

---

## CHAPITRE V

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

*Mireille Razafindrakoto  
François Roubaud*

---

**D**ANS LE CADRE DE L'ELABORATION de la stratégie de réduction de la pauvreté, le principe consistant à recueillir les opinions des différents acteurs de la société, notamment celles des pauvres, et à les impliquer dans un processus participatif, est aujourd'hui mis en avant. La finalité d'une telle démarche est de donner aux pauvres l'opportunité de s'exprimer et d'influer sur les décisions publiques qui touchent à leurs conditions de vie. Ce chapitre s'inscrit dans cette optique en analysant les points de vue de la population recueillis à partir de modules qualitatifs greffés à des enquêtes représentatives auprès des ménages. Il présente et explore un instrument original, très largement sous-exploité dans les PED, pour donner un écho à la voix des pauvres et analyser la pauvreté. Cette approche ouvre la voie à un immense champ d'applications, d'une portée beaucoup plus générale. En effet, la vague de transition démocratique à l'échelle du monde, en particulier en Afrique subsaharienne, a rendu possible et nécessaire la généralisation des sondages d'opinion comme source d'informations et de pilotage des politiques, à côté du dispositif traditionnel de la statistique économique.

Paradoxalement, les jeunes démocraties du Sud ne se sont pas encore pleinement saisies de cette formidable opportunité. Ce retard, tout relatif du fait de la nouveauté du processus démocratique, peut s'expliquer par le manque de ressources financières et humaines d'une part, et par le tropisme « économiciste » des systèmes d'informations

statistiques officiels, d'autre part. La mesure de variables économiques « dures » a toujours été privilégiée (croissance, inflation, chômage, etc.) au détriment d'indicateurs qualitatifs, socio-politiques ou subjectifs (choix électoraux, préférences, opinions, valeurs). Cependant, cette orientation commence à être remise en question avec la multiplication des travaux sur la « qualité de la croissance » (Banque mondiale, 2000d), qui montrent que la trajectoire économique des PED dépend aussi largement de facteurs considérés jusqu'alors comme extra-économiques : démocratie, gouvernance, appropriation, etc. Toute une série de bases de données nouvelles est ainsi mobilisée (indices de perception de la corruption, de libertés civiles et politiques, de « fractionnalisation » ethno-linguistique, etc.), tandis qu'apparaissent de nouvelles générations d'enquêtes auprès des ménages, comme par exemple les enquêtes CWIQ lancées par la Banque mondiale (1999 ; voir chapitre XI).

Notre objectif ici est de chercher à savoir si la spécificité des caractéristiques objectives et des comportements des pauvres est associée à des attitudes, des opinions ou des valeurs qui les différencient du reste de la population. Il convient d'emblée de noter que le sens de la causalité entre situation de pauvreté et système de valeurs est complexe. L'état de pauvreté, avec son lot de privations, de souffrances et le sentiment d'exclusion qui en découle, peut conduire ceux qui en sont victimes à émettre des demandes, formuler des revendications ou adopter des valeurs propres qui en sont la conséquence directe. Inversement, il est possible que ce soit justement ces valeurs et ces attitudes qui soient à l'origine des situations de pauvreté et contribuent à les entretenir. L'objet de cette étude n'est pas de chercher à démêler l'écheveau de ces liaisons, probablement intimement intriquées, mais plus modestement d'identifier le point de vue des pauvres sur un certain nombre de questions-clef qui peuvent avoir des implications en matière de lutte contre la pauvreté, de le confronter à celui d'autres catégories sociales et de mettre en lumière les logiques sous-jacentes.

La première partie de ce chapitre est consacrée à des considérations d'ordre méthodologique. Après un bref rappel des méthodes traditionnellement utilisées pour écouter la « voix des pauvres » dans les PED, ainsi que des principaux résultats obtenus, nous présenterons l'approche alternative qui consiste à recourir à des enquêtes statistiques représentatives, et nous tenterons de dresser le bilan des avantages et des inconvénients des différentes méthodes. Dans les deuxième et troisième parties, en tirant parti d'un corpus exceptionnellement riche d'enquêtes réalisées auprès des ménages de la capitale malgache entre 1995 et 2000, nous procéderons à une

application empirique de cette voie originale pour mieux appréhender le point de vue des pauvres<sup>1</sup>. Nous mobiliserons nos données qui portent à la fois sur des informations quantitatives objectives et des perceptions qualitatives pour étudier l'opinion exprimée par les pauvres sur différents registres thématiques. Nous traiterons en premier lieu de leur attitude vis-à-vis des principales réformes économiques mises en œuvre dans le cadre de l'ajustement structurel pour élargir par la suite la perspective aux grandes options idéologiques concernant le mode de régulation de la société (économie de marché, démocratie).

### « ÉCOUTER » LES PAUVRES : POURQUOI, COMMENT ?

#### **Les méthodes qualitatives et participatives : une nouvelle approche**

L'approche recourant à des méthodes qualitatives et participatives connue aujourd'hui sous le terme générique de PPA (*Participatory Poverty Assessment* ou « Evaluation participative de la pauvreté ») s'est développée depuis le milieu des années quatre-vingt dix. Elle a pour principal objectif de prendre en compte le point de vue des différents acteurs de la société et en particulier celui de la population pauvre. Elle repose sur deux principes sous-jacents : d'une part, la reconnaissance du fait que les pauvres sont des « experts » en matière de pauvreté et qu'ils sont les mieux placés pour définir la nature du phénomène, ses origines et les moyens de s'en sortir ; d'autre part, la reconnaissance des multiples dimensions de la pauvreté, qui sont difficiles à appréhender dans les enquêtes quantitatives classiques et qui dépassent largement le concept couramment retenu, basé sur le seul critère monétaire. La démarche participative s'inscrit de manière générale dans une optique plus large qu'un simple recueil d'informations. Elle vise à inclure différents acteurs-clefs, et notamment des représentants des pauvres, dans le processus de suivi des politiques mises en œuvre.

