moyenne, près d'un tiers des habitants (32 %) dans chaque métropole est convaincu que l'administration en général fonctionne mieux que l'année précédente. Ce pourcentage atteint même 44 % pour les infrastructures urbaines. A contrario, un quart des habitants dénoncent une dégradation du fonctionnement de l'administration sur la même période, et cette proportion atteint 34 % dans l'éducation. La technique du solde d'opinion largement utilisée dans les enquêtes de conjoncture permet d'obtenir un panorama synthétique de la situation (voir annexe méthodologique). Le bilan global est légèrement positif, puisque les services publics en général sont crédités d'un solde de +7 points, soit une légère amélioration d'une année sur l'autre. Le diagnostic porté sur l'ensemble des services publics correspond en fait à la synthèse de dynamiques variables suivant le type d'administrations, certaines faisant mieux que d'autres. Avec un solde d'opinion de +15 points, le secteur des infrastructures urbaines apparaît comme celui qui a enregistré la plus forte amélioration. La sécurité publique a elle aussi amélioré son image (+10 points). En revanche, l'évolution des secteurs sociaux est moins satisfaisante, puisqu'on enregistre une stagnation dans la santé et que la situation s'est même dégradée pour l'éducation (-5 points). Ce bilan est d'autant

plus problématique que les DSRP ont tous identifié ces secteurs comme des éléments centraux des politiques de réduction de la pauvreté.

Graphique G- 4 : Evolution de la perception du fonctionnement des services publics



Sources : *Enquêtes 1-2-3*, module *Gouvernance*, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

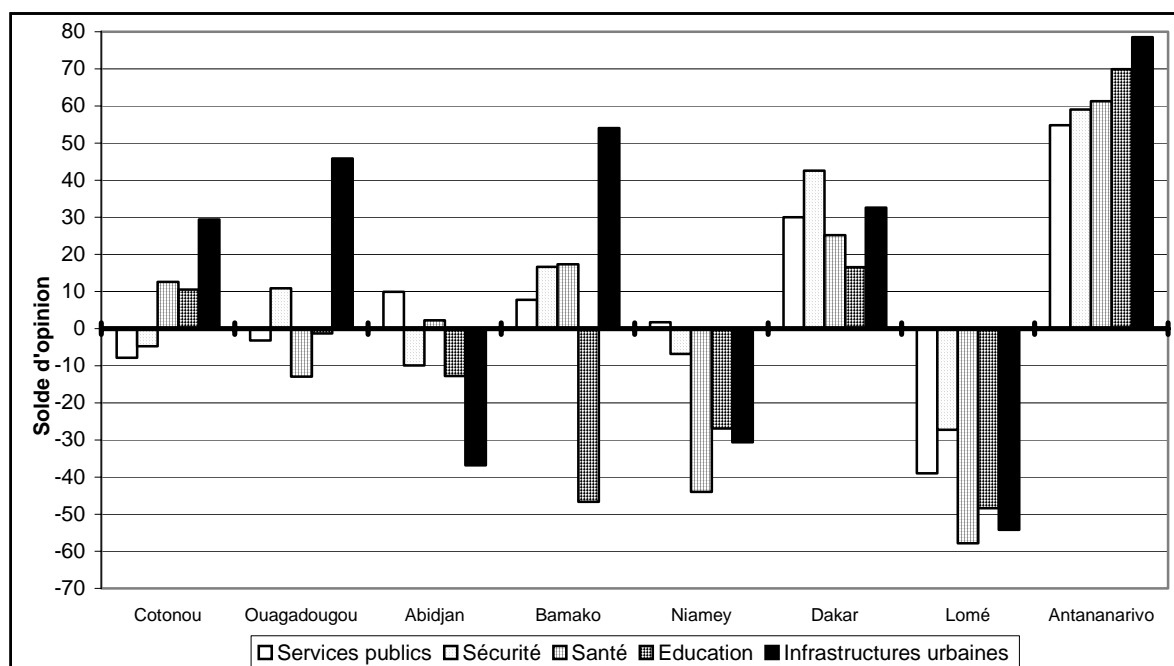
Encore une fois, toutes les catégories de population partagent la même vision de la situation. En fait, seule l'évolution de la sécurité publique enregistre une différence d'appréciation suivant le niveau de revenu, les plus riches étant légèrement plus nombreux à penser que la situation s'est améliorée. Le solde est de + 8 points dans le quartile le plus pauvre et de + 15 points pour le quartile le plus élevé. Cet écart est peut-être explicable par le fait que les plus riches sont plus sensibles aux questions de sécurité, même s'ils ne sont pas toujours les premières victimes de la criminalité (voir chapitre I, *Multiplis dimensions de la Pauvreté*).

En fait, la situation moyenne au niveau régional ne permet pas d'évaluer correctement les dynamiques nationales, qui peuvent montrer de grandes divergences en fonction à la fois des priorités des politiques et de leur degré de réussite. La désagrégation par pays met effectivement en lumière des évolutions très contrastées. Si l'on s'intéresse d'abord aux dynamiques globales, tout oppose le Togo, où la situation se détériore sur tous les fronts et Madagascar où au contraire, un optimisme généralisé est de rigueur. A Lomé, le bilan est catastrophique dans tous les domaines, avec des soldes négatifs dépassant -50 points dans les secteurs sociaux et les infrastructures urbaines. Seule, la sécurité en ville semble être relativement épargnée, même si la dynamique est également négative (-30 points). Madagascar au contraire montre l'exemple d'une sortie de crise réussie. Avec un solde d'opinion de +79 points, le secteur des infrastructures urbaines apparaît comme celui qui a enregistré la plus forte amélioration. Suivent les systèmes d'éducation (+70 points) et de santé (+61 points), confirmant la confiance des citoyens exprimée plus haut. Après les graves troubles liés à la crise de 2002, la sécurité publique a elle aussi restauré son image (+59 points). Enfin, même si elle est moins bien placée, l'administration en général est également sur une pente favorable (+55 points).

Quant aux autres villes, le bilan est plus nuancé. Il est globalement favorable à Dakar, tout particulièrement en termes de sécurité publique. A Abidjan, la crise ivoirienne est encore à l'œuvre, les infrastructures étant les plus affectées. A Niamey, l'évolution est plutôt négative dans la plupart des domaines, surtout pour le système de santé, tandis qu'on retrouve la contre-performance de l'enseignement public à Bamako. Dans l'ensemble, il semble que les infrastructures urbaines constituent le secteur où l'amélioration a été la plus fortement ressentie, cinq des huit pays affichant des soldes positifs très élevés, de + 30 à + 80 points. Les trois pays qui n'arrivent pas à tirer leur

épinglé du jeu dans ce domaine sont le Niger (-31 points), la Côte d'Ivoire (-37) et le Togo (-54). Il serait particulièrement intéressant d'établir un parallèle entre ces résultats et les politiques qui ont été menées, pour voir dans quelle mesure elles peuvent expliquer l'état de l'opinion sur ce plan.

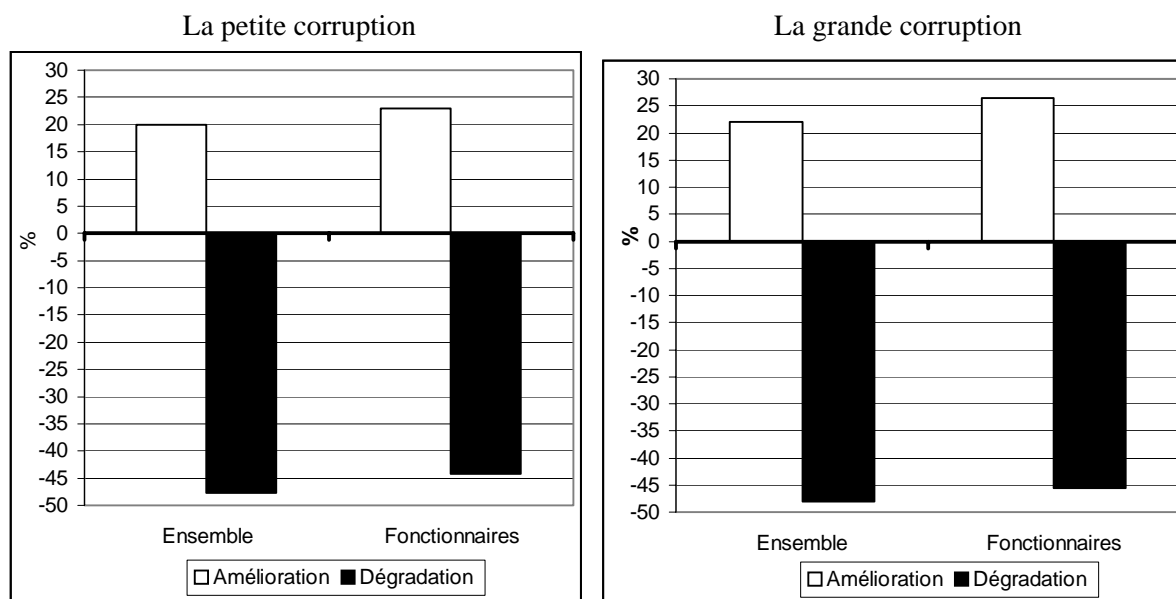
Graphique G- 5 : Evolution de la perception du fonctionnement des services publics par pays



Sources : Enquêtes 1-2-3, module Gouvernance, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

La perception de l'évolution de la corruption constitue un élément explicatif des critiques formulées à l'égard de l'administration. Et sur ce front, le bilan est plutôt négatif. Ainsi en moyenne sur l'ensemble des métropoles, environ un adulte sur cinq affirme que la corruption sous toutes ses formes (petite corruption ou corruption au sommet de l'Etat) a baissé au cours de l'année. Mais parallèlement, près de la moitié d'entre eux (48 %) pensent au contraire que la petite corruption a gagné du terrain. Recomposé grâce au solde d'opinion, le diagnostic dominant est que la corruption sévit avec plus d'acuité dans la région que précédemment. Au niveau global, on observe peu de différences suivant que l'on traite de la grande ou de la petite corruption, les citoyens percevant les phénomènes comme liés. Il est intéressant de noter que les fonctionnaires partagent la même appréciation que l'ensemble de leurs concitoyens quant à l'évolution de la corruption. Mais, si d'un côté on peut penser que leur point de vue est mieux informé puisqu'ils connaissent le phénomène de l'intérieur pour y être confrontés au quotidien dans le cadre de leurs activités professionnelles, de l'autre on peut s'interroger sur la fiabilité de leur réponse dans la mesure où certains d'entre eux sont à la fois juge et partie dans cette affaire.

Graphique G- 6 : Evolution de la perception de la corruption



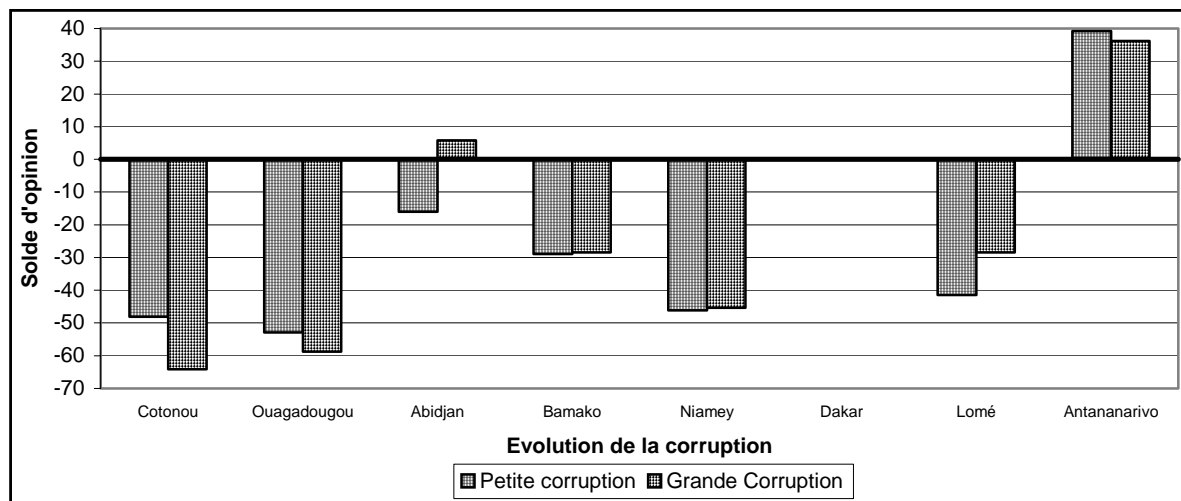
Sources : *Enquêtes 1-2-3*, module *Gouvernance*, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs. La question n'a pas été posée à Dakar.

La désagrégation par pays confirme le diagnostic précédent. Dans six des sept métropoles où la question a été posée (à l'exception de Dakar), l'évolution de la perception de la corruption est négative. Le phénomène est particulièrement marqué au Bénin et au Burkina Faso où le solde d'opinion atteint des niveaux très élevés : -48 et -53 points pour la petite corruption. Le solde est encore plus dégradé pour la grande corruption avec -64 et -59 points respectivement. Au Niger, au Mali et au Togo, le solde est un peu moins défavorable, tout en restant très négatif. Le cas du Togo mérite d'être souligné. A la différence des autres indicateurs de gouvernance, pour lesquels le pays se trouve dans une situation très différente des autres, il rentre dans le rang dans le domaine de la corruption. Ceci peut signifier que la corruption n'est pas la cause principale du pessimisme des Loméens à l'égard de leur administration et de leur régime politique. Nous aurons confirmation de cette hypothèse lorsque nous analyserons l'incidence objective de la corruption. Quoiqu'il en soit, dans tous ces pays, les citoyens sont convaincus que la corruption gagne du terrain, aussi bien au quotidien qu'au sommet de l'Etat. Ces résultats sont d'autant plus inquiétants que la lutte contre la corruption est partout devenue un thème central des politiques d'amélioration de la gouvernance, notamment à travers les DSRP. En conséquence, l'enquête montre que ces actions sont mal perçues : au mieux la communication sur cette question est mal faite et au pire les politiques sont inefficaces. Dans tous les cas, il est urgent d'agir.

Deux pays se distinguent de l'ensemble sur ce point. En Côte d'Ivoire, le solde de la petite corruption est bien négatif, mais faiblement (-16 points) ; il est même légèrement positif pour la grande corruption (+6 points). Ce résultat apparemment paradoxal compte tenu de la situation de crise du pays trouve des éléments d'explication dans la conjoncture du moment. D'une part, il convient de rappeler qu'au moment de l'enquête (en mai-juin 2002), la situation politique s'était sensiblement améliorée après le forum de réconciliation nationale, l'entrée du RDR au gouvernement et des élections locales relativement transparentes. D'autre part, le niveau moyen de nos indicateurs est le résultat d'une somme d'opinions très fortement polarisées sur une base ethnico-religieuse. L'enquête permet de prendre la mesure de ce phénomène : les ressortissants du Sud se montrent très favorables au pouvoir en place, tandis que les originaires du Nord et les étrangers, principalement du Burkina et Mali, étaient au contraire profondément pessimistes. Dans ce contexte, l'indicateur agrégé reflète la division de l'opinion publique entre deux forces d'égale importance. Enfin à Madagascar, l'analyse de la perception de l'évolution de la corruption confirme l'optimisme généralisé des Tananariviens à l'égard de leur administration. Ainsi en 2003, ils affirment majoritairement que la corruption sous toutes ses formes (petite corruption ou corruption au sommet de l'Etat) est en baisse par rapport à 2002. La

moitié d'entre eux pensent que la petite corruption a perdu du terrain. Ils sont aussi nombreux à partager le même sentiment pour la grande corruption, celle qui sévit au sommet de l'Etat. A contrario, la part de ceux qui sont convaincus qu'elle sévit avec plus d'acuité est faible (10 % et 12 % respectivement).

Graphique G- 7 : Evolution de la perception de la corruption par pays

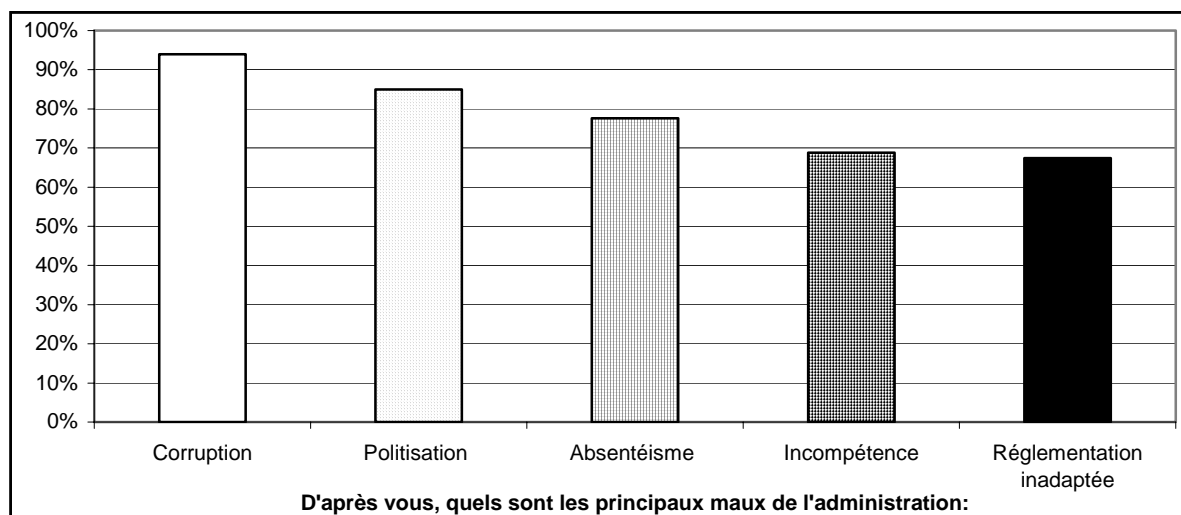


Sources : Enquêtes 1-2-3, module Gouvernance, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs. La question n'a pas été posée à Dakar.

2.1.3. ... malgré la persistance de problèmes structurels

Le jugement des citoyens de la région sur les problèmes de l'administration est sans concession et montre qu'en dépit d'évolutions conjoncturelles diverses, les services publics souffrent de défaillances structurelles. Dans l'ensemble 94 % sont convaincus que la corruption est une entrave majeure à l'efficacité de l'administration, 85 % dénoncent la politisation des postes publics et 78 % se plaignent de l'absentéisme des fonctionnaires. Si l'on ajoute que 69 % mettent en avant leur incompétence, la population semble plus mettre les dysfonctionnements sur le compte des personnes, qu'ils viennent de comportements individuels irréguliers ou d'un système organisé de « capture » de l'Etat, que sur une législation et un système de régulation mal conçus. Ils sont tout de même 67 % à considérer que la réglementation en vigueur est inadaptée au contexte national. Au total, plus de la moitié de la population (51 %) considère que les cinq problèmes pris ensemble sont à l'œuvre et se conjuguent pour dévoyer l'offre de services publics dans leur pays.

Graphique G- 8 : Perception des principaux problèmes dans l'administration



Sources : Enquêtes 1-2-3, module Gouvernance, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Les principaux problèmes de l'administration, la proportion de ceux qui s'en plaignent et l'ordre dans lequel ils apparaissent sont étonnement proches d'une métropole à l'autre. La corruption est systématiquement désignée comme la première source des dysfonctionnements rencontrés. Dans toutes les villes, plus de neuf personnes sur dix pointent la corruption, et cette proportion atteint même 95 % à Abidjan et à Lomé, 96 % à Cotonou et plus de 98 % à Antananarivo. En second lieu, la politisation et l'absentéisme se disputent les deuxième et troisième places. On remarquera que la dénonciation de l'accaparement de l'Etat par les cliques politiques est un trait commun à tous les pays, quelle que soit la nature plus ou moins démocratique des régimes en place. Ainsi par exemple, au Bénin comme au Togo, 90 % des habitants s'élèvent contre ce dévoiement du principe méritocratique. Enfin l'incompétence et l'inadaptation des réglementations ferment la marche. Sur ce point Lomé se démarque une nouvelle fois des autres villes, en stigmatisant l'inadéquation des textes en vigueur, qui se situe en troisième position. Sans doute faut-il voir dans ce résultat, le signe que les Loméens critiquent non seulement la façon dont fonctionne concrètement l'administration, mais aussi les principes formels mêmes qui la régissent.

Tableau G- 3 : Perception des principaux problèmes dans l'administration par pays

%	Afrique de l'Ouest							Madagascar	Ensemble
	Cotonou	Ouaga-dougou	Abidjan	Bamako	Niamey	Dakar	Lomé	Antananarivo	
Corruption	1. 96,0	1. 91,5	1. 94,5	1. 90,2	1. 93,1	1. 93,1	1. 95,1	1. 98,3	1. 94,0
Politisation	2. 90,0	3. 78,7	2. 78,9	2. 80,0	2. 87,9	3. 86,7	2. 90,2	4. 87,1	2. 84,9
Absentéisme	3. 79,4	2. 81,7	3. 69,1	3. 77,9	3. 74,0	2. 87,9	5. 60,4	2. 90,7	3. 77,6
Incompétence	5. 66,5	4. 59,6	4. 53,8	4. 69,8	4. 70,2	4. 75,3	4. 66,0	3. 89,0	4. 68,8
Réglementation inadaptée	4. 68,5	5. 56,2	5. 53,0	5. 66,4	5. 67,2	5. 74,4	3. 75,7	5. 77,6	5. 67,4
Les 5 à la fois	52,5	39,0	35,1	53,2	53,6	63,8	44,9	67,5	51,2

Sources : Enquêtes 1-2-3, module Gouvernance, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.
Note : en gras, l'ordre dans lequel les cinq problèmes sont mentionnés dans chaque pays, en partant du plus couramment dénoncé.

Comme précédemment, on observe très peu de différenciation des prises de position en fonction des caractéristiques socio-économiques de la population. Il est d'ailleurs intéressant de noter que les fonctionnaires eux-mêmes sont aussi nombreux que les autres à dénoncer les maux de l'administration, y compris leur propre incompétence.

Tableau G- 4 : Perception des principaux problèmes dans l'administration suivant le niveau de revenu

%	Total	Fonctionnaires	Quartiles de revenus par tête			
			1 ^{er} quartile	2 ^{ème} quartile	3 ^{ème} quartile	4 ^{ème} quartile
Corruption	94,0	94,3	93,2	93,5	94,6	94,6
Politisation	84,9	88,3	85,0	83,6	85,1	86,1
Absentéisme	77,6	77,2	77,3	76,3	77,7	79,6
Incompétence	68,8	66,5	68,4	68,8	68,5	69,5
Réglementation inadaptée	67,4	70,1	67,1	65,8	67,5	69,4

Sources : Enquêtes 1-2-3, module Gouvernance, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

2.2. Des indicateurs objectifs : corruption et absentéisme dans l'administration

Malgré leur intérêt pour mesurer l'état de l'opinion, il est nécessaire de confronter les indicateurs subjectifs de perception à des mesures objectives des dysfonctionnements potentiels de l'administration. Les critiques citoyennes à l'égard de l'administration sont-elles fondées ? L'enquête permet d'identifier au moins deux domaines qui font l'objet de manquements graves : la corruption et l'absentéisme dans la fonction publique.

2.2.1. La corruption

En premier lieu, **la corruption gangrène effectivement les rouages de l'administration**. 12 % des adultes de chacune des huit métropoles ont été directement victimes de la corruption des fonctionnaires au cours de l'année d'enquête. Les fonctionnaires ne sont pas épargnés par ce

phénomène, puisqu'ils sont même légèrement plus affectés que la moyenne (15 %). L'incidence de la corruption augmente avec le revenu. Si 9 % des adultes membres du quartile le plus pauvre ont été touchés, cette proportion ne cesse de croître pour atteindre 15 % dans le quartile le plus riche. Il convient cependant de tenir compte du fait qu'une large proportion de citoyens, estimée à un tiers, n'a pas recours aux services publics. Les raisons de cette exclusion sont complexes et contradictoires : sous-développement et manque de moyens de l'administration qui n'arrive pas à couvrir les besoins des administrés, d'un côté ; pauvreté des ménages qui n'ont pas les moyens (financiers et en temps) d'entreprendre des démarches ; mais aussi inefficacité et corruption qui peuvent conduire certains groupes, tout particulièrement les plus pauvres, à éviter les contacts avec les services publics. Lorsqu'on exclut ces populations qui vivent en marge de l'Etat, l'incidence de la corruption s'accroît sensiblement. Elle atteint 18 %, ce qui signifie que parmi ceux qui ont eu des relations avec l'administration au cours de l'année, près d'un adulte sur cinq a été victime d'au moins un acte de corruption. Finalement, même en tenant compte du différentiel de taux d'accès aux services publics, l'incidence de la corruption augmente avec le revenu.

Tableau G- 5 : Incidence et coût de la corruption suivant le niveau de revenu

%	Total	Fonctionnaires	Quartiles de revenus par tête			
			1 ^{er} quartile	2 ^{ème} quartile	3 ^{ème} quartile	4 ^{ème} quartile
Incidence (population totale)	11,8	14,7	9,2	11,1	12,2	14,9
Sans contact avec l'administration	33,9	14,0	40,5	35,7	32,5	26,2
Incidence (population touchée)	18,0	16,8	15,6	17,3	18,3	20,2

Sources : *Enquêtes 1-2-3*, module *Gouvernance*, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs. Pour la colonne « fonctionnaire », le montant de la corruption est calculé pour les ménages dont le chef exerce dans le secteur public.

Paradoxalement, les fonctionnaires sont eux aussi soumis à la déréliction des services administratifs. Les serviteurs de l'Etat sont autant victimes de ses dysfonctionnements que l'ensemble des administrés. Dans ce domaine, la solidarité de corps ne joue pas. Cet état de fait explique leur point de vue critique sur les déficiences de la fonction publique. Ces résultats invalident l'hypothèse d'une stratégie tacite ou concertée de résistance passive et généralisée de la part de fonctionnaires cherchant à préserver leur rente de situation, stratégie qui serait en partie à l'origine de l'échec des réformes.

Si l'on analyse l'incidence de la corruption par pays, des différences significatives apparaissent, les variations sont de l'ordre du simple au double autour de la moyenne à 12 %. Parmi les villes à plus faible taux de corruption, on trouve Niamey (8 %), Cotonou et Lomé (9 %). Pour cette dernière, le résultat est plutôt inattendu dans la mesure où le discrédit des institutions et plus largement du régime politique, massivement relayé par la population, aurait incité à penser que la corruption y est plus importante qu'ailleurs. En réalité, il n'en est rien. Deux conclusions peuvent être tirées de cette spécificité. D'une part, l'administration togolaise est relativement efficace, au moins sur le plan de la petite corruption. Les problèmes dont elle souffre sont plutôt d'une autre nature. D'autre part et plus généralement, la gouvernance est un phénomène qui comporte de multiples dimensions, qui ne sont pas toutes étroitement corrélées. En conséquence, les indicateurs agrégés ont tendance à « écraser » cette diversité, qu'il convient au contraire de bien identifier si l'on veut mettre en place des politiques efficaces d'amélioration de la gouvernance.

A l'autre extrémité, on trouve Ouagadougou (14 %), ce qui au passage met à mal le mythe d'intégrité des fonctionnaires du Burkina Faso (« patrie des hommes intègres »), Antananarivo (16 % ; ce chiffre élevé est directement lié à la crise politique, comme le montre la série d'incidence de la corruption disponible sur longue période – Razafindrakoto, Roubaud, 1996, 2003) et enfin Abidjan (17 %).

Ici aussi, il faut tenir compte du taux d'accès aux services publics. De ce point de vue, les chiffres sont inquiétants. Si l'on exclut le Sénégal, où un peu moins d'un Dakaïrois sur cinq (19 %) n'a pas été en contact avec l'administration au cours de l'année, la proportion d'individus qui vivent en marge de l'Etat varie d'environ 30 % à Abidjan, Ouagadougou et Niamey, à 40 % à Antananarivo et Lomé, pour atteindre un maximum de 43 % à Cotonou ; ce qui en soi pose un problème d'accès à l'administration. Si maintenant on adopte une perspective en termes d'usagers des services publics, l'incidence de la corruption augmente substantiellement et change de profil. Dakar améliore sa position relative et rejoint Niamey et Cotonou dans le trio des métropoles les moins corrompues. Tous les taux dépassent

12 %. Les trois villes les plus touchées restent les mêmes (Ouagadougou, Abidjan et Antananarivo), mais dans chacune l'incidence dépasse 20 % ; elle est même supérieure à 27 % dans la capitale malgache.

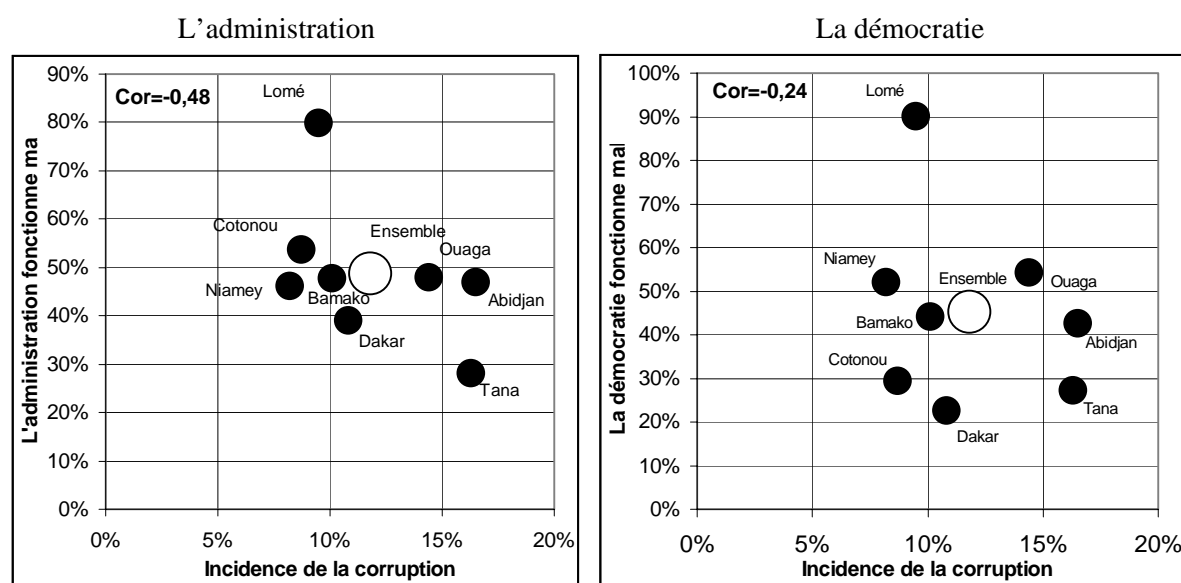
Tableau G- 6 : Incidence de la corruption par pays

%	Afrique de l'Ouest							Madagascar	Ensemble
	Cotonou	Ouaga-dougou	Abidjan	Bamako	Niamey	Dakar	Lomé	Antananarivo	
Incidence (population totale)	8,7	14,4	16,5	10,1	8,2	10,8	9,5	16,3	11,8
Sans contact avec l'administr.	43,1	30,0	28,6	37,7	32,9	19,0	39,8	40,4	33,9
Incidence (population touchée)	15,3	20,3	23,0	16,3	12,2	13,4	15,8	27,4	18,0

Sources : *Enquêtes 1-2-3*, module Gouvernance, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Au-delà des spécificités nationales, qui chacune mériterait un développement à part entière, ce que ces chiffres mettent en lumière est la faible corrélation entre l'incidence réelle de la corruption et la perception du fonctionnement global de l'administration ou de la démocratie, qu'elle soit formulée par la population ou les experts. Du point de vue des politiques, il est important d'agir simultanément sur les appréciations subjectives et sur la réalité objective, deux dimensions en partie déconnectées et qui toutes deux jouent sur les dynamiques réelles, quelles soient économiques ou politiques. Ainsi par exemple, la croissance peut être inhibée par un niveau de corruption trop élevé mais parallèlement un régime peut être renversé parce que la corruption est supposée généralisée ou perçue comme en croissance sans que nécessairement elle le soit en termes réels.

Graphique G- 9 : Incidence de la corruption et perception du fonctionnement de



Sources : *Enquêtes 1-2-3*, modules *Gouvernance* et *Démocratie*, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs. La question n'a pas été posée à Dakar.

Pour les ménages touchés, le montant moyen de la corruption pour les huit métropoles a été de 38 400 Fcfa sur l'année. Avec 5 700 Fcfa, le montant médian est beaucoup plus faible. Cette différence reflète une distribution de la corruption très inégalitaire : à côté d'une majorité d'actes de corruption de faible montant, on trouve une petite minorité de transactions extrêmement onéreuse. Le coût moyen de la corruption est croissant avec le revenu du ménage : il passe de 31 100 Fcfa par an pour le quartile le plus pauvre à 45 900 Fcfa pour le quartile le plus riche.

Cependant, malgré une incidence et un montant moyen plus faibles, **la ponction de la corruption affecte d'abord les plus pauvres**. En effet parmi les victimes, les ménages du quartile le plus pauvre ont dû verser 7,8 % de leur revenu à des fonctionnaires indéliçats, contre 2,2 % pour le quartile le plus riche. Sur l'ensemble des ménages, la ponction de la corruption est respectivement de 1,4 % et 0,8 % du revenu annuel du premier au dernier quartile. Au total, ce sont 27 milliards de Fcfa qui ont été

détournés par la petite corruption dans l'ensemble des huit villes, dont plus de la moitié pour la seule ville d'Abidjan.

Tableau G- 7 : Coût de la corruption suivant le niveau de revenu

Montant (1 000 FCFA/an)	Total	Fonctionnaires	Quartiles de revenus par tête			
			1 ^{er} quartile	2 ^{ème} quartile	3 ^{ème} quartile	4 ^{ème} quartile
Montant moyen (ménages touchés)	38,4	47,0	31,1	32,9	40,7	45,9
Montant médian (ménages touchés)	5,7	5,7	6,1	5,3	5,0	8,2
% du revenu (ménages touchés)	1,9	1,6	7,4	3,2	2,2	1,1
% du revenu (total ménages)	0,4	0,3	1,3	0,6	0,4	0,3

Sources : *Enquêtes 1-2-3*, module *Gouvernance*, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs. Pour la colonne « fonctionnaire », le montant de la corruption est calculé pour les ménages dont le chef exerce dans le secteur public. Il s'agit de FCFA courant. Les montants malgaches ont été converti au taux de change de 6 985 Fmg pour 1 euro, soit 10,65 Fmg pour 1 FCFA.

Le coût de la corruption pour les ménages qui en sont victimes varie sensiblement d'un pays à l'autre. Il varie de 3,3 % du revenu à Madagascar contre à 0,6 % au Mali. Naturellement cette part baisse lorsqu'on prend en considération l'ensemble des ménages, mais la hiérarchie reste globalement la même. Au total, 0,8 % de l'ensemble des revenus perçus par les ménages sont détournés sous forme de corruption à Madagascar, cette proportion baissant à 0,1 % au Mali.

Mais le résultat le plus robuste et les plus intéressant est que, quel que soit le pays considéré, on retrouve les mêmes caractéristiques du coût de la corruption en fonction du niveau de revenu. Pour les ménages touchés, la ponction monétaire de la corruption est toujours plus élevée chez les pauvres que chez les riches. Ainsi, dans le cas extrême du Niger, les pauvres victimes de la corruption ont été délestés de 16 % de leur déjà maigre revenu. En revanche ce coût représentait moins de 1 % pour les ménages du quartile le plus riche. En moyenne sur les huit métropoles, les ménages touchés doivent déboursier sept fois plus en proportion de leurs revenus lorsqu'ils sont pauvres que lorsqu'ils sont riches. Bien que l'incidence de la corruption soit plus forte pour les ménages les plus riches, cela ne suffit pas à compenser l'écart de coût. Au final, la ponction sur le revenu de l'ensemble des ménages pauvres (touchés ou non par la corruption) est partout supérieure à celle qui affecte les ménages riches. Le rapport entre les deux quartiles extrême est en moyenne de 1 à 5, et il atteint même 27 dans le cas extrême d'Abidjan, où le coût de la corruption est réparti de manière particulièrement inique.

Tableau G- 8 : Coût de la corruption par pays et le niveau de revenu (% du revenu des ménages touchés)

%	Afrique de l'Ouest							Madagascar Antananarivo	Ensemble
	Cotonou	Ouagadougou	Abidjan	Bamako	Niamey	Dakar	Lomé		
1 ^{er} quartile	3,4	2,4	10,4	4,1	15,8	2,6	12,7	7,8	7,4
2 ^{ème} quartile	3,4	1,2	5,2	1,4	6,0	1,7	2,7	4,2	3,2
3 ^{ème} quartile	3,7	0,9	2,5	1,6	2,6	1,9	2,5	2,2	2,2
4 ^{ème} quartile	1,5	0,3	0,5	0,5	0,9	0,7	1,3	3,1	1,1
Total (ménages touchés)	2,2	0,6	2,0	1,0	2,2	1,3	2,6	3,3	1,9
Total (ensemble des ménages)	0,5	0,1	0,5	0,2	0,5	0,4	0,2	0,8	0,4

Sources : *Enquêtes 1-2-3*, module *Gouvernance*, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Au-delà du coût et de l'incidence de la corruption, l'enquête permet de savoir quel type de transaction est concerné et dans quelles institutions ou services. Ces informations qualitatives sont saisies par une question ouverte qui a ensuite été recodée avec des nomenclatures élaborées a posteriori. Bien que ces dernières ne soient parfaitement comparables d'un pays à l'autre, un certain nombre de traits saillants et communs aux différentes métropoles se dégage. Parmi les services incriminés, **l'administration territoriale**, à ses différents échelons (quartiers, communes, départements, régions), **est toujours aux avant-postes**. Les citoyens y sont confrontés dans tous les domaines où ils ont l'occasion de la solliciter (délivrance et légalisation d'actes divers, cadastre, impôts locaux, enregistrement, etc.).

