

REPUBLIQUE DU SENEGAL
Un Peuple – Un But – Une Foi

=====

MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES

=====

DIRECTION DE LA PREVISION ET DE LA STATISTIQUE



GOVERNANCE, DEMOCRATIE ET LUTTE CONTRE LA PAUVRETE AU SENEGAL

Le point de vue de la population de l'agglomération de Dakar
Enquête 1-2-3, Premiers résultats

Mamadou Matar GUEYE, DPS-Sénégal
Mireille RAZAFINDRAKOTO, IRD, DIAL, France
François ROUBAUD, IRD, DIAL, France



Dakar, 2005

SOMMAIRE

| | |
|---|----|
| <i>Avant-propos</i> | 7 |
| <i>Résumé</i> | 9 |
| <i>Introduction</i> | 15 |
| 1. Les objectifs | 15 |
| 2. Méthodologie, dispositif d'enquêtes et données | 16 |
| 3. Le contexte : gouvernance, démocratie et lutte contre la pauvreté au Sénégal | 18 |
| | |
| <i>I.- Les différentes dimensions de la pauvreté</i> | 25 |
| 1. Le concept de pauvreté | 25 |
| 2. La pauvreté suivant des critères objectifs | 26 |
| 3. La pauvreté subjective : des indicateurs basés sur les perceptions qualitatives | 33 |
| 4. Les politiques de lutte contre la pauvreté | 43 |
| 5. Les liens entre les différentes dimensions de la pauvreté | 44 |
| | |
| <i>II.- Gouvernance</i> | 45 |
| 1. Des indicateurs subjectifs : la perception des usagers | 45 |
| 2. Des indicateurs objectifs : corruption et absentéisme dans l'administration | 49 |
| 3. La réforme de l'administration | 51 |
| 4. Le rôle de l'Etat | 53 |
| | |
| <i>III.- Démocratie</i> | 56 |
| 1. Adhésion aux principes démocratiques | 56 |
| 2. Fonctionnement de la démocratie | 60 |
| 3. Les Dakarois et la politique : participation, politisation et orientation politique | 64 |
| | |
| <i>IV.- Gouvernance, démocratie et lutte contre la pauvreté : une mise en perspective</i> | 73 |
| 1. Les causes du sous-développement | 73 |
| 2. Les priorités du développement pour les années qui viennent | 75 |
| | |
| <i>Bibliographie</i> | 78 |
| <i>Méthodologie</i> | 79 |

INDEX DES TABLEAUX

| | |
|---|----|
| Tableau P-1. La notion de pauvreté suivant le niveau de revenu | 26 |
| Tableau P-2. Conditions de logement et patrimoine selon le niveau de revenu | 27 |
| Tableau P-3. Niveau d'éducation selon le niveau de revenu | 30 |
| Tableau P-4. Caractéristique de l'insertion sociale suivant le niveau de revenu | 31 |
| Tableau P-5. Caractéristique de l'insertion sociale suivant le sexe du chef de ménage | 32 |
| Tableau P-6. Insécurité suivant le niveau de revenu | 33 |
| Tableau P-7. Evaluation du bien-être subjectif du ménage selon le niveau de revenu | 34 |
| Tableau P-8. Les besoins vitaux d'après la population selon le quartile de revenu | 37 |
| Tableau P-9. Les besoins non satisfaits suivant le quartile de revenu | 39 |
| Tableau P-10. Cumul des besoins « pas du tout satisfaits » ou « non satisfaits » suivant le quartile de revenu | 40 |
| Tableau P-11. La pauvreté relative selon le niveau de revenu | 41 |
| Tableau P-12. La perception de la situation financière selon le niveau de revenu | 41 |
| Tableau P-13. Insécurité et vulnérabilité suivant le niveau de revenu | 42 |
| Tableau P-14. Opinion sur les politiques et participation suivant le niveau de revenu | 43 |
| Tableau P-15. Corrélation entre les différents indicateurs objectifs | 44 |
| Tableau G-1. Perception des principaux problèmes dans l'administration | 49 |
| Tableau G-2. Incidence et coût de la corruption suivant le niveau de revenu | 50 |
| Tableau G-3. Absentéisme des fonctionnaires suivant le niveau de revenu | 56 |
| Tableau G-4. Des mesures pour une meilleure efficacité de l'administration suivant le niveau de revenu | 52 |
| Tableau G-5. Le poids des agents publics dans l'économie : emploi et rémunération | 52 |
| Tableau G-6. Système d'enseignement et recouvrement des coûts dans les secteurs sociaux (éducation, santé) suivant le niveau de revenu | 55 |
| Tableau D-1. Appréciation des différentes formes de régimes politiques suivant le niveau de revenu | 58 |
| Tableau D-2. Les faiblesses de la démocratie suivant le niveau de revenu | 58 |
| Tableau D-3. Le sens de la démocratie pour les Dakarois suivant le niveau de revenu | 60 |

| | |
|--|----|
| Tableau D-4. Rôle de la classe politique et respect des droits de l’homme suivant le niveau de revenu | 63 |
| 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. Autres formes de participation politique (actions protestataires et adhésion à un parti) suivant le niveau de revenu | 67 |
| Tableau D-8. La politisation des Dakarois suivant le niveau de revenu | 68 |
| Tableau D-9. Connaissance et position sur l’axe <i>Gauche-Droite</i> suivant le niveau de revenu | 71 |
| Tableau D-10. Les grandes orientations économiques suivant le positionnement <i>Gauche-Droite</i> | 72 |
| Tableau PE-1. Les principales entraves au développement suivant le sexe et le niveau de revenu | 74 |
| Tableau PE-2. Les priorités de développement pour les 10 prochaines années suivant le genre et le niveau de revenu | 76 |

INDEX DES GRAPHIQUES

| | |
|---|----|
| Graphique P-1. Appréciation du bien-être subjectif du ménage selon le sexe de l’enquêté | 35 |
| Graphique G-1. Perception du fonctionnement de l’administration selon le genre | 46 |
| Graphique G-2A. Indices de confiance dans les institutions publiques | 46 |
| Graphique G-2B. Indices de confiance dans différentes institutions publiques et privées | 47 |
| Graphique G-3A. Evolution de la perception du fonctionnement des services publics en 2002 | 48 |
| Graphique G-3B. Evolution de la perception du fonctionnement du système d’éducation publique suivant le niveau de revenu | 48 |
| Graphique G-4. Libéralisme et économie administrée suivant le niveau de revenu | 53 |
| Graphique G-5. Privatisation des entreprises publiques suivant le niveau de revenu | 54 |
| Graphique D-1. Niveau d’adhésion à la démocratie selon le genre | 57 |
| Graphique D-2. Niveau d’adhésion à la démocratie suivant le niveau de revenu et d’éducation | 57 |
| Graphique D-3. Niveau d’adhésion à la démocratie | 59 |
| Graphique D-4. Perception du fonctionnement de la démocratie suivant le genre | 60 |
| Graphique D-5. Le respect des principes fondamentaux de la démocratie | 61 |
| Graphique D-6. Rôle de la classe politique et fonctionnement de la démocratie | 62 |
| Graphique D-7. Participation à l’élection présidentielle de 2000 suivant le genre | 65 |

| | |
|---|----|
| Graphique D-8. L'intérêt pour la politique des Dakarois suivant le genre | 68 |
| Graphique D-9. L'importance de la politique dans la vie des Dakarois | 69 |
| Graphique D-10. Connaissance et position sur l'échelle <i>Gauche-Droite</i> suivant le genre | 71 |
| Graphique PE-1. Les principales entraves au développement | 74 |
| Graphique PE-2. Les principales priorités de développement pour les 10 prochaines années | 76 |

AVANT-PROPOS

Les résultats d'enquête présentés dans ce rapport s'inscrivent dans un schéma d'études et de collaborations originales qui sera précisé plus loin.

Le suivi et l'évaluation des stratégies de développement : la mise en évidence de l'influence des facteurs « extra-économiques »

L'échec relatif des politiques d'ajustement structurel dans les pays en développement a favorisé le consensus établi au niveau international sur l'importance, non seulement du contenu des politiques économiques, mais aussi de la manière dont celles-ci sont mises en œuvre. De nouveaux facteurs comme la gouvernance, l'adhésion et la participation des populations sont désormais 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, 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 des sociétés. La réponse à ces nouveaux défis passe par la définition et la mesure d'indicateurs pertinents et fiables intégrant ces dimensions traditionnellement considérées comme extra-économiques pour suivre et évaluer les stratégies de développement.

Le principe de greffe d'enquête : une méthodologie consolidée

Il s'agit de présenter des instruments scientifiques susceptibles d'améliorer les méthodes et les mécanismes de suivi et d'évaluation de la démocratie, de la gouvernance et de leurs liens avec les politiques de développement économique. C'est en s'appuyant sur l'expérience acquise durant l'exécution du projet MADIO à Madagascar, que trois modules thématiques sur la « Gouvernance », la « Démocratie » et les « Multiples dimensions de la pauvreté » ont été conçus et greffés à l'Enquête 1-2-3 réalisée dans le cadre du projet PARSTAT de l'UEMOA. Le module « Multiples dimensions de la pauvreté », administré en même temps que l'Enquête-emploi (phase 1 de l'Enquête 1-2-3) en 2002/2003, porte sur un échantillon représentatif de 2 479 chefs de ménage tandis qu'un échantillon de 6 829 Dakarais de 18 ans et plus appartenant aux mêmes ménages ont répondu aux modules « Gouvernance » et « Démocratie ». L'analyse des premiers résultats de l'enquête permet une évaluation de la pertinence du dispositif ainsi que des indicateurs retenus.

Vu la pertinence de l'approche méthodologique qui permet une mesure fiable de la Gouvernance et la Démocratie d'une part, et d'autre part, la portée de l'analyse des résultats dans l'éclairage des politiques publiques, cette expérience mérite d'être poursuivie. Le contexte assez favorable dans lequel cette opération a été menée avec succès nous conforte dans cette voie. En effet, notre champ d'expérimentation nous offre des possibilités de comparaisons régionales entre Dakar (Sénégal) et six autres métropoles des pays de l'UEMOA (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Niger et Togo) où les trois modules de l'enquête 123 ont été appliqués dans la même période ainsi qu'avec Madagascar et cinq pays latino américains (Bolivie, Colombie, Equateur, Pérou, Venezuela). Comparer la situation de la Bonne Gouvernance et de la Démocratie au Sénégal avec celle d'autres pays en développement, permet d'en identifier les points forts et les points faibles.

Du succès et de l'accueil favorable réservé à cette expérience dépendra l'intégration pérenne de ce type d'enquêtes dans notre système national d'informations statistiques, notamment comme un des instruments de suivi et d'évaluation du Document de Stratégie pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (DSCR).

Une collaboration scientifique réussie et multiforme

La cohérence interne des résultats, l'appropriation de la méthodologie de conduite, de traitement et d'analyse d'une enquête sur la gouvernance, la démocratie et les multiples dimensions de la pauvreté, sont des résultats tangibles, signes évidents de la réussite de cette opération. La Direction de la Prévision et de la Statistique (DPS) a bénéficié au cours de cette étude de l'appui technique d'AFRISTAT et de DIAL, dont la collaboration technique a permis le renforcement des capacités techniques des cadres impliqués dans l'opération et l'amélioration de la qualité des données. Nous tenons à adresser nos sincères remerciements aux experts **Alain BRILLEAU**, **Mireille RAZAFINDRAKOTO**, **François ROUBAUD** et **Constance TORELLI** qui nous ont apporté un appui constant et efficace, à la mesure de leur grande expérience des enquêtes et de leur professionnalisme avéré mais surtout de leur générosité dans nos échanges. Plusieurs cadres de la DPS ont participé à la conduite des travaux de cette enquête placée sous la coordination administrative de **M. Babakar FALL** et **Aliou GAYE**, respectivement chef de la Division des Statistiques Economiques et de la Comptabilité Nationale (DSECN) et chef de la Division des Enquêtes Démographiques et Sociales (DEDS). La responsabilité technique de l'enquête a été confiée à **Mamadou Matar GUEYE**, chef du Bureau de Suivi des Conditions de Vie des Ménages, appuyé par **Marième FALL**, chef de la Section 'Environnement des Ménages', **Mamadou Fallou NDIAYE**, chef de la Section 'Migrations et Activités Economiques', **Thiécouta NDIAYE**, chef du Bureau du Traitement de l'Information, **Mamadou KANE** et **Mohamed SAKHO**, tous deux informaticiens à la DPS. Cette équipe multidisciplinaire a mené ce travail à son terme, en conduisant de manière professionnelle les opérations de collecte et de traitement des données.

Ce rapport a été rédigé par **Mamadou Matar GUEYE** de la **DPS**, **Mireille RAZAFINDRAKOTO** et **François ROUBAUD** de **DIAL-IRD**. La diffusion de ces premiers résultats annonce une série d'autres publications spécifiques à partir des données de la même enquête.

Remerciements.

L'Union Européenne a assuré le financement des phases 1 et 2 et la Coopération Française celui de la phase 3 et des modules thématiques. Nous tenons à les remercier ici et à exprimer notre reconnaissance aux experts d'AFRISTAT et de DIAL qui nous ont appuyé pour mener à bien cette opération.

En outre nous remercions les enquêteurs, les contrôleurs, les opérateurs de saisie et les agents d'appui, qui ont travaillé, chacun en ce qui le concerne, dans des conditions parfois difficiles. Nous tenons aussi à exprimer notre profonde gratitude aux ménages qui ont répondu à cette enquête et ont accepté de nous consacrer quelques moments de leur temps précieux. Nous espérons que ces instants offerts gratuitement contribueront au renforcement de notre système statistique national et à l'amélioration du processus de prise de décision, à travers un bon usage des résultats de ce travail.

Enfin, nous prions pour le repos de l'âme de notre cher collègue **Mamadou Fallou NDIAYE**, rappelé à DIEU après avoir apporté son précieux concours à la conduite de l'enquête 1-2-3. Dans l'humilité mais avec efficacité, il a largement contribué au succès de l'opération. Que le TOUT PUISSANT l'accueille dans son PARADIS.

RESUME

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.

I.- Les multiples dimensions de la pauvreté

Comment appréhender la notion de pauvreté ?