Les PPA ont été mises en œuvre dans un grand nombre de pays (une soixantaine), principalement à l'instigation de la Banque mondiale. Elles sont basées sur des enquêtes de types sociologique et anthropologique, qui recourent à différentes techniques telles que les

---

1. Compte tenu de son caractère multidimensionnel, définir le concept de pauvreté est une entreprise délicate dont la complexité a été soulignée par de nombreux auteurs (Herpin et Verger, 1997a, Lollivier et Verger 1997). Dans cette étude, nous avons retenu le critère monétaire (niveau de revenu par tête) pour appréhender la notion de pauvreté dans la mesure où il s'agit de l'approche la plus classique et qui est la plus corrélée avec les différentes formes de pauvreté (Razafindrakoto et Roubaud, 2000a). Notamment, la corrélation entre la perception subjective des individus de leurs conditions de vie et le niveau de leurs revenus ne laisse aucun doute, même si celle-ci reste partielle.

entretiens ouverts ou semi-directifs, individuels ou en groupes, les méthodes visuelles (schéma, diagramme), les observations. Ces évaluations participatives ont servi à un vaste programme de consultation (*Consultations with the poor*) initié par la Banque mondiale afin de donner un écho à la voix des pauvres (Narayan, Patal *et alii*, 2000 ; Narayan, Chambers *et alii*, 2000). L'objectif est de recueillir leur point de vue essentiellement sur quatre thèmes :

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

### **Principaux résultats et limites des PPA**

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

Cette approche présente toutefois un certain nombre de limites. Les premières découlent du caractère trop descriptif des informations recueillies qui sont peu adaptées aux prises de décisions. Les décideurs souhaitent en effet le plus souvent des informations quantitatives pour aider à la définition des politiques. Or, les perceptions sont multiples et mettent en exergue des conflits d'intérêts, sans que l'on sache si les opinions exprimées par les personnes enquêtées sont représentatives de celles de l'ensemble des pauvres (les *voiceless*). Un deuxième type de limite tient à la faiblesse des retombées directes des évaluations participatives, surtout à court terme. Pourtant, les méthodes suscitent d'énormes attentes du côté des participants qui considèrent leur implication (coûteuse en temps) comme un investissement. Les déceptions suite aux faux espoirs créés risquent alors d'entraîner

rapidement une démobilisation de la population, remettant en question la continuité du processus participatif. Enfin, il convient de souligner que les approches participatives se sont en général peu intéressées au suivi et à l'appréciation des réformes effectivement mises en œuvre.

### **Des modules qualitatifs thématiques greffés aux enquêtes statistiques : une approche alternative**

Les PPA qui ont abouti au recueil de la « voix des pauvres », utilisant les méthodes qualitatives et participatives, ont clairement enrichi les connaissances sur la pauvreté. Mais la question se pose : jusqu'où peut-on aller dans cette voie ? Cette approche laisse en suspens le double problème de la représentativité des groupes interrogés et de la transcription des résultats en information utilisable pour mettre en œuvre des mesures concrètes au niveau national.

Une approche alternative ou complémentaire peut être proposée. Elle répond au souci de représentativité des opinions recueillies, et peut ainsi remédier au problème d'arbitrage face à la multiplicité des points de vue. Il s'agit de greffer sur des enquêtes quantitatives classiques périodiques, de préférence relativement légères, des modules prenant la forme de sondages d'opinion, et portant sur des thématiques variables selon les années. Les questions qualitatives posées dans les approches participatives sont ainsi standardisées dans ces modules. La population (comprenant les pauvres) est sollicitée pour s'exprimer sur sa perception de la pauvreté (définition, causes), ses difficultés et ses besoins, son appréciation des politiques mises en œuvre, et la définition de stratégies adéquates pour répondre à ses attentes (voir encadré V.1).

Cette approche peut être complétée par des modules qualitatifs spécifiques visant à comprendre l'environnement culturel, social, politique dans lequel vivent les ménages. En effet, de façon paradoxale, on 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 informations objectives sur la situation des ménages ou des individus (à partir de la partie quantitative de l'enquête : niveau de revenu/consommation, conditions de logement, etc.) et des informations qualitatives subjectives sur la perception et l'appréciation des personnes enquêtées (degré de satisfaction sur leurs conditions de vie, leurs difficultés et besoins, leurs opinions sur les politiques et le

mode de fonctionnement des institutions). Compte tenu de la représentativité des enquêtes, les informations qualitatives sont quantifiables : la part de la population partageant un même point de vue peut être mesurée. De plus, les opinions peuvent être analysées en fonction des caractéristiques des individus. Enfin, il convient de souligner la possibilité de comparer les comportements et les opinions des pauvres par rapport à ceux du reste de la population, lorsque l'enquête est couplée à un dispositif classique d'évaluation des conditions de vie de l'ensemble des ménages.

#### Encadré V.1

#### **Les différents thèmes abordés dans les enquêtes du projet MADIO<sup>2</sup> à Madagascar**

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

- les Tananariviens et la politique économique (phase 3, enquête consommation, 1995) ;
- la politique d'éducation et l'ajustement structurel (phase 1, enquête emploi, 1996) ;
- les élections, les partis politiques, les ethnies et la religion (phase 1, enquête emploi, 1997) ;
- la réforme de l'administration, les privatisations et la corruption (phase 1, enquête emploi, 1998) ;
- la pauvreté à travers l'appréciation subjective des ménages (phase 3, enquête consommation, 1998) ;
- la gestion de l'épargne et le recours au système bancaire (phase 3, enquête consommation, 1998) ;
- l'impôt synthétique et l'impôt foncier (phase 1, enquête emploi, 1999) ;
- l'évolution de la conjoncture économique (phase 1, enquête emploi, 1999) ;
- la pauvreté, la violence et l'exclusion (phase 1, enquête emploi, 2000-2002).