S'il convient de ne pas tirer de ces résultats un palmarès de la corruption⁶, l'ampleur du phénomène conduit à apprécier avec plus de circonspection les bienfaits attendus du processus de décentralisation en cours. **L'administration centrale est elle aussi largement affectée** (police, justice, administration fiscale, services de santé et d'éducation).

Parmi les actes de corruption et au-delà du cas bien connu de la corruption policière liée au trafic routier et à la circulation urbaine, qui effectivement est très répandue dans toutes les villes (de 15 % à 20 % des transactions à Cotonou et Lomé, par exemple), la délivrance de la carte d'identité nationale est un problème récurrent. Il mérite d'autant plus d'être souligné que ces implications économiques et politiques sont particulièrement néfastes. Ne pas posséder de pièce d'identité non seulement empêche d'exercer son droit fondamental à voter mais aussi réduit l'accès des citoyens aux opportunités économiques : accès au crédit, transactions foncières, voyages à l'étranger, etc.

Tableau G- 9 : Cinq principaux services incriminés pour faits de corruption par pays

%	Cotonou	Afrique de l'Ouest				Madagascar
		Ouagadougou	Abidjan	Niamey	Lomé	Antananarivo
1	Administration locale (32,8%)	Police gendarmerie (39,3%)	Construction (41,1%)	Fisc (47,5%)	Police gendarmerie (28,4%)	Administration locale (49,4%)
2	Police, gendarmerie (14,2%)	Administration locale (20,0%)	Police, gendarmerie (22,5%)	Services de santé (14,5%)	Fisc (21,3%)	Justice (11,9%)
3	Fisc (12,4%)	Fisc (12,7%)	Fisc (10,7%)	Education (12,3%)	Justice (11,1%)	Police, gendarmerie (8,6)
4	Entreprises publiques (11,1%)	Services de santé (8,5%)	Média (3,5%)	Police, gendarmerie (10,7%)	Administration locale (9,6%)	Domaines (8,1%)
5	Justice (5,2%)	Justice (8,8%)	Transport (2,9%)	Administration locale (10,2%)	Education (6,0%)	Fisc (7,4%)
	Autres (24,3%)	Autres (10,7%)	Autres (19,3%)	Autres (4,8%)	Autre (23,6%)	Autres (14,6%)

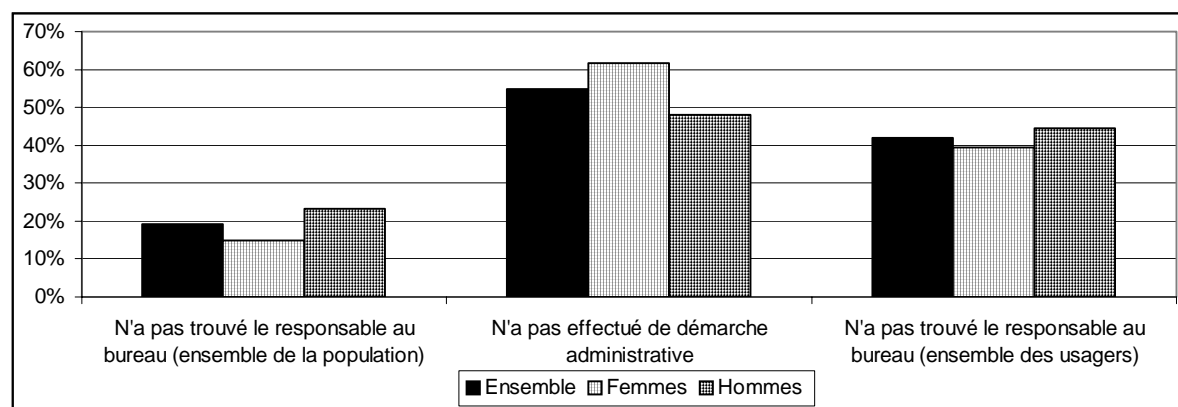
Sources : *Enquêtes 1-2-3*, module *Gouvernance*, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

2.2.2. La sous-administration et/ou l'absentéisme

En second lieu, **la sous-administration affecte fortement la productivité des services publics**. En moyenne, près d'un habitant d'une des huit métropoles sur cinq (19 %) déclare avoir souffert personnellement de l'absentéisme des agents de l'Etat au cours de ses démarches administratives. Encore convient-il de tenir compte du fait que plus de la moitié (55 %) des administrés n'ont effectué aucune démarche au cours de l'année. Ce chiffre est sensiblement supérieur à celui mentionné dans le tableau portant sur la corruption, à propos des individus qui n'ont eu aucun contact direct avec l'administration ; la différence s'expliquant par l'activité de certains services publics en dehors des bureaux administratifs (contrôles fiscaux, routiers, etc.). Au total, 42 % des usagers effectifs n'ont pas trouvé les fonctionnaires à leur poste au moment où ils avaient besoin d'eux. Pour pouvoir ne serait-ce qu'exposer leur problème, ils ont dû revenir plusieurs fois dans les services concernés. Le nombre de retours moyen est de 3,4 et pour la moitié de la population, il a fallu s'y reprendre au moins à 3 fois. Pour certains, le compte est beaucoup plus lourd : la délivrance d'un service aura exigé 20, voire 30 démarches successives.

⁶ Pour définir un véritable taux de corruption par institution, il faudrait rapporter le nombre d'actes entachés de corruption au nombre total d'opérations exécutées. La prédominance de l'administration locale dans la distribution des institutions touchées par la corruption peut tout simplement refléter le fait que les services de proximité qu'elle délivre sont beaucoup plus souvent sollicités par la population que d'autres services d'administration centrale.

Graphique G- 10 : Sous-administration et absentéisme des fonctionnaires suivant le genre



Sources : *Enquêtes 1-2-3*, module *Gouvernance*, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Ce problème de sous-administration, souvent stigmatisé, avait en fait rarement été mesuré. On pouvait même être en droit de s'interroger sur son existence réelle : s'agissait-il d'un phénomène massif ou d'une généralisation abusive de détracteurs du service public se basant sur quelques cas isolés ? Les résultats de l'enquête sont sans équivoque. Cependant, si le diagnostic est établi, son interprétation reste en suspens. En effet, les résultats des enquêtes-emploi font état d'un nombre d'heures ouvrées moyen proche de 40, soit l'équivalent de la durée hebdomadaire du travail (Brilleau, Roubaud, Torelli, 2005). En conséquence, de deux choses l'une : ou bien ce volume est largement surestimé par les fonctionnaires, et la piètre efficacité des services publics résulte principalement du laxisme des salariés de l'Etat ; ou bien il s'agit avant tout d'un problème de sous-administration et l'offre de services publics des citoyens ne peut pas être satisfaite faute de moyens, humains et financiers, adéquats. L'enquête ne nous permet pas de trancher formellement entre ces deux hypothèses, mais un faisceau de présomptions (dénonciation de l'absentéisme identifié ci-dessus ; manque de fonctionnaires mis en avant ci-dessous) nous conduit à penser que les deux phénomènes sont à l'œuvre. Finalement, absentéisme, sous-administration et inadaptation des procédures, trois caractéristiques propres des « économies de pénurie », se conjuguent pour réduire la productivité des services publics, et accroître d'autant les externalités négatives liées à des coûts de transaction excessifs.

En première lecture, l'insatisfaction des administrés augmente avec le niveau de revenu : les plus riches se heurtent plus souvent au manque d'attention des fonctionnaires. Cependant une fois corrigé du taux d'accès différencié, les plus démunis accédant moins souvent aux services publics (soit que leur demande soit plus faible, soit qu'ils en sont exclus ou qu'ils s'auto-excluent, justement à cause des dysfonctionnements de l'administration – coût d'opportunité, discriminations), les écarts entre riches et pauvres ne sont plus significatifs. Un phénomène similaire est à l'œuvre suivant le genre ou selon d'autres partitions classiques du corps social, entre catégories favorisées et défavorisées (niveau d'études, insertion professionnelle, etc.). Notons que les fonctionnaires eux-mêmes, à la fois plus consommateurs de services publics et meilleurs connaisseurs des rouages bureaucratiques, souffrent autant que le reste de leurs concitoyens des défaillances de l'administration, ce qui semble indiquer que les pratiques discriminatoires ne constituent pas la principale source de problème.

Tableau G- 10 : Sous-administration et absentéisme des fonctionnaires suivant le niveau de revenu

%	Total	Fonctionnaires	Quartiles de revenus par tête			
			1 ^{er} quartile	2 ^{ème} quartile	3 ^{ème} quartile	4 ^{ème} quartile
N'a pas trouvé l'agent à son poste (population totale)	19,2	26,1	14,8	17,8	19,3	24,8
Sans contact avec l'administration	54,7	35,5	62,7	57,4	54,2	44,4
N'a pas trouvé l'agent à son poste (population en contact)	42,1	40,2	39,7	42,4	42,0	44,4
Nombre moyen de retours	3,4	3,5	3,7	3,7	3,5	3,5
Nombre médian de retours	3	3	3	3	3	3

Sources : *Enquêtes 1-2-3*, module *Gouvernance*, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

A des degrés divers, tous les pays sont affectés par un manque d'attention généralisé aux administrés. Le Togo, le Bénin, le Niger et le Mali, qui en première instance apparaissent les moins touchés lorsqu'on considère l'ensemble de la population, sont aussi ceux où les taux d'accès aux services publics sont les plus faibles. Ce mouvement compensatoire explique pourquoi les différences observées sur les seuls usagers sont moins prononcées : entre un tiers (33 % à Antananarivo, 35 % à Abidjan) et un peu plus de la moitié (54 % à Ouagadougou) de ceux qui ont effectué des démarches administratives ont dû s'y reprendre plusieurs fois avant que leur cas puisse être traité, sans d'ailleurs que l'on sache s'ils ont obtenu satisfaction. Cette perte de temps engendre évidemment un coût social massif en termes d'efficacité institutionnelle et *in fine* de bien-être.

Tableau G- 11 : Absentéisme des fonctionnaires par pays

%	Afrique de l'Ouest							Madagascar	Ensemble
	Cotonou	Ouagadougou	Abidjan	Bamako	Niamey	Dakar	Lomé	Antananarivo	
N'a pas trouvé l'agent à son poste (population totale)	15,2	28,9	18,1	16,3	15,1	26,5	13,4	19,1	19,2
Sans contact avec l'administration	63,4	46,1	48,8	62,5	60,4	44,3	70,8	42,3	54,7
N'a pas trouvé l'agent à son poste (population en contact)	41,6	53,6	35,3	43,4	38,0	47,6	46,1	33,1	42,1
Nombre de retours (moyen)	3,4	2,8	2,8	4,7	3,8	3,7	3,9	3,5	3,4
Nombre de retours (médian)	3	2	3	3	3	3	3	3	3

Sources : Enquêtes 1-2-3, module Gouvernance, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

2.3. La réforme de l'administration

Pour remédier aux dysfonctionnements structurels de l'administration publique, les réformes se succèdent sans beaucoup de résultats (Razafindrakoto, Roubaud, 2001). Pourtant le message adressé par la population afin d'améliorer l'offre de services publics est à la fois clair et largement partagé. Les réformes devraient agir sur deux fronts simultanément et comprendre deux types de mesures : des mesures pour accroître la productivité des agents de l'Etat ; d'autres portant sur l'augmentation du nombre de fonctionnaires pour permettre une meilleure couverture des besoins.

2.3.1. Un consensus massif pour un système d'incitation/sanction

En premier lieu, un véritable consensus se dégage en faveur de l'instauration d'un système d'incitation/sanction. Une moyenne de 93 % des habitants de chaque métropole est favorable à la mise en place d'un système de rémunération lié au mérite et à la performance. Ils vont même plus loin en matière de mesures coercitives puisque 82 % demandent à ce que les fonctionnaires défaillants soient sanctionnés, sans exclure la possibilité de licenciement en cas de faute grave. Enfin, promouvoir la décentralisation pour rapprocher l'administration du contribuable est également plébiscité par plus de quatre personnes sur cinq (82 %). Rappelons que la décentralisation ne joue pas seulement sur la gouvernance administrative mais peut également posséder des vertus politiques, en matière de démocratie locale.

Si ces réformes n'ont rien d'original, ce qui mérite d'être retenu ici est l'adhésion massive de toutes les couches sociales à ces principes. Ainsi, les pauvres ne se distinguent en rien quant aux mesures qu'il conviendrait de prendre pour rendre la fonction publique plus performante. Plus intéressant encore, les fonctionnaires eux-mêmes sont à peine moins nombreux à soutenir de telles mesures. C'est tout juste s'ils se montrent un peu plus réticents à certaines d'entre elles, à savoir celles dont la connotation est la plus répressive. « Seulement » 80 % revendiquent l'application de sanctions sévères allant jusqu'à la mise à pied pour les fonctionnaires indéclicats (contre 82 % pour l'ensemble de la population), tandis que 89 % se déclarent favorables à lier le salaire au mérite (contre 93 %). Ces résultats montrent que les fonctionnaires, que l'on soupçonne souvent de refuser le changement, en s'arc-boutant à leurs positions et leurs avantages acquis, ne devraient pas constituer un frein à la réforme de l'administration. Plus largement, l'enquête montre la possibilité de former des coalitions regroupant l'immense majorité de la population en faveur de mesures réputées difficiles à mettre en œuvre.

Tableau G- 12 : Des mesures pour une meilleure efficacité de l'administration

Pense que les mesures suivantes sont susceptibles d'améliorer la qualité/efficacité des services publics	Total	Fonctionnaires	Quartiles de revenus par tête			
			1 ^{er} quartile	2 ^{ème} quartile	3 ^{ème} quartile	4 ^{ème} quartile
1.- Lier le salaire au mérite/performance	92,9	89,2	93,1	92,5	93,1	92,8
2.- Sanctionner/licencier les fonctionnaires défaillants	82,2	80,4	81,2	82,3	82,1	83,1
3.- Promouvoir la décentralisation	81,8	87,3	81,6	80,7	80,4	84,6

Sources : *Enquêtes 1-2-3*, module *Gouvernance*, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Ce consensus prévaut dans toutes les villes. Quelques spécificités locales se font jour à la marge. A Dakar, chacune des trois mesures est plébiscitée, avec un taux d'approbation de plus de neuf Dakarais sur dix. Ils sont même 98 % à approuver le principe du salaire au mérite. Si dans l'ensemble, la promotion du principe méritocratique jouit d'un appui général, la volonté de voir appliquer des sanctions rigoureuses (licenciement) en cas de contravention est moins uniforme. C'est d'ailleurs dans les pays où les régimes sont les plus autoritaires (le Togo et dans une moindre mesure le Burkina Faso) que les doutes sont les plus marqués. Les citoyens de ces pays ont peut-être peur de voir un principe considéré comme juste dévoyé en pratique de sa nature originelle par une utilisation abusive et peut-être politique.

Le soutien à la décentralisation est aussi variable d'un pays à l'autre. Paradoxalement, c'est au Niger et surtout au Mali, où le processus est l'un des plus avancés, que le soutien est le plus faible. Tout se passe comme si la demande de décentralisation était partout très forte, mais que dans les pays où, après un début d'application, ses effets négatifs ont commencé à se faire jour, le soutien à ce type de réforme devenait plus circonspect (tout en restant largement positif). Un résultat similaire à partir de données plus détaillées a été obtenu au Pérou (Herrera, Razafindrakoto, Roubaud, 2005).

Tableau G- 13 : Des mesures pour une meilleure efficacité de l'administration par pays

%	Afrique de l'Ouest							Mada	Ensemble
	Cotonou	Ouagadougou	Abidjan	Bamako	Niamey	Dakar	Lomé	Antananarivo	
Pense que les mesures suivantes sont susceptibles d'améliorer la qualité/ efficacité des services publics									
1.- Lier le salaire au mérite	85,0	91,6	96,2	89,5	94,0	98,2	95,7	92,5	92,9
2.- Licencier les fonctionnaires défaillants	83,7	74,6	82,6	84,5	82,5	93,0	68,9	87,7	82,2
3.- Promouvoir la décentralisation	87,6	78,3	96,7	67,7	64,4	90,5	87,6	80,8	81,8

Sources : *Enquêtes 1-2-3*, module *Gouvernance*, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Pour expliquer les sources de dysfonctionnement de l'administration et l'inadéquation entre offre et demande de services publics, deux arguments ont été invoqués : la faible efficacité des fonctionnaires en place d'une part, leur nombre insuffisant de l'autre. L'enquête permet de creuser plus avant ces deux hypothèses.

Nous avons vu plus haut que la population rencontrait de sérieuses difficultés dans la satisfaction de ses besoins d'intermédiation administrative. Ce manque d'attention provient en partie du comportement des fonctionnaires, comme en atteste la dénonciation de l'absentéisme comme un des maux principaux de l'administration. Cependant, bien qu'elle soit dénoncée, l'attitude des fonctionnaires est au moins partiellement justifiée par leurs concitoyens qui considèrent massivement que ceux-ci sont sous-payés. Ainsi, 70 % d'entre eux sont persuadés qu'à qualification égale, les fonctionnaires sont moins bien rémunérés que leurs homologues du secteur privé. Moins d'un sur huit est convaincu du contraire. Ce sentiment est présent dans toutes les métropoles, sans exception. Le solde d'opinion est ainsi toujours très négatif. Les individus qui pensent que le salaire des

fonctionnaires est plus faible que celui accordé aux salariés du secteur privé sont toujours plus nombreux que ceux qui croient le contraire, l'échelle variant de -32 points à Antananarivo, jusqu'à -70 points à Cotonou et à Lomé.

Tableau G- 14 : Rémunération relative des secteurs public et privé par pays

% Par rapport au secteur privé, les fonctionnaires sont :	Afrique de l'Ouest							Madagascar	Ensemble
	Cotonou	Ouaga- dougou	Abidjan	Bamako	Niamey	Dakar	Lomé	Antana- narivo	
- Mieux payés	6,9	11,5	6,5	7,8	14,2	21,7	11,7	20,5	12,5
- Moins payés	76,2	72,9	72,4	74,7	61,4	63,3	81,5	52,8	69,5
<i>Solde d'opinion</i>	<i>-69,3</i>	<i>-61,4</i>	<i>-65,9</i>	<i>-66,9</i>	<i>-47,2</i>	<i>-41,6</i>	<i>-69,8</i>	<i>-32,3</i>	<i>-57,0</i>

Sources : *Enquêtes 1-2-3*, module *Gouvernance*, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.
Note : la 3^{ème} option de la question, non reprise dans le tableau, est « payés pareil ».

Si les citoyens de la région montrent une certaine mansuétude à l'égard des agents du secteur public, dont ils déplorent par ailleurs l'absentéisme, ils sont presque aussi nombreux à penser que leur difficultés quotidiennes sont liées non pas à l'excès bureaucratique, mais au contraire au manque criant de fonctionnaires. En moyenne, près de deux habitants sur trois (64 %) dans chaque métropole affirment qu'ils ne sont pas assez nombreux. Comme à peine 10 % déclarent qu'il y a trop de fonctionnaires, le solde d'opinion est, comme dans le cas des salaires, très négatif : -53 points. Ici aussi, cette opinion est unanime dans toutes les métropoles, à une exception près : Antananarivo. Dans la capitale malgache, l'avis de la population sur cette question est très partagé, puisqu'on trouve autant d'individus favorables à l'augmentation qu'à la réduction du nombre de fonctionnaires. Partout ailleurs en Afrique de l'Ouest, les citoyens dénoncent massivement (toujours à plus de 60 %) le sous-effectif de la fonction publique. Cette proportion atteint même 70 % à Niamey, 73 % à Cotonou et même 83 % à Lomé.

Tableau G- 15 : Appréciation de l'adéquation du nombre de fonctionnaires par pays

% Le nombre de fonctionnaires est :	Afrique de l'Ouest							Madagascar	Ensemble
	Cotonou	Ouaga- dougou	Abidjan	Bamako	Niamey	Dakar	Lomé	Antana- narivo	
- Trop élevé	5,2	7,6	7,4	8,8	6,8	18,1	4,1	28,2	10,8
- Trop faible	73,3	67,7	60,3	65,6	69,9	60,1	82,8	29,0	63,6
<i>Solde d'opinion</i>	<i>-68,1</i>	<i>-60,1</i>	<i>-52,9</i>	<i>-56,8</i>	<i>-63,1</i>	<i>-42,0</i>	<i>-78,7</i>	<i>-0,8</i>	<i>-52,8</i>
% de fonctionnaires dans l'emploi	6,3	10,3	5,5	7,5	13,5	5,7	5,2	8,4	7,8

Sources : *Enquêtes 1-2-3*, module *Gouvernance et phase 1 (emploi)* 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Finalement, les jugements portés sur le poids de l'administration et les rémunérations qu'elle accorde constituent des indicateurs de dysfonctionnements potentiels qui pourraient l'affecter. Il fournit des pistes pour la rendre plus efficace. Le résultat est éclairant et inattendu. **Le diagnostic courant d'une administration pléthorique, composée de fonctionnaires indûment protégés et sur-rémunérés, est totalement invalidé.** A contrario de la thèse standard, la population se plaint d'une sous-administration chronique, à laquelle vient s'ajouter la sous-rémunération des salariés de l'Etat.

Comme on pouvait s'y attendre, les fonctionnaires eux-mêmes sont plus négatifs sur le traitement qui leur est collectivement réservé. 71 % pensent que leur nombre est insuffisant, contre moins de 10 % qui voudraient voir leur effectif réduit. Mais surtout, 81 % se déclarent plus mal payés que les salariés du privé. A peine 9 % affichent la position contraire.

Plus inattendues sont les réponses à ces questions suivant le niveau de revenu. Si l'on n'observe aucune variation sensible quant au jugement sur le nombre optimal de fonctionnaires, en revanche plus on est riche et plus on est persuadé que les agents de l'Etat sont moins bien rémunérés ; une opinion qui vaut même lorsqu'on exclut les fonctionnaires de l'analyse. Ce phénomène pourrait s'expliquer par le fait que l'administration paie effectivement moins bien ses cadres que le secteur privé formel. A l'inverse, pour la main-d'œuvre moins qualifiée, le secteur public protège mieux que le secteur privé, dans ce cas essentiellement informel. Quoi qu'il en soit, l'opinion selon laquelle les fonctionnaires souffrent d'un déficit de revenu est dominante et est exprimée même par les plus pauvres.

Tableau G- 16 : Sous-administration et rémunération des fonctionnaires suivant le niveau de revenu

%	Total	Fonctionnaires	Quartiles de revenus par tête			
			1 ^{er} quartile	2 ^{ème} quartile	3 ^{ème} quartile	4 ^{ème} quartile
Le nombre de fonctionnaires est :						
- Trop élevé	10,8	9,4	10,9	11,7	10,1	10,4
- Trop faible	63,6	71,1	62,4	61,6	64,8	65,6
<i>Solde d'opinion</i>	-52,8	-61,7	-51,5	-49,9	-54,7	-55,2
Par rapport au secteur privé, les fonctionnaires sont :						
- Mieux payés	12,5	8,6	14,9	14,7	12,2	8,2
- Moins payés	69,5	80,5	66,0	66,3	69,9	75,9
<i>Solde d'opinion</i>	-57,0	-71,9	-51,1	-51,6	-57,7	-63,7

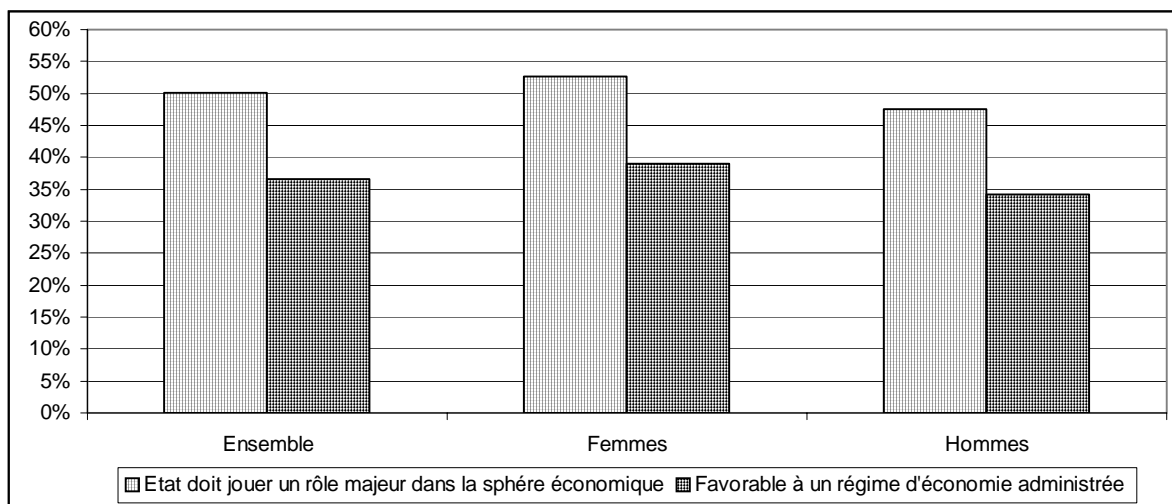
Sources : Enquêtes 1-2-3, module Gouvernance, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

2.4. Le Rôle de l'Etat

L'analyse du fonctionnement de l'administration et la réforme des services publics s'inscrivent dans un débat beaucoup plus large sur le rôle de l'Etat dans la société. Cette question centrale est au cœur des politiques publiques des vingt dernières années en Afrique comme dans l'ensemble des pays du monde. A la période de l'ajustement structurel, fondé sur les principes du fameux Consensus de Washington avec le « moins d'Etat » (*downsizing*) pour maître-mot, a succédé une vision plus équilibrée entre les institutions et le marché. La plupart de ces réformes ont été décidées « d'en haut », dans un dialogue parfois difficile entre les autorités nationales et les bailleurs de fonds, sans consultation des populations dont le point de vue reste inconnu. L'objectif de cette partie est de révéler grâce à l'enquête le point de vue des citoyens de la région. Il s'agit de repérer les éventuelles lignes de partage entre les différents groupes sociaux ou selon les pays, quant à la place que l'Etat devrait prendre dans la conduite des affaires publiques. Ce débat « global » est largement structuré autour de deux visions diamétralement opposées qui s'affrontent à l'échelle de la planète: celle des partisans du libéralisme économique et de l'extension du champ du marché, face à celle défendue par ceux qui veulent poursuivre dans la voie de la construction d'un Etat providence, régulateur et protecteur, avec toutes les positions intermédiaires entre ces deux conceptions polaires.

En termes de grands principes de régulation, le libéralisme économique semble avoir la faveur du public. A choisir entre deux systèmes bien tranchés, près des deux tiers des adultes de chaque métropole (63 %) prônent la libéralisation de l'économie, le tiers restant s'affichant en faveur d'un retour à un régime d'économie administrée. Mais à y regarder de plus près, le bilan est plus nuancé. Ainsi, une personne sur deux considère néanmoins que l'Etat doit jouer un rôle majeur dans la sphère économique, alors que pour l'autre moitié l'Etat devrait laisser la place au secteur privé et n'intervenir qu'en cas de problèmes. Donc si la population désire voir les mécanismes de marché jouer un rôle accru, elle rejette dos-à-dos les positions dogmatiques : celle du tout Etat d'un côté, mais aussi son désengagement généralisé avec un repli sur ses seules missions régaliennes de l'autre. Il convient de noter la cohérence des réponses des citoyens, ce qui écarte l'hypothèse d'une incompréhension massive des questions en jeu. Ainsi, 93 % de ceux qui veulent cantonner l'Etat dans un rôle d'arbitre préconisent aussi la libéralisation, alors qu'ils ne sont plus que 33 % chez ceux qui veulent lui voir garder un rôle économique important. D'ailleurs, le fait que, dans tous les pays, la proportion de ceux qui soutiennent un régime d'économie administrée (option radicale) soit inférieure à celle de ceux qui veulent voir intervenir l'Etat de façon substantielle (sans nécessairement remettre en question toute forme de concurrence et d'économie de marché) plaide également dans le sens d'une bonne compréhension des questions posées par les citoyens de la région. Les femmes se montrent un peu plus sensibles à l'interventionnisme de la puissance publique que les hommes.

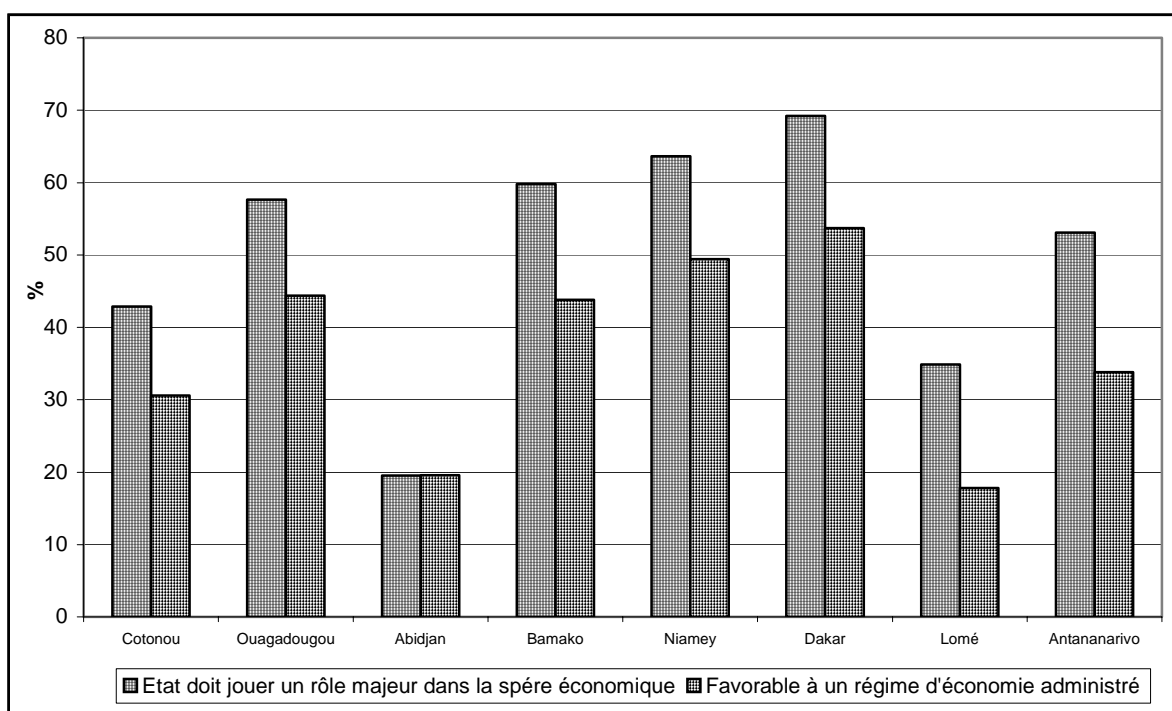
Graphique G- 11 : Libéralisme et économie administrée suivant le genre



Sources : *Enquêtes 1-2-3*, module *Gouvernance*, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Le soutien au libéralisme varie très sensiblement d'un pays à l'autre. De telles différences, en dépit d'importantes ressemblances par ailleurs, mettent en évidence l'importance des contextes nationaux et mettent à mal le mythe d'une Afrique homogène. Deux groupes de pays se distinguent nettement : les pays côtiers (Bénin, Togo et surtout Côte d'Ivoire), où l'option libérale domine, et les pays sahéliers, plus attachés au rôle régulateur de l'Etat ; Madagascar occupant une position intermédiaire entre ces deux groupes. Le cas du Sénégal est sur ce plan tout à fait paradoxal. Alors que le président Wade est historiquement connu pour ses positions très libérales, les Dakarais se montrent les moins libéraux des huit métropoles. C'est même le seul pays où la majorité des habitants de la capitale (54 %) se déclare en faveur d'un régime d'économie administrée, alors que près de 70 % veulent voir l'Etat jouer un rôle majeur dans la sphère économique. En Côte d'Ivoire, les points de vue sont totalement inversés. Plus de 80 % des Abidjanais rejettent l'interventionnisme public et penchent pour un périmètre de l'Etat réduit au minimum.

Graphique G- 12 : Libéralisme et économie administrée par pays



Sources : *Enquêtes 1-2-3*, module *Gouvernance*, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

A la différence d'autres questions, les idéologies économiques sont fonction de la catégorie sociale, les groupes sociaux dominés se montrant plus attachés au rôle protecteur de l'Etat. Ce phénomène, déjà observé selon le genre, se décline également avec le niveau de revenu ou le niveau d'étude atteint. Ainsi, 55 % des membres du quartile le plus pauvre soutiennent l'interventionnisme de l'Etat dans la sphère économique, contre 47 % dans le quartile le plus riche. L'écart est encore plus prononcé entre les non scolarisés et ceux qui ont fréquenté l'université, puisque ces proportions sont de 55 % et 41 % respectivement. Contre toute attente, les fonctionnaires sont légèrement plus « pro-marché » que leurs concitoyens, confortant les résultats précédents selon lesquels les salariés de l'Etat ne constituent pas le principal bastion de résistance aux réformes d'orientation libérale.

Tableau G- 17 : Rôle de l'Etat suivant le niveau de revenu et le niveau scolaire

%	Total	Fonctionnaires	Quartiles de revenus par tête			
			1 ^{er} quartile	2 ^{ème} quartile	3 ^{ème} quartile	4 ^{ème} quartile
Favorable à un régime d'économie administrée	50,1	46,6	54,7	51,3	47,6	46,9
L'Etat doit jouer un rôle majeur dans la sphère économique	36,6	34,7	38,8	38,0	35,9	33,7
			Niveau d'études			
	Total	Non scolarisé	Primaire	Collège	Lycée	Supérieur
Favorable à un régime d'économie administrée	50,1	53,3	51,5	51,3	47,6	41,0
L'Etat doit jouer un rôle majeur dans la sphère économique	36,6	40,3	38,9	36,8	33,4	27,4

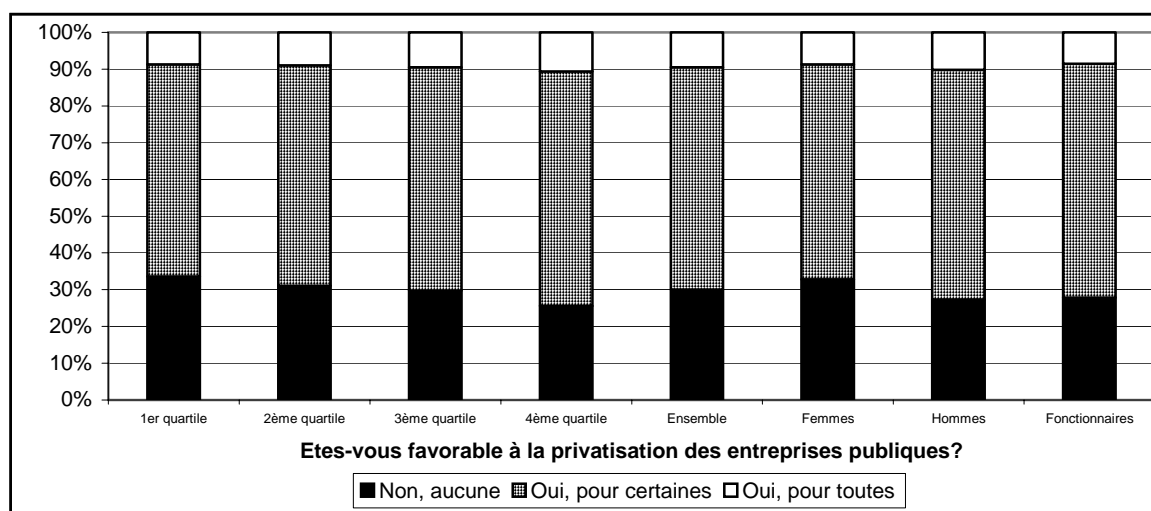
Sources : *Enquêtes 1-2-3*, module *Gouvernance*, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Les résultats ci-dessus touchent aux grandes options idéologiques dans le mode de régulation économique. Pour aller au-delà, en particulier pour tenter de mieux saisir si les pauvres se montrent toujours plus attachés à l'Etat, le point de vue de la population a été sollicité sur deux types de politiques qui ont été au centre des réformes ces dernières années : la privatisation et la réforme des secteurs sociaux (santé et éducation).

Le programme de privatisation des entreprises publiques constitue un axe stratégique de la reconfiguration du rôle de l'État dans tous les pays sous revue. Dans l'ensemble, la population approuve massivement le transfert d'entreprises publiques au secteur privé, puisque 70 % lui sont favorables, alors que moins d'un tiers (30 %) sont opposés à toute forme de privatisation, même partielle. Mais, comme pour le type de régime économique, la population adopte une position tempérée. Moins d'une personne sur dix désire privatiser toutes les entreprises publiques, tandis que près de 60 % privilégient un programme de privatisation de certaines d'entre elles, à décider au cas par cas.

Conformément à leur défense de l'intervention publique dans la sphère économique, les plus pauvres sont aussi les plus réticents au principe des privatisations. Ainsi, 34 % de ceux qui appartiennent au premier quartile de revenu refusent le transfert de propriété des entreprises publiques contre 26 % dans le quartile le plus riche. Malgré tout, plus des deux tiers des plus pauvres soutiennent cette forme de désengagement de l'Etat, qui est toujours approuvée par une très forte majorité, quelle que soit la catégorie de population considérée. On notera que même les salariés des entreprises publiques défendent les privatisations. Ils sont même les plus nombreux à les soutenir.