La pauvreté est un phénomène complexe. 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 ? Une attention particulière doit être accordée à la pauvreté subjective, c'est-à-dire la perception de la population de ses conditions de vie, chaque individu ayant ses propres critères pour se déclarer satisfait ou non par rapport aux besoins qu'il estime vitaux.

Lorsqu'on interroge la population sur ce que signifie « être pauvre », 90% invoquent avant tout la définition la plus classique de la pauvreté qui retient comme critère : un niveau de consommation inférieur à un seuil minimum de subsistance. Une large majorité des Dakarois (87%) définit parallèlement la pauvreté en soulignant l'incapacité à influencer sur ses conditions. Enfin, 84% des individus l'associent à des conditions matérielles d'existence difficiles ou à la faiblesse du capital humain.

Mais il convient de souligner que **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 relativement plus nombreux parmi le quartile des revenus les plus faibles (comparé aux quartiles plus riches) à caractériser la pauvreté par diverses formes telles l'incapacité à influencer sur ses conditions ou la marginalisation/exclusion.

Les pauvres cumulent un certain nombre de privations selon des critères objectifs

Même si les différences ne sont pas très marquées, la probabilité de souffrir de mauvaises conditions de logement est plus élevée chez les ménages à faible revenu. Pour le quartile le plus pauvre en termes monétaires, 20% ne sont pas raccordés à l'électricité (contre 7% pour le quartile des plus hauts revenus). Par ailleurs, **le nombre moyen de personnes par pièce varie fortement passant de 1,6 à 2,6 du quartile le plus riche au plus pauvre**. La promiscuité est ainsi plus forte chez les plus démunis. Concernant le capital humain, la durée de la scolarisation varie de manière importante suivant le niveau de revenu. Ainsi, **le nombre moyen d'années d'études passe de 3,8 à 7,7 du quartile le plus pauvre à celui le plus riche**. Du point de vue de l'intégration sociale, aucune différence significative ne peut être décelée entre le quartile de revenu le plus pauvre et le plus riche concernant le degré d'insertion dans les associations (ceux qui n'appartiennent à aucune association représentent respectivement 31% et 34% pour le premier et le dernier quartile). Mais si on considère le suivi régulier des nouvelles comme une condition pour mieux s'insérer ou participer à la vie sociale et politique, on constate que **le quartile des plus pauvres monétairement est relativement plus défavorisé avec 45% seulement des ménages qui déclarent suivre régulièrement les informations (contre 64% pour le quartile des plus riches)**.

Les perceptions qualitatives / subjectives des ménages de leurs conditions de vie

La satisfaction par rapport aux besoins vitaux : Les principaux besoins jugés essentiels par les ménages recourent largement ceux qui sont habituellement retenus par les économistes (alimentation, santé, éducation, accès à des services de base, logement). Concernant chacun de ces besoins, les ménages ont été interrogés sur leur niveau de satisfaction, compte tenu de leur consommation effective. Parmi les critères jugés les plus importants, **l'accès aux services de santé et le logement se révèlent être les plus problématiques. Au total, respectivement 43% et 38% sont globalement insatisfaits** dans ces domaines (respectivement 58% et 47% chez le quartile des plus démunis monétairement). Plus globalement, 9% des ménages est loin du seuil minimum selon leur propre estimation pour une vie décente concernant au moins trois aspects de leur quotidien. 15% manifestent leur insatisfaction (entière ou relative) pour 6 types de besoins ou plus. Enfin, **36% des individus échappent à toute forme d'insatisfaction** (54% pour le quartile des riches et 21% pour le quartile des plus démunis en termes de revenu).

La perception de la situation financière : l'ampleur de la pauvreté dans la capitale sénégalaise ne fait aucun doute avec le constat d'un endettement inévitable pour 30% des ménages s'ils veulent assurer un minimum pour leur quotidien. Ils sont 44% dans ce cas dans le quartile des plus faibles revenus. Parallèlement, il s'avère que **87% des ménages du quartile des plus démunis ont des niveaux des revenus en deçà de ce qu'ils estiment comme le minimum requis pour une vie décente. Le pourcentage correspondant est de 47% pour l'ensemble** de la population.

La perception de la vulnérabilité : **Plus d'un tiers des individus (37%) déclare que les revenus de leurs ménages sont très instables et qu'ils vivent ainsi dans un climat d'incertitude.** Le pourcentage correspondant est de 55% pour le quartile des plus démunis. Même pour le quartile le plus riche, plus d'un individu sur cinq (19%) estime que la stabilité de ses revenus n'est pas assurée.

Les inégalités sont plutôt faiblement ressenties

Pour la capitale sénégalaise, il s'avère que 12% seulement des individus estiment faire partie du quintile des plus pauvres. Cette proportion atteint 20% parmi ceux du quartile des plus démunis du point de vue monétaire. En fait, une grande partie de la population de Dakar pense qu'elle se situe dans la frange des moyennement pauvres (33%) ou dans la moyenne (49%). Ces constats sont plutôt positifs puisqu'ils révèlent que les inégalités sont assez faiblement ressenties par une large part de la population, même si un individu sur huit exprime un véritable sentiment d'exclusion.

Une approche plus globale : la perception des ménages de leur bien-être

L'appréciation globale de la population est assez mitigée. Ceux qui se sentent pleinement heureux de leur situation ne constituent qu'une faible minorité (10%). Au total, environ 48% des Dakarais s'estiment plus ou moins satisfaits en termes de bien-être. On peut adjoindre à ce groupe les 24% d'individus qui expriment une relative satisfaction tout en soulignant que leurs ménages ne sont pas à l'abri des difficultés. Il reste **28% qui déclarent vivre difficilement et qui sont ainsi à classer dans la catégorie des pauvres.** Plus de 40% dans le quartile des plus faibles revenus mettent en exergue la grande précarité de leurs conditions. Il convient toutefois de noter que six ménages sur dix de ce dernier quartile ne s'estiment pas pauvres selon cette approche subjective.

Une évaluation par la population de l'efficacité des politiques de lutte contre la pauvreté

Le consensus est massif avec 97% des habitants de la capitale qui s'accordent sur le caractère prioritaire de la réduction de la pauvreté. Mais 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. 70% estiment que ces dernières donnent quelques résultats. Mais ils ne sont que 30% à être réellement convaincus de l'efficacité des politiques.** Les plus pauvres – censés être les principaux bénéficiaires des politiques – doutent autant que le reste de la population sur les résultats de la stratégie mise en œuvre.

Pour conclure sur ce chapitre, l'analyse des liens entre les différentes formes de pauvreté montre qu'elles sont faiblement corrélées entre elles. Ce constat plaide pour la mise en œuvre de politiques ciblées spécifiques à chaque forme de pauvreté.

II.- Gouvernance

Des indicateurs subjectifs : une confiance marquée dans les institutions publiques...

Le jugement des Dakarais sur le fonctionnement de l'administration publique est plutôt positif. En 2002/03, 61% la jugeaient efficace, contre 39% qui émettaient un avis contraire. La conséquence directe de cette opinion favorable est le niveau de confiance assez élevé que la population accorde aux institutions publiques. **Prise globalement, près de deux Dakarais sur trois (64%) font confiance à l'administration (en général) dans l'accomplissement de sa mission.** Cependant, cet indice global est une moyenne qui cache une certaine disparité suivant le type d'administrations. **Parmi les sept administrations considérées, les corps en tenue (police) et le système de santé publique sont les mieux perçus.** L'administration fiscale est en revanche en ligne de mire puisque la moitié des Dakarais ne lui fait pas confiance. Le niveau de confiance élevé dans l'administration publique peut être mis en regard d'autres types d'institutions. Cette comparaison est plutôt à l'avantage de la première, à l'exception des médias. Ainsi, **les médias enregistrent un indice de satisfaction supérieur à l'administration** en général, avec 76. Ils se situent même au dessus de la police. En revanche, le bilan est moins bon pour les grandes entreprises et les syndicats, avec tout de même plus de 60% de confiance. Il même inquiétant pour l'Assemblée nationale qui arrive en dernière position, la part d'insatisfaits étant majoritaire.

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

47% des Dakarais sont convaincus que l'administration en général fonctionne mieux en 2002/03 que l'année précédente, soit près de trois fois plus que ceux qui pensent le contraire (17%). Le bilan global permet de dresser la hiérarchie de la dynamique des différentes administrations, qui confirme ce diagnostic positif. **Avec un solde d'opinion de +43 points, les services de sécurité publique sont les mieux notés par la population.** Viennent ensuite les infrastructures urbaines qui font un peu mieux que l'administration en général (+33 et +30 points respectivement). Les services sociaux santé et surtout éducation ferment la marche. Même si pour les deux, le solde reste positif, la marge se réduit avec +25 points pour la première et +17 points pour la seconde. Toutes les catégories de population partagent la même vision optimiste de la situation, même si en moyenne les plus pauvres semblent moins ressentir les progrès observés.

... malgré la persistance de problèmes structurels

Malgré une dynamique favorablement orientée, le jugement des Dakarais sur les problèmes structurels de l'administration est sans concession. 93% sont convaincus qu'elle souffre de corruption, 88% dénoncent l'absentéisme des fonctionnaires et presque autant la politisation de l'administration. Si l'on ajoute que 75% se plaignent de leur incompétence, les habitants de la capitale semblent plus mettre les dysfonctionnements sur le compte de comportements individuels ou collectifs irréguliers que sur une législation et un système de régulation mal conçus. Ils sont tout de même 74% à considérer que la réglementation en vigueur est inadaptée au contexte sénégalais.

Des indicateurs objectifs : corruption et absentéisme dans 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. En premier lieu, **la corruption gangrène effectivement les rouages de l'administration.** 11% des Dakarais ont été directement victimes de la corruption des fonctionnaires en 2002/03. Les fonctionnaires ne sont pas épargnés par ce phénomène. Avec 14%, ils sont même légèrement plus affectés que la moyenne. Il convient cependant de tenir compte du fait qu'une large proportion de citoyens, estimée à un cinquième, n'a pas recours aux services publics. Lorsqu'on exclut ces populations qui vivent en marge de l'Etat, l'incidence de la corruption s'accroît à plus de 13%, ce qui signifie que parmi ceux qui ont eu des relations avec l'administration au cours de l'année, près d'un Dakarais sur sept a été victime d'au moins un acte de corruption. Cependant, malgré une incidence 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 0,7% de leur revenu à des fonctionnaires indéliques, contre 0,2% pour le quartile le plus riche. Pour les ménages touchés, ces proportions s'élèvent même à 2,6% et 0,7% respectivement.

En second lieu, **l'absentéisme affecte fortement la productivité des services publics.** Plus de quatre administrés sur dix (27%) n'ont pas trouvé les fonctionnaires à leur poste au moment où ils avaient besoin d'eux. Le nombre de retours moyen est de 3,8 et pour la moitié de la population, il a fallu s'y reprendre au moins à 3 fois. 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.

La réforme de l'administration : un consensus massif pour un système d'incitation/sanction

Pour remédier aux dysfonctionnements structurels de l'administration publique, les réformes se succèdent sans beaucoup de résultats. Pourtant un véritable consensus se dégage en faveur de l'instauration d'un système d'incitation/sanction. 98% de Dakarais sont favorables à la mise en place d'un système de rémunération lié au mérite et à la performance. 93% demandent même à ce que les fonctionnaires défaillants soient sanctionnés, sans exclure la possibilité de licenciement, en cas de faute grave. Promouvoir la décentralisation pour rapprocher l'administration du contribuable est également plébiscité par neuf Dakarais sur dix.

Si ces réformes n'ont rien d'original, ce qui mérite d'être retenu ici est l'adhésion massive de toutes les couches sociales à ces principes. Les fonctionnaires eux-mêmes sont à peine moins nombreux à soutenir de telles mesures. Plus largement, l'enquête montre la possibilité de former des coalitions regroupant l'immense majorité de la population en faveur de mesures réputées difficiles à mettre en œuvre.

Le jugement porté sur le poids de l'administration est aussi un indicateur des dysfonctionnements potentiels qui pourraient l'affecter. Il fournit des pistes pour la rendre plus efficace. Globalement, le diagnostic courant d'une administration pléthorique, composée de fonctionnaires indûment protégés et sur-rémunérés est battu en brèche. Avec un solde de -42 points, on trouve trois fois plus de Dakarais pour se plaindre de la sous-administration du

pays (pas assez de fonctionnaires) que de concitoyens qui partagent l'opinion inverse. De plus, ils se dénoncent massivement la sous-rémunération des salariés de l'Etat (solde d'opinion de -42 points).

Le rôle de l'Etat

L'analyse du fonctionnement de l'administration s'inscrit dans un débat beaucoup plus large sur le rôle de l'Etat dans la société. A la période de l'ajustement structurel a succédé une vision plus équilibrée entre les institutions et le marché. En termes de grands principes de régulation, le libéralisme économique ne semble pas avoir la faveur du public. A choisir entre deux systèmes bien tranchés, les Dakarais sont partagés. Une forte minorité (45%) prône la libéralisation de l'économie, l'autre moitié (55%) s'affichant en faveur d'un retour à un régime d'économie administrée. Mais à y regarder de plus près, le bilan est moins équilibré. Ainsi, **une large majorité (69%) considère néanmoins que l'Etat doit jouer un rôle majeur dans la sphère économique**, contre 31% pour qui l'Etat doit laisser la place au secteur privé et n'intervenir qu'en cas de problèmes. Donc **si la population désire voir les mécanismes de marché jouer un rôle accru, elle rejette dos-à-dos les positions dogmatiques : celle du tout Etat d'un côté, mais aussi son désengagement généralisé** avec un repli sur ses seules missions régaliennes de l'autre.

A l'instar d'autres questions, les idéologies économiques ne varient pas sensiblement d'une couche sociale à l'autre. A la marge, **les plus pauvres se montrent un peu plus attachés à l'interventionnisme de l'Etat dans la sphère économique**: les plus pauvres sont plus réticents aux programmes de privatisations, à la participation financière des usagers dans les secteurs sociaux, à l'extension du système d'enseignement privé. Finalement, le « besoin d'Etat » fortement exprimé par les Dakarais, notamment par les populations défavorisées doit être entendu. Il pose néanmoins un redoutable défi aux politiques de lutte contre la pauvreté : comment prendre en compte cette aspiration légitime de protection, visant à assurer la satisfaction de leurs besoins essentiels sans entraver la croissance ?