Ainsi, 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

2. Le projet MADIO (Madagascar-Dial-Instat-Orstom) est un projet d'appui à la réhabilitation de l'appareil statistique national et à l'analyse macro-économique.

processus de décision. Cette contribution s'avère d'autant plus essentielle que dans les pays les plus pauvres, où les institutions-relais de la société civile sont peu développées, elles sont, avec les élections, le seul moyen pour les couches défavorisées (*voiceless*) de se faire entendre des autorités (voir tableau V.1).

TABLEAU V.1.– *Comparaison des deux méthodes : évaluations participatives / approches qualitatives greffées sur des enquêtes quantitatives*

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

Au bout du compte, quelles que soient les réserves que l'on peut émettre à l'égard des sondages d'opinion (effet d'imposition, construction artificielle voire manipulation de l'opinion publique, etc. : Bourdieu, 1980 ; Champagne, 1990 ; Meynaud, Duclos, 1996), celles-ci portent plus sur leur exploitation abusive (lecture « naïve » et simplificatrice, interprétations tendancieuses, soumission aux

impératifs commerciaux), que sur leur légitimité intrinsèque comme instrument de connaissance. Moyennant les précautions d'emploi nécessaires, d'ordre technique et déontologique, propres à toute démarche scientifique, les sondages d'opinion constituent une composante essentielle et incontournable de la connaissance et du bon fonctionnement des sociétés démocratiques<sup>3</sup>. Systématiquement interdits dans les régimes totalitaires, les sondages sont le produit de la société démocratique (Cayrol, 2000 ; Blondiaux, 1998).

### LE POINT DE VUE DES PAUVRES SUR LES REFORMES ECONOMIQUES

Depuis plus d'une décennie, Madagascar s'est engagé dans un vaste processus de réformes économiques et politiques. Parmi les différents chantiers ouverts, nous prendrons l'exemple de trois axes majeurs, au centre de la stratégie actuelle du gouvernement : la réforme de la fonction publique, la privatisation des entreprises publiques et la politique d'éducation. Si ce choix est en partie conditionné par l'existence d'enquêtes spécifiques sur ces réformes, il se justifie aussi par l'importance que ces axes peuvent avoir sur le fonctionnement global de la société et sur les conditions de vie des pauvres.

#### La réforme de la fonction publique

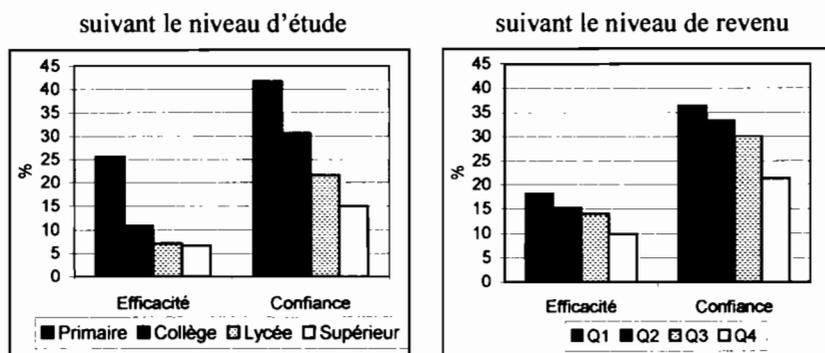
Le jugement des Tananariviens sur le fonctionnement de l'administration est sans concession. Moins de 15 % la jugent efficace, une petite moitié lui accorde le bénéfice du doute, tandis que 36 % considèrent qu'elle est inefficace. La conséquence directe de cette opinion négative est le faible niveau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

Paradoxalement, ce sont les plus démunis qui se montrent les plus indulgents envers l'administration (voir graphique V.1). Les membres des ménages du quartile le plus pauvre sont presque deux fois plus nombreux que leurs homologues appartenant au quartile le plus aisé à la juger efficace (18 % contre 10 %) et à lui accorder leur confiance (36 % contre 21 %). Les pauvres sont aussi un peu moins nombreux à trouver qu'il y a trop de fonctionnaires, que ceux-ci ne travaillent pas assez ou que l'administration est trop politisée (voir tableau V.2).

---

3. Lancelot (1984) identifiait au moins quatre types d'apports des sondages à la démocratie : *la sélection des gouvernants* (choix des candidats et des élus), *leur contrôle* (connaissance à tout moment de la réaction des citoyens), *le respect des droits de l'opposition* (reflet de la diversité que donnerait un système proportionnel, quand les instances du pouvoir sont détenues par un même parti) et *le concours à la culture de la liberté* (pluralisme et diffusion de l'information sans lesquels la démocratie n'est que formelle).

GRAPHIQUE V.1.- Indices de satisfaction et de confiance dans l'administration



Sources : Enquête-emploi 1998, nos propres calculs. Q1, Q2, Q3 et Q4 sont les quartiles de revenu par tête (du plus pauvre au plus riche).