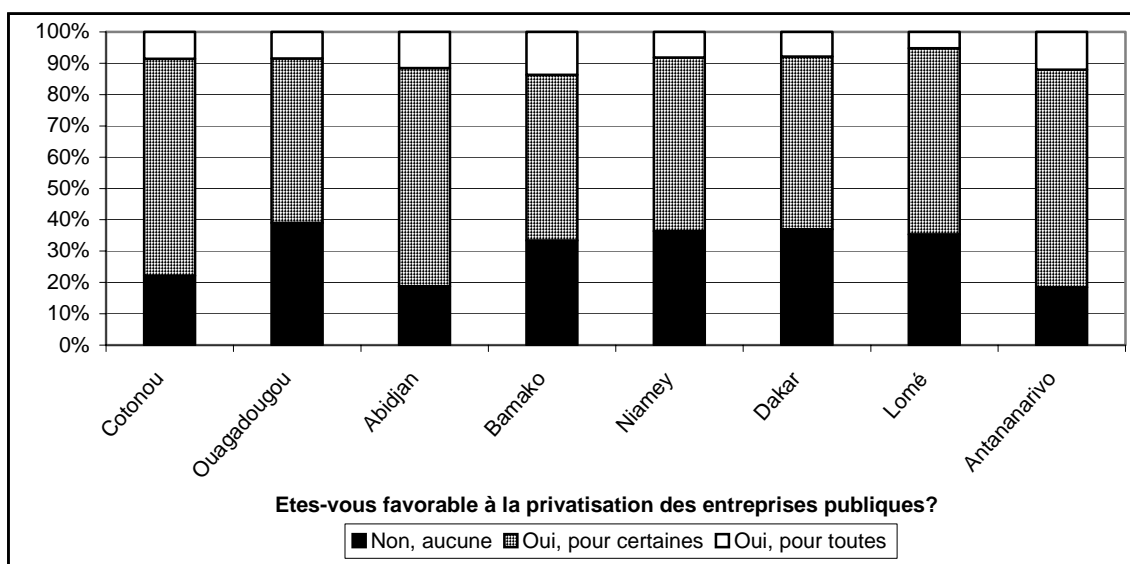
Graphique G- 13 : Soutien à la privatisation des entreprises publiques en fonction du revenu et du genre



Sources : Enquêtes 1-2-3, module Gouvernance, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Dans toutes les métropoles, le principe d'une privatisation systématique est massivement rejeté par les citoyens, qui sont au maximum 14 % (Bamako) pour en défendre l'idée (le minimum est de 5 % à Lomé). Symétriquement, le refus de toutes privatisation n'est pas non plus considéré comme la meilleure option possible, même si dans cinq des huit villes (Bamako, Lomé, Niamey, Dakar et Ouagadougou), cette idée est approuvée par une grosse minorité allant de 35 % à 40 % des habitants. Partout, la préférence majoritaire est celle d'une privatisation partielle. Abidjan, Antananarivo et Cotonou apparaissent dans l'ensemble les plus acquiescentes aux privatisations.

Graphique G- 14 : Soutien au programme de privatisation des entreprises publiques par pays



Sources : Enquêtes 1-2-3, module Gouvernance, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Le second exemple de politique sectorielle est celui de la réforme des secteurs sociaux. Les politiques publiques d'éducation et de santé constituent un axe majeur de chacune des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté, consignées dans les DSRP. Basées sur un accroissement substantiel des dépenses publiques, ces politiques se sont fixées des objectifs en matière de taux d'accès (taux de scolarisation, taux de fréquentation des centres de santé), en ligne avec les Objectifs de Développement du Millénaire (ODM). Leurs orientations sont bien connues : réhabilitation des infrastructures publiques et développement de l'offre non publique (écoles communautaires et privées

dans l'éducation par exemple), amélioration de la qualité des services, carte scolaire, etc. La question de la participation financière des usagers est plus contestée. A Madagascar par exemple, après un début d'application, cette voie a été abandonnée suite à l'impact négatif que ces dépenses supplémentaires ont engendré dans la demande d'éducation et de santé, notamment celle des plus démunis. A l'échelle internationale, on observe un véritable retour en arrière sur cette question, la quasi-totalité des institutions internationales (y compris celles qui l'avait préconisé au milieu des années 1990) rejette ce type de politiques, systématiquement en matière d'éducation et de façon plus nuancée dans la santé, au motif qu'elles risquent d'avoir un effet néfaste sur les taux d'accès aux services sociaux et la lutte contre la pauvreté.

Lorsqu'on interroge la population, force est de constater qu'elle est très partagée quant à la politique de recouvrement des coûts, puisque plus de quatre personnes sur dix la rejettent, aussi bien pour la santé que pour l'éducation. De plus, même si une courte majorité accepte le principe de participation financière des usagers, le renoncement à la gratuité des soins et de l'éducation publique semble limité. Ainsi, à Madagascar, où l'enquête a distingué entre deux options (contribution partielle et intégrale des coûts), quasiment personne n'accepte de couvrir les dépenses sociales au coût réel. Seuls 3 % des Tananariviens pour la santé et moins de 1 % pour l'éducation sont favorables au recouvrement intégral des coûts. En moyenne, l'opposition à ce type de réforme croît légèrement avec le niveau de pauvreté. Mais ce lien est très faible en Afrique de l'Ouest, puisqu'il n'est significatif qu'au Niger (la relation est même inversée au Togo, les plus riches étant moins favorables à ce système). En revanche, à Madagascar le refus augmente continûment du quartile le plus riche, où la population est partagée, au quartile le plus pauvre, où le taux de rejet atteint 76 % dans la santé et 72 % pour l'éducation.

Pour aller plus loin, la population a été interrogée sur l'organisation du système éducatif. Trois options alternatives lui ont été proposées : un système entièrement public, un système mixte, à la fois public et privé, qui en fait correspond à la situation en vigueur, à des degrés divers, dans tous les pays et enfin la privatisation intégrale, avec le retrait de l'Etat du système éducatif. La grande majorité se révèle adepte d'une voie médiane et équilibrée : en moyenne 70 % des habitants de chaque métropole plébiscitent le compromis actuel et optent pour l'existence conjointe d'écoles publiques et privées. A peine 28 % désirent supprimer l'offre privée tandis qu'une proportion infime (2 %) voudrait que l'éducation soit intégralement régie par les lois du marché.

Si ces opinions sont largement partagées, les plus pauvres sont plus nombreux à demander la prise en charge de l'éducation par le secteur public. Cette option recueille 30 % de partisans dans le premier contre 23 % seulement dans le dernier quartile. L'écart est encore plus important en fonction du niveau d'étude (avec respectivement 33 % et 19 % chez les non scolarisés et chez ceux qui ont fréquenté l'enseignement supérieur). Cette orientation renforce la volonté exprimée par les plus démunis de promouvoir l'intervention publique pour assurer la satisfaction de leurs besoins essentiels.

Tableau G- 18 : Système d'enseignement et recouvrement des coûts dans les secteurs sociaux (éducation, santé)

%	Total	Fonctionnaires	Quartiles de revenus par tête			
			1 ^{er} quartile	2 ^{ème} quartile	3 ^{ème} quartile	4 ^{ème} quartile
Opposé au recouvrement des coûts (total ou partiel) :						
- dans la santé	42,7	47,5	43,5	44,4	43,8	39,2
- dans l'éducation	42,9	41,5	43,2	44,5	44,0	40,0
En matière d'éducation, êtes-vous favorable à :						
Un système entièrement public	27,9	4,6	29,9	31,0	27,6	23,2
Un système mixte, public et privé	69,9	94,5	67,8	66,7	70,4	74,8
Un système entièrement privé	2,2	0,9	2,3	2,2	2,0	2,0
Total	100	100	100	100	100	100

Sources : *Enquêtes 1-2-3*, module *Gouvernance*, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

La situation par pays est très contrastée. Dans cinq des huit villes (Cotonou, Abidjan, Bamako, Lomé et Antananarivo), le refus de participer financièrement aux services publics de santé et d'éducation est majoritaire, et parfois très massivement (c'est le cas par exemple des deux tiers des Loméens et des

Abidjanais, et même de 80 % des Cotonnois). Ce rejet est à contrario minoritaire dans les trois métropoles restantes, où près de 60 % des Dakarois et des Ouagalais approuvent le principe d'une contribution financière, cette proportion dépassant même les trois quarts des habitants à Niamey. D'un point de vue général, la volonté de contribuer est très proche, que ce soit pour la santé ou l'éducation, montrant que ce qui compte vraiment est le fait d'être prêt ou non à payer pour des services publics en général.

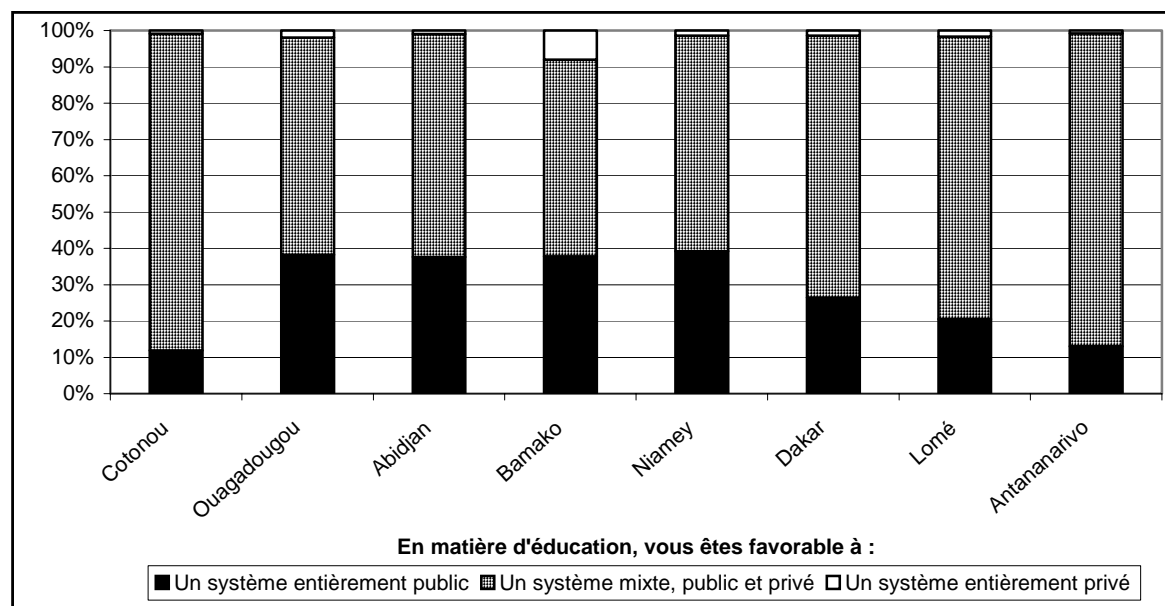
Tableau G- 19 : Participation financière des usagers dans la santé et l'éducation par pays

%	Afrique de l'Ouest							Madagascar	Ensemble
	Cotonou	Ouagadougou	Abidjan	Bamako	Niamey	Dakar	Lomé	Antananarivo	
Opposé au recouvrement des coûts									
- dans la santé	79,7	41,8	66,3	65,1	23,3	40,4	68,1	62,8	42,7
- dans l'éducation	79,9	41,1	65,2	57,8	25,6	40,3	64,2	57,4	42,9

Sources : Enquêtes 1-2-3, module *Gouvernance*, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Sur le front de l'éducation, on retrouve dans toutes les villes le désir des citoyens de voir se développer le partenariat entre secteurs public et privé, conforme à la circonspection déjà mentionnée à propos des idéologies économiques sur la place de l'Etat dans la société. Partout, le point de vue dominant est celui d'un système éducatif mixte, où coexistent écoles publiques et écoles privées. Il est partagé au minimum par 54 % des Bamakois, tandis que cette proportion atteint jusqu'à 87 % à Antananarivo et Cotonou. La mise en place d'un système exclusivement régi par le secteur privé est massivement écartée. Moins de 2 % s'en réclament dans sept des huit métropoles, Bamako faisant exception, avec cependant seulement 8 % d'opinions favorables. Enfin, dans la moitié des villes (Ouagadougou, Abidjan, Bamako et Niamey), près de 40 % des habitants prônent une tutelle intégrale de l'Etat sur l'enseignement, et donc la disparition du système privé d'enseignement. Si dans les trois métropoles sahéliennes, ce résultat est cohérent avec une vision plus dirigiste de l'économie, déjà constatée dans le rapport au libéralisme et aux privatisations, il paraît plus surprenant de la part des Abidjanais, de loin les plus favorables à l'économie de marché et au secteur privé en général. Quoi qu'il en soit, ces divergences mettent clairement en lumière le pragmatisme des citoyens de la région, qui, aux grands principes idéologiques, et aux systèmes de valeurs intangibles et polarisés, privilégient des prises de positions variables en fonction des domaines considérés et des enjeux.

Graphique G- 15 : Soutien à l'enseignement privé et public par pays



Sources : Enquêtes 1-2-3, module *Gouvernance*, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

3. DÉMOCRATIE

Au tournant des années 1990, de nombreux pays du continent africain se sont engagés dans un processus historique de démocratisation. L'Afrique francophone n'est pas restée à l'écart, et certains pays ont même joué un rôle d'avant-garde dans cette dynamique. Cette mutation s'inscrit dans un processus plus large à l'échelle du monde, qui a été qualifié de *troisième vague* de démocratisation (Bratton, van de Walle, 1997).

Dans cinq des huit pays dont nous traitons ici, le Bénin, le Niger, Madagascar le Mali et le Sénégal, la transition démocratique est bien avancée et des progrès incontestables ont été accomplis depuis le début des années 1990, malgré les difficultés et les retours en arrière. Dès 1989, le Bénin a amorcé sa transition. La conférence nationale des forces vives de la Nation de février 1990 a mis fin à près de vingt ans de régime marxiste du président Kérékou. Depuis, l'alternance démocratique a prévalu avec l'élection du président Soglo, puis le retour à la tête de l'Etat de M. Kérékou par la voie des urnes, à l'issue de scrutins plus ou moins transparents. Le Mali a connu une évolution similaire. Après la révolution de 1991 et une transition jugée exemplaire, le scrutin présidentiel de 1992 a débouché sur la victoire d'Alpha Oumar Konaré, reconduit par les urnes en 1997, auquel a succédé sans heurt et toujours par les urnes Amadou Toumani Touré en mai 2002. Dans ces deux pays, on peut parler d'enracinement démocratique et de démocratie apaisée.

A Madagascar et au Niger, le processus a été plus tumultueux, mais semble également déboucher sur une consolidation démocratique dans les deux pays. En 1991, après un formidable mouvement de contestation populaire et pacifique et six mois de grève générale, les Malgaches ont mis à bas près de vingt ans de régime socialiste, dirigé par le président Ratsiraka. Le tempo démocratique ressemble ensuite trait pour trait à celui du Bénin : élection du président Zafy puis retour par les urnes cette fois de D. Ratsiraka en 1996 (Roubaud, 2000). Le scénario « démocratique » a pourtant dérapé à l'occasion du scrutin présidentiel de décembre de 2001, dont la contestation se transformera en six mois de crise politique et de violences, qui finiront par se régler par le départ du pays de l'ancien président, et l'accession à la tête de l'Etat de Marc Ravalomanana, vainqueur probable de l'élection contestée. Depuis lors, la situation politique s'est normalisée (Roubaud, 2002). Au Niger, le « contretemps » démocratique a été plus long. Si les premières étapes du processus de transition (conférence nationale, transition, premières élections démocratiques) ressemblent en tout point aux expériences précédentes, la mécanique se dérègle avec deux coups d'Etat (du général Baré en 1996 et du commandant Wanké en 1999), et l'assassinat du premier. Cependant, la démocratie a refait surface dès 1999 avec l'élection transparente du président Mamadou Tandja et n'a pas été remise en question depuis.

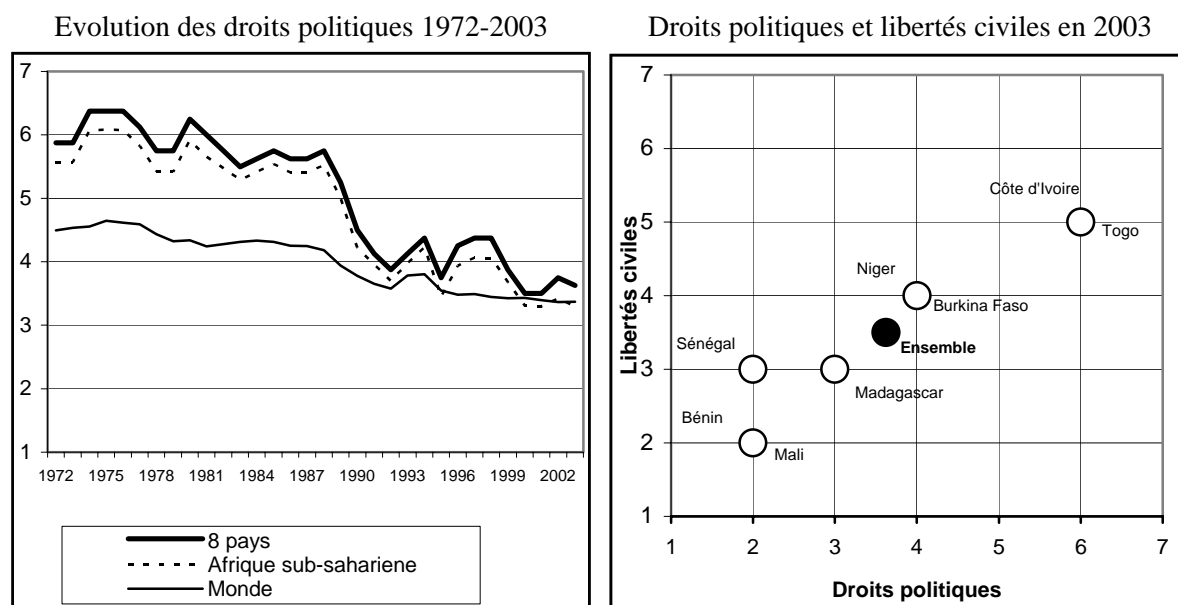
Le cas du Sénégal est un peu différent de celui des quatre pays précédemment cités car c'est le seul où l'ancrage démocratique est antérieur au début des années 1990. Le retour du multipartisme dès la fin des années 1970 et le départ volontaire du président Senghor en 1980, auquel a succédé A. Diouf, son premier Ministre, permettait au Sénégal d'être considéré parmi les rares pays démocratiques (ou semi-démocratiques) du continent (avec l'Ile Maurice) dans les classements internationaux. C'est également le seul des huit pays à n'avoir pas connu de coup d'Etat depuis l'Indépendance. L'alternance consacrée par l'accession au pouvoir du président Wade en 2000, puis le règlement officiel du conflit casamançais en 2003, après une décennie de violences, marquent une nouvelle étape sur la voie de la démocratie.

Pour les trois derniers pays, l'évolution de la situation sur le front démocratique est beaucoup moins claire. Dans le cas de la Côte d'Ivoire, le pays a basculé dans un cycle de déstabilisation et de violences politiques suite au coup d'Etat du général Gueï en décembre 1999. Pourtant, au moment de l'enquête, en mai-juin 2002, la situation politique semblait en voie d'apaisement, suite à la tenue du forum de réconciliation nationale de la fin 2001, des élections locales relativement transparentes, l'entrée du RDR (Rassemblement des républicains) au gouvernement et le recul de la violence politique. Ce répit ne fut malheureusement que provisoire. La mutinerie de septembre 2002, quelques mois après la réalisation de l'enquête, a débouché sur une nouvelle escalade de la violence et la

partition de fait du pays. En 2005, l'issue du conflit paraît toujours terriblement incertaine. Au Burkina Faso, la situation est loin d'être aussi dramatique. D'un côté, le pays jouit d'une presse libre et particulièrement active (même si l'assassinat du journaliste N. Zongo en 1998 a constitué un fâcheux précédent). Sur le front électoral, le scrutin législatif de 2002 semble avoir été beaucoup plus transparent que les précédents. En revanche, le Burkina Faso n'a pas connu d'alternance depuis l'assassinat du président Sankara en 1983. Blaise Compaoré se maintient à la tête de l'Etat depuis plus de deux décennies, tandis qu'un groupe d'opposants au régime, accusé de complot de coup d'Etat a été arrêté en 2003. Enfin, le Togo est le seul des huit pays à être resté en marge du processus. A la différence des autres pays qui se sont engagés dans cette voie, la tentative d'ouverture et de transition politique en 1991 a rapidement avorté, étouffée par la pression et les violences du régime autoritaire du président Eyadéma. Ce dernier, en poste depuis 1967 (et aux commandes depuis le coup d'Etat qu'il a fomenté en 1963), a été reconduit depuis grâce à une succession de simulacres électoraux (1993, 1998 et 2003). Sa mort en février 2005 et les élections présidentielles d'avril auraient pu ouvrir une perspective nouvelle pour la démocratie au Togo. Néanmoins, cette sortie par le haut ne semble pas avoir été saisie, puisque F. Eyadéma a succédé à son père à la tête de l'Etat à la suite d'élections contestées et dans un contexte de violences et de terreur contre les opposants.

Le graphique D-0 présente la situation politique des huit pays sous revue, telle qu'elle peut être appréhendée à travers les bases de données internationales. Nous avons retenu les indicateurs synthétiques de « *droits politiques* » et de « *libertés civiles* » établis chaque année depuis 1973 par Gastil (1973-1989) puis par *Freedom House* à partir de 1990 à ce jour. La base de données embrasse aujourd'hui la quasi-totalité des pays du monde (plus de 200). Les deux indicateurs varient sur une échelle ordonnée allant de 1 (situation la plus favorable du point de vue des libertés et des droits) à 7 (situation la plus défavorable). *Freedom House* classe également chaque pays en trois catégories : « *libre* », « *partiellement libre* » et « *non libre* ». L'état des lieux en 2003, qui correspond aux dernières données disponibles, montre la grande diversité des situations dans la région. Les différents pays occupent presque toutes les positions de l'échelle retenue : du Bénin et du Mali, pays les mieux classés, à la Côte d'Ivoire et au Togo, situés à l'autre extrémité.

Graphique D- 0 : Droits politiques et libertés civiles en Afrique et dans le monde



Source : Freedom House, 2004. Les indicateurs varient sur une échelle de 1 (maximum des droits et des libertés) à 7 (respectivement minimum). Pour l'agrégat « 8 pays », « Afrique sub-saharienne » et « Monde », il s'agit d'une moyenne non pondérée sur les pays.

De plus, en dynamique les indicateurs montrent que même si la trajectoire des huit pays sous revue est loin d'avoir été homogène, la situation a en moyenne sensiblement progressé depuis le début des années 1990. L'évolution des deux indicateurs montre que les huit pays ont suivi une tendance similaire à celle observée pour l'ensemble de l'Afrique sub-saharienne. Partant d'une situation très dégradée au début des années 1970, les libertés civiles et politiques se sont lentement améliorées

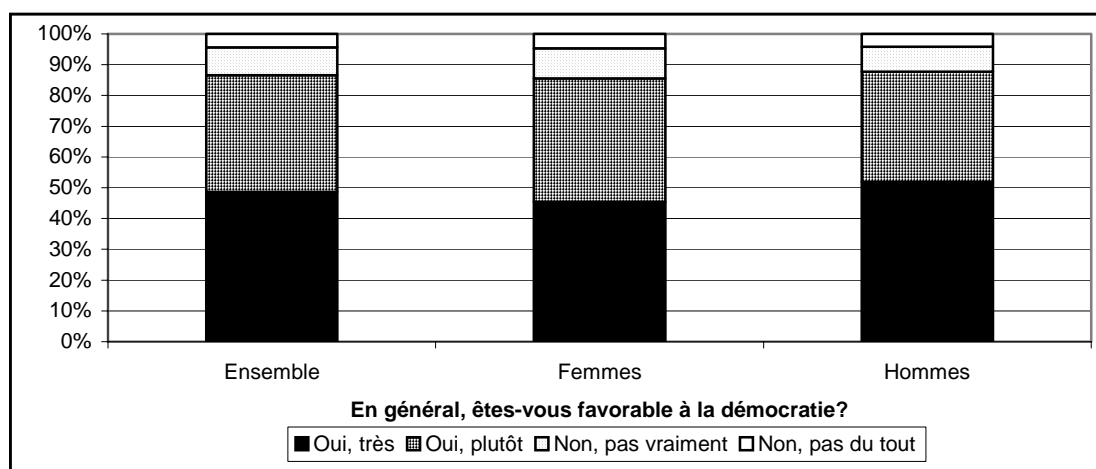
durant les années 1980, processus qui a connu une brusque accélération au tournant des années 1990. Depuis le début du millénaire, le niveau moyen des indicateurs n'est plus sensiblement différent de celui qui prévaut pour l'ensemble du monde.

Quinze ans après l'amorce de cette nouvelle configuration politique, un certain nombre de questions quant aux soubassements sur lesquels reposent les équilibres actuels reste à explorer. Notre analyse est centrée sur la demande et les citoyens, leurs pratiques politiques, leurs valeurs, leurs perceptions et leurs attentes. D'un point de vue général, la population est-elle favorable à la démocratie et aux principes qui la sous-tendent ? En amont, le concept même de démocratie a-t-il le même sens en Afrique sub-saharienne que dans les démocraties historiques ? Au-delà des principes, quel jugement les citoyens africains portent-ils sur le fonctionnement réel de leurs institutions politiques ? Quelle est la nature des différences entre pays, chacun doté de son histoire et des ses valeurs propres ? Plus largement, comment se structure l'espace politique au sein de la population (participation, politisation, orientation politique), et en particulier sa configuration varie-t-elle suivant le genre et le niveau de pauvreté ? C'est pour répondre à l'ensemble de ces questions que le module « démocratie » de l'enquête 1-2-3 a été conçu.

3.1. Adhésion aux principes démocratiques

Quand on les interroge sur leur degré d'adhésion à la démocratie, en moyenne 87 % des citoyens de chaque métropole se prononcent pour ce type de régime politique. Près de la moitié (49 %) se déclare « très favorable à la démocratie », tandis que 38 % y sont « plutôt favorables à la démocratie ». Il reste donc moins de 15 % pour émettre un avis négatif sur la démocratie. Et encore, ce jugement n'est pas définitivement hostile puisque 9 % ne sont « plutôt pas favorables » à ce système. Finalement, à peine 4 % des adultes rejettent la démocratie sans ambiguïté.

Graphique D- 1 : Niveau d'adhésion à la démocratie selon le genre

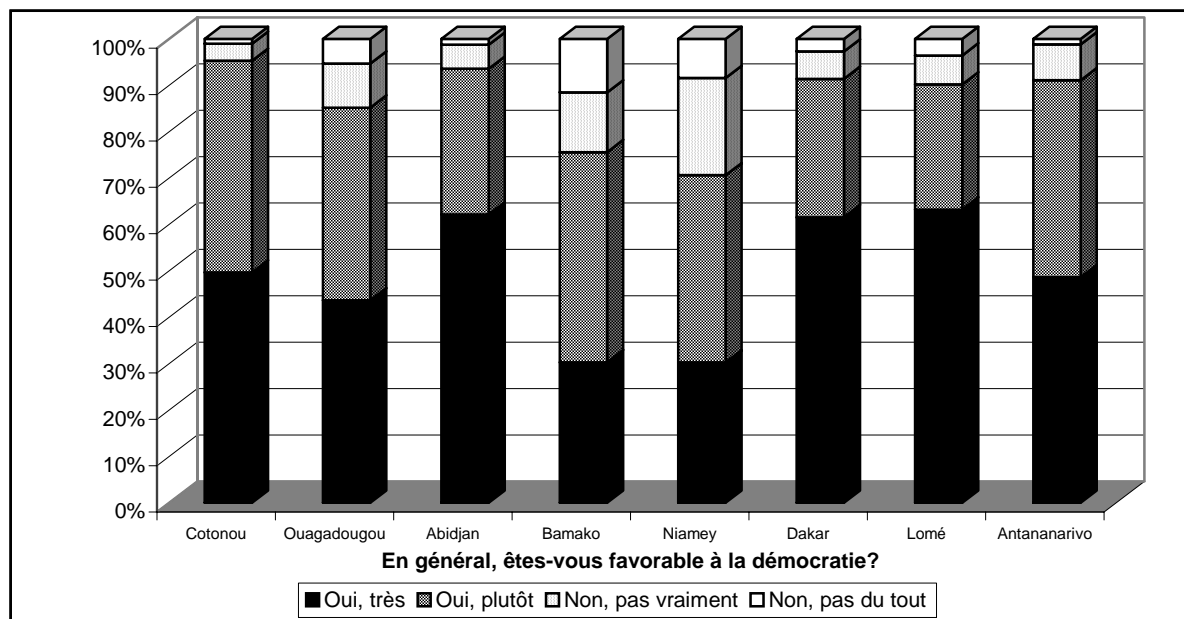


Sources : Enquêtes 1-2-3, module Démocratie, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Ce résultat global reste valide à l'échelle de chaque pays, à quelques nuances près. C'est au Niger (70 %) et au Mali (75 %) que le sentiment pro-démocratique est le plus faible. Il dépasse en revanche 90 % dans tous les autres pays, à l'exception du Burkina (85 %) ; la palme revenant au Bénin avec plus de 95 %. Le cas du Togo, qui se place aux avant-postes, mérite d'être mis en exergue du fait de la situation politique en vigueur dans ce pays. Les Loméens sont les plus nombreux à exprimer une soif sans réserve de démocratie, plus de 63 % d'entre eux s'affichant « très favorables à la démocratie ». Au-delà du Togo, l'aspiration massive à la démocratie mérite d'être soulignée compte tenu de la conjoncture dans laquelle une telle opinion a été formulée dans certains pays. Ainsi, on aurait en effet pu légitimement penser que les troubles politiques et économiques graves, suite à l'élection présidentielle contestée de décembre 2001 et à la crise qui en a résulté en 2002, auraient pu éroder le sentiment pro-démocratique à Madagascar. De même en Côte d'Ivoire, l'ouverture politique progressive du régime des années quatre-vingt-dix, puis la dérive consécutive au coup d'Etat de décembre 1999 aurait pu inciter les Ivoiriens à revendiquer un retour à l'ordre. En fait, il n'en est rien,

bien au contraire : tout se passe comme si les dérapages autoritaires et les violences venaient renforcer le besoin de démocratie.

Graphique D- 2 : Niveau d'adhésion à la démocratie par pays

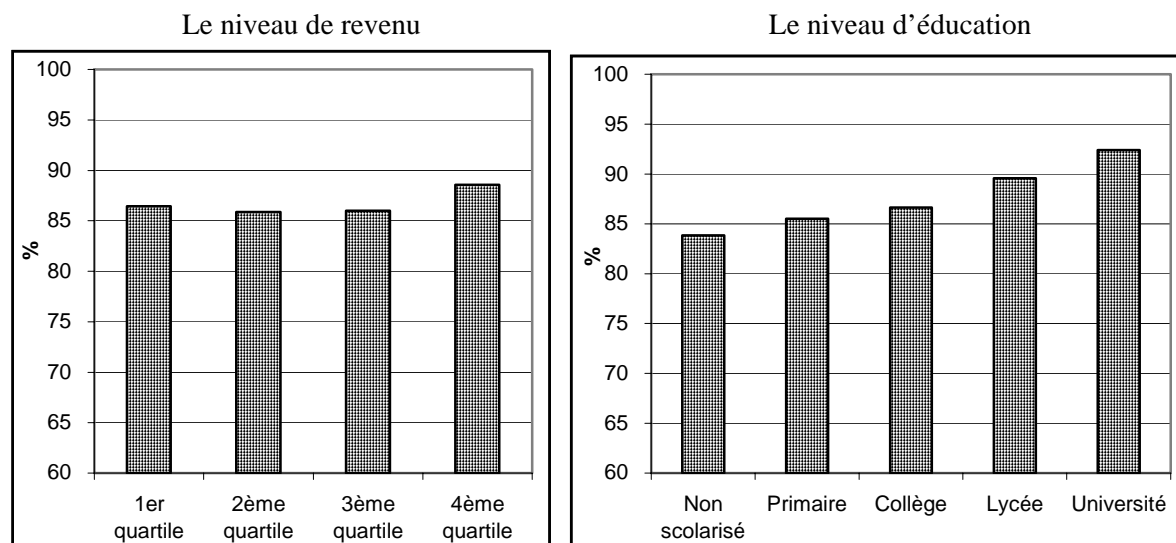


Sources : *Enquêtes 1-2-3*, module Démocratie, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Toutes les catégories de population approuvent majoritairement la démocratie : les plus jeunes comme leur aînés, les musulmans comme les chrétiens, les migrants comme les natifs, les originaires de l'ethnie dominante comme leurs concitoyens. Quelle que soit la variable socio-démographique considérée, la démocratie recueille toujours plus de 83 % de partisans. Quelques variations apparaissent à la marge. Ainsi, les femmes se montrent un peu plus tièdes à l'égard de la démocratie que les hommes. Elles ne sont que 46 % à y être très favorables, contre 52 % pour leurs homologues masculins. Cet écart ne signifie pas que les femmes aient un goût prononcé pour les régimes autoritaires, puisqu'elles sont aussi peu nombreuses que les hommes (4 %) à se prononcer radicalement contre la démocratie. Ceux qui travaillent dans le secteur informel se montrent un peu moins souvent partisans de la démocratie que les salariés du secteur public (85 % vs 91 %), mais l'écart est faible.

En fait, de toutes les variables socio-démographiques, c'est le niveau d'éducation qui induit le plus de variations sur le degré d'adhésion à la démocratie. Mais ici aussi, les différences restent peu marquées : de 84 % d'approbation chez ceux qui n'ont pas fréquenté l'école à 92 % pour ceux qui ont atteint l'université. En revanche, il n'y a pas de corrélation apparente entre adhésion à la démocratie et pauvreté. Ainsi, les plus pauvres (1^{er} quartile de revenu par tête) ne sont pas significativement moins favorables à la démocratie que leurs homologues des autres quartiles.

Graphique D- 3 : Degré d'adhésion à la démocratie suivant :



Sources : *Enquêtes 1-2-3*, module Démocratie, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs. Les modalités « très favorables » et « plutôt favorables » à la démocratie ont été agrégées.

Non seulement le soutien à la démocratie en général ne fait aucun doute, mais ce type de système politique est de loin plus apprécié que n'importe quelle autre forme de gouvernement. Outre la démocratie, trois autres types de régimes ont été proposés à l'appréciation de la population : ils ont tous été rejetés largement. La population se montre fondamentalement opposée à toute forme de régime autoritaire, qu'il soit dirigé par un « homme fort » ou par l'armée. Moins de quatre adultes sur cinq jugent ces régimes de façon positive (18 % pour l'hypothèse d'un « homme fort », 14 % pour un régime militaire) et moins de 9 % et 6 % respectivement y sont très favorables. Si les habitants des différentes métropoles ne cèdent pas à la tentation autoritaire, ils ne veulent pas non plus que ce soient des experts, plutôt qu'un gouvernement démocratiquement élu, qui décident de ce qui est bon pour le pays. Bien que 35 % soient prêts à accepter une telle mise sous tutelle, ce choix se situe très loin derrière la démocratie qui recueille plus de 86 % des suffrages.

De manière cohérente avec le jugement général porté sur la démocratie, c'est à Bamako et à Niamey que les régimes autoritaires recueillent le plus d'approbation. Ainsi, près d'un tiers des Bamakois ne verrait pas d'un mauvais œil l'arrivée d'un « homme fort » à la tête de l'Etat, tandis qu'environ un quart (24 % à Niamey) se satisferait d'un pouvoir militaire. Ce penchant autoritaire n'épargne pas Ouagadougou, et plus paradoxalement Dakar. Dans tous les pays, l'option « technocratique » est préférée à l'option autoritaire. Mais elle n'est jamais majoritaire et se situe toujours loin derrière l'option démocratique, plébiscitée par 75 % à 93 % des habitants de chaque métropole. Les Ivoiriens se montrent les plus rétifs à toute autre forme de régime que la démocratie : moins de 3 % apprécieraient favorablement que l'armée dirige le pays.

Tableau D- 1 : Appréciation des différentes formes de régimes politiques par pays

%	Afrique de l'Ouest						Mada	Ensemble	
	Coto nou	Ouaga-dougou	Abidjan	Bamako	Niamey	Dakar	Lomé		Antananarivo
A. Avoir à sa tête un homme fort qui n'a pas à se préoccuper du parlement ni des élections	8,9	23,0	7,6	34,9	20,8	24,0	12,8	13,7	18,2
B. Que l'armée dirige le pays	4,6	17,2	2,8	25,8	24,1	n.d.	11,9	13,6	14,4
C. Que ce soit des experts, et non un gouvernement, qui décident ce qui est bon pour le pays	34,1	39,7	18,4	47,2	23,4	36,8	42,1	36,1	34,7
D. Avoir un système politique démocratique	90,7	87,1	92,8	74,5	76,7	90,7	88,7	88,1	86,2

Sources : *Enquêtes 1-2-3*, modules Démocratie, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs. La question sur l'armée a été jugée trop sensible au Sénégal.

Cet appui massif à la démocratie ne signifie pas que la population en ait une vision angélique. Les citoyens lui reconnaissent aussi un certain nombre de défauts. Ainsi, 31 % d'entre eux affirment qu'en

démocratie le système économique fonctionne mal. Plus d'un tiers pense que les démocraties rencontrent des difficultés à maintenir l'ordre, une valeur qu'ils chérissent au premier chef (voir ci-dessous). Enfin, près de la moitié reconnaît que la démocratie a du mal à prendre des décisions, à cause des conflits d'intérêt qui peuvent émerger entre différentes catégories sociales ou groupes de pression, sans que ceux-ci puissent être tranchés de manière autoritaire. Mais au bout du compte, ces faiblesses sont secondaires, en comparaison des avantages qu'elle peut apporter. Quatre personnes sur cinq sont convaincues que tout bien pesé, la démocratie est le meilleur des systèmes existants.

Qu'ils aient vécu ou non une expérience démocratique, les citoyens de la région sont convaincus de la supériorité des régimes démocratiques. C'est à Lomé que les critiques des faiblesses de la démocratie sont de loin les moins marquées. Moins de 14 % des Loméens soutiennent que les démocraties ne savent pas maintenir l'ordre, contre 34 % en moyenne. Ce résultat peut refléter une vision idéalisée de la démocratie. Il peut aussi traduire le rejet de l'idée que les régimes non démocratiques soient mieux placés que les régimes démocratiques pour faire régner l'ordre.