III.- Démocratie

Une adhésion massive de toutes les couches sociales aux principes démocratiques

Quand on les interroge sur leur degré d'adhésion à la démocratie, plus de neuf Dakarais sur dix se prononcent pour ce type de régime politique. Près des deux tiers (62%) se déclarent « *très favorables à la démocratie* », tandis que 30% sont « *plutôt favorables à la démocratie* ». Il reste donc moins de 10% pour émettre un avis négatif sur la démocratie. Et encore, ce jugement n'est pas définitivement hostile puisque 6% ne sont « *plutôt pas favorables* » à ce système. Finalement, à peine 3% des Dakarais rejettent la démocratie sans ambiguïté. Non seulement le soutien à la démocratie en général ne fait aucun doute, mais ce type de système politique est de loin plus apprécié que n'importe quelle autre forme de gouvernement. Outre la démocratie, deux autres types de régimes ont été proposés à l'appréciation des Dakarais (homme fort, gouvernement d'experts): ils ont tous été rejetés largement.

Toutes les catégories de population approuvent majoritairement la démocratie. Quelle que soit la variable socio-démographique considérée, la démocratie recueille toujours plus de 90% de partisans. Ainsi, les plus pauvres (1^{er} quartile de revenu par tête) sont à peine moins favorables à la démocratie que leurs homologues du dernier quartile. **De tels résultats viennent contredire la thèse selon laquelle les pauvres, du fait de leurs valeurs ou de leur situation économique, seraient rétifs à l'instauration de régimes démocratiques.**

La démocratie un concept occidental ?

Si nous avons réussi à mesurer l'appréciation générale du concept de démocratie et à établir la façon dont elle est jugée par rapport à d'autres systèmes politiques, se pose toujours la question de savoir quelle acception plus précise en ont les Dakarais. Le résultat est sans équivoque : **l'idée que se font les Dakarais 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 Sénégal comme au Nord.** Des six caractéristiques retenues, toutes sont considérées essentielles par plus de dix-neuf Dakarais sur vingt. Arrivent en tête le respect de « *la liberté de culte* », « *la liberté de voyager* », l'organisation « *d'élections libres et transparentes* » et « *la liberté politique (choix de son parti)* » fondamentaux pour plus de 98% des habitants de la capitale. Viennent ensuite « *l'égalité devant la loi* » (98%) et « *la liberté d'expression et de la presse* » (97%). En fait, le classement entre ces six propriétés n'a pas grand sens vu la faiblesse des écarts entre les différentes options. Si on agrège l'ensemble des six caractéristiques, 93% des Dakarais considèrent qu'elles sont toutes essentielles pour la démocratie. Encore une fois, les pauvres ne se distinguent pas par une compréhension de la démocratie différente de celle du reste de la population, en dépit de leur situation économique particulièrement précaire.

Fonctionnement de la démocratie

Si l'adhésion aux principes démocratiques est unanime, **le diagnostic des Dakarais sur son fonctionnement réel au Sénégal est plus nuancé**. En effet, ils ne sont plus que 33% à considérer que la démocratie fonctionne très bien. Le bilan est tout de même largement positif, puisqu'en ajoutant les 45% qui déclarent qu'elle fonctionne plutôt bien, ce sont près de huit Dakarais sur dix (77%) qui sont globalement satisfaits de la manière dont les principes démocratiques sont mis en œuvre dans le pays. D'ailleurs, à l'autre extrémité du spectre, moins de 5% se disent très mécontents de la vie démocratique dans le pays.

La mesure de l'appréciation générale sur le fonctionnement de la démocratie est utile, mais elle est en revanche de peu d'usage lorsqu'il s'agit de définir des politiques concrètes pour améliorer la situation. Des six propriétés proposées, la « *liberté de religion* » ne semble pas poser de problèmes majeurs, puisque 95% des Dakarais sont convaincus qu'elle est respectée. Le diagnostic est un peu moins satisfaisant en matière de « *libertés politiques* », où seulement 87% affirment qu'elles sont respectées. La situation va en s'aggravant avec la « *transparence et la liberté des élections* », « *la liberté de voyager* » et « *la liberté d'expression* » dont 25%, 27% et 33% respectivement dénoncent les violations. En fait, **le problème le plus grave est selon la population le non-respect de « l'égalité devant la loi » : moins de la moitié des citoyens (46%) pensent qu'elle est effectivement assurée**. Une démocratie efficace ne peut fonctionner que s'il existe une offre politique, des hommes et des partis politiques qui jouent leur rôle d'intermédiaires démocratiques. Or force est de constater que l'opinion des Dakarais sur leur classe politique, dans son ensemble, est peu reluisante. **A peine plus un quart (28%) déclare que les hommes politiques reflètent les préoccupations de la population**. Pour les près des trois quarts restants, les politiciens ne pensent qu'à leurs intérêts personnels. Parmi les raisons susceptibles de peser sur l'appréciation du fonctionnement démocratique, la question des droits de l'homme est une préoccupation majeure. A la différence du jugement sévère porté sur la classe politique, **70% des Dakarais ont une appréciation globalement positive du respect des droits de l'homme au Sénégal**. Certes, des progrès peuvent être apportés sur ce front, puisque seuls 28% sont pleinement satisfaits. Si la perception de l'ampleur des problèmes n'est pas négligeable, elle reste limitée : moins de 10% de la population dénoncent une situation de non-respect généralisé.

Si on se place dans une perspective de plus long terme, **les Dakarais se montrent très optimistes quant à l'évolution du fonctionnement de la démocratie au Sénégal**. 76% d'entre eux pensent que le Sénégal a progressé sur ce front depuis le début des années 1990, contre moins de 7% qui affirment le contraire ; pour les 18% restant il n'y a pas eu de changements notables. Avec +69 points, le solde d'opinion est donc très largement positif. Ce bilan favorable est partagé par toutes les couches de la population, femmes comme hommes, riches comme pauvres. Ce résultat est d'autant notable que selon les classements internationaux le Sénégal occupait déjà au début des années 1990 une position enviable sur le front démocratique en Afrique.

Les Dakarais et la politique : participation et politisation

Dans une démocratie, la participation électorale est la forme la plus naturelle de participation politique. Selon les résultats de l'enquête, le taux de participation à l'élection présidentielle de 2000 dans la capitale a été de 61%. Sans être élevé, un tel taux peut être considéré comme moyen à l'aune des standards internationaux, même en comparaison des niveaux enregistrés couramment dans les démocraties historiques. Il existe en revanche quelques signaux qui viennent fragiliser la santé de la démocratie au Sénégal, en dehors du discrédit de la classe politique. Ainsi, 17% du corps électoral potentiel n'étaient pas inscrit sur les listes, cette exclusion touchant plus fortement les plus pauvres. De plus, **ceux qui affirment que « voter ne sert jamais à rien » représentent plus de 27% des abstentionnistes**, soit 7% du corps électoral. En revanche, **la mobilisation électorale des pauvres, presque aussi importante que celles des riches, mérite d'autant plus d'être soulignée qu'elle va à l'encontre de la tendance inverse observée dans de nombreux pays développés**.

Au-delà du vote, il existe d'autres moyens de participer à la politique. Ainsi moins d'un Dakarais sur cinq (18%) a participé à au moins une action politique de type pétition, grève ou manifestation, au cours de sa vie. On est donc loin de l'apathie citoyenne souvent dénoncée, comme caractéristique des pays pauvres. D'ailleurs, l'appartenance à un parti ou à une association politique, qui représente traditionnellement la forme la plus pérenne de participation politique, concerne 25% de la population dakaraise. Si la participation « contestataire » augmente avec le niveau de revenu, on observe la relation inverse pour l'affiliation partisane.

La politisation, avec la participation politique et l'orientation politique, constitue un des trois éléments constitutifs du rapport des citoyens à la sphère politique. Une grosse minorité de 43% des Dakarais se déclare intéressée par la politique : 17% sont « *très intéressés* » et 26% « *plutôt intéressés* ». Pour les autres, le désintérêt n'est en général pas total. Cependant, près d'un Dakarais sur trois (23%) affirme n'avoir « *aucun intérêt pour la politique* ». Les autres indicateurs de politisation retenus dans l'enquête viennent corroborer les résultats

précédents. Ainsi, six Dakarais sur dix déclarent parler souvent de politique avec leurs proches (famille, amis, relations), tandis que 63% considèrent que la politique est une composante importante de la vie en général. A l'instar de certaines formes de participation politique, la politisation tend à croître avec le revenu et surtout le niveau d'éducation.

Ces résultats traduisent-ils un niveau faible ou au contraire élevé de politisation ? Nous avons cherché à savoir ce qui comptait le plus dans la vie des Dakarais. Des six domaines proposés, la politique se classe en dernière position, très loin derrière la famille, le travail, mais aussi la religion, les relations sociales et même derrière les loisirs. Ainsi 37% des adultes de la capitale considèrent que « *la politique n'a aucune ou peu d'importance* » dans leur vie, alors que seulement 19% affichent la même indifférence vis-à-vis des loisirs, 3% pour les amis 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.

IV.- Une mise en perspective : gouvernance, démocratie et développement économique vont de pair

Pour conclure cette analyse nous replacerons la situation et la trajectoire récente du Sénégal 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 Sénégal**, « *la mentalité et les comportements de la population* » est la plus citée, puisqu'elle est dénoncée par **86% de la population**. « *La faiblesse des ressources naturelles du pays* » arrive en deuxième position : 82% des Dakarais lui imputent une part de responsabilité dans la pauvreté du pays. Vient ensuite « *la mauvaise gestion des dirigeants du pays* », invoquée par plus des trois quarts des citoyens (77%). Enfin, « *le poids du passé (histoire coloniale, etc.)* » et « *les interventions étrangères (bailleurs de fonds, firmes multinationales)* », ne recueillent respectivement que 66% et 57% des suffrages. En mettant l'accent sur les facteurs internes plutôt que sur les causes externes, les Dakarais, 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 48% et 37%. Les deux autres options considérées, très minoritaires, apparaissent loin derrière. A peine 11% affirment que la première priorité devrait être d'« *accroître la participation des citoyens aux décisions du gouvernement* », tandis que 4% 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 minimum, 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 est clair : 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

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

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

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

2. 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 la DPS. 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 ressources humaines et financières sont disponibles ; 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 *Multiplés Dimensions de la Pauvreté* ; la *Gouvernance* et la *Démocratie*) qui ont la forme 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 Dakar, où l'enquête 1-2-3 a été réalisée, ainsi que dans des pays d'Amérique latine comme la Bolivie, la Colombie, l'Equateur, le Pérou). La DPS a saisi l'occasion de s'investir dans la mesure où ces nouvelles thématiques sont plus que jamais d'actualité. Cette institution 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 sénégalaise 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 *multiplés dimensions de la pauvreté* » a été greffé en octobre 2002 et février 2003 à la fiche ménage de l'enquête sur l'emploi (phase 1) à Dakar. Les modules sur la « *Gouvernance* » et la « *Démocratie* » ont également été insérés lors de la phase 1 de l'enquête 1-2-3, en tant que modules additionnels de la fiche individuelle.

- 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.

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 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.

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.

3. Le Contexte : Gouvernance, démocratie et lutte contre la pauvreté au Sénégal

L'histoire politique du Sénégal est jalonnée de réformes constitutionnelles et institutionnelles, de l'indépendance en 1960 à la première alternance politique en mars 2000. En effet, près de 45 ans après son accession à l'indépendance, le Sénégal, en tant que Nation, a beaucoup évolué, à la fois politiquement, économiquement et socialement. Ce processus de mutation profonde s'est accompagnée d'une démocratisation sans cesse améliorée si on en juge par les changements qui ont conduit à la décentralisation et à la première alternance politique après deux tours de scrutin en 2000 d'une part et d'autre part, au passage d'un régime de type

« socialiste » vers un autre qualifié de « libéral ». Dans les faits, la confrontation politique date de la colonisation, notamment avec les premières élections législatives de 1871.

Aperçu historique

Le système politique sénégalais repose sur un régime présidentiel avec l'existence de trois pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire). Le Président de la République, chef de l'exécutif, est élu au suffrage universel direct. Il définit la politique de la Nation exécutée par le Gouvernement à la tête duquel se trouve un Premier Ministre qu'il nomme. L'Assemblée nationale, élue au suffrage universel direct contrôle les actions de l'exécutif et vote les lois. Le pouvoir judiciaire s'exerce à travers le Conseil Constitutionnel, la Cour de Cassation, le Conseil d'État, la Cour des Comptes et les Cours et Tribunaux. La séparation de ces trois pouvoirs censés être indépendants, est le premier signe de l'existence d'un Etat de droit qui évolue en s'adaptant aux exigences de la modernisation mais dans le respect des principes généraux sur lesquels se fondent le gouvernement du peuple par le peuple et pour le peuple.

Au plan politique, la constitution instaurant la première république en 1960, consacrait un régime parlementaire qui reposait sur un Président de la République et un Président du Conseil du Gouvernement. En 1963, une mésentente au sommet de la hiérarchie politique a conduit à l'arrestation du Président du Conseil du gouvernement et l'adoption d'une nouvelle loi fondamentale après référendum, établissant la primauté du chef de l'Etat et précisant le caractère présidentiel du régime. La création d'un poste de Premier Ministre en 1970 (supprimé en 1983 et rétabli en 1991) peut être interprété comme une volonté politique de partage du pouvoir au sommet de l'Etat, même si ce changement n'a nullement altéré le caractère présidentiel du régime et n'a, en rien, entamé le pouvoir du chef de l'Etat.

La nouvelle constitution adoptée en 2001 par référendum, après la première alternance politique en 2000, réaffirme le caractère laïc, démocratique et social de la République du Sénégal qui assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens, sans distinction d'origine, de race, de sexe, de religion, etc. Elle rappelle aussi l'attachement de la société sénégalaise au respect des libertés fondamentales et des droits du citoyen, traduit dans les faits par l'adhésion du pays à la « Déclaration Universelle des Droits de l'Homme des Nations Unies » de 1948, à la « Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples » et à différentes conventions, notamment sur « l'Elimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des Femmes » de 1979 et sur les « Droits des Enfants » de 1989.