TABLEAU V.2.- Pauvreté et réforme de la fonction publique

(en pourcentage)	Quartiles de revenu par tête				
	1 <sup>er</sup> quartile	2 <sup>ème</sup> quartile	3 <sup>ème</sup> quartile	4 <sup>ème</sup> quartile	Total
<b>PERCEPTION/APPRECIATION</b>					
L'administration fonctionne mal	33,7	32,7	34,8	44,3	36,4
N'a pas confiance dans l'administration	63,2	66,5	69,9	78,5	69,5
<b>OPINIONS SUR DYSFONCTIONNEMENTS</b>					
L'administration est trop politisée	71,0	72,9	74,2	75,7	73,5
Les fonctionnaires sont trop nombreux	33,5	37,0	35,0	35,3	35,2
Les fonctionnaires ne travaillent pas assez	52,4	52,8	54,6	58,3	54,6
Les fonctionnaires sont trop payés	24,3	26,4	25,0	20,0	23,9

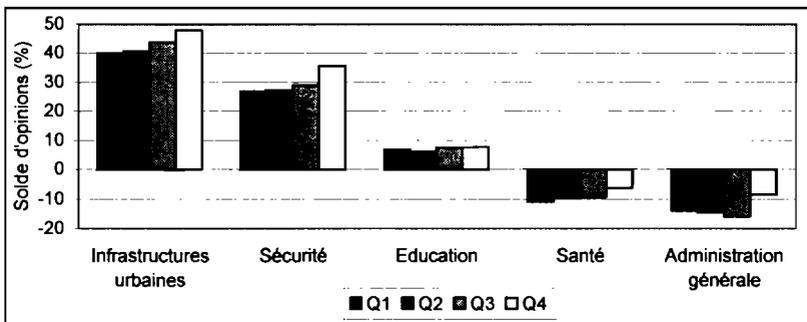
Source : Enquête emploi 1998, MADIO, nos propres calculs.

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

fous dont ils pensent ne pas pouvoir bénéficier dans un environnement de marché dérégulé.

De façon paradoxale, alors que les riches portent un jugement plus sévère sur la qualité des services publics, ils s'affichent plus optimistes sur les évolutions observées durant la seconde moitié des années quatre-vingt-dix (voir graphique V.2). Cet avis relativement plus favorable des catégories aisées apparaît pour chacune des cinq fonctions identifiées dans l'enquête : administration générale, sécurité, éducation, santé, infrastructures urbaines.

GRAPHIQUE V.2.– *Solde d'opinion sur l'amélioration des services publics en 2000*



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

Si les pauvres font preuve de plus de mansuétude à l'égard de la fonction publique actuelle, en revanche, ils ne se distinguent en rien quant aux mesures qu'il conviendrait de prendre pour la rendre plus performante. Ces dernières font l'objet d'un consensus général dans toutes les couches sociales : lier le salaire au mérite, renforcer le système de sanctions à l'égard des fonctionnaires défaillants, recruter des jeunes pour rétablir l'équilibre entre les générations et promouvoir la décentralisation pour rapprocher l'administration du contribuable.

TABLEAU V.3.– *Le consensus sur les mesures à prendre pour réformer la fonction publique*

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

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

### La privatisation des entreprises publiques

Le programme de privatisation des entreprises publiques constitue le deuxième axe stratégique de la reconfiguration du rôle de l'État à Madagascar. A l'instar du jugement porté sur l'administration, la population est particulièrement sévère à l'égard des entreprises publiques (voir tableau V.4). Deux tiers des Tananariviens pensent qu'elles sont mal gérées, et près de 70 % sont convaincus que leurs performances seraient meilleures dans les mains des repreneurs privés. Bien que six pauvres sur dix partagent ce point de vue, ils sont en moyenne moins négatifs sur la conduite des entreprises de l'État, confortant l'idée d'un attachement plus marqué au secteur public.

Malgré un diagnostic sans complaisance sur la gestion des entreprises publiques, les mesures de privatisations sont loin de faire l'unanimité. En 1995, 46 % des habitants de la capitale étaient opposés à toute forme de privatisation, partielle ou totale. Trois ans plus tard, le principe de la privatisation avait gagné du terrain, mais près d'un quart des Tananariviens lui restait toujours totalement hostile. De plus, et à la différence de la réforme de la fonction publique, les modalités mêmes de la privatisation sont remises en question. 40 % contestent la transparence du processus en cours. Mais c'est sur la question de l'ouverture à l'extérieur que le rejet des privatisations est le plus marqué. Ainsi, six personnes sur dix sont favorables à une forme de « préférence nationale », en revendiquant un traitement prioritaire aux repreneurs et aux capitaux malgaches.

TABLEAU V.4.— *Pauvreté, privatisation et ouverture internationale*

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

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

Plus généralement, c'est bien sur le thème du rapport aux étrangers que se cristallise l'opposition à la politique de libéralisation. Alors que Madagascar est un des pays où l'immigration internationale est l'une des plus faibles du monde (la proportion d'étrangers est de seulement 0,2 % selon Razafindrakoto et Roubaud, 1999b), deux tiers des Tananariviens considèrent qu'il y a trop d'étrangers dans le pays.

Ils sont plus nombreux encore à penser que les intérêts économiques étrangers sont trop importants. Enfin, près de la moitié refuse aux étrangers toute possibilité d'accès à la terre, même sous forme de location, alors que le bail emphytéotique de longue durée a justement été instauré pour promouvoir et sécuriser les investissements extérieurs<sup>4</sup>.

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

### **La politique d'éducation**

Le troisième exemple que nous voudrions prendre pour illustrer la spécificité de la voix des pauvres concerne la politique d'éducation<sup>5</sup>. Cette dernière, avec la politique de santé, constitue un axe majeur de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Basée sur un accroissement substantiel des dépenses sociales d'éducation, elle s'est fixée des objectifs ambitieux en matière de taux de scolarisation, notamment dans le primaire. Ses orientations sont bien connues : réhabilitation des infrastructures scolaires publiques et développement de l'offre non publique (écoles communautaires et privées), établissement d'une carte scolaire, amélioration de la qualité, recouvrement des coûts, etc.

La pauvreté des parents est évidemment un facteur d'inégalité des chances d'accès à l'école : faible taux de scolarisation, retard à l'entrée et retrait précoce dus aux contraintes financières, résultats scolaires médiocres, etc. (voir tableau V.5). De plus, les frais de scolarité

---

4. Depuis 1995, une loi interdit l'achat de terrain par des étrangers à Madagascar. Pour compenser cette mesure et rester cohérent avec la politique officielle d'ouverture et d'appel aux capitaux extérieurs, une procédure de bail emphytéotique (location pour une durée maximale de 99 ans) a été instaurée. Largement imposée par les bailleurs, cette mesure rencontre d'énormes difficultés d'application sur le terrain.