Tableau D- 2 : Les faiblesses de la démocratie par pays

%	Afrique de l'Ouest							Mada	Ensemble
	Cotonou	Ouaga-dougou	Abidjan	Bamako	Niamey	Dakar	Lomé	Antananarivo	
A. En démocratie, le système économique fonctionne mal	34,8	36,2	21,1	48,6	42,8	27,2	13,9	25,8	31,3
B. Les démocraties ne savent pas maintenir l'ordre	38,0	32,1	24,1	56,4	46,7	34,7	13,6	29,0	34,3
C. Les démocraties ont du mal à prendre des décisions, il y a trop de disputes	49,6	47,5	44,2	65,3	58,6	48,2	30,1	33,9	47,2
D. La démocratie peut poser des problèmes, mais c'est quand même mieux que n'importe quelle autre forme de gouvernement	90,1	82,9	82,0	75,7	71,4	79,3	86,7	79,0	80,9

Sources : *Enquêtes 1-2-3*, modules Démocratie, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Ces réserves à l'égard du régime démocratique sont très légèrement plus répandues chez les plus démunis. Respectivement 20 % et 14 % des personnes appartenant au 1^{er} quartile ne seraient pas opposés à ce que l'armée ou un homme fort prennent le pouvoir, contre 16 % et 12 % pour le quartile le plus riche. 35 % des plus pauvres pensent que la démocratie ne permet pas de maintenir l'ordre, alors qu'ils sont 32 % parmi les plus riches. Mais les écarts sont peu marqués, statistiquement non significatifs, et les plus pauvres, comme les autres, préfèrent massivement la démocratie, malgré ses inconvénients. Ils sont même légèrement plus nombreux que la moyenne (88 % vs 86 %) à préférer un régime démocratique. **De tels résultats viennent contredire la thèse selon laquelle les pauvres, du fait de leurs valeurs propres ou de leur situation économique, seraient rétifs à l'instauration de régimes démocratiques.**

Tableau D- 3 : Appréciation des différentes formes de régimes politiques suivant le niveau de revenu

Jugement sur les différents régimes politiques :	Ensemble	Quartiles de revenus par tête			
		1 ^{er} quartile	2 ^{ème} quartile	3 ^{ème} quartile	4 ^{ème} quartile
A. Avoir à sa tête un homme fort	18,2	19,6	18,9	18,0	16,3
B. Que l'armée dirige le pays	14,4	13,7	15,6	15,2	12,3
C. Que ce soit des experts qui décident ce qui est bon pour le pays	34,7	35,6	33,9	35,8	33,2
D. Avoir un système politique démocratique	86,2	87,5	85,7	86,3	87,2
Les faiblesses de la démocratie :					
A. En démocratie, le système économique fonctionne mal	31,3	32,9	32,5	31,2	28,3
B. Les démocraties ne savent pas maintenir l'ordre	34,3	35,2	35,4	34,5	32,1
C. Les démocraties ont du mal à prendre des décisions	47,2	47,0	47,9	47,3	47,1
D. La démocratie c'est mieux que les autres formes de gouvernement	80,9	81,3	80,1	80,0	82,4

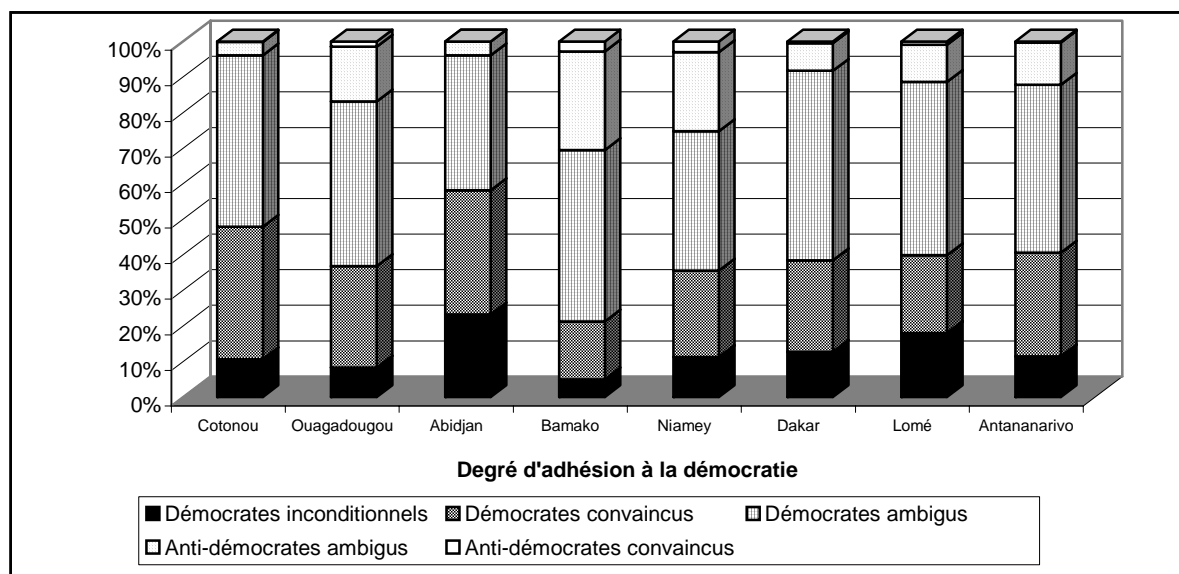
Sources : *Enquêtes 1-2-3*, modules Démocratie, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

C'est donc bien en regard d'autres types de régimes politiques, donc dans une perspective comparative que la démocratie, entendue comme un processus politique de désignation des dirigeants par les urnes, est considérée comme le meilleur système de gouvernement.

Afin d'affiner notre diagnostic, de nous assurer de la cohérence des choix formulés par la population et d'apprécier la solidité de son engagement démocratique, nous avons élaboré une typologie qui mobilise la batterie des questions précédentes sur l'adhésion à la démocratie. Nous avons distingué cinq groupes. Les « *démocrates inconditionnels* » sont ceux qui ont systématiquement émis l'appréciation la plus favorable sur la démocratie et rejeté catégoriquement toutes les alternatives (homme fort, pouvoir des experts, armée). Les « *démocrates convaincus* » ont toujours privilégié l'option démocratique et écarté les autres types de régime sans toutefois retenir toujours la modalité la plus radicale (très favorable ou très défavorable). A l'autre extrémité du spectre des prises de position, les « *anti-démocrates convaincus* » constituent le groupe symétrique des deux précédents : ils ont eux aussi formulé des choix cohérents, contre la démocratie et pour les régimes autoritaires. Du fait de l'absence presque totale des anti-démocrates inconditionnels, ces derniers ont été classés dans la catégorie des « *anti-démocrates convaincus* ». Enfin, les individus restant se sont prononcés de manière ambiguë, en combinant des réponses pro-démocratiques et des réponses plutôt défavorables à la démocratie. Ce « marais » a été scindé en deux, suivant que la majorité des réponses, soit au moins quatre sur les six questions retenues, (« *démocrates ambigu* ») penchent en faveur de la démocratie, ou en sa défaveur (« *anti-démocrates ambigu* »).

La répartition des citoyens de la région est éloquent. En premier lieu, la balance penche sans aucune ambiguïté en faveur de la démocratie. En moyenne, 40 % sont des partisans sans faille de la démocratie, qu'ils soient des « *démocrates inconditionnels* » (13 %) ou des « *démocrates convaincus* » (27 %). A l'inverse les « *anti-démocrates convaincus* » ne représentent que 1 % de la population. Quant à ceux qui émettent des opinions contradictoires, ils sont très majoritairement dans le clan de la démocratie, avec 46 % de « *démocrates ambigu* » contre 13 % d'« *anti-démocrates ambigu* ». Encore convient-il de souligner que chez ces derniers, c'est principalement le fait de ne pas rejeter le gouvernement des experts qui conduit à être classé dans cette catégorie, et beaucoup moins souvent la tentation autoritaire. Il n'en demeure pas moins que près de 60 % de la population ont une attitude ambiguë vis-à-vis de la démocratie, même s'ils lui sont plutôt favorables.

Graphique D- 4 : Degré d'adhésion à la démocratie par pays



Sources : Enquêtes 1-2-3, modules Démocratie, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

C'est à Niamey et surtout à Bamako que les anti-démocrates sont les plus nombreux, même si ceci est plus dû au poids des « *anti-démocrates ambigu* » que des « *anti-démocrates convaincus* », qui restent extrêmement minoritaires (moins de 3 %). A contrario, les Abidjanais sont à la fois les plus favorables à la démocratie et les plus cohérents dans leurs valeurs. La place de Lomé dans ce tableau confirme les résultats précédents, à savoir que l'absence de démocratie dans le pays n'est pas un choix délibéré de la population, qui aspire autant que les autres et massivement aux valeurs démocratiques.

3.1.1. La démocratie un concept occidental ?

Si nous avons réussi à mesurer l'appréciation générale du concept de démocratie et à établir la façon dont elle est jugée par rapport à d'autres systèmes politiques, la question reste de savoir quelle acception plus précise en ont les Africains. Que se cache-t-il derrière le mot « démocratie » ? Cette question est de première importance dans la mesure où tout un courant de pensée, s'appuyant sur des thèses culturalistes, considère que la démocratie est une valeur occidentale et qu'elle prend un sens différent dans d'autres contextes historiques ou culturels. Il s'agit donc ici de cerner les contours de ce que « démocratie » veut dire pour les citoyens de la région. Pour ce faire, un certain nombre d'attributs traditionnellement associés à la démocratie ont été proposés aux enquêtés en leur demandant s'ils les considéraient consubstantiels à cette notion.

Le résultat est sans équivoque : **l'idée que se font les populations de la région de la démocratie est la même que celle qui prévaut dans les démocraties historiques ; ce qui plaide en faveur d'une conception universaliste de la démocratie, en Afrique comme au Nord.** Des six caractéristiques retenues, toutes sont considérées essentielles par environ de 95 % des citoyens. Selon eux, par essence une démocratie se doit d'assurer l'organisation « *d'élections libres et transparentes* », « *la liberté d'expression et de la presse* » et « *la liberté politique (choix de son parti)* », mais également « *l'égalité devant la loi* », « *la liberté de culte* » et « *la liberté de voyager* ». Au niveau global, le classement entre les six propriétés n'a pas grand sens vu la faiblesse des écarts entre les différentes options (avec un maximum de 95,8 % et un minimum de 94,2 %). Si on agrège l'ensemble des six caractéristiques, 86 % de la population considère qu'elles sont toutes essentielles pour la démocratie.

Ce consensus sur la définition de la démocratie est vérifié dans toutes les agglomérations. Partout, plus de 90 % de la population considère que chacune des six propriétés est fondamentale pour la démocratie. Seules Bamako et partiellement Ouagadougou se démarquent de ce bel unanimisme. Encore convient-il de relativiser cette particularité, tant le décrochage est faible : quelle que soit la propriété considérée, le consensus sur son caractère fondamental n'est jamais inférieur à 85 % des citoyens. Ainsi le minimum est atteint à Ouagadougou et concerne la liberté de voyager (86 %).

Tableau D- 4 : Le sens de la démocratie dans huit métropoles africaines

% Les caractéristiques suivantes sont fondamentales pour la démocratie :	Afrique de l'Ouest							Mada	Ensemble
	Cotonou	Ouaga- dougou	Abidjan	Bamako	Niamey	Dakar	Lomé	Antana- narivo	
Liberté d'expression, de la presse	99,3	95,5	98,3	91,5	91,7	96,8	94,8	94,8	95,3
Egalité devant la loi	98,8	93,6	96,5	86,6	92,7	97,8	94,6	94,6	94,4
Liberté politique (choix de son parti)	98,3	94,5	98,3	90,1	96,0	98,2	95,7	95,7	95,9
Elections libres et transparentes	98,9	94,0	97,1	87,1	95,1	98,3	94,3	94,3	94,9
Liberté de voyager	99,1	85,9	96,4	87,9	96,3	98,4	94,8	94,8	94,2
Liberté de religion	99,0	88,3	98,8	88,8	97,5	98,6	96,4	96,4	95,5
Les 6 caractéristiques à la fois	95,7	75,5	90,9	72,5	86,5	92,8	90,2	90,2	86,8

Sources : *Enquêtes 1-2-3*, modules Démocratie, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Encore une fois, les pauvres ne se distinguent pas par une compréhension de la démocratie différente de celle du reste de la population, en dépit de leur situation économique particulièrement précaire. En particulier et contrairement à l'intuition, ils ne sont pas relativement plus sensibles aux principes de type économique (« *égalité devant la loi* »), susceptibles de remédier aux privations matérielles qu'ils endurent, qu'aux principes de libertés civique et politique. Ils partagent totalement la vision « académique » et universaliste de la démocratie.

Tableau D- 5 : Le sens de la démocratie suivant le niveau de revenu

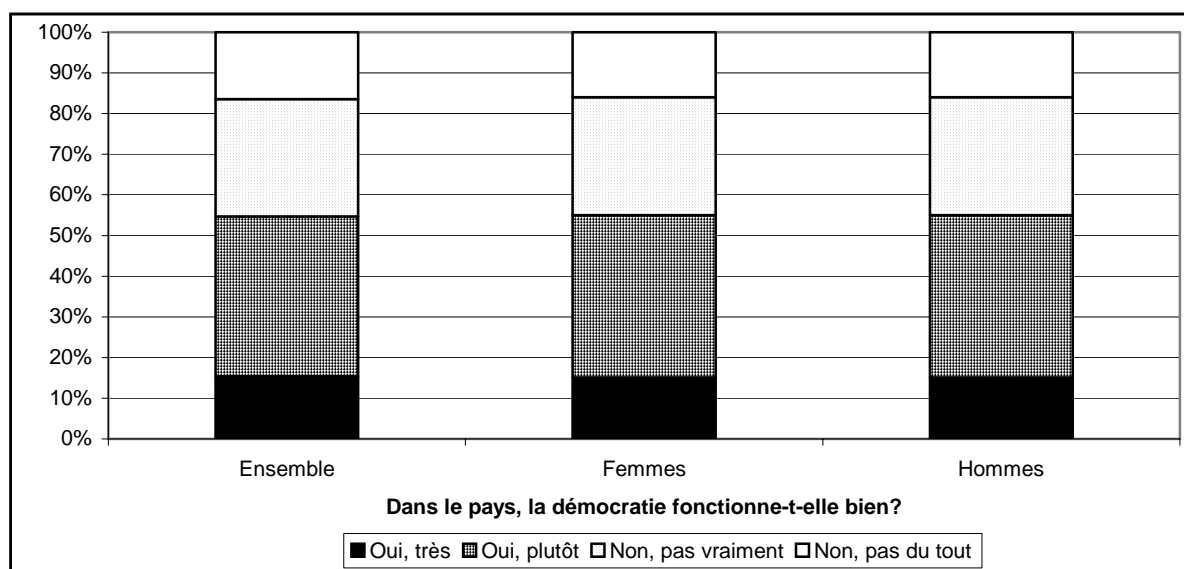
% Les caractéristiques suivantes sont fondamentales pour la démocratie :	Total	Quartiles de revenus par tête			
		1 ^{er} quartile	2 ^{ème} quartile	3 ^{ème} quartile	4 ^{ème} quartile
Liberté d'expression, de la presse	95,3	95,0	95,8	95,5	95,5
Egalité devant la loi	94,4	94,1	95,1	94,0	94,4
Liberté politique (choix de son parti)	95,9	94,9	95,9	95,0	95,3
Elections libres et transparentes	94,9	95,5	95,2	94,9	95,6
Liberté de voyager	94,2	93,5	94,3	94,4	94,4
Liberté de religion	95,5	94,6	95,4	95,5	95,5
Les 6 caractéristiques à la fois	86,8	84,5	86,4	85,9	86,0

Sources : *Enquêtes 1-2-3*, modules Démocratie, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

3.2. Fonctionnement de la démocratie

Alors que l'adhésion aux principes démocratiques est unanime, le diagnostic des populations sur son fonctionnement réel est plus nuancé. En effet, elles ne sont plus que 15 % à considérer que la démocratie fonctionne très bien. En moyenne, le bilan est tout de même légèrement favorable, puisqu'en ajoutant les 38 % de ceux qui déclarent qu'elle fonctionne plutôt bien, c'est un peu plus de la moitié de la population qui est globalement satisfaite de la manière dont les principes démocratiques sont mis en œuvre dans leur pays.

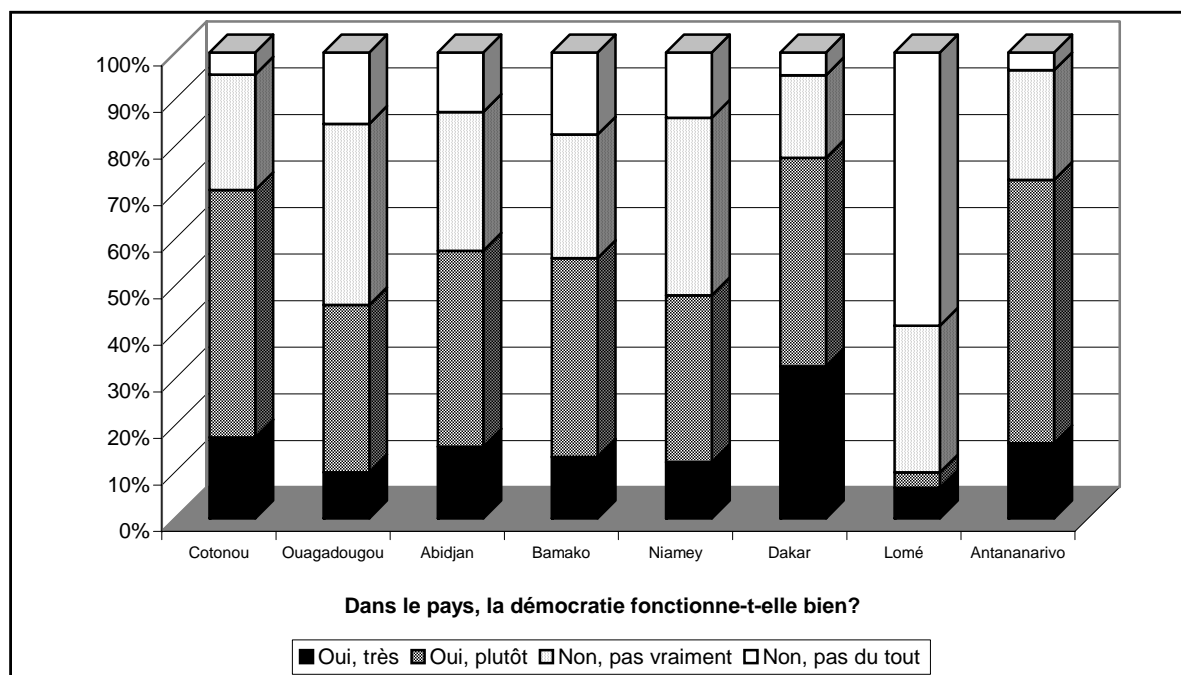
Graphique D- 5 : Perception du fonctionnement de la démocratie suivant le genre



Sources : Enquêtes 1-2-3, modules Démocratie, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Si dans l'ensemble la population de la région est partagée en deux groupes d'égale importance, la situation est beaucoup plus contrastée selon le pays. Trois groupes peuvent être identifiés. Dans le premier, qui comprend le Sénégal, le Bénin et Madagascar, entre 70 et 80 % de la population sont globalement satisfaits du fonctionnement démocratique ; le Sénégal se distinguant du lot par sa très forte proportion de « très satisfaits », qui atteint 33 % contre 17 % au Bénin, son suivant immédiat. A l'autre extrémité du spectre, on trouve le Togo où l'insatisfaction est maximale. A Lomé, plus de 90 % des habitants sont insatisfaits du fonctionnement démocratique, dont 59 % de « très insatisfaits ». C'est dans ce pays que le désajustement entre les aspirations à la démocratie et la réalité est à son comble. Enfin, le Mali, la Côte d'Ivoire, d'une part, le Burkina Faso et le Niger de l'autre, se situent dans une position intermédiaire, un peu plus favorables du point de vue des réalisations démocratiques dans les deux premiers pays.

Graphique D- 6 : Perception du fonctionnement de la démocratie par pays



Sources : Enquêtes 1-2-3, modules Démocratie, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Ce point de vue mitigé quant au fonctionnement de la démocratie dans la région est partagé aussi bien par les hommes que par les femmes. Leurs différences d'opinion sont à peine perceptibles. Tout au plus retrouve-t-on la tendance classique des hommes à émettre des avis plus tranchés : sur l'échelle graduée qui leur est proposée, ils sont à la fois un peu plus nombreux à trouver que la démocratie fonctionne très bien et qu'elle fonctionne très mal. En fait, d'un point de vue général, l'opinion sur le fonctionnement de la démocratie est la même, quelle que soit la catégorie de population considérée.

La mesure de l'appréciation générale sur le fonctionnement de la démocratie est utile, surtout d'ailleurs dans une perspective dynamique (y a-t-il amélioration ou dégradation ?), par exemple pour mettre à jour de potentielles tensions ou frustrations dans la population. Elle est en revanche de peu d'usage lorsqu'il s'agit de définir des politiques concrètes pour améliorer la situation. Aussi, afin de porter un diagnostic plus précis sur les dysfonctionnements de la démocratie, nous avons cherché à savoir si les principes démocratiques identifiés plus haut étaient correctement appliqués en pratique. Les six composantes ont été classées suivant qu'elles étaient plus ou moins respectées dans chaque pays. Dans l'ensemble, la « *liberté de religion* » est assurée dans la région, 94 % de la population déclarant qu'elle est respectée. La « *liberté de voyager* » ne semble pas non plus poser de problèmes majeurs, puisque près de cinq personnes sur six sont convaincues de son application. Le diagnostic en revanche est moins satisfaisant en matière de « *libertés politiques* », où seulement 76 % affirment qu'elles sont respectées. La situation va en s'aggravant avec la « *liberté d'expression* » et la « *transparence et la liberté des élections* », dont 45 % et 51 % respectivement dénoncent les violations. Ce résultat est d'autant plus problématique que même dans l'acception la plus étroite de la démocratie, à savoir le respect des processus électoraux, moins de la moitié de la population est satisfaite de la manière dont sont conduits les scrutins. Enfin, le problème le plus grave est selon la population le non-respect de « *l'égalité devant la loi* » : 30 % des citoyens pensent qu'elle est effectivement assurée. Ce résultat est à mettre en regard des résultats obtenus en matière de gouvernance, et notamment dans le domaine de la corruption et de la confiance dans les institutions (on pense tout particulièrement au secteur de la justice). Au total, seulement 19 % des citoyens de la région considèrent que l'ensemble des six propriétés de la démocratie est respecté, alors que plus de 80 % d'entre eux jugeaient qu'elles étaient toutes conjointement fondamentales. Cet écart fournit une mesure du chemin encore à parcourir sur la voie de la consolidation démocratique sur le continent.

Si la hiérarchie dans le classement du respect des différentes composantes de la démocratie est très robuste, puisqu'on la retrouve dans chaque pays à quelques nuances près, les niveaux de satisfaction sont en revanche très différents d'un pays à l'autre. C'est évidemment à Lomé que la situation est la plus dégradée. Sur tous les fronts, les taux de satisfaction sont les plus faibles des huit pays. Mais en termes relatifs, c'est dans le domaine de « *la liberté d'expression* » et de « *la liberté des élections* » que le Togo accuse le plus grand retard, ce qui s'explique clairement par la nature du régime. A peine 3 % des Loméens pensent que toutes les propriétés, prises conjointement, sont respectées. Des huit pays, le Sénégal est celui où le respect des principes démocratiques est le mieux perçu. Dans chacune des dimensions, les Dakarais se montrent les plus satisfaits, à l'exception du cas de « *la liberté de voyager* » où le pays apparaît en avant-dernière position (avec 73 % de satisfaits), sans doute du fait du problème casamançais. Ceci étant, des progrès substantiels peuvent encore être accomplis puisque, par exemple, moins de la moitié de la population pense que l'égalité des citoyens devant la loi est respectée, tandis qu'ils ne sont que 32 % à déclarer que les six caractéristiques proposées sont remplies.

Pour cet indicateur, les différences entre les six autres pays sont peu marquées, la proportion de satisfaits se situe entre 15 % et 25 %, à des niveaux il est vrai très faibles. Parmi les autres spécificités nationales, on notera la piètre performance du Burkina dans le domaine de « *la liberté d'expression et de la presse* ». Plus surprenant est le cas du Bénin quant à « *la transparence du processus électoral* », peu en ligne avec la vision internationale du pays en tant que pionnier du mouvement démocratique sur le continent. Ce résultat s'explique largement par les problèmes rencontrés lors de l'élection présidentielle de 2001, qui se sont traduits par le retrait au second tour des candidats arrivés en deuxième et troisième positions lors du premier tour (MM. Soglo et Houngbedji), au motif que ce dernier avait été entaché de fraudes massives.

Tableau D- 6 : Le respect des principes démocratiques par pays

% Les caractéristiques démocratiques suivantes sont respectées :	Afrique de l'Ouest							Mada	Ensemble
	Cotonou	Ouaga- dougou	Abidjan	Bamako	Niamey	Dakar	Lomé	Antana- narivo	
1. Liberté de religion	98,0	95,0	93,2	91,3	95,3	95,1	89,6	93,3	93,9
2. Liberté de voyager	94,8	90,5	84,0	83,7	92,3	73,1	53,6	88,1	82,5
3. Liberté politique (choix de son parti)	84,5	70,8	80,2	78,6	86,6	87,6	46,1	72,8	75,9
4. Liberté d'expression, de la presse	89,3	36,4	69,9	61,6	40,9	66,5	13,4	60,2	54,8
5. Elections libres et transparentes	38,0	37,7	55,9	35,8	74,3	74,9	10,4	62,2	48,7
6. Egalité devant la loi	35,6	27,0	32,7	25,7	31,3	46,6	12,1	29,8	30,1
Les 6 caractéristiques à la fois	19,1	14,5	21,9	15,2	23,9	32,2	3,3	23,3	19,2

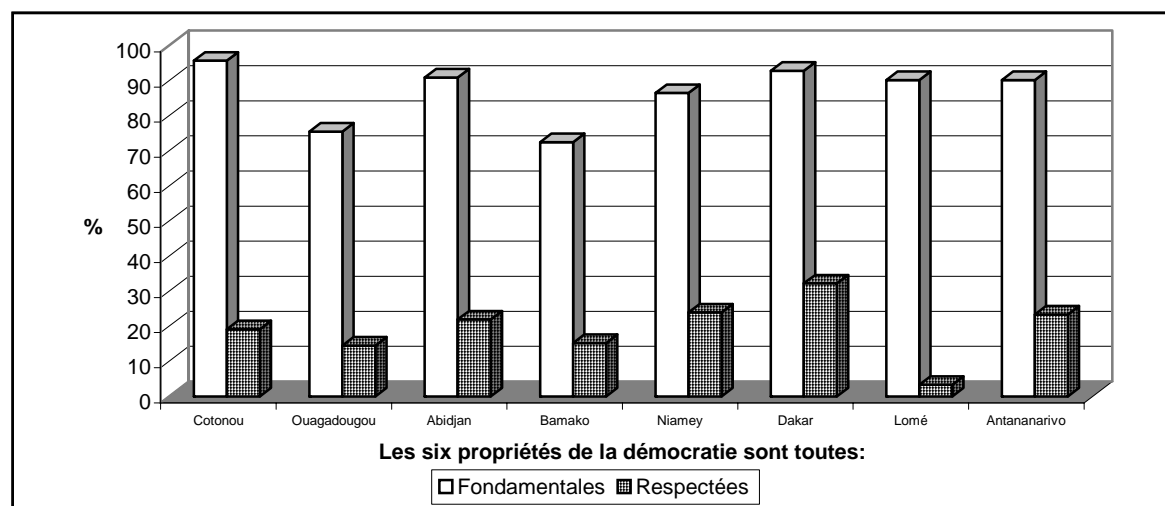
Sources : *Enquêtes 1-2-3*, modules Démocratie, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

La mise en relation du caractère plus ou moins fondamental de chacune des six propriétés sélectionnées et de leur respect fournit un aperçu des principales faiblesses du fonctionnement démocratique dans chaque pays. Une première manière de synthétiser cette information est de comparer la proportion de ceux qui les considèrent toutes essentielles avec la proportion de ceux qui les jugent toutes respectées (graphique D-6). C'est évidemment au Togo que le ratio est le plus faible, alors qu'il est maximum au Sénégal, les autres pays se différenciant assez peu sur ce plan.

Une seconde option consiste à construire un **indicateur synthétique de perception du fonctionnement de la démocratie** à partir des questions précédentes. Nous avons élaboré deux indicateurs. Le premier est simplement la moyenne pondérée du niveau de respect des six principes démocratiques (**IPFD-1**). Le système de pondération retenu s'appuie sur le consensus plus ou moins large dans la population pour considérer chaque dimension comme fondamentale pour la démocratie. L'intérêt de ce choix est de laisser aux intéressés eux-mêmes la liberté de définir ce qu'ils considèrent comme prioritaire dans un système démocratique et non d'imposer le point de vue normatif de l'expert extérieur. Dans la perspective de comparaison régionale qui nous intéresse ici, nous avons retenu une pondération unique pour tous les pays, correspondant à la moyenne pour l'ensemble des pays. Ce

choix est d'autant plus légitime qu'on observe peu de différences d'un pays à l'autre⁷. Cet indicateur, qui varie entre 0 (non respect) et 100 % (respect intégral), classe le Togo loin derrière tous les autres (37,6 %). Il est suivi du Burkina (59,6 %) et du Mali (62,8 %), Madagascar, la Côte d'Ivoire et le Niger étant un peu mieux lotis (avec 67,8 %, 69,4 % et 70,2 % resp.). Enfin, le Bénin et le Sénégal occupent les deux premières places (avec 73,4 % et 74,0 % resp.).

Graphique D- 7 : Le respect des principes fondamentaux de la démocratie par pays



Sources : *Enquêtes 1-2-3*, modules démocratie, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Nous avons également construit un autre indicateur synthétique. Suivant le même principe que IPFD-1, il rapporte la surface de deux hexagones : celui formé par les résultats obtenus concernant les questions sur l'aspect fondamental et celui qui découle du respect des six composantes proposées (IPFD-2 ; voir méthodologie en annexe). Les niveaux obtenus pour les deux indicateurs sont sensiblement différents, IPFD-2 étant systématiquement inférieur à IPFD-1. Ainsi pour l'ensemble de la région, IPFD-1 vaut 64,3 % (ce qui peut grossièrement être interprété comme : « en moyenne, dans la région les principes fondamentaux de la démocratie sont respectés à 64 % »), alors qu'il n'est que de 45,3 % pour IPFD-2. En revanche, on obtient exactement le même classement entre les différents pays. Dans les deux cas, le Togo se trouve dans une situation critique sur le front démocratique, et se démarque très fortement de tous les autres pays. A contrario, le Sénégal est perçu comme le plus performant en matière de libertés démocratiques, même si celles-ci sont loin d'être parfaitement respectées.

Tableau D- 7 : Indicateurs synthétiques de perception du fonctionnement de la démocratie par pays

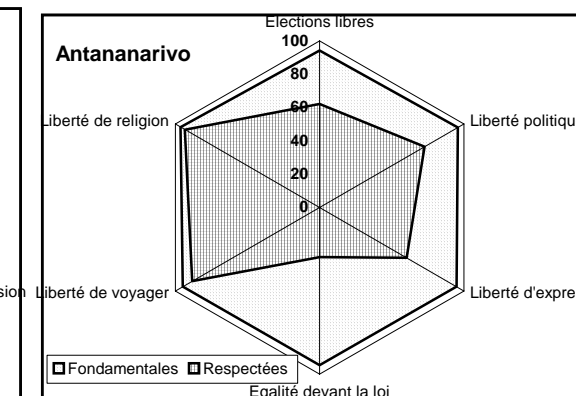
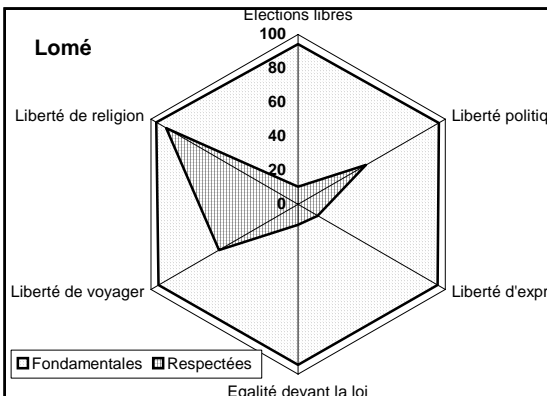
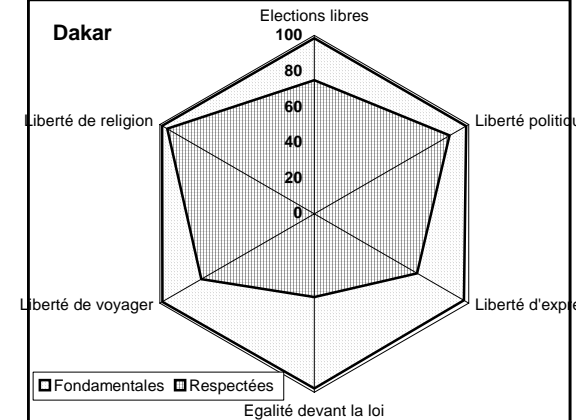
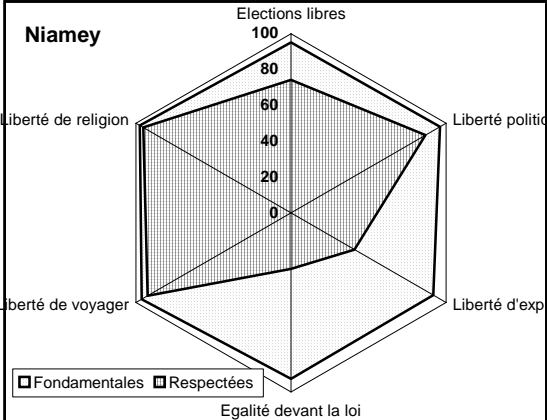
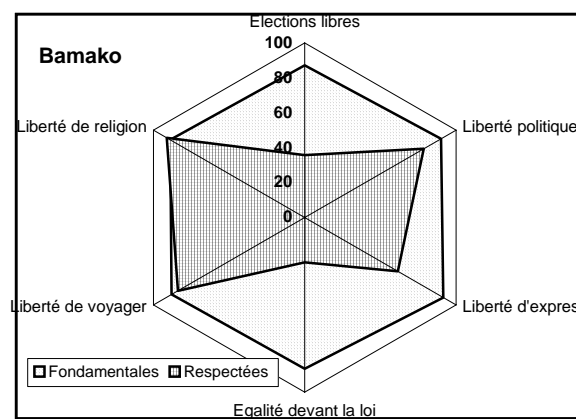
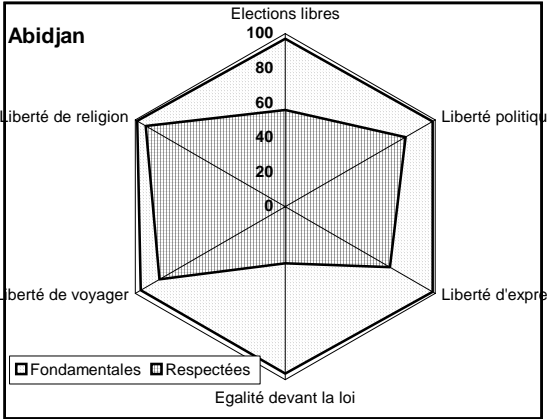
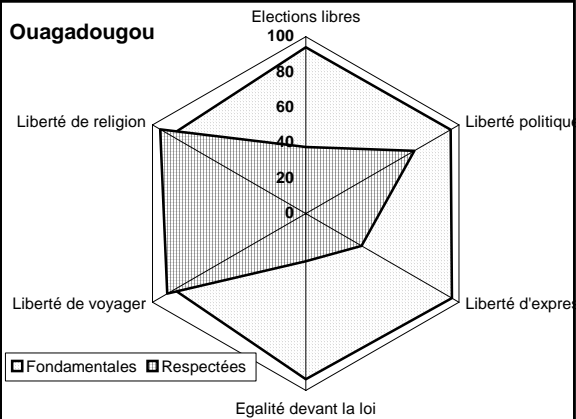
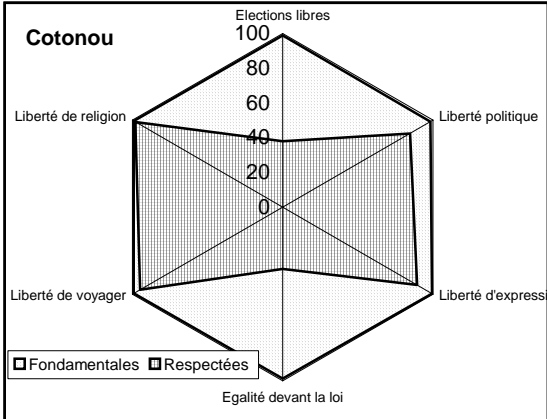
%	Afrique de l'Ouest							Mada	Ensemble
	Cotonou	Ouagadougou	Abidjan	Bamako	Niamey	Dakar	Lomé	Antananarivo	
IPFD-1	73,3	59,6	69,4	62,8	70,2	74,0	37,6	67,8	64,3
IPFD-2	56,3	38,8	52,5	41,9	55,3	60,0	14,3	51,3	45,3

Sources : *Enquêtes 1-2-3*, modules Démocratie, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs. Pour la définition de IPFD-1 et IPFD-2, voir méthodologie en annexe.

L'intérêt de ce deuxième indicateur est de pouvoir visualisé pour chaque pays les composantes dont la perception est la plus négative et sur lesquelles un effort particulier devrait être consenti (graphique D-8).

⁷ D'ailleurs, comme dans chaque pays toutes les composantes sont massivement considérées comme fondamentales, ce système de pondération donne en pratique des résultats peu différents de ceux qu'on aurait obtenus en utilisant la moyenne arithmétique simple.

