

BURKINA FASO

Unité-Progrès-Justice



MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DU DEVELOPPEMENT

**INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DE LA DEMOGRAPHIE
(INSD)**

DIRECTION DES ETUDES ECONOMIQUES



Gouvernance, démocratie et lutte contre la pauvreté à Ouagadougou :
Le point de vue de la population de la capitale
Enquêtes 1-2-3, Premiers résultats

BURKINA FASO

Unité-Progrès-Justice

**MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DU
DEVELOPPEMENT**

**INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DE LA
DEMOGRAPHIE
(INSd)**

DIRECTION DES ETUDES ECONOMIQUES



Gouvernance, démocratie et lutte contre la pauvreté à Ouagadougou :
Le point de vue de la population de la capitale
Enquêtes 1-2-3, Premiers résultats



Août 2005

SOMMAIRE

LISTE DES TABLEAUX.....	3
LISTE DES GRAPHIQUES	5
AVANT - PROPOS	7
RESUME.....	9
INTRODUCTION.....	12
Les Objectifs	12
Méthodologie, dispositif d'enquêtes et données	13
Le Contexte	16
Gouvernance, démocratie et lutte contre la pauvreté au Burkina Faso	16
I . PAUVRETE.....	18
1.1. Le concept de pauvreté.....	18
1.2. La pauvreté suivant des critères objectifs	19
1.3. La pauvreté subjective : des indicateurs basés sur les perceptions qualitatives.....	25
1.4. La lutte contre la pauvreté.....	37
II .MODULE GOUVERNANCE.....	41
2.1 Indicateurs subjectifs : la perception des usagers.....	41
2 .2 Indicateurs objectifs	48
2 .3. Réforme de l'administration.....	51
2 .4. Rôle de l'Etat dans la sphère économique.....	52
III. DEMOCRATIE.....	56
3.1. Adhésion aux principes démocratiques.....	56
3.2. Fonctionnement de la démocratie	60
3.3. Participation, politisation et orientation politique	64
IV Gouvernance, démocratie et lutte contre la pauvreté : une mise en perspective de long terme .	74
4.1. Les causes du sous-développement.....	74
4.2. Les priorités du développement pour les années qui viennent.....	76

LISTE DES TABLEAUX

Tableau P-1 : La notion de pauvreté suivant le niveau de revenu.....	19
Tableau P-2: Conditions de logement et patrimoine selon le niveau de revenu	20
Tableau P-3 : Niveau d'éducation selon le niveau de revenu	22
Tableau P-4 : Caractéristique de l'insertion sociale suivant le quartile de revenu	24
Tableau P-5 : Caractéristique de l'insertion sociale suivant le sexe du chef de ménage	24
Tableau P-6 : Insécurité suivant le quartile de revenu	25
Tableau P-7 : Evaluation du bien-être subjectif du ménage selon le niveau de revenu.....	26
Tableau P-8 : Les besoins vitaux d'après la population selon le quartile de revenu.....	29
Tableau P-9 : Les besoins vitaux selon le sexe de l'individu enquêté	30
Tableau P-10 : Les besoins non satisfaits suivant le quartile de revenu	33
Tableau P-11 : Les besoins non satisfaits dans le ménage suivant le sexe de l'individu.....	34
Tableau P-12 : Cumul des besoins « pas du tout satisfaits » ou « non satisfaits » suivant le quartile de revenu	35
Tableau P-13 : La pauvreté relative selon le niveau de revenu.....	36
Tableau P-14 : La perception de la situation financière selon le niveau de revenu	36
Tableau P-15 : Insécurité et vulnérabilité suivant le quartile de revenu	37
Tableau P-16 : Opinion sur les politiques et participation suivant le quartile de revenu.....	38
Tableau P-17 : Corrélation entre les différents indicateurs objectifs	40
Tableau G-1 : Perception des principaux problèmes dans l'administration.....	47
Tableau G-2a : Incidence et coût de la petite corruption en 2002 suivant le niveau de revenu.....	49
Tableau G-2b : Principaux services et type de transactions incriminés pour fait de corruption.....	49
Tableau G-3 : Absentéisme des fonctionnaires.....	50
Tableau G-4 : Des mesures pour une meilleure efficacité de l'administration.....	51
Tableau G-5 : Des mesures pour une meilleure efficacité de l'administration.....	52
Tableau G-6 : Système d'enseignement et recouvrement des coûts dans les secteurs sociaux (éducation, santé)	55
Tableau D-1 : Appréciation des différentes formes de régimes politiques	58
Tableau D-2 : Les faiblesses de la démocratie	59
Tableau D-3 : Le sens de la démocratie pour les Ouagalais	60
Tableau D-4 : Le discrédit de la classe politique et le respect des droits de l'homme suivant le niveau de revenu.....	64

Tableau D-5 : Evolution de la démocratie depuis le début des années 1990 par sexe et niveau de revenu.....	64
Tableau D-6 : Participation électorale et raisons de l’abstention suivant le niveau de revenu	66
Tableau D-7 : Les autres formes de participation politique : actions protestataires et adhésion à un parti suivant le niveau de revenu.....	67
Tableau D-8 : La politisation des Ouagalais suivant le niveau de revenu	68
Tableau D-9 : Connaissance et positionnement sur l’échelle Gauche-Droite suivant le niveau de revenu	71
Tableau D-10 : Les grandes orientations économiques suivant le positionnement Gauche-Droite.	72
Tableau PE-1 : Les principales entraves au développement suivant le sexe et le niveau de revenu	76
Tableau PE-2 : Les priorités de développement pour les 10 prochaines années suivant le genre et le niveau de revenu.....	78
Tableau Synthèse : Gouvernance, démocratie et multiples dimensions de la pauvreté en chiffres .	79

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique P-1 : Appréciation du bien être subjectif du ménage selon le sexe de l'enquête	27
Graphique G-1 : Perception du fonctionnement de l'administration selon le genre en 2003.....	42
Graphique G-2 : Indices de confiance dans les institutions Publiques en 2003.....	42
Graphique G-3 : Indices de confiance dans les institutions privées en 2003	43
Graphique G-4 : Evolution de la perception des services publics entre 2002 et 2003.....	44
Graphique G-5 : Evolution de la perception du fonctionnement du système de santé publique entre 2002 et 2003	44
Graphique G-6 : Evolution de la perception du fonctionnement de l'administration générale entre 2002 et 2003	45
Graphique G-7: Evolution de la perception du fonctionnement du système de sécurité (police) entre 2002 et 2003	45
Graphique G-8: Evolution de la perception du fonctionnement du système éducatif entre 2002 et 2003	46
Graphique G-9 : Evolution de la perception du fonctionnement des infrastructures urbaines entre 2002 et 2003	46
Graphique G-10 : Evolution de la corruption en 2002 selon la perception des Ouagalais	47
Graphique G-11 : Libéralisme et économie administrée en fonction du revenu	53
Graphique G-12 : Opinion des Ouagalais sur la privatisation des entreprises publiques en fonction du revenu en 2003	54
Graphique D-1a: Niveau d'adhésion à la démocratie selon le genre.....	57
Graphique D-1b : Niveau d'adhésion à la démocratie suivant le niveau de revenu et le niveau d'éducation	57
Graphique D-2: Niveau d'adhésion à la démocratie (différentes questions).....	59
Graphique D-3 : Fonctionnement de la démocratie suivant le genre	61
Graphique D-4 : Le respect des principes fondamentaux de la démocratie	62
Graphique D-5 : Rôle de la classe politique et fonctionnement de la démocratie	63
Graphique D-6 : Taux de participation électorale suivant le genre (en 2002)	65
Graphique D-7 : Intérêt pour la politique des Ouagalais suivant le genre	68
Graphique D-8 : L'importance de la politique dans la vie des Ouagalais.....	69
Graphique D-9 : Connaissance et position sur l'échelle Gauche-Droite suivant le genre	71
Graphique PE-1 : Les principales entraves au développement du pays.....	75
Graphique PE-2 : Les principales priorités de développement pour les 10 prochaines années	77

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

AFRISTAT : Observatoire Economique et Statistique d’Afrique Subsaharienne

CARFO: Caisse Autonome de Retraite des Fonctionnaires

CNSS: Caisse Nationale de Sécurité Sociale

CSLP: Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté

DIAL : Développement, Institutions et Analyse de Long terme

INSD:Institut National de la Statistique et de la Démographie.

PARSTAT : Programme Régional d’Appui à la Statistique

PED : Pays En voie de Développement

SONABEL: Société Nationale Burkinabé d’Electricité

UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

AVANT - PROPOS

Les résultats présentés dans le présent rapport sont issus de l'exploitation des données des modules complémentaires de l'enquête 1-2-3 (*Multiples Dimensions de la Pauvreté, Gouvernance et Démocratie*). L'exploitation des données ainsi que leur analyse s'inscrivent dans un schéma de collaborations qui mérite d'être précisé.

1. Contexte

L'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) poursuit entre autres objectifs celui « d'assurer la convergence des performances et des politiques économiques des Etats membres par l'institution d'une surveillance multilatérale ». Pour réaliser cet objectif, il demeure prioritaire de disposer des statistiques harmonisées et fiables. Or, depuis plus de deux décennies les systèmes statistiques nationaux (SSN) souffrent de plusieurs maux parmi lesquels on peut citer :

- l'irrégularité dans la production des statistiques de base du fait des faibles moyens matériels et humains dont ils disposent ;
- le manque de comparabilité de ces statistiques de base et par conséquent des agrégats macro économiques qui en sont dérivés ;
- les retards importants dans la production des comptes nationaux et l'utilisation de méthodologies obsolètes dans ce domaine.

Pour remédier à cette situation, la commission de l'UEMOA a institué un Programme Régional d'Appui à la Statistique (PARSTAT) dont l'un des principaux volets est l'étude du **Secteur informel urbain et l'emploi**.

L'assistance technique de ce volet a été confiée à l'Observatoire Economique et Statistique d'Afrique Subsaharienne (AFRISTAT) qui travaille en collaboration avec DIAL (Développement, Institutions et Analyse de Long terme). La méthodologie utilisée est celle des enquêtes de type 1-2-3 (emploi, secteur informel et consommation des ménages) mise au point par DIAL.

L'INSD a déjà exploité et publié les rapports sur les phases 1 et 2 consacrées respectivement à l'emploi et au secteur informel. Les données de la phase 3 concernent la consommation des ménages de l'agglomération de Ouagadougou. Ces données font l'objet d'un rapport qui est publié en même temps que le présent rapport.

Le rapport sur la gouvernance, la démocratie et la lutte contre la pauvreté quant à lui présente les résultats des modules complémentaires annexés à la phase 1 (*Multiples Dimensions de la pauvreté*) et à la phase 3 (*Gouvernance et Démocratie*). Ces modules visent à connaître l'avis des populations de la capitale sur la vie politique du pays, le fonctionnement de l'administration ainsi que les différentes politiques économiques mises en œuvre par les autorités.

2. Objectifs spécifiques

Le principal objectif du module sur la pauvreté subjective est de recueillir la perception des ménages sur leurs conditions de vie, et d'avoir leur point de vue global sur les politiques ou stratégies mises en oeuvre. 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 (appréciation subjective) de leur niveau de bien-être. Il complète donc parfaitement les instruments

de mesure monétaire de la pauvreté utilisés par l'INSD dans le cadre des enquêtes prioritaires, ou de la phase 3 de l'enquête 1-2-3.

Quant aux modules sur la « *Gouvernance* » et la « *Démocratie* », ils visent à cerner l'avis des populations sur la manière dont l'administration fonctionne et leur participation à la vie politique. En effet, la notion de « bonne gouvernance » est aujourd'hui mise en avant comme un facteur déterminant pour la réussite des politiques économiques, et plus généralement comme un facteur majeur influant sur le niveau de développement des pays. Sachant que, parallèlement, les gouvernements et les institutions internationales mettent l'accent sur la nécessité de mettre en place un processus participatif dans la définition et le suivi des politiques, ce rapport s'inscrit dans cette optique. Il s'agit en effet d'une forme de consultation de l'avis de la population afin d'aider à l'orientation et à l'élaboration des stratégies à mettre en oeuvre (un outil d'aide à la décision).

L'objectif des modules analysés est ainsi de recueillir le point de vue des ménages sur la « gouvernance » dans le pays, et plus spécifiquement leur appréciation sur le fonctionnement de l'administration ainsi que leur jugement sur le rôle de l'Etat (sur ce qu'il fait ou devrait faire) et leurs conditions de vie.

3. La conduite de l'opération

Elle s'étend de la phase préliminaire de conception, en passant par les étapes de la collecte des données sur le terrain, la saisie, l'apurement à l'exploitation des informations collectées. Toutes ces opérations ont été conduites par une équipe de l'INSD avec l'appui technique des experts d'AFRISTAT (Eloi OUEDRAOGO, Siriki COULIBALY), et des experts de DIAL (Constance TORELLI et François ROUBAUD). Le présent rapport a été rédigé par Namaro YAGO, Aboudrahyme SAVADOGO, Issa OUEDRAOGO de l'INSD ; Mireille RAZAFINDRAKOTO et François ROUBAUD de l'IRD-DIAL.

4. Remerciements

Nous tenons à remercier les experts Eloi OUEDRAOGO, Siriki COULIBALY, Constance TORELLI, François ROUBAUD et Mireille RAZAFINDRAKOTO pour leurs apports techniques dans la réalisation et l'internalisation du dispositif 1-2-3 au Burkina.

Nous remercions également l'équipe des superviseurs et des enquêteurs qui ont travaillé dans des conditions parfois difficiles, et surtout l'ensemble des ménages qui ont répondu aux questionnaires de cette enquête à plusieurs passages (2 458 ménages ont répondu au module *Multiplés dimensions de la pauvreté* et 2 023 adultes de 18 et plus ont répondu aux modules *Gouvernance* et *Démocratie*). Nous espérons que ces instants offerts gratuitement contribueront, à travers l'utilisation des résultats de ce travail, à œuvrer dans le sens d'une amélioration de leurs conditions d'existence.

Les remerciements de l'INSD vont à la Coopération française et à la Banque mondiale qui ont accepté d'accompagner notre pays dans le financement de la phase 3 de l'enquête 1-2-3. C'est grâce à leur appui donc que les modules « *Gouvernance* » et « *Démocratie* » ont pu être renseignés et exploités.

L'Union Européenne à travers le projet PARSTAT a permis la réalisation de la phase 1 sur laquelle a été greffé le module « *Multiplés Dimensions de la Pauvreté* ». Qu'elle reçoive les remerciements de l'Institut pour son appui constant à la production statistique dans notre pays.

DIAL est enfin remercié pour le financement d'un millier d'exemplaires de cette publication.

RESUME

Multiples dimensions de la pauvreté

La notion de pauvreté est très complexe. Le point de vue de la population apporte un éclairage utile dans la mesure où cette notion 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. Interrogés sur la base de différents critères qui peuvent être retenus pour définir la pauvreté, pour la grande majorité des Ouagalais (97%), « être pauvre » signifie avoir un niveau de consommation inférieur à un seuil minimum de subsistance.

Aucune différence significative n'est observée entre le point de vue des hommes et ceux des femmes sur la notion de pauvreté. En revanche, plus les individus sont démunis du point de vue monétaire, plus ils mettent en avant les différentes dimensions de la pauvreté.

« Disposer d'un logement décent », « avoir accès à l'eau et l'électricité » figurent parmi les besoins jugés vitaux par les Ouagalais. Quant au logement, environ 69% des ménages sont propriétaires de leur habitat. Ce sont les plus pauvres qui sont en majorité propriétaires de leur logement (que ce soit en zones non loties ou loties).

En termes d'éducation, la situation dans la capitale burkinabé n'est pas très reluisante. En effet, seulement trois habitants de 18 ans et plus sur cinq ont bénéficié d'une scolarisation. Le nombre moyen d'années d'études est de 5 ans et seulement 36% seulement ont été au-delà du niveau primaire.

Sur le plan de l'insertion sociale, environ 51% des ménages appartiennent à une association. Quant au degré d'information au quotidien, en moyenne 40 % seulement des individus déclarent suivre régulièrement les informations, les plus pauvres sont relativement moins nombreux par rapport aux plus aisés à être à l'écoute des informations (80% contre 95%).

La situation en termes de sécurité dans la capitale burkinabé est préoccupante dans la mesure où un tiers des individus enquêtés déclarent avoir été personnellement victimes de vol ou d'agression.

L'appréciation globale de la population du bien-être de leur ménage est assez négative. Une grande partie de la population de la capitale (39%) déclare vivre difficilement. De manière générale, les conditions de vie sont loin d'être satisfaisantes dans la capitale puisque, même chez le quartile des plus riches du point de vue monétaire, 19% déclarent éprouver des difficultés dans leur quotidien, auxquels s'ajoutent 23% qui ressentent une certaine vulnérabilité.

Quant à la satisfaction des Ouagalais vis-à-vis de l'alimentation, près de 40% ne sont pas satisfaits du nombre de repas et près de la moitié est insatisfaite également de la composition de l'alimentation en légumes et viande/poisson.

L'appréciation des Ouagalais de leur situation est très sévère. La plus grande partie (41%) estiment qu'ils sont moyennement pauvres. 27% pensent qu'ils sont parmi les 20% les plus pauvres de la ville. Un pourcentage relativement élevé d'individus (35%) déclarent que les revenus de leur ménage sont très instables et vivent ainsi dans un climat d'incertitude.

Gouvernance

La population de Ouagadougou est divisée sur le fonctionnement de l'administration et affiche une confiance relativement modeste à l'administration en général. Les Ouagalais afficheraient une grande confiance à l'armée contrairement à la justice à laquelle ils accordent le moins de confiance.

Les institutions privées affichent un niveau de confiance plus élevé que celui de l'administration en général. Les médias avec un indice de confiance de 76% seraient les plus crédibles.

Entre 2002 et 2003, la sécurité publique et les infrastructures urbaines enregistreraient une amélioration dans leur fonctionnement selon les Ouagalais. Toutes les couches de la population gardent le même optimisme de la situation sécuritaire avec un plus grand optimisme pour les couches les plus pauvres.

Selon la population, la grande corruption qui touche les moyennes et grandes entreprises dans leurs démarches administratives ou les dirigeants du pays, ainsi que la petite corruption qui touche les ménages (ou les micro-entreprises) au cours de leurs démarches administratives (papier à faire, régularisation de documents, etc.) sont en hausse.

Suivant les quartiles de revenu, les catégories les plus riches se plaignent plus des problèmes dont souffre l'administration que les plus pauvres. Cette opinion est confortée par la réalité des faits : 14% des Ouagalais et jusqu'à 20% des usagers des services publics ont été personnellement touchés par la corruption au cours de l'année. Par ailleurs, l'absentéisme des fonctionnaires, largement dénoncé par la population, est également une réalité : 29% de l'ensemble des adultes de la capitale et plus de la moitié des usagers n'ont pas trouvé leur interlocuteur à son poste au moment où ils avaient besoin de lui.

Toutes les couches sociales pensent en général que les effectifs de l'administration sont trop faibles et les fonctionnaires moins bien payés que leurs homologues du secteur privé, mettant en lumière un problème de sous-administration du pays, qui vient s'ajouter, et en partie expliquer, le manque d'efficacité de l'administration publique. Pour remédier à ces problèmes, un véritable consensus se dégage en faveur d'une réforme de l'administration, et la mise en place d'un système d'incitations/sanctions en direction des agents de l'Etat.

En ce qui concerne l'opinion sur le rôle de l'Etat dans l'activité économique du pays, plus de 58% des Ouagalais estiment que l'Etat doit jouer un rôle important dans la sphère économique.

Les riches sont relativement plus favorables à la libéralisation économique contrairement aux moins nantis qui préfèrent une économie contrôlée par l'Etat. Cependant dans l'ensemble, les Ouagalais ont une vision équilibrée du rôle de l'Etat et des marchés. Si la population désire voir les mécanismes de marché jouer un rôle accru, ils rejettent 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.

Démocratie

Les Ouagalais dans la majorité (86%) sont favorables à la démocratie. Toutes les couches sociales de la population adhèrent au système démocratique. Seulement 5% rejettent catégoriquement le système démocratique. De ce fait elle demeure le système politique préféré par toutes les couches sociales. Il convient de noter que l'acception qu'en ont les Ouagalais n'est pas sensiblement différente de celle des citoyens des pays du Nord et des démocraties historiques, ce qui plaide en faveur d'une conception universaliste de ce concept.

Globalement, les Ouagalais soutiennent que la démocratie ne fonctionne pas comme il se doit dans le pays, les hommes se montrant le plus critique à cet égard. En somme, jugés comme fondamentaux par la grande majorité des Ouagalais, les principes de base de la démocratie ne sont globalement pas respectés selon la plupart de ces derniers.

La transparence électorale, la liberté d'expression et de la presse et l'égalité des citoyens devant la loi apparaissent comme les principales défaillances démocratiques : seulement 38%, 36% et 27% des Ouagalais considèrent respectivement que ces principes sont effectivement respectés dans le pays. De plus, à plus de 80%, la population de la capitale dénonce le discrédit de la classe politique. Elle estime que les membres de la classe politique ne se préoccupent que de leur intérêt personnel. Enfin, plus de la moitié des Ouagalais estiment que les droits de l'homme ne sont pas respectés.

Ces défaillances expliquent peut-être le relatif désintérêt des Ouagalais pour la politique. Malgré une forte participation électorale (69% d'entre eux déclarent avoir voté aux élections législatives de mai 2002), même chez les plus pauvres, environ deux tiers d'entre-eux manifestent un désintérêt partiel ou total pour la politique. La totalité des Ouagalais pensent que leur famille, leur travail, la religion, mais également les amis et même les loisirs sont plus importants pour eux.

Pour conclure cette analyse nous replacerons la situation et la trajectoire récente du Burkina Faso en matière de gouvernance, de démocratie et de lutte contre la pauvreté dans une perspective de plus long terme, à la fois pour explorer le passé et pour se projeter dans l'avenir. Des cinq options proposées **comme facteurs de sous-développement du Burkina Faso**, « *la mauvaise gestion des dirigeants du pays* » est de très loin la plus citée, puisqu'elle est dénoncée par **84% de la population**. « *La faiblesse des ressources naturelles du pays* » arrive en deuxième position : 74% des Ouagalais lui imputent une part de responsabilité dans la pauvreté du pays. Vient ensuite « *la mentalité et les comportements de la population* », invoquée par les deux tiers des citoyens de la capitale (68%). Enfin, « *le poids du passé (histoire coloniale, etc.)* » et « *les interventions étrangères (bailleurs de fonds, firmes multinationales)* », ne sont cités que respectivement par 57% et 52% des Ouagalais. En mettant l'accent sur les facteurs internes plutôt que sur les causes externes, les Ouagalais, toutes couches sociales confondues, délivrent un message d'espoir : le changement relève du domaine de l'action humaine et de la politique : le sous-développement n'est pas une fatalité !

En ce qui concerne les priorités de développement pour les dix prochaines années, « *le maintien de l'ordre* » dans le pays et « *la lutte contre l'inflation* » occupent, dans cet ordre, les deux premières places des quatre options proposées, avec respectivement 53% et 22%. Les deux autres options considérées apparaissent plus minoritaires. Moins de 20% affirment que la première priorité devrait être d'« *accroître la participation des citoyens aux décisions du gouvernement* », tandis qu'à peine 5% plaident en faveur de politiques visant à « *garantir la liberté d'expression* ». Si tous mettent en avant les valeurs matérialistes, les plus pauvres y sont les plus sensibles. Sans la réalisation de ces conditions minimales, la participation citoyenne et la liberté d'expression ne peuvent pas s'exercer pleinement.

Enfin et d'un point de vue plus général, les résultats de cette enquête sont clairs : 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 manger ou pouvoir s'exprimer librement, mais bien de manger et de vivre libre !

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. 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 de 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 une évaluation de la gouvernance dans le pays à travers l'analyse de l'opinion et des expériences vécues des habitants de la capitale. 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 deuxième 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 troisième partie en se penchant sur les systèmes de valeur des sociétés étudiées. Les spécificités éventuelles et la compatibilité de ces dernières avec les principes démocratiques ou ceux de la « bonne gouvernance » 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 l'INSD. 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 de l'institut ; 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 concernent les structures 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 *Multiples Dimensions de la Pauvreté* ; la *Gouvernance* et la *Démocratie*) qui sont des sondages d'opinion ont été construits en tirant profit de l'expérience accumulée à Madagascar. 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 été appliqués dans d'autres pays (dans sept capitales de l'Afrique de l'Ouest, dont Ouagadougou, où l'enquête 1-2-3 a été réalisée, ainsi que dans des pays d'Amérique latine comme le Pérou). L'INSD a saisi l'occasion de s'investir dans la mesure où ces nouvelles thématiques sont plus que jamais d'actualité. L'Institut continue ainsi de jouer sa fonction première qui est de fournir des indicateurs statistiques fiables et diversifiés aux décideurs et acteurs du développement socio économique de la société burkinabé 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. Ainsi, le module sur « les *multiples dimensions de la pauvreté* » a été greffé en 2001 à la fiche ménage de l'enquête sur l'emploi (phase 1) à Ouagadougou.
- 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 le cas du Burkina, les modules sur la « *gouvernance* » et la « *démocratie* » ont été administrés avec la phase 3 de l'enquête réalisée en 2003.

Les opérations de collecte sur le terrain ont été réalisées dans la capitale au cours des mois de septembre et octobre 2001 pour la *phase 1* et le module « *multiple dimensions de la pauvreté* ». Cette phase a touché un peu moins de 2 500 ménages (2 458). Les données des modules sur la *gouvernance* et la *démocratie* insérés dans la *phase 3* ont été collectées durant les mois d'avril et de mai 2003. Elles portent sur les individus de 18 ans et plus appartenant aux 1 008 ménages qui ont été tirés de façon aléatoire dans l'échantillon représentatif des ménages de la phase 1. Finalement, l'échantillon effectivement enquêté pour les modules « *gouvernance* » et « *démocratie* » regroupe ainsi 2 023 individus de 18 ans et plus, appartenant à 861 ménages.