5. Le module sur l'école incorporé dans l'enquête-emploi en 1996 permet de se faire une idée précise des attentes de la population dans ce domaine (Roubaud, 1999).

(« écolages ») réduisent les possibilités de choix du type d'école, et conduit les enfants des familles pauvres à fréquenter principalement les établissements publics, dont la qualité s'est la plus dégradée du fait de la crise budgétaire.

TABLEAU V.5.- *Pauvreté, éducation et politique scolaire*

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

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

Malgré ces difficultés, les parents restent d'autant plus attachés au rôle de l'éducation et au système d'enseignement public qu'ils sont pauvres. Plus nombreux à voir dans l'école le meilleur moyen de réussir dans la vie, ils sont aussi plus souvent partisans d'une réorientation des dépenses d'éducation sur l'enseignement de base, en conformité avec la stratégie éducative du gouvernement. En revanche, la montée en puissance de l'offre privée est pour eux une source d'inquiétude, car ils craignent de voir s'instaurer un système à deux vitesses, facteur d'inégalités devant l'école, dont leurs enfants seraient les premières victimes. Sans aller jusqu'à revendiquer la « nationalisation » de l'ensemble du système éducatif, ils se distinguent du reste de la population par une propension supérieure à plaider pour la gratuité de l'école et la généralisation de l'école publique pour tous. De plus, ils restent majoritairement favorables à la garantie de l'emploi public pour les diplômés. Ces orientations, qui s'inscrivent en porte-à-faux avec les options prises dans le cadre de la politique éducative actuelle, renforcent encore la prédisposition des pauvres à compter sur l'intervention publique pour assurer la satisfaction de leurs besoins essentiels.

## LE POINT DE VUE DES PAUVRES SUR LES GRANDES OPTIONS IDEOLOGIQUES

### **Pauvreté, libéralisme économique et libéralisme culturel**

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

Reste maintenant à s'interroger sur les raisons d'un tel penchant. Deux explications peuvent être mises en concurrence. Selon une première hypothèse, les pauvres pourraient avoir des raisons objectives de rejeter la libéralisation et plus largement la mondialisation, car ces processus conduiraient inéluctablement à leur marginalisation et à leur exclusion. Mais on pourrait aussi invoquer, comme seconde hypothèse, une forme d'atavisme culturel, dépassant le cadre des valeurs économiques, où les pauvres seraient caractérisés par une moindre prédisposition aux vertus des libertés individuelles : liberté d'entreprendre bien sûr, mais aussi liberté de choisir ses représentants ou liberté de mœurs dans la conduite de la vie quotidienne. Suivant cette ligne d'interprétation, les pauvres, partisans de l'ordre, devraient se montrer plus conservateurs et attachés aux institutions traditionnelles (État, Eglise, famille) et aux principes moraux qu'elles promeuvent (autorité, discipline, etc.). Les théoriciens du « post-modernisme » semblent bien aller dans ce sens, lorsqu'ils mettent en avant le rôle central de l'éducation dans la diffusion des valeurs

individualistes et du libéralisme culturel dans la plupart des démocraties occidentales (Inglehart, 1993, 1997). Face aux changements en cours à l'échelle mondiale, la montée des crispations et des replis identitaires (émergence de l'extrême-droite, xénophobie), qui touche les catégories les plus vulnérables des pays développés, semble bien en être la traduction directe.

TABLEAU V.6.– *Pauvreté, religion, libéralismes économique et culturel*

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

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

A Madagascar, cette seconde hypothèse est clairement infirmée. Ni dans le domaine de la morale domestique, ni dans celui des valeurs démocratiques, les pauvres ne font montre d'un penchant « répressif » particulier. En premier lieu, dans un climat de grande tolérance générale (ethnique ou religieuse), les pauvres n'ont rien à envier aux autres couches sociales en matière de libéralisme culturel<sup>6</sup>, au contraire. Ainsi, ils acceptent plus souvent que leurs enfants puissent changer de religion ou encore qu'ils convolent en dehors de leur ethnie d'origine (voir tableau V.6). Moins nombreux à penser qu'il existe un problème ethnique dans le pays, leur affiliation à des associations tribales ou de castes est aussi plus rare. Bien que la conception génétique de l'ethnicité soit très minoritaire dans toutes les couches sociales, les riches ont tendance à assigner des qualités et des défauts bien précis à chaque groupe ethnique (paresseux/travailleurs,

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

querelleurs/pacifiques, etc.), alors que les pauvres en ont une vision plus égalitaire. Le syncrétisme religieux, qui a pu être interprété par certains auteurs comme une marque d'innovation spirituelle et de désinstitutionalisation des affiliations (Bréchon, 2000), est enfin plus répandu chez les pauvres.

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

### **Pauvreté, démocratie et engagement politique**

Si sur le front de la morale domestique, l'interventionnisme des pauvres dans la sphère économique ne se traduit pas par une conception plus autoritaire et conservatrice des modes de conduite

individuelle, il reste à s'interroger sur leurs préférences en matière de régulation politique. En effet, alors qu'économie de marché et démocratie électorale forment un diptyque étroitement imbriqué, la remise en question de la première devrait naturellement être associée à la contestation de la seconde.