Même si la constitution n'interdisait pas le multipartisme de façon formelle, dans les faits c'est un régime de parti unique qui a prévalu jusqu'en 1976. Cette situation s'explique selon certains hommes politiques, en partie par la capacité du parti dominant de l'époque à « phagocyter » d'autres, en les intégrant dans ses instances et dans le gouvernement. C'est en 1976 seulement qu'une révision constitutionnelle a autorisé l'existence légale de trois courants politiques prédéfinis par le pouvoir en place. Cela, combiné à d'autres réformes politiques, a contribué à assainir et à rendre plus visible le jeu démocratique à travers l'activité des partis politiques. Il faudra attendre 1981, date que choisissent le premier Président de la République pour quitter volontairement le pouvoir (événement inédit en Afrique), et son successeur pour instaurer un multipartisme intégral permettant l'élargissement et le renforcement de la démocratie, une manière aussi de faire face à une opposition dite « clandestine ». Le Sénégal compte aujourd'hui près de 70 partis politiques qui participent aux différentes élections, seules ou en coalition. Cela concrétise les dispositions de la constitution de 2001 qui précise que les partis politiques et coalitions

concourent à l'expression du suffrage universelle dans le respect de la loi et des principes de la souveraineté nationale et de la démocratie.

Les réformes institutionnelles accordant et organisant certains droits comme la liberté d'opinion, d'association et d'expression, de circulation et de presse, etc. sont un moyen d'élargir et de garantir les libertés en général. La jouissance de ces libertés par leur exercice est une forme de participation politique permettant notamment la revendication dont la marche pacifique et la grève. A cet égard, la grève de 1968 qui a touché plusieurs couches sociales (travailleurs comme élèves et étudiants) constitue un repère dans le processus des luttes pour l'exercice de certaines libertés et des conquêtes démocratiques.

Au plan social, le Sénégal est généralement considéré à travers le monde comme un pays stable. En effet, malgré sa diversité ethnique et confessionnelle qui sont sources de tensions ailleurs, le pays n'a pas connu les troubles sociaux graves observés dans d'autres pays pourtant culturellement très voisins. En plus de l'affirmation dans la constitution que toutes les croyances sont respectées au Sénégal, le sens du dialogue et de la tolérance, l'existence de certains leviers, comme le cousinage à plaisanterie pour atténuer les clivages ethniques par exemple, le sens assez élevé de l'unité nationale prônée dès l'accession à l'indépendance par les premiers dirigeants sont des ferments à la démocratie qui ont certainement contribué à instaurer et à préserver la société sénégalaise de tels remous sociaux. Cette coexistence explique par exemple le fait que le premier Président de la République qui appartenait à une minorité ethnique (les Serer : environ 12% de la population) et religieuse (les chrétiens : moins de 5%), ait pu gouverner le pays pendant près d'un quart de siècle, sans heurts majeurs et avec la « complicité » de chefs religieux musulmans.

Toutefois, il convient de signaler la naissance et la persistance d'une rébellion au Sud du pays nécessitant une intervention armée de la part de l'Etat, même si les chances d'une paix durable et l'unification du pays n'ont jamais été aussi favorables. Au-delà de la marginalisation de la région souvent évoquée pour justifier ce mouvement, l'indépendance de la Casamance a été brandie, à l'origine, comme ultime revendication. Mais là aussi, le dialogue et la concertation sont mis en avant pour la restauration de la paix et le maintien de l'intégrité nationale.

L'actualité des questions de bonne gouvernance

La bonne Gouvernance n'est pas seulement une conditionnalité des bailleurs de fonds à respecter mais elle est aussi rentrée dans les mœurs des sénégalais de plus en plus exigeants devant la nécessité, pour les dirigeants de mieux gérer et de rendre compte. En témoignent, le foisonnement des organes de presse privés (radios et journaux), la multiplication des partis politiques (près de 70), les débats sur le statut de l'opposition et le financement des partis politiques, le développement rapide et l'activisme marqué de la société civile, l'intérêt très prononcé pour la promotion du statut de la femme (le Sénégal a eu un Premier Ministre femme pour la première fois en 2001) qui sont autant de signes de la volonté commune d'un élargissement et d'un approfondissement des libertés, de la participation politique et de la démocratie au Sénégal, conditions de la Bonne Gouvernance politique et économique.

Aussi les questions de bonne gouvernance et démocratie sont-elles aujourd'hui d'actualité dans le pays, en raison des mutations politiques et sociales couronnées par l'alternance politique dont les auteurs ont, dès le départ fait de la lutte contre la corruption et pour la bonne gestion et la transparence une préoccupation centrale. Des audits ont été commandités et

permis la traduction devant la justice de hauts responsables. Les nouvelles exigences politiques et de bonne gestion des affaires de l'Etat ont donc conduit à l'élaboration d'un Programme National de Bonne Gouvernance (PNBG) dont les contours seront précisés ci-dessous.

Les réalisations et acquis en matière de gouvernance

Le Sénégal s'est très tôt intéressé aux questions relatives au bon fonctionnement de l'Etat. Ainsi dès 1968 a été créé le Bureau Organisation et Méthode (BOM) dont les objectifs étaient de mener les études nécessaires à la réorganisation des administrations et des établissements publics. Cette structure a été remplacée depuis 1992 par la Délégation au Management Public (DMP).

En 1970, la réforme constitutionnelle instituant le poste de Premier Ministre a permis de favoriser une politique de déconcentration des services publics avec la création de services régionaux et départementaux pour rapprocher l'administration centrale des administrés. Des réformes plus approfondies ont été menées durant les décennies 1970 et 1980 par l'instauration de Communautés Rurales (loi N° 72-02), qui a permis une implication des populations dans la gestion des affaires locales. Cette réforme n'était que le début d'un processus long et irréversible de l'approfondissement de la politique de décentralisation ainsi initiée. Concourent aussi à cela, les lois N° 90-35 et N° 90-36 de 1990 fixant le régime municipal des communes chefs-lieux de région et visant la réorganisation administrative de la région du Cap Vert, respectivement, les lois N° 96-06, N° 96-07 et N° 96-08 de 1996, portant codes des collectivités locales, transfert de compétences aux régions, aux communes et communautés rurales et fixant l'Organisation Administrative et Financière de la Commune d'Arrondissement et ses rapports avec la ville. Aussi été créé en 1998, l'Agence Régionale de Développement - ARD) chargée de stimuler le développement régional et local et de jouer le rôle de maître d'œuvre dans l'élaboration du Plan Régional de Développement Intégré (PRDI), des Plans d'Investissement Communaux (PIC) et des Plans Locaux de Développement (PLD).

En phase avec les institutions de Bretton Woods, seront mis en place à la fin des années 1980 et au début des années 1990, les Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) visant la rationalisation des structures administratives, l'amélioration de la qualité du service public et la responsabilisation des agents de l'administration pour une gestion moderne des ressources humaines, afin de suppléer aux dysfonctionnement des services de l'Etat.

Ont vu également le jour, nombre d'institutions de contrôle ou de régulation favorisant l'équité dans les rapports entre les citoyens et les services publics, la transparence, le pluralisme médiatique et la liberté d'expression, l'apaisement du jeu démocratique par un contrôle indépendant des élections et plus généralement la protection des droits du citoyen. On peut citer la Médiature de la République, instituée en 1991 pour protéger les usagers de l'Administration, l'Observatoire National des Elections (ONEL), créé en 1997 et chargé de contrôler et de superviser les élections (remplacé par la Commission Electoral National Indépendant), le Haut Conseil de l'Audiovisuel, organisme indépendant créé en 1998 pour veiller à la libre et saine concurrence entre les médias audiovisuels et à l'objectivité de l'information et enfin, les organes consultatifs comme le Conseil de la République pour les Affaires Economiques et Sociales qui a remplacé l'ancien Sénat et l'ancien Conseil Economique et Social.

Au plan judiciaire, il faut noter la loi de 1981 sur l'enrichissement illicite instituant une juridiction spéciale dénommée Cour de Répression de l'Enrichissement Illicite (CREI) et la brigade spéciale d'intervention et d'investigation, le traité de l'Organisation pour l'Harmonisation du droit des Affaires en Afrique (OHADA) pour garantir la sécurité juridique et judiciaire à l'échelle sous régionale, l'Inspection générale de l'Administration de la Justice (créée en 1998), structure indépendante de contrôle des magistrats et la Cour des Comptes qui a pour mission de poursuivre et de sanctionner toute faute de gestion sur les deniers publics.

Au plan de l'environnement des affaires et la lutte contre la corruption, on peut signaler la réforme du code des marchés publics pour une réglementation adéquate et la promotion de pratiques plus saines, une plus grande transparence des procédures de passation des marchés et le respect du principe d'égal accès des contractants privés. S'y ajoutent la mise en place de mécanismes et d'institutions pour la simplification des procédures et l'allègement des formalités relatives à l'investissement, avec le Comité d'Allègement et de Simplification des formalités et Procédures Administratives (CASFPA). La liste des initiatives de ce genre est longue.

Le Programme National de Bonne Gouvernance (PNBG)

En 2000, le Gouvernement du Sénégal a organisé une Concertation Nationale sur la qualité du service public et la Bonne Gouvernance et mis en place un Comité Interministériel de pilotage du Programme Intégré de Réforme du Secteur Public (PIRSP) qui a évolué vers un Programme National de Bonne Gouvernance jugé plus fédérateur et plus en phase avec le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP), la vision du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) et les orientations du dixième Plan de Développement Economique et Social (PDES).

Après évaluation des expériences antérieures et des différentes initiatives sectorielles en matière de bonne gouvernance, le Gouvernement du Sénégal s'est donc engagé à renforcer la bonne Gouvernance par une réforme globale de l'Etat incluant la modernisation de la gestion des affaires publiques. Des réformes d'ordre politique, économique, administratif et juridique ont été ainsi initiées pour permettre à l'Etat d'assumer plus efficacement ses missions, en particulier son rôle de régulateur de l'activité économique et sociale. Le document du PNBG a d'abord mis en exergue les blocages et les goulots d'étranglements récurrents relatifs à la qualité des prestations de service public, l'impact des politiques de développement, les contraintes en matière de gouvernance locale, les contraintes liées au secteur de la justice, la faiblesse du système de gestion parlementaire et les insuffisances en matière de technologie de l'information et de la communication.

Comme indiqué dans l'avant propos du PNBG, son plan d'action reposera sur les principes de transparence, de responsabilité, la participation et le respect des droits et se propose de redéfinir les rôles des différentes institutions et leur structuration en mettant en place les moyens qui permettent de répondre aux attentes des populations en matière de bien-être et de service public. L'objectif poursuivi est la mise en place de mécanismes et méthodes permettant une séparation des pouvoirs effective et une gestion publique efficace.

Spécifiquement, il doit contribuer à l'efficacité et à la transparence dans la gestion économique et sociale et conforter l'état de droit dans une société démocratique, aider le citoyen à prendre conscience du fait que l'accès au pouvoir et aux ressources s'opère de manière équitable et transparente, à l'instauration de la paix et de la stabilité et à favoriser un

environnement propice à la production et des pratiques transparentes de gestion dans les secteurs public et privé, à la mise en place d'institutions efficaces et transparentes pour la réglementation et la stabilisation du processus économique, à la prise de décision et à la sauvegarde de la stabilité politique et économique.

Ainsi, en conformité avec la Stratégie de Réduction de la Pauvreté, le programme vise à améliorer la qualité du service, en particulier là où la demande sociale est très forte comme dans les secteurs de l'éducation, la santé, les infrastructures, la promotion de l'emploi et les activités génératrices de revenus, dans le respect des principes de bonne Gouvernance. Il s'appuie sur des axes stratégiques comme « l'amélioration de la décentralisation à un niveau effectif et à un horizon précis », « la promotion des notions de transparence, de participation et d'équité », « le renforcement des capacités institutionnelles en matière d'efficacité et d'efficience », « la promotion de l'initiative privée », « la lutte contre la corruption et l'amélioration de la gestion, du suivi et du contrôle des affaires publiques », « la promotion d'une véritable implication de la société civile et de l'approche Genre », « l'utilisation des NTIC pour une bonne gouvernance ».

Ce programme comprend six composantes dénommées respectivement « Amélioration de la qualité du service public », « Gouvernance économique », « Gouvernance judiciaire », « Gouvernance locale », « Amélioration de la qualité du travail parlementaire » et « Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication ».

Dans le cadre de la gouvernance économique, un accent particulier est mis sur le renforcement de la capacité de réflexion stratégique, notamment la nécessité d'intégrer les horizons temporels afin d'éviter la « prédominance des préoccupations de court et moyen terme » sur les objectifs à long terme, seuls capables de porter un développement durable. Le cadre actuel de préparation des politiques, le DSRP en particulier, étant assujéti à l'horizon temporel de moyen terme et à une approche sectorielle des questions de développement, la voie tracée devra aider à réviser la problématique de la lutte contre la pauvreté dans une approche plus globale et structurelle, intégrant des thèmes non encore abordés dans les DSRP comme la mondialisation et l'intégration régionale, la diversité culturelle, les changements climatiques, la paix et la sécurité, etc. Cette approche intègre mieux les objectifs des sommets mondiaux comme la réduction de 50% de la pauvreté d'ici 2015. A cet effet, des mesures seront prises pour rationaliser le dispositif de formulation des stratégies de développement, notamment pour mieux articuler les différents documents de planification comme l'Etude Prospective « Sénégal 2025 », le Plan de développement, les Politiques sectorielles et le DSRP par une harmonisation des procédures et calendriers.