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 des 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 :

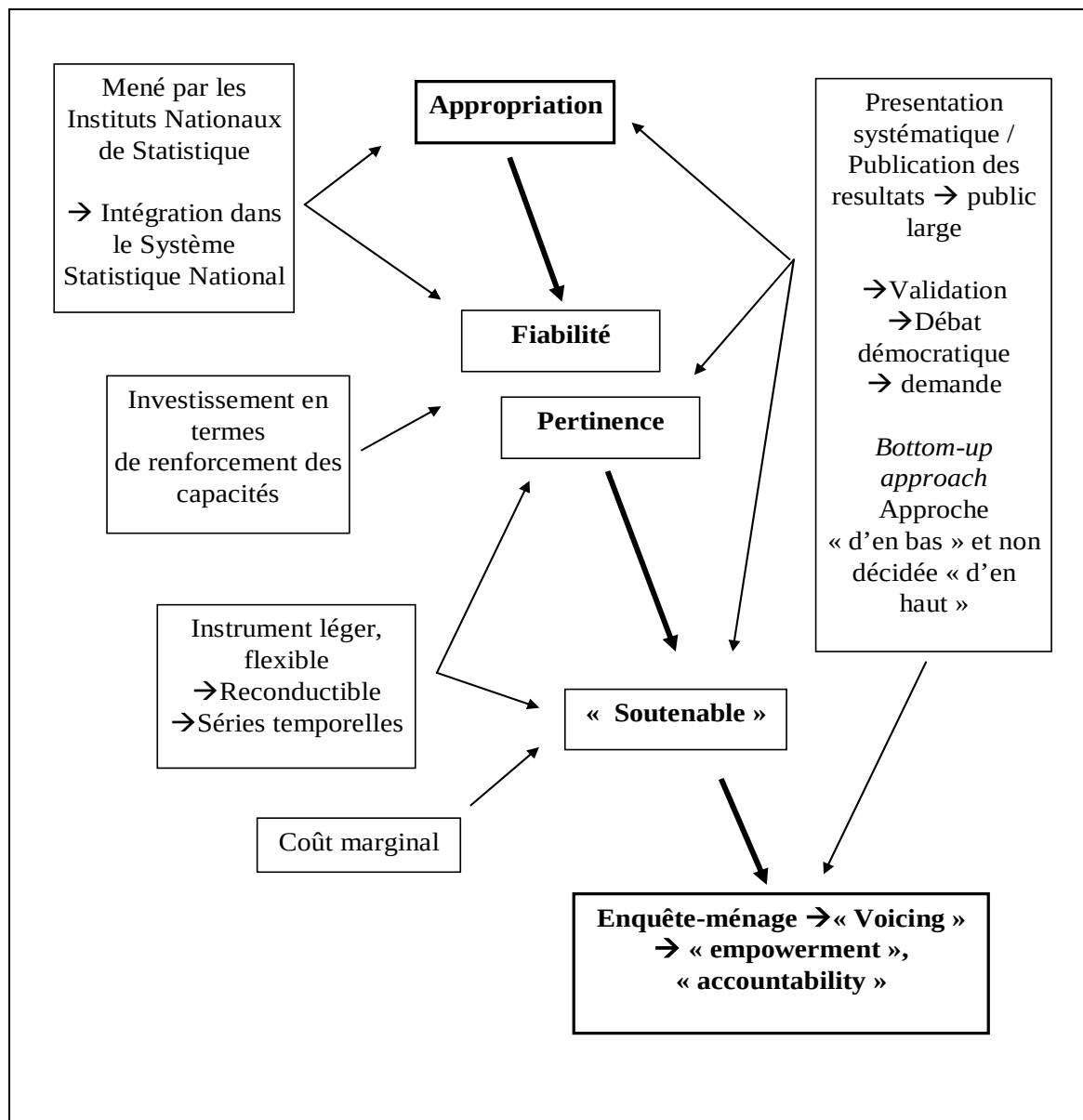
- *des questions subjectives*, propres aux sondages d'opinion (indice de satisfaction, niveau d'adhésion aux politiques, etc.)
- *des données objectives sur les comportements et les pratiques sociales* (accès aux services publics, participation politique, incidence de la corruption ...)
- *les caractéristiques socio-économiques et démographiques 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. Enfin, comparée 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. 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)

Le Contexte

Gouvernance, démocratie et lutte contre la pauvreté au Burkina Faso

Le Burkina Faso a connu plusieurs régimes d'exception dans son histoire. Plusieurs coups d'Etat militaires ont marqué la vie politique du pays notamment au début des années 80 (1980, 1982, 1983, 1987). Pourtant dès son indépendance, le Burkina Faso a eu une société civile assez forte qui a, dès janvier 1966, intervenu par un soulèvement populaire qui a renversé le premier président du pays. Le pouvoir a été laissé aux mains d'un militaire mais qui conduit le pays vers une première expérience démocratique en promulguant une Constitution en 1970 instaurant l'élection présidentielle au suffrage universel et garantissant le multipartisme. Suite à cette Constitution, des élections législatives ont eu lieu en 1971. Mais ce vent de démocratie ne dura pas longtemps. En effet, dès 1974, le parti unique fut restauré avec le retour d'un régime militaire. En 1978, la première élection présidentielle se tient et confirme le président en place¹. Quatre coups d'états militaires effectifs se sont succédés depuis lors avec plus ou moins un rôle des conditions économiques difficiles de la fin des années 80. Après la période révolutionnaire vécue par le pays de 1983 à 1987, le pays adopte une nouvelle constitution en 1991 et s'engage dans un programme d'ajustement structurel avec les institutions de Breton Wood. Une nouvelle aire de démocratie semble s'instaurer depuis lors avec une économie libérale et de plus en plus ouverte.

Depuis une décennie, le Burkina Faso a choisi de s'engager dans la voie démocratique. A bien des égards, le pays a connu des avancées notoires par rapport à la situation qui prévalait jusqu'à la fin des années 80. Le pays s'est progressivement doté du cadre et des mécanismes institutionnels d'une démocratie formelle. Que ce soit dans le domaine de la liberté d'association, d'expression et des médias ou en matière de processus électoral, le pays jouit a priori d'une position relativement enviable. Les élections présidentielles, législatives et communales sont organisées plus ou moins dans le calme.

Les crises sociopolitiques qui secouent l'Afrique ça et là montrent dans quelles mesures les questions liées à la gouvernance et à la démocratie sont primordiales pour l'avenir du pays. Aussi, pour contribuer à l'enracinement de la démocratie et de la bonne gouvernance, il importe de cerner les opinions des populations et leurs aspirations. Pour y parvenir, l'évaluation de l'état de la gouvernance et de son évolution à travers la perception des citoyens revêt un intérêt primordial. Dans quelle mesure accordent-ils leur confiance aux institutions publiques ? Subissent-ils directement des dysfonctionnements de l'administration ? Leur jugement sur la transparence, la crédibilité et l'efficacité des politiques constitue des indicateurs sur la qualité de la gouvernance. Parallèlement, le degré d'adhésion de la population aux principes démocratiques, leur point de vue sur la manière dont ces derniers sont respectés donnent une idée des attentes et du chemin à parcourir. Sur ces différents points, l'analyse de la perception des pauvres procure un moyen d'évaluer la pertinence des politiques de lutte contre la pauvreté et fournit des pistes pour les améliorer. La diffusion d'informations sur les choix de politiques économiques des gouvernants dans un contexte marqué par la lutte contre la pauvreté et la recherche permanente de l'implication et l'adhésion des populations surtout les plus démunies aux programmes de développement devrait être un enjeu majeur pour le développement du pays. L'analyse se penche sur le niveau d'information des populations sur le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté qui constitue depuis 2000, le cadre de référence des interventions de tous les acteurs de la vie économique et sociale.

¹ En 1977, le gouvernement militaire a été déchu et une nouvelle constitution a été adoptée au référendum restaurant un « multipartisme » limité aux trois principaux partis politiques.

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.
- (WBI, Kaufmann et alii, 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 ;
 - Etat de droit ;
 - Contrôle de la corruption.

Source : Razafindrakoto et Roubaud (2005)

I . PAUVRETE

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. Toutefois, l'approche monétaire de la pauvreté continue à prévaloir pour la mesure et le suivi de la pauvreté.

Partant du module sur « les différentes dimensions de la pauvreté » de l'enquête 1-2-3, nous explorons ici les multiples facettes de la pauvreté en fondant l'analyse sur le point de vue des individus, leur perception et leur appréciation de leur propre situation. L'objectif est de dresser un tableau global qui permettra entre autres de saisir les relations entre les différentes formes de pauvreté. Une attention particulière sera accordée à l'examen des liens entre la pauvreté monétaire – usuellement privilégiée dans la pratique – et les autres dimensions de la pauvreté. On aborde 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 lesquelles 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.

Pour la grande majorité des Ouagalais (97%), « être pauvre » signifie avoir un niveau de consommation inférieur à un seuil minimum de subsistance. La définition monétaire de la pauvreté (par la dépense) semble donc être celle qui est la plus partagée par les citoyens même si la notion de seuil minimum reste à préciser.

Les conditions de vie matérielles difficiles caractérisent la situation du pauvre selon 90% des interviewés. En plus de ces deux premiers critères qui sont retenus par les habitants de la capitale comme définissant la pauvreté, la faiblesse du capital humain (83%), l'incapacité à influencer ses conditions de vie (81%) et la vulnérabilité aux aléas de toutes sortes (76%) sont également mis en avant par les citoyens pour définir ce concept.

Pour un peu moins de la moitié des habitants de la capitale, la marginalisation et l'exclusion sociale définissent également le fait d'être pauvre. Comparé aux facteurs retenus plus haut, ce critère semble ne pas être privilégié pour l'instant parmi les principales caractéristiques de la pauvreté.

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

% de ceux qui pensent que « être pauvre » signifie :	1 ^{er} quartile	2 ^{ème} quartile	3 ^{ème} quartile	4 ^{ème} quartile	Ensemble
Conditions matérielles difficiles	91,6	91,6	90,6	86,1	90,0
Niveau de consommation < seuil minimum subsistance	96,4	96,4	97,2	96,0	96,5
Faible capital humain (santé/ éducation)	82,8	81,8	84,5	84,4	83,4
Incapacité à influencer sur ses conditions de vie	83,9	82,8	83,4	74,1	81,1
Vulnérabilité aux aléas	78,9	76,6	78,3	70,8	76,2
Marginalisation, exclusion sociale	48,6	46,7	47,5	52,1	48,7
Les six définitions	39,7	37,4	37,0	35,7	37,5
Aucune des définitions	0,3	0,6	0,3	0,1	0,3

Source : Enquête 1-2-3, module *Multiples Dimensions de la Pauvreté*, 2001, INSD.

Aucune différence significative n'est observée entre le point de vue des hommes et ceux des femmes sur la notion de pauvreté. En revanche, 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 en général plus nombreux au niveau du quartile des revenus les plus faibles (comparé aux quartiles plus riches) à caractériser la pauvreté par diverses formes telles les conditions matérielles difficiles, l'incapacité à influencer sur ses conditions de vie et la vulnérabilité. La marginalisation/exclusion sociale est en revanche plus soulignée par les individus du 4^{ème} quartile que par ceux du quartile des plus défavorisés sur le plan monétaire. Un fait important à signaler est que seulement une proportion quasi insignifiante des Ouagalais (0,3%) pensent que la définition de la pauvreté n'intègre aucun des six critères.

De façon générale, la reconnaissance du caractère multidimensionnel de la pauvreté est aujourd'hui unanime. Les implications d'un tel constat en termes de méthodes de mesures et de politiques de lutte contre le fléau ne sont 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 l'agglomération de Ouagadougou. 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 la valorisation des 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 de bien-être n'est pas toujours justifié. On peut également reprocher aux variables monétaires (telles que le revenu ou les dépenses) d'être soumises à des variations conjoncturelles. Enfin, la réticence des ménages à donner les informations sur leurs budgets ou leurs difficultés à les

reconstituer (oubli, difficultés d'estimation etc.) fait 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 comme l'eau potable) ou la jouissance d'un capital physique (patrimoine), humain (éducation) et social. De plus, comme les indicateurs portent sur des stocks, ils permettent d'appréhender la pauvreté chronique (par rapport à la pauvreté transitoire).

Des lignes de pauvreté alternatives peuvent alors être proposées en se basant sur des scores cumulatifs consistant à combiner différents critères. Toutefois, la construction de scores rend ambigu le sens donné à la pauvreté et introduit une part d'arbitraire dans le choix du seuil de pauvreté. Nous nous limiterons ici à l'analyse séparée d'un certain nombre de critères non-monétaires de bien-être relativement classiques. L'objectif est d'étudier la manière dont la population se répartit suivant ces critères et d'examiner dans quelles mesures ces derniers se révèlent pertinents pour l'analyse de la pauvreté.

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 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 également 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 Ouagalais.

Tableau P-2: Conditions de logement et patrimoine selon le niveau de revenu

% de ménages qui ont :	1er quartile	2 ^e quartile	3e quartile	4e quartile	Total
<i>Conditions de logement</i>					
Accès à l'électricité ou groupe	26,6	28,5	41,6	72,9	42,3
Accès à l'eau (robinet intérieur ou extérieur de la maison)	16,1	13,8	25,3	53,3	27,0
WC avec chasse d'eau	6,1	5,2	6,6	24,7	10,5
<i>Patrimoine</i>					
Propriétaire de son logement	72,4	79,2	68,0	56,5	69,1
Dont propriétaire avec titre	49,8	56,1	48,4	44,9	49,8
Aucun élément de patrimoine *	6,9	4,3	2,8	2,9	4,1
Quatre éléments de patrimoine ou plus	22,3	35,6	50,4	75,9	45,9
Nombre de personnes par pièce en moyenne	2,0	1,9	1,6	1,2	1,7

Source : Enquête 1-2-3, module *Multiplis Dimensions de la Pauvreté*, 2001, INSD.

* La liste des éléments de patrimoine retenus dans l'enquête comprend : télévision, réfrigérateur, cuisinière, voiture, moto /mobylette, bicyclette, radio, magnéscope, climatiseur, ventilateur, machine à coudre, chaîne, téléphone (fixe et portable), maison à louer.

Il n'est pas surprenant de noter qu'à mesure que le niveau de revenu augmente, la probabilité d'avoir de meilleures conditions de logement s'accroît. Toutefois, le revenu ne suffit pas à expliquer les différences en termes d'accès aux services de base. Ces caractéristiques dépendent aussi du niveau de développement des infrastructures dans la ville. Ainsi, seulement deux ménages sur cinq de la capitale sont connectés au réseau d'électricité, et un peu plus du quart a un accès direct à l'eau avec un robinet (intérieur ou extérieur). Même chez les ménages du quartile le plus riche, nombreux sont ceux qui n'ont pas accès à l'électricité (27%) ou encore à l'eau à domicile

(près de la moitié d'entre eux). Cela confirme la faiblesse patente de l'offre de service de base – délivrée par l'ONEA (office national de l'eau et de l'assainissement) pour l'eau et par la SONABEL pour l'électricité - dans de nombreux quartiers habités par des ménages qui ne sont pas forcément parmi les plus démunis.

Pour le quartile le plus pauvre, seul un ménage sur quatre a accès à l'électricité et 16% seulement sont raccordés au réseau de distribution d'eau. Le faible pourcentage de ménages bénéficiant d'un raccordement au réseau de distribution d'eau présume qu'un nombre limité de ménages est à même de disposer d'un WC avec chasse d'eau. En effet, ce type de toilette relève d'un luxe pour les ménages Ouagalais car globalement seul un ménage sur dix dans la capitale en dispose. Si un ménage sur quatre en dispose parmi ceux du quartile le plus riche, pour le quartile le plus pauvre, seulement 6% disposent de toilettes avec chasse d'eau, critère que l'on pourrait considérer comme minimum dans les pays développés.

Si on s'intéresse au patrimoine, 69% des ménages sont propriétaires de leur logement. Posséder un logement procure un sentiment de sécurité dans la mesure où le ménage se prémunit ainsi du risque de se retrouver sans abri. Cette caractéristique n'est pas l'apanage des plus riches (en termes monétaires) puisque, bien au contraire, ils sont plus nombreux chez les ménages du quartile le plus pauvre à pouvoir s'en prévaloir (72% contre 57% pour le quartile le plus élevé).

Ce constat résulte sans doute du fait que les premiers, face à la précarité de leurs moyens financiers - qui leur empêche d'anticiper des revenus permettant d'assurer le règlement continu des charges de location ou de prévoir l'achat futur d'une propriété (parcelle ou maison préconstruite) - sont contraints de loger dans des maisons de fortune (zones non loties). Le lotissement de ces zones par les autorités locales leur permet alors d'accéder à un titre de propriété sur une parcelle. Par cette stratégie, les plus pauvres sont effectivement en majorité propriétaires de leur logement (en zones non loties ou loties) même si dans certains cas ils sont obligés par la suite de vendre les terrains acquis après lotissement pour se retrouver à nouveau dans des zones non loties.

Il peut être étonnant de constater que les pauvres sont relativement plus nombreux à disposer de titre de logement que les plus riches. En effet, lorsque l'on considère les ménages se déclarant propriétaires de leur logement, on constate que près de la moitié des plus pauvres affirment avoir un titre de propriété contre 45% chez les ménages les plus aisés (monétairement). Cela pourrait s'expliquer par une compréhension différente selon les deux classes (riches, pauvres) de ménages de la notion de titre de propriété, l'enquête n'ayant pas défini une pièce justificative spécifique délivrée par les autorités (de peur de conduire l'enquêté à se méfier et à s'interroger sur les objectifs de l'enquête) .

Les situations sont assez contrastées suivant le niveau de revenu lorsqu'on considère la taille du logement ou la possession d'un certain nombre d'élément de confort (télévision, réfrigérateur, cuisinière, voiture, chaîne, téléphone, etc.). Ainsi, le nombre moyen de personnes par pièce varie presque du simple au double passant de 1,2 à 2 du quartile le plus riche au plus pauvre. La promiscuité est ainsi plus forte chez les plus démunis. Parallèlement, 7% des ménages du premier quartile n'ont aucun élément de patrimoine² contre 3% pour le quatrième quartile. Mais la différence est surtout frappante lorsqu'on s'intéresse à ceux qui disposent d'au moins quatre éléments de patrimoine (parmi ceux considérés lors de l'enquête). Un ménage sur cinq seulement du quartile le plus pauvre peut s'en prévaloir alors que la proportion est de trois ménages sur quatre pour le quartile de revenu le plus élevé.

² Voir le tableau pour la liste des éléments du patrimoine considérés.

Les ménages dirigés par une femme (qui représentent 13% de l'ensemble) sont relativement plus présents dans le premier quartile de revenu (32%). Toutefois, ils se différencient par quelques spécificités qui ne sont pas toutes négatives contrairement à ce que l'on aurait pu prévoir : 32% d'entre eux ont accès à l'eau (robinet) contre 25% pour les ménages dirigés par un homme. De même, ils sont relativement plus souvent propriétaires de leur logement (73% contre 68% pour les ménages dont le chef est un homme), et une plus forte proportion de ces ménages détient un titre de propriété (58% contre 48% chez les autres ménages). Sur le plan du patrimoine, ils sont relativement plus nombreux à ne disposer d'aucun élément (16% contre 2% chez les ménages dirigés par un homme). En revanche, leurs logements sont plus souvent équipés d'un téléphone fixe (18% contre 13%).

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 intéressant 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, appréhende également une forme structurelle de pauvreté.

En termes d'éducation, la situation dans la capitale burkinabé n'est pas très reluisante. En effet, seulement trois habitants (de 18 ans et plus) sur cinq ont bénéficié d'une scolarisation. Le nombre moyen d'années d'études est de 5 ans et seulement 36% de la population ont été au-delà du niveau primaire. De plus, une grande différence existe suivant le niveau de revenu avec seulement 44% de scolarisés dans le quartile le plus pauvre contre 84% des individus appartenant au quartile le plus riche.

La durée de la scolarisation varie de manière importante suivant le niveau de revenu, sans que l'on puisse statuer à ce stade de l'analyse sur le sens de la causalité – la pauvreté monétaire pouvant constituer une contrainte empêchant la poursuite des études, mais le faible niveau d'éducation pouvant aussi limiter les possibilités d'accéder à des emplois mieux rémunérés. Ainsi, le nombre moyen d'années d'études varie du simple au triple du quartile le plus pauvre à celui le plus riche (passant de 3 à 9 ans).

Tableau P-3 : Niveau d'éducation selon le niveau de revenu

% de ceux qui ont le niveau :	1 ^{er} quartile	2 ^e quartile	3 ^e quartile	4 ^e quartile	Ensemble
Non scolarisé	55,7	49,1	39,8	15,7	41,2
Primaire	22,8	27,6	22,9	16,4	22,9
Collège	14,4	17,7	23,3	23,9	19,7
Lycée	5,3	4,5	10,6	22,5	10,1
Supérieur	1,8	1,1	3,3	21,6	6,2
	100	100	100	100	100
Nb moyen d'années d'études	3,0	3,3	4,7	9,0	4,8
Score moyen de capital humain des ménages	0,2	0,2	0,2	0,5	0,3

Source : Enquête 1-2-3., phase 1, 2001/2003, INSD.

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 7 ans. Pour les adultes de plus de 29 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.

Si on considère que le capital humain constitue un « moyen » et qu'un niveau élevé d'éducation est nécessaire pour accéder à un niveau de vie adéquat, la possibilité pour les plus pauvres du point de vue monétaire d'échapper à leurs situations apparaît limitée. La proportion de ceux qui ont dépassé le niveau du primaire est de 22% pour le premier quartile contre 68% pour le quatrième quartile. A peine 7% ont atteint le lycée dans le premier groupe, contre 44% pour le quartile le plus élevé.

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 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, nonaccès 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.

L'écart est important entre le quartile de revenu le plus pauvre et le plus riche concernant le degré d'insertion dans les associations. Si dans l'ensemble, 49% des ménages n'appartiennent à aucune association, les pourcentages sont respectivement de 57% et 36% pour le premier et le dernier quartile.

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. 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. Sur ce plan, les plus pauvres sont relativement moins nombreux que les plus aisés à être à l'écoute des informations (80% contre 95%). Le suivi régulier des informations 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. En moyenne, 40 % seulement des individus déclarent suivre régulièrement les informations, et ils ne sont que 27% dans le quartile des plus pauvres (contre 67% pour le quartile des plus riches).

Il importe de mettre ces chiffres en relation avec la disponibilité des moyens de communication au sein des ménages dont notamment la radio : 79% des ménages du premier quartile possède une radio contre 90% pour le quatrième.

Tableau P-4 : 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	ensemble
Appartenance à une association					
Aucun membre du ménage n'est dans une association	56,8	56,6	46,1	35,8	48,9
Le ménage fait partie de trois types d'association ou plus	7,8	8,3	12,7	17,7	11,6
Diversité des types d'aide ou soutien					
Ne peuvent compter sur aucun type d'aide	10,1	12,7	10,1	12,1	11,3
Peuvent compter sur au moins trois types d'aide	40,1	35,4	38,1	30,6	36,1
Niveau d'information					
Suivent les informations dont régulièrement	79,8 27,3	77,9 27,7	90,1 40,4	95,1 66,5	85,7 40,3

Source : Enquête 1-2-3, module Multiples Dimensions de la Pauvreté, 2001, INSD.

Par contre, en ce qui concerne les réseaux d'aide auxquelles peuvent faire recours les ménages, la proportion de ceux qui peuvent bénéficier de soutien est a priori sensiblement identique pour les différents quartiles de revenu. En effet, ils sont aussi nombreux à être exclus de tout réseau d'aide et de soutien quel que soit le quartile de revenu considéré.

Lorsqu'on s'intéresse à la diversité des types d'aide que les ménages peuvent solliciter, les pauvres du point de vue monétaire apparaissent relativement plus avantageux (40% du quartile le plus pauvre peuvent compter sur trois types d'aide ou plus contre moins du tiers pour le quartile le plus riche). Toutefois, ce constat mérite d'être approfondi dans la mesure où, d'une part, on ne dispose pas d'informations sur l'importance (ou la qualité) de l'aide mobilisable. La diversité des soutiens possibles n'assure pas forcément la résolution du problème auquel le ménage est confronté (cela peut être le cas si le réseau d'entraide sollicité ne comprend que des ménages pauvres). D'autre part, si les ménages à faibles revenus ont la possibilité de recourir à différents types d'aides auxquels ils sont en fait dépendants, ce résultat ne peut s'interpréter positivement. Bénéficier de certaines formes d'aides réservées aux plus défavorisés peut même stigmatiser les individus et créer un sentiment d'exclusion par rapport au reste de la société³.

Globalement, il s'avère que les pauvres du point de vue du capital social forment un groupe très spécifique à Ouagadougou qui ne se recoupe pas forcément avec celui des plus démunis du point de vue monétaire. Une analyse plus fine est nécessaire pour déterminer les caractéristiques des premiers. Il convient par ailleurs de distinguer d'une part, ceux pour lesquels l'exclusion est subie et d'autre part ceux qui se retrouvent dans cette situation par choix pour manifester une volonté d'autonomie ou d'indépendance.

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

% de ceux qui :	Ménages dirigés par un homme	Ménages dirigés par une femme	ensemble
Appartenance à une association			
Aucun membre du ménage n'est dans une association	48,7	54,0	48,9
Le ménage fait partie de trois types d'association ou plus	11,9	10,0	11,6
Diversité des types d'aide ou soutien			
Ne peuvent compter sur aucun type d'aide	11,3	10,9	11,3
Peuvent compter sur au moins trois types d'aide	36,0	36,4	36,1
Niveau d'information			
Suivent les informations dont régulièrement	87,8 41,8	71,6 30,0	85,7 40,3

Source : Enquête 1-2-3, module Multiples Dimensions de la Pauvreté, 2001, INSD..

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. L'analyse du cas de la capitale burkinabé confirme partiellement cette présomption. En effet, 54% des

³ On peut citer le cas des bénéficiaires des allocations chômages par exemple dans les pays développés.

ménages dont le chef est une femme ne sont membres d'aucune association (le pourcentage correspondant est de 49% pour l'ensemble). Parallèlement, 30% seulement d'entre eux suivent régulièrement les informations (contre 42% chez les ménages dirigés par les hommes). En revanche, on ne constate pas de différence du point de vue de l'aide ou du soutien auquel les ménages peuvent recourir.

La sécurité physique

L'insécurité physique est une forme de pauvreté. Le sentiment d'être en 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 (et donc sur la productivité) ou sur les biens d'un individu. Indirectement, l'insécurité peut limiter les efforts d'accumulation et d'investissement des individus du fait qu'elle réduit leur possibilité de jouir totalement de leur liberté.. En outre, les marges de manœuvres peuvent être limitées par l'insécurité. 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 ou d'affaires. Pour ce qui est de l'accumulation, certains hésitent à acquérir des moyens de déplacement prisés par les voleurs, ce qui réduit l'efficacité dans leurs activités.

La situation de la sécurité dans la capitale burkinabé peut être considérée comme préoccupante dans la mesure où 40% des ménages ont eu au moins un de leurs membres victimes d'un acte d'agression ou de vol, et un tiers des individus enquêtés déclarent avoir été personnellement victimes.

Tableau P-6 : Insécurité suivant le quartile de revenu

%	1 ^{er} quartile	2 ^e quartile	3 ^e quartile	4 ^e quartile	Ensemble
<i>Insécurité</i>					
Un membre du ménage a été victime de violence	38,9	37,9	42,2	43,0	40,5
Dont personnellement victime	31,5	26,3	35,1	35,2	32,5
Une personne du quartier a été victime de violence	61,1	66,1	65,9	66,1	64,8

Source : Enquête 1-2-3, module *Multiples Dimensions de la Pauvreté*, 2001, INSD.

A priori, le lien n'est pas très frappant entre le niveau de revenu et l'insécurité, mais le quartile des plus bas revenus est sans doute un peu moins souvent la cible des agressions (39% de victimes pour le premier quartile contre 43% pour le dernier). Etant donné qu'en 2001, il n'y avait pas véritablement une répartition spatiale des ménages en fonction de leur niveau de vie dans la capitale burkinabé, il est difficile de commenter la différence en termes d'insécurité dans les quartiers des riches et des plus pauvres.

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 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 du concept de 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 entre les hommes et les femmes en terme de perceptions. Les analyses seront donc faites suivant le genre, parallèlement au 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 selon le sexe de la personne enquêtée. Des études sur plusieurs pays ont par exemple montré que les femmes ont tendance à être plus négatives dans l'appréciation de l'évolution des niveaux de vie et qu'elles se révèlent plus anxieuses concernant l'avenir⁴. 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 privation. L'expression de points de vue plus pessimistes de la part des femmes pourrait témoigner d'une moindre importance accordée à leurs aspirations, sachant qu'elles sont le plus souvent socialement dominées.

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. Ce thème est aujourd'hui au centre d'une nouvelle vague de recherche avec la jonction récente établie 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 dans leur phase exploratoire.

Ainsi, l'enjeu est de taille, le but étant de caractériser la pauvreté subjective dans un pays pauvre comme le Burkina Faso où les ménages se trouvent privés de beaucoup d'éléments de confort, voire de première nécessité. Il s'agit de permettre aux ménages de juger eux-mêmes leur situation car en fin de compte la perception qu'ils ont de leurs conditions de vie influence leur bien être. 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, l'approche apporte un éclairage original et novateur sur la manière dont les individus perçoivent les conditions de vie de leurs ménages.

L'appréciation globale de la population du bien-être de leur ménage est assez négative. Ceux qui se sentent pleinement heureux de leur situation ne constituent qu'une infime minorité (4%). 35% des Ouagalais s'estiment plus ou moins satisfaits en termes de bien-être. On peut adjoindre à ce groupe les 22% d'individus qui expriment une relative satisfaction tout en soulignant que leurs ménages ne sont pas à l'abri des difficultés. Il reste qu'une partie importante de la population de la capitale (39%) déclare vivre difficilement et sont ainsi à classer dans la catégorie des pauvres. L'incidence de la pauvreté subjective est donc élevée.