Dans le cas de Madagascar, les bouleversements enregistrés dans le rapport des citoyens à l'État au cours de la dernière décennie ont été conduits presque simultanément, le pays s'engageant dans un double processus de transition économique et politique. La libéralisation de l'économie, amorcée dès la première moitié des années quatre-vingt avec la mise en place des premiers plans d'ajustement structurel, a été suivie d'un mouvement de contestation populaire qui a entraîné la chute du régime socialiste en vigueur et l'instauration de la III<sup>e</sup> République, fondée sur les principes démocratiques. Si la revendication démocratique du début des années quatre-vingt-dix semble avoir été très largement partagée par toutes les couches sociales, ce sont les classes moyennes et supérieures, en particulier les fonctionnaires, qui se sont portées à l'avant-garde des événements de 1991 (Urfer, 1993). C'est en effet dans l'électorat populaire que le Président Ratsiraka a réalisé ses meilleurs scores lors des scrutins de 1992/1993, même s'il était loin d'y être majoritaire (voir tableau V.7).

Dans la seconde moitié des années quatre-vingt-dix, les plus pauvres ont continué à accorder leur faveur à Didier Ratsiraka, à la réélection duquel ils ont largement contribué en 1996. Mais cette tendance ne peut plus être interprétée comme un indicateur de rejet des valeurs démocratiques, le Président Ratsiraka ayant effectué son *aggiornamento* sur ce point<sup>7</sup>. Rien ne distingue plus majorité et opposition, en matière économique et politique : tous s'affichent aussi chauds partisans de la démocratie et de l'économie de marché.

Plus directement et indépendamment de leurs préférences partisans, les pauvres ne marquent aucune prédisposition particulière au refus de la démocratie. Ils ont des niveaux de participation politique équivalents à ceux observés pour l'ensemble des ménages. En premier lieu, la non-inscription, qui est la marque la plus patente de l'exclusion politique, est un phénomène marginal. En 1997, seuls 5 % des Tananariviens n'étaient pas inscrits sur les listes électorales. A titre de comparaison, cette proportion atteint plus de 10 % du corps électoral potentiel en France (Héran, Rouault, 1995). De plus, et contrairement aux pays développés, la marginalisation des pauvres ne passe pas par

---

7. Bien que les élections présidentielles de décembre 2001 sont loin d'avoir été transparentes, ce qui a d'ailleurs conduit à une crise politique ouverte en 2002, les progrès enregistrés en matière de libertés civiles et politiques depuis la fin des années quatre-vingts sont indéniables (Roubaud, 2001).

une distribution différentielle des taux de non-inscription, ces derniers étant constants, quelle que soit la catégorie de ménages considérée. En second lieu, les données collectées pour cinq élections démocratiques récentes (1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> tours des élections présidentielles de 1992/1993 et 1996 ; élections municipales de 1999) convergent vers le même constat : *le taux d'abstention ne dépend pas du niveau de revenu*. Ainsi, loin de se détourner des élections, les pauvres font valoir leurs droits politiques en participant aux scrutins avec autant d'intensité que les autres citoyens.

Cette mobilisation constitue en soi un indice d'adhésion aux principes démocratiques. Mais cette dernière dépasse le simple cadre des comportements électoraux. Elle apparaît aussi dans les opinions que les pauvres affichent à propos du système démocratique, qui ne se distinguent en rien de celles de leurs concitoyens plus aisés. Ils sont tout aussi réfractaires que les autres à envisager d'un bon œil le retour du parti unique ou à considérer que le système électoral n'est pas adapté à un pays pauvre comme Madagascar, du fait du manque d'éducation de la population. En 1995, près des deux tiers des Tananariviens, riches comme pauvres, jugeaient que la démocratie favorisait le développement de Madagascar et réclamaient encore plus de démocratie.

En fait, si un mouvement de reflux de l'opinion quant aux vertus de la démocratie semble se faire jour à Madagascar, il n'affecte pas particulièrement les couches les plus pauvres, mais bien l'ensemble de la population. Ainsi, en 1997, ils n'étaient plus que 38 % à penser que la démocratie favorisait le développement contre 64 % deux ans auparavant<sup>8</sup>. Ce recul ne concerne pas tant « l'idéal démocratique » que la façon dont il est appliqué à Madagascar. L'immense majorité des citoyens porte un regard très sévère sur la pratique démocratique dans le pays : absence de transparence des élections, vacuité des programmes, opportunisme des hommes politiques qui ne recherchent que leur intérêt personnel, clientélisme, corruption, etc. Ces considérations, tout à fait fondées dans les faits (Roubaud, 2000b), conduisent à un rejet généralisé de la classe politique et à l'expression d'une demande de mise sous tutelle<sup>9</sup>.

---

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

9. Le mouvement de contestation populaire, qui a secoué Madagascar durant les six premiers mois de 2002, a durement dénoncé les fraudes orchestrées par le pouvoir lors du scrutin présidentiel de décembre 2001. Plus largement, la population a condamné un régime où la corruption du clan au pouvoir était devenue effrénée. Marc Ravalomanana, dont le slogan lors de