Graphique D- 8 : Perception du fonctionnement de la démocratie par composante et par pays



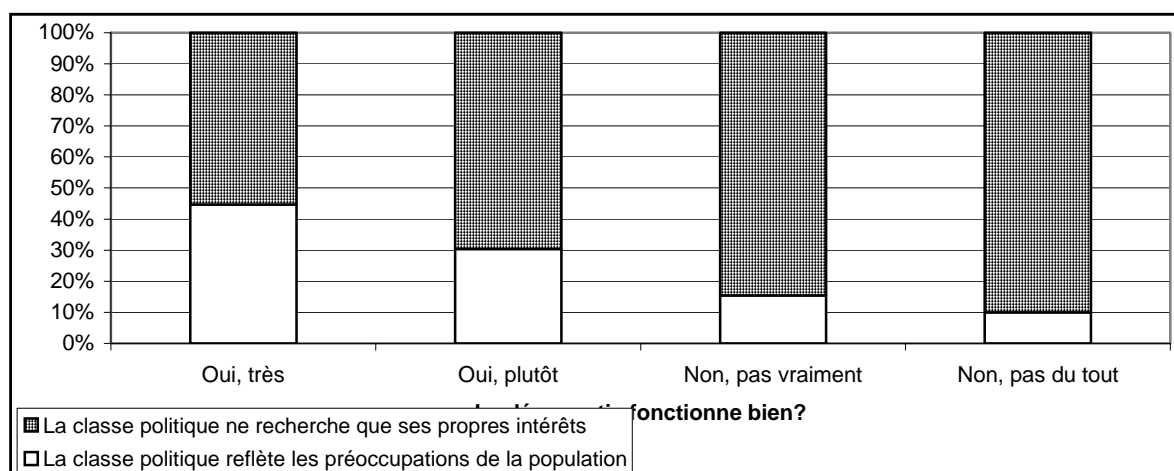
Sources : Enquêtes 1-2-3, modules Démocratie, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Si l'on analyse les prises de position en fonction du revenu, on n'observe en moyenne aucune différence entre les riches et les pauvres à se montrer relativement plus critiques sur le respect des principes démocratiques. En particulier, la dénonciation du manque « *d'égalité devant la loi* », qu'on aurait attendue plus marquée chez les pauvres, est même légèrement plus faible chez ceux qui appartiennent au 1^{er} quartile de revenu (69 %) que parmi leurs homologues du dernier quartile (72 %). Le principal facteur de variation des opinions est le niveau d'éducation, les plus diplômés étant aussi les plus critiques, ce qui est le reflet d'un niveau d'exigences plus élevé. Mais les écarts sont faibles et seulement significatifs dans le domaine de « *la liberté d'expression* » (58 % pensent quelle est respectée dans leur pays parmi les plus pauvres contre 54 % chez les plus riches) et de « *l'égalité devant la loi* », avec 34 % et 26 % respectivement.

Une démocratie efficace ne peut fonctionner que s'il existe une offre politique, des hommes et des partis politiques qui jouent leur rôle d'intermédiaires démocratiques. Ces derniers sont censés représenter la pluralité des opinions, relayer la voix des citoyens et porter leurs revendications, animer un débat politique contradictoire, élaborer des programmes de gouvernement et proposer des alternatives aux électeurs. Sans ces instances de régulation, la démocratie est vidée de sa substance et ne devient plus qu'une machinerie électorale au service d'intérêts particuliers. Or force est de constater que l'opinion de la population sur la classe politique dans son ensemble est peu reluisante. Moins d'un quart (23 %) déclare que les hommes politiques reflètent les préoccupations de la population. Pour les trois quarts restants, ses membres ne pensent qu'à leurs intérêts personnels. Cette dénonciation des stratégies individuelles de la classe politique est évidemment massive chez ceux qui se plaignent des dysfonctionnements du système. Près de 90 % d'entre eux ne sont pas satisfaits de la classe politique. Mais le manque de crédibilité des hommes politiques va bien au-delà. Ainsi, 70 % de ceux pour qui la démocratie fonctionne plutôt bien, et même 55 % de ceux pour qui elle fonctionne très bien pensent que les hommes politiques sont plus engagés dans une course au pouvoir pour eux-mêmes que dans la défense de l'intérêt général, voire de leurs propres électeurs.

Cette profonde défiance à l'égard des intermédiaires politiques de la part de la population, qui se traduit par un faible niveau de participation politique (voir ci-dessous), fait encourir un risque sérieux au processus de consolidation démocratique. Trop longtemps insatisfaits, les électeurs pourraient être conduits à remettre en question leur préférence en faveur du système démocratique. Bien que cette tendance soit encore peu répandue dans l'opinion, elle ne peut être écartée. Ainsi le rejet de la démocratie comme mode de gouvernement est significativement moins répandu chez ceux qui ont une bonne opinion de la classe politique que chez ceux qui la dénoncent. De façon symptomatique, ce résultat se vérifie dans tous les pays sauf au Togo, où au contraire, c'est parmi ceux qui ont confiance dans la classe politique locale que l'on trouve la propension la plus forte à rejeter la démocratie ; ce résultat étant parfaitement conforme avec la nature du régime togolais.

Graphique D- 9 : Rôle de la classe politique et fonctionnement de la démocratie



Sources : Enquêtes 1-2-3, modules Démocratie, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Bien que l'on ne puisse être assuré du sens de la causalité (est-ce que ce sont les pratiques dévoyées des hommes politiques qui conduisent les citoyens à s'inscrire contre la démocratie ou au contraire est-ce parce qu'ils sont fondamentalement opposés au système démocratique qu'ils rejettent la classe politique), il y a lieu de prendre au sérieux cette défaillance généralisée de la classe politique dans la région. En conséquence, des réformes visant à l'amélioration de l'offre politique devraient être envisagées pour rendre le fonctionnement de la démocratie plus conforme aux attentes citoyennes. Cependant, le message positif qu'il convient de retenir est bien le formidable engagement de principe des citoyens africains en faveur de la démocratie, malgré ses graves déficiences sur le terrain.

Le discrédit de la classe politique est général dans tous les pays. Paradoxalement, c'est non seulement au Togo, où le résultat était attendu, mais aussi au Bénin que le rejet est le plus fort. Plus que 90 % des Cotonnois comme des Loméens sont convaincus qu'elle ne pense qu'à ses intérêts. A l'autre bout de l'échelle, le résultat est aussi surprenant, puisque s'y côtoient Madagascar mais également la Côte d'Ivoire, où près de 40 % de la population se montrent satisfaits de leurs hommes politiques, malgré la crise de régime. Pour les autres métropoles, la classe politique ne recueille qu'entre 20 et 30 % d'adhésion.

Tableau D- 8 : Le discrédit de la classe politique et le respect des droits de l'homme par pays

%	Afrique de l'Ouest							Mada	Ensemble
	Cotonou	Ouaga-dougou	Abidjan	Bamako	Niamey	Dakar	Lomé	Antananarivo	
Reflète les préoccupations de la population	9,3	19,8	39,8	18,3	25,6	27,6	10,0	34,1	23,1
Ses membres ne pensent qu'à leurs intérêts	90,7	80,2	60,2	81,7	74,4	72,4	90,0	65,9	76,9
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Les droits de l'homme sont respectés	62,7	41,4	45,9	52,7	37,8	69,5	17,8	64,8	49,1

Sources : *Enquêtes 1-2-3*, modules Démocratie, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Parmi, les raisons susceptibles de peser sur l'appréciation du fonctionnement démocratique, la question des droits de l'homme est une préoccupation majeure. Il ne peut y avoir démocratie qui vaille si les droits de l'homme sont bafoués. La similitude dans la distribution des réponses à ces deux questions confirme le lien fort entre ces dimensions. Mais, à la différence du jugement sévère porté sur la classe politique, près d'une personne sur deux a une appréciation globalement positive du respect des droits de l'homme dans son pays. Des progrès peuvent donc être apportés sur ce front, puisque seuls 14 % sont totalement satisfaits alors que 21 % dénoncent une situation de non-respect généralisé. Dans ce domaine comme sur celui de la démocratie, on peut classer les pays suivant trois groupes : le Bénin, Madagascar et le Sénégal d'un côté, avec environ deux tiers de la population qui pensent que l'application des droits de l'homme est effective. Le Togo se situe à nouveau en bas de l'échelle : pour plus de 80 % des Loméens, l'équilibre penche du côté négatif, et 57 % d'entre eux vont même jusqu'à affirmer que les droits de l'homme ne sont pas respectés du tout. Enfin, les quatre autres pays occupent une position intermédiaire, plutôt meilleure pour le Mali (53 % de satisfaits) et moins favorable au Burkina et au Niger (41 % et 38 % respectivement).

Encore une fois, la pauvreté n'est pas un facteur déterminant de l'appréciation de la classe politique et du respect des droits de l'homme dans chaque pays, les variations observées en fonction du revenu étant marginales.

Tableau D- 9 : Le discrédit de la classe politique et le respect des droits de l'homme suivant le niveau de revenu

Pensez-vous que la classe politique (hommes politiques) :	Total	Quartiles de revenus par tête			
		1 ^{er} quartile	2 ^{ème} quartile	3 ^{ème} quartile	4 ^{ème} quartile
Reflète les préoccupations de la population	23,1	22,6	23,8	23,2	22,5
Ses membres ne pensent qu'à leurs intérêts personnels	76,9	77,4	76,2	76,8	77,5
Total	100	100	100	100	100
Dans le pays, les droits de l'homme sont respectés	49,1	48,5	50,0	48,6	49,3

Sources : *Enquêtes 1-2-3*, modules Démocratie, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

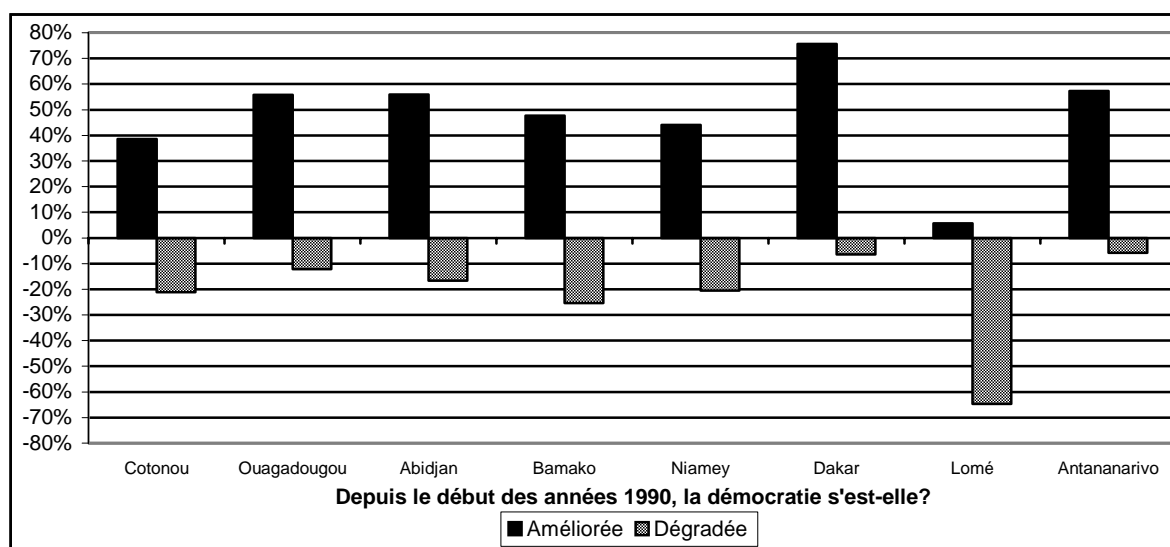
3.2.1. Evolution de la démocratie depuis le début des années 1990

Si on se place dans une perspective de plus long terme, les citoyens se montrent plutôt optimistes quant à l'évolution du fonctionnement de la démocratie dans leur pays, malgré ses déficiences encore patentées. En moyenne, près de la moitié (48 %) pense que ces progrès ont été enregistrés sur ce front depuis le début des années 1990, contre 22 % qui affirment le contraire ; pour les 30 % restants il n'y a pas eu de changements notables. Ce bilan plutôt encourageant montre que la « troisième vague » de démocratisation à l'échelle mondiale a bien pris corps dans la région et qu'elle est bien perçue comme un pas en avant par la population.

La situation est évidemment variable suivant les pays, qui sont loin d'avoir connu les mêmes évolutions, celles-ci n'étant pas d'ailleurs à sens unique dans chaque pays. C'est au Sénégal que la dynamique est la plus favorable. Bien que ce pays était déjà considéré comme partiellement démocratique au début de la décennie précédente, 76 % des Dakarais sont convaincus que des progrès ont été enregistrés dans le sens de la démocratie depuis lors et moins de 7 % affichent une position inverse. Madagascar se distingue également par une majorité d'opinions positives, à peine contrebalancée par une infime minorité (6 %) qui penche dans l'autre sens. Ce résultat est d'autant plus remarquable que la grave crise politique de 2002 aurait pu remettre en question ce sentiment. En fait et contrairement aux apparences, la crise malgache et son dénouement pacifique doivent être plus interprétés comme une étape dans la consolidation démocratique du pays que comme un recul dans ce domaine (Razafindrakoto, Roubaud, 2002c). Le cas de la Côte d'Ivoire est aussi exemplaire à cet égard. Malgré la dramatique crise politique engagée depuis le coup d'Etat de décembre 1999, les Abidjanais sont loin de considérer le régime d'Houphouët Boigny et le temps du parti unique comme un âge d'or indépassable. Ils sont parmi les plus optimistes quant à l'évolution de la démocratie.

Le contraste entre le Burkina Faso et le Bénin met en lumière des résultats a priori paradoxaux. Dans le premier pays, dont l'ouverture démocratique reste très partielle, la population se montre plus satisfaite que ne le laisserait préjuger les spécialistes. A contrario, les Cotonnois affichent un relatif scepticisme quant à la dynamique politique sur moyenne période du pays, alors que le Bénin est unanimement reconnu comme un des leaders continentaux sur le front démocratique. Doit-on y voir un geste d'humeur suite aux contestations électorales du scrutin présidentiel, une certaine désillusion des citoyens à l'égard d'une démocratie qui n'aurait pas rempli toutes les attentes, la montée des exigences de la population à mesure que le processus démocratique se consolide, ou encore la simple marque du rendement marginal décroissant de la démocratisation, les progrès étant de plus en plus difficile à réaliser ? La question reste ouverte.

Graphique D- 10 : Evolution du fonctionnement de la démocratie depuis le début des années 1990 par pays



Sources : Enquêtes 1-2-3, modules Démocratie, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

In fine, pour sept des huit pays, le bilan est très largement positif, comme le montre le solde d'opinion sur la question, qui varie de + 17 au Bénin à + 69 au Sénégal. Le Togo est le seul pays qui fait exception à la règle avec un solde d'opinion négatif de -59 : les deux tiers des Loméens dénoncent les reculs démocratiques du pays dans la dernière décennie, une infime minorité (6 %) affirmant au contraire que les choses se sont améliorées. La trajectoire politique du Togo va clairement à contresens de la dynamique politique régionale.

3.3. Les citoyens et la politique : participation, politisation et orientation politique

Les deux parties précédentes, fondées sur des indicateurs subjectifs, ont permis de connaître l'opinion des citoyens de la région sur le régime politique souhaitable et en vigueur (adhésion aux principes démocratiques, appréciation du fonctionnement de la démocratie). Il convient maintenant de croiser ces perceptions avec des indicateurs objectifs, mesurant directement la participation politique. Plusieurs raisons militent en faveur d'une telle confrontation. D'abord, il est généralement admis qu'une forte participation politique est un indice de bonne santé pour une démocratie. Elle montre que la population s'intéresse et participe à la vie de la cité. A contrario, une faible participation politique est un indice d'atonie. Ensuite et en marge du diagnostic que l'on peut porter sur l'état de la démocratie, la participation politique est aussi importante sur le front de la lutte contre la pauvreté. En effet, l'extension et la reconnaissance du caractère multidimensionnel de la pauvreté, au-delà de son aspect monétaire (déficit de revenus), conduit à reconnaître tout processus d'exclusion comme une forme de pauvreté : exclusion sociale bien sûr, mais aussi exclusion politique. En conséquence, accroître la participation politique est un moyen de réduire la pauvreté. En fait, la participation politique joue de deux façons sur la pauvreté : de manière directe comme nous venons de le mentionner, mais également de manière indirecte. Puisque la participation des populations est censée accroître les chances de succès des politiques économiques mises en œuvre et que celles-ci ont pour objectif d'améliorer le taux de croissance économique (voire dans certains cas de réduire les inégalités), une forte participation politique est un moyen de réduire la pauvreté monétaire (Banque mondiale, 2005). L'accroissement de la participation politique mérite donc d'être préconisé à la fois pour ses vertus intrinsèques (c'est une composante à part entière du bien-être) et comme instrument du développement économique.

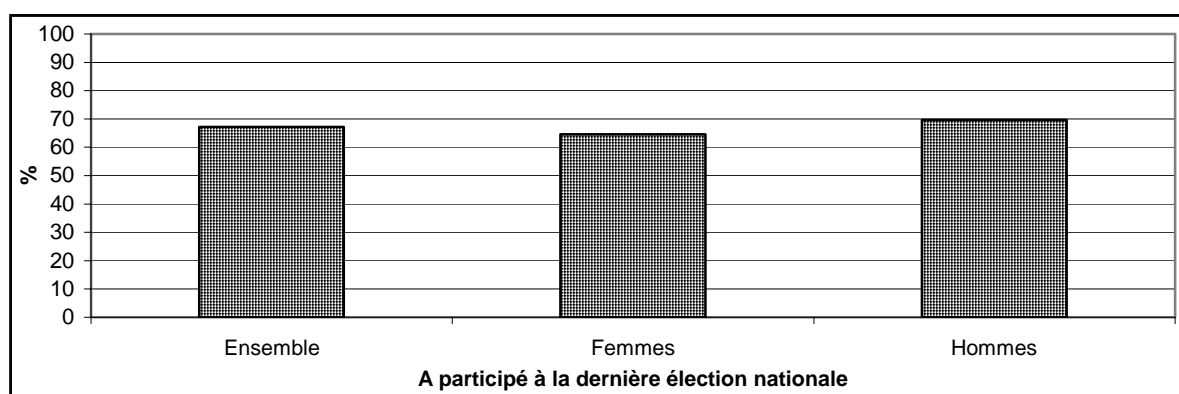
3.3.1. La participation électorale

Dans une démocratie, la participation électorale est la forme la plus naturelle de participation politique. Les enquêtés ont donc été interrogés sur leur participation à la dernière élection précédant l'enquête. Dans la plupart des pays, nous avons retenu les scrutins présidentiels antérieurs à l'enquête (1997 : Mali ; 1999 : Niger, 2000 : Côte d'Ivoire, Sénégal ; 2001 : Bénin, Madagascar), sauf au Burkina, où il s'agit des élections législatives de 2002. Les questions de participation électorale n'ont pas été posées au Togo. Il n'est bien sûr pas question de tirer des conclusions définitives de ces niveaux de participation électorale, tant ceux-ci sont dépendants du type de scrutins (présidentiels ou législatifs, nationaux ou locaux) et variables d'une élection à l'autre. Un certain nombre d'enseignements peut néanmoins être tiré des résultats.

En premier lieu, plus des deux tiers des électeurs potentiels de chaque métropole (67 %) ont participé à l'élection pour laquelle la question a été posée. Ce chiffre peut être considéré comme satisfaisant, ou tout le moins ne marque pas de dysfonctionnement majeur à l'aune des standards internationaux en la matière, même en comparaison des niveaux enregistrés couramment dans les démocraties historiques, surtout dans des pays où le vote n'est pas obligatoire. En second lieu, dans les deux pays où la comparaison avec les résultats officiels a pu être menée (Bénin et Madagascar), les écarts observés sont faibles. Il convient cependant de noter que la comparaison entre les deux sources est délicate pour plusieurs raisons. D'abord, les champs géographiques des résultats électoraux et des enquêtes ne se superposent pas avec exactitude. Les enquêtes couvrent l'ensemble des agglomérations « réelles », sur la base des zones de dénombrement du recensement. Si elles englobent bien chaque capitale économique au sens administratif, ses frontières ne correspondent pas nécessairement à un découpage électoral existant. En termes temporels, les mouvements démographiques (migration, mortalité) entre les dates des élections et de l'enquête (soit, suivant les cas, de six mois à quatre ans), font que le corps électoral n'est pas exactement identique dans les deux sources. Cette différence de champ s'explique

aussi par le fait que les enquêtes ne touchent que les ménages ordinaires et non les ménages collectifs vivant en institutions. De plus, elles ne sont pas suffisamment fines pour saisir précisément le corps électoral « légal » (cf. déchéance du droits de vote de certains électeurs potentiels : délinquants, etc.). Ensuite, toujours du côté des enquêtes, les déclarations des enquêtés ne sont qu'une reconstruction *a posteriori* plus ou moins fiable. La déclaration concernant le choix électoral peut ainsi dépendre d'évènements postérieurs à l'élection (qui a gagné le scrutin, etc.). Les enquêtés peuvent avoir tendance à adopter une attitude « légitimiste » au profit du vainqueur de l'élection. Enfin, du côté des résultats électoraux, les chiffres officiels sont parfois sujets à caution, notamment du fait des fraudes électorales, cas couramment évoqués dans les pays sous revue. De plus, par nature les résultats officiels ne tiennent pas compte de la non-inscription sur les listes électorales. Dans ces conditions, la proximité des estimations obtenues par les deux types de sources est plutôt encourageante. D'un point de vue méthodologique, ce qui mérite d'être retenu est que, contrairement à une idée répandue, la mesure de la participation électorale à travers les enquêtes auprès des ménages en Afrique est non seulement possible, mais qu'elle fournit des résultats aussi satisfaisants que dans les pays développés, où ce type d'enquêtes est très répandu.

Graphique D- 11 : Participation aux élections suivant le genre



Sources : *Enquêtes 1-2-3*, modules Démocratie, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs. Il s'agit des élections présidentielles (1997 : Mali ; 1999 : Niger, 2000 : Côte d'Ivoire, Sénégal ; 2001 : Bénin, Madagascar), sauf au Burkina, où il s'agit des élections législatives de 2002. Les calculs ont été effectués sur le corps électoral potentiel, c'est-à-dire, l'ensemble des nationaux en âge de voter et présent dans la ville au moment des élections). La colonne « Ensemble » ne comprend pas le Togo, où les questions de participation électorale n'ont pas été posées.

Si une forte participation électorale est un gage de bon fonctionnement des institutions démocratiques, en confortant la légitimité des élus et en traduisant la confiance des citoyens dans le processus électoral, le phénomène de la non-participation est plus complexe à analyser. Parmi les adultes au moment du scrutin, 11 % des électeurs potentiels n'étaient pas inscrits sur les listes électorales. A titre de comparaison, le taux de non-inscription est estimé à 10 % en France (Héran, Rouault, 1995). Ce phénomène de non-inscription, s'il peut être en partie volontaire, met aussi en lumière les défaillances du système de constitution des listes électorales ; ce qui est d'ailleurs très souvent une source importante de litiges.

Le taux d'abstention représente en moyenne un quart des inscrits, soit encore une fois un niveau tout à fait comparable à celui observé dans les pays développés. Les abstentionnistes, c'est-à-dire les inscrits qui ne se sont pas déplacés pour voter, constituent un groupe très hétérogène. En particulier, les politologues ont coutume de distinguer deux catégories polaires d'abstentionnistes : d'une part une population défavorisée, peu intégrée à la vie civique, et de fait exclue du système, et d'autre part des électeurs exigeants, dotés en capital humain et qui s'intéressent à la politique, mais qui marquent leur rejet de l'offre politique existante en s'abstenant.

L'analyse des raisons de l'abstention dans la région montre que cette typologie ne s'applique pas directement ici. Ainsi, ceux qui affirment que « voter ne sert jamais à rien », et qui représentent 28 % des abstentionnistes, soit moins de 7 % du corps électoral, ne sont pas spécialement défavorisés. En revanche, ce chiffre relativement faible confirme l'engagement de l'immense majorité des citoyens de la région en faveur de la démocratie et de ces mécanismes de représentation. C'est d'ailleurs parmi la

petite minorité de ceux qui rejette la démocratie que l'on retrouve la plus forte proportion de rejet des élections en général. Parallèlement, les 30 % des abstentionnistes considèrent « *qu'aucun candidat ne représentait leurs aspirations* » ne sont pas particulièrement informés et favorisés. Ce résultat conforte cependant le diagnostic précédent concernant le discrédit de la classe politique dans son ensemble, et plus généralement le désajustement entre l'offre et la demande dans le domaine politique.

L'analyse par pays renforce les conclusions précédentes. Dans tous les pays, le taux de participation se situe au dessus de 60 %, à l'exception du Mali, où il n'atteint que 53 %. C'est au Bénin que la participation est de loin la plus élevée (87 %) et l'abstention la plus faible (8 %), mais il convient de ne pas en faire une spécificité nationale, comme le montre l'effondrement de la participation au second tour de la même élection présidentielle de 2001. Du point de vue de l'inscription, Madagascar et le Bénin apparaissent comme les mieux organisés, puisque le taux de non-inscription est de l'ordre de 5 %. En revanche, le Niger et le Sénégal, font beaucoup moins bien sur ce front, avec des taux atteignant respectivement 15 % et 17 %. C'est encore à Madagascar que le rejet des élections est le plus faible (moins de 2 % du corps électoral), alors qu'il atteint des proportions bien plus élevées au Sénégal et au Niger (9 % et 11 %), et dépasse même les 15 % au Mali. Ce dernier pays apparaît comme un paradoxe. D'un côté, il est considéré comme raisonnablement démocratique et les deux derniers présidents bénéficient d'une image internationale très positive dans ce domaine. De l'autre, le Mali est le pays qui affiche la plus forte proportion d'abstentionnistes, de citoyens qui rejettent les élections mais également qui appuient le plus massivement les régimes autoritaires et qui doutent du bien-fondé des principes démocratiques. Enfin, en termes d'offre politique, c'est en Côte d'Ivoire et au Burkina Faso qu'elle semble être la moins en phase avec les attentes des électeurs, contribuant pour plus de 40 % au phénomène abstentionniste.

Tableau D- 10 : Participation électorale et raisons de l'abstention par pays

%	Afrique de l'Ouest							Mada	Ensemble
	Cotonou	Ouaga-dougou	Abidjan	Bamako	Niamey	Dakar	Lomé	Antananarivo	
A voté aux élections	86,7	68,2	65,1	52,7	62,8	61,3	n.d.	73,0	67,1
Taux de non- inscription	6,1	10,6	11,6	13,9	15,3	17,1	n.d.	4,6	11,3
Taux d'abstention	7,7	24,1	26,7	38,8	26,0	26,2	n.d.	23,5	24,7
<i>Raison de l'abstention :</i>									
- Voter ne sert jamais à rien	29,8	25,4	15,4	39,9	41,4	32,7	n.d.	8,0	27,5
- Pas de candidat satisfaisant	25,9	40,0	42,1	35,4	26,4	10,6	n.d.	26,6	29,6
- Autres raisons	44,3	34,6	42,5	24,7	32,2	56,7	n.d.	58,5	42,9
Total	100	100	100	100	100	100	n.d.	100	100

Sources : *Enquêtes 1-2-3*, modules Démocratie, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.
Note : ibid. graphique D-7. Le taux d'abstention est calculé sur l'ensemble des inscrits.

Si la participation électorale des hommes est supérieure à celle des femmes, l'écart est faible (70 % et 65 % respectivement). De même, les niveaux de revenu ou d'éducation n'exercent qu'une influence très réduite sur la participation électorale dans la région (tableau D-11). Les membres du quartile le plus pauvre ont tendance à un peu moins participer aux scrutins, ils sont légèrement moins souvent inscrits sur les listes électorales et s'abstiennent un peu plus. Mais les variations sont marginales. Plus significatif encore, le rejet des élections comme mécanisme de représentation politique est d'autant plus faible qu'on est pauvre. **Cette mobilisation électorale des pauvres mérite d'autant plus d'être soulignée qu'elle va à l'encontre de la tendance inverse observée dans de nombreux pays développés pour lesquels on dispose de données équivalentes.** Ce résultat vient battre en brèche l'idée selon laquelle la démocratie ne serait pas un système approprié dans les pays les plus pauvres, les populations défavorisées n'ayant ni les ressources, ni les connaissances nécessaires, ni l'intérêt suffisant pour comprendre les enjeux et participer aux scrutins.

Tableau D- 11 : Participation électorale et raisons de l'abstention suivant le niveau de revenu

	Total	Quartiles de revenus par tête			
		1 ^{er} quartile	2 ^{ème} quartile	3 ^{ème} quartile	4 ^{ème} quartile
A voté aux dernières élections	67,1	64,7	67,7	67,0	69,0
Taux de non- inscription sur les listes électorales	11,3	13,2	11,1	11,6	9,3
Taux d'abstention	24,7	26,2	24,1	24,6	24,0
<i>Raison de l'abstention :</i>					
- Voter ne sert jamais à rien	27,5	28,8	28,0	34,7	37,3
- Pas de candidat représentant vos aspirations	29,6	31,7	29,6	29,8	27,1
- Autres raisons	42,9	39,4	42,4	35,4	35,6
Total	100	100	100	100	100

Sources : *Enquêtes 1-2-3*, modules Démocratie, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.
Note: ibid. tableau D-10.

3.3.2. Les autres formes de participation politique

Au-delà du vote, il existe d'autres moyens de participer à la politique. Pour se faire entendre et tenter de peser sur les décisions publiques, on peut adhérer à un parti politique, signer une pétition, participer à des mouvements politiques en manifestant, en assistant à des réunions publiques, en boycottant certains produits, en apportant son soutien financier à une cause politique, etc. L'enquête permet d'appréhender certaines de ces dimensions, parfois qualifiées par les spécialistes « d'actions protestataires ». Ainsi, plus d'un adulte sur quatre (26 %) a participé à au moins une action politique de type pétition, grève ou manifestation, au cours de sa vie. De plus, 28 % déclarent appartenir à un parti ou à une association politique. On est donc loin de l'apathie citoyenne souvent dénoncée, comme caractéristique des pays pauvres. L'enquête ne nous permet pas cependant d'apprécier l'intensité de leur engagement, qui peut aller du militantisme actif à une simple adhésion « sur le papier ». D'ailleurs, les membres de partis politiques ne sont pas les seuls à s'engager politiquement, même s'ils sont deux fois plus nombreux que les citoyens non encartés à avoir participé à des actions collectives. Ainsi, 41 % des adhérents politiques ont été impliqués dans de tels mouvements, mais c'est aussi le cas de 20 % du reste de la population. In fine dans l'absolu, ces actions sont plus le fait de simple citoyens que des membres des partis politiques.

Paradoxalement, Madagascar et le Bénin, pays où l'ancrage des pratiques démocratiques semble être parmi le plus développé de la région, sont aussi ceux où l'affiliation partisane est la plus faible : 5 % des adultes déclarent appartenir à un parti politique dans le premier pays et 13 % dans le second. Mais il convient de noter que des taux similaires, voire inférieurs, peuvent être enregistrés dans les pays développés. La palme de l'appartenance à un parti revient au Niger avec près d'un habitant de Niamey sur deux, proportion particulièrement élevée qui conduit à s'interroger sur la notion d'adhésion, qui en tout état de cause n'est pas synonyme de militantisme politique.

Tableau D- 12 : Les autres formes de participation politique : actions protestataires et adhésion à un parti par pays

%	Afrique de l'Ouest							Mada	Ensemble
	Cotonou	Ouaga-dougou	Abidjan	Bamako	Niamey	Dakar	Lomé	Antananarivo	
A participé à des mouvements*	13,0	31,1	19,7	25,4	25,2	17,6	25,5	48,4	25,7
Appartient à un parti politique	12,9	29,6	42,6	35,5	47,7	25,3	n.d.	5,1	28,4

Sources : *Enquêtes 1-2-3*, modules Démocratie, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.
* : pétition, grève, manifestation, etc. La question de l'appartenance à un parti ou à une association politique n'a pas été posée au Togo.

Sur le front de la participation à des actions à connotation politique, le Bénin et Madagascar se distinguent à nouveau, mais cette fois pour s'opposer. Alors que près d'un Tananarivien sur deux a été impliqué dans ce type d'action, seulement 13 % des habitants de Cotonou ont été dans le même cas. La forte mobilisation malgache est cependant probablement très conjoncturelle et liée aux mouvements de masse liés à la contestation populaire lors de la crise politique de 2002. Ouagadougou se caractérise aussi par une forte implication des actions politiques (31 %). Finalement, dans tous les pays, la participation des citoyens à la vie politique est loin d'être négligeable.

S'il existe bien une relation négative entre participation politique et pauvreté, les plus riches et les plus diplômés ayant tendance à être politiquement plus actifs, le gradient reste faible. En moyenne, 32 % des adultes appartenant au quartile de revenu le plus élevé ont été impliqués dans une forme ou une autre de mouvement politique, mais c'est aussi le cas de 20 % des plus pauvres. L'exclusion de la vie politique n'est donc pas l'apanage des plus défavorisés, qui trouvent malgré tout les ressources d'un engagement politique et probablement aussi d'un certain intérêt pour la politique (voir ci-dessous). D'ailleurs, l'appartenance à un parti ou à une association politique, qui représente traditionnellement la forme la plus pérenne de participation politique ne varie pas suivant le niveau de revenu. Un peu moins d'une personne sur trois est membre d'un parti, chez les pauvres comme chez les riches. Le niveau d'études joue dans le même sens : la participation à des actions de type politique croît de façon continue des non-scolarisés (19 %) à ceux qui ont fréquenté l'université (46 %), alors que la propension à adhérer à un parti est constante.

Finalement, en termes de participation politique, on peut distinguer deux composantes distinctes. D'une part, la participation électorale, qui ne dépend pas ou peu du statut socio-économique des citoyens. D'autre part, les formes moins conventionnelles de participation politique, qui elles au contraire augmentent avec le niveau de revenu ou d'éducation. Le premier modèle de participation semble accréditer la thèse selon laquelle les élections restent encore largement guidées par les affiliations communautaires (familiales, claniques, ethniques) au cœur des logiques partisans de type clientéliste. Le second modèle donne une part plus importante aux processus d'individualisation, de désaffiliation progressive des attaches traditionnelles, les pratiques et les valeurs des citoyens se construisant sur la base de nouvelles identités sociales. Une telle configuration est parfaitement en ligne avec les théories plus générales de la modernisation (Inglehart, Welzel, 2005), émergentes en Afrique.

Tableau D- 13 : Les autres formes de participation politique suivant le niveau de revenu

	Total	Quartiles de revenus par tête			
		1 ^{er} quartile	2 ^{ème} quartile	3 ^{ème} quartile	4 ^{ème} quartile
A participé à des mouvements (pétition, grève, manifestation)	25,7	20,2	24,5	27,2	31,6
Appartient à un parti (association politique)	28,4	26,9	29,6	28,9	27,9

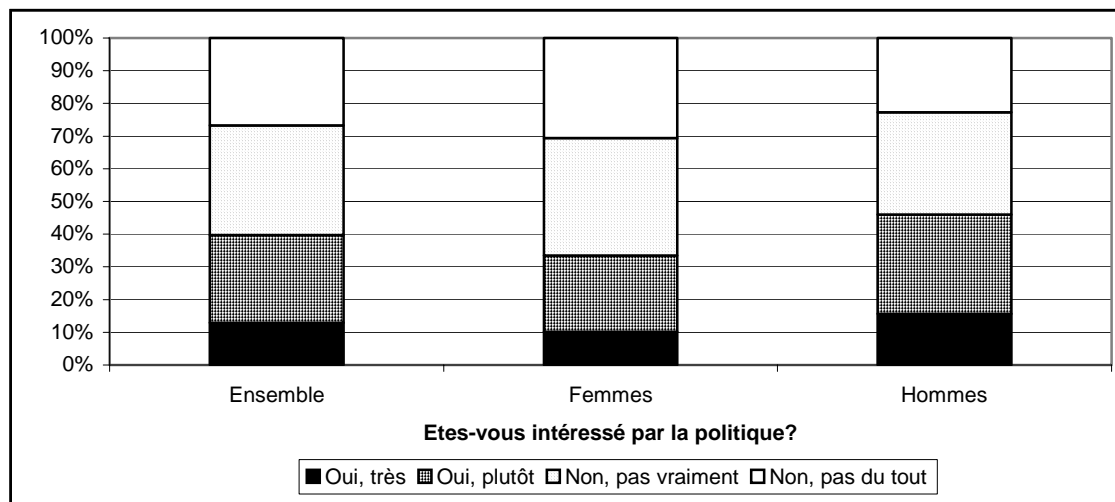
Sources : *Enquêtes 1-2-3*, modules Démocratie, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.
Note : voir tableau D-12.

3.3.3. La politisation

La politisation, avec la participation politique et l'orientation politique, constitue un des trois éléments constitutifs du rapport des citoyens à la sphère politique. Alors que la participation politique est liée à des actions concrètes, la politisation est une disposition générale, un état d'esprit, un processus. Elle marque un intérêt plus ou moins prononcé pour la politique, une familiarité avec ses enjeux et les débats en cours, une capacité à émettre des jugements politiques ou sur la politique ; bref elle traduit un certain niveau de valorisation de la dimension politique.

En moyenne, une grosse minorité (40 %) des citoyens se déclare intéressée par la politique : 13 % sont « *très intéressés* » et 27 % « *plutôt intéressés* ». Pour les autres, le désintérêt n'est en général pas complet. Néanmoins, plus d'une personne sur quatre (27 %) affirme n'avoir « *aucun intérêt pour la politique* ». A la différence de la participation politique, les écarts suivant le genre sont plus prononcés. Ainsi, moins d'un tiers des femmes affiche un intérêt pour la politique, contre 46 % chez les hommes. Ces résultats montrent que politisation et participation politique ne sont pas réductibles l'une à l'autre. Les deux phénomènes sont bien sûr corrélés. Ainsi, 46 % de ceux qui ont participé aux élections sont intéressés par la politique contre moins de 29 % pour ceux qui n'ont pas voté. Mais parallèlement, 56 % de ceux qui n'ont « *aucun intérêt pour la politique* » ont quand même voté. Dans l'ensemble, un fort niveau de politisation accroît la probabilité d'un engagement politique. 51 % de ceux qui sont « *très intéressés par la politique* » ont participé à une action politique, alors qu'ils ne sont plus que 12 % chez ceux qui n'ont « *aucun intérêt pour la politique* ». Il est donc possible à la fois d'être politisé sans que cela se traduise par une mobilisation effective et réciproquement, on peut participer sans être intéressé (par obligation sociale, par un concours de circonstances, voire par hasard).