Tableau P-7 : 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	Ensemble
Ça va bien	2,2	2,5	4,4	8,7	4,4
Ça va à peu près	25,4	28,2	37,8	49,1	35,0
Il faut faire attention	15,9	24,5	23,8	23,1	21,8
Vit difficilement	56,5	44,9	34,1	19,0	38,8
	100	100	100	100	100

Source : Enquête 1-2-3, module *Multiplés Dimensions de la Pauvreté*, 2001, INSD.

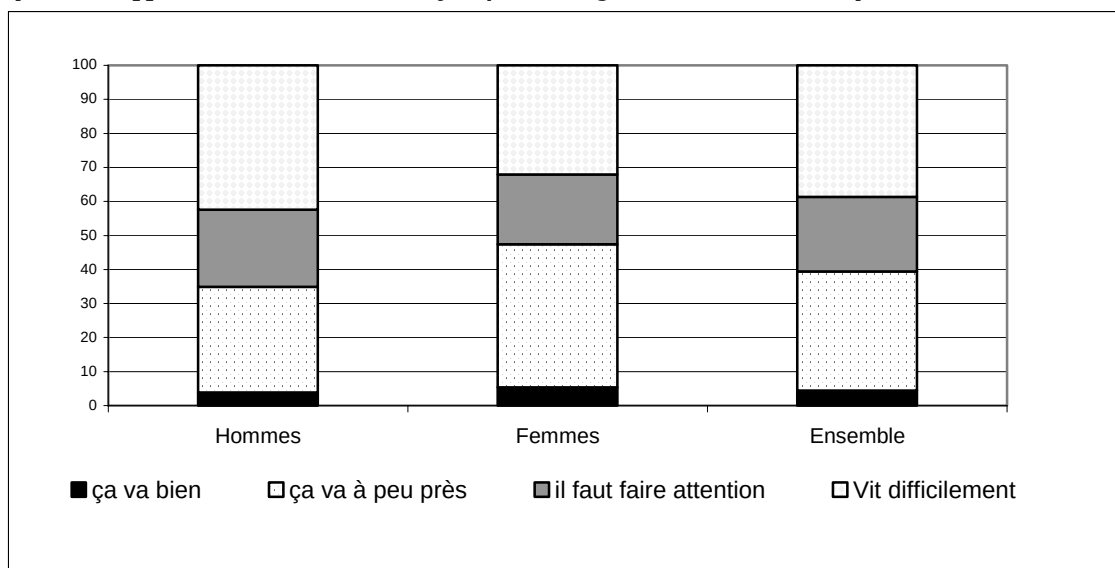
⁴ Voir notamment les résultats de l'enquête réalisée par Gallup International et le Forum économique de Davos auprès de 41 000 personnes dans 51 pays en novembre et décembre 2003. Une étude citée dans *Le Monde* datée du 19 octobre 2004.

L'importance du revenu pour le bien-être est évidente dans la mesure où 28% seulement expriment sa satisfaction dans le quartile des plus faibles revenus (contre 58% pour le quartile de revenu le plus élevé). Près de 57% des ménages du premier quartile mettent en exergue la grande précarité de leurs conditions. Il convient toutefois de noter que 43% des ménages de ce dernier quartile ne s'estiment pas pauvres selon l'approche subjective.

De manière générale, les conditions de vie sont loin d'être satisfaisantes dans la capitale puisque, même chez le quartile des plus riches du point de vue monétaire, 19% déclarent éprouver des difficultés dans leur quotidien, auxquels s'ajoutent 23% qui ressentent une certaine vulnérabilité.

D'autres facteurs qui ne sont pas liés au 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 l'agglomération ou dans le pays (niveau de développement des infrastructures, sécurité, stabilité politique, état de la démocratie, etc.) influe également sur la perception de bien-être. Les critères implicites pour apprécier la situation des ménages s'avèrent sensiblement différents selon le sexe de l'individu enquêté. Les hommes affirment ainsi plus souvent que les conditions de vie de leur ménage sont difficiles (c'est le cas de 42% d'entre eux contre 32% chez les femmes), alors que les individus des deux sexes se répartissent de façon identique dans les différents quartiles de revenu.

Graphique P-1 : Appréciation du bien être subjectif du ménage selon le sexe de l'enquêté



Source : Enquête 1-2-3, module *Multiplés Dimensions de la Pauvreté*, 2001, INSD.

Notons par ailleurs que 43% des ménages dont le chef travaille dans l'informel estiment mener une vie difficile. Ils sont 55% chez les ménages dirigés par des femmes de l'informel à avoir le même sentiment contre 40% pour les ménages dirigés par un chef de sexe masculin exerçant dans l'informel. Mais de manière générale, les ménages dirigés par les femmes ne se distinguent pas des autres catégories de ménages quant à l'appréciation subjective de leurs conditions. Une analyse plus approfondie recoupant les caractéristiques objectives des ménages avec leurs perceptions est nécessaire pour déterminer précisément si un groupe spécifique d'individus est plus enclin ou non à se sentir pauvre d'un point de vue subjectif, indépendamment des critères habituellement retenus pour cerner la pauvreté.

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'ils considèrent vitaux et de s'exprimer sur leur niveau de satisfaction.

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

Globalement, les besoins considérés comme vitaux par plus de la moitié de la population de chaque quartile de revenu sont par ordre d'importance :

- Pouvoir se soigner quand on est malade;
- Avoir un logement (en tant que locataire ou propriétaire)
- Avoir accès à l'eau ;
- Avoir un travail stable et durable ;
- Pouvoir envoyer les enfants à l'école ;
- Avoir un moyen de transport personnel (moto, vélo, etc.).

D'autres besoins viennent s'y ajouter si on retient les items pour lesquels il y a au moins un quartile de revenu ou la majorité de la population juge les besoins correspondants indispensables :

- Pouvoir s'occuper de son corps (savons, coiffeurs, etc.) ;
- Un bon repas les jours de fête;
- Avoir accès à l'électricité ;
- Avoir un poste radio ;
- Prendre trois repas par jour (tous les jours);
- Ne pas avoir trop d'enfants (maîtrise de la fécondité) ;

Notons au passage 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 radio – que 48% des Ouagalais considèrent comme indispensable – constitue toutefois un critère peu souvent considéré. Le poste radio permet d'avoir accès à l'information et d'éviter un sentiment d'isolement qui est considéré comme une forme de pauvreté.

Tableau P-8 : Les besoins vitaux d'après la population selon le quartile de revenu

N)	% de ceux qui considèrent que c'est indispensable	1er quartile	2e quartile	3e quartile	4e quartile	ensemble
1	- Pouvoir se soigner quand on est malade	86,5	83,9	89,2	88,2	86,9
2	- Avoir un logement (en tant que locataire ou propriétaire)	83,3	81,2	87,2	83,9	84,0
3	- Avoir accès à l'eau	79,8	76,9	82,7	83,0	80,6
4	- Avoir un travail stable et durable	72,0	66,2	73,6	79,8	72,9
5	- Pouvoir envoyer les enfants à l'école	72,0	66,2	73,6	79,8	72,9
6	- Avoir un moyen de transport personnel (moto, vélo, etc.)	58,8	55,0	63,8	68,5	61,5
7	- Pouvoir s'occuper de son corps (savons, coiffeurs, etc.)	46,3	47,0	49,6	58,2	50,2
8	- Prendre trois repas par jour tous les jours	51,4	48,4	52,3	50,3	50,6
9	- Un bon repas les jours de fête (dimanche, cérémonie, etc.)	48,5	47,2	53,5	49,6	49,7
10	- Avoir accès à l'électricité	44,6	42,2	51,3	60,0	49,5
11	- Avoir un poste de radio	43,7	40,2	50,6	56,4	47,5
12	- Pouvoir prendre le taxi en cas de nécessité (cas d'urgence)	44,8	42,6	46,6	47,0	45,2
13	- Pouvoir acheter des produits d'entretien (savon, cire, etc.)	43,0	38,6	45,3	49,7	44,1
14	- Ne pas avoir trop d'enfants (maîtrise de la fécondité)	40,2	34,3	41,8	52,8	42,2
15	- Avoir plusieurs vêtements pour se changer	39,5	36,7	41,2	47,3	41,1
16	- Avoir plusieurs paires de chaussures (au moins deux)	37,0	33,9	38,1	41,8	37,7
17	- Manger des céréales ou tubercules tous les jours	36,6	35,4	40,8	35,4	37,1
18	- Manger des légumes tous les jours	33,6	34,3	37,3	35,8	35,3
19	- Manger de la viande ou du poisson tous les jours	30,2	31,1	37,3	41,0	34,9
20	- Avoir des tables et des lits dans la maison	28,8	26,0	34,3	38,5	31,9
21	- Pouvoir acheter un poste de télévision	27,5	24,8	34,0	38,2	31,1
22	- Avoir un logement spacieux (loué ou non)	25,4	24,8	28,3	30,8	27,3
23	- Pouvoir prendre le bus (ou équivalent) pour aller travailler	23,8	24,1	29,1	31,5	27,1
24	- Ne pas travailler nuit et jour	22,4	22,8	23,4	28,8	24,7
25	- Prendre des vacances une fois par an (voyage)	19,6	21,3	25,3	32,7	24,7
26	- Pouvoir offrir des cadeaux quand il le faut	20,2	22,0	25,0	25,4	23,6

Source : Enquête 1-2-3, module *Multiplés Dimensions de la Pauvreté*, 2001, INSD.

Par ailleurs, le phénomène d'attribution des préférences ou d'autolimitation des aspirations souvent observé chez les plus démunis est clairement établi. Pour la quasi-totalité des items considérés, le pourcentage d'individus qui les classe comme indispensables augmente avec le quartile de revenu. A titre d'illustration, avoir un moyen de transport personnel est jugé indispensable pour 59% du quartile le plus pauvre contre 69% pour le quartile le plus riche du point de vue monétaire. La différence d'appréciation est également importante pour certains besoins comme le fait de pouvoir prendre soin de son corps ou l'accès à l'électricité classés comme vitaux respectivement pour 58% et 60% du quartile le plus élevé alors qu'ils « ne sont que » 46% et 45% chez les plus pauvres à considérer ces services comme indispensables.

Certains besoins comme le fait de « ne pas avoir trop d'enfant », d'« avoir accès à l'électricité » ou d'« avoir une radio » que la majorité des plus riches estiment comme indispensables (respectivement 53%, 60% et 56%) ne font pas partie des besoins minimum pour la majorité des individus du quartile de revenu le plus faible (seulement 40%, 45% et 44% les considèrent essentiels).

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

- l'accès à l'électricité apparaît relativement plus indispensable pour les riches (le quartile des plus favorisés en termes de revenu qui le classe en septième position) que pour les pauvres (qui le classe en onzième position);
- De même, maîtriser la fécondité est relativement plus important pour ceux appartenant au quartile de revenu le plus élevé ;
- A l'inverse, pouvoir prendre un taxi en cas de nécessité ou encore pouvoir avoir un bon repas les jours de fêtes sont nettement mieux classés par les ménages du premier quartile de revenu par rapport à ceux du quatrième, plus riche (respectivement 10^{ème} rang contre 15^{ème} et 8^{ème} rang contre 13^{ème}).

Nous avons évoqué plus haut la possibilité d'une différence entre les hommes et les femmes dans le choix des critères pour l'appréciation des conditions de vie de leurs ménages. Mais globalement, les besoins considérés comme vitaux sont identiques pour les deux sexes. Les hommes se distinguent toutefois par des consensus un peu plus massifs sur l'importance de certains besoins comme le fait de disposer d'un moyen de déplacement personnel (57% des femmes contre 64% des hommes soulignent son caractère essentiel), d'avoir une radio (50% contre 43%), d'avoir un logement spacieux (respectivement 64% et 60%). Contrairement à la conception populaire qui reconnaît la femme comme la championne des soins de beauté et par conséquent attacherait une place importante à ceux-ci, les données de l'enquête montrent qu'aussi bien chez les hommes que chez les femmes, près de la moitié jugent les soins du corps essentiels (respectivement 50% et 51%). Cela signifie que même si les hommes ne sont pas de grands consommateurs des produits ou services pour le soin du corps, ils jugent que les membres du ménage (y compris les femmes) devraient pouvoir satisfaire leurs besoins en la matière.

Tableau P-9 : Les besoins vitaux selon le sexe de l'individu enquêté

% pourcentage de ceux qui considèrent que c'est indispensable	Homme	Femme	Ensemble
- Avoir un travail stable et durable	72,5	70,4	71,7
- Avoir un moyen de transport personnel (motocyclette, bicyclette)	64,1	57,3	61,6
- Prendre trois repas par jour tous les jours	51,9	48,3	50,6
- Pouvoir s'occuper de son corps (savons, coiffeurs, etc.)	49,7	51,2	50,2
- Un bon repas les jours de fête (dimanche, cérémonie, etc.)	49,7	49,6	49,7
- Avoir accès à l'électricité	49,3	49,6	49,4
- Avoir un poste de radio	50,4	42,6	47,6
- Pouvoir prendre le taxi en cas de nécessité (cas d'urgence)	47	42,3	45,3
- Pouvoir acheter des produits d'entretien (savon, cire, etc.)	43,5	45,3	44,1
- Ne pas avoir trop d'enfants (maîtrise de la fécondité)	42,8	41,3	42,3
- Avoir plusieurs vêtements pour se changer (au moins deux)	41,3	40,9	41,1
- Avoir plusieurs paires de chaussures (au moins deux)	38	37,2	37,7
- Manger des céréales ou tubercules tous les jours	37,4	36,6	37,1
- Manger des légumes tous les jours	34,8	36,3	35,4
- Manger de la viande ou du poisson tous les jours	33,7	37,1	35
- Avoir des tables et des lits dans la maison	32,5	30,7	31,8
- Pouvoir acheter un poste de télévision	31,8	30	31,1
- Avoir un logement spacieux (loué ou non)	29	24,8	27,5
- Pouvoir prendre le bus (ou équivalent) pour aller travailler	27,4	26,7	27,2
- Prendre des vacances une fois par an (voyage)	25,9	22,7	24,8
- Ne pas travailler nuit et jour	25	23	24,3
- Pouvoir offrir des cadeaux quand il le faut	23,8	22,2	23,2

Source : Enquête 1-2-3, module *Multiplés Dimensions de la Pauvreté*, 2001, INSD.

La satisfaction des besoins minimum

Concernant chacun des besoins fondamentaux retenus, 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).

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 chacun des 8 besoins considérés comme vitaux⁵ par la majorité de la population, ceux qui ne s'estiment pas du tout satisfaits représentent globalement entre 6% et 18% selon l'item retenu. Parmi les 6 critères jugés les plus importants (par plus de 60% de la population), les conditions en termes d'accès aux soins et de moyens de transport sont problématiques (respectivement 14% et 18% ne sont « pas du tout satisfaits » ; et dans l'ensemble 54% et 59% ne sont « pas satisfaits », avec des pourcentages s'élevant à 67% et 71% pour le quartile des plus faibles revenus).

De manière plus générale, sur l'ensemble des items, la possibilité de profiter des loisirs ou des vacances se révèle être très limitée. Un tiers des Ouagalais manifestent leur extrême insatisfaction dans ce domaine, et dans l'ensemble 67% sont globalement insatisfaits. Le pourcentage est particulièrement élevé pour le quartile des plus démunis avec près de trois quarts de mécontents concernant les loisirs. Cet item représente en effet un luxe dans un pays pauvre où les citoyens dans leur grande majorité peinent à épargner pour faire face aux risques de la vie comme nous le verrons plus loin. L'insatisfaction de la population dans ce domaine se comprend aisément compte tenu de l'impossibilité de financer un tel projet en raison de la faiblesse du niveau des revenus.

Parallèlement, un individu sur deux se déclare non satisfait de sa condition en matière d'accès à l'eau (12% ne sont pas du tout satisfaits) et en termes de niveau de vie, là encore les plus démunis sur le plan monétaire sont les plus insatisfaits (60% pour le premier quartile de revenu contre 31% pour le quatrième).

Enfin, on mesure l'ampleur de la pauvreté lorsqu'on s'intéresse à la satisfaction de la population vis-à-vis de son alimentation : près de 40% ne sont pas satisfaits du nombre de repas par jour et près de la moitié est insatisfaite également de la composition de l'alimentation en légumes et viande/poisson.

Si les besoins considérés comme vitaux ne changent pas suivant le sexe de l'individu enquêté, les degrés de satisfaction varient sensiblement (voir tableau P-11). Le fait que les niveaux d'exigence sont plus élevés chez les hommes se confirme étant donné qu'ils sont plus nombreux à se déclarer insatisfaits sur un certain nombre d'aspects de la vie de leur ménage. La différence en termes

⁵ Liste des besoins considérés comme vitaux : 1-Nombre de repas par jour ; 2-Votre logement ; 3-Accès à l'eau ; 4-Accès à l'électricité ; 5-Soins, médicaments en cas de maladie ; 6-Propreté, soins du corps(savons, coiffeurs) ; 7-Moyens de transport utilisé ; 8-Education des enfants.

d'appréciation est surtout marquée concernant la consommation de légume (53% des hommes expriment leur insatisfaction contre 41% chez les femmes) ainsi que pour le nombre de repas servis par jour (42% d'insatisfaits chez les hommes contre 33% chez les femmes). Il n'y a que la satisfaction vis-à-vis du moyen de transport qui enregistre une plainte plus forte au niveau des femmes qui sont à la tête des ménages (32% des ménages dirigés par les femmes ne possèdent aucun moyen de déplacement contre seulement 10% des ménages dirigés par les hommes).

Tableau P-10 : Les besoins non satisfaits suivant le quartile de revenu

<i>% de ceux qui sont non satisfaits</i>	1^{er} quartile	2^e quartile	3^e quartile	4^e quartile	Ensemble
<u>Alimentation</u>					
- Nombre de repas par jour pour vous et votre ménage*	57,5	44,2	34,4	21,9	39,3
dont pas du tout satisfait	11,7	7,5	2,7	2,2	6,0
- Consommation de céréales / tubercules par jour	57,7	50,8	37,3	21,2	41,8
dont pas du tout satisfait	9,6	9,5	3,9	2,2	6,3
- Consommation de légumes par jour	59,4	57,6	47,1	30,1	48,6
dont pas du tout satisfait	14,0	13,3	6,1	3,3	9,2
- Consommation de viande ou de poisson par jour	65,9	63,6	47,6	28,9	51,6
dont pas du tout satisfait	16,8	14,0	8,2	4,5	10,9
- Repas les jours de fête (dimanche, cérémonie, etc.)	37,2	29,4	19,6	15,3	25,4
dont pas du tout satisfait	5,0	3,7	2,4	3,2	3,6
<u>Habillement</u>					
- Vêtements pour vous et pour votre ménage	60,0	59,0	45,2	26,5	47,8
dont pas du tout satisfait	10,2	7,3	4,7	2,5	6,2
- Chaussures pour vous et votre ménage	61,7	57,8	48,4	28,2	49,1
dont pas du tout satisfait	10,9	7,2	5,2	2,5	6,5
<u>Logement</u>					
- Votre logement (loué ou non) **	48,1	38,7	43,7	31,8	40,6
dont pas du tout satisfait	10,5	10,9	10,6	5,4	9,4
- Accès à l'eau **	60,2	61,3	55,3	31,3	52,2
dont pas du tout satisfait	13,5	12,3	13,0	9,4	12,1
- Accès à l'électricité *	72,8	66,6	54,3	27,2	55,3
dont pas du tout satisfait	34,0	36,1	31,5	12,9	28,7
- Les meubles de la maison	72,9	73,5	64,1	40,9	63,0
dont pas du tout satisfait	24,6	25,0	20,02	7,5	19,3
- Les produits d'entretien (savon, cire, etc.)	53,2	43,2	33,3	23,3	38,3
dont pas du tout satisfait	10,2	8,7	4,8	2,7	6,6
<u>Santé, soins du corps</u>					
- Soins, médicaments en cas de maladie **	66,8	62,8	51,3	34,0	53,8
dont pas du tout satisfait	20,2	15,4	12,0	6,5	13,5
- Propreté, soins du corps (savons, coiffeurs, etc.) *	49,0	36,7	31,2	18,1	33,8
dont pas du tout satisfait	7,7	6,4	4,8	1,4	5,1
<u>Transports</u>					
- Moyens de transports utilisés*	71,3	67,3	55,7	41,1	59,0
dont pas du tout satisfait	28,7	17,0	15,9	8,7	17,6
<u>Education et loisirs</u>					
- Education des enfants **	49,3	48,7	33,4	17,1	37,2
dont pas du tout satisfait	13,1	8,9	7,8	3,3	8,3
- Loisirs (ou vacances) pour vous et votre ménage	74,5	73,1	66,7	51,5	66,5
dont pas du tout satisfait	38,1	40,9	34,7	16,2	32,6
<u>Relations</u>					
- Relations avec la famille et les amis	20,7	15,8	12,7	11,2	15,1
dont pas du tout satisfait	4,0	1,4	1,7	1,8	2,2
- Aide aux parents en difficulté	75,1	69,1	65,6	49,2	64,8
dont pas du tout satisfait	35,2	28,7	21,9	64,8	24,8

Source : Enquête 1-2-3, module *Multiplés Dimensions de la Pauvreté*, 2001, INSD.

** considérés comme des besoins vitaux par trois quarts de la population. * considérés comme vitaux par 50% de la population.

Tableau P-11 : Les besoins non satisfaits dans le ménage suivant le sexe de l'individu

<i>% de ceux qui sont non satisfaits</i>	Homme	Femme	Ensemble
<u>Alimentation</u>			
- Nombre de repas par jour pour vous et votre ménage*	43,2	32,5	39,3
dont pas du tout satisfait	6,7	5,0	6,1
- Consommation de céréales / tubercules par jour	45,4	35,5	41,8
dont pas du tout satisfait	6,9	5,2	6,3
- Consommation de légumes par jour	52,6	41,4	48,6
dont pas du tout satisfait	10,2	7,5	9,2
- Consommation de viande ou de poisson par jour	54,2	46,9	51,6
dont pas du tout satisfait	12,3	8,4	10,9
- Repas les jours de fête (dimanche, cérémonies etc.)	27,5	21,7	25,4
dont pas du tout satisfait	4,2	2,6	3,6
<u>Habillement</u>			
- vêtement pour vous et votre famille	48,3	47,0	47,8
dont pas du tout satisfait	7,6	3,7	6,2
- chaussures pour vous et votre famille	50,4	47,1	49,2
dont pas du tout satisfait	7,9	4,0	6,5
<u>Logement</u>			
- Votre logement (loué ou non) **	44,1	35,9	40,6
dont pas du tout satisfait	10,9	8,1	9,4
- Accès à l'eau **	52,7	44,2	52,1
dont pas du tout satisfait	12,8	3,9	12,1
- Accès à l'électricité *	55,4	54,7	55,2
dont pas du tout satisfait	29,3	27,5	28,6
- Les meubles de la maison *	64,7	59,8	62,9
dont pas du tout satisfait	20,6	17,1	19,3
- Les produits d'entretien (savon, cire, etc.)	47,8	48,3	53,9
dont pas du tout satisfait	14,9	11,2	13,5
<u>Santé, soins du corps</u>			
- Soins, médicaments en cas de maladie **	57,1	48,3	53,9
dont pas du tout satisfait	14,9	11,2	13,5
- Propreté, soins du corps (savons, coiffeurs, etc.)	35,7	30,3	33,8
dont pas du tout satisfait	6,4	2,7	5,1
<u>Transport</u>			
- Moyens de transports utilisés*	57,6	67,7	59,0
dont pas du tout satisfait	16,3	26,2	17,6
<u>Education</u>			
- Education des enfants **	38,5	34,7	37,1
dont pas du tout satisfait	8,8	7,5	8,3
- Loisirs (ou vacances) pour vous et votre ménage**	67,0	63,0	66,5
dont pas du tout satisfait	32,8	31,1	32,6
<u>Relations</u>			
- Relations avec la famille et les amis	16,3	13,3	15,2
dont pas du tout satisfait	2,6	1,6	2,2
- Aide aux parents en difficulté	65,1	64,5	64,9
dont pas du tout satisfait	25,2	24,1	24,8

Source : Enquête 1-2-3, module *Multiplés Dimensions de la Pauvreté*, 2001, INSD.

. ** considérés comme des besoins vitaux par trois quarts de la population. * considérés comme vitaux par deux tiers de la population. Nous n'avons retenu ici que les besoins vitaux et ceux pour lesquels les différences entre homme et femme sont notoires.

Si on définit maintenant la pauvreté par le cumul des privations relativement aux 10 besoins essentiels (hors travail, radio, maîtrise de la fécondité). 15% de la population est loin du seuil minimum selon leur propre estimation pour une vie décente concernant au moins trois aspects de leur quotidien. Près de 40% manifestent leur insatisfaction (entière ou relative) pour 6 types de besoins ou plus. Enfin, 14% seulement des individus échappent à toute forme d'insatisfaction (27% pour le quartile des riches et 8% pour le quartile des plus démunis en termes de revenu).

Tableau P-12 : Cumul des besoins « pas du tout satisfaits » ou « non satisfaits » suivant le quartile de revenu

% de ceux qui se déclarent « pas du tout satisfaits » pour :	1 ^{er} quartile	2 ^e quartile	3 ^e quartile	4 ^e quartile	Ensemble
0 item (parmi les besoins minimum)	45,7	49,6	51,0	70,6	54,2
1 item (parmi les besoins minimum)	18,1	21,1	23,8	16,0	19,2
2 items	12,6	11,3	12,3	7,2	10,9
3 items ou plus	23,6	18,0	12,9	6,2	15,2
Total	100	100	100	100	100
% de ceux qui se déclarent « non satisfaits » pour :	1 ^{er} quartile	2 ^e quartile	3 ^e quartile	4 ^e quartile	Total
0 item (parmi les besoins minimum)	7,6	7,7	13,8	27,5	14,1
1 ou 2 items (parmi les besoins minimum)	10,4	14,4	17,3	28,6	17,6
3 à 5 items	26,0	28,7	33,7	26,4	28,7
6 à 7 items	19,9	22,8	16,2	10,3	17,3
8 items ou plus	36,1	26,4	19,0	7,2	22,2
Total	100	100	100	100	100

Source : Enquête 1-2-3, module *Multiples Dimensions de la Pauvreté*, 2001, INSD.

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 pauvres, par exemple, ceux dont le revenu est inférieur à la demi-moyenne ou la demi-médiane de l'ensemble 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 inégalités se sont accrues. A titre d'exemple, lorsqu'on multiplie tous les revenus par deux, le pourcentage de pauvre demeure le même.

Pour la capitale burkinabé, l'analyse est faite sur la base des quintiles et il s'avère que plus de 27% des individus estiment faire partie du quintile des plus pauvres dans la ville. Au sein du quartile des plus démunis du point de vue monétaire, ils sont 46% à considérer qu'ils figurent dans les 20% les plus pauvres d'un point de vue relatif. En fait, la grande partie des Ouagalais (41%) pense qu'ils sont moyennement pauvres. Enfin, près de 48% des individus du quartile des plus riches (en terme de revenu) ne se sentent ni plus favorisés ni défavorisés par rapport à la moyenne et 34% se classent parmi les moyennement pauvres.

Tableau P-13 : La pauvreté relative selon le niveau de revenu

% de ceux qui estiment faire partie:	1 ^{er} quartile	2 ^e quartile	3 ^e quartile	4 ^e quartile	ensemble
Des 20% les plus pauvres dans la ville	45,5	34,8	20,5	8,3	27,4
Des 20% moyennement pauvres	39,4	46,4	45,2	34,1	41,3
des 20% dans la moyenne	14,4	17,7	32,1	47,6	27,9

Source : Enquête 1-2-3, module *Multiplés Dimensions de la Pauvreté*, 2001, INSD.

Ces constats ne sont pas très encourageants puisqu'ils révèlent apparemment que les inégalités entre ceux qui sont très riches et la grande majorité (69% se classant parmi les 40% les plus pauvres) influent sur la perception de la population de sa situation. Le fait que les plus favorisés ne réalisent pas que leur niveau de vie est meilleur relativement à l'ensemble peut être problématique (90% des ménages du quatrième quartile ne considèrent pas que leur niveau de vie est supérieur à la moyenne). Ce fait témoigne aussi bien d'une faible connaissance de la réalité en vigueur que de l'ampleur de la pauvreté absolue dans la capitale. Les ménages les plus aisés en termes relatifs éprouvant également des difficultés dans leur quotidien ont du mal à imaginer qu'ils sont privilégiés par rapport aux autres.