TABLEAU V.7.– *Pauvreté, classe politique et démocratie*

en %	Quartiles de revenu par tête				Total
	1 <sup>er</sup> quartile	2 <sup>e</sup> quartile	3 <sup>e</sup> quartile	4 <sup>e</sup> quartile	
<b>PARTICIPATION POLITIQUE</b>					
Non inscrit (1996)	4,9	4,9	5,0	6,3	5,3
Taux d'abstention (1 <sup>er</sup> tour 1996)	28,6	23,1	26,3	22,6	25,0
Taux d'abstention (2 <sup>e</sup> tour 1996)	47,1	47,1	42,1	50,5	46,7
Taux d'abstention (municipales, 1999)*	37,5	30,5	34,2	37,7	35,0
Voter ne sert à rien (1996)	15,0	12,5	18,6	12,2	14,7
<b>ADHESION AUX PRINCIPES DEMOCRATIQUES</b>					
Opposé au régime de parti unique	88,3	89,0	90,2	90,8	89,6
Démocratie électorale adaptée aux pays pauvres	70,6	70,6	77,5	69,2	72,0
Réclament plus de démocratie	67,5	65,2	62,4	63,7	64,6
Démocratie favorise le développement : 1995**	62,9	64,8	63,6	64,9	64,1
Démocratie favorise le développement : 1997	35,8	42,5	38,7	35,2	38,2
<b>LES DYSFONCTIONNEMENTS DE LA DEMOCRATIE</b>					
Classe politique ne reflète pas nos préoccupations	84,2	82,7	84,8	86,3	84,5
Faire de la politique = satisfaire ambitions perso.	81,7	78,7	75,1	76,1	77,9
Mal informé sur la vie politique	87,2	80,4	84,8	80,8	83,1
Pour une démocratie « contrôlée »					
Trop d'élections à Madagascar	86,1	88,3	82,2	83,1	84,9
Contre la liberté totale d'association politique	71,6	66,2	70,7	65,4	68,2
<b>POLITISATION ET VOTE</b>					
Adhérent d'un parti politique	2,1	2,9	1,6	2,7	2,4
Se sent proche d'un parti politique	10,6	14,7	18,2	15,8	14,9
Vote pour Didier Ratsiraka (1 <sup>er</sup> tour 1992)	26,5	28,5	29,0	16,1	25,1
Vote pour Didier Ratsiraka (1 <sup>er</sup> tour 1996)	40,4	34,8	30,0	24,8	32,0

Sources : Enquêtes emploi 1997, 2000, phase 3 1995 (\*\*), MADIO, nos propres calculs.\* : ne porte que sur les chefs de ménage.

### Culture du consensus et promotion des réformes

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

Or, d'un point de vue général, il ressort des analyses précédentes que, dans l'ensemble, le clivage en termes d'opinions ou de valeurs entre riches et pauvres est relativement peu marqué. Ce constat constitue bien une caractéristique malgache, les oppositions basées sur les catégories sociales apparaissant beaucoup plus fortes dans d'autres pays, notamment dans les pays développés où nous disposons de données pour le vérifier.

En matière de lutte contre la pauvreté, ce trait de caractère constitue un avantage considérable. Il est en effet possible de repérer un certain nombre de champs ou de mesures qui font l'objet d'un très large consensus, et par voie de conséquence, dont la mise en œuvre devrait être facilitée. Nous avons vu, par exemple, que les moyens de réformer la fonction publique (salaire au mérite, décentralisation, etc.) ne font pas l'objet de débat. De même, le principe de gratuité et de recentrage des dépenses sociales en faveur de l'éducation de base est très largement partagé. Sur ce point, la politique de recouvrement des coûts pose clairement problème. Dans le domaine politique, remédier aux déficiences des intermédiaires démocratiques (partis, élus), dénoncées massivement par la population, serait un moyen efficace d'accroître la participation, et donc de réduire la pauvreté. Dans un autre domaine, la corruption apparaît comme le principal facteur de blocage du processus de développement pour plus de 95 % des Tananariviens. Enfin, ils sont tout aussi unanimes pour reconnaître dans les inégalités entre riches et pauvres la principale source d'injustice à Madagascar<sup>10</sup>. Le fait que ces orientations fassent l'objet d'un large consensus ne signifie pas que toute politique doive être guidée uniquement par l'opinion publique, aussi majoritaire soit-elle, la popularité d'une réforme ne constituant pas un gage de son bien-fondé. Mais l'adhésion générale à un certain nombre de mesures envisagées par les autorités ne peut que renforcer la légitimité de l'action publique. Ces dernières devraient chercher à se saisir de ce support citoyen pour mener à bien leur politique.

## CONCLUSION

Cette analyse conduit à deux types de conclusions, méthodologique et analytique. Sur le premier plan, nous pensons avoir fait la démonstration de l'intérêt des enquêtes statistiques pour « écouter la voix des pauvres ». Elles constituent un instrument original et efficace pour la définition et le suivi des politiques. Elles permettent de traiter un vaste spectre de questions et d'élaborer une

---

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

batterie d'indicateurs, liés aux pauvres et à la pauvreté : perception de la pauvreté et de ses causes, attitudes et comportements, expression des demandes, indices de satisfaction, etc. Les exemples concrets analysés dans cette étude pour le cas malgache ne représentent qu'un échantillon des thématiques qui peuvent être abordées de la sorte. La standardisation des procédures d'enquêtes offre la possibilité de mettre en place de véritables dispositifs de suivi et d'évaluation. Dans des pays où d'une part les États restent peu responsables démocratiquement (*accountable*) de leurs actions et de leurs performances, et où d'autre part les institutions-relais susceptibles de promouvoir l'intérêt des franges les plus défavorisées de la population (société civile organisée) sont quasiment inexistantes, ces enquêtes représentatives constituent un moyen unique pour les pauvres de se faire entendre et de peser sur les décisions publiques.

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

Du point de vue analytique, dans de nombreux domaines, il apparaît que le point de vue des pauvres dans la capitale malgache ne se démarque pas fondamentalement de celui de l'ensemble de la population. On retrouve souvent en leur sein les mêmes clivages, les mêmes lignes de partage qui traversent la société tout entière. Ce constat global conduit à s'interroger sur la pertinence (l'existence sociologique) de ce groupe qui apparaît plus comme un agrégat statistique que comme un corps social à part entière, porteur d'une identité propre fermement affirmée. Les pauvres sont donc peu susceptibles d'exercer une pression autonome et organisée pour défendre des intérêts communs (à supposer qu'ils en aient), à la fois parce qu'ils sont économiquement démunis et parce que leur faible cohésion en tant que groupe affaiblit leur pouvoir de négociation sur la scène politique. En réalité, ce manque d'homogénéité renvoie à un

problème beaucoup plus large, tant il est difficile de mettre en évidence des critères de stratification sociale opératoires en Afrique, qu'ils soient fondés sur les classes d'âge, l'ethnie, la catégorie socio-professionnelle, etc. Mais cette hétérogénéité entraîne des implications intéressantes du point de vue de l'économie politique de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Il ne semble pas que les défaillances ou le manque d'appétence des États sub-sahariens pour les mesures de réduction de la pauvreté soient imputables à une opposition forte de groupes rentiers numériquement importants dont elles pourraient remettre en question les bénéfices. En conséquence, la constitution des alliances pro-pauvres préconisée par la Banque mondiale dans son Rapport sur le développement dans le monde (voir chapitre I) ne devrait pas provoquer de fortes résistances. Elle devrait même pouvoir compter sur une forte adhésion populaire, susceptible de la promouvoir.