Graphique D- 12 : L'intérêt pour la politique suivant le genre

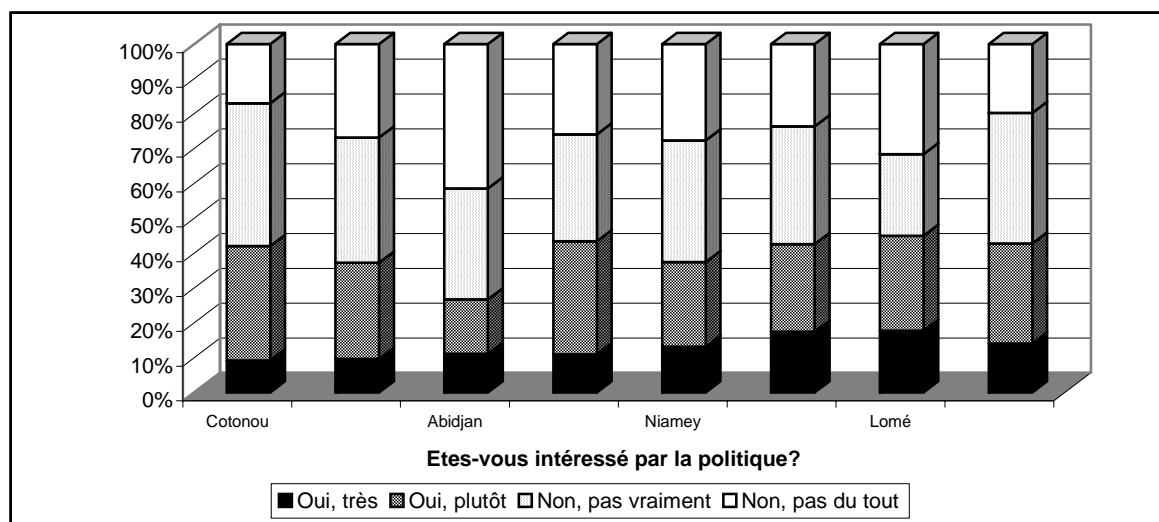


Sources : Enquêtes 1-2-3, modules Démocratie, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Dans toutes les métropoles, le niveau d'intérêt pour la politique est proche et fluctue faiblement autour de 40 %. Plutôt en deçà à Niamey et Ouagadougou (37 %), il est un peu supérieur à Cotonou, Bamako, Dakar et Antananarivo (42 %), la palme revenant à Lomé (45 %). Avec seulement 27 %, les Abidjanais se distinguent des habitants des autres villes par un faible intérêt pour la politique.

L'intérêt pour la politique ne constitue qu'une des manifestations du niveau de politisation des citoyens. Les autres indicateurs de politisation retenus dans l'enquête viennent corroborer les résultats précédents. Ainsi, plus de la moitié des citoyens de chaque métropole (57 %) déclare parler souvent de politique avec leurs proches (famille, amis, relations), tandis que 54 % considèrent que la politique est une composante importante de la vie en général. Ces indicateurs sont évidemment très corrélés entre eux. Par exemple, 51 % de ceux qui sont « *très intéressés par la politique* » discutent souvent de politique, alors qu'on n'en compte que 12 % chez ceux qui ne sont « *pas du tout intéressés par la politique* ». Enfin dans les cinq pays où la question a été posée, une moyenne de 45 % de la population se sent proche d'un parti politique. Ainsi, malgré son discrédit, la classe politique réussit tout de même à représenter les aspirations d'une petite moitié de la population.

Graphique D- 13 : L'intérêt pour la politique par pays



Sources : Enquêtes 1-2-3, modules Démocratie, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Si le degré de politisation varie peu suivant la classe d'âge, le statut migratoire, la religion ou le groupe ethnique, il se confirme que les femmes marquent un moindre intérêt pour la chose publique

que les homologues masculins. En dehors du genre, les niveaux d'éducation et de revenus constituent les principaux facteurs jouant sur la politisation des citoyens de la région.

Tableau D- 14 : La politisation de la population par pays

%	Afrique de l'Ouest							Mada	Ensemble
	Cotonou	Ouaga-dougou	Abidjan	Bamako	Niamey	Dakar	Lomé	Antananarivo	
Est intéressé par la politique	42,1	37,3	26,7	43,4	37,5	42,6	45,0	42,8	39,7
Parle souvent politique avec ses proches	55,4	63,5	55,5	54,3	59,5	61,2	52,4	53,0	56,9
Dans la vie, la politique est importante	51,1	48,5	50,0	60,2	56,7	62,8	64,0	36,5	53,7
Se sent proche d'un parti politique	23,5	48,4	n.d.	n.d.	53,3	49,0	n.d.	48,3	44,5

Sources : *Enquêtes 1-2-3*, modules Démocratie, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs. La question de la proximité partisane n'a pas été posée en Côte d'Ivoire, au Mali et au Togo.

A l'instar de certaines formes de participation politique, la politisation est une fonction croissante du revenu et du niveau d'éducation. Que ce soit pour l'intérêt pour la politique, la fréquence des discussions politiques ou le fait de considérer la politique comme un élément important de la vie, les pauvres tendent à accorder moins d'importance à la chose politique que leurs concitoyens. Ils ne s'en détournent pas totalement cependant, loin de là. Si en moyenne 44 % des citoyens appartenant au quartile le plus riche s'intéressent à la politique, il en reste tout de même encore 36 % chez les membres du quartile le plus pauvre. La moitié de ces derniers parlent souvent de politique avec leurs proches et considèrent que la politique est une chose importante dans la vie (contre 64 % et 57 % respectivement pour le dernier quartile). Quant à la proximité partisane, elle ne varie quasiment pas suivant le niveau de revenu, environ 45 % se sentant représentés par l'offre politique existante dans leur pays, quel que soit le quartile considéré.

Tableau D- 15 : La politisation suivant le niveau de revenu

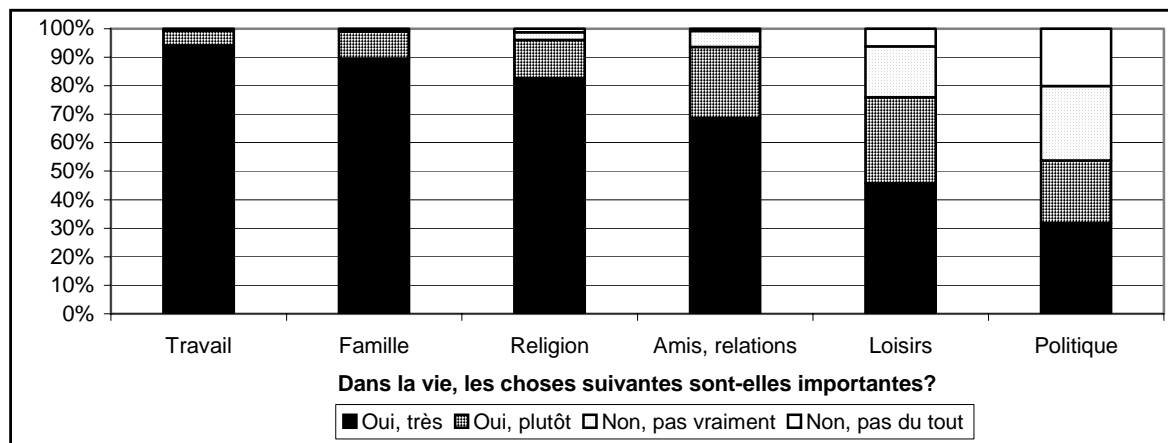
	Total	Quartiles de revenus par tête			
		1 ^{er} quartile	2 ^{ème} quartile	3 ^{ème} quartile	4 ^{ème} quartile
Est intéressé par la politique	39,7	35,8	38,9	40,6	43,6
Parle souvent politique avec ses proches	56,9	49,5	56,0	58,0	64,3
Dans la vie, la politique est importante	53,7	51,1	53,1	54,0	57,0
Se sent proche d'un parti (association politique)	44,5	43,1	44,6	44,5	45,6

Sources : *Enquêtes 1-2-3*, modules Démocratie, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs. Note : voir tableau D-9P.

Comment interpréter le fait que 40 % de la population s'intéressent à la politique ou que plus de la moitié d'entre eux parle souvent de politique : ces résultats traduisent-ils un niveau faible ou au contraire élevé de politisation ? Pour répondre à cette question il faut trouver une norme qui permette la comparaison. Celle-ci pourrait être le niveau enregistré par le passé ou dans d'autres pays. La voie retenue ici est de mettre en relation l'importance de la politique par rapport à d'autres centres d'intérêt potentiels. Dans l'enquête, nous avons cherché à savoir ce qui comptait le plus dans la vie des individus. Des six domaines proposés, *la politique* se classe en dernière position, très loin derrière *le travail, la famille*, mais aussi la religion, *les relations sociales* et même derrière *les loisirs*. Ainsi 20 % des adultes de la capitale considèrent que « *la politique n'a aucune importance* » dans leur vie, alors que seulement 6 % affichent la même indifférence vis-à-vis des *loisirs*, et moins de 1 % pour les autres domaines de la vie. La politique n'apparaît donc pas comme une priorité, ni même comme un champ central dans la vie.

L'ordre des priorités de la vie est le même dans toutes les métropoles, famille et travail se disputant les premières places et la politique arrivant en dernier. Les seules différences observées concernent les niveaux de consensus. Il convient cependant de relativiser l'impression de désaffection à l'égard du politique. Dans presque toutes les villes, le niveau d'importance reste relativement élevé, supérieur à 50 % pour six d'entre elles. Seuls les Tananariviens semblent accorder une faible importance au politique. Il n'est pas exclu que ce relatif manque d'appétence soit le contrecoup de la crise politique aiguë de 2002, les Tananariviens aspirant à revenir à une vie quotidienne apaisée.

Graphique D- 14 : L'importance de la politique dans la vie des citoyens



Sources : *Enquêtes 1-2-3*, modules Démocratie, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

3.3.4. L'orientation politique

Pour conclure cette partie qui traite les rapports des individus avec la politique, nous aborderons la question de l'orientation politique. Il s'agit de mettre en évidence les valeurs politiques auxquelles les individus adhèrent. Cette problématique peut être éclairée suivant trois angles différents et complémentaires. La première consiste à analyser les résultats des scrutins : qui vote pour qui et pourquoi ? Au-delà de l'identification du profil sociologique de l'électorat des candidats et des partis, cette approche présente un intérêt limité dans la mesure où bien souvent les programmes des gouvernants et les politiques qu'ils mettent en œuvre diffèrent peu les uns des autres, quel que soit leur camp politique. La deuxième s'appuie sur les grandes orientations, les principaux enjeux et débat en vigueur sur la scène nationale et cherche à apprécier si les choix individuels dans ces différents domaines font système ; quel est le profil des populations concernées. La troisième enfin part des catégories de gauche et de droite, qui constituent des repères simples pour juger de l'orientation des individus et qualifier leur identité politique, et s'interroge sur leur pertinence dans le contexte de l'Afrique francophone, soit un environnement très différent de celui où elles se sont révélées opératoires, les pays occidentaux bien sûr, mais aussi certains pays d'Amérique latine, d'Asie (comme l'Inde ou le Japon) ou même d'Afrique (Afrique du Sud).

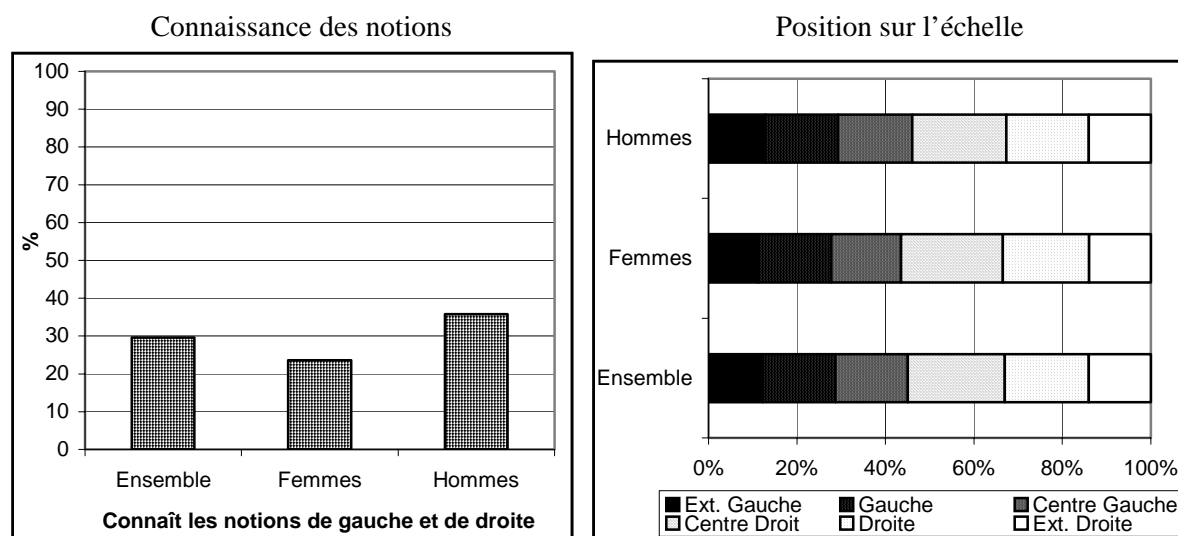
Il ne s'agit pas ici de proposer une analyse détaillée de l'orientation politique des habitants des différentes villes, mais de fournir quelques éléments d'interprétation structurants sur une thématique qui n'avait jamais été explorée par voie d'enquête représentative auparavant, à l'exception d'une première incursion dans le cas malgache, grâce au module politique de l'*enquête 1-2-3* de 1997 (Roubaud, 2000). Nous mobiliserons simultanément les trois approches, en choisissant comme entrée principale la dimension Gauche-Droite, dont on testera le potentiel analytique.

En premier lieu, en moyenne **seulement 30 % des habitants des huit métropoles déclarent connaître la signification des notions de gauche et de droite en politique**. Ce résultat montre non seulement que la partition Gauche-Droite n'est probablement pas un bon marqueur de la vie politique des pays sous revue, mais il met également en évidence la faiblesse de la culture politique de la population, visiblement peu familiarisée avec la politique internationale. Le degré de connaissance de l'échelle Gauche-Droite est directement lié aux autres dimensions politiques que sont la participation et la politisation. Plus on est exclu de la vie politique, moins on s'y intéresse et moins on a entendu parler de gauche et de droite. Ainsi 45 % des adhérents et 40 % de ceux qui se sentent proche d'un parti, 49 % de ceux qui s'intéresse beaucoup à la politique et 40 % de ceux qui parlent souvent de politique affirment connaître la dimension Gauche-Droite. A contrario, il existe un noyau dur de citoyens totalement exclus de la sphère politique : dépourvus de compétence et d'intérêt il ne participe en rien à la vie démocratique du pays. Il convient néanmoins de souligner que même parmi les catégories les mieux insérées dans la vie politique locale et les plus compétentes dans le domaine politique, toujours plus de la moitié ne sont pas à même de reconnaître la notion de gauche et droite,

ce qui montre le caractère peu opératoire de ce critère de lecture du champ politique dans le contexte africain, à l'exception notable de Madagascar.

En second lieu, si l'on ne considère que ceux qui déclarent connaître la notion de gauche et de droite, les citoyens du pays moyen penchent légèrement à droite de l'échiquier politique. Sur notre échelle qui comprend six positions, 45 % se placent à gauche, tandis que 55 % se situent plutôt à droite, avec dans les deux cas une légèrement prédilection pour les échelons intermédiaires, au détriment des extrêmes. Ainsi 22 % se considèrent de centre droit et 16 % de centre gauche. Les positions radicales sont cependant loin d'être marginales : 12 % se situent à l'extrême gauche et jusqu'à 14 % à l'extrême droite. Ceci ne signifie évidemment pas pour autant que ces derniers partagent la culture politique d'extrême droite telle qu'elle se présente dans les pays développés. En effet, le sens donné à chacune des positions de l'échelle Gauche-Droite demande à être exploré plus avant dans le cas des pays étudiés ici.

Graphique D- 15 : Connaissance et position sur l'échelle Gauche-Droite suivant le genre



Sources : *Enquêtes 1-2-3*, modules Démocratie, 2001/2003. Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs. La position sur l'échelle ne porte que sur ceux qui ont déclaré connaître les notions de gauche et de droite.

Au-delà des moyennes, l'orientation politique est éminemment dépendante des contextes et des histoires nationales. Tout d'abord, ce sont les Tananariviens qui s'affichent les meilleurs connaisseurs de la notion de gauche et de droite, et de très loin. Avec 63 % de personnes informées, la capitale malgache arrive très loin devant Abidjan, son suivant immédiat avec 36 % et Niamey (31 %). On pourrait être tenté d'expliquer cette singularité par la longue expérience socialiste du pays, sous la présidence de D. Ratsiraka, mais cette interprétation ne tient pas. D'autres pays de la région ont aussi connu des épisodes de type socialiste ou socialisant, sans que cela se traduise par une meilleure connaissance du concept. Le cas du Bénin est à cet égard un contre-exemple idéal : alors que ce pays a connu une trajectoire politique très proche de celle de Madagascar (expérience socialiste, transition démocratique au début des années 1990, retour de l'ancien président sous de nouvelles couleurs par les urnes), il est aussi celui où l'on trouve la plus forte proportion de la population qui ignore la notion de gauche et de droite (18 %). Le Sénégal est également un cas intéressant. Alors que le pays a longtemps été gouverné par des présidents dont le parti était affilié à l'internationale socialiste, et que le nouvel élu se présente comme un libéral, seulement 20 % des Dakarais disent entendre la notion de droite et de gauche.

Si maintenant on s'intéresse au positionnement de ceux qui déclarent savoir, les Tananariviens se singularisent à nouveau par un positionnement massif à droite : 34 % s'identifient avec le centre droit, 29 % avec la droite tandis que 28 % se positionnent à l'extrême droite de l'échelle. Au total, les trois échelons placés à gauche comptent pour moins de 9 %. En fait, une exploration plus poussée des données permet de montrer qu'à Madagascar, la position sur l'échelle Gauche-Droite est plutôt à interpréter comme un marqueur de la plus ou moins grande proximité aux deux candidats de l'élection présidentielle, et non suivant l'acception classique (INSTAT, Roubaud, 2005). L'orientation droitrière

des Tananariviens traduit le rejet sans appel de l'ex-Président Ratsiraka, encore associé dans la tête des Malgaches à l'expérience socialiste désastreuse des années 1970 et 1980. A Madagascar aujourd'hui, se situer à l'extrême droite ne signifie pas partager les valeurs de l'extrême droite politique, mais tout simplement être parmi les plus chauds partisans du Président Ravalomanana.

En Afrique de l'Ouest, les positions sont beaucoup moins polarisées et déséquilibrées entre la gauche et la droite. En moyenne, la moitié se situe à gauche et l'autre moitié à droite. Alors que Cotonou, Ouagadougou, Abidjan et Bamako seraient plutôt à gauche (de 53 % à 58 % suivant les villes), Dakar et surtout Niamey se situeraient plus résolument à droite (64 % et 72 % respectivement). Au Sénégal, on peut penser qu'un phénomène similaire à celui observé à Antananarivo est à l'œuvre. Il est probable que pour les Dakarois, se situer à droite (24 % s'identifie à l'extrême droite de l'échelle) est une marque de soutien au Président Wade, clairement identifié pour ses positions libérales. Enfin, un seul pays se déclare massivement de gauche (70 %) : le Togo ; 31 % des Loméens choisissant même l'extrême gauche. Encore une fois, l'échelle Gauche-Droite traduit le plus ou moins fort rejet à l'égard du Président en exercice au moment de l'enquête, ce dernier étant placé par les enquêtés à droite du curseur.

Tableau D- 16 : L'orientation politique suivant l'échelle Gauche-Droite par pays

%	Afrique de l'Ouest							Mada	Ensemble
	Cotonou	Ouagadougou	Abidjan	Bamako	Niamey	Dakar	Lomé	Antananarivo	
La notion de gauche et de droite a une signification	18,1	20,3	35,6	26,3	30,9	20,3	22,2	63,4	29,6
Positionnement sur l'échelle Gauche-Droite :									
1. (Extrême Gauche)	8,1	7,0	14,2	12,6	7,8	14,7	31,4	2,4	12,3
2. (Gauche)	25,6	18,5	22,5	21,5	8,9	10,0	22,5	2,2	16,5
3. (Centre Gauche)	19,0	27,9	20,8	19,7	11,4	11,6	16,2	4,2	16,4
4. (Centre Droit)	18,2	21,1	18,6	17,3	33,3	21,8	10,7	34,3	21,8
5. (Droite)	20,0	12,3	13,9	20,7	25,4	18,3	12,0	29,4	19,0
6. (Extrême Droite)	9,1	13,2	10,0	8,2	13,3	23,6	7,2	27,5	14,0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Sources : *Enquêtes 1-2-3*, modules Démocratie, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs. La position sur l'échelle ne porte que sur ceux qui ont déclaré connaître les notions de gauche et de droite.

La compétence à reconnaître la notion de gauche et droite n'est évidemment pas distribuée également dans la population. Les groupes sociaux dominés sont les plus ignorants en la matière. Par exemple, alors que 36 % des hommes connaissent le sens politique des notions de gauche et de droite, ça n'est le cas que pour 24 % des femmes. Les mieux pourvus en capital scolaire sont de loin les meilleurs connaisseurs : 54 % de ceux qui ont fréquenté l'université contre un peu moins de un sur cinq (19 %) lorsqu'ils n'ont pas été à l'école. Le même effet joue en fonction du revenu. 24 % des membres du quartile le plus pauvre déclarent savoir ce qu'est la gauche et la droite, contre 38 % pour le quartile le plus aisé.

Reste maintenant à apprécier la cohérence des réponses entre le positionnement sur l'échelle Gauche-Droite et les valeurs que les notions de gauche et de droite sont censées représenter dans les contextes historiques où elles sont traditionnellement employées (démocraties occidentales, mais aussi nombre de pays d'Amérique latine ou d'Asie, voire même en Afrique du Sud, sur le continent africain). C'est sur le front économique que les positions devraient être les plus tranchées, notamment autour de la question du rôle de l'Etat. On s'attend à ce que les partisans de la droite se prononcent pour la libéralisation économique, tandis que leurs homologues de gauche devraient mettre l'accent sur les régulations publiques.

Tableau D- 17 : Les grandes orientations économiques suivant le positionnement Gauche-Droite

	Total	Position sur l'échelle Gauche-Droite		
		Gauche	Droite	Ne sait pas
L'Etat doit jouer un rôle majeur dans la sphère économique	48,2	46,5	47,6	50,6
Favorable à un régime d'économie administrée	34,3	31,9	33,1	37,7
Contre toute forme de privatisation	26,7	24,7	23,6	31,8
Contre la participation financière des usagers dans la santé	46,5	45,7	45,9	47,7
Contre la participation financière des usagers dans la santé	47,0	47,2	46,7	47,1
Contre la présence d'écoles privées dans le système éducatif	26,7	23,8	27,4	28,9

Sources : *Enquêtes 1-2-3*, modules Démocratie, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

En fait, les résultats ne sont en rien conformes aux attentes : ceux qui se situent à gauche de l'échiquier politique ne sont pas plus enclins à l'intervention de l'Etat, aux privatisations, au rejet de l'enseignement privé ou aux privatisations que leurs concitoyens de droite. La partition Gauche-Droite n'est pas un axe structurant des prises de positions et des valeurs. En fait, ce sont ceux qui ne connaissent pas les notions de gauche et de droite qui se montrent les plus rétifs à la libéralisation et au retrait de l'Etat dans le champ économique. Cette orientation, en tout état de cause peu marquée, s'explique par le profil sociologique de cette catégorie et reflète indirectement l'attachement des pauvres à la protection sociale et à l'Etat providence (voir chapitre II *Gouvernance*).

Cette exploration rapide de la notion de Gauche et de Droite dans le contexte africain met clairement en évidence son caractère peu opératoire pour qualifier l'orientation politique de la population. Non seulement, seule une petite minorité déclare en connaître l'existence, mais également, le sens qui y est associé ne correspond pas à celui qui prévaut dans son contexte d'origine. Des analyses plus fouillées seraient nécessaires pour savoir plus clairement ce qu'entendent les répondants par gauche et droite. Plus largement, s'il existe un principe structurant de l'orientation politique en Afrique sub-saharienne, il reste encore à découvrir.

4. PERSPECTIVES

Pour conclure cette étude nous replacerons la situation et la trajectoire récente des pays sous revue en matière de gouvernance et de démocratie dans une perspective de plus long terme, à la fois pour explorer le passé et pour se projeter dans l'avenir.

4.1. Les causes du sous-développement

Au cours des dernières années, le débat sur les causes du sous-développement a connu un regain d'intérêt, aussi bien dans la sphère académique que sur la scène politique internationale. La montée en puissance des questions de gouvernance, notamment de la corruption, dans la faillite des politiques publiques conduit implicitement à réévaluer le rôle des facteurs internes et tout particulièrement celui des élites au pouvoir. Il serait à l'origine de la remise en question de la légitimité de l'aide internationale (la « fatigue de l'aide ») par une partie des contribuables du Nord. A contrario, l'échec des politiques d'ajustement structurel, largement imposées par les institutions financières internationales, la perte de contrôle des économies nationales engendrée par le processus de mondialisation, conduisent à mettre en avant les facteurs externes et à justifier une demande d'aide accrue. Nombre de gouvernements du Sud ont usé de ces arguments pour expliquer les piètres performances obtenues sous leur mandature. Les travaux récents sur les sources de la croissance en introduisant de nouvelles dimensions comme la géographie (enclavement, disponibilité en ressources naturelles) et l'histoire (type de colonisation et origine du droit), qui pèsent sur la trajectoire des pays à travers la culture et les institutions, ont évidemment des implications directes sur les représentations plus ou moins partagées des causes du sous-développement au Nord comme au Sud (voir par exemple, la question des réparations de l'esclavage et la traite transatlantique). Nous avons cherché ici à savoir quelle était l'opinion des populations africaines, principales intéressées au problème et dont la voix reste pourtant largement méconnue.

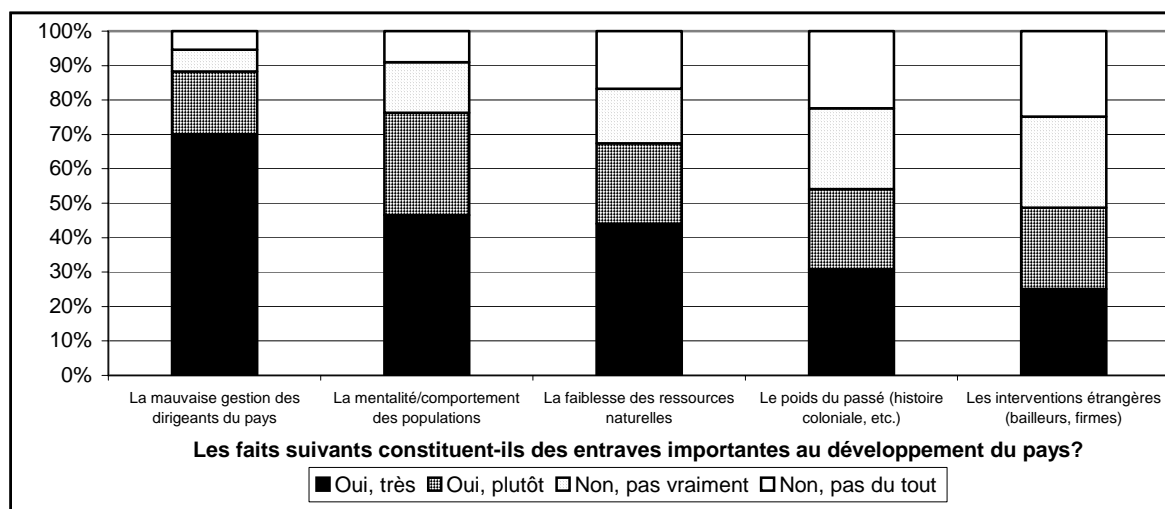
Les citoyens de la région ont été interrogés sur ce qu'ils considèrent être les principales entraves au développement de leur pays. Des cinq options proposées, « *la mauvaise gestion des dirigeants du pays* » est de très loin la plus citée. En moyenne, sept adultes sur dix considèrent qu'il s'agit d'un frein « *très important* » au développement. Si on y ajoute ceux qui répondent « *plutôt important* », ce sont **au total près de 90 % de la population qui dénoncent la mauvaise gouvernance comme le premier facteur de sous-développement de leur propre pays**. La portée de ce résultat est immense. En effet, non seulement, comme nous l'avons vu précédemment, les habitants des huit métropoles souffrent des dysfonctionnements des institutions en place, tout particulièrement des institutions publiques, et ne leur accordent qu'une faible confiance. Mais ils perçoivent ce problème non pas comme une situation conjoncturelle, récente ou passagère, mais au contraire comme un fait structurel qui affecte le pays de longue date.

Dans l'ordre des causes, « *la mentalité et les comportements de la population* » arrive en deuxième position. Après avoir stigmatisé ses dirigeants, la population semble faire une sorte de *mea culpa* en s'auto imputant (collectivement) une part importante de responsabilité dans le sous-développement du pays. Bien que nous ne disposions d'aucun élément permettant de préciser à quel type de comportement il est fait allusion ici, on peut suggérer que les défaillances des élites sont d'autant mieux tolérées que l'attitude des citoyens ordinaires n'est elle-même pas propice au développement.

Viennent ensuite « *la faiblesse des ressources naturelles du pays* », invoquée par un peu plus de deux tiers des citoyens, puis « *le poids du passé (histoire coloniale, etc.)* » et « *les interventions étrangères (bailleurs de fonds, firmes multinationales)* », qui ne recueillent environ qu'un suffrage sur deux. En additionnant les cinq facteurs, moins de 5 % de la population en moyenne affirment que la situation de pauvreté actuelle n'est pas du tout liée à ces phénomènes.

In fine, la population loin de rejeter la responsabilité du sous-développement sur des causes externes (l'histoire coloniale, la domination économique du Nord) ou des contingences géographiques (le manque de ressources naturelles), imposées ou passivement subies, met au contraire l'accent sur des facteurs internes, qui d'une certaine façon engagent sa propre responsabilité ; parce que les dirigeants que l'on accuse d'avoir gaspillé les ressources ont été, au moins en partie, choisis, et que les comportements mis en cause sont ceux de la population elle-même. Au-delà du jugement que l'on peut porter sur le poids relatif des différents facteurs, le message implicite véhiculé par la population est dans le même temps une formidable source d'espoir. Si les dirigeants indécis peuvent être remerciés, d'autant plus légitimement que l'a démocratie s'enracine, le changement relève du domaine de l'action humaine et de la politique : le sous-développement n'est pas une fatalité !

Graphique PE- 1 : Les principales entraves au développement



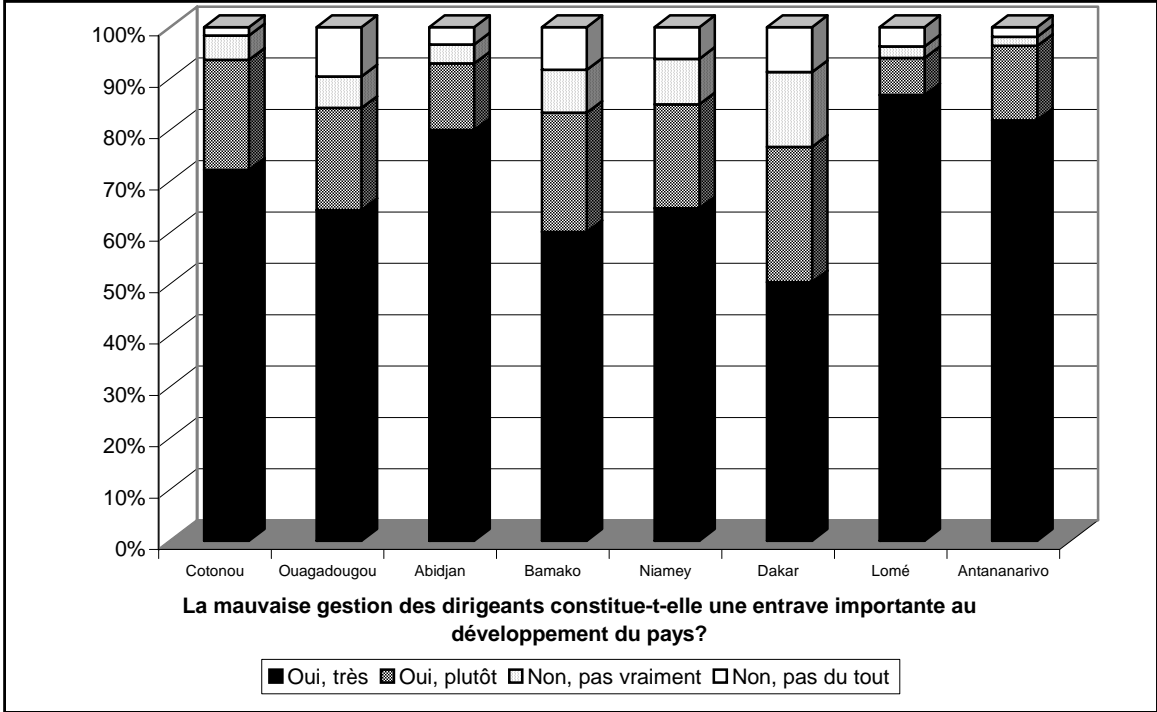
Sources : Enquêtes 1-2-3, modules Démocratie, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

De façon symptomatique, les causes du sous-développement sont à quelques nuances près classées toujours dans le même ordre dans chacun des huit pays. Toujours plus de 75 % des habitants se plaignent de la mal gouvernance de leurs dirigeants respectifs, et dans la moitié des villes cette proportion dépasse 90 %. C'est dans les pays les mieux dotés en ressources naturelles ou en capital humain (Bénin, Côte d'Ivoire, Madagascar, Togo) que la « *mauvaise gouvernance* » est la plus souvent stigmatisée. Conformément aux attentes, ce sont les Loméens qui sont les plus critiques. Mais les Tananariviens et les Abidjanais ne sont pas en reste. Il faut sûrement voir dans cette mise en question la trace des deux conflits politiques internes dans chacun des deux pays. En fait, les Dakarais sont les seuls à ne pas classer la « *mauvaise gouvernance* » comme le mal principal. La « *faiblesse des ressources naturelles* » et la « *mentalité des populations* » sont dénoncées au premier chef.

D'un point de vue général, la « *faiblesse des ressources naturelles* » est plutôt mise en avant dans les pays sahéliens, y compris au Sénégal. Dans tous les pays, le « *poids de la colonisation* » et les « *interventions étrangères* » sont en revanche les motifs les moins souvent invoqués, même si environ

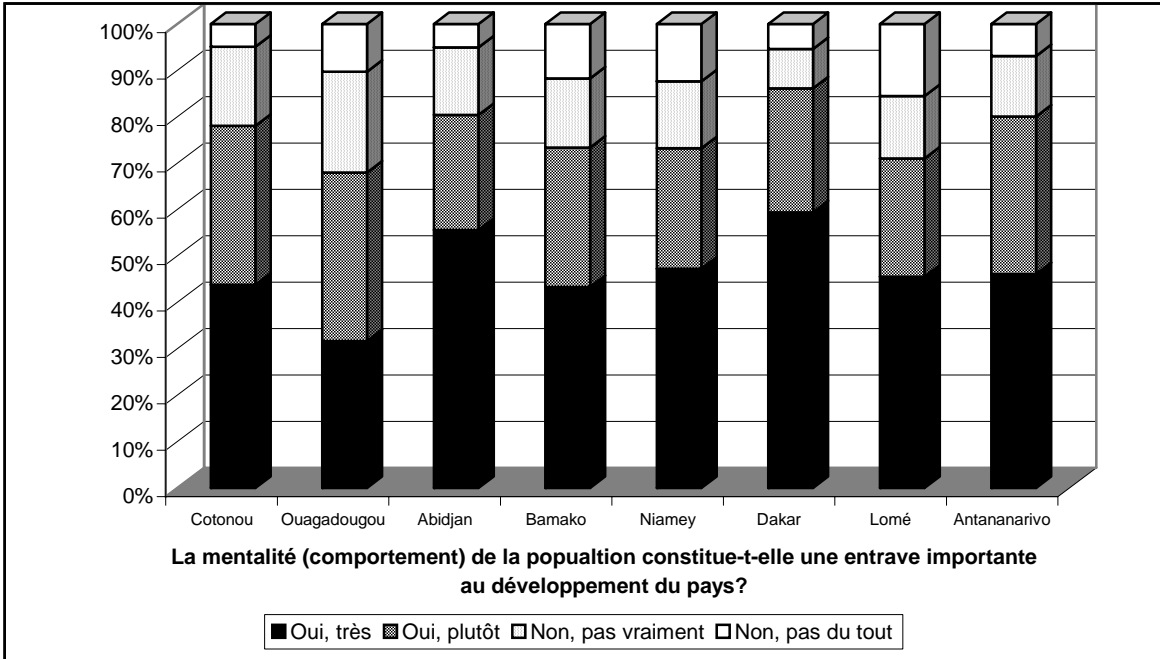
une moitié de la population considère qu'ils pèsent négativement, beaucoup ou un peu, sur la trajectoire de leur pays. Encore une fois, ce sont les Dakarais qui se montrent les plus enclins à mettre en avant les responsabilités extérieures, tandis que les Loméens, les Tananariviens et les Abidjanais sont moins sensibles à ce type d'arguments.