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 de plus privilégiée. 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 arrivent 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-14 : 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
Arrive à mettre pas mal d'argent de côté	0,1	0,1	0,2	1,4	0,5
Arrive à mettre un peu d'argent de côté	6,1	9,1	17,3	29,9	15,5
Arrive tout juste à l'équilibre	52,7	58,4	55,5	49,1	54,0
Obligé de tirer sur ses réserves	13,8	13,3	10,3	9,2	11,7
Obligés de s'endetter	27,4	19,1	16,6	10,4	18,4
Revenu < au revenu estimé minimum (MIQ)	79,3	37,4	23,4	12,8	38,2

Source : Enquête 1-2-3, module *Multiplés Dimensions de la Pauvreté*, 2001, INSD.

Une fois encore, l'ampleur de la pauvreté dans la capitale ne fait aucun doute avec le constat d'un endettement inévitable pour 18% des Ouagalais. L'obligation de s'endetter se réduit au fur et à mesure qu'on évolue vers les revenus les plus élevés. Ce sont les plus pauvres qui soulignent le plus leur obligation de recourir à un endettement pour couvrir leurs besoins. Moins de 1% seulement des Ouagalais arrivent à constituer une épargne consistante. La grande majorité (54%) arrive tout juste à maintenir l'équilibre.

La vulnérabilité

La notion de vulnérabilité a déjà été évoquée précédemment. Elle constitue une des dimensions de la pauvreté. En fait, différents indicateurs peuvent être retenus pour saisir 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 leurs niveaux de vie d'autre part.

On trouve un pourcentage relativement élevé d'individus (35%) déclarant que les revenus de leurs ménages sont très instables et qui vivent ainsi dans un climat d'incertitude. Le pourcentage correspondant est de 54% pour le quartile des plus démunis. Même pour le quartile le plus riche, un individu sur cinq estime que la stabilité de ses revenus n'est pas assurée. Il convient de souligner que les ménages dirigés par des femmes souvent considérés *a priori* comme plus vulnérables ne se distinguent pas significativement de l'ensemble en matière d'instabilité des ressources (37% de ces femmes chef de ménage déclarent qu'elles ont un revenu très instable contre 35% chez les hommes). En revanche, ces ménages semblent plus touchés, de l'avis de leurs chefs, par une dégradation de leur revenu entre 2000 et 2001 (50% des ménages dont le chef est une femme contre 44% de ceux dirigés par des hommes).

Tableau P-15 : Insécurité et vulnérabilité suivant le quartile de revenu

%	1 ^{er} quartile	2 ^e quartile	3 ^e quartile	4 ^e quartile	Total
<i>Instabilité du revenu suivant l'appréciation de l'individu</i>					
Revenu très instable	53,5	38,0	29,5	19,5	35,2
Dégradation du niveau de vie du ménage	60,1	51,6	40,0	28,3	45,1
Amélioration du niveau de vie	16,3	17,0	23,0	30,9	21,8
Solde d'opinion (amélioration - dégradation) pour le ménage	-43,8	-34,6	-17,0	2,6	-23,3
Solde d'opinion sur niveau de vie moyen dans la ville	-17,9	-21,8	-22,9	-34,3	-24,2

Source : Enquête 1-2-3, module *Multiplés Dimensions de la Pauvreté*, 2001, INSD.

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. Toutefois, ils sont moins enclins à juger négativement l'évolution du niveau de vie dans la ville. Il est ainsi probable que compte tenu de leur vulnérabilité, ils soient victimes de chocs économiques qui n'affectent pas les ménages plus riches. D'ailleurs, on peut noter que l'appréciation des chefs de ménages appartenant au quartile des revenus les plus élevés (quatrième quartile) de l'évolution de leur niveau de vie ne va pas dans le même sens que leur jugement de l'évolution de la situation globale de la ville.

1.4. 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 Ouagalais sur la stratégie de lutte contre la pauvreté mise en

œuvre dans le pays et la manière dont ils ont été impliqués dans le processus de définition et de suivi de ces politiques.

Le caractère prioritaire de la réduction de la pauvreté

En premier lieu, le choix de placer aujourd'hui la lutte contre la pauvreté au centre des stratégies de développement aurait pu ne pas être approuvé par toute la population et une certaine résistance de la part des plus riches. Mais les résultats de l'enquête révèlent qu'il n'en est rien. Le consensus est massif avec 93% des habitants de la capitale qui s'accordent sur le caractère prioritaire de la réduction de la pauvreté. Le fait que le pourcentage est quasiment 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. Cela légitimise la politique de lutte contre la pauvreté engagée de manière explicite depuis 2000 avec l'adoption d'un Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP).

Les pouvoirs publics devraient plus prendre en compte les préoccupations réelles de la population dans le cadre du CLSP, ce qui suppose une plus grande participation de ces dernières dans l'élaboration des politiques de lutte contre la pauvreté (CLSP).

Tableau P-16 : 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
Opinion sur le thème de la pauvreté					
Estime lutte contre la pauvreté prioritaire	94,5	91,1	95,2	95,1	93,3
Opinion sur efficacité des politiques					
Politique de lutte efficace ou à peu près efficace	53,8	51,8	53,0	48,3	51,7
Dont efficace et orientation claire	18,2	17,3	16,5	17,3	17,3
Politique non efficace	46,2	48,2	47,0	51,7	48,3
Information et participation					
Informé sur le DSRP	15,6	13,5	26,2	41,3	24,1
A participé à l'élaboration du DSRP	0,9	1,1	1,8	5,4	2,3

Source : Enquête 1-2-3, module *Multiplés Dimensions de la Pauvreté*, 2001, INSD.

Des interrogations sur l'efficacité des politiques

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 la moitié de la population Ouagalaise estime que ces dernières donnent quelques résultats. Mais ils ne sont que 17% à être réellement convaincus de l'efficacité des politiques. Le diagnostic apparaît d'autant plus inquiétant lorsqu'on constate que même les plus pauvres – censés être les principaux bénéficiaires des politiques – ne se démarquent pas de l'ensemble de la population sur son jugement quant à l'efficacité des politiques de lutte contre la pauvreté. Soulignons aussi que les hommes et les femmes ne se distinguent pas non plus dans leur jugement des politiques.

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.

Une participation limitée de la population

Le verdict des habitants de la capitale 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 CSLP ou de l'ignorance même des actions qui sont menées en leur faveur dans le cadre des politiques définies dans celui-ci.

Pourtant, comme nous l'avons déjà souligné, la participation est mise en avant comme un des principes de base des CSLP 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'agissait d'une première expérience (au moment de l'enquête en 2001⁶) – pourraient expliquer le fait que 2% seulement des habitants de la capitale ont été directement impliqués dans l'élaboration du CSLP. Mais le constat révèle l'importance des lacunes dans la pratique relativement aux objectifs de l'initiative CSLP. Notons sur ce point que les femmes ont été encore moins sollicitées dans le processus que les hommes (1% des femmes contre 2,5% des hommes). Il faut cependant relativiser ce constat compte tenu du fait que la société civile est partie prenante du processus et représente la population aux côtés des Autorités. Il est peu probable que tous les citoyens puissent individuellement être associés directement au processus d'élaboration du CSLP.

La faiblesse de l'effort consenti en termes de communication pour informer sur le CSLP est encore moins compréhensible compte tenu du principe de transparence qui est moins difficile à mettre en œuvre. Moins de 24% estiment être informés sur le processus d'élaboration du CSLP (25% chez les hommes et 20% chez les femmes), alors que 86% de la population déclarent suivre les nouvelles, 40% les suivant régulièrement.

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 considérées) et à rendre plus visibles les actions menées en faveur des populations.

Conclusion

Pour conclure ce chapitre explorant les caractéristiques de la pauvreté et l'efficacité des politiques, 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 (tableau P-17). En particulier, l'insertion dans les réseaux d'aide et de soutien - et dans une moindre mesure l'insertion dans les associations - ne présente pas de corrélation significative avec les autres formes de la pauvreté.

Ce constat plaide pour la mise en œuvre 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.

⁶ Le CSLP du Burkina Faso a été révisé en 2003 avec une plus grande implication de la société civile et des régions.

Tableau P-17 : Corrélation entre les différents indicateurs objectifs

	Revenu du ménage / tête	Niveau de patrimoine	Condition de logement	Niveau de capital humain	Insertion sociale	Diversité types d'aide potentielle
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	1

Source : Enquête 1-2-3, module *Multiplés Dimensions de la Pauvreté*, 2001, INSD.

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.

II .MODULE GOUVERNANCE

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 à cette question théorique sur laquelle butte depuis toujours la science économique amis en revanche, nous tenterons de comprendre la perception des Ouagalais des services publics en nous appuyant sur les données collectées à travers l'*enquête 123* dans la capitale burkinabé.

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, à 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.

2.1 Indicateurs subjectifs : la perception des usagers

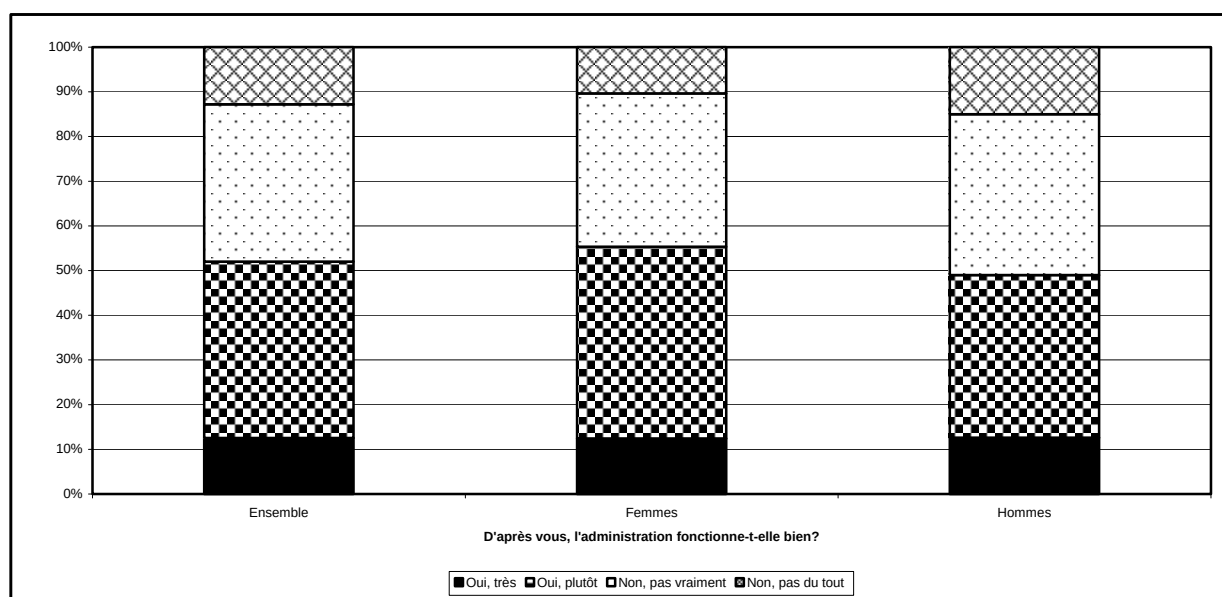
Fonctionnement de l'administration

Satisfaction des usagers des services publics...

Interrogée sur le fonctionnement de l'administration du pays en 2003, la population de la ville de Ouagadougou se répartit de façon quasi-équitable en deux grands groupes d'opinion. Le premier groupe qui est constitué de personnes estimant que l'administration fonctionne normalement représente 52% de la population. Cette catégorie est le regroupement de ceux qui sont **très satisfaits** du fonctionnement de l'administration (12%) et de ceux qui sont **plutôt satisfaits** (40%). Le second groupe représentant (48%) de la population regroupe les personnes **insatisfaites** (35%) et de celles **très insatisfaites** (13%) du fonctionnement de l'administration.

Suivant le genre, il apparaît que les femmes sont relativement plus satisfaites du fonctionnement de l'administration par rapport aux hommes (cf. graphique G.1). En effet, 55% de celles-ci ont une appréciation positive du fonctionnement de l'administration contre 49% des hommes. Les hommes sont plus radicaux quant au mauvais fonctionnement de l'administration. En effet, 15% d'entre eux estiment que l'administration ne fonctionne **pas bien du tout** contre 10% chez les femmes.

Graphique G-1 : Perception du fonctionnement de l'administration selon le genre en 2003

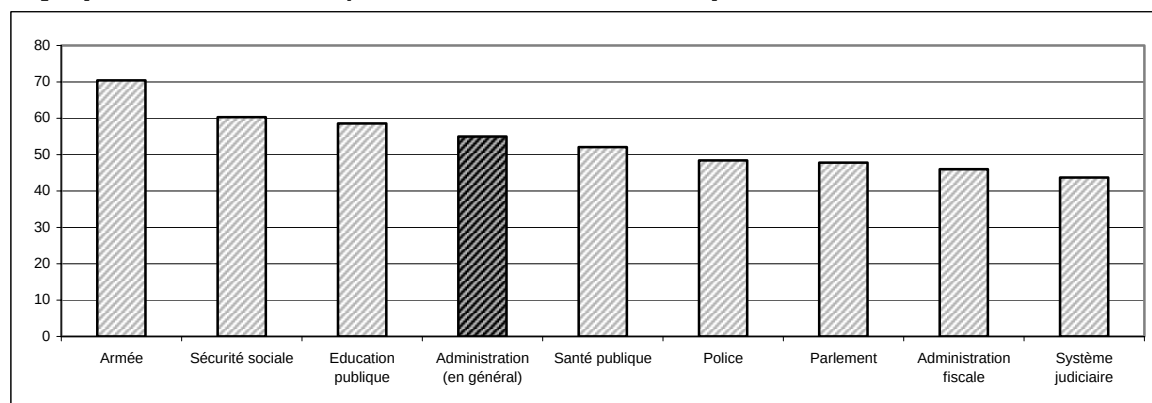


Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2003, INSD

La conséquence directe de cette opinion est le niveau de confiance peu satisfaisant que la population accorde aux institutions publiques. La confiance de la population de la ville de Ouagadougou à l'administration en général est relativement modeste (55%) et est à l'image de l'appréciation de celle-ci sur son fonctionnement (cf. graphique G.2). Logiquement, le diagnostic porté sur l'efficacité pèse sur le niveau de confiance à l'égard de l'administration. Ce dernier chute de 71% à 2% lorsqu'on passe de la majorité pour qui l'administration fonctionne très bien à la minorité de ceux qui pensent le contraire.

Cet indice synthétique cache cependant des disparités suivant le type d'administrations. Ainsi, l'armée, les organismes de sécurité sociale (CNSS, CARFO) et l'éducation publique arrivent en tête dans cet ordre, avec un indice de confiance de 70%, 60% et 59% respectivement. A contrario, pour des institutions telles que la police, l'administration fiscale et le système judiciaire cet indice se situe respectivement à 48%, 46% et 44%, soit les plus faibles de l'ensemble des institutions considérées. Dans ce palmarès, le parlement est plutôt mal classé (indice de confiance de 48%), un résultat en conformité avec le discrédit général de la classe politique (voir partie III- Démocratie). Sommes toutes, la population de Ouagadougou afficherait une grande confiance à l'armée contrairement à la justice à laquelle elle accorde un très faible crédit.

Graphique G-2 : Indices de confiance dans les institutions Publiques en 2003

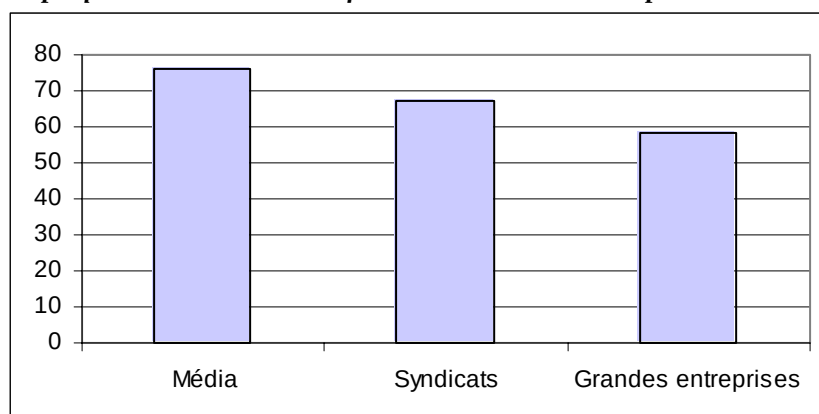


Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2003, INSD

En général, les institutions privées affichent un niveau de confiance plus élevé que celui de l'administration générale (cf. graphique G.3). Ainsi, aux yeux des Ouagalais, les médias, avec un indice de confiance de 76%, seraient les plus crédibles des institutions privées identifiées par l'enquête. Ils sont suivis des syndicats (67%) et enfin des grandes entreprises (58%).

En conclusion, toutes institutions confondues, les Ouagalais auraient le plus confiance dans les médias et accorderaient le moins de crédibilité au système judiciaire. De plus, le fait qu'aucune entité ne rassemble plus d'un tiers de très satisfaits donne une mesure des progrès à faire dans le renforcement institutionnel au Burkina Faso.

Graphique G-3 : Indices de confiance dans les institutions privées en 2003



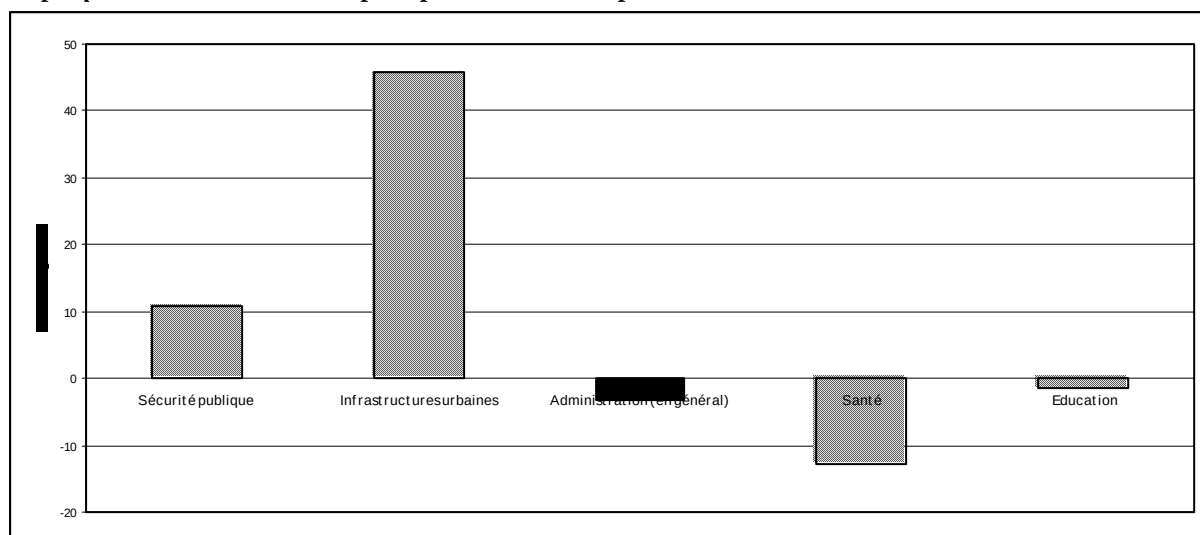
Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2003, INSD

Le regard porté sur l'administration est partagé par toutes les couches de la population. 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.

... et une perception mitigée de l'évolution de la situation...

En soi, le niveau de confiance dans l'administration est difficile à interpréter. Pour étalonner cet indicateur et 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 écoulée. Même si le niveau de confiance de la population de Ouagadougou en l'administration est globalement acceptable, il n'en demeure pas moins que la perception de la qualité de ses services est en baisse (cf. graphique G.4). En effet, le solde d'opinion sur la perception du fonctionnement de l'administration en général est légèrement négatif (- 3 points). Un constat similaire est fait en ce qui concerne spécifiquement les services de santé et d'éducation. *A contrario*, la sécurité publique et les infrastructures urbaines enregistreraient une très nette amélioration dans leur fonctionnement selon les Ouagalais. Les infrastructures urbaines avec un solde d'opinion de + 50 points ont enregistré la plus forte amélioration tandis que le système sanitaire a connu la plus forte détérioration (solde d'opinion de - 13 points).

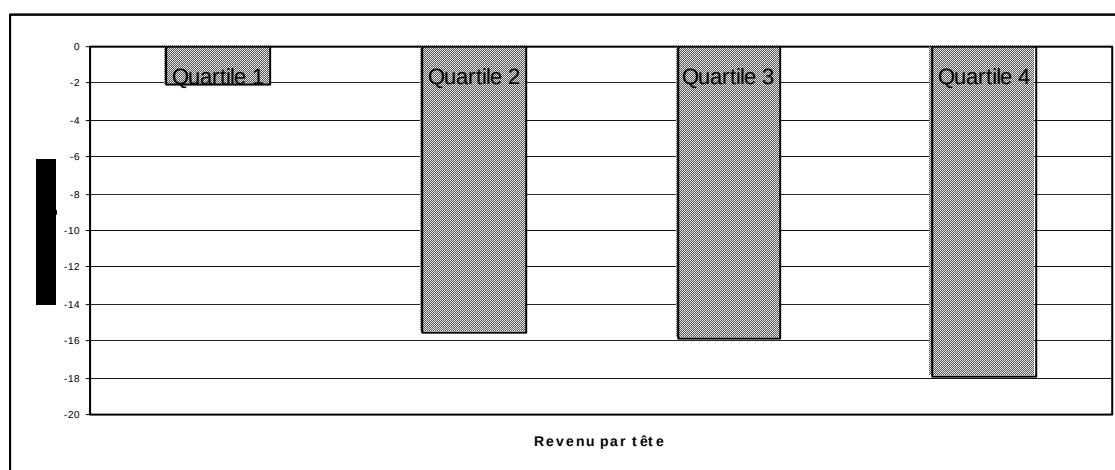
Graphique G-4 : Evolution de la perception des services publics entre 2002 et 2003



Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2003, INSD

Le sentiment de détérioration de la qualité des services du système sanitaire au niveau global se retrouve au niveau de tous les quartiles de revenu (cf. Graphique G.5). En effet, pour chacun de ces quartiles le solde d'opinion est négatif. Toutefois, ce sentiment est moins fort au niveau du 1^{er} quartile (-2 points) que les trois autres quartiles. Le quatrième quartile enregistre le sentiment de détérioration le plus fort (-18 points). Ces résultats interpellent les autorités à un redoublement d'efforts au niveau des services publics pour assurer des conditions d'accessibilité meilleures aux services de santé publics.

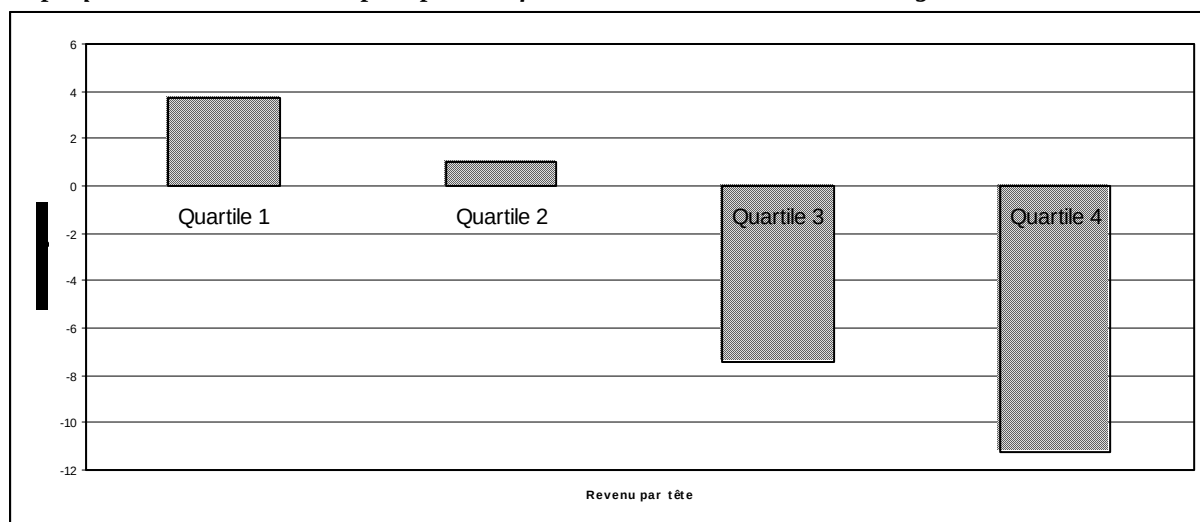
Graphique G-5 : Evolution de la perception du fonctionnement du système de santé publique entre 2002 et 2003



Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2003, INSD.

La détérioration annoncée plus haut sur le fonctionnement de l'administration en général est nuancée suivant les catégories de population (cf. Graphique 6). En effet, la qualité des services de l'administration en général serait en amélioration selon les populations du 1^{er} et 2^{ème} quartile. Le solde d'opinion se situe respectivement à + 4 points et à + 1 point pour le 1^{er} et le 2^{ème} quartile. A contrario la qualité des services est en détérioration dans les deux derniers quartiles (- 7 points pour le 3^{ème} quartile et - 11 points le 4^{ème} quartile).

Graphique G-6 : Evolution de la perception du fonctionnement de l'administration générale entre 2002 et 2003

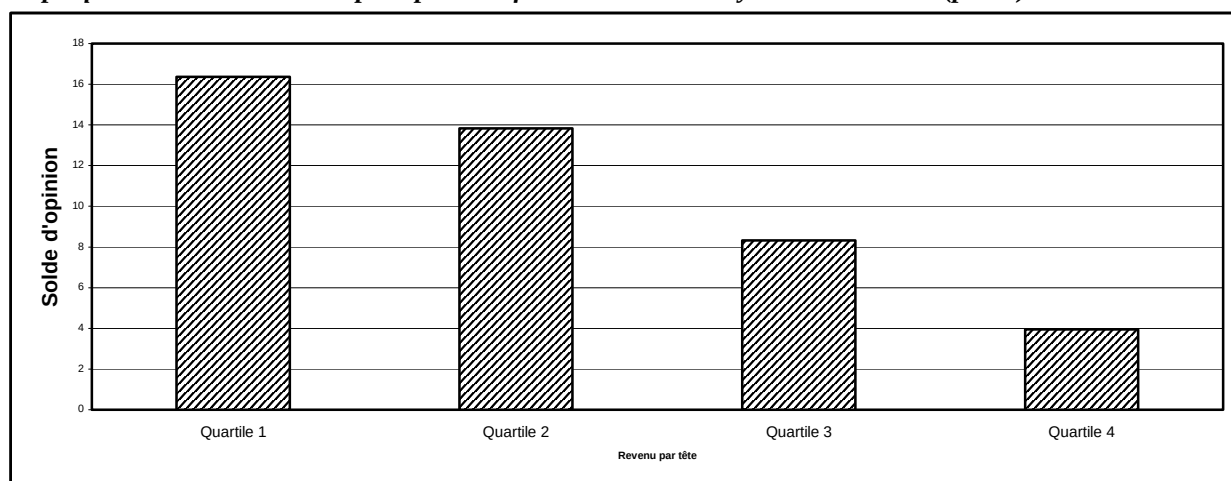


Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2003, INSD

L'amélioration constatée dans les services de sécurité publique est beaucoup plus perceptible au niveau des populations des deux premiers quartiles. En effet, le solde se situe respectivement à + 16 points et + 14 points pour le 1^{er} et le 2^{ème} quartile. Pour les deux derniers il se situe à + 8 points et + 4 points.

Toutes les couches de la population gardaient en 2003 le même optimisme de la situation sécuritaire avec un plus grand optimisme pour les couches les plus pauvres. Cela peut s'expliquer sans doute par une situation d'accalmie de l'insécurité constatée à cette période comparativement à l'année précédente (cf. Graphique G.7).