Si maintenant on se penche sur les facteurs de spécificité du message formulé par les pauvres, la conclusion la plus robuste qui mérite d'être mise en exergue est le fort « besoin d'État » qu'ils affichent. Non seulement, ils se montrent beaucoup plus indulgents envers leur administration et les gouvernants, mais ils sont aussi les plus réticents aux réformes démocratiques, de libéralisation économique et de désengagement de l'État (privatisation, ouverture, etc.). Une telle attitude peut sembler paradoxale, dans la mesure où, d'une part, ils devraient se montrer les plus critiques face à un État largement responsable de leur marginalisation et de leur condition misérable et que, d'autre part, en théorie, ce sont eux qui sont censés avoir le plus à gagner de ces politiques. En fait, on peut légitimement interpréter leur revendication d'un rôle accru de l'État comme un besoin fondamental de protection. L'analyse démontre que l'hypothèse culturelle d'un tropisme « conservateur » des classes les plus pauvres et les moins éduquées, qui seraient structurellement plus rétives aux changements et à l'innovation, est à écarter. Le besoin d'État qu'ils expriment est la conséquence d'un processus de rationalisation de l'histoire économique et politique du pays sur longue période. En effet, depuis la mise en place des programmes d'ajustement structurel au début des années quatre-vingt, et l'instauration de la transition démocratique au début de la décennie suivante, leur situation n'a cessé de se dégrader. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que les pauvres fassent montre de circonspection face au processus de retrait d'un État, qui, malgré de sévères défaillances, avait réussi à leur procurer une certaine protection, et qu'ils se sentent démunis pour affronter seuls le libre jeu du marché. Il est possible que l'inversion spectaculaire de la conjoncture à la fin des années quatre-vingt-dix,

dont les pauvres ont largement profité, puisse progressivement fragiliser les positions les plus conservatrices. Mais rien n'assure que la croissance sera durable et que les tendances inégalitaires qui se font jour ne laisseront pas une partie d'entre eux sur le bord du chemin (Razafindrakoto et Roubaud, 2002). A l'échelle mondiale, les deux dernières décennies ont clairement montré que l'ouverture des frontières, le poids croissant des marchés et le retrait des États nationaux accroissent les vulnérabilités, au Sud comme au Nord. Si les remarquables succès des économies émergentes ont contribué à une réduction sensible de la pauvreté dans les pays concernés, les crises qui se sont déclenchées ces dernières années en Asie et en Amérique latine illustrent la fragilité et la réversibilité de ces acquis. Dans les pays développés, l'expérience de précarisation/dévalorisation du travail non qualifié et/ou de chômage de masse, s'est bien traduite par une radicalisation des attitudes de repli conservateur et de crispations identitaires (voir pour le cas de la France, Bréchon, Laurent et Perrineau, 2000).

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

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

C'est évidemment cette dernière réponse qui nous semble la plus prometteuse.

Sous la direction de

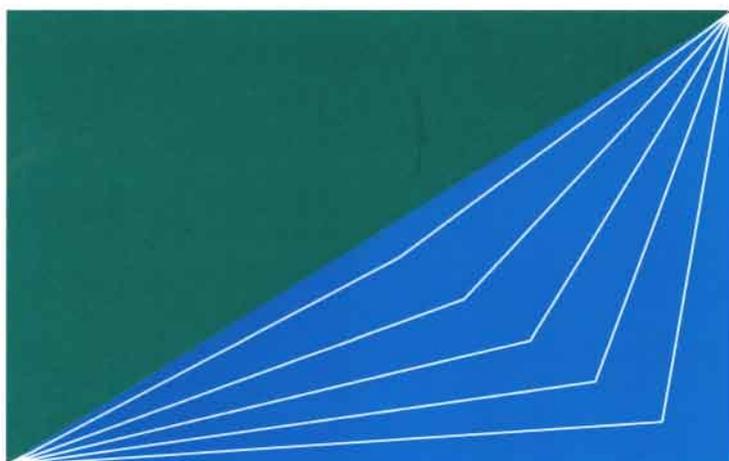
Jean-Pierre  
CLING

Mireille  
RAZAFINDRAKOTO

François  
ROUBAUD

# LES NOUVELLES STRATÉGIES INTERNATIONALES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

2<sup>e</sup> édition



---

# Sommaire

---

**INTRODUCTION** **Tout changer pour que tout reste pareil ?**  
*par Jean-Pierre Cling, Mireille Razafindrakoto et François Roubaud*

**PARTIE I** **DIAGNOSTIC ET REFLEXIONS SUR LES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE**

**Chapitre I** **Une analyse critique du discours de la Banque mondiale sur la lutte contre la pauvreté**  
*par Jean-Pierre Cling*

**Chapitre II** **Pauvreté, inégalité des conditions et inégalité des chances**  
*par Denis Cogneau*

**Chapitre III** **Les modes de régulation de la pauvreté en Europe : quelles leçons en tirer ?**  
*par Serge Paugam*

**Chapitre IV** **Pauvreté urbaine et récession en Afrique subsaharienne**  
*par Mireille Razafindrakoto et François Roubaud*

**Chapitre V** **Pensent-ils différemment ? La voix des pauvres à travers les enquêtes statistiques**  
*par Mireille Razafindrakoto et François Roubaud*