Au plan statistique aussi, ces préoccupations sont prises en compte. Ainsi, dans le cadre de l'élaboration du DSRP, la DPS a réalisé en 2001 avec l'appui du PNUD, une enquête statistique sur la perception de la pauvreté (EPPS) qui a intégré des questions sur la bonne gouvernance et la démocratie. En outre, il est prévu dans le cadre de l'Enquête de Suivi de la Pauvreté en cours depuis décembre 2005 et d'autres études à mener de développer de tels thèmes. S'y ajoute l'enquête sur le Bonne Gouvernance initiée par la Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) et réalisée par l'Institut Africain pour la Démocratie (IAD) de Dakar. De même, le futur Observatoire des Conditions de Vie prévoit le suivi d'indicateurs de bonne Gouvernance et de développement humain. Toutes ces initiatives concourent à une meilleure mesure et un suivi régulier des questions relatives à la Gouvernance. En particulier, elles doivent aider à l'évaluation des réformes institutionnelles en termes de textes législatifs et réglementaires et permettre de répondre à certaines questions

sur leur pertinence et leur efficacité. En effet, Si en matière de démocratie et de gouvernance, d'importants acquis ont été notés au plan théorique et à travers les textes, en est-il de même dans leur application, dans le vécu et la perception des Sénégalais eux-mêmes ? Dans quelle mesure les citoyens font-ils confiance aux institutions publiques ? Comment apprécient-ils le fonctionnement de l'administration ? Leur perception de la transparence, la crédibilité et l'efficacité des politiques constituent t-elle des indicateurs pertinents de la qualité de la gouvernance ? Ce rapport s'intéresse aussi au degré d'adhésion des populations aux principes démocratiques, à leur point de vue sur la manière dont ces derniers sont respectés pour mesurer les progrès réalisés. Sur ces différents points, l'analyse de la perception des pauvres permet d'évaluer la pertinence des politiques de lutte contre la pauvreté et donne des indications sur les pistes de réflexion à privilégier.

I.- LA PAUVRETE ET SES MULTIPLES DIMENSIONS

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 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 jonction de deux approches analytiques : le bien-être subjectif (*subjective well-being and happiness*) d'un côté, et les perceptions qualitatives de la pauvreté de l'autre.

1. Le concept de pauvreté

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

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

Une forte majorité de Dakarais associent la pauvreté aux signes les plus fréquemment évoqués pour caractériser les multiples dimensions de celle-ci, notamment à un bas niveau de consommation, l'incapacité de maîtriser ses conditions, des difficultés matérielles, un faible capital humain (santé et éducation), une grande vulnérabilité aux chocs économiques et l'exclusion sociale. Prise individuellement, chacune de ses manifestations de la pauvreté est citée au moins par trois Dakarais sur quatre. Cette proportion varie très largement selon le critère, indiquant un certain ordre de priorité ou d'importance que les individus accordent à chaque aspect de la pauvreté. Plus de neuf Dakarais sur dix mettent en avant la faiblesse du niveau de consommation relativement à un seuil minimum de subsistance. Ils reprennent ainsi la définition la plus classique de la pauvreté fondée sur un niveau de consommation minimum jugé nécessaire pour mener une vie acceptable.

Près de 88% des habitants de la capitale citent l'incapacité à influencer sur les conditions de vie et 85% les conditions matérielles difficiles et la faiblesse du capital humain respectivement. En revanche, un peu moins de Dakaïois associent la pauvreté à la vulnérabilité aux aléas (78%) ou à la marginalisation (75%).

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

| <i>% de ceux qui pensent que «être pauvre» signifie :</i> | 1^{er} quartile | 2^e quartile | 3^e quartile | 4^e quartile | Total |
|---|------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|--------------|
| Niveau de consommation inférieur au seuil minimum subsistance | 91,7 | 91,5 | 86,1 | 92,2 | 90,4 |
| Incapacité à influencer sur ses conditions | 90,4 | 87,7 | 83,8 | 86,4 | 87,1 |
| Conditions matérielles difficiles | 86,2 | 85,8 | 81,2 | 84,5 | 84,4 |
| Faible capital humain (santé/ éducation) | 84,6 | 84,8 | 82,1 | 85,0 | 84,1 |
| Vulnérabilité aux aléas | 78,5 | 79,7 | 75,3 | 79,7 | 78,3 |
| Marginalisation, exclusion sociale | 76,5 | 76,1 | 72,0 | 74,6 | 74,8 |
| Les six définitions | 61,1 | 62,7 | 53,6 | 60,5 | 59,5 |
| Aucune des définitions | 2,7 | 3,3 | 4,9 | 2,3 | 3,3 |

Source : Enquête 1-2-3, module *Multiplés dimensions de la pauvreté*, 2002-2003, DIAL/ DPS.

Quel que soit le niveau de revenu du ménage et le sexe de l'enquêté, la perception de la notion de pauvreté et ses manifestations est presque la même. Cela signifie que pour les Dakaïois, riches comme pauvres, hommes comme femmes, « mener une vie correcte » quel que soit le critère d'appréciation retenu ici, est une exigence majeure, un droit humain fondamental, une obligation morale qu'ils partagent très largement.

Globalement, près de six ménages sur dix considèrent que l'ensemble des critères proposés ici s'appliquent à la fois dans une définition de la pauvreté qui se voudrait plus exacte, parce que plus proche de la réalité que vivent les populations. Ces résultats semblent conforter le très large consensus qui se dégage sur la définition de la pauvreté, à savoir une reconnaissance unanime de son caractère multidimensionnel. Cependant, les implications méthodologiques (pour la mesure du phénomène) et politiques (choix des moyens et stratégies de lutte contre la pauvreté) de ce constat ne sont pas pris en compte de façon concrète et évidente dans la pratique en vue d'aboutir à des résultats significatifs et mesurables.

S'il est aujourd'hui établi que le concept de pauvreté s'est progressivement enrichi et que son champ s'est élargi, conduisant ainsi à de nouvelles approches analytiques, les applications dans nos pays restent limitées. Une tentative est faite dans ce rapport. Afin de dresser un tableau des caractéristiques et de l'ampleur de la pauvreté dans l'agglomération de Dakar, il est proposé dans la suite, de mettre en parallèle différentes approches de la pauvreté, en utilisant des indicateurs que l'on peut aujourd'hui considérer comme standards. L'ensemble de la distribution des variables au sein de la population sera étudié sans chercher à définir de façon normative un seuil (absolu ou relatif) minimum pour délimiter la pauvreté. L'analyse portera à la fois, sur les critères objectifs et les perceptions des individus.

2. La pauvreté suivant des critères objectifs

Le critère le plus couramment utilisé pour définir la pauvreté est la mesure monétaire. Il présente l'avantage de permettre la valorisation des différentes composantes du bien-être et de rendre ainsi plus aisé le traitement de certaines questions relatives à l'agrégation et la comparaison entre catégories sociales. Toutefois, cette approche ne permet pas d'évaluer toutes les dimensions de la pauvreté : le prix à affecter à la consommation de biens publics, au temps libre, à l'intensité des relations sociales ou, plus généralement, à la qualité de la vie

reste une équation non encore résolue. De même, supposer qu'il suffit d'additionner toutes les consommations pour accroître le niveau de bien-être est une hypothèse discutable. Pour les mêmes raisons, on peut avancer l'argument que les variables monétaires (telles que le revenu ou les dépenses) ne sont pas stables mais plutôt soumises à des variations conjoncturelles. Enfin, les appréhensions des ménages à fournir des informations sur tout ce qui touche leurs revenus et dépenses ainsi que leurs difficultés à les reconstituer de mémoire, pèsent lourdement sur l'estimation des variables monétaires, plus souvent sujettes à des erreurs de d'observations et de mesure.

Ainsi, pour contourner ces problèmes, nous utilisons ici des mesures de pauvreté basées sur des critères objectifs non monétaires. Elles prennent en compte les conditions d'existence (disposition d'un logement salubre, accès aux services de base) et la jouissance d'un capital physique (patrimoine), humain (éducation) et social. De plus, comme ces indicateurs portent sur des stocks, ils permettent d'appréhender la pauvreté chronique (par rapport à la pauvreté transitoire).

Les lignes de pauvreté alternatives, qui pourraient être proposées, reposent sur la constitution de scores cumulatifs selon une approche qui consiste à combiner et additionner différents critères. Toutefois, il faut souligner que la construction de tels scores non seulement rend ambigu le sens donné à la pauvreté mais aussi introduit une part d'arbitraire dans le choix du seuil de pauvreté. Pour cette raison, nous nous limiterons ici à l'analyse séparée d'un certain nombre de critères non-monétaires de bien-être relativement classiques, notre objectif étant d'étudier la répartition de la population suivant ces critères et d'examiner la pertinence de nos indicateurs 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 utilisés en particulier en l'absence des variables monétaires (niveau de revenu ou de consommation) plus difficiles à collecter. Etant donné que la plupart des individus associent la pauvreté avant tout à des conditions matérielles d'existence difficiles, passer par les conditions de logement et la possession d'un certain nombre d'éléments de confort pour identifier les pauvres se justifie pleinement. Par la suite on notera que parmi les besoins considérés comme vitaux par les Dakarois, figurent la « disponibilité d'un logement décent » et l'« accès à l'eau et à l'électricité », ce qui confirme le choix ainsi fait.

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

| <i>% de ceux qui ont :</i> | 1^{er} quartile | 2^e quartile | 3^e quartile | 4^e quartile | Total |
|--|------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|--------------|
| Conditions de logement | | | | | |
| Accès à l'électricité | 80,4 | 81,3 | 91,2 | 92,6 | 86,3 |
| Accès à l'eau (robinet intérieur ou extérieur) | 82,9 | 83,5 | 91,1 | 93,0 | 87,6 |
| WC avec chasse d'eau | 72,8 | 73,7 | 80,5 | 89,1 | 79,1 |
| Patrimoine | | | | | |
| Propriétaire de son logement | 50,2 | 49,8 | 58,0 | 39,8 | 49,5 |
| <i>Dont propriétaire avec titre</i> | 41,7 | 41,7 | 50,0 | 35,7 | 42,3 |
| Aucun élément de patrimoine * | 12,6 | 6,8 | 4,7 | 2,9 | 6,8 |
| Quatre éléments de patrimoine ou plus | 35,7 | 41,5 | 59,6 | 67,4 | 51,0 |
| Nombre de personnes par pièce en moyenne | 2,6 | 2,5 | 2,2 | 1,6 | 2,2 |

Source : Enquête I-2-3, module *Multiplés dimensions de la pauvreté*, 2002-2003, DIAL/ DPS.

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

Quand le revenu des individus augmente, on s'attend presque toujours à ce que leur propension à vouloir accéder à un meilleur cadre de vie, notamment à un meilleur confort ou conditions de logement, soit plus forte. Toutefois, l'accès à certains services sociaux de base ne dépend pas seulement de la volonté et des moyens des ménages. Par exemple, l'accès à certains services sociaux comme l'eau, l'électricité, le téléphone, l'assainissement et la propriété privée dépend essentiellement du niveau d'aménagement des villes et du développement des infrastructures dans les communautés de base (quartiers). Dans les grandes villes comme Dakar, il n'est pas rare que les raccordements aux conduites d'eau et d'assainissement, les branchements au réseau électrique et la connexion à la ligne téléphonique n'atteignent que progressivement certains quartiers périphériques et les banlieues. Or, dans ces quartiers nombre de ménages disposent de moyens et désirent un branchement à certains de ces réseaux.

Concernant les services sociaux de base, près de neuf ménages dakarois sur dix sont connectés au réseau d'électricité et autant ont un accès direct à l'eau courante (intérieur ou extérieur). L'accès est plus large pour l'eau courante (88%) et l'électricité (86%) que pour les toilettes avec chasse d'eau (79%).

L'impact du revenu sur l'accès aux services de base est assez net. Dans le quartile le plus riche près de 93% des ménages ont accès à l'eau courante et à l'électricité. Ces proportions sont plus faibles dans le quartile de revenu le plus pauvre (respectivement 83% et 80%) respectivement. L'accès aux toilettes avec chasse d'eau pour les ménages les plus pauvres est relativement plus limité (73% contre 89% pour le quartile le plus riche).

S'agissant du patrimoine, seulement 7% des ménages déclarent ne disposer d'aucun des biens retenus dans cette étude. Ils sont toutefois plus d'un ménage sur dix (13%) parmi ceux du quartile le plus pauvre à être touchés par cet état de dénuement (contre 3% pour le quartile des plus hauts revenus).

Concernant le logement, la moitié des ménages sont propriétaires, mais 42% seulement sont détenteurs d'un titre de propriété. Paradoxalement, le revenu ne semble pas avoir d'effet sur la possession d'un logement. En effet, la relation n'est pas linéaire, et le constat est que les plus pauvres sont plus souvent propriétaires que les plus riches (50% contre 40%). Etant une garantie légale et une assurance contre nombre de problèmes sociaux et économiques (dont le risque d'expulsion d'un logement loué par défaut de paiement, suite à une perte d'emploi, le décès du principal pourvoyeur de revenus, etc.), comme on le verra plus loin, avoir un logement, et plus probablement être propriétaire est considérée comme un besoin vital, plus important que de pouvoir prendre trois repas quotidiennement, avoir un emploi stable et disposer de plusieurs habits et chaussures. « *Qu'importe ce que vous mangez sous votre propre toit, le ventre ne raconte pas* », ce dicton est une parfaite illustration d'une telle perception. Dans ce cas, comment peut-on alors expliquer ce qui peut ressembler à un paradoxe ? De toute évidence, financièrement les plus riches disposent de plus de moyens pour accéder à la propriété. Sous un autre angle, on peut aussi affirmer qu'ils sont mieux lotis pour louer un logement, vue la relative cherté du loyer à Dakar. On peut donc avancer que l'explication passe par l'examen d'autres caractéristiques spécifiques de ces deux catégories de ménages (taille du ménage, composition, historique du logement, type de propriété, durée d'existence du ménage, mode d'acquisition du logement, etc.) pour comprendre les résultats observés ici. Dans les grandes villes comme Dakar, où les valeurs ou normes sociales se transforment et s'adaptent continuellement aux exigences du mode de vie urbain au fur et à

mesure qu'elles subissent les lois de la modernisation, divers arguments sont théoriquement plausibles. On sait, par exemple, que les ménages les plus riches sont généralement de taille plus réduite et constitués essentiellement de la famille nucléaire (parents et enfants). Ils sont plus jeunes et souvent issus de la scission d'une famille plus étendue (celui des parents), par souci d'autonomie et/ou d'un meilleur confort. Par manque de moyens permettant d'accéder au statut de propriétaire, ces ménages commencent par louer un local à la hauteur, à la fois, de leurs moyens et de leurs aspirations. A l'opposé, les ménages les plus pauvres se caractérisent par leur grande taille et leur composition (famille élargie). Généralement, ils ont une durée d'existence ou de présence dans l'unité d'habitation plus longue, parce que plus souvent copropriétaires de leur logement acquis par héritage. Par manque de moyens et/ou d'aspirations à un meilleur confort, ou pour d'autres raisons liées à la solidarité et au regroupement familiaux, ces membres choisissent de ne pas quitter la maison familiale. Ainsi, compte tenu de ces arguments, les résultats observés restent cohérents et ne remettent nullement en cause la hiérarchie des catégories de ménages évaluée selon les critères de pauvreté retenus.