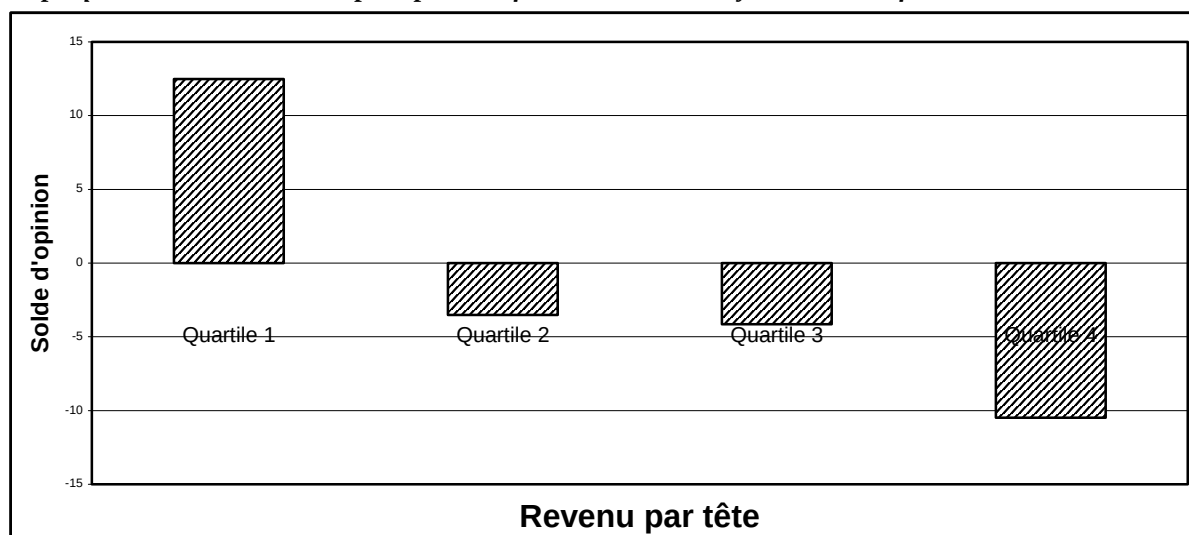
Graphique G-7: Evolution de la perception du fonctionnement du système de sécurité (police) entre 2002 et 2003



Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2003, INSD

La détérioration annoncée dans la qualité des services du système éducatif public serait due à l'opinion défavorable des populations des 3 derniers quartiles. En effet, pour ces derniers, le solde d'opinion est négatif contrairement au 1^{er} quartile où il est de + 12 points. Il se dégage donc que seuls les plus pauvres penchent pour une amélioration entre 2002 et 2003 (cf. graphique G.8).

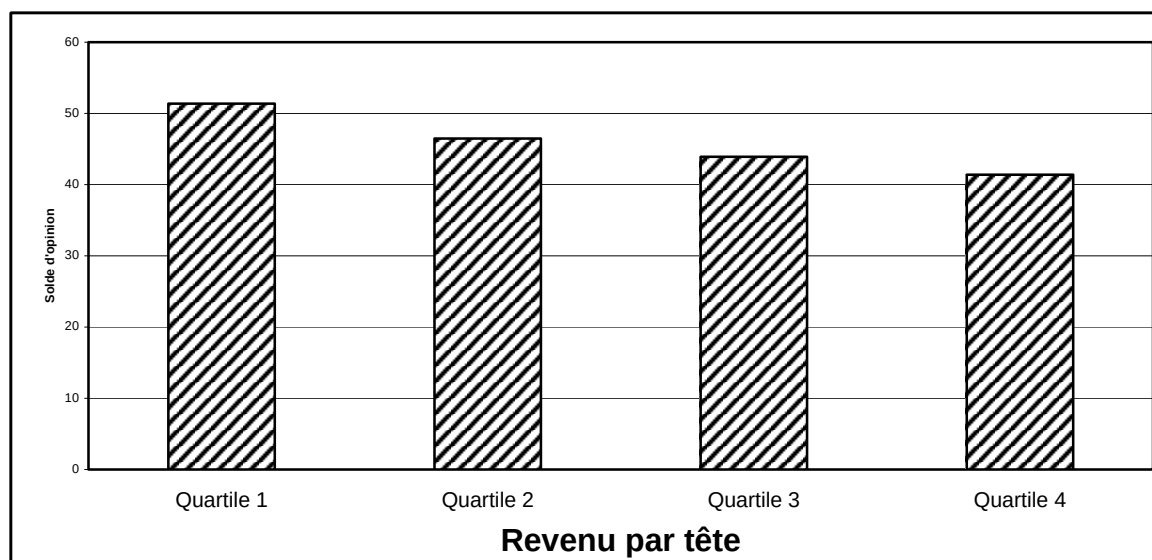
Graphique G-8: Evolution de la perception du fonctionnement du système éducatif entre 2002 et 2003



Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2003, INSD

Toutes les catégories de la population de Ouagadougou partagent la même vision optimiste de l'amélioration des infrastructures urbaines (cf. graphique G.9). Toutefois, cet optimisme diminue au fur et à mesure que l'on avance dans les quartiles de revenu (des plus pauvres aux plus riches). Cela pourrait s'expliquer par une plus grande exigence de la part des couches les plus aisées qui pensent que l'Etat peut certainement mieux faire.

Graphique G-9 : Evolution de la perception du fonctionnement des infrastructures urbaines entre 2002 et 2003



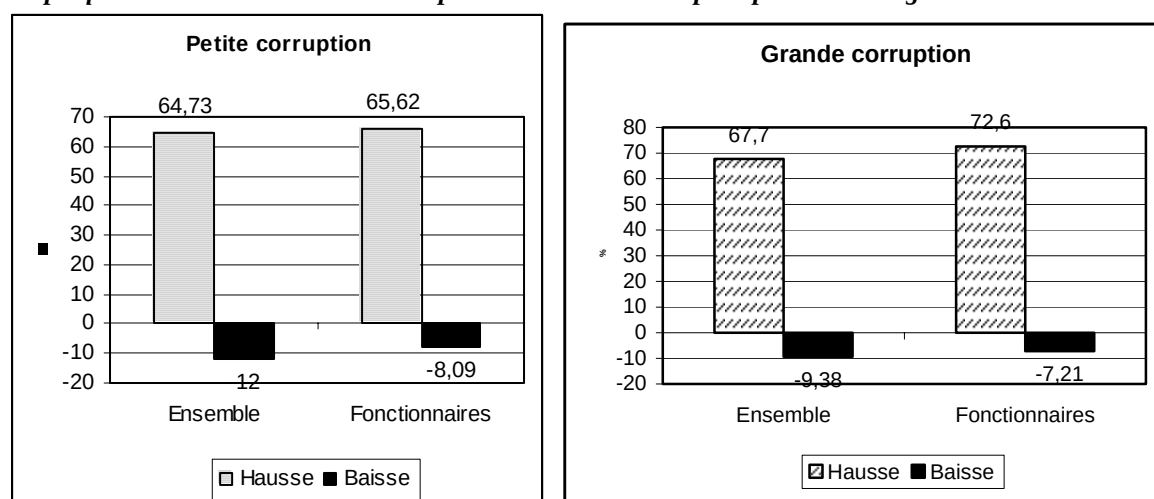
Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2003, INSD

Corruption et autres maux dont souffrent les services publics...

Interrogés sur l'évolution de la corruption en 2003 par rapport à l'année précédente, les Ouagalais à plus de 60 % affirment qu'elle est en hausse aussi bien en ce qui concerne la petite corruption que la grande corruption. Seuls 12% des personnes interrogées pensent que la petite corruption est en baisse et 9% pour la grande corruption (cf. Graphique G.10).

Il est intéressant de noter que les fonctionnaires, qui connaissent le phénomène de l'intérieur, pour y être confrontés au quotidien dans le cadre de leurs activités professionnelles sont encore plus nombreux que leurs concitoyens à juger que la corruption s'est développée au cours de l'année. Plus de 65% d'entre eux estiment que la corruption prend de l'ampleur aussi bien au sommet de l'Etat (grande corruption) qu'au quotidien (petite corruption). A contrario, moins de 9% des fonctionnaires trouveraient que la corruption est en recul. Le pourcentage d'agents des services publics convaincus d'une amplification de la corruption interpelle les autorités à plus d'un titre à prendre des mesures adéquates de lutte contre le phénomène. En effet, étant les personnes incriminées, on pourrait s'attendre à ce qu'elles sous estiment l'évolution de la corruption. Le taux trouvé dénote une réelle aggravation de la corruption dans notre administration.

Graphique G-10 : Evolution de la corruption en 2002 selon la perception des Ouagalais



Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2003, INSD

La modestie de la confiance des Ouagalais en l'administration en général est la résultante de l'existence de plusieurs problèmes au sein de celle-ci. Au nombre de ces problèmes, figurent la corruption, l'absentéisme, l'incompétence, la politisation et l'inadaptation de la réglementation. Parmi les problèmes sus-cités, la corruption vient en tête des préoccupations des Ouagalais (cf. Tableau G-1). En effet, plus de 92% d'entre eux sont convaincus que la gangrène de l'administration est la corruption. L'absentéisme des fonctionnaires constitue un problème de l'administration pour 82% des Ouagalais, 79% se plaignent de la politisation de l'administration et 60% dénoncent l'incompétence des fonctionnaires. L'inadaptation de la réglementation est également mentionnée par 56% d'entre eux.

Suivant les quartiles de revenu, les catégories les plus riches (3^{ème} et 4^{ème} quartile) se plaignent plus des maux dont souffre l'administration que les plus pauvres (1^{er} et 2^{ème} quartile). Ce résultat vient confirmer la tendance générale d'une plus grande mansuétude des plus démunis à l'égard des services publics, reflétant probablement un niveau d'aspiration et d'exigence plus limité.

Tableau G-1 : Perception des principaux problèmes dans l'administration

	ensemble	Fonctionnaires	Quartiles de revenus par tête			
			1 ^{er} quartile	2 ^{ème} quartile	3 ^{ème} quartile	4 ^{ème} quartile
Corruption	91,5	95,2	85,7	91,4	95	93,8
Absentéisme	81,7	89,5	78,5	76,1	86,1	87,6
Incompétence	59,6	63,9	54,3	57,1	63,1	63,8
Politisation	78,7	89,2	75,3	76	81,9	82,3
Réglementation inadaptée	56,2	67,2	54,6	48,7	59,3	64,0

Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2003, INSD

2.2 Indicateurs objectifs

Il est intéressant de cerner l'opinion de la population quant au fonctionnement de l'administration mais il est nécessaire de conforter 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 Corruption

La mesure subjective de la corruption, présentée dans la section précédente, indique un accroissement du phénomène aussi bien au niveau de la population totale, des fonctionnaires que des différents quartiles de revenu. Ce constat est confirmé par les indicateurs objectifs appréciés dans cette présente section. En effet, l'incidence de la corruption de 14% traduit le fait qu'effectivement 14% des Ouagalais ont subi le phénomène au cours de l'année 2002 (cf. Tableau G-2a). Par rapport à la population ayant sollicité les services de l'administration, cette incidence se situerait à 20%.

Il convient de signaler que 29% des Ouagalais de 18 ans et plus n'ont pas eu recours aux services de l'administration (en 2002) et que ces derniers sont essentiellement les plus pauvres (37% des individus du 1^{er} quartile). 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 à éviter les contacts avec les services publics.

L'analyse par quartile de revenu montre que les populations les plus riches (4^{ème} quartile) ont les plus été victimes de la corruption des fonctionnaires (22%) tandis les pauvres (1^{er} quartile) ont moins subi l'effet de la corruption avec un indice de 10%.

En isolant les personnes ayant eu un contact avec l'administration, la même tendance est maintenue. Les plus riches avec un indice de 28% (contre 15% pour les plus pauvres), sont les plus touchés par le phénomène.

Pour les ménages touchés, le montant moyen de la corruption a été de 10 000 F CFA sur l'année. Avec 2 000 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 coûteuses. Le coût moyen de la corruption ne varie pas suivant le revenu du ménage.

Cependant, malgré un montant moyen plus faible, **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 2,4% de leur revenu à des fonctionnaires indéliçables, contre 0,3% pour le quartile le plus riche. Sur l'ensemble des ménages, la ponction de la corruption est respectivement de 0,4% et 0,1% du revenu annuel du premier au dernier quartile. Au total, ce sont environ 578 millions de FCFA qui ont été détournés par la petite corruption dans l'agglomération de Ouagadougou.

Paradoxalement, les fonctionnaires sont eux aussi soumis à la dérégulation des services administratifs. Les serviteurs de l'Etat sont tout 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.

Tableau G-2a : Incidence et coût de la petite corruption en 2002 suivant le niveau de revenu

	ensemble	Fonctionnaires	Quartiles de revenus par tête			
			1 ^{er} quartile	2 ^{ème} quartile	3 ^{ème} quartile	4 ^{ème} quartile
Incidence (population totale)	14,2	16,0	9,3	13,6	13,2	21,9
Sans contact avec l'administration	28,9	19,6	36,7	27,9	29,7	20,6
Incidence (population touchée)	20,0	19,9	14,7	18,8	18,7	27,6
Montant (1 000 FCFA/an)						
Montant moyen (ménages touchés)	10	12,4	9,3	9,7	10,8	9,9
Montant médian (ménages touchés)	2	2	2,3	2	2	2
% du revenu (ménages touchés)	0,6	0,5	2,4	1,2	0,9	0,3
% du revenu (total ménages)	0,1	0,1	0,4	0,1	0,1	0,1
Incidence (ménages touchés)	39,8	41,8	35,0	31,9	44,8	45,2

Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2002, INSD.

Pour la colonne « fonctionnaire », le montant de la corruption est calculé pour les ménages dont le chef exerce dans le secteur public.

Il est à noter que les services les plus fréquemment cités sont les forces de sécurité (39% des personnes déclarant avoir eu affaire à la corruption), les services de la mairie (21%), les services des impôts et des douanes (13%) les services et centres de santé (9% ; cf. Tableau G-2b)⁷. L'administration territoriale, à ses différents échelons (quartiers, communes, etc.) est souvent mise en cause. 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 corruption, 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, douanes, préfecture, Ministères, tribunaux).

Tableau G-2b : Principaux services et type de transactions incriminés pour fait de corruption

Services (%)		Transactions (%)	
1.- Police, gendarmerie	39,3	1.- Carte d'identité, certificat de nationalité, passeport, etc.	27,2
2.- Mairie, administration territoriale	20,9	2.- Dossier administratif (état civil, légalisation, etc.)	25,9
3.- Douane, impôt	12,7	3.- Infraction de circulation	7,4
4.- Hôpitaux, services de santé	8,5	4.- Actes médicaux, chirurgie	7,3
5.- Justice	5,5	5.- Emploi : recrutement, avancement, concours, etc.	6,6
6.- Autres	13,1	6.- Autres	25,6
Total	100	Total	100

Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2003, INSD.

⁷ Il faut cependant noter que ces taux ne permettent pas de classer les services selon le degré de corruption. Pour parvenir en toute rigueur à classer les services en terme de degré de corruption, il faudrait enquêter un échantillon de population ayant sollicité les services de chaque administration et calculer les fréquences de corruption par institution.

2.2.2 Absentéisme des fonctionnaires

En plus de la corruption, l'absentéisme des fonctionnaires constitue l'une des tares de l'administration dénoncées par les Ouagalais. Ce mal vient en seconde position dans les inquiétudes des populations par rapport à l'ensemble des problèmes de l'administration. L'analyse objective vient corroborer leur inquiétude sur l'ampleur de ce phénomène.

En effet, pris dans l'ensemble, 29% des Ouagalais déclarent n'avoir pas trouvé l'agent à son poste dans l'administration (cf. Tableau G-3). Parmi ceux qui utilisent les services de l'administration (population en contact avec l'administration), 54% déclarent avoir constaté que l'agent s'était absenté lors de leur visite dans le service public. On n'a ainsi qu'une chance sur deux de trouver un agent à son poste ! De plus, les usagers affirment qu'ils passent en moyenne trois fois avant d'avoir gain de cause lorsqu'ils ne trouvent pas à la première visite le fonctionnaire en charge du service demandé.

Tableau G-3 : Absentéisme des fonctionnaires

	ensemble	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)	28,9	53,9	20,2	24,7	30,8	41,6
Sans contact avec l'administration	46,1	25,8	58,7	50,2	43,9	29,8
N'a pas trouvé l'agent à son poste (population en contact)	53,6	72,7	48,8	49,5	54,9	59,2
Nombre moyen de retours	3,4	2,7	3,4	3,8	2,8	3,5
Nombre médian de retours	3,0	2,0	3,0	3,0	2,0	3,0

Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2003, INSD.

Ce problème d'absentéisme, 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 ? En effet, les résultats de l'enquête-emploi (phase 1) fait état d'un nombre d'heures ouvrées moyen proche de 40, soit l'équivalent de la durée hebdomadaire du travail. Les déclarations des administrés confirment que ce volume est largement surestimé par les fonctionnaires, et que la piètre efficacité des services publics ne résulte pas seulement d'un problème de sous-administration, mais aussi du laxisme des salariés de l'Etat. 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.

2.3. Réforme de l'administration

Le bon fonctionnement de l'administration est une préoccupation essentielle des populations de Ouagadougou. Après avoir dénoncé massivement les différents maux dont souffre leur administration, les Ouagalais dans l'ensemble sont favorables à des mesures urgentes susceptibles d'aider à solutionner le problème.

L'immense majorité d'entre eux (92%) estiment que la performance de l'administration ne peut être améliorée qu'à travers des mesures incitatives (cf. Tableau G-4). Ces derniers proposent de lier le salaire des travailleurs à leur performance. Ce point de vue est également partagé par 86% des fonctionnaires⁸.

La seconde proposition de réformes de l'administration faite par les Ouagalais concerne l'application de sanctions y compris la possibilité de licenciement. A ce propos, 74% de la population pensent que l'on doit recourir à cette mesure pour sanctionner les fonctionnaires défaillants. Les fonctionnaires, principales cibles de cette mesure, pensent également en majorité (74%) qu'elle aidera à accroître la performance des structures administratives. Ces résultats prouvent encore que les fonctionnaires, que l'on soupçonne souvent de refuser le changement, arqueboutés sur leurs positions et leurs avantages acquis, ne devraient pas constituer un frein à la réforme de l'administration.

Suivant les quartiles de revenus, les propositions restent identiques. Plus de 88% de la population de chacun des quartiles est favorable à un système d'incitation. Il est à souligner également l'adhésion massive des Ouagalais aux principes de sanctions avec possibilités de licenciement. En effet, pour chacun des quartiles, au moins 73% de la population y est favorable. Promouvoir la décentralisation pour rapprocher l'administration du contribuable est également plébiscité par plus de quatre habitants sur cinq.

Tableau G-4 : Des mesures pour une meilleure efficacité de l'administration

Pense que les mesures suivantes sont susceptibles d'améliorer la qualité/efficacité des services publics	ensemble	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	91,6	85,5	90,3	88,2	95,5	92,8
2.- Sanctionner/licencier les fonctionnaires défaillants	74,6	74,5	73,9	73,4	74,3	77,2
3.- Promouvoir la décentralisation	78,4	85,5	81,8	79,4	71,6	81,8

Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2003, INSD.

Il est évident que les propositions faites précédemment ne peuvent à elles seules sortir l'administration du gouffre. Les populations de Ouagadougou estiment que les effectifs des fonctionnaires doivent être revisités. 8% des Ouagalais estiment que le nombre de fonctionnaires est trop élevé tandis que 68% pensent qu'il est nécessaire d'accroître les effectifs. Avec un solde d'opinion de - 60%, on conclut que le plus grand nombre des Ouagalais trouve que les effectifs de l'administration sont faibles. La même conclusion ressort de l'analyse de la situation au niveau des fonctionnaires eux-mêmes et dans une approche par quartile également.

Ainsi, il ressort que toutes les couches sociales pensent en général que les effectifs de l'administration sont trop faibles.

⁸ Cette mesure est évidemment parfaite dans la théorie. En pratique, l'impossibilité à garantir des notations objectives du fait du hasard moral peut la rendre difficile à mettre en œuvre.

La qualité du travail est très souvent liée à la rémunération sous-jacente. Cette perception est partagée par les Ouagalais qui proposent en grande majorité de lier le salaire à la performance du travailleur. Comparant la rémunération du secteur public à celui du privé, 73% des Ouagalais trouvent que les fonctionnaires sont moins bien payés (cf. Tableau G-5). Cet avis est également partagé par les fonctionnaires eux-mêmes et également par toutes les catégories sociales de la population. Le solde d'opinion pour toutes ces classes est négatif et atteint – 80% chez les fonctionnaires preuve que ces derniers s'estiment sous-payés.

Tableau G-5 : Des mesures pour une meilleure efficacité de l'administration

	ensemble	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	7,6	5,5	9,9	7,6	6,8	5,9
- Trop faible	67,7	74,5	63,2	67,6	72,3	67,4
<i>Solde d'opinion</i>	-60,1	-69,1	-53,3	-60,1	-65,5	-61,4
Par rapport au secteur privé, les fonctionnaires sont :						
- Mieux payés	11,5	5,6	13,2	14,9	8,8	7,0
- Moins payés	72,9	86,2	68,8	69,6	77,1	76,8
<i>Solde d'opinion</i>	-61,3	-80,5	-55,6	-54,7	-68,3	-69,8

Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2003, INSD.

2.4. Rôle de l'Etat dans la sphère économique

L'analyse du fonctionnement de l'administration s'inscrit dans un débat beaucoup plus large sur le rôle de l'Etat dans la société. En effet, le Burkina Faso n'est pas en marge du débat récurrent sur le rôle de l'Etat dans la vie économique de la nation. La période de l'ajustement structurel a succédé une vision plus équilibrée entre les institutions publiques et le marché. La plupart des 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.

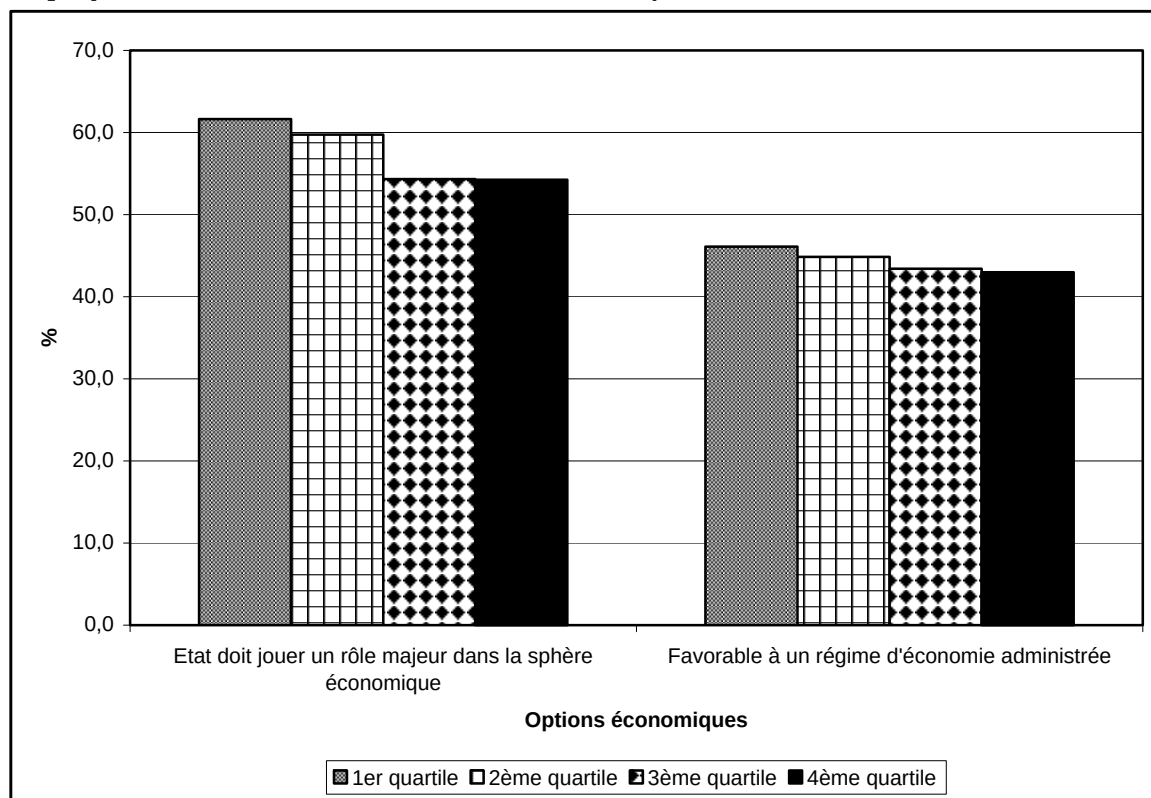
Interrogés sur le rôle de l'Etat dans l'activité économique du pays, les Ouagalais à faible majorité (58%) estiment que l'Etat doit jouer un rôle important dans la sphère économique, contre 42% qui demandent à l'Etat de céder la place au privé, en jouant un simple rôle de régulateur (cf. Graphique G-11).

La décomposition en quartile montre que ce sont les moins nantis (1^{er} et 2^{ème} quartiles) qui sont les plus favorables au contrôle de l'économie par l'Etat, tandis que les riches (3^{ème} et 4^{ème} quartiles) sont plutôt favorables à l'Etat arbitre. Ce constat est corroboré quand on demande aux Ouagalais de se prononcer sur le régime économique auquel ils désirent être soumis. En effet, suivant les quartiles, ce sont les pauvres (1^{er} et 2^{ème} quartile) qui se prononcent pour un régime d'économie planifiée tandis les plus riches (3^{ème} et 4^{ème} quartile) préfèrent l'économie libérale.

Dans l'ensemble, les riches sont favorables à la libération économique contrairement aux moins nantis qui préfèrent une économie contrôlée par l'Etat. Cette dichotomie entre les pauvres et les plus aisés pourrait s'expliquer par les différences de capacités à saisir les opportunités offertes par

une économie de marché (emplois, création d'entreprises, acquisitions d'actions dans des sociétés, etc.).

Graphique G-11 : Libéralisme et économie administrée en fonction du revenu



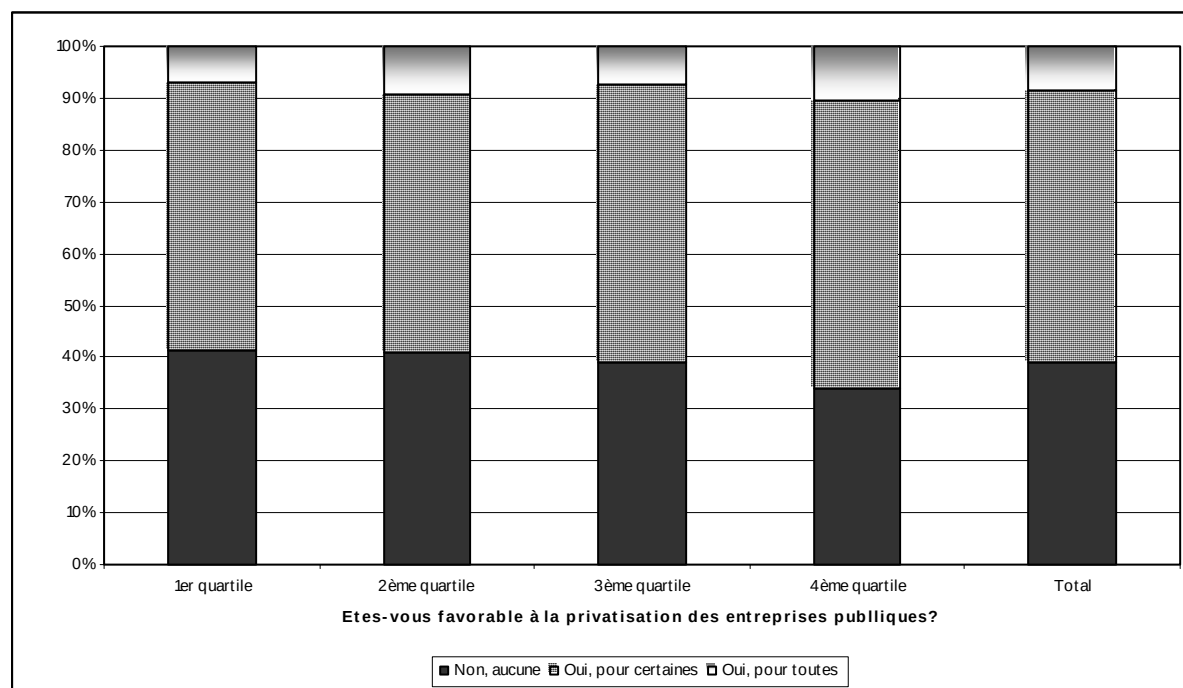
Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2003, INSD.