Graphique PE- 2 : La mauvaise gouvernance comme entrave au développement par pays



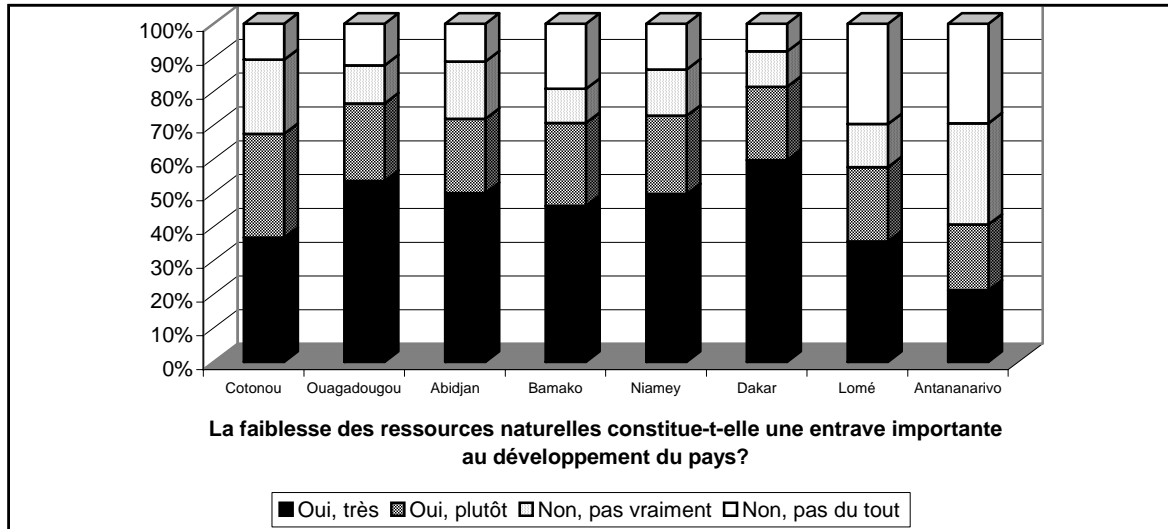
Sources : Enquêtes 1-2-3, module Démocratie, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Graphique PE- 3 : La mentalité des populations comme entrave au développement par pays



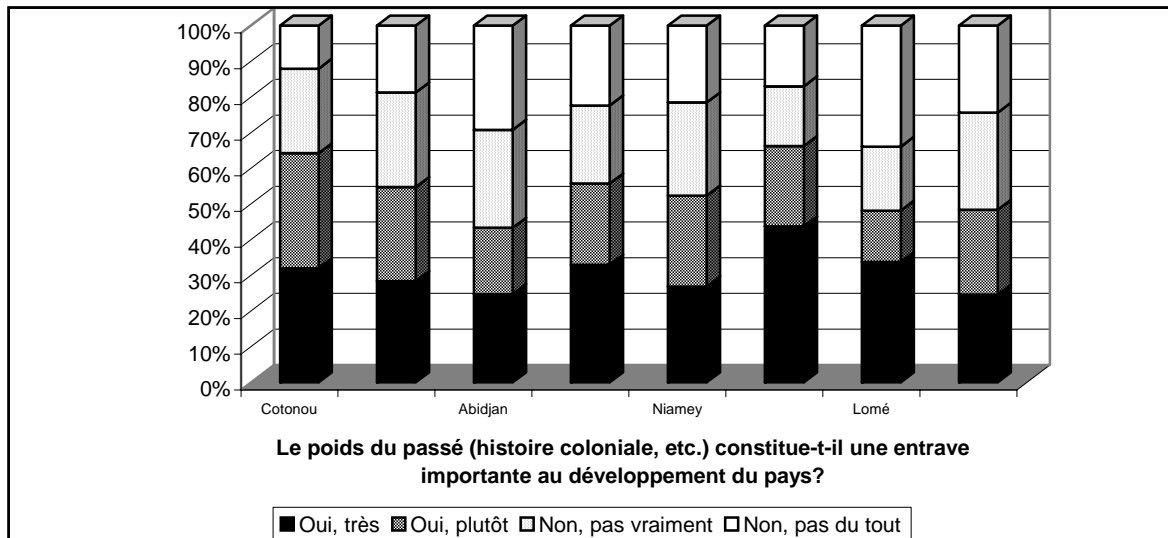
Sources : Enquêtes 1-2-3, module Démocratie, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Graphique PE- 4 : La faiblesse des ressources naturelles comme entrave au développement par pays



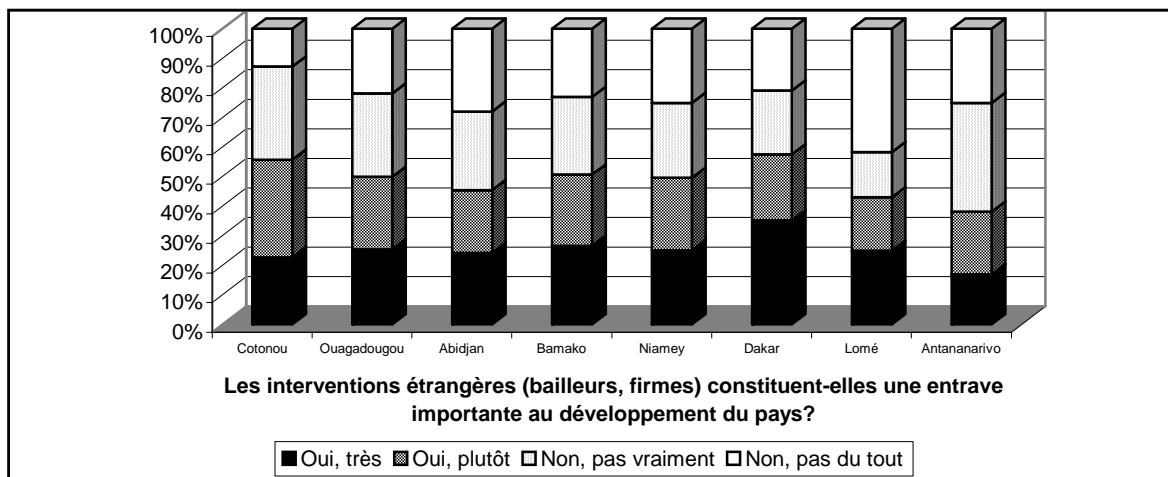
Sources : Enquêtes 1-2-3, module Démocratie, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Graphique PE- 5 : La colonisation comme entrave au développement par pays



Sources : Enquêtes 1-2-3, module Démocratie, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Graphique PE- 6 : Les interventions étrangères comme entrave au développement, par pays



Sources : Enquêtes 1-2-3, module Démocratie, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

La hiérarchie des causes du sous-développement est également une vision largement partagée dans toutes les couches sociales. En particulier, les dirigeants du pays dans la longue durée sont unanimement condamnés, quel que soit le statut social. Si l'ordre dans lequel apparaissent les différents facteurs est toujours le même, quelques variations se font jour à la marge. Ainsi, les plus pauvres sont moins nombreux à mettre en cause la mentalité de la population, tandis qu'ils dénoncent légèrement plus souvent le manque de ressources naturelles. Mais dans l'ensemble, les couches sociales défavorisées ne sont pas plus enclines à invoquer les facteurs externes, les facteurs internes restant massivement les premiers dénoncés. En particulier, les élites gouvernantes successives, sont également mises au banc d'accusation par tous les groupes de populations.

Tableau PE- 1 : Les principales entraves au développement suivant le niveau de revenu

	Total	Quartiles de revenus par tête			
		1 ^{er} quartile	2 ^{ème} quartile	3 ^{ème} quartile	4 ^{ème} quartile
La mauvaise gestion des dirigeants du pays	88,3	88,3	86,7	89,1	89,3
La mentalité/comportement des populations	76,3	74,8	75,3	76,2	79,1
La faiblesse des ressources naturelles	67,4	69,8	68,1	64,4	67,5
Le poids du passé (histoire coloniale, etc.)	54,1	55,1	53,2	53,6	54,8
Les interventions étrangères (bailleurs, firmes)	48,7	49,2	47,6	48,8	49,6
Aucune des cinq raisons	3,4	3,7	3,4	4,4	2,1

Sources : *Enquêtes 1-2-3*, modules Démocratie, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

4.2. Les priorités du développement pour les années qui viennent

L'ensemble des résultats de cette étude montre que les citoyens de la région sont particulièrement attachés aux principes démocratiques et que les questions de gouvernance sont au centre de leurs préoccupations. L'exemple de Madagascar est particulièrement instructif à cet égard. C'est bien pour faire respecter le choix des urnes et pour rejeter la corruption généralisée au sommet de l'Etat qu'ils ont pris le risque de se lever en 2002, même si cela devait se traduire (et s'est effectivement traduit) par une remise en question de la croissance économique, et partant de l'amélioration de leur conditions de vie, enregistrées à la fin des années 1990 (Roubaud, 2002). En d'autres termes, les maîtres-mots associés aux nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté (*appropriation, participation, transparence, accountability, empowerment*) ne sont pas seulement des slogans adoptés par les organisations internationales, ni des effets de mode, mais bien des valeurs revendiquées par la population, même dans les couches les plus pauvres.

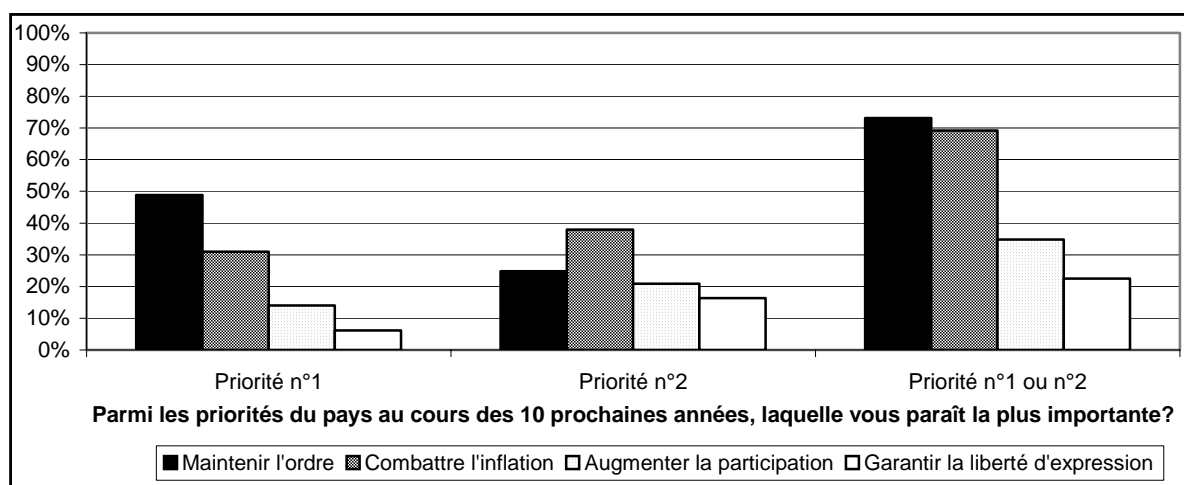
Pour aller plus loin, nous avons cherché à savoir comment ces nouvelles valeurs (ou plutôt récemment mises en exergue), clairement exprimées par la population, se combinaient avec les aspirations plus traditionnelles et tout aussi légitimes, tels que l'objectif de stabilité ou le désir d'amélioration du bien-être matériel. Pour explorer cette piste, nous avons posé une des questions standardisées, utilisée par les spécialistes des théories de la modernisation et du changement culturel dans les enquêtes internationales sur les valeurs (*World Values Surveys* ; voir Inglehart, 1997). Cette question fermée, qui porte sur les principales priorités de développement au cours des dix années à venir, comporte quatre modalités de réponse possibles. Deux d'entre elles (« *assurer le maintien de l'ordre* » et « *lutter contre l'inflation* ») sont censées représenter les valeurs matérialistes propres aux sociétés en voie de modernisation et d'industrialisation, tandis que les deux autres (« *accroître la participation des citoyens au décision du gouvernement* » et « *garantir la liberté d'expression* ») symbolisent les valeurs post-matérialistes, dont la montée en puissance caractérise la plupart des pays développés depuis quelques décennies, et que ces auteurs qualifient de sociétés « post-modernes ». Ce type de problématique ayant été principalement appliqué dans les pays riches ou émergents, il était intéressant de mesurer si un tel phénomène était également à l'œuvre en Afrique sub-saharienne, soit dans un ensemble de pays où les besoins essentiels sont encore loin d'être assurés pour la majorité de la population et où les conditions matérielles d'existence restent éminemment précaires.

Des quatre options proposées, « *le maintien de l'ordre* » dans le pays et « *la lutte contre l'inflation* » occupent, dans cet ordre, les deux premières places. En moyenne, près de la moitié de la population (49 %) fait du « *maintien de l'ordre* » sa priorité numéro un, tandis 25 % en font leur seconde priorité. Au total, 73 % de la population place « *le maintien de l'ordre* » comme une de leurs deux principales

priorités. Immédiatement derrière, vient « *la lutte contre l'inflation* ». Sept adultes sur dix voudraient que les autorités se consacrent pleinement à cet objectif (priorité n°1 ou n°2), soit à peine moins que « *le maintien de l'ordre* ». Il est même considéré comme la plus importante de leur seconde priorité.

Les deux autres options considérées sont très minoritaires et apparaissent loin derrière. A peine 14 % affirment que la première priorité devrait être d'« *accroître la participation des citoyens au décision du gouvernement* », tandis que seuls 6 % plaident en faveur de politiques visant à « *garantir la liberté d'expression* ». Si l'on tient compte du choix émis comme seconde priorité, le poids de ces deux options devient moins marginal, mais reste malgré tout secondaire. Ainsi, 35 % ont retenu la participation tandis que 22 % ont opté pour la liberté d'expression. En comparaison, les suffrages obtenus par les deux options qualifiées de matérialistes sont sans commune mesure, puisqu'elles recueillent 73 % et 69 %.

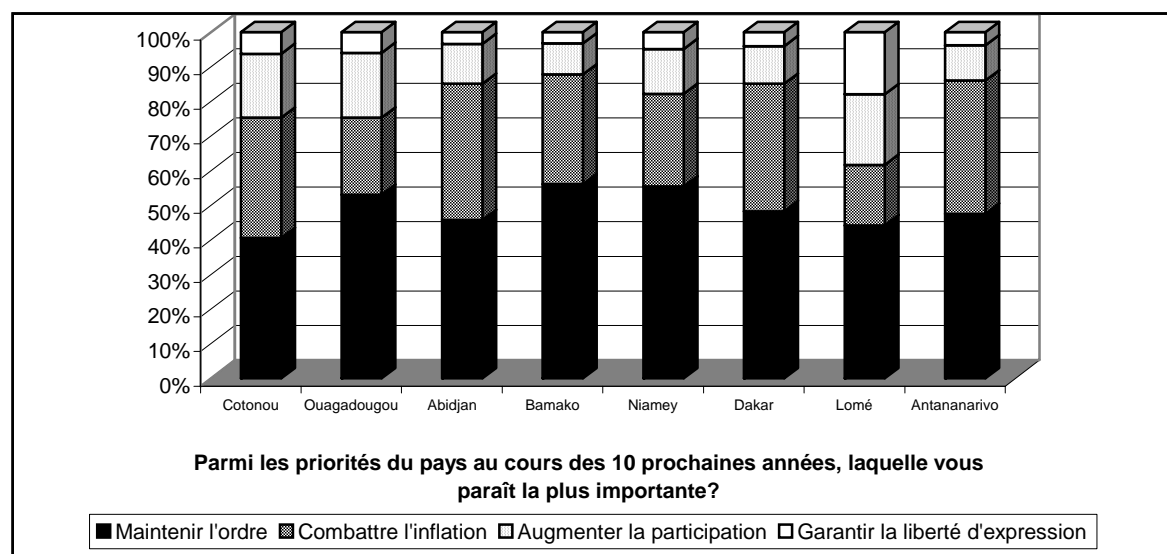
Graphique PE- 7 : Les principales priorités de développement pour les 10 prochaines années



Source : *Enquêtes 1-2-3*, modules Démocratie, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs. Pour « Priorité n°1 » et « Priorité n°2 », le total des 4 options est égal à 100 %. Pour « Priorité n°1 ou n°2 » le total est égal à 200 %.

A quelques variations près, la priorité au maintien de l'ordre et à la lutte contre l'inflation est commune à tous les pays. Dans les grandes villes sahéliennes (Ouagadougou, Bamako et Niamey), la question du maintien de l'ordre est mise en avant, en parfaite cohérence avec le niveau supérieur d'acceptation des régimes militaires. Abidjan, Dakar et Antananarivo semblent relativement plus sensibles à la maîtrise de l'inflation, même si la garantie de l'ordre public reste prépondérante dans l'absolu. Enfin, le cas togolais se démarque toujours fortement des autres. Les Loméens sont près de deux fois plus nombreux que la moyenne à plaider pour une plus grande participation citoyenne aux décisions publiques. Ils sont surtout trois fois plus nombreux à considérer que la garantie de la liberté d'expression devrait être l'axe principal des politiques à venir. Si cette soif de démocratisation du régime ne va pas jusqu'à remettre en question le primat du maintien de l'ordre, dont ils ont toutes les raisons de craindre que sa déstabilisation se paierait au prix du sang (et comme le confirment les événements qui ont suivi les élections présidentielles contestées d'avril 2005), elle est suffisamment forte pour reléguer au dernier plan le contrôle de l'inflation. Ce choix apparaît d'autant plus remarquable que les Loméens sont ceux qui souffrent le plus de conditions économiques dégradées.

Graphique PE- 8 : Les principales priorités de développement pour les 10 prochaines années, par pays



Source : Enquêtes 1-2-3, modules Démocratie, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs. Il s'agit de la Priorité n°1.

Encore une fois, le classement général obtenu sur l'ensemble de la population se retrouve dans toutes les couches sociales, ce qui semble à première vue invalider l'hypothèse d'Inglehart. Chez les riches comme chez les pauvres, chez les hommes comme chez les femmes, « *maintenir l'ordre dans le pays* » et « *lutter contre l'inflation* » arrivent largement en tête des priorités, loin devant celles d'« *accroître la participation des citoyens au décision du gouvernement* » et de « *garantir la liberté d'expression* ». Cependant, le choix des options est bien lié aux facteurs sociologiques classiques. Les plus pauvres, et plus généralement les groupes sociaux défavorisés (y compris les femmes) sont plus sensibles aux valeurs matérialistes. Certes les écarts sont faibles mais ils sont significatifs, en particulier sur la question de la « *la lutte contre l'inflation* ». Les pauvres, ne disposant pas des ressources qui leur permettent d'indexer leurs revenus en période de dérive des prix, placent même « *la lutte contre l'inflation* » quasiment au même niveau de priorité que « *le maintien de l'ordre* ». A contrario, les catégories plus aisées sont relativement plus sensibles à la liberté d'expression et à la participation citoyenne, même si dans l'absolu ce choix arrive loin derrière la lutte contre l'inflation et le maintien de l'ordre.

Tableau PE- 2 : Les priorités de développement pour les dix prochaines années suivant le genre et le niveau de revenu

	Femmes	Hommes	Total	Quartiles de revenus par tête			
				1 ^{er} quartile	2 ^{ème} quartile	3 ^{ème} quartile	4 ^{ème} quartile
Maintenir l'ordre dans le pays	74,5	72,1	73,3	74,9	74,0	72,9	71,3
Lutter contre l'inflation	74,1	64,7	69,3	74,0	71,3	68,7	63,2
Augmenter la participation des citoyens	32,3	37,3	34,8	31,7	34,1	34,2	39,2
Garantir la liberté d'expression	19,1	25,9	22,6	19,4	20,6	24,2	26,3

Source : Enquêtes 1-2-3, module Démocratie, 2003, MADIO/INSTAT. Les % concernent ceux qui ont mentionné une option au moins une fois (« Priorité n°1 » ou « Priorité n°2 »). Le total en colonne est donc égal à 200 %.

Comment interpréter ces résultats ? En premier lieu, dans une perspective internationale, ils sont en conformité avec les théories de la modernisation, développées par Inglehart et son école. L'Afrique francophone, même dans sa partie urbaine pourtant la plus avancée, apparaît comme une société où les valeurs « *post-modernistes* » ne sont pas encore pleinement à l'œuvre ; ou en tout cas, où elles restent très minoritaires. Les conditions matérielles d'existence décentes étant loin d'être assurées pour l'immense majorité de la population, les pays de la région étant parmi les plus pauvres du monde, il est naturel que l'amélioration de la situation sur ce front soit mise en avant. De plus, on retrouve bien le lien attendu entre valeurs et position sociale, même si celui-ci n'apparaît qu'à la marge. Les valeurs de liberté d'expression et de participation citoyenne sont plus répandues parmi les groupes sociaux les plus favorisés, en termes économiques (revenus, patrimoine) ou culturels (éducation). Même si nous

ne disposons pas de données temporelles, on peut raisonnablement imputer que ce type de priorités devrait progressivement monter en puissance, dans la mesure bien sûr où les conditions de vie de la population évoluent favorablement. En second lieu et du point de vue plus général qui ressort de l'ensemble des résultats de cette étude, le message que nous transmettent les citoyens africains est que le développement économique et l'amélioration des conditions de vie matérielles d'une part, la liberté et la démocratie de l'autre, ne peuvent pas être considérés comme des alternatives qui devraient faire l'objet d'arbitrages. La question n'est pas de trancher entre pouvoir se nourrir à sa faim ou vivre libre, mais bien d'assurer les deux dimensions de conserve.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Banque mondiale (2005), *World Development Report 2006: Equity and Development*, Oxford University Press, New York.
- Banque mondiale (2001), *Rapport sur le Développement dans le monde 2000/2001: Combattre la pauvreté*, Eska, Paris.
- Bratton M., van de Walle N. (1997), *Democratic Experiments in Africa. Regime transitions in comparative perspective*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Brilleau A., Roubaud F., Torelli C. (2005), « L'emploi, le chômage et les conditions d'activité, enquête 1-2-3 Phase 1 », *Statéco* n°99, pp.43-63
- Cling J.-P., Razafindrakoto M., Roubaud F., eds (2003), *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, 2^{ème} édition, Paris, Economica/IRD.
- DGSCN (2005), *Gouvernance, démocratie et lutte contre la pauvreté au Togo. Le point de vue de la population de la capitale. Enquête1-2-3, premiers résultats*, DGSCN, Togo.
- DNSI (2005), *Gouvernance, démocratie et lutte contre la pauvreté au Mali. Le point de vue de la population de l'agglomération de Bamako. Enquête1-2-3, premiers résultats*, DNSI, Mali.
- DPS (2005), *Gouvernance, démocratie et lutte contre la pauvreté au Sénégal. Le point de vue de la population de l'agglomération de Dakar. Enquête1-2-3, premiers résultats*, DPS, Sénégal.
- Economic Commission for Africa (2005), *Striving for Good Governance in Africa*, Addis Abeba, Ethiopia.
- Heran F., Rouault D. (1995), « La présidentielle à contre-jour: abstentionnistes et non-inscrits », INSEE-Première, n°397, Paris.
- Herrera J, Razafindrakoto M., Roubaud F. (2005), « Gouvernance, Démocratie et Lutte contre la Pauvreté : Enseignements tirés des enquêtes auprès des ménages en Afrique sub-saharienne et en Amérique latine », Document de travail DIAL N°2005-12, 57 pages, Octobre.
- Inglehart R. (1997), *Modernization and Postmodernization. Cultural, economic and political change in 43 societies*, Princeton University Press, Princeton.
- Inglehart R., Welzel C. (2005), *Modernization, Cultural Change and Democracy: The Human Development Sequence*, Cambridge University Press, New York and Cambridge.
- INSAE (2005), *Gouvernance, démocratie et lutte contre la pauvreté au Bénin. Le point de vue de la population de Cotonou. Enquête1-2-3, premiers résultats*, INSAE, Bénin.
- INSD (2005), *Gouvernance, démocratie et lutte contre la pauvreté à Ouagadougou. Le point de vue de la population de la capitale. Enquête1-2-3, premiers résultats*, INSD, Burkina Faso.
- INS (2005), *Gouvernance, démocratie et lutte contre la pauvreté en Côte d'Ivoire. Le point de vue de la population de l'agglomération d'Abidjan. Enquête1-2-3, premiers résultats*, INS, Côte d'Ivoire.
- INS (2005), *Gouvernance, démocratie et lutte contre la pauvreté au Niger. Le point de vue de la population de la capitale. Enquête1-2-3*, INS, Niger.
- INSTAT (2005), *Gouvernance, démocratie et lutte contre la pauvreté à Madagascar. Le point de vue de la population de la capitale. Enquête1-2-3, premiers résultats*, INSTAT, Madagascar.
- Kaufmann D., Kray D., Mastruzzi M. (2005), « Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004 », Draft, World Bank, Washington D.C., May.
- Kaufmann D., Kray D., Zoido-Lobaton P. (1999), « Governance Matters », Policy Research Working Paper, 2196, World Bank, Washington D.C.
- PNUD (2002), *Rapport sur le Développement Humain 2002: Approfondir la démocratie dans un monde fragmenté*, Editions De Boeck Université, Bruxelles.

- PNUD (1997), « La gouvernance en faveur du développement humain durable », Document de politique générale du PNUD, Division pour la gestion, le développement et la bonne gouvernance, New York.
- Raffinot M., Roubaud F., (dir.) (2001), *Les fonctionnaires du Sud : sacrifiés ou protégés ?*, Autrepart n°20, IRD éditions de l'Aube, pp. 5-175.
- Razafindrakoto M., Roubaud F. (2005), « Gouvernance, démocratie et lutte contre la pauvreté : enseignements tirés des enquêtes 1-2-3 en Afrique francophone », *Stateco*, n°99, pp.117-141.
- Razafindrakoto M., Roubaud F. (2003), « Salaire et corruption: le cas de Madagascar », *Rapport Mondial sur la Corruption 2003*, Transparency International, Karthala, pp.381-383.
- Razafindrakoto M., Roubaud F. (2002a), « Pensez-ils différemment ? La voix des pauvres à travers les enquêtes statistiques », in Cling J.-P., Razafindrakoto M., Roubaud F. (dir.), op. cit., chapitre V, pp. 141-165.
- Razafindrakoto M., Roubaud F. (2002b), « Pauvreté urbaine et récession en Afrique sub-saharienne : éléments de diagnostic », in Cling J.-P., Razafindrakoto M., Roubaud F. (dir.), op. cit., chapitre IV, pp.111-140.
- Razafindrakoto M., Roubaud F. (2002c), « Le scrutin présidentiel du 16 décembre 2001 : les enjeux d'une élection contestée », in Madagascar, les urnes et la rue, *Politique africaine* n°86, juin, pp. 18-45.
- Razafindrakoto M., Roubaud F. (2001), « Vingt ans de réforme de la fonction publique à Madagascar », *Autrepart* n°20, pp.43-60.
- Razafindrakoto M., Roubaud F. (1996), « Ce qu'attendent les Tananariviens de la réforme de l'Etat et de l'économie », *Politique africaine*, n°61, pp.54-72.
- Roubaud F. (2003), « La crise vue d'en bas à Abidjan : ethnicité, gouvernance et démocratie » *Afrique contemporaine* n° 206, été, pp. 57-86.
- Roubaud F., ed. (2002), *Madagascar après la tourmente : regards sur dix ans de transitions politique et économique*, dossier spécial, *Afrique Contemporaine* n° 202/203, avril-septembre, pp. 3-163.
- Roubaud F. (2001), « Démocratie électorale et inertie institutionnelle à Madagascar », dans Quantin P., Toulabor C. (dir.), « L'Afrique Politique 2001: réformes des Etats africains », Paris, Karthala, pp.85-98.
- Roubaud F. (2000), *Identités et transition démocratique : l'exception malgache ?* L'Harmattan/Tsipika, Paris, Antananarivo.
- Roubaud F., (dir.) (2000), « Le projet MADIO à Madagascar : l'information statistique au service du débat démocratique sur la politique économique », *Statéco*, INSEE, n°95/96/97, France.

MÉTHODOLOGIE

Objectifs

Les modules thématiques de l'enquête 1-2-3 ont pour objectifs la mesure et le suivi/évaluation de la démocratie, de la gouvernance et de leurs liens avec les politiques économiques notamment dans le cadre des stratégies de lutte contre la pauvreté. Trois types de variables sont mobilisés pour ce suivi :

- des questions subjectives (indice satisfaction, niveau d'adhésion aux politiques, etc.) ;
- des données objectives sur les comportements et les pratiques sociales (accès aux services publics, participation politique, incidence de la corruption, etc.) ;
- les caractéristiques socio-économiques classiques (sexe, âge, scolarité, migration, emploi, revenu, consommation, etc.).

Le grand atout de cette enquête provient du fait d'avoir greffés les modules thématiques « *Multiplés dimensions de la pauvreté* », la « *Gouvernance* » et la « *Démocratie* », à un dispositif d'enquête socio-économique classique. Les questions spécifiques sur ces thématiques originales peuvent donc être croisées avec les indicateurs et descripteurs économiques des individus (niveau d'éducation, insertion sur le marché du travail, groupes ethniques ou religieux, etc.) et des ménages (pauvreté, etc.). L'objectif central de cette étude étant d'établir le lien entre la gouvernance et la démocratie et les politiques de lutte contre la pauvreté définies dans le cadre des Documents Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté (DSRP), **deux dimensions principales de désagrégation des résultats ont été privilégiées : le genre et les revenus**. La première clef de lecture, le genre, a été retenue car elle constitue un des axes principaux des politiques de lutte contre les discriminations (voir par exemple les objectifs d'égalité d'accès à l'éducation inclus dans les OMD).

La seconde clef de lecture, les niveaux de revenu, est encore plus directement liée aux politiques de lutte contre la pauvreté puisqu'elle établit un lien directe entre pauvreté monétaire (qui reste, malgré l'élargissement du concept de pauvreté, le critère dominant, sinon exclusif, de mesure de la pauvreté dans les pays sous revue) et les autres dimensions du développement (accès aux services publics, participation sociale et politique, etc.). Plutôt que de scinder la population en deux groupes (pauvres et non pauvres) suivant une ligne de pauvreté absolue (seuil national ou critère international de 1 dollar PPA par tête et par jour), nous avons choisi d'analyser les résultats en fonction des quartiles de revenu par tête des ménages. Ce choix permet d'enrichir l'analyse (en ne se limitant pas seulement au « bas » de la distribution des revenus), tout en évitant un certain nombre d'écueils (erreurs de mesures liés au calcul des parités de pouvoir d'achat, etc.). Le plan d'analyse de ce travail prend également en considération, à titre secondaire, d'autres types de désagrégation de la population, comme les classes d'âge ou le niveau d'éducation.

Evidemment et dans la perspective comparative de ce projet régional, la désagrégation spatiale en fonction des pays est systématiquement retenue. Afin de fournir une vision synthétique des résultats, nous présentons également un agrégat régional pour l'ensemble des huit pays. Pour des raisons analytiques, il nous a semblé plus judicieux de retenir la moyenne arithmétique des indicateurs nationaux. Deux raisons principales justifient ce choix. D'une part, les valeurs et les expériences vécues par la population, ainsi que les institutions qui les sous-tendent, sont avant tout modelées par des contextes nationaux originaux, irréductibles les uns aux autres, même si l'on peut observer dans certains cas des similitudes trouvant leur origine dans une matrice commune (par exemple, les huit pays ont été colonisés par la France, ou ont appliqués des politiques semblables dans certains domaines). D'autre part, compte tenu de la structure démographique très déséquilibrée des huit métropoles (la population d'Abidjan est par exemple près de cinq fois plus importante que celle de Niamey), la moyenne pondérée des résultats aurait conduit à « écraser » la spécificité des villes les moins peuplées. Finalement, l'agrégat régional non pondéré conduit à traiter sur un pied d'égalité chacune des villes en question, indépendamment de sa taille. Il convient de souligner que souvent les deux indicateurs (pondérés et non pondérés) sont peu différents l'un de l'autre.

Le plan de sondage

Les données mobilisées dans cette étude proviennent des modules thématiques de l'enquête 1-2-3, un instrument de suivi de la pauvreté et de la gouvernance urbaine. L'enquête a été mise en œuvre sur le terrain par les instituts nationaux de la statistique (INS) des huit pays sous revue (INSAE au Bénin, INSD au Burkina Faso, INS en Côte d'Ivoire, INSTAT à Madagascar, DNSI au Mali, INS au Niger, DPS au Sénégal et DGSCN au Togo), avec l'appui technique d'AFRISTAT et de DIAL. Le plan de sondage adopté est différent suivant que l'on considère le module « *Multiplés dimensions de la pauvreté* » (unité d'analyse : le ménage), ou les modules « *Gouvernance* » et « *Démocratie* » (unité d'analyse : les individus âgés de 18 ans et plus, soit les adultes). Il varie également d'un pays à l'autre.

Dans tous les pays, le module sur « *Multiplés dimensions de la pauvreté* » a été greffé à la fiche ménage de l'enquête sur l'emploi (phase 1 de l'enquête 1-2-3), réalisée entre octobre 2001 (Bamako, Cotonou, Lomé) et avril 2003 (Antananarivo). Elle a porté sur un échantillon représentatif théorique de 2 500 ménages dans six des sept pays de l'UEMOA, et de 3 000 ménages à Cotonou et Antananarivo. Les ménages ont été tirés suivant un plan de sondage aréolaire, stratifié à deux degrés (voir méthodologie de l'enquête 1-2-3, Amégashie et alii, 2005 ; pour plus de détail, voir les rapports pays de la phase 1 publiés par les INS).

Les unités d'échantillonnage lors du premier degré de tirage sont des unités aréolaires de petite taille, les Zones de Dénombrement (ZD), ou Districts de Recensement (DR) ou segments ou encore Sections d'Enumération (SE), suivant les pays. Chaque unité aréolaire compte en moyenne 200 ménages. On dispose en général d'une liste complète de ces unités à partir du dernier recensement de la population. La liste des unités primaires provenait d'un recensement relativement ancien pour le Bénin et le Niger, récent pour le Burkina, la Côte d'Ivoire et le Mali. Pour le Sénégal, les données de la cartographie du recensement 2002, non encore réalisé au moment de l'enquête, ont été utilisées, tandis que pour le Togo, la liste des ZD provenant d'une enquête récente (Enquête Démographique et de Santé 1998) a été mobilisée.

Après une éventuelle stratification (voir tableau ci-dessous) des unités primaires sur la base de critères socio-économiques, on a procédé au tirage de 125 unités primaires (108 à Antananarivo), avec probabilités proportionnelles à leur taille. Un dénombrement exhaustif des ménages des unités primaires tirées a ensuite été effectué. Après une éventuelle stratification (voir tableau ci-dessous) des unités secondaires, 20 ménages (24 au Bénin et 28 à Antananarivo) ont été tirés à probabilités égales dans chaque unité primaire par un tirage aléatoire systématique sur liste. Le tableau ci-dessous présente les plans de sondage pour les différentes agglomérations.

Base de sondage et tirage des unités primaires et secondaires

Agglomérations	Base de sondage unités primaires	Tirage des unités primaires échantillon	Tirage des unités secondaires
Cotonou	Segments du RGPH de 1992	9 strates selon le niveau de vie et le degré d'informalité	Sans stratification
Ouagadougou	ZD du RGPH de 1996	5 strates : communes	Sans stratification
Abidjan	ZD du RGPH de 1998	9 strates : communes avec celles du Plateau et de Cocody regroupées	Sans stratification
Antananarivo	Echantillon-maître issu des ZD du RGPH de 1993	4 strates selon le niveau socio-économique des ménages	Sans stratification
Bamako	SE du RGPH de 1998	6 strates : communes	Sans stratification
Niamey	ZD du RGPH de 2001	3 strates : communes	Sans stratification
Dakar	DR de la cartographie du RGPH de 2002	8 strates selon les communes et le degré d'informalité	Stratification selon le sexe du chef de ménage
Lomé	ZD de l'EDS de 1998	Sans stratification	Sans stratification

Au total, entre 2.400 et 3.000 ménages ont été enquêtés en phase 1 et tous ont répondu au module « *Multiplés dimensions de la pauvreté* ». Dans la mesure où l'information sollicitée concerne la situation du ménage dans son ensemble, le répondant au questionnaire est (dans la mesure du possible) le chef de ménage ou son conjoint. Ils sont en effet considérés comme les plus qualifiés pour répondre

aux questions posées dans le module. Dans tous les pays, le questionnaire du module « *Multiplés dimensions de la pauvreté* » a été appliqué dans son intégralité. La batterie de 78 questions communes assure la parfaite comparabilité de l'enquête d'un pays à l'autre.

Les modules sur la « *Gouvernance* » et la « *Démocratie* » ont été insérés lors de l'une des phases de l'enquête 1-2-3, suivant trois configurations. Dans cinq pays (Bénin, Côte d'Ivoire, Mali, Niger et Sénégal), ils ont été greffés en tant que modules additionnels de la fiche individuelle de la phase 1 (enquête-emploi). Les deux modules ont été adressés à chaque adulte (18 ans et plus) de l'ensemble des ménages enquêtés en phase 1. Dans deux pays (Burkina Faso et Togo), les modules ont été greffés à la phase 3 (soit un sous-échantillon de la phase 1), suivant le même principe. Au Togo, un ajustement a dû être opéré au plan de sondage initial. Dans un premier temps, seuls les 576 chefs de ménages de la phase 3 ont été interrogés. Afin d'accroître la taille totale de l'échantillon et d'éliminer le biais introduit par la sélection des seuls chefs de ménages, la stratégie a consisté a) à retourner dans les 576 ménages de la phase 3 pour enquêter les autres adultes du ménage et b) à tirer aléatoirement 600 ménages enquêtés en phase 1 (mais ne faisant pas partie de la phase 3) et passer le questionnaire à l'ensemble des adultes de ces ménages. Enfin, à Madagascar, les deux modules ont été intégrés à l'enquête « *Santé, Inégalités et ruptures sociales* » (phase 2'), qui a consisté à ré-enquêter l'ensemble des 3 000 ménages de la phase 1 en avril 2003, soit trois mois après la première enquête. De plus dans ce pays, dans chaque ménage, un seul adulte a été enquêté. Celui-ci a été tiré aléatoirement (parmi l'ensemble des adultes du ménage, celui dont la date de naissance était la plus proche de la date d'enquête).