La prise en compte du nombre de pièces du logement en relation avec la taille du ménage ainsi que de la possession d'un certain nombre d'éléments de confort (voiture, réfrigérateur, cuisinière, télévision, téléphone, chaîne à musique, etc.) permet de mieux apprécier les contrastes liées aux différences de niveau de revenu entre ménages pauvres et riches. Par exemple, le nombre de personnes par pièce, mesure du degré de promiscuité au sein du logement, est nettement plus élevé pour le quartile des plus démunis que pour celui des hauts revenus (2,6 contre 1,6). La taille plus réduite des logements (relativement au nombre d'individus dans le ménage) chez les plus pauvres est de nature à déprécier le bien-être des ménages déjà démunis sur d'autres plans.

Les ménages dirigés par les femmes (qui représentent 26,6% de l'ensemble) sont relativement plus nombreux parmi le quartile des plus faibles revenus. Toutefois, ils se différencient par quelques spécificités qui ne sont pas toutes négatives contrairement à ce que l'on aurait pu prévoir : ceux qui ne possèdent aucun élément de patrimoine sont relativement plus nombreux (10% contre 7% pour l'ensemble des ménages). Mais ils disposent un peu moins souvent de l'électricité (70% contre 75%) ; Mais leurs logements sont plus spacieux avec en moyenne 2,2 personnes par pièce.

Le capital humain : le niveau d'éducation

Selon Armatya 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, il appréhende également une forme structurelle de pauvreté.

Du point de vue de la scolarisation, la situation des à Dakar laisse à désirer : plus d'un tiers des 18ans et plus (36%) n'a reçu aucune instruction. Environ un tiers des adultes a atteint le niveau secondaire. Le nombre moyen d'années d'études reste faible (5 ans)

La durée des études varie sensiblement avec le niveau de revenu. Cela peut résulter d'une causalité dans les deux sens : le manque de moyens financiers pouvant limiter la durée de études mais la faiblesse du niveau d'instruction pouvant aussi limiter l'accès à des emplois mieux rémunérés. Mais il peut aussi être hasardeux de déduire une relation directe de causalité dans la mesure où un délai plus ou moins long peut s'être écoulé depuis la fin de la période d'instruction des membres du ménage qui, chacun, a suivi un itinéraire propre dans des circonstances pouvant être très différentes de la situation qui prévaut dans leur ménage actuel.

Le nombre moyen d'années d'études passe de 4 ans pour le quartile des plus pauvres à presque 8 ans pour celui des plus riches. Pour ces derniers, près de 55% des individus ont atteint le niveau secondaire et plus de 17% le niveau supérieur. Pour les plus pauvres, ces proportions sont très faibles : 22% et 2% respectivement ont atteint ces niveaux. Si l'instruction, élément constitutif du capital humain, permet, à un certain niveau d'études, d'accéder à des emplois bien rémunérés et d'échapper à la pauvreté, du moins sous sa forme monétaire, il faut bien avoir les moyens d'aller à l'école et d'y rester. De ce point de vue, les ménages pauvres sont doublement handicapés et peuvent difficilement sortir de la pauvreté. Leur état de dénuement contribue à réduire leurs chances de suivre des études ou de les poursuivre suffisamment longtemps pour atteindre un niveau permettant des gains substantiels, capables de leur apporter un minimum de bien-être et de les aider ainsi à échapper à la pauvreté.

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

| <i>% de ceux qui ont le niveau :</i> | 1^{er} quartile | 2^e quartile | 3^e quartile | 4^e quartile | Total |
|---|------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|--------------|
| non scolarisé | 44,5 | 44,0 | 32,0 | 19,6 | 35,8 |
| Primaire | 33,7 | 34,4 | 35,7 | 26,2 | 33,0 |
| Collège | 14,9 | 14,5 | 20,0 | 25,6 | 18,4 |
| Lycée | 4,7 | 4,2 | 6,0 | 11,2 | 6,2 |
| Supérieur | 2,2 | 2,9 | 6,3 | 17,4 | 6,6 |
| Ensemble | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Nombre moyen d'années d'études | 3,8 | 3,8 | 5,3 | 7,7 | 5,0 |
| Score moyen de capital humain des ménages | 0,19 | 0,20 | 0,27 | 0,39 | 0,25 |

Source : Enquête 1-2-3, module *Multiplés dimensions de la pauvreté*, 2002-2003, DIAL/ DPS.

La population considérée ici est l'ensemble des 18ans et plus. Le score de capital humain est calculé en rapportant le nombre d'années d'études 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 11, l'âge théorique d'entrée à l'école étant de 7 ans. Pour les adultes de plus de 28 ans, le nombre maximum est de 21 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.

L'insertion sociale

Les études économiques abordent rarement les questions de pauvreté du point de vue de l'insertion sociale. En revanche, les analyses sociologiques sur le sujet, nous enseignent que la marginalisation ou l'exclusion sociale peut conduire au développement d'une « culture de la pauvreté » aboutissant inévitablement à une persistance du phénomène. De même, le capital social, qu'on peut définir comme la capitalisation des moyens que génère l'insertion (par la relation, la communication ou la participation) dans les différents réseaux sociaux, permet à l'individu d'accéder à certains services, de saisir des opportunités ou d'influer sur des décisions ayant un impact sur ses conditions de vie. Pour appréhender le concept d'exclusion sociale ou de non insertion sociale, seront considérés ici: le sentiment subjectif de marginalisation sociale, la faible participation à la vie économique, politique ou sociale,

l'exclusion des réseaux d'entraide et de solidarité, le manque d'accès à l'information, etc. Trois types d'indicateurs seront retenus : l'appartenance à des associations, l'existence et la diversité des types d'aide mobilisables et le niveau d'accès à l'information.

A Dakar, près de 30% des ménages n'appartiennent à aucune association et plus de 20% déclarent ne pouvoir compter sur aucun type d'aide en cas de difficultés. Ces proportions de personnes, exclues d'une certaine manière de la vie sociale, sont relativement importantes, même si aucun critère objectif ne permet d'apprécier l'ampleur réelle du phénomène. Cependant, la relation entre le degré d'exclusion sociale et la pauvreté monétaire reste faible. Quelle que soit la forme de marginalisation considérée, la différence entre les plus riches et les plus pauvres n'est pas significative, et la relation n'est pas linéaire suivant le revenu. Globalement, on compte, quel que soit le quartile de revenu considéré, autant d'individus exclus de tout mouvement associatif et de tout réseau d'aide et de soutien

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

| <i>% de ceux qui :</i> | 1^{er} quartile | 2^e quartile | 3^e quartile | 4^e quartile | Total |
|--|------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|--------------|
| <i>Appartenance à une association</i> | | | | | |
| Aucun membre du ménage n'est dans une association | 30,7 | 27,6 | 25,3 | 34,5 | 29,5 |
| Le ménage fait partie de trois types d'association ou plus | 23,1 | 28,2 | 28,2 | 22,3 | 25,4 |
| <i>Diversité des types d'aide ou soutien</i> | | | | | |
| Ne peuvent compter sur aucun type d'aide | 22,2 | 22,7 | 18,4 | 21,0 | 21,1 |
| Peuvent compter sur au moins trois types d'aide | 24,2 | 24,2 | 25,2 | 21,7 | 23,8 |
| <i>Niveau d'information</i> | | | | | |
| Suivent les informations | 82,1 | 89,6 | 93,2 | 94,2 | 89,8 |
| <i>dont régulièrement</i> | 45,5 | 52,2 | 55,6 | 64,3 | 54,4 |

Source : Enquête 1-2-3, module *Multiplés dimensions de la pauvreté*, 2002-2003, DIAL/ DPS.

Il serait toutefois hasardeux, sur la base de ce simple constat, d'en déduire une égale importance ou efficacité de l'aide mobilisable par les riches et les pauvres. En effet, la diversité des soutiens potentiels ne garantit nullement la prise en charge des problèmes auxquels le ménage est conforté, en particulier si le réseau sollicité est composé essentiellement de personnes peu aisées. En outre, le soutien passe par différents types d'aide ciblés ou réservés à une catégorie de ménages, en particulier les plus défavorisés, peut créer une forme de dépendance qui tend à renforcer davantage le sentiment d'exclusion par rapport au reste de la société. C'est le cas des bénéficiaires d'allocations de chômage dans les pays développés.

Les données de l'enquête montrent que le groupe des pauvres du point de vue du capital social ne coïncide que très faiblement avec la catégorie la plus démunie monétairement. Aussi, l'analyse devra-t-elle dépasser ce premier constat pour tenter de mieux caractériser les deux groupes dans leurs spécificités. En effet, il serait intéressant de distinguer les individus exclus du système malgré eux de ceux qui, par choix délibéré (volonté de manifester leur autonomie ou indépendance), se sont marginalisés eux-mêmes.

Le degré d'information au quotidien est aussi un indicateur qui permet d'apprécier l'intégration sociale d'un individu : Quelles que soient les raisons (volontaire, manque de temps ou de moyens), ne pas suivre les informations reflète une certaine forme de marginalisation. Dans l'ensemble, un Dakarois sur dix ne suit pas les informations. Ce phénomène touche plus sévèrement les pauvres que les riches. Près de 18% sont touchés dans le quartile de revenu le plus pauvre contre 5% seulement dans le plus riche. L'information continue est à la fois un moyen efficace de s'instruire et d'enrichir son capital humain, mais

aussi une condition pour mieux s'insérer ou participer à la vie sociale et politique. La majorité des Dakarais (54%) suivent régulièrement les informations mais l'écart entre les pauvres et les riches est assez prononcé : moins que la moitié (46%) pour le quartile le plus pauvre contre près de deux individus sur trois pour le quartile.

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 | Total |
|--|---------------------------------|----------------------------------|-------|
| <i>Appartenance à une association</i> | | | |
| Aucun membre du ménage n'est dans une association | 29,4 | 29,9 | 29,5 |
| Le ménage fait partie de trois types d'association ou plus | 25,0 | 26,6 | 25,4 |
| <i>Diversité des types d'aide ou soutien</i> | | | |
| Ne peuvent compter sur aucun type d'aide | 21,0 | 21,4 | 21,1 |
| Peuvent compter sur au moins trois types d'aide | 24,3 | 22,4 | 23,8 |
| <i>Niveau d'information</i> | | | |
| Suivent les informations | 91,1 | 86,2 | 89,8 |
| <i>dont régulièrement</i> | 56,8 | 47,8 | 54,4 |

Source : Enquête 1-2-3, module *Multiplés dimensions de la pauvreté*, 2002-2003, DIAL/ DPS.

Il existe une forte corrélation entre le niveau d'éducation des individus, l'accès à l'information et le suivi régulier des nouvelles. De ce point de vue, on peut penser que les femmes, généralement moins instruites que les hommes, encourent un risque plus élevé d'être marginalisées. En revanche, selon une idée reçue les femmes sénégalaises auraient une propension plus forte à se regrouper dans des associations (dénommées « mbotay » en wolof) et une plus grande capacité à se mobiliser à cet effet. Leur instrumentalisation dans les partis politiques et autres regroupements en serait une parfaite illustration.

Les données relatives au suivi régulier des informations semblent vérifier l'hypothèse du risque d'isolement plus élevé pour les ménages dirigés par des femmes : moins d'une femme sur deux (48%) suit régulièrement les nouvelles contre près de six hommes sur dix (57%).

En revanche, s'agissant de l'insertion par les associations ou les réseaux d'aide, les données n'indiquent aucune différence entre les ménages dirigés par un homme et ceux dirigés par une femme : dans chaque groupe, un quart des ménages fait partie d'au moins trois associations.

La sécurité physique

L'insécurité physique est synonyme de vulnérabilité assimilable à une certaine forme de pauvreté, en ce sens qu'elle menace le bien-être en soi, la liberté individuelle, les capacités productives et la possibilité d'exploiter les opportunités offertes dans les différents espaces. En outre, le besoin de sécurité est un droit dont la non-satisfaction influe négativement sur les conditions de vie des individus. Ainsi, les agressions réelles ou les risques de violence, outre les dangers qu'elles font peser sur la santé des personnes et leurs biens, restreignent aussi leur champ d'opportunités diverses, notamment en matière de participation active à la vie sociale, d'éducation et d'emploi. En effet, pour causes de violence avérées, des femmes évitent de travailler à certains endroits ou à certaines heures, limitant ainsi, malgré elles, leur autonomie au sens large. Pour les mêmes raisons, des parents décident de ne pas envoyer leurs enfants dans certaines écoles.

Comme dans toutes les grandes villes, les violences déclarées dans l'agglomération de Dakar atteignent des proportions particulièrement alarmantes : 44% des ménages rapportent des cas de violence dans leur quartier au cours de l'année 2002-2003. Au niveau des ménages, 34%

ont eu un membre victime d'acte de violence tandis qu'un enquêté sur quatre déclare avoir personnellement subi une forme d'agression dans la période.

Tableau P-6
Insécurité suivant le quartile de revenu

| | % | 1 ^{er} quartile | 2 ^e quartile | 3 ^e quartile | 4 ^e quartile | Total |
|--|---|--------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------|
| <i>Insécurité</i> | | | | | | |
| Un membre du ménage a été victime de violence | | 34,3 | 32,5 | 38,6 | 30,6 | 34,0 |
| Dont personnellement victime | | 25,3 | 23,0 | 27,5 | 22,7 | 24,6 |
| Une personne du quartier a été victime de violence | | 43,8 | 42,3 | 47,2 | 40,8 | 43,5 |

Source : Enquête 1-2-3, module *Multiplés dimensions de la pauvreté*, 2002-2003, DIAL/ DPS.