Les résultats ci-dessus touchent aux grandes options idéologiques dans le mode de régulation économique. Pour aller au-delà et tenter de mieux saisir pourquoi les pauvres se montrent 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).

Les Ouagalais sont très peu favorables à la privatisation de l'ensemble des entreprises publiques : seulement 8% d'entre eux voudraient voir le pays s'engager dans cette voie (cf. Graphique G-12). En fait, la majorité de la population (53%) préfère un programme de privatisation ciblé ; c'est-à-dire épargnant un certain nombre de secteurs de la campagne de privatisation. Il ne faut cependant pas négliger la part importante de ceux qui rejette en bloc ce type de politiques. En effet, environ 40% estiment que les entreprises publiques doivent garder leur statut identique et se limiter alors à la prestation de services publics sans aucun souci de profit.

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, 42% de ceux qui appartiennent au premier quartile de revenu refusent tout transfert de propriété des entreprises publiques contre 34% dans le quartile le plus riche. Malgré tout, près de six personnes sur dix parmi les plus pauvres soutiennent cette forme de désengagement partielle de l'Etat, qui est toujours approuvée par une forte majorité, quelle que soit la catégorie de population considérée.

Graphique G-12 : Opinion des Ouagalais sur la privatisation des entreprises publiques en fonction du revenu en 2003



Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2003, INSD.

Le second exemple de politique sectorielle est celui de la réforme des secteurs sociaux. Les politiques d'éducation et de santé publiques constituent un axe majeur de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Basée sur un accroissement substantiel des dépenses publiques, elle s'est fixée des objectifs en matière de taux d'accès (taux de scolarisation, taux de fréquentation des centres de santé). Ses 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, carte scolaire, etc. La question du recouvrement des coûts est plus contestée.

Les Ouagalais en majorité (plus de 58%) sont opposés au système actuel de recouvrement des coûts dans la santé et dans l'enseignement. Cette situation est tout aussi vraie au niveau des fonctionnaires que dans chacun des quartiles de revenu. Le taux de désapprobation de ces politiques est surtout élevé au niveau des plus riches (65% pour la santé et 66% pour l'enseignement).

Concernant spécifiquement le régime éducatif à adopter, les Ouagalais dans leur plus grand nombre (60%) sont favorables à un système mixte dans lequel cohabitent le privé et le public. Cette proposition obtient l'adhésion de plus de 55% des populations dans chacun des différents quartiles et jusqu'à 68% au niveau des fonctionnaires. A défaut de ce système, les Ouagalais optent pour des établissements publics (38% de la population). Le retrait total de l'Etat du système éducatif est rejeté par la quasi-totalité des Ouagalais (cf. tableau G-6).

Cette opinion des Ouagalais tient compte sans doute de leurs craintes de voir les prix de certains services assurés jusque là par le secteur public augmenter après privatisation.

Tableau G-6 : 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	58,2	58,6	57,5	56,7	55,3	64,6
- dans l'éducation	60,8	51,8	62,5	58,3	57,6	66,0
En matière d'éducation, êtes-vous favorable à :						
Un système entièrement public	38,2	30,4	37,9	43,9	37,3	31,9
Un système mixte, public et privé	59,9	67,6	58,0	55,3	61,3	66,5
Un système entièrement privé	1,9	2,0	4,1	0,8	1,3	1,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2003, INSD.

Conclusion

La présente section a permis d'apprécier, à travers des indicateurs subjectifs et objectifs, l'opinion des Ouagalais sur l'état de la gouvernance dans le pays.

Les indicateurs subjectifs sur le fonctionnement de l'administration ont montré que de façon générale, le niveau de confiance des Ouagalais en l'administration est acceptable même si la perception sur la qualité de ses services est en baisse. Contrairement à l'armée, la sécurité sociale, l'éducation publique et la santé auxquelles les Ouagalais attachent du crédit, le système judiciaire, la police et l'administration fiscale sont fustigés par la population.

Concernant précisément l'administration en général, la faiblesse de la confiance des Ouagalais trouve ses fondements dans les phénomènes tels que la corruption, l'absentéisme, l'incompétence et la politisation des structures.

Une analyse objective de la corruption pour confirmer ou infirmer la perception subjective des Ouagalais a montré que le phénomène est effectivement très répandu. La corruption touche beaucoup plus les populations nanties (3^{ème} et 4^{ème} quartiles) que les pauvres (les deux autres quartiles). Face à cette situation, une réforme de l'administration à travers des mesures d'incitation et de sanctions est à envisager. A en croire les Ouagalais, elle obtiendrait un véritable consensus populaire, y compris chez les fonctionnaires.

Ils préconisent par ailleurs une révision du rôle de l'Etat dans la sphère économique. Les plus riches sont plus favorables à une économie libérale contrairement aux pauvres qui préfèrent une économie planifiée. Cependant dans l'ensemble, ils ont une vision équilibrée du rôle de l'Etat et des marchés. Si la population désire voir les mécanismes de marché jouer un rôle accru, elle rejettent toutefois 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.

III. DEMOCRATIE

La construction de la démocratie, au Burkina Faso comme ailleurs, est un processus historique complexe, soumis à des phases de flux et de reflux. Le pays a connu une évolution socio-politique extrêmement riche depuis le début des années quatre-vingt jusqu'à nos jours. Cette évolution a été marquée par l'avènement de la « Révolution démocratique et populaire » du 4 août 1983 au 15 octobre 1987, puis par une politique d'ouverture démocratique au début des années quatre vingt dix. Cette période fut marquée par la restructuration du multipartisme en 1990 et la promulgation d'une constitution démocratique adoptée par référendum constitutionnel en juin 1991 donnant naissance à la quatrième République.

Dès lors un arsenal juridique « démocratique » fut mis en place par les autorités nationales qui ont clairement exprimé leur volonté d'engager le pays sur la voie de la démocratie et de la bonne gouvernance. Cet engagement conduit à l'organisation d'élections libres et démocratiques (élections présidentielles, communales et législatives). Au regard du chemin parcouru depuis l'amorce de ce processus, il est incontestable que la consolidation de la démocratie au Burkina a fait des progrès significatifs.

Néanmoins plusieurs questions fondamentales restent posées : comment peut-on apprécier la pratique de la démocratie et de la gouvernance au Burkina Faso ? Quel est le point de vue des populations sur l'évolution de la démocratie ? D'un point de vue général, la population est-elle favorable à la démocratie et aux principes qui la sous-tendent ? Au-delà des principes, quel jugement les Ouagalais portent-ils sur le fonctionnement réel des institutions politiques ? Plus largement, comment se structure l'espace politique au sein de la population (participation, politisation, orientation politique), et en particulier son jugement varie-t-il suivant le niveau de vie. C'est pour répondre à l'ensemble de ces questions que le module « *démocratie* » de l'enquête 1-2-3 a été conçu.

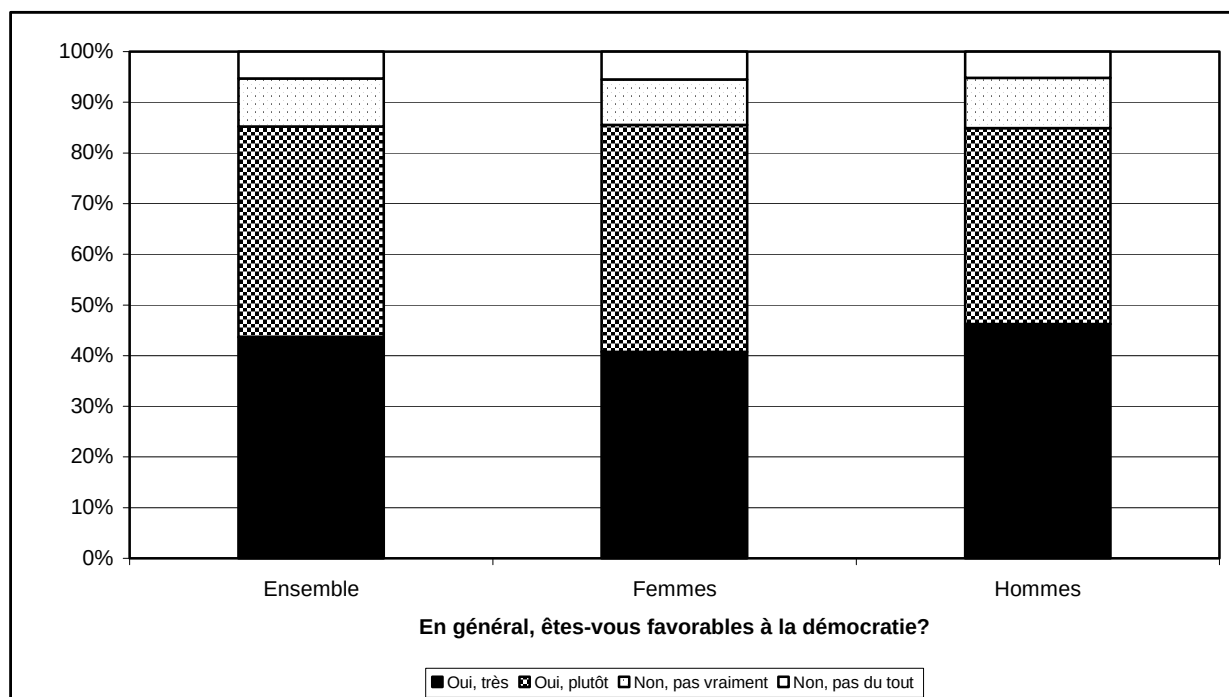
Notre analyserons l'adhésion des Ouagalais au système démocratique, leurs jugements du fonctionnement de la démocratie au Burkina Faso.

3.1. Adhésion aux principes démocratiques

Les Ouagalais dans leur majorité (86%) sont favorables à la démocratie. Parmi ces derniers, 44% y sont très favorables et 42% déclarent être plutôt favorables. Seul 14% de la population en rejette le principe, dont 5% de façon catégorique.

Suivant le genre, le constat est similaire : aussi bien les hommes que les femmes adhèrent pleinement au principe démocratique. En effet, 86% des femmes et 85% des hommes plaident en faveur de l'instauration de la démocratie, la différence n'étant pas statistiquement significative. Pour chacun des deux sexes, seulement 5% de la population cultivent un sentiment radicalement anti-démocratique (cf. graphique D-1a).

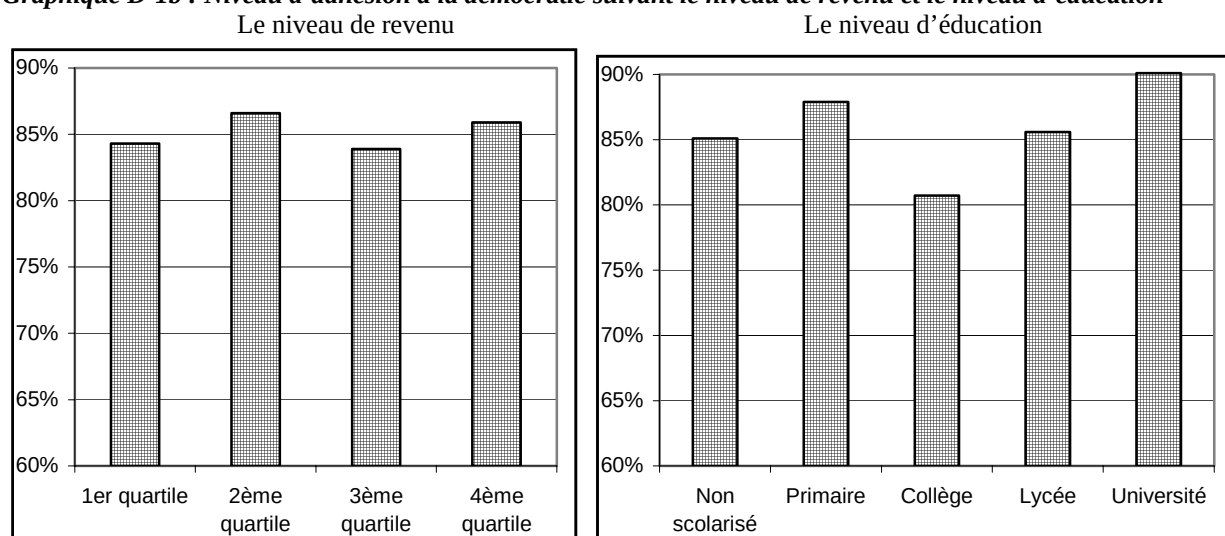
Graphique D-1a: Niveau d'adhésion à la démocratie selon le genre



Source : Enquête 1-2-3, module Démocratie, 2003, INSD.

En fait, de toutes les variables socio-démographiques, c'est le niveau d'éducation qui induit le plus de variation sur le degré d'adhésion à la démocratie (cf. graphique D-1b). Mais les différences restent peu marquées : de 85% d'approbation chez ceux qui n'ont pas fréquenté l'école à 90% pour ceux qui ont atteint l'université. En revanche, la corrélation est moins nette suivant le niveau de revenu. Ainsi, les plus pauvres (1^{er} quartile de revenu par tête) ne sont pas significativement moins favorables à la démocratie que leurs homologues du dernier quartile.

Graphique D-1b : Niveau d'adhésion à la démocratie suivant le niveau de revenu et le niveau d'éducation



Source : Enquête 1-2-3, module Démocratie, 2003, INSD. Les modalités « très favorable » et « plutôt favorable » à la démocratie ont été agrégées.

Parmi les quatre types de régimes politiques soumis à l'appréciation des Ouagalais, la démocratie est celui qui requiert l'adhésion de la majorité (cf. tableau D-1). En effet, 89% des personnes pensent qu'elle est la mieux adaptée, contre moins de 40% pour chacun des trois autres formes de gouvernement. Une analyse détaillée montre que 44% des personnes approuvent pleinement la démocratie comme système de gouvernement du pays, tandis 5% la rejette systématiquement.

A plus de 82%, la population rejette l'idée d'une gestion du pays par l'armée et préfère à cette idée l'existence d'un homme fort à la tête du pays même si ce dernier ne se soucie ni du parlement, ni des élections. Toutefois, à défaut du système démocratique bon nombre de personnes pensent qu'il serait judicieux que les décisions prises au niveau du pays émanent des experts et non du gouvernement. On retient alors que les Ouagalais ont une très grande préférence pour le système démocratique.

Un fait majeur est que toutes les couches sociales de la population adhèrent au système démocratique.

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

	Total	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 qui n'a pas à se préoccuper du parlement ni des élections	23,0	25,0	22,3	24,2	20,2
B. Que l'armée dirige le pays	17,2	12,4	19,4	20,8	15,1
C. Que ce soit des experts, et non un gouvernement, qui décident ce qui est bon pour le pays	39,7	37,1	39,6	48,0	32,6
D. Avoir un système politique démocratique	88,6	86,2	87,6	86,2	88,6

Source : Enquête 1-2-3, module *Démocratie*, 2003 INSD.

Bien que la démocratie soit le système politique préféré par les Ouagalais, il n'en demeure pas moins qu'ils lui reconnaissent un certain nombre de défauts (cf. tableau D-2). Plus du tiers des Ouagalais soutiennent que le système démocratique ne peut pas assurer un bon fonctionnement du système économique. 47% des personnes interrogées déplorent l'inefficacité du système démocratique dans la prise de décision à cause des multiples disputes et 32% dénoncent son inefficacité dans le maintien de l'ordre. Mais finalement, à plus du 80%, ils préfèrent la démocratie aux autres formes de gouvernance malgré les problèmes qu'elle peut entraîner.

Ces réserves à l'égard du régime démocratique sont très légèrement plus répandues chez les plus démunis. 25% des Ouagalais du 1^{er} quartile ne seraient pas opposés à ce que l'armée ou un homme fort prennent le pouvoir, contre 20% dans le quartile le plus riche. 34% des plus pauvres pensent que la démocratie ne permet pas de maintenir l'ordre, alors qu'ils sont 25% parmi les plus riches. 35% des pauvres pensent qu'en démocratie, le système économique fonctionne mal contre 32% chez les riches. Mais les écarts sont peu marqués, et les plus pauvres, comme les autres, préfèrent massivement la démocratie, malgré ses inconvénients. A titre d'illustration, on peut observer que près de neuf pauvres sur dix ont une opinion favorable de la démocratie. On compte une proportion similaire parmi les plus riches (81% vs 83%) à déclarer que c'est la meilleure forme de gouvernement. **De tels résultats viennent contredire la thèse selon laquelle les pauvres, du fait de leurs valeurs propres ou de leur situation économique, seraient réticents à l'instauration de régimes démocratiques.**

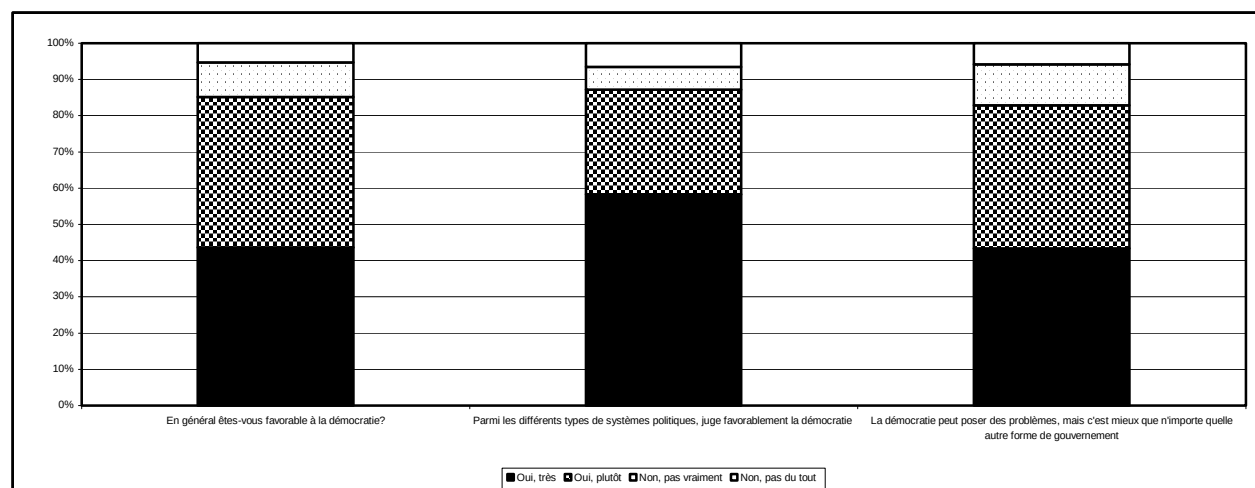
Tableau D-2 : Les faiblesses de la démocratie

	Ensemble	Quartiles de revenu par tête			
		1 ^{er} quartile	2 ^{ème} quartile	3 ^{ème} quartile	4 ^{ème} quartile
A. En démocratie, le système économique fonctionne mal	36,2	35,4	41,5	34,6	32,1
B. Les démocraties ne savent pas maintenir l'ordre	32,1	33,9	36,5	25,2	25,3
C. Les démocraties ont du mal à prendre des décisions, il y a trop de disputes	47,5	47,7	50,2	46,3	44,9
D. La démocratie peut poser des problèmes, mais c'est quand même mieux que n'importe quelle autre forme de gouvernement	82,9	80,6	84,0	83,4	83,5

Source : Enquête 1-2-3, module Démocratie, 2003 INSD.

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 (cf. graphique D.2).

Graphique D-2: Niveau d'adhésion à la démocratie (différentes questions)



Source : Enquête 1-2-3, module Démocratie, 2003, INSD.

Si nous avons réussi à mesurer l'appréciation générale de la démocratie et à établir la façon dont elle est jugée par rapport à d'autres systèmes politiques, il se pose toujours la question de savoir quelle conception les Ouagalais ont de la démocratie. Que se cache-t-il derrière le mot démocratie ? Cette question est de première importance dans la mesure où tout un courant de pensées, 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 la signification de la démocratie signifie chez les Ouagalais. 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 essentiels et consubstantiels à cette notion.

Les résultats obtenus permettent d'apprécier la vision des Ouagalais par rapport à la démocratie (cf. tableau D-3). Les Ouagalais à plus de 95% jugent en premier lieu comme fondamental dans la démocratie la liberté d'expression. Ensuite, vient la liberté politique (environ 95%), les élections libres et transparentes (94%), l'égalité devant la loi (environ 94%), la liberté de religion (88%) et enfin la liberté de voyager (86%).

Ces critères pris ensemble sont considérés comme fondamentaux par plus de 75% des Ouagalais. Le résultat est donc sans équivoque : l'idée que se font les Ouagalais 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, au Burkina Faso comme au Nord. L'analyse par quartile montre que la vision de la démocratie reste uniforme dans tous ses attributs pour toutes les couches sociales.

Tableau D-3 : Le sens de la démocratie pour les Ouagalais

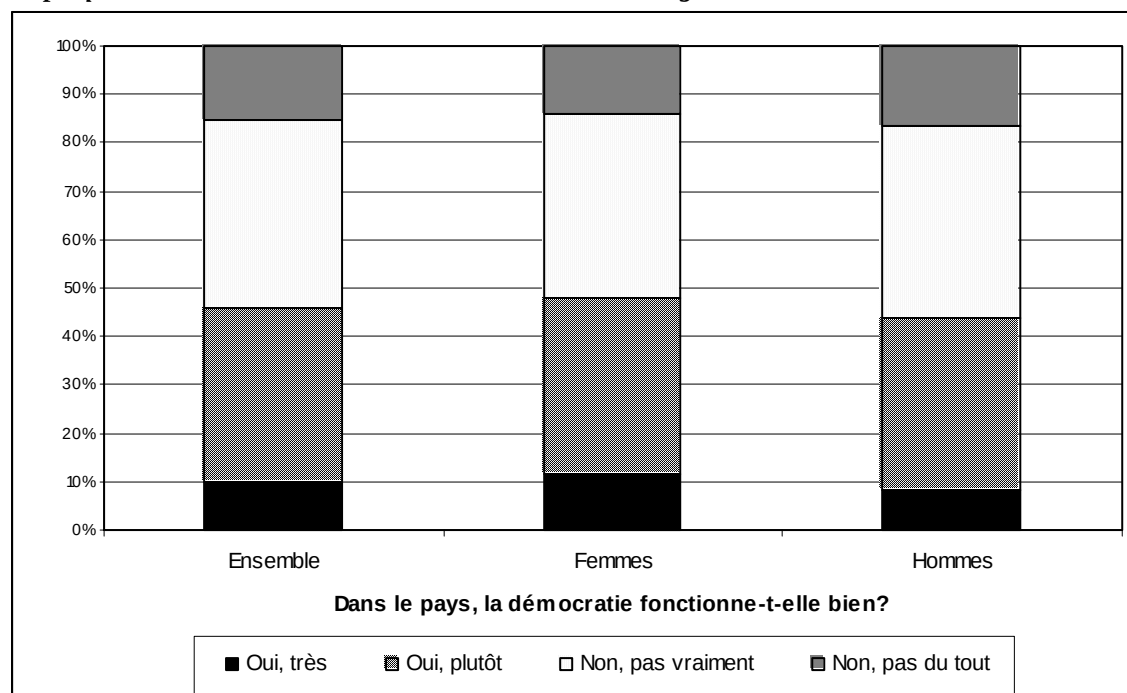
Les caractéristiques suivantes sont fondamentales pour la démocratie :	ensemble	Quartiles de revenus par tête			
		1 ^{er} quartile	2 ^{ème} quartile	3 ^{ème} quartile	4 ^{ème} quartile
1. Liberté d'expression, de la presse	95,5	92,8	96,0	96,9	96,2
2. Liberté politique (choix de son parti)	94,5	93,2	96,6	94,0	93,7
3. Elections libres et transparentes	94,0	93,5	94,2	95,1	93,1
4. Egalité devant la loi	93,6	92,1	96,1	95,2	90,1
5. Liberté de religion	88,3	83,6	89,0	91,7	88,7
6. Liberté de voyager	85,9	81,7	84,5	90,7	86,3
Les 6 caractéristiques à la fois	75,5	71,0	75,4	81,1	73,9

Source : Enquête 1-2-3, module Démocratie, 2003, INSD.

3.2. Fonctionnement de la démocratie

Si l'adhésion aux principes démocratiques est importante, le diagnostic des Ouagalais sur son fonctionnement réel au Burkina Faso est moins positif. Le mauvais fonctionnement de la démocratie au Burkina Faso rencontre un assentiment pour environ la moitié de la population de Ouagadougou (54%). 15% de cette population pensent que la démocratie ne fonctionne pas du tout, et 39% se montrent plutôt mécontents. Ce sont les hommes qui sont plus radicaux sur ce point. Environ 17% d'entre eux soutiennent d'une manière catégorique que la démocratie fonctionne mal contre 14% des femmes. La sévérité des hommes au regard du fonctionnement de la démocratie apparaît encore à travers le taux de ceux qui jugent qu'elle fonctionne très bien. Ainsi seulement 8% pensent que la démocratie fonctionne très bien contre 12% des femmes (cf. graphique D-3). Globalement, les Ouagalais soutiennent que la démocratie ne fonctionne pas comme il se doit, et les hommes sont plus critiques que les femmes.

Graphique D-3 : Fonctionnement de la démocratie suivant le genre



Source : Enquête 1-2-3, module *Démocratie*, 2003, INSD.

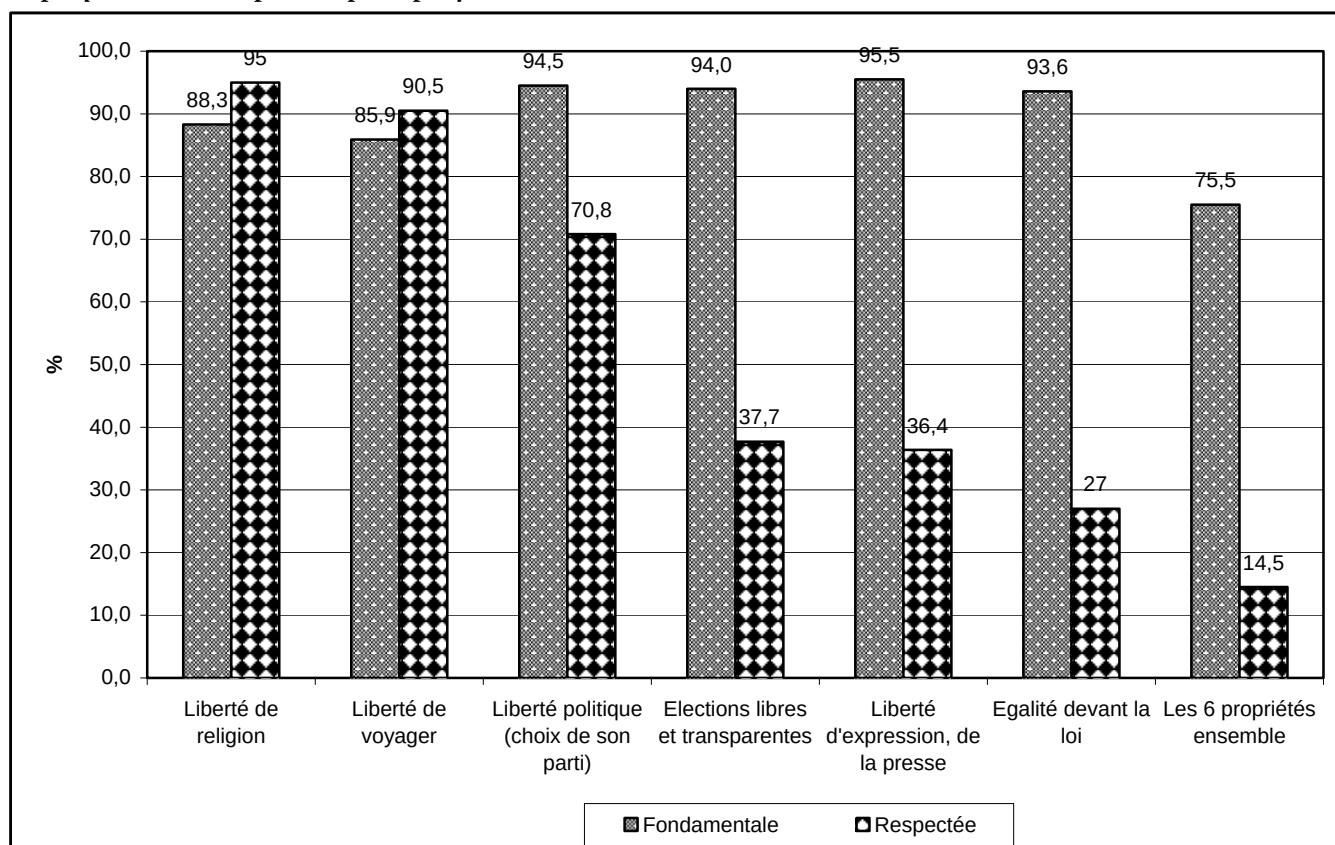
La mesure de l'appréciation générale du fonctionnement de la démocratie est utile, surtout dans une perspective dynamique (y a-t-il amélioration ou dégradation ?), par exemple pour mettre à jour de potentielles tensions ou frustrations dans la population. Elle est en revanche de peu d'usage lorsqu'il s'agit de définir des politiques concrètes pour améliorer la situation. Aussi, pour porter un diagnostic plus précis sur les dysfonctionnements de la démocratie et au-delà de la question des droits de l'homme, nous avons cherché à savoir si les principes démocratiques identifiés plus haut étaient correctement appliqués dans la pratique. Les six composantes ont été classées suivant qu'elles étaient plus ou moins respectées dans le pays (cf. graphique D.4).