Principales caractéristiques des modules thématiques

%	Afrique de l'Ouest							Mada	Total
	Cotonou	Ouaga-dougou	Abidjan	Bamako	Niamey	Dakar	Lomé	Antananarivo	
Plan de sondage phase 1 :									
Nombre total d'unités primaires	464	713	2 483	993	368	2 041	129	1 330	8 521
Nombre d'unités primaires échantillon	125	125	125	125	125	125	125	108	983
Nombre initial de ménages échantillon	3 000	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	3 019	21 019
Nombre final de ménages échantillon	3 001	2 458	2 494	2 409	2 500	2 479	2 500	3 019	20 860
Module Pauvreté subjective :									
Date d'enquête	10/2001	10/2001	06/2002	10/2001	09/2002	10/2002 02/2003	09/2001	12/2002 01/2003	-
Unité d'analyse	Ménage	Ménage	Ménage	Ménage	Ménage	Ménage	Ménage	Ménage	Ménage
Nombre de ménages	3 001	2 458	2 494	2 409	2 500	2 479	2 500	2 734	20 575
Questionnaire	Intégral	Intégral	Intégral	Intégral	Intégral	Intégral	Intégral	Intégral	Intégral
Nombre de questions posées	78	78	78	78	78	78	78	78	78
Modules Gouvernance et démocratie									
Date d'enquête	10/2001	10/2002	06/2002	10/2001	09/2002	10/2002 02/2003	10/2002 04/2003	04/2003	-
Unité d'analyse	Adulte	Adulte	Adulte	Adulte	Adulte	Adulte	Adulte	Adulte	Adulte
Phase d'enquête	Phase 1	Phase 3	Phase 1	Phase 1	Phase 1	Phase 1	Phase 3	Phase 2'	-
Nombre d'individus	6 328	2 023	4 794	4 482	6 431	6 829	1 840	2 807	35 534
Questionnaire	Intégral	Partiel	Partiel	Partiel	Intégral	Partiel	Partiel	Partiel	-
Nombre de questions posées	124	119	117	117	124	113	114	120	-

Sources : *Enquêtes 1-2-3*, Phase 1, Phase 3, modules *Multiplés Dimensions de la Pauvreté*, *Gouvernance et Démocratie*, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Dans tous les cas, la population de référence est l'ensemble des adultes (18 ans et plus) de chaque métropole. L'échantillon théorique est l'ensemble des adultes enquêtés en phase 1. Ces deux modules portent ainsi sur des échantillons effectifs variant d'environ 2.000 personnes (Burkina Faso et Togo) à plus de 6.000 (Niger et Sénégal). Les questions posées concernant les opinions et les expériences vécues de chaque personne prise individuellement, chaque individu a répondu pour lui-même. Dans certains pays, certaines questions, jugées trop sensibles par les cadres de l'INS n'ont pas été posées. Ces questions correspondent en général au module « *Démocratie* », et porte sur le vote (choix du candidat lors de l'élection), l'identification du parti politique pour ceux qui se sont déclarés membre ou proche d'un parti. C'est le cas par exemple au Togo, mais également à Madagascar, où les tensions associées à la crise politique de 2002 ont été considérées encore présentes. Au Sénégal, un certain nombre de questions liées à l'appréciation des autorités en place (compétence du gouvernement, évolution de la corruption) ont également été supprimées. Finalement, deux pays (Bénin et Niger) ont

appliqués la batterie initiale de 124 questions pour les deux modules, tandis que le tronc commun à l'ensemble des huit pays comprend 113 questions parfaitement comparables.

La pondération : une stratification a posteriori

Du fait de l'absence du domicile d'un certain nombre d'individus sélectionnés au moment du passage des enquêteurs, l'ensemble des adultes à enquêter n'a pas pu répondre aux modules « *Gouvernance* » et « *Démocratie* ». Au total, 78 % de l'échantillon théorique ont effectivement pu être enquêtés. Cette proportion varie de plus de 90 % (95 % au Bénin, 93 % à Madagascar et 91 % au Niger), à un peu moins des deux tiers (64 %) au Sénégal. Une fois extrapolée (poids théorique), on obtient avec une population de 4.560.000 sur un total de 5.866.000 adultes. Néanmoins, les caractéristiques observables de ce sous-échantillon s'écartent peu de celles de l'échantillon total, comme le montre la distribution des deux populations. Seul l'échantillon effectif malgache s'écarte sensiblement de l'échantillon théorique. La sur-représentation des hommes (58 % vs 49 %) et des chefs de ménage (52 % vs 37 %) s'explique par leur moindre mobilité au moment de l'enquête.

Post stratification pour les modules « *Gouvernance* » et « *Démocratie* »

%	Afrique de l'Ouest							Mada	Total	
	Cotonou	Ouaga-dougou	Abidjan	Bamako	Niamey	Dakar	Lomé	Antananarivo		
Présents au moment de l'enquête	94,8	72,1	73,3	69,5	91,0	63,5	71,2	93,0	77,8	
Distribution des réponses avant repondération										
Hommes	Phase 1	48,4	51,9	51,7	50,1	49,1	48,1	50,2	49,1	50,0
	Modules	48,3	54,4	52,4	51,0	49,1	44,7	53,8	57,7	50,6
Chefs de ménage	Phase 1	40,1	33,6	38,0	34,3	35,5	23,4	52,2	37,6	35,2
	Modules	41,0	37,2	39,8	35,9	36,9	26,2	58,4	52,2	37,1
Distribution des réponses après repondération										
Scolarisés	Phase 1	77,7	58,7	69,1	51,3	56,0	64,4	81,4	97,9	70,5
	Modules	78,1	60,4	70,8	51,7	55,8	65,6	82,6	97,6	71,4
Dont : primaire	Phase 1	38,3	38,8	32,9	29,2	35,5	51,3	41,6	30,8	36,8
	Modules	38,3	39,7	33,7	29,3	35,7	51,2	38,9	30,6	37,1

Sources : *Enquêtes 1-2-3*, Phase 1, Phase 3, modules *Multiplés Dimensions de la Pauvreté, Gouvernance et Démocratie*, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Afin de permettre d'extrapoler les résultats à l'ensemble des adultes de la capitale, une stratification a posteriori a été mise en œuvre. Deux critères de post-stratification ont été retenus : le sexe (homme, femme) et la situation dans le ménage (chef de ménage, conjoint du chef, enfant du chef et autres). In fine et pour chaque pays, la pondération spécifique des modules « *Gouvernance* » et « *Démocratie* » est calée sur la distribution de ces deux variables croisées (huit positions) obtenue en phase 1. Cette stratégie de repondération donne des résultats satisfaisants, la distribution des réponses de l'échantillon total des adultes de la phase 1 et du sous-échantillon de ceux ayant répondu aux modules étant très proches, comme le montre par exemple la distribution du niveau d'éducation.

Les taux de non-réponses

Afin d'assurer la qualité de l'enquête, une attention particulière a été accordée à la phase d'élaboration de la méthodologie et du questionnaire, ainsi qu'à la formation des enquêteurs. Le questionnaire a été conçu en s'appuyant sur l'expérience acquise depuis 1995 par le projet MADIO à Madagascar, expérience qui a permis de tester et d'ajuster le dispositif en identifiant notamment les questions les plus pertinentes (faciles à comprendre pour les enquêtés et riches en information du point de vue analytique). Les questions ont été adaptées aux contextes locaux, et les concepts traduits dans les différentes langues locales, afin d'assurer une bonne compréhension des enquêtés ne maîtrisant pas le français. Pour les individus présents dans le ménage au moment du passage de l'enquêteur, les taux de non-réponses pour les différentes questions sont ainsi très limités. Il convient de noter que les chiffres présentés dans le tableau ci-dessous résultent pour une part non négligeable d'erreurs de saisie (fourchette sortant des modalités prévues pour la question considérée). Il ne s'agit donc pas à proprement parler de non-réponses. De plus, le taux de non-réponse ainsi mesuré ne varie pas

significativement d'une catégorie de population à l'autre (suivant le genre, les niveaux de revenu ou d'éducation, etc.). Pour ces deux raisons et pour rendre plus clairs les tableaux et graphiques, nous avons choisi de traiter les données dans l'ensemble de ce document en excluant les non-réponses. Leur prise en compte n'aurait été susceptible de changer sensiblement les résultats présentés ici.

Taux de non-réponse à quelques questions des modules par quartile

%	Afrique de l'Ouest							Mada	Total
	Cotonou	Ouaga-dougou	Abidjan	Bamako	Niamey	Dakar	Lomé	Antananarivo	
<i>Multiplés dimensions de la pauvreté</i>									
Perception globale de son bien-être	0,0	0,4	0,4	0,8	1,0	1,7	0,0	0,0	0,5
Montant minimum pour vivre (MIQ)	0,2	1,8	0,4	3,8	5,3	4,0	0,0	0,2	1,9
<i>Démocratie</i>									
Opinion sur la démocratie	0,0	2,8	0,5	0,9	1,9	3,1	0,3	0,2	1,3
Membre d'une association politique	0,0	1,2	0,5	0,8	1,6	3,3	-	0,5	1,3
<i>Gouvernance</i>									
Fonctionnement de l'Etat	0,0	3,6	0,9	1,9	2,7	5,2	3,5	0,1	2,2
Victime ou non de la corruption	0,2	0,9	0,6	1,0	2,3	3,9	0,6	1,1	1,6
<i>Emploi</i>									
Revenu déclaré en valeur	59,9	45,7	59,0	56,6	47,6	43,3	62,7	55,1	53,4
Revenu déclaré en tranches	37,8	47,7	37,8	36,7	37,2	46,9	35,6	44,8	39,6
Revenu non déclaré	2,3	6,6	3,2	6,7	15,2	9,8	1,7	0,1	6,4

Sources : Enquêtes 1-2-3, Phase 1, Phase 3, modules *Multiplés Dimensions de la Pauvreté*, *Gouvernance* et *Démocratie*, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Précision des estimateurs

Un des grands avantages de la méthode appliquée ici est de pouvoir juger rigoureusement de la précision des indicateurs de l'enquête. Il est donc possible de calculer précisément les intervalles de confiance associés à chacune des variables de l'enquête. Le tableau ci-dessous donne une mesure, pour quelques questions des modules de la qualité des estimateurs proposés (au seuil de 5 %).

Nous avons retenu deux ratios pour chacun des trois modules, à savoir :

- Perception globale de son bien-être : ménages ayant répondu « *Vous vivez difficilement* » à la question « **Etant donné le revenu de votre ménage, vous estimez que :** ».
- Perception de la pauvreté financière : % de ménages ayant répondu « *vous êtes obligés de vous endetter* » à la question « **Quelle est la situation financière actuelle de votre ménage ?** ».
- Opinion sur la démocratie : % de ménages ayant répondu « *Oui très* » ou « *Oui plutôt* » à la question « **En général, êtes-vous favorable à la démocratie ?** ».
- Parle souvent de politique : % de ménages ayant répondu « *Oui* » à la question « **Vous arrive-t-il souvent de parler de politique avec vos proches (famille, amis, relations) ?** ».
- Fonctionnement de l'Etat : % de ménages ayant répondu « *Oui très* » ou « *Oui plutôt* » à la question « **D'après vous, l'administration fonctionne-t-elle bien ?** ».
- Incidence de la corruption : % de ménages ayant répondu « *Oui* » à la question « **Avez-vous été victime de la corruption des fonctionnaires, au cours de l'année écoulée ?** ».

A titre indicatif, nous avons également reporté les intervalles de confiance (95 %) pour trois variables dérivées de la phase 1 de l'enquête 1-2-3 (enquête-emploi). Il apparaît qu'en moyenne la précision des estimateurs du marché du travail est plus faible, ce qui s'explique notamment par la taille plus élevée des échantillons (10 ans et plus) dans ce dernier cas.

Précision des estimateurs pour quelques variables-clefs et quelques pays

%	Afrique de l'Ouest				
	Cotonou	Abidjan	Bamako	Niamey	Dakar
<i>Multiplés dimensions de la pauvreté</i>					
Perception globale de son bien-être	37,2 [33,2 - 41,1]	43,5 [40,7 - 46,3]	25,6 [22,3 - 28,9]	33,1 [30,6 - 35,7]	27,9 [25,3 - 30,4]
Perception de la pauvreté financière	22,9 [19,3 - 26,6]	18,2 [15,8 - 20,5]	23,9 [21,1 - 26,8]	34,3 [31,5 - 37,0]	30,0 [26,7 - 33,3]
<i>Démocratie</i>					
Opinion sur la démocratie	95,3 [94,0 - 96,6]	93,5 [92,3 - 94,8]	75,6 [72,4 - 78,8]	70,6 [67,2 - 74,1]	91,4 [90,2 - 92,6]
Parle souvent de politique	55,4 [51,1 - 59,8]	55,5 [52,5 - 58,5]	54,3 [51,1 - 57,4]	59,5 [56,1 - 62,9]	61,1 [58,9 - 63,3]
<i>Gouvernance</i>					
Fonctionnement de l'Etat	46,4 [41,9 - 50,8]	53,0 [50,1 - 55,8]	52,2 [48,0 - 56,4]	53,9 [50,7 - 57,0]	60,9 [58,2 - 63,6]
Incidence de la corruption	8,7 [7,5 - 9,9]	16,5 [14,7 - 18,2]	10,1 [8,9 - 11,4]	8,2 [7,1 - 9,2]	10,8 [9,7 - 11,9]
<i>Emploi</i>					
Taux d'activité	59,6 [57,3 - 61,9]	65,1 [63,4 - 66,9]	52,4 [50,7 - 54,1]	48,8 [47,5 - 50,6]	51,1 [48,3 - 51,9]
Taux de salarisation	24,7 [22,6 - 26,9]	40,8 [38,5 - 43,2]	28,0 [25,1 - 30,9]	35,0 [32,4 - 37,7]	37,5 [35,2 - 39,9]
Taux de chômage	5,5 [4,5 - 6,5]	13,5 [12,3 - 14,8]	7,1 [5,9 - 8,2]	13,1 [11,8 - 14,5]	11,7 [10,3 - 13,0]

Sources : Enquêtes 1-2-3, Phase 1, Phase 3, modules *Multiplés Dimensions de la Pauvreté*, *Gouvernance* et *Démocratie*, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Le contenu thématique des questionnaires

Du point de vue du contenu thématique, trois modules génériques ont été élaborés par les chercheurs de DIAL : *Multiplés dimensions de la pauvreté*, *Gouvernance* et *Démocratie*. Ils ont ensuite été discutés et amendés par les différentes institutions partenaires du projet, sachant qu'au final, le choix des questionnaires effectivement appliqués sur le terrain a été décidé au niveau national, en fonction d'un processus d'élaboration et de concertation propre à chaque pays. Dans l'ensemble, la configuration des questionnaires et la formulation même des questions ont été soumises à un double arbitrage :

- d'une part, le nombre total de questions posées dans les modules a dû tenir compte du fait que ces derniers étaient greffés sur des enquêtes déjà existantes dont le champ d'investigation (emploi, consommation, conditions de vie, etc.) n'était pas celui des modules et différait d'un pays à l'autre. Cette contrainte a évidemment pesé sur le volume d'information qu'il était raisonnable de collecter ;
- d'autre part, il a fallu pondérer l'objectif comparatif du projet avec la nécessité de ne pas gommer les spécificités et les centres d'intérêts nationaux, ce qui a impliqué un arbitrage à deux niveaux. En premier lieu, dans le choix des questions retenues : un certain nombre ont été reprises telles quelles d'autres initiatives internationales (les *World Value Surveys*, par exemple) afin de permettre la confrontation des réponses avec celles obtenues dans d'autres régions du monde où ces enquêtes ont été menées : d'autres ont été spécialement conçues pour répondre aux objectifs propres de l'enquête. En second lieu, il s'agissait de répondre au souci d'harmonisation des questionnaires entre les pays, pour intégrer la dimension régionale du projet, tout en gardant une marge de manœuvre pour des questions plus ciblées correspondant aux centres d'intérêts nationaux.

On notera que le fait d'avoir sélectionné un certain nombre de questions issues d'autres projets d'enquêtes internationaux sur des thèmes semblables ou connexes, mais sur des zones géographiques en général différentes, outre qu'il offre des possibilités de mises en perspective, présente aussi certaines garanties scientifiques et opérationnelles (cadre conceptuel de référence, cohérence et pertinence des questions déjà testées en pratique), en faisant jouer les économies d'échelle.

Finalement, les questionnaires appliqués sont restés très proches du modèle générique, assurant une comparabilité maximale des résultats. En conséquence, nous passerons brièvement en revue le contenu

des trois modules génériques (voir questionnaires en annexe), qui a largement prévalu dans les pays africains.

Le module *Multiplés dimensions de la pauvreté* propose de nouveaux indicateurs de suivi de la pauvreté afin d'éclairer et d'enrichir le contenu des politiques de lutte contre la pauvreté. Malgré la reconnaissance unanime du caractère multidimensionnel de la pauvreté, les analyses sur les différentes formes de ce phénomène et les liens entre ces dernières sont rares en particulier dans les pays pauvres. Ce fait découle essentiellement de la faible disponibilité de données précises dans ce domaine. Le module *Multiplés dimensions de la pauvreté* vise ainsi à pallier cette lacune en recueillant des informations permettant de construire des indicateurs pertinents pour étudier la pauvreté sous ses diverses manifestations. Une attention particulière est accordée à la perception des ménages de leurs conditions de vie. Par rapport à l'approche classique qui consiste à demander le niveau de revenu ou de consommation des ménages, il s'agit ici de connaître leur propre appréciation (une approche subjective) de leur niveau de bien-être.

Ce module permet ainsi d'explorer différentes dimensions de la pauvreté en combinant les deux approches « objectives » et « subjectives ». En premier lieu, la pauvreté subjective est abordée à travers plusieurs questions portant respectivement sur : le bien-être ou la perception générale des individus de leurs conditions de vie ; le degré de satisfaction relativement aux besoins minimum estimés comme vitaux par la population ; la notion de pauvreté relative ou la manière dont les ménages se situent en termes de niveau de vie par rapport à leur entourage ; la pauvreté subjective en termes de difficultés financières (leur appréciation de leur situation financière, d'une part, et le niveau de leur revenu comparé au seuil minimum qu'ils estiment nécessaire pour vivre dans des conditions décentes d'autre part). En deuxième lieu, le degré de vulnérabilité et d'insécurité des ménages est mesuré à travers leur perception de l'instabilité de leurs revenus et de l'évolution du revenu sur une période d'une année. Des informations objectives sur les actes de violences dont les individus, les ménages ou le voisinage ont été victimes sont également collectées. En troisième lieu, la pauvreté en termes de capital social est appréhendée à travers le degré d'insertion/d'intégration ou d'exclusion de la société : participation dans les associations ou réseaux, entraide dont un ménage/individu peut bénéficier, suivi régulier ou non des informations à travers les médias. A ces différentes dimensions s'ajoutent celles saisies à travers le dispositif de base constitué par l'*enquête 1-2-3*. Ainsi, outre les revenus, on dispose de données précises sur le capital humain ou le niveau d'éducation, les conditions de logement, etc.

Enfin, une dernière série de questions concerne directement les orientations politiques adoptées. Elle porte plus spécifiquement sur les stratégies de lutte contre la pauvreté appliquées dans les pays étudiés. Il s'agit de recueillir : la définition de la pauvreté selon les personnes enquêtées ; le caractère prioritaire ou non de la lutte contre la pauvreté ; le niveau d'information sur le processus d'élaboration de la stratégie de lutte contre la pauvreté ; la participation ou non des ménages à ce processus ; et l'appréciation des ménages sur les politiques mises en oeuvre. Ces questions constituent un moyen d'appliquer le principe du suivi participatif (suivi assuré par la population) des mesures mises en place par les dirigeants. Elles permettent d'exercer une pression afin que ces derniers rendent des comptes sur leurs actions (« *accountability* »).

Le module *Gouvernance* est principalement centré sur le fonctionnement et l'efficacité des institutions publiques, dans leurs dimensions objectives et subjectives, ainsi que sur le rôle de l'Etat. Après avoir posé une question générale sur le fonctionnement de l'administration, on cherche à obtenir un diagnostic plus détaillé par services et institutions en établissant un palmarès basé sur la mesure d'indices de confiance de chacun, dont on apprécie également l'évolution dans le temps. Un certain nombre de questions sont ensuite consacrées à identifier les principales sources de dysfonctionnement, avec un focus particulier sur la corruption et de l'absentéisme des fonctionnaires. Sur ces deux points, les indicateurs retenus sont aussi bien de type subjectif (perception de la corruption par exemple) mais aussi, et de façon plus originale, de type objectif (incidence réelle de la petite corruption, type de transactions et services impliqués, montant effectivement payé).

La deuxième partie du module *Gouvernance* vise à connaître le niveau d'adhésion des populations aux grandes orientations de politique économique. Il s'agit de savoir dans quelle mesure le programme de

réformes basé sur le Consensus de Washington, mis en œuvre dans la plupart des PED et dans les pays sous revue en particulier, recueille l'aval populaire, ou si au contraire ces politiques font l'objet d'un rejet plus ou moins prononcé de la part de groupes sociaux que l'enquête devra identifier. Un certain nombre de politiques-clefs sont identifiées, comme la libéralisation, la privatisation des entreprises publiques, le statut des fonctionnaires, la participation financière des usagers dans les secteurs sociaux, ou la place du secteur privé dans l'enseignement. D'un point de vue général, il s'agit à travers les tendances de l'opinion, d'éclairer la question centrale des rôles respectifs de l'Etat et des marchés, dans la régulation de l'économie nationale. La capacité de mise en œuvre des politiques par les autorités en place (crédibilité, volonté politique, compétence, transparence) est également interrogée.

Enfin, quelques questions complémentaires sont posées sur des thématiques plus globales, remplaçant la trajectoire du pays dans une perspective de long terme : quelles sont les principales causes historiques du sous-développement, entre facteurs externes et internes, dont la gouvernance ; quelles sont les priorités du pays à un horizon décennal, en mettant en concurrence des orientations strictement économiques (lutte contre l'inflation) et des orientations de type *empowerment* (garantie de la liberté d'expression, amélioration de la participation) ; ou encore quels sont les principes une société qui devrait plus juste (lutte la pauvreté, les inégalités de revenu ou des chances).

Le module *Démocratie* aborde trois sujets classiques dans le domaine des enquêtes politiques : l'adhésion aux principes démocratiques, le fonctionnement effectif de la démocratie et enfin la nature du lien entre les citoyens et la politique. La batterie de questions concernant l'adhésion à la démocratie tente de mesurer et de qualifier la façon dont les individus conçoivent et perçoivent cette configuration politique par rapport à d'autres. Après une question très générale, qui ne précise pas le sens de ce qu'on entend par démocratie, on essaie ensuite de faire préciser à l'enquêté ce qu'il entend par démocratie. Ces questions ont pour objet de tester l'universalité du concept de démocratie. Le soutien global à la démocratie est également mis en perspective, en confrontant le jugement de la démocratie par rapport à d'autres types de régimes politiques d'une part et en posant des questions sur les qualités ou les défauts attribués à la démocratie d'autre part.

La logique du questionnement sur le fonctionnement de la démocratie dans le pays de résidence est similaire. Après une question générale, il s'agit d'apprécier les principaux champs qui posent problème, là où les différents principes démocratiques sont plus ou moins respectés et qui pourraient faire l'objet de politiques ciblées. Le jugement de l'enquêté est également sollicité sur l'évolution du fonctionnement démocratique dans le temps. Parmi les disfonctionnements possibles, on s'interroge sur le rôle de la classe politique et des intermédiaires démocratiques. Deux questions connexes sur le respect des droits de l'homme et l'opinion sur les politiques de décentralisation sont également abordées.

Enfin, le rapport des citoyens à la politique est éclairé à la lumière de trois éléments constitutifs essentiels : la participation politique, la politisation (intérêt pour la politique, compétence politique) et l'orientation politique. Alors que les questions sur la démocratie relevait du domaine des perceptions, les questions sur le lien au politique comprend à la fois des indicateurs objectifs (comportements électoraux, participations à des actions revendicatives, fréquence des discussions politiques) et subjectifs. Au-delà du diagnostic sur l'état de santé de la démocratie, la mesure de ces différents indicateurs a des implications directes en termes de politique économique. La participation politique par exemple est à la fois une composante intrinsèque du développement, mais son élargissement, notamment aux couches défavorisées, constitue également un moyen de réduire la pauvreté puisqu'elle est censée accroître les chances de succès des politiques.

Finalement, avec une batterie d'environ 200 questions, les trois modules permettent de poser un premier état des lieux sur ces trois thématiques jugées essentielles mais encore très peu explorées. Dans certains pays même, aucune information quantitative préalable n'était disponible. Il est clair que le questionnaire est loin d'être exhaustif, l'objectif étant à partir de ce premier cadrage, de définir quelques indicateurs stratégiques et de les suivre dans le temps. Les modules permettent également d'identifier quelques thématiques-clefs (institutions défailtantes, dysfonctionnement de certains principes démocratiques, rejet d'un type de politiques, etc.), à partir desquelles des dispositifs focalisés d'enquêtes en profondeur peuvent être mis en place.

Traitement des données qualitatives : la technique du solde d'opinion

Contrairement à certaines idées reçues, l'exploitation de ce type de données qualitatives n'est pas plus complexe à traiter que la statistique économique traditionnelle. Elle peut s'appuyer sur les instruments standard de la sociologie quantitative, mais également sur le corpus de procédures bien rôdées des enquêtes économiques d'opinion, développé en particulier par les enquêtes de conjoncture. C'est notamment le cas de la technique du solde d'opinion.

Le solde d'opinion, pour une question portant sur l'évolution d'un phénomène donné comportant les trois modalités (*en hausse, sans changement, en baisse*) est la différence entre le pourcentage de ceux qui ont répondu « en hausse » et le pourcentage de ceux qui ont répondu « en baisse ». Ces questions subjectives peuvent porter sur l'évolution d'une variable quantitative dont le niveau est connu par le ménage (par exemple, « niveau de vie », correspondant au pouvoir d'achat du revenu disponible) ou sur un phénomène plus général (évolution de la démocratie dans le pays). Dans le premier cas, on montre que sous certaines hypothèses concernant la distribution de l'évolution de cette variable au sein de la population (loi normale) et le comportement de réponse des personnes interrogées (hypothèse d'existence de « seuils » de réponse à partir desquels elles déclarent que cette variable a augmenté ou diminué), il existe une relation linéaire (de type $S=ax+b$) entre le solde d'opinion et l'évolution de cette variable au cours de la période de référence. Sauf si le solde d'opinion est proche de 0 (du fait de l'existence d'un biais de réponse lié à un certain optimisme ou pessimisme des répondants), on peut donc considérer que le niveau et le signe du solde d'opinion fournissent une indication approximative de l'ampleur d'un phénomène. Les comparaisons des soldes d'opinion entre les différents pays sont évidemment délicates, dans la mesure où, par suite de comportements de réponse différents, à un même niveau de la variable quantitative correspondante (l'évolution du niveau de vie dans notre exemple) peuvent être associés des valeurs différentes du solde d'opinion dans deux pays.

Depuis les années cinquante, l'utilisation des soldes d'opinion s'est largement répandue dans tous les pays au sein à la fois des enquêtes auprès des entreprises et des ménages et elles constituent aujourd'hui un système d'enquêtes à part entière au sein des dispositifs nationaux d'information statistique. Elles ont notamment pour intérêt de fournir un indicateur rapide, avant que les statistiques classiques soient disponibles, de l'évolution de variables quantitatives (revenus, consommation, production, etc.) et sont aussi utilisées pour la prévision économique. A titre d'exemple, l'enquête auprès des ménages menée par tous les pays européens les interroge chaque mois sur leurs revenus, leur consommation, leurs intentions d'achat, etc. et les études montrent en particulier que l'évolution des soldes d'opinion mensuels est étroitement corrélée à celle de la consommation.

Gouvernance, démocratie et multiples dimensions de la pauvreté en chiffres

	Total	Cotonou	Ouaga-dougou	Abidjan	Bamako
GOUVERNANCE					
<i>Fonctionnement de l'administration</i>					
Ceux qui estiment que l'administration fonctionne bien	51%	46%	52%	53%	52%
Indice de confiance dans : l'administration (en général)	55%	42%	55%	58%	56%
- le système judiciaire	43%	36%	44%	42%	46%
- la police	50%	42%	48%	38%	55%
- l'administration fiscale	40%	31%	46%	45%	47%
- le système de santé public	54%	56%	52%	50%	59%
- le système d'éducation publique	53%	56%	59%	46%	35%
- le parlement	46%	45%	48%	67%	60%
- les médias	65%	68%	76%	35%	76%
Perception : évolution de l'administration (solde d'opinion)	+7pts	-8pts	-3pts	+10pts	+8pts
Ceux qui pensent que la corruption est un problème majeur	90%	94%	87%	91%	88%
Incidence de la corruption sur la population totale	12%	9%	14%	16%	10%
Poids de la corruption en % du revenu des ménages touchés	2%	2%	0,6%	1%	1%
<i>Rôle de l'Etat</i>					
En faveur de la libéralisation économique	63%	69%	56%	81%	56%
En faveur du recouvrement des coûts dans le syst. de santé	57%	80%	58%	67%	65%
En faveur de la privatisation (au moins certaines entreprises)	65%	78%	60%	81%	67%
DEMOCRATIE					
<i>Adhésion et perception du fonctionnement</i>					
Niveau d'adhésion : % de ceux favorables à la démocratie	87%	95%	85%	94%	76%
Estiment que la démocratie fonctionne bien dans le pays	55%	70%	46%	58%	56%
- la liberté d'expression est respectée	55%	89%	36%	69%	62%
- l'égalité devant la loi est respectée	30%	36%	27%	32%	26%
- les élections sont libres et transparentes	49%	38%	38%	56%	36%
Classe politique reflète préoccupations de la population	23%	9%	20%	39%	18%
Evolution de la démocratie depuis 1990 (solde d'opinion)	+26pts	+17pts	+44pts	+39pts	+22pts
<i>Participation politique et politisation</i>					
Taux de participation à la dernière élection (avant enquête)	67%	87%	68%	65%	53%
Ont participé à des mouvements (pétition, grève, manifestation)	26%	13%	31%	20%	25%
Membres de partis ou associations politiques	28%	13%	30%	42%	34%
Se déclarent intéressés par la politique	40%	42%	37%	26%	43%
ENTRAVES ET PRIORITES DU DEVELOPPEMENT					
<i>Principales entraves au développement du pays :</i>					
- mauvaise gestion des dirigeants	88%	94%	84%	93%	83%
- mentalité de la population	76%	78%	68%	80%	73%
- poids du passé (colonisation)	54%	64%	55%	43%	56%
- faiblesse des ressources naturelles	68%	68%	77%	72%	71%
- interventions étrangères (bailleur, firme)	49%	56%	50%	45%	51%
<i>Priorités de développement pour les 10 prochaines années :</i>					
- maintenir l'ordre	73%	66%	69%	75%	80%
- combattre l'inflation	69%	70%	55%	84%	73%
- accroître la participation des citoyens	35%	37%	48%	27%	29%
- garantir la liberté d'expression	23%	26%	28%	14%	14%
MULTIPLES DIMENSIONS DE LA PAUVRETE					
<i>Accès aux services de base</i>					
Conditions de logement : - Accès à l'eau	59%	86%	27%	87%	38%
- Accès à l'électricité	65%	75%	42%	94%	41%
Capital humain : - Pourcentage de non scolarisés (>=18 ans)	31%	22%	41%	31%	49%
- Nombre moyen d'années d'études (>=18 ans)	5,8	6,6	4,8	5,9	4,5
<i>Vulnérabilité et insertion sociale</i>					
Insécurité : Pourcentage de ménages victimes de violence	28%	23%	41%	37%	24%
Déclarent que les revenus sont très instables	41%	40%	35%	42%	33%
Aucun membre n'appartient à des associations	44%	50%	49%	35%	50%
Aucun type d'aide ou de soutien en cas de difficultés	21%	29%	11%	15%	21%
<i>Pauvreté subjective</i>					
Déclarent vivre difficilement	40%	37%	39%	44%	26%
Ceux « pas du tout satisfaits » pour 3 besoins estimés vitaux	17%	12%	15%	15%	10%
Revenu inférieur au revenu minimum estimé nécessaire	53%	47%	38%	49%	55%
Ceux qui se déclarent obligés de s'endetter	28%	23%	18%	18%	24%
Pensent faire partie des 20% les plus pauvres dans la ville	21%	26%	27%	26%	16%
Estiment politique de réduction de la pauvreté assez efficace	59%	48%	52%	67%	68%

Gouvernance, démocratie et multiples dimensions de la pauvreté en chiffres

	Total (8 pays)	Niamey	Dakar	Lomé	Antananarivo
GOVERNANCE					
<i>Fonctionnement de l'administration</i>					
Ceux qui estiment que l'administration fonctionne bien	51%	54%	61%	20%	72%
Indice de confiance dans : l'administration (en général)	55%	54%	64%	32%	75%
- le système judiciaire	43%	41%	62%	18%	51%
- la police	50%	48%	65%	35%	69%
- l'administration fiscale	40%	41%	50%	22%	39%
- le système de santé public	54%	37%	65%	29%	83%
- le système d'éducation publique	53%	45%	60%	33%	87%
- le parlement	46%	38%	48%	12%	51%
- les médias	65%	72%	76%	30%	83%
Perception : évolution de l'administration (solde d'opinion)	+7pts	+2pts	+30pts	-40pts	+55pts
Ceux qui pensent que la corruption est un problème majeur	90%	92%	88%	82%	98%
Incidence de la corruption sur la population totale	12%	8%	11%	10%	16%
Poids de la corruption en % du revenu des ménages touchés	2%	2%	1%	3%	3%
<i>Rôle de l'Etat</i>					
En faveur de la libéralisation économique	63%	51%	46%	81%	66%
En faveur du recouvrement des coûts dans le syst. de santé	57%	23%	60%	68%	37%
En faveur de la privatisation (au moins certaines entreprises)	65%	64%	63%	64%	44%
DEMOCRATIE					
<i>Adhésion et perception du fonctionnement</i>					
Niveau d'adhésion : % de ceux favorables à la démocratie	87%	71%	91%	90%	91%
Estiment que la démocratie fonctionne bien dans le pays	55%	48%	77%	10%	73%
- la liberté d'expression est respectée	55%	41%	66%	14%	60%
- l'égalité devant la loi est respectée	30%	31%	46%	12%	30%
- les élections sont libres et transparentes	49%	74%	75%	11%	62%
Classe politique reflète préoccupations de la population	23%	25%	28%	10%	34%
Evolution de la démocratie depuis 1990 (solde d'opinion)	+26pts	+24pts	+69pts	-59pts	+52pts
<i>Participation politique et politisation</i>					
Taux de participation à la dernière élection (avant enquête)	67%	63%	61%	n.d.	73%
Ont participé à des mouvements (pétition, grève, manifestation)	26%	25%	18%	26%	48%
Membres de partis ou associations politiques	28%	48%	25%	n.d.	5%
Se déclarent intéressés par la politique	40%	38%	43%	45%	43%
ENTRAVES ET PRIORITES DU DEVELOPPEMENT					
<i>Principales entraves au développement du pays :</i>					
- mauvaise gestion des dirigeants	88%	85%	77%	94%	96%
- mentalité de la population	76%	73%	86%	71%	80%
- poids du passé (colonisation)	54%	52%	66%	48%	48%
- faiblesse des ressources naturelles	68%	73%	81%	58%	41%
- interventions étrangères (bailleur, firme)	49%	50%	57%	43%	38%
<i>Priorités de développement pour les 10 prochaines années :</i>					
- maintenir l'ordre	73%	78%	78%	61%	78%
- combattre l'inflation	69%	67%	74%	54%	75%
- accroître la participation des citoyens	35%	34%	34%	37%	31%
- garantir la liberté d'expression	23%	22%	14%	47%	16%
MULTIPLES DIMENSIONS DE LA PAUVRETE					
<i>Accès aux services de base</i>					
Conditions de logement : - Accès à l'eau	59%	46%	88%	68%	29%
- Accès à l'électricité	65%	52%	86%	51%	75%
Capital humain : - Pourcentage de non scolarisés (>=18 ans)	31%	44%	36%	19%	2%
- Nombre moyen d'années d'études (>=18 ans)	5,8	4,8	5,0	6,5	8,2
<i>Vulnérabilité et insertion sociale</i>					
Insécurité : Pourcentage de ménages victimes de violence	28%	21%	34%	29%	17%
Déclarent que les revenus sont très instables	41%	42%	37%	57%	40%
Aucun membre n'appartient à des associations	44%	65%	30%	32%	37%*
Aucun type d'aide ou de soutien en cas de difficultés	21%	21%	21%	27%	8%*
<i>Pauvreté subjective</i>					
Déclarent vivre difficilement	40%	34%	28%	57%	52%
Ceux « pas du tout satisfaits » pour 3 besoins estimés vitaux	17%	16%	9%	31%	25%
Revenu inférieur au revenu minimum estimé nécessaire	53%	51%	47%	67%	68%
Ceux qui se déclarent obligés de s'endetter	28%	35%	30%	41%	37%
Pensent faire partie des 20% les plus pauvres dans la ville	21%	27%	12%	31%	5%
Estiment politique de réduction de la pauvreté assez efficace	59%	70%	70%	32%	61%