Intuitivement, on peut penser qu'aussi bien dans leur quartier, leur ménage ou individuellement, les riches seraient mieux préservés que les pauvres contre les actes d'agression. Généralement, ils habitent les quartiers plus aisés, mieux équipés en infrastructures, mieux éclairés, plus accessibles et mieux protégés par les forces de l'ordre. Le système de protection dans leur logement est aussi plus efficace. Ce sont autant de raisons qui sont de nature à décourager les agresseurs et autres voleurs. En revanche, étant plus nantis, ils attirent plus les agresseurs et les voleurs. La relation entre l'insécurité et le niveau de vie des ménages n'est donc pas à sens unique. Les résultats observés confirment d'ailleurs qu'il n'y a pas de lien clair entre le niveau de richesse et insécurité. Au niveau individuel comme au niveau des ménages, le degré d'exposition au risque d'agression est globalement la même entre les plus pauvres et les plus riches. De même, au niveau quartier, la différence, qui semble en faveur des plus riches, n'est pas significative.

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

Dans cette partie, l'approche analytique consiste à évaluer les conditions de vie des ménages du point de vue des individus eux-mêmes. En effet, le bien-être que l'on veut apprécier pour mesurer indirectement la pauvreté est une notion essentiellement subjective, variable d'un individu à l'autre. Cette variabilité tient au fait que l'évaluation est basée sur une opinion personnelle. Les critères de référence ne sont pas fixés d'avance mais laissés plutôt au libre arbitre de l'individu qui juge selon sa proche échelle de valeur. Cette approche par la perception, par opposition à l'approche normative des concepts de bien être et de pauvreté, permet d'éviter d'imposer un mode de vie unique. Ici, les questions de besoins et de seuil de référence sont des notions implicites dont la détermination est laissée à l'appréciation de chaque individu interrogé.

Les perceptions ou opinions sont intimement liées aux caractéristiques individuelles d'une part, ainsi qu'à la situation économique et sociale du ménage d'autre part. Aussi, l'analyse se fera suivant le genre pour capter des éventuelles différences de sensibilité relativement aux questions de bien-être (niveau d'exigence des individus ou du chef de ménages, appréciation de l'ampleur des besoins, des aspirations et de l'état de privation relative). En effet, partant d'enquêtes dans différents pays du monde¹, une étude constate que les femmes, plus souvent dépendantes économiquement, ont tendance à être négatives dans l'appréciation de l'évolution de leur niveau de vie et donc à être plus pessimistes sur les questions portant sur l'avenir.

¹ 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.

Le bien-être subjectif

La pauvreté subjective, c'est-à-dire selon la perception que chaque individu a du bien-être de son ménage, se mesure à travers des variables d'opinions portant sur différents domaines de la vie des populations (satisfaction des besoins matériels et immatériels, participation, appréciation de l'environnement politique et social, système de valeurs, etc).

A l'opposé, la pauvreté objective, qui est définie de façon plus normative, est généralement mesurée à travers des variables économiques standards relatives à l'emploi, aux revenus, à la consommation.

En élargissant le champ de la pauvreté en cherchant à la caractériser par des critères non économiques, on apporte un éclairage original et novateur sur la manière dont les individus perçoivent les conditions de vie de leurs ménages.

L'appréciation globale du bien-être des ménage est assez négative : un Dakarois sur dix seulement (11%) est entièrement satisfait de ses conditions de vie. La grande majorité (plus de six Dakarois sur dix) estime que leur situation est plus ou moins satisfaisante même si certains n'exprime qu'une relative satisfaction du fait qu'il ne sont pas à l'abri d'éventuelles difficultés : parmi eux, 37% pensent, avec plus ou moins d'assurance que « ça va à peu près » et 24%, plus vulnérables aux chocs éventuels, soulignent qu'il faut « quand même faire attention » pour s'en sortir. Sans être alarmante, l'incidence de la pauvreté subjective reste significative. En effet, plus du quart des ménages (28%) déclarent vivre difficilement, peuvent être considérés comme pauvres.

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

| <i>% de ceux qui déclarent :</i> | 1^{er} quartile | 2^e quartile | 3^e quartile | 4^e quartile | Total |
|----------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|--------------|
| Ça va bien | 7,3 | 5,9 | 10,7 | 18,0 | 10,5 |
| Ça va à peu près | 27,9 | 32,8 | 39,6 | 48,4 | 37,2 |
| Il faut faire attention | 24,3 | 27,8 | 24,8 | 20,8 | 24,4 |
| Vit difficilement | 40,5 | 33,5 | 24,9 | 12,8 | 27,9 |
| | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Source : Enquête 1-2-3, module *Multiplés dimensions de la pauvreté*, 2002-2003, DIAL/ DPS.

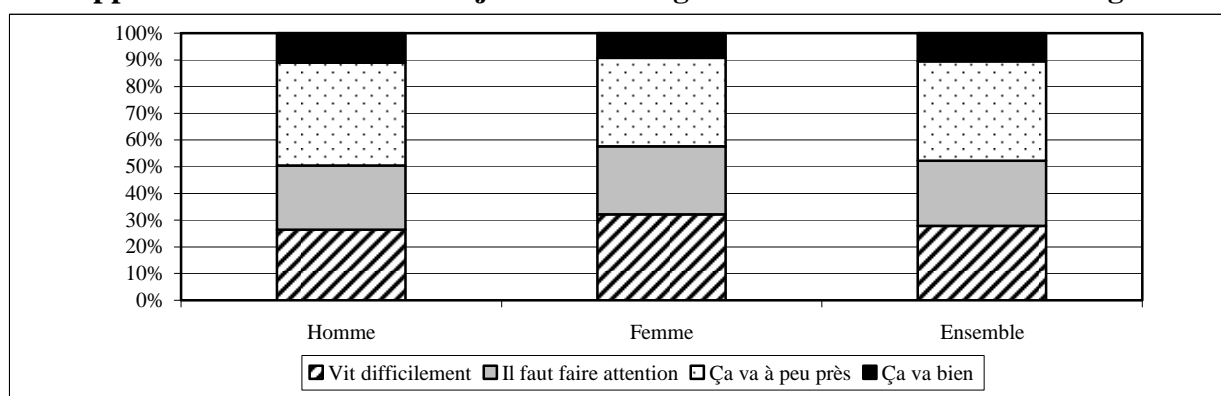
La perception du bien-être est fortement corrélée avec le revenu du ménage. Dans le quartile de revenu le plus bas 7% des ménages seulement déclarent qu'ils vivent bien, proportion qui atteint 18% dans le quartile le plus riche. Par contre, les tendances sont inversées quand on examine la situation sous l'angle de la pauvreté. En effet, dans le quartile le plus pauvre monétairement, plus de quatre ménages sur dix (41%) déclarent vivre difficilement, ce qui n'est pas surprenant. A l'opposé, dans le quartile le plus riche, c'est seulement un ménage sur huit (13%) qui vit dans des conditions précaires.

Globalement, les conditions de vie des Dakarois ne sont pas aussi précaires qu'on pourrait le penser. Alors que l'Enquête Sénégalaise Auprès des Ménages (ESAM II), estime l'incidence de pauvreté monétaire à 33% sur la période 2001/2002, en 2003 c'est moins de 30% des ménages qui déclarent vivre difficilement. Si le taux de pauvreté perçue augmente quand le revenu baisse (13% des plus riches vivent difficilement contre 41% pour les plus pauvres), la précarité et la vulnérabilité s'accroissent également. Ainsi, la proportion des ménages qui « vivent difficilement au quotidien » ou « doivent faire attention pour s'en sortir » est deux fois plus forte chez les moins nantis que chez les plus aisés (65% contre 33%).

Il faut cependant garder à l'esprit que l'évaluation du bien-être doit prendre en compte, non seulement des caractéristiques propres aux ménages (santé, insertion, etc.) mais aussi celles de son environnement. On peut distinguer l'influence directe et immédiate de la communauté (agglomération) dans laquelle vit le ménage d'une part, et d'autre part les effets dus à la situation globale du pays, relativement au niveau de développement des infrastructures, à la sécurité, à la stabilité politique, à l'état de la démocratie, entre autres, qui ont un impact réel sur le bien-être du ménage et la façon du il est perçu.

Les critères d'appréciation étant implicites, chaque individu jugeant selon ses propres échelles de valeurs, la perception du bien-être peut varier selon le sexe de l'individu. Nous pouvons ainsi nous interroger si les appréciations diffèrent significativement suivant le sexe du chef de ménage. L'analyse montre que les ménages dirigés par des femmes sont plus nombreuses à déclarer des conditions de vie difficiles pour leur ménage (32% contre 26% pour les hommes). Il convient toutefois d'approfondir ce premier constat afin de d'étudier dans quelle mesure les différences résultent des perceptions ou des situations objectives des ménages. En effet, les ménages dirigés par les femmes sont plus nombreux dans le quartile des plus faibles revenus.

Graphique P-1
Appréciation du bien être subjectif du ménage selon le sexe du chef de ménage



Source : Enquête 1-2-3, module *Multiplés dimensions de la pauvreté*, 2002-2003, DIAL/ DPS.

Les besoins vitaux selon la population

La satisfaction des besoins vitaux est aussi utilisée pour définir la pauvreté subjective. A l'opposé des indicateurs basés sur des critères objectifs fixés par convention, il s'agit ici, pour la population interrogée, de se prononcer elle-même, sur les besoins qu'elle considère comme vitaux et d'indiquer son degré de satisfaction pour chaque type de besoins.

Pour chacun des 26 items proposée au cours de l'enquête, les personnes interrogées étaient invitées à donner librement leur avis, et dire si selon eux, le besoin en question était indispensable ou non pour jouir d'une condition de vie acceptable. La sélection des besoins de base essentiels pour définir la pauvreté a été faite de manière à la fois conventionnelle et consensuelle en retenant les items considérés comme absolument nécessaires par une *majorité plus ou moins large des enquêtés*. Nous distinguons trois niveaux selon l'importance de la demande et la perception des ménages: le besoin est considéré comme essentiel par « plus de trois quart des ménages », « entre plus de deux tiers et trois quart des ménages », « entre la

moitié et les deux tiers des ménages ». Plus des trois quarts des ménages considèrent les quatre besoins suivants comme vitaux :

- Pouvoir se soigner quand on est malade
- Avoir accès à l'eau
- Avoir un logement (en tant que locataire ou propriétaire)
- Avoir un travail stable et durable

Pour une majorité de « plus de deux tiers à trois quarts des ménages », la liste des besoins s'allongent avec six autres items que les ménages considèrent comme vitaux, quel que soit le quartile de revenu auquel ils appartiennent. Il s'agit de :

- Avoir accès à l'électricité
- Pouvoir envoyer les enfants à l'école
- Prendre trois repas par jour tous les jours
- Avoir au moins 2 vêtements pour se changer
- Avoir plusieurs paires de chaussures (au moins deux)
- Pouvoir s'occuper de son corps (savons, coiffeurs, etc.)

Enfin, pour une majorité de « plus de la moitié à deux tiers des ménages », la liste des besoins vitaux augment encore de dix nouveaux items. On retient :

- Pouvoir acheter des produits d'entretien (savon, cire, etc.)
- Pouvoir prendre le taxi en cas de nécessité (cas d'urgence)
- Un bon repas les jours de fête (dimanche, cérémonie, etc.)
- Pouvoir prendre le bus (ou équivalent) pour aller travailler
- Avoir un poste de radio
- Avoir des tables et des lits dans la maison (avoir meubles)
- Manger de la viande ou du poisson tous les jours
- Avoir un logement spacieux (loué ou non)
- Manger des légumes tous les jours
- Manger des céréales ou tubercules tous les jours

En résumé, plus de la moitié des ménages jugent que 20 sur les 26 besoins retenus sont indispensables pour un minimum de bien-être. Pour l'essentiel, ces besoins vitaux coïncident avec ceux habituellement ciblés par les spécialistes des questions relatives aux conditions de vie des ménages (alimentation, santé, éducation, accès aux services sociaux de base, logement, etc.). Cependant, les résultats ci-dessus suscitent quelques remarques importantes qui ont des implications en termes de choix politiques et de programmation des actions. Premièrement, la santé est considérée comme primordiale par la population : pouvoir se soigner quand on est malade est la première préoccupation, suivie de l'accès à un travail stable qui est source de revenus, ainsi que la possibilité de scolariser les enfants. Ces trois critères sont en fait liés puisque la régularité dans l'emploi est fortement conditionnée par l'état de santé. La précarité peut résulter d'un mauvais état de santé en l'absence de traitement. Les conséquences de cette vulnérabilité face à l'adversité et l'imprévisibilité de la maladie sont les mêmes sur l'éducation des enfants en particulier et leur développement en général.

Deuxièmement, des critères peu utilisés par les spécialistes pour définir ou caractériser la pauvreté, occupent cependant du point de vue de la plupart des Dakarais (une majorité allant

jusqu'à deux tiers) une grande importance dans l'appréciation du bien être des ménages. Il s'agit de l'habillement et des soins corporels. Le « bien paraître » occupe donc une place importante dans la vie des citadins de la Capitale, ce qui peut se justifier par l'intensité et les exigences des échanges quotidiens dans l'espace urbain aussi bien au plan social que professionnel. Troisièmement, l'alimentation (avec la possibilité d'avoir trois repas quotidiens) ne figure pas parmi les premières priorités sur la liste des besoins fondamentaux. Elle passe après les soins médicaux, l'accès à l'eau, le logement, l'emploi, la scolarisation des enfants et même l'accès à l'électricité. Peut-on sur la base de ces résultats, faire l'hypothèse qu'il s'agit d'un besoin que les Dakarais considèrent comme presque satisfait pour tous ou plutôt en conclure que pour des raisons de contexte (contraintes professionnelles et autres comme la dispersion des membres du ménage dans la journée), de santé, d'hygiène de vie, de choix d'une nouvelle habitude alimentaire ou d'économie (rationalisation des dépenses), « avoir trois repas par jour tous les jours » est plutôt un style de vie dépassé ? Enfin, le besoin de suivre régulièrement les informations déjà souligné précédemment, semble se confirmer pour les Dakarais. Ces derniers expriment le souci d'éviter une certaine forme de marginalisation en disposant au minimum d'un poste de radio. Ce poste constitue un moyen permettant de suivre l'évolution du monde extérieur et d'être au courant des opportunités offertes dans la ville ou le pays.