Ainsi, il ressort que les libertés de religion, de voyager et de choix politique sont les plus respectées de l'avis des Ouagalais. En effet, au moins 70% de la population de Ouagadougou trouvent que ces principes démocratiques sont effectivement respectés. Par contre il se dégage de l'opinion des Ouagalais, une forte violation de la liberté d'expression, des principes électoraux (élections libres et transparentes) et surtout de l'égalité devant la loi, dont près des trois quarts de la population (73%) dénoncent le non-respect.

Le diagnostic des six principes pris ensemble est nettement insatisfaisant quant on s'intéresse au caractère fondamental des principes démocratiques. Considérés comme fondamentaux par 76% des Ouagalais, moins de 15% des Ouagalais considèrent qu'ils sont tous conjointement respectés. Cet écart fournit une mesure du chemin encore à parcourir sur la voie de la consolidation de la démocratie au Burkina Faso.

Si l'on analyse les prises de position en fonction du revenu, ce sont les plus riches qui se montrent dans l'ensemble les plus exigeants sur le respect des principes démocratiques. Mais 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'exigence plus élevé.

Graphique D-4 : Le respect des principes fondamentaux de la démocratie

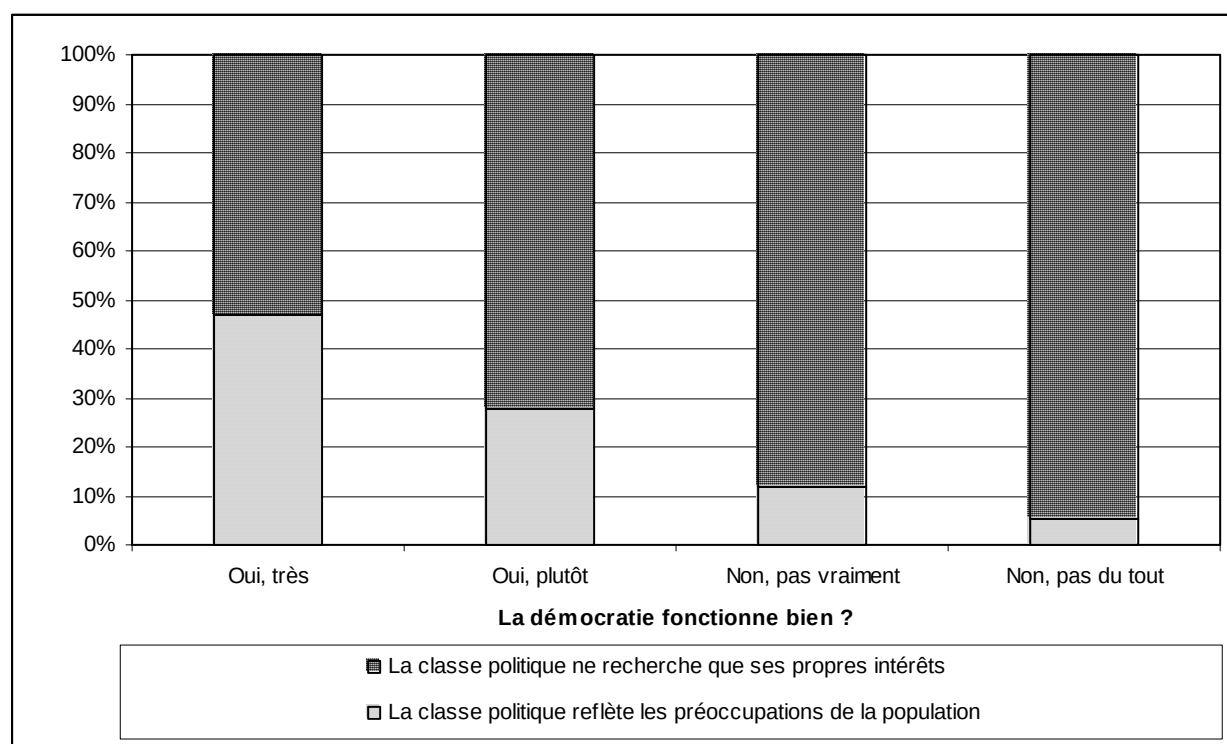


Source : Enquête 1-2-3, module Démocratie, 2003, INSD.

Une démocratie efficace ne peut fonctionner que s'il existe une offre politique, des hommes et des partis politiques qui jouent pleinement 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 développement 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 des Ouagalais sur leur classe politique, dans son ensemble, est peu reluisante. A peine 20% d'entre eux déclarent que les hommes politiques reflètent les préoccupations de la population. Pour les 80% restants, ses membres ne pensent qu'à leurs intérêts personnels.

Une analyse croisée du fonctionnement de la démocratie et du rôle de la classe politique permet de savoir comment les Ouagalais apprécient la classe politique en fonction de leur vision de la marche démocratique. La dénonciation des stratégies individuelles de la classe politique est évidemment massive chez ceux qui se plaignent des dysfonctionnements du système. Plus de 95% d'entre eux ne sont pas satisfaits de la classe politique. Mais le manque de crédibilité des hommes politiques va bien au-delà. Ainsi, 72% de ceux pour qui la démocratie fonctionne plutôt bien, et même 53% 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. Finalement, plus les Ouagalais sont sévères avec la classe politique et plus ils dénoncent le fonctionnement de la démocratie.

Graphique D-5 : Rôle de la classe politique et fonctionnement de la démocratie



Source : Enquête 1-2-3, module Démocratie, 2003, INSD.

Cette profonde défiance à l'égard des intermédiaires politiques de la part de la population, qui peut se traduire par un faible niveau de participation politique, 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. Alors que le rejet de la démocratie comme mode de gouvernement est très faible chez ceux qui ont une bonne opinion de la classe politique (6%), cette proportion atteint 17% chez ceux qui dénoncent la classe politique. 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 les conduisent 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 au Burkina Faso. 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 Ouagalais en faveur de la démocratie, malgré ces déficiences sur le terrain.

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 ne sont pas respectés. Bien qu'ils émettent un jugement moins sévère que celui porté sur la classe politique, près de six Ouagalais sur dix (59%) ont une appréciation globalement négative du respect des droits de l'homme au Burkina Faso. Dans ce domaine également, des progrès peuvent être accomplis, puisque seuls 10% sont totalement satisfaits. Mais la perception de l'ampleur des problèmes reste circonscrite : 18% dénoncent une situation de non-respect généralisé.

Tableau D-4 : Le discrédit de la classe politique et le respect des droits de l'homme suivant le niveau de revenu

	ensemble	Quartiles de revenus par tête			
		1 ^{er} quartile	2 ^{ème} quartile	3 ^{ème} quartile	4 ^{ème} quartile
Pensez-vous que la classe politique (hommes politiques) :					
Reflète les préoccupations de la population	19,8	22,9	18,7	21,4	15,6
Ses membres ne pensent qu'à leurs intérêts personnels	80,2	77,1	81,4	78,4	84,4
Total	100	100	100	100	100
Dans le pays, les droits de l'homme sont respectés	41,4	39,7	42,4	37,4	46,5

Source : Enquête 1-2-3, module Démocratie, 2003, INSD.

Evolution de la démocratie depuis le début des années 1990

Si on se place dans une perspective de plus long terme, les Ouagalais se montrent plutôt optimistes quant à l'évolution du fonctionnement de la démocratie dans leur pays. Plus de la moitié (56%) d'entre eux pensent que le Burkina Faso a progressé sur ce front depuis le début des années 1990, contre 12% qui affirment le contraire ; pour les 32% restant il n'y a pas eu de changements notables. Avec +45 points, le solde d'opinion est donc largement positif. Ce bilan favorable est partagé par toutes les couches de la population, femmes comme hommes, riches comme pauvres.

Tableau D-5 : Evolution de la démocratie depuis le début des années 1990 par sexe et niveau de revenu

Depuis le début des années 1990, la démocratie s'est :	Total	Femmes	Hommes	Quartiles de revenus par tête			
				1 ^{er} quartile	2 ^{ème} quartile	3 ^{ème} quartile	4 ^{ème} quartile
- améliorée	55,8	55,7	55,9	57,0	56,9	54,6	54,4
- dégradée	12,2	12,0	12,3	10,9	12,1	13,8	11,7
<i>Solde d'opinion</i>	+43,6	+43,7	+43,6	+46,1	+44,8	+40,8	+42,7

Source : Enquête 1-2-3, module Démocratie, 2003, INSD.

3.3. Participation, politisation et orientation politique

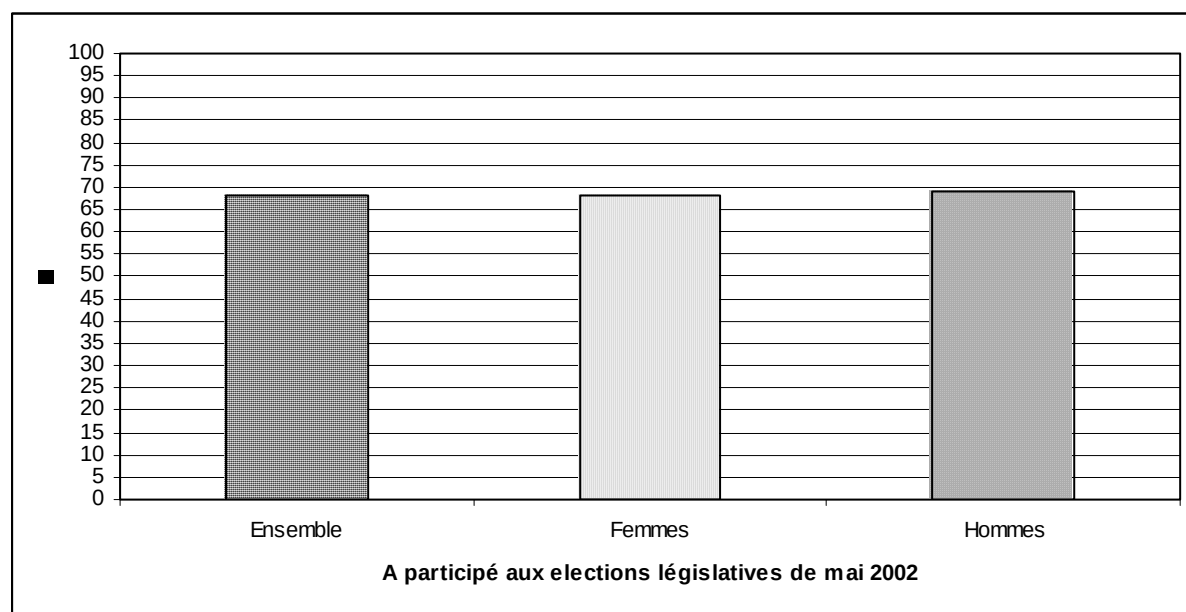
Les deux parties précédentes, fondées sur des indicateurs subjectifs, ont permis de connaître l'opinion des Ouagalais sur le régime politique souhaitable et en vigueur (adhésion aux principes démocratiques, appréciation du fonctionnement de la démocratie). Il convient maintenant de croiser ces perceptions avec des indicateurs objectifs, mesurant directement la participation politique. Au moins trois raisons conduisent à s'intéresser à cette question. En premier lieu, 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. En second lieu 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 aussi 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, une forte participation politique est un moyen de réduire la pauvreté monétaire. Accroître 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.

La participation électorale

Dans une démocratie, la participation électorale est la forme la plus naturelle de participation politique. La participation aux élections traduit le bon fonctionnement du système démocratique et conforte la légitimité des personnes élues vis-à-vis des populations et du reste du monde. Le taux de participation permet d'apprécier, non seulement l'attachement des citoyens à la démocratie mais aussi, de mesurer l'importance qu'ils accordent à l'ensemble de la classe politique et à leurs dirigeants. Il est aussi un indicateur de l'intérêt qu'accordent les populations au choix de l'orientation de la politique économique du pays.

Les Ouagalais ont été interrogés sur leur participation à la dernière élection précédant l'enquête, à savoir le scrutin législatif de mai 2002. Selon les résultats de l'enquête, le taux de participation à l'élection législative dans la capitale a été de 68%. Par genre, le taux de participation a été de 67% pour les hommes et de 68% pour les femmes. Cela permet de dire que les femmes usent effectivement de leur droit de vote au même titre que les hommes. Il n'y a pas de discrimination basée sur le sexe à Ouagadougou sur le plan électoral.

Graphique D-6 : Taux de participation électorale suivant le genre (élections législatives de mai 2002)



Source : Enquête 1-2-3, module Démocratie, 2003, INSD.

La comparaison précise entre ces chiffres et les résultats officiels de l'élection est délicate pour plusieurs raisons. D'abord, les champs géographiques des résultats électoraux et de l'enquête ne se superposent pas. L'enquête couvre l'ensemble de l'agglomération « réelle », sur la base des zones de dénombrement du recensement. Si elle englobe bien la capitale économique au sens administratif, ses frontières ne correspondent à aucun découpage administratif existant. En termes temporels, les mouvements démographiques (migration, mortalité) entre les élections et l'enquête (soit dans notre cas environ un an), 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 l'enquête ne touche que les ménages ordinaires et non les ménages collectifs vivant en institutions. De plus, elle n'est pas suffisamment fine pour saisir précisément le corps électoral « légal » (cf. déchéance du droit de vote de certains électeurs potentiels : délinquants, etc.). Ensuite, du côté de l'enquête, les

déclarations des enquêtés est une reconstruction *a posteriori* plus ou moins fiable. De plus, par nature les résultats officiels ne tiennent pas compte de la non-inscription sur les listes électorales. Quoi qu'il en soit, avec un taux déclaré de 68%, dans un pays où le vote n'est pas obligatoire, la participation peut être considérée comme élevée à l'aune des standards internationaux, même en comparaison des niveaux enregistrés couramment dans les démocraties historiques.

Tableau D-6 : 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 élections législatives de mai 2002	68,2	63,1	73,4	68,7	66,6
Taux de non- inscription sur les listes électorales	10,6	16,1	8,9	9,5	7,5
Taux d'abstention	24,1	25,7	19,4	24,4	28,5
<i>Raison de l'abstention :</i>					
- Voter ne sert jamais à rien	25,4	35,1	13,7	30,7	21,3
- Pas de candidat représentant vos aspirations	40,0	27,1	53,5	53,5	45,3
- Autres raisons	34,6	37,8	15,8	15,8	33,4
Total	100	100	100	100	100

Source : Enquête 1-2-3, module *Démocratie*, 2003, INSD. Les résultats sont calculés sur les électeurs potentiels du scrutin législatif, soit les Burkinabé âgés de 18 ans et plus au moment de l'enquête et présents à Ouagadougou depuis au moins un an. Le taux d'abstention est calculé sur l'ensemble des inscrits.

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. En premier lieu, parmi les Ouagalais adultes au moment du scrutin, 11% des électeurs potentiels n'étaient pas inscrits sur les listes électorales (cf. tableau D.6). 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 une source importante de litiges.

En second lieu, les abstentionnistes, c'est-à-dire les inscrits qui ne se sont pas déplacés pour voter et qui représentent 24% des inscrits, constituent un groupe très hétérogène. Les politologues ont, en particulier coutume de distinguer deux catégories polaires d'abstentionnistes : d'une part une population défavorisée, peu intégrée à la vie civique et d'autres 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. Les raisons de l'abstention au scrutin législatif, montre que les deux groupes sont à peu près de même importance, puisque ceux qui affirment que « *voter ne sert jamais à rien* » représentent un quart des abstentionnistes, alors que quatre abstentionnistes sur dix évoquent le fait que les candidats en présence n'incarnent pas leurs aspirations. Dans cette dernière catégorie, les citoyens les plus riches sont les plus nombreux. En revanche, le rejet des élections comme mécanisme de représentation politique est plus élevé chez les pauvres, mais ce phénomène touche moins d'un pauvre sur dix. 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. En revanche, le fait que 40% des abstentionnistes considèrent « *qu'aucun candidat ne représentait ses aspirations* » conforte 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.

Les autres formes de participation politique

Les Ouagalais possèdent en plus des élections, d'autres moyens pour participer à la vie politique. En effet, ils ont la possibilité de participer à des mouvements (signature de pétition, grève, manifestation) ou même de militer dans des partis politiques. 31% de la population se trouve dans la première situation et 30% dans la seconde (cf. tableau D.7). On est donc loin de l'apathie citoyenne souvent dénoncée, comme caractéristique des pays pauvres.

Cependant, 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. 47% 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 22% 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 varie peu suivant le niveau de revenu. Si 31% des Ouagalais appartenant au quatrième quartile sont membres d'un parti, un quart des plus pauvres le sont aussi. 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 ».

Tableau D-7 : Les autres formes de participation politique : actions protestataires et adhésion à un parti 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)	31,1	22,1	26,7	31,9	46,5
Appartient à un parti (association politique)	29,6	25,1	35,3	26,6	30,9

Source : Enquête 1-2-3, module Démocratie, 2003, INSD.

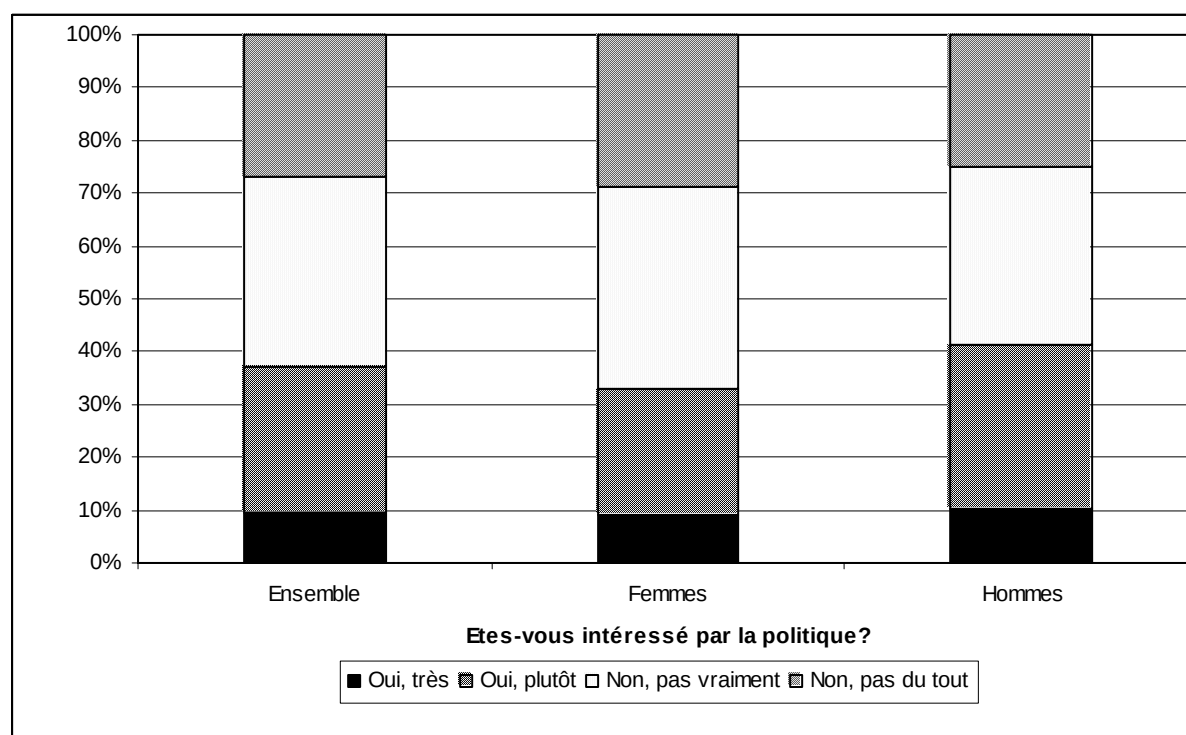
La politisation

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.

La relative bonne participation des Ouagalais à l'élection de mai 2002 ne doit pas masquer le fait que la majorité d'entre eux s'intéresse peu à la politique. Interrogés sur leur intérêt pour la politique, près des deux tiers des Ouagalais (63%) déclarent ne pas être intéressés par la politique. 27% marquent aucun intérêt tandis que 36% s'y intéressent seulement un peu. Par sexe, les différences sont peu marquées. Le désintérêt total est de 29% pour les femmes, contre 25% chez les hommes (cf. graphique D-7).

Les Ouagalais dans l'ensemble manifestent peu d'intérêt pour la politique.....

Graphique D-7 : Intérêt pour la politique des Ouagalais suivant le genre



Source : Enquête 1-2-3, module Démocratie 2003, INSD.

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 sont moins pessimistes que les résultats précédents. Ainsi près des deux tiers des Ouagalais (64%) déclarent parler souvent de politique avec leurs proches (famille, amis, relations ; cf. tableau D.8). 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 Ouagalais.

A l'instar de la 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 ne pas accorder autant d'importance à la chose politique que leurs concitoyens riches. Ils ne s'en détournent pas totalement cependant. Si 72% des Ouagalais appartenant au quartile le plus riche parlent souvent de politique avec leurs proches, il en reste tout de même encore plus de la moitié chez les membres du quartile le plus pauvre (56%).

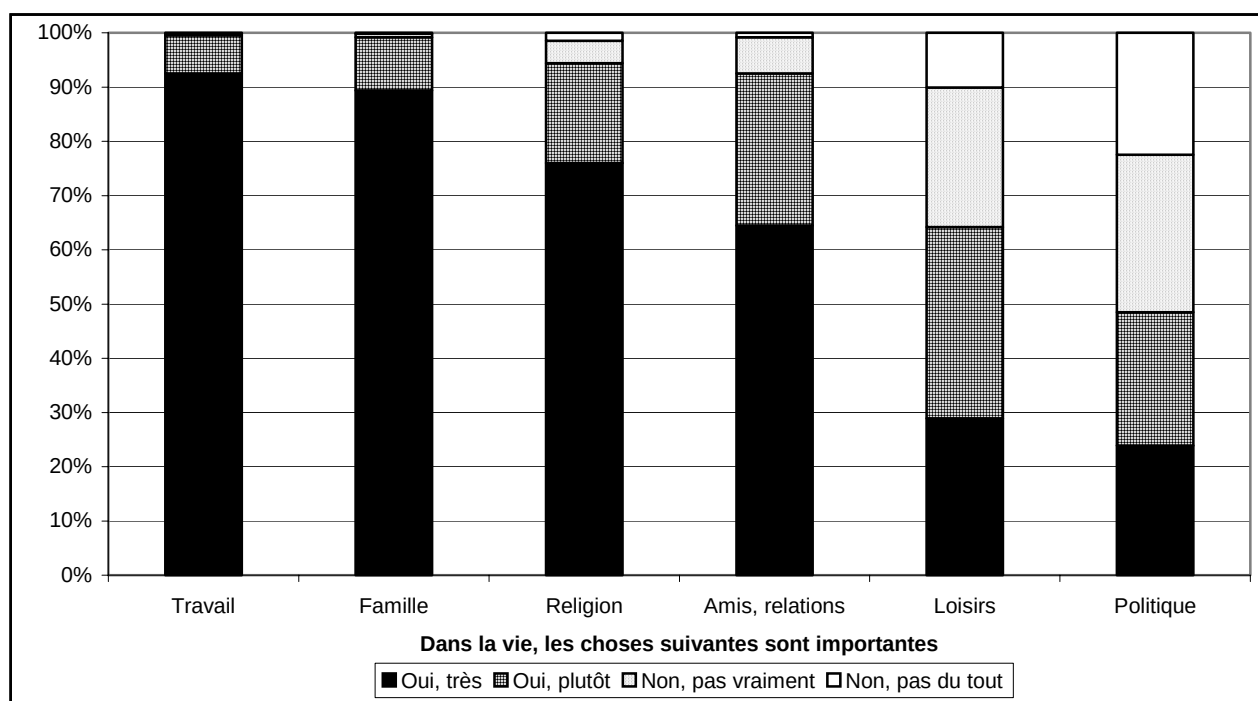
Tableau D-8 : La politisation des Ouagalais suivant le niveau de revenu

	Total	Quartiles de revenus par tête			
		1 ^{er} quartile	2 ^{ème} quartile	3 ^{ème} quartile	4 ^{ème} quartile
Est intéressé par la politique	37,3	34,3	38,1	33,3	44,4
Parle souvent politique avec ses proches	63,6	56,4	67,3	59,4	71,9
Dans la vie, la politique est importante	48,5	40,5	50,4	49,1	54,2
Se sent proche d'un parti (association politique)	48,4	43,8	52,1	44,4	53,4

Source : Enquête 1-2-3, module Démocratie, 2003, INSD.

Comment interpréter le fait que 37% des Ouagalais s'intéressent à la politique ou que près de deux tiers d'entre eux parlent 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 Ouagalais. Des six domaines proposés, la politique se classe en dernière position, très loin derrière le travail, la famille, la religion, mais aussi les relations sociales et même derrière les loisirs. Ainsi 23% des adultes de la capitale considèrent que « *la politique n'a aucune importance* » dans leur vie, alors que seulement 10% 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.

Graphique D-8 : L'importance de la politique dans la vie des Ouagalais



Source : Enquête 1-2-3, module Démocratie, 2003, INSD,

L'orientation politique

Pour conclure cette partie qui traite des rapports des Ouagalais 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 et les politiques suivies par les gouvernants 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 burkinabé, soit un environnement très différent de celui où elles se sont révélées opératoires, les pays occidentaux bien sûr, mais aussi la plupart des pays d'Amérique latine, ainsi que certains pays d'Asie (comme l'Inde ou le Japon) ou même d'Afrique (Afrique du Sud).

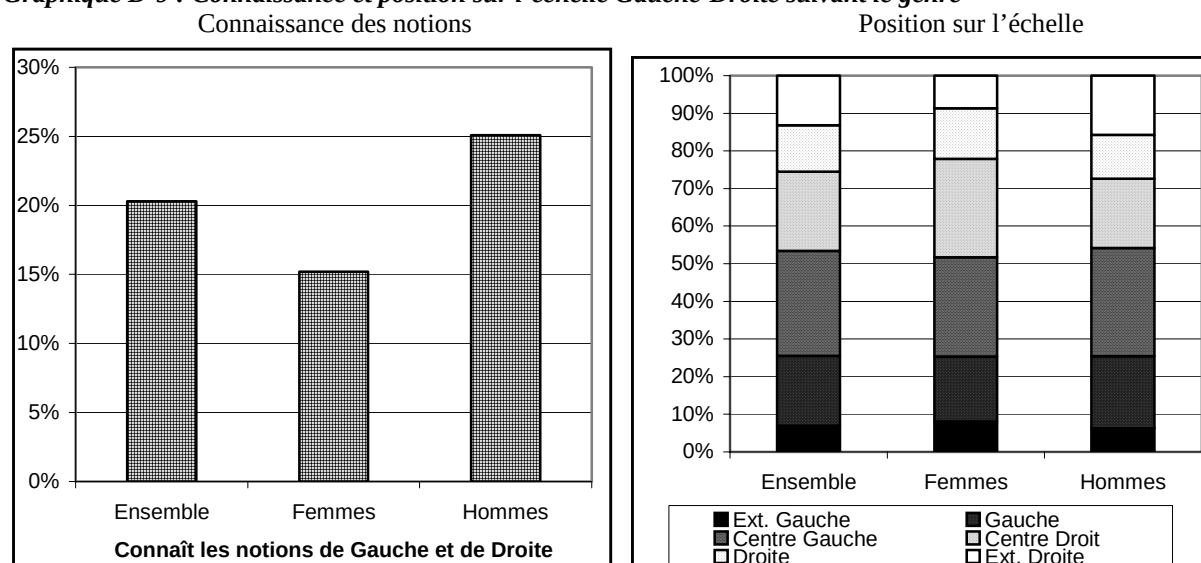
Il ne s'agit pas ici de proposer une analyse détaillée de l'orientation politique des Burkinabé, mais de fournir quelques éléments d'interprétation structurants sur une thématique qui n'avait jamais été explorée par voie d'enquête représentative auparavant au Burkina Faso. Nous mobiliserons simultanément les trois approches, en choisissant comme entrée principale la dimension Gauche-Droite, dont on testera le potentiel analytique.

En premier lieu, **20% des Ouagalais déclarent connaître la signification des notions de gauche et de droite en politique** (cf. graphique D.9). Cette compétence n'est évidemment pas distribuée également dans la population. Ainsi certains groupes sociaux sont les plus ignorants en la matière. Par exemple, alors que 25% des hommes connaissent le sens politique des notions de gauche et de droite, ça n'est le cas que pour 15% des femmes. Les mieux pourvus en capital scolaire sont de loin les meilleurs connaisseurs : ils sont 45% chez les Ouagalais qui ont atteint l'université contre seulement 13% lorsqu'ils n'ont pas fréquenté l'école. Au Burkina Faso, les notions de Gauche-Droite sont méconnues par la majorité de la population puisque la configuration de la politique nationale ou locale n'est pas basée typiquement sur ces notions. Cette méconnaissance traduit peut être un manque de culture politique internationale de la part des habitants de Ouagadougou.

En second lieu, si l'on considère l'ensemble de ceux qui connaissent la notion de Gauche-Droite, **les Ouagalais se partagent presque en deux moitiés d'égale importance, légèrement favorable à la gauche (53% à gauche contre 47% à droite)**. 7% se classent à l'extrême gauche et 13% à l'extrême droite. Ceci ne signifie 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 burkinabé.

Si les différences entre hommes et femmes sont faibles, on notera que parmi ceux qui se placent sur l'échelle, elles sont presque deux fois moins nombreuses à se placer à l'extrême droite. Mais au total, les hommes se situent légèrement plus à gauche (essentiellement au centre gauche) qu'elles.

Graphique D-9 : Connaissance et position sur l'échelle Gauche-Droite suivant le genre



Source : Enquête 1-2-3, module *Démocratie*, 2003, INSD. La position sur l'échelle ne porte que sur ceux qui ont déclaré connaître les notions de gauche et de droite.

Comme nous l'avons souligné plus haut, les plus pauvres ont le plus de difficultés à identifier la gauche et la droite. En effet, 17% des Ouagalais du quartile le plus pauvre accordent une signification à ces notions, contre 34% dans le quartile le plus riche (cf. tableau D.9). Pour ceux qui sont capables de se positionner, l'orientation politique est liée avec le niveau de revenu. Les plus aisés se situent en moyenne plus à gauche que les plus démunis. Mais ils privilégient plutôt les positions intermédiaires (centre gauche, centre droit) aux positions extrêmes sur l'échelle. Ainsi, seulement 5% de ceux qui appartiennent au quartile le plus riche choisissent l'extrême droite, contre plus de 15% pour les trois autres quartiles.

Tableau D-9 : Connaissance et positionnement sur l'échelle Gauche-Droite suivant le niveau de revenu

	Total	Quartiles de revenus par tête			
		1 ^{er} quartile	2 ^{ème} quartile	3 ^{ème} quartile	4 ^{ème} quartile
La notion de gauche et de droite a une signification	20,3	17,3	17,8	14,4	34,2
Positionnement sur l'échelle Gauche-Droite :					
1. (Extrême Gauche)	7,3	7,8	7,7	2,8	7,8
2. (Gauche)	21,9	21,4	16,4	17,7	19,5
3. (Centre Gauche)	21,7	13,1	27,5	26,5	37,8
4. (Centre Droit)	20,7	22,8	21,6	19,2	21,2
5. (Droite)	19,8	19,5	8,9	16,3	8,4
6. (Extrême Droite)	8,6	15,4	17,9	17,5	5,3
Total	100	100	100	100	100

Source : Enquête 1-2-3, module *Démocratie*, 2003, INSD. La position sur l'échelle ne porte que sur ceux qui ont déclaré connaître les notions de gauche et de droite.

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.

En fait, les résultats ne sont que peu conformes aux attentes. Certes, ceux qui se situent à gauche de l'échiquier politique se montrent plus enclins à l'intervention de l'Etat, au rejet de l'enseignement privé et aux privatisations (cf. tableau D.10). Mais les écarts sont faibles. Par exemple, 44% des partisans de gauche sont favorables à un régime d'économie administrée. Mais c'est également le cas de 38% de ceux qui se déclarent à droite, et 46% de ceux qui ne connaissent pas l'échelle Gauche-Droite. La partition Gauche-Droite n'est donc 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 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 « gouvernance »).

Il semble qu'au Burkina Faso, le pouvoir en place soit plutôt associé à des valeurs de droite. En effet, les partisans de la droite sont plus nombreux à considérer que les autorités en place sont compétentes. Mais surtout, ils affirment deux fois plus souvent qu'elles ont une réelle volonté d'entreprendre des réformes (52% contre 27%). Cette réinterprétation locale de l'échelle Gauche-Droite pourrait s'expliquer par des raisons historiques (le pouvoir en place s'inscrivant dans le prolongement du mouvement de rectification de la révolution qui a mis fin à la révolution en 1987) et aussi par la nature des politiques menées dans le cadre de l'ajustement structurel et du Consensus de Washington.

Tableau D-10 : 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	58,0	53,4	49,8	59,6
Favorable à un régime d'économie administrée	44,8	43,8	37,8	45,7
Contre toute forme de privatisation	39,1	37,5	25,9	40,9
Les autorités/gouvernants sont compétents	65,8	53,9	66,2	67,3
Les autorités ont une réelle volonté d'entreprendre des réformes	44,1	26,9	52,0	45,5

Source : Enquête 1-2-3, modules Gouvernance et Démocratie, 2003, INSD.

Cette exploration rapide de la notion de Gauche et de Droite dans le contexte burkinabé 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 à l'échelle mondiale. S'il existe un principe structurant de l'orientation politique au Burkina Faso, il reste encore à découvrir.

Conclusion

Cette dernière section s'est attelée à l'analyse de la démocratie et de la participation politique des Ouagalais.

S'agissant du premier sujet, il ressort que les Ouagalais de façon générale sont favorables à la démocratie et à l'application de ses principes dans le pays, même s'ils sont globalement pessimistes quant au bon fonctionnement de ce système dans le pays. La transparence des élections, la liberté d'expression et l'égalité devant la loi sont pointées du doigt comme les principales défaillances de la gestion démocratique du pays. En somme, une majorité de Ouagalais estiment que la démocratie telle qu'appliquée dans le pays ne fonctionne pas convenablement.

L'étude a également permis d'apprécier la compréhension des Ouagalais de la notion de démocratie. Les résultats indiquent que les Ouagalais incluent dans le concept de démocratie à la fois les notions de liberté et d'égalité, à l'instar des citoyens des pays du Nord ou des démocraties historiques.

Enfin, le degré de participation des Ouagalais à la vie politique a été appréhendé dans cette section. Le rapport montre que de façon générale, les Ouagalais sont peu intéressés par la politique. La principale raison de ce désintéressement, de l'avis des populations, est l'inadaptation des programmes de société des partis politiques aux besoins de la population, et des stratégies individualistes des hommes politiques, peu intéressés par le bien être commun.

IV Gouvernance, démocratie et lutte contre la pauvreté : une mise en perspective de long terme

Pour conclure cette analyse nous replacerons la situation et la trajectoire récente du Burkina Faso en matière de gouvernance, de démocratie et de lutte contre la pauvreté dans une perspective de plus long terme, à la fois pour explorer le passé et pour se projeter dans l'avenir. Nous chercherons à connaître le point de vue de la population quant aux causes profondes du sous-développement du pays, en distinguant les facteurs internes et les facteurs externes, puis nous analyserons leur opinion quant aux grandes priorités de développement pour les dix années à venir.

4.1. Les causes du sous-développement

Les Ouagalais 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 loin la plus citée (cf. graphique PE.1). Près des deux tiers des Ouagalais (64%) 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 84% de la population qui dénoncent la mauvaise gouvernance sur longue période comme le premier facteur de sous-développement du Burkina Faso**. La portée de ce résultat est immense. En effet comme nous l'avons vu précédemment, les habitants de la ville souffrent des défaillances démocratiques, ainsi que des dysfonctionnements des institutions en place, tout particulièrement des institutions publiques, auxquelles ils n'accordent qu'une confiance limitée. 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.

Vient ensuite « *la faiblesse des ressources naturelles du pays* », invoquée par les deux tiers des citoyens (67%), 32% avançant même que ce facteur pèse encore très lourdement sur le retard du Burkina Faso, traduisant les faibles dotations physiques d'un pays enclavé et largement désertique, par rapport à d'autres pays du continent où ressources agricoles et minières abondent. Il est important de rappeler ici, que les travaux sur les famines, notamment ceux entrepris par le prix Nobel d'économie A. Sen, ont montré que celles-ci ne s'expliquaient pas principalement par un problème d'offre ou de déficit de production, mais par les défaillances en matière de gouvernance.. Les réponses données ici par les Ouagalais sont compatibles avec cette ligne d'interprétation.

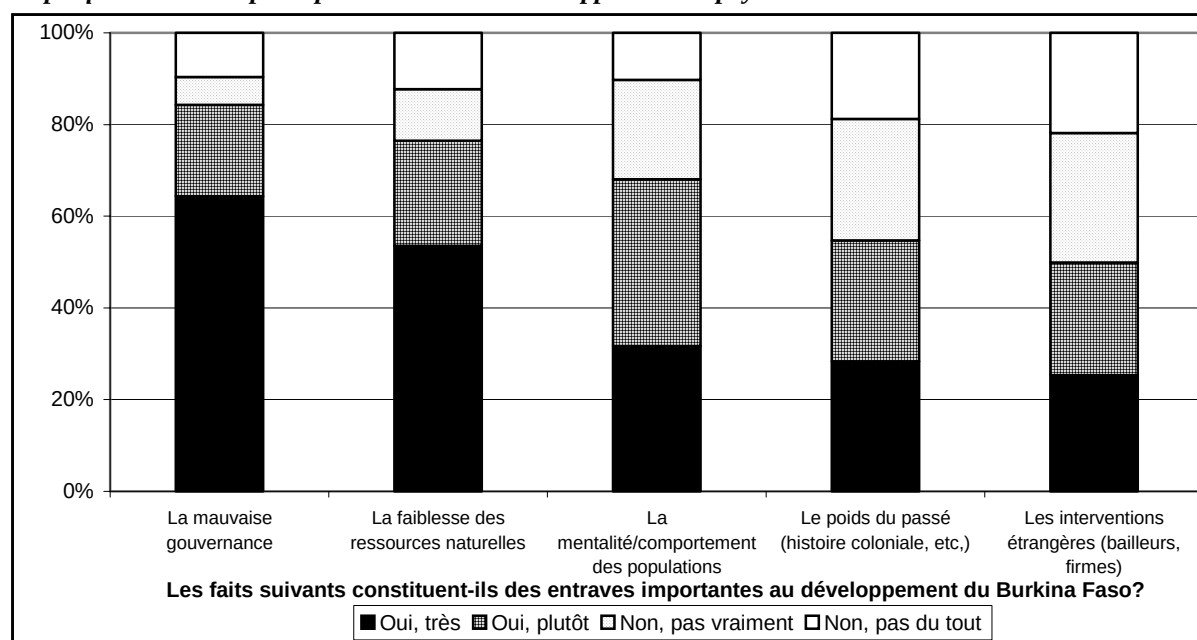
Dans l'ordre des causes, « *la mentalité et les comportements de la population* » arrive en troisième position. 68% des Ouagalais lui imputent une part de responsabilité dans la pauvreté du pays. Après avoir stigmatisé ses dirigeants, la population semble faire une sorte de *mea culpa* en s'auto-imputant (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.

Enfin, « *le poids du passé (histoire coloniale, etc.)* » et « *les interventions étrangères (bailleurs de fonds, firmes multinationales)* », ne recueillent respectivement que 55% et 50% des suffrages. S'ils n'exonèrent pas le fait colonial ou ce que d'aucuns qualifient de « *néo-colonisation* » dans un

contexte général de globalisation et d'assujettissement aux pays du Nord, les Ouagalais ne les placent pas aux premiers rangs des difficultés endurées par le Burkina Faso.

In fine la population, loin de rejeter la responsabilité du sous-développement sur les seules 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. Ces facteurs internes engagent d'une certaine manière sa propre responsabilité ; parce que les dirigeants qui sont accusés de gaspiller 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 inefficaces peuvent être remerciés, d'autant plus légitimement que la démocratie s'enracine, le changement relève du domaine de l'action humaine et de la politique : le sous-développement n'est donc pas une fatalité !

Graphique PE-1 : Les principales entraves au développement du pays



Source : Enquêtes 1-2-3, module Démocratie, 2003, INSD.

La hiérarchie des causes du sous-développement est une vision largement partagée dans toutes les couches de la population. En particulier, les dirigeants du pays dans la longue durée sont unanimement condamnés par tous, quel que soit leur statut social. Non seulement l'ordre dans lequel apparaissent les différents facteurs est le même, mais les variations sont en général faibles. A la marge, on peut cependant noter que les plus démunis sont moins nombreux à mettre en cause les ingérences étrangères, mais également les facteurs internes, comme la gestion des dirigeants et surtout la mentalité de la population (cf. tableau PE.1). C'est le niveau d'éducation qui induit les plus fortes différences d'opinion. Ainsi, alors que 62% des non scolarisés affirment que le comportement des Burkinabé n'est pas propice au développement, 85% de ceux qui ont été à l'université insistent sur ce point. Parallèlement, 60% des universitaires se plaignent de la domination étrangère sur le pays, contre 46% chez ceux qui n'ont pas fréquenté l'école. Malgré tout, pour les classes les plus favorisées, comme dans le reste de la population, les facteurs internes restent largement prépondérants.

Tableau PE-1 : Les principales entraves au développement suivant le sexe 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
La mauvaise gestion des dirigeants du pays	83,5	84,8	84,3	81,8	79,2	90,2	86,2
La mentalité/comportement des populations	68,1	68,0	68,0	66,4	64,1	69,3	73,5
La faiblesse des ressources naturelles	79,1	74,1	76,5	78,5	72,9	78,6	76,4
Le poids du passé (histoire coloniale, etc.)	52,7	56,5	54,7	56,5	49,1	60,9	52,6
Les interventions étrangères (bailleurs, firmes)	47,4	52,2	49,9	51,8	47,7	47,5	53,6

Source : Enquêtes 1-2-3, module Démocratie, 2003, INSD. 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.

4.2. Les priorités du développement pour les années qui viennent

L'ensemble des résultats de cette étude montre que les Ouagalais sont particulièrement attachés aux principes démocratiques et que les questions de gouvernance sont au centre de leurs préoccupations. C'est d'ailleurs bien pour cette raison qu'ils dénoncent les dysfonctionnements de l'administration et se montrent sévères à l'égard de la façon dont certains principes démocratiques sont mis en œuvre (élections, liberté d'expression, égalité devant la loi). 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 par les couches les plus pauvres.

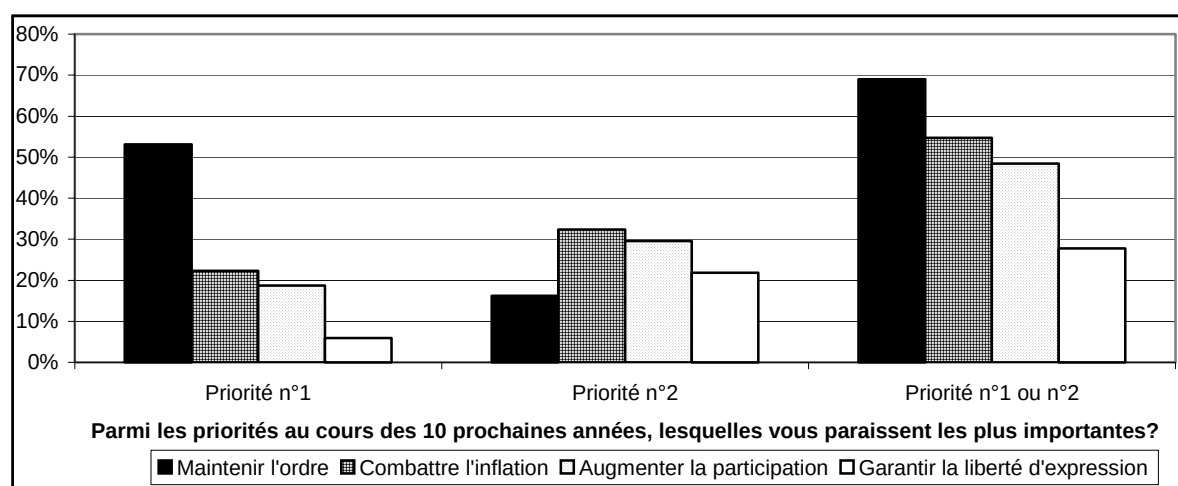
Pour aller plus loin, nous avons cherché à savoir comment ces nouvelles valeurs, clairement exprimés par les Ouagalais, se combinaient avec les aspirations plus traditionnelles et tout aussi légitimes, tels que l'objectif de stabilité ou le désir d'amélioration du bien-être matériel. Pour explorer cette 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 plusieurs 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 au Burkina Faso, soit dans un 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 (cf. graphique PE.2). Plus de la moitié des Ouagalais (53%) font du « *maintien de l'ordre* » leur priorité numéro 1, tandis 16% en font leur seconde priorité. Au total, 69% de la population place « *le maintien de l'ordre* » comme

une de leurs deux principales priorités. « *La lutte contre l'inflation* » vient en second. Certes seulement 22% des Ouagalais voudraient que les autorités se consacrent pleinement à cet objectif (priorité n°1), soit largement moins que « *le maintien de l'ordre* ». Mais elle est la première citée parmi les priorités n°2 (32%), et elle arrive en deuxième place quand on tient compte des deux réponses.

Les deux autres options considérées, bien que minoritaires, sont loin d'être négligeables. Ainsi, près de 20% affirment que la première priorité devrait être d'« *accroître la participation des citoyens aux décisions du gouvernement* », tandis que 30% en font leur seconde priorité, quasiment à parité avec « *la lutte contre l'inflation* ». Au total, presque la moitié des Ouagalais se sont prononcés en faveur d'un accroissement de la participation citoyenne. Quant aux politiques visant à « *garantir la liberté d'expression* », les habitants de la capitale les placent en retrait. Seulement 6% en font leur première priorité. Si l'on tient compte du choix émis comme seconde priorité, le poids de cette option devient moins marginal, mais reste malgré tout secondaire. Ainsi au total, 28% ont mentionné la liberté d'expression contre 48% pour la participation. En comparaison, les suffrages obtenus par les deux options qualifiées de matérialistes sont nettement plus élevés, puisqu'elles recueillent respectivement 69% et 55%.

Graphique PE-2 : Les principales priorités de développement pour les 10 prochaines années



Source

: Enquêtes 1-2-3, module Démocratie, 2003, INSD. 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%.

Encore une fois, le classement général obtenu sur l'ensemble de la population se retrouve dans toutes les couches sociales. L'hypothèse d'Inglehart n'est donc que partiellement validée, au moins à l'intérieur de la société burkinabé de la capitale. Cependant, le choix des options est bien lié aux facteurs sociologiques classiques. Ainsi, les plus pauvres sont effectivement plus sensibles aux valeurs matérialistes (cf. tableau PE.2). Alors que 73% ciblent « *le maintien de l'ordre* » dans le quartile le plus pauvre, ils ne sont plus que 65% dans le plus riche. Les écarts sont encore plus marqués en ce qui concerne la priorité à « *la lutte contre l'inflation* » (62% et 43% respectivement). Les plus démunis, ne disposant pas des ressources qui leur permettent d'indexer leurs revenus en période de dérive des prix, se montrent particulièrement sensibles à « *la lutte contre l'inflation* ». On notera que c'est aussi le cas des femmes, sans doute du fait de leur rôle essentiel dans le processus de reproduction de l'économie domestique. A contrario, les catégories plus aisées sont relativement plus sensibles à « *la liberté d'expression* » et à « *la participation des citoyens* ». Dans le quartile le plus riche, ce choix arrive même devant la lutte contre l'inflation, le maintien de l'ordre gardant cependant la première place.

Tableau PE-2 : Les priorités de développement pour les 10 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	71,4	66,8	69,0	73,4	72,2	64,4	65,3
Lutter contre l'inflation	59,0	50,9	54,8	61,5	59,2	53,3	42,8
Augmenter la participation des citoyens	45,9	50,7	48,4	42,5	47,1	49,7	55,3
Garantir la liberté d'expression	23,6	31,6	27,8	22,6	21,5	32,6	36,4

Source : Enquêtes 1-2-3, module *Démocratie*, 2003, INSD. 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. Le Burkina Faso apparaît comme une société où les valeurs « post-modernistes » ne sont pas encore à l'œuvre ; ou en tout cas, où elles restent minoritaires. Les conditions matérielles d'existence décentes étant loin d'être assurées pour l'immense majorité de la population, Le Burkina Faso étant un des pays les plus pauvres du monde, il est naturel que l'amélioration de la situation sur ce front soit mise en avant. Si « *le maintien de l'ordre* » et la « *la lutte contre l'inflation* » ne sont pas des conditions suffisantes à l'amélioration du sort des populations, elles n'en sont pas moins des conditions nécessaires. Sans la réalisation de ces conditions minimum, la participation citoyenne et la liberté d'expression ne peuvent pas s'exercer pleinement. On voit tout de même se dessiner une montée en puissance des valeurs « post matérialistes » chez les plus aisés et les plus éduqués.

En second lieu et d'un point de vue plus général, le message que nous transmettent les Ouagalais à travers l'ensemble des réponses à cette enquête 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 manger ou pouvoir s'exprimer librement, mais bien de manger et de vivre libre !

Tableau Synthèse : Gouvernance, démocratie et multiples dimensions de la pauvreté en chiffres
Ouagadougou, 2001-2003

	Total	Homme*	Femme*	1 ^{er} quartile	4 ^e quartile
GOVERNANCE					
Fonctionnement de l'administration					
Ceux qui estiment que l'administration fonctionne bien	52%	49%	55%	61%	40%
Indice de confiance dans : l'administration (en général)	55%	52%	59%	57%	48%
- le système judiciaire	44%	40%	47%	46%	37%
- la police	48%	46%	51%	50%	41%
- l'administration fiscale	46%	44%	48%	48%	40%
- le système de santé public	52%	49%	55%	56%	49%
- le système d'éducation publique	59%	56%	61%	65%	57%
- le parlement	48%	44%	52%	51%	43%
- les médias	76%	76%	76%	77%	77%
Perception : évolution de l'administration (solde d'opinion)	-3pts	-8pts	+1pts	+4pts	-11pts
Ceux qui pensent que la corruption est un problème majeur	87%	89%	86%	89%	90%
Incidence de la corruption sur la population totale	14%	19%	10%	9%	22%
Poids de la corruption en % du revenu des ménages touchés	0,6%	0,6%	0,4%	2,4%	0,3%
Rôle de l'Etat					
En faveur de la libéralisation économique	56%	58%	52%	54%	57%
En faveur du recouvrement des coûts dans le syst. de santé	58%	58%	59%	57%	65%
En faveur de la privatisation (au moins certaines entreprises)	60%	63%	55%	58%	66%
DEMOCRATIE					
Adhésion et perception du fonctionnement					
Niveau d'adhésion : % de ceux favorables à la démocratie	85%	84%	86%	84%	86%
Estiment que la démocratie fonctionne bien dans le pays	46%	43%	49%	48%	43%
- la liberté d'expression est respectée	36%	33%	38%	37%	38%
- l'égalité devant la loi est respectée	27%	22%	31%	26%	22%
- les élections sont libres et transparentes	38%	35%	40%	35%	36%
Classe politique reflète préoccupations de la population	20%	17%	23%	23%	16%
Participation politique et politisation					
Taux de participation à l'élection législative de 2002	68%	67%	68%	63%	67%
Ont participé à des mouvements (pétition, grève, manifestat°)	31%	38%	23%	22%	47%
Membres de partis ou associations politiques	30%	30%	30%	25%	31%
Proches d'un parti ou associations politiques	48%	52%	45%	44%	53%
Se déclarent intéressés par la politique	37%	42%	34%	34%	44%
ENTRAVES ET PRIORITES DU DEVELOPPEMENT					
Principales entraves au développement de Madagascar :					
- problème de gouvernance	84%	85%	84%	82%	86%
- mentalité de la population	68%	68%	68%	66%	74%
- poids du passé (colonisation)	55%	57%	53%	57%	53%
- faiblesse des ressources naturelles	77%	74%	79%	79%	76%
- interventions étrangères (bailleur, firme)	50%	52%	47%	52%	54%
Priorités de développement pour les 10 prochaines années :					
- maintenir l'ordre	69%	67%	71%	73%	65%
- combattre l'inflation	55%	51%	59%	62%	43%
- accroître la participation des citoyens	48%	51%	46%	43%	55%
- garantir la liberté d'expression	28%	32%	24%	23%	36%
MULTIPLES DIMENSIONS DE LA PAUVRETE					
Accès aux services de base					
Conditions de logement : - Accès à l'eau potable	27%	26%	33%	16%	53%
- Accès à l'électricité	42%	42%	43%	27%	73%
Capital humain : - Pourcentage de non scolarisés (>=18 ans)	41%	33%	50%	56%	16%
- Nombre moyen d'années d'études (>=18 ans)	4,8	5,7	3,9	3,0	9,0
Vulnérabilité et insertion sociale					
Insécurité : Pourcentage de ménages victimes de violence	41%	41%	37%	39%	43%
Déclarent que les revenus sont très instables	35%	35%	37%	54%	20%
Aucun membre n'appartient à des associations	49%	49%	54%	57%	36%
Aucun type d'aide ou de soutien en cas de difficultés	11%	11%	11%	10%	12%
Pauvreté subjective					
Déclarent vivre difficilement	39%	38%	42%	57%	19%
Ceux « pas du tout satisfaits » pour 3 besoins estimés vitaux	15%	14%	18%	24%	6%
Revenu inférieur au revenu minimum estimé nécessaire	38%	37%	49%	79%	13%
Ceux qui se déclarent obligés de s'endetter	18%	18%	20%	27%	10%
Pensent faire partie des 20% les plus pauvres dans la ville	27%	27%	29%	46%	8%
Estiment politique de réduction de la pauvreté assez efficace	52%	52%	53%	54%	48%

* Les pourcentages concernent les ménages dirigés par un homme/femme pour les questions concernant les ménages