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

| % de ceux qui considèrent que c'est indispensable | 1 ^{er} quartile | 2 ^e quartile | 3 ^e quartile | 4 ^e quartile | Total |
|--|-----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|-------|
| - Pouvoir se soigner quand on est malade | 85,5 | 85,5 | 83,5 | 87,8 | 85,6 |
| - Avoir accès à l'eau | 84,0 | 84,0 | 83,2 | 86,6 | 84,5 |
| - Avoir un logement (en tant que locataire ou propriétaire) | 82,7 | 79,8 | 81,4 | 83,1 | 81,8 |
| - Avoir un travail stable et durable | 79,3 | 79,0 | 78,8 | 78,3 | 78,9 |
| - Pouvoir envoyer les enfants à l'école | 71,9 | 73,3 | 74,0 | 75,6 | 73,7 |
| - Avoir accès à l'électricité | 74,2 | 73,3 | 72,0 | 74,9 | 73,6 |
| - Prendre trois repas par jour tous les jours | 76,4 | 75,9 | 72,0 | 68,5 | 73,2 |
| - Avoir plusieurs vêtements (au moins deux) | 73,9 | 75,5 | 68,9 | 73,8 | 73,0 |
| - Avoir plusieurs paires de chaussures (au moins deux) | 68,4 | 72,6 | 67,6 | 71,6 | 70,1 |
| - Pouvoir s'occuper de son corps (savons, coiffeurs, etc.) | 69,0 | 65,2 | 66,9 | 71,7 | 68,2 |
| - Pouvoir acheter des produits d'entretien (savon, cire, etc.) | 64,0 | 61,6 | 57,0 | 66,0 | 62,1 |
| - Pouvoir prendre le taxi en cas de nécessité (cas d'urgence) | 60,2 | 62,1 | 58,7 | 62,3 | 60,8 |
| - Pouvoir prendre le bus (ou équivalent) pour aller travailler | 59,2 | 59,0 | 54,6 | 59,6 | 58,1 |
| - Un bon repas les jours de fête (dimanche, cérémonie, etc.) | 59,6 | 57,6 | 53,5 | 59,6 | 57,6 |
| - Avoir un poste de radio | 54,4 | 57,8 | 54,3 | 56,8 | 55,8 |
| - Avoir des tables et des lits dans la maison | 54,7 | 57,1 | 48,2 | 57,7 | 54,4 |
| - Manger de la viande ou du poisson tous les jours | 53,1 | 56,2 | 50,2 | 55,7 | 53,8 |
| - Avoir un logement spacieux (loué ou non) | 52,9 | 52,3 | 47,6 | 55,5 | 52,1 |
| - Manger des légumes tous les jours | 51,5 | 51,4 | 49,7 | 50,8 | 50,8 |
| - Manger des céréales ou tubercules tous les jours | 51,2 | 53,9 | 47,6 | 49,5 | 50,6 |
| - Pouvoir acheter un poste de télévision | 47,2 | 48,1 | 44,3 | 48,5 | 47,0 |
| - Ne pas travailler nuit et jour | 45,7 | 46,2 | 41,0 | 47,3 | 45,0 |
| - Prendre des vacances une fois par an (voyage) | 37,7 | 36,7 | 34,6 | 43,0 | 38,0 |
| - Ne pas avoir trop d'enfants (maîtrise de la fécondité) | 40,8 | 33,9 | 32,3 | 42,9 | 37,5 |
| - Avoir un moyen de transport personnel (moto, vélo) | 33,5 | 34,5 | 28,7 | 36,7 | 33,4 |
| - Pouvoir offrir des cadeaux quand il le faut | 34,3 | 29,9 | 30,1 | 38,2 | 33,1 |

Source : Enquête 1-2-3, module *Multiplés dimensions de la pauvreté*, 2002-2003, DIAL/ DPS.

Les résultats de l'enquête ne permettent d'établir aucune tendance d'auto-limitation des aspirations, souvent observée chez les plus pauvres. Pour la quasi-totalité des items retenus, le pourcentage d'individus qui les considère comme vital est presque le même chez les plus pauvres et les plus riches monétairement, en particulier pour les besoins les plus essentiels (c'est-à-dire cités par plus des trois quarts des ménages) comme « pouvoir se soigner quand on est malade » (86% pour les plus pauvres contre 88%), « avoir accès à l'eau » (84% contre 87%), « avoir un logement en tant que locataire ou propriétaire (83% respectivement) » et « avoir un travail stable et durable » (79% contre 78%). Les différences notables concernent les items spécifiques tels que « la possibilité d'avoir des vacances », que l'on peut considérer comme reflétant l'aspiration à un certain « luxe ». Les riches sont plus nombreux à considérer ce besoin comme essentiel à leur bien-être: (43% contre 38% parmi les plus pauvres). Par contre, les plus pauvres sont plus nombreux à souligner l'importance de la satisfaction alimentaire, à savoir le fait de « prendre trois repas par jour tous les jours » (76% pour les plus pauvres contre 69% pour les plus riches).

La satisfaction des besoins minimum

Une manière d'apprécier le bien-être, partant des besoins considérés essentiels, c'est aussi de recueillir le point de vue des ménages sur leur degré de satisfaction par rapport à leur niveau de consommation effective. A cet égard, les ménages seront classés suivant un manque cumulé d'un « certain nombre d'éléments de confort », reflétant ainsi leurs difficultés à satisfaire certains besoins essentiels. L'approche retenue à cet effet revêt un caractère normatif en ce sens que les formes de privations ou manque retenues ici, pour caractériser la pauvreté relèvent de l'arbitrage de l'analyste. Toutefois, comme nous venons de le voir, un consensus existe sur le caractère indispensable d'un certain nombre d'items retenus.

On pourrait proposer une mesure reposant sur la construction d'un indicateur synthétique dont les poids relatifs des composantes sont fixés de façon plus ou moins conventionnelle. Ainsi, on pourrait considérer l'hypothèse que le poids d'un item dans l'indicateur composite peut être estimé par le pourcentage d'individus qui considèrent ce besoin comme vital. Pour échapper toutefois au caractère relativement arbitraire du choix de la pondération des différents besoins, on a opté pour un nombre limité d'indicateurs simples pour apprécier le bien-être des ménages et l'incidence de la pauvreté. L'on retiendra onze besoins fondamentaux sur lesquels on évaluera le degré de satisfaction des ménages.

Quel que soit le besoin vital considéré, la majorité de la population est globalement satisfaite. Si on s'intéresse aux items jugés indispensables par la majorité, la proportion de ménages qui se plaignent de leurs conditions varie globalement entre 25% (pour la « propreté et les soins corporels ») et 47% (pour les « meubles de la maison »). L'ampleur de l'insatisfaction des ménages est marquée pour l'accès aux services de santé (43% dont 11% de « pas du tout satisfaits ») et au « logement » (38% dont 10% totalement insatisfaits), deux besoins considérés pourtant comme prioritaires. Si l'accès à l'électricité et à l'eau semble un peu moins problématique (avec respectivement 30% et 27% d'insatisfaits), le pourcentage de ceux qui s'estiment « pas du tout satisfaits » pour ces besoins est relativement important. En effet, un ménage sur dix dénonce le faible développement du réseau d'électricité et 8% celui de la distribution de l'eau.

Tableau P-9
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 | Total |
|---|------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|--------------|
| <u>Alimentation</u> | | | | | |
| - Nombre de repas par jour pour vous et votre ménage | 44,7 | 39,7 | 24,8 | 14,7 | 30,9 |
| dont pas du tout satisfait | 7,1 | 5,5 | 3,3 | 1,2 | 4,3 |
| - Consommation de céréales / tubercules par jour | 45,0 | 39,6 | 28,7 | 21,4 | 33,7 |
| dont pas du tout satisfait | 5,8 | 4,2 | 3,8 | 2,1 | 3,9 |
| - Consommation de légumes par jour | 44,4 | 38,8 | 28,1 | 16,7 | 32,0 |
| dont pas du tout satisfait | 4,6 | 3,9 | 3,3 | 1,3 | 3,3 |
| - Consommation de viande ou de poisson par jour | 55,7 | 51,9 | 37,1 | 23,4 | 42,1 |
| dont pas du tout satisfait | 11,2 | 8,2 | 5,6 | 2,6 | 6,9 |
| - Repas les jours de fête (dimanche, cérémonie, etc.) | 39,6 | 36,6 | 21,3 | 15,1 | 28,2 |
| dont pas du tout satisfait | 6,8 | 6,3 | 2,8 | 1,7 | 4,4 |
| <u>Habillement</u> | | | | | |
| - Vêtements pour vous et pour votre ménage | 45,3 | 38,6 | 27,5 | 14,6 | 31,5 |
| dont pas du tout satisfait | 6,8 | 4,3 | 3,7 | 2,2 | 4,2 |
| - Chaussures pour vous et votre ménage | 46,2 | 37,7 | 27,0 | 15,7 | 31,7 |
| dont pas du tout satisfait | 6,5 | 4,8 | 3,9 | 1,6 | 4,2 |
| <u>Logement</u> | | | | | |
| - Votre logement (loué ou non) | 47,0 | 47,2 | 34,4 | 24,9 | 38,4 |
| dont pas du tout satisfait | 15,1 | 12,1 | 6,2 | 8,1 | 10,3 |
| - Accès à l'eau | 34,2 | 37,8 | 20,1 | 15,4 | 26,9 |
| dont pas du tout satisfait | 11,6 | 11,0 | 5,6 | 3,9 | 8,0 |
| - Accès à l'électricité | 37,0 | 41,5 | 23,0 | 18,9 | 30,1 |
| dont pas du tout satisfait | 14,7 | 12,8 | 6,4 | 6,0 | 10,0 |
| - Les meubles de la maison | 58,9 | 57,1 | 40,5 | 32,4 | 47,2 |
| dont pas du tout satisfait | 17,9 | 14,8 | 10,6 | 8,7 | 13,0 |
| - Les produits d'entretien (savon, cire, etc.) | 41,5 | 36,3 | 25,3 | 11,6 | 28,7 |
| dont pas du tout satisfait | 8,1 | 5,4 | 3,4 | 2,2 | 4,8 |
| <u>Santé, soins du corps</u> | | | | | |
| - Soins, médicaments en cas de maladie | 58,3 | 54,0 | 38,6 | 22,4 | 43,3 |
| dont pas du tout satisfait | 16,0 | 13,6 | 7,9 | 7,8 | 11,3 |
| - Propreté, soins du corps (savons, coiffeurs, etc.) | 38,2 | 33,1 | 19,6 | 9,3 | 25,1 |
| dont pas du tout satisfait | 8,1 | 5,6 | 2,8 | 2,5 | 4,7 |
| <u>Transports</u> | | | | | |
| - Moyens de transports utilisés | 58,9 | 54,8 | 45,8 | 33,5 | 48,3 |
| dont pas du tout satisfait | 16,3 | 14,0 | 10,9 | 8,4 | 12,4 |
| <u>Education et loisirs</u> | | | | | |
| - Education des enfants | 42,5 | 36,9 | 31,6 | 19,5 | 32,7 |
| dont pas du tout satisfait | 10,0 | 8,7 | 5,9 | 4,3 | 7,2 |
| - Loisirs (ou vacances) pour vous et votre ménage | 55,6 | 50,5 | 43,6 | 29,3 | 44,8 |
| dont pas du tout satisfait | 14,2 | 14,1 | 8,7 | 5,3 | 10,6 |
| <u>Relations</u> | | | | | |
| - Relations avec la famille et les amis | 19,0 | 15,5 | 8,3 | 6,3 | 12,3 |
| dont pas du tout satisfait | 3,4 | 2,7 | 1,4 | 1,5 | 2,2 |
| - Aide aux parents en difficulté | 50,1 | 43,8 | 36,1 | 26,4 | 39,1 |
| dont pas du tout satisfait | 17,1 | 15,6 | 11,4 | 9,0 | 13,3 |

Source : Enquête 1-2-3, module *Multiplés dimensions de la pauvreté*, 2002-2003, DIAL/ DPS.

Globalement, les degrés d'insatisfaction augmentent avec le niveau de pauvreté monétaire. On peut ainsi souligner que 58% (resp. 16%) des ménages du quartile le plus démunis ne sont pas satisfaits (pas du tout satisfaits) des conditions d'accès aux services de santé. Les pourcentages d'insatisfaits correspondants sont de 47% (resp. 15%) pour le logement, et de 43% (resp. 10%) pour l'éducation des enfants.

Si la pauvreté est mesuré par le cumul des privations en termes de besoins essentiels, près de 10% de la population manifeste leur totale insatisfaction pour trois (ou plus de trois) éléments indispensables dans leur quotidien. Un ménage sur dix vit donc largement en dessous de leur seuil minimum de référence pour au moins trois besoins vitaux. Parallèlement, 15% de la population marque son insatisfaction (entière ou relative) pour huit types de besoins ou plus. Le pourcentage monte à 27% si on retient comme seuil le cumul de 6 formes de privations ou plus. Enfin, 36% des individus échappent à toute forme d'insatisfaction (54% pour le quartile des riches et 21% pour le quartile des plus démunis en termes de revenu).

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

| <i>% de ceux qui se déclarent « pas du tout satisfaits » pour :</i> | 1^{er} quartile | 2^e quartile | 3^e quartile | 4^e quartile | Total |
|---|------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|--------------|
| 0 item (parmi les besoins minimum) | 68,8 | 70,3 | 81,6 | 84,0 | 76,2 |
| 1 item (parmi les besoins minimum) | 10,1 | 10,8 | 7,0 | 8,2 | 9,0 |
| 2 items | 5,9 | 8,0 | 4,3 | 3,7 | 5,5 |
| 3 items ou plus | 15,2 | 10,9 | 7,1 | 4,1 | 9,3 |
| | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| | | | | | |
| <i>% de ceux qui se déclarent « non satisfaits » pour :</i> | 1^{er} quartile | 2^e quartile | 3^e quartile | 4^e quartile | Total |
| 0 item (parmi les besoins minimum) | 20,6 | 24,7 | 38,2 | 53,6 | 35,5 |
| 1 ou 2 items (parmi les besoins minimum) | 15,6 | 18,0 | 21,0 | 21,9 | 19,1 |
| 3 à 5 items | 20,4 | 20,7 | 20,2 | 14,3 | 18,9 |
| 6 à 7 items | 14,2 | 17,8 | 10,0 | 5,2 | 11,8 |
| 8 items ou plus | 24,2 | 18,8 | 10,6 | 5,0 | 14,7 |
| | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Source : Enquête 1-2-3, module *Multiplés dimensions de la pauvreté*, 2002-2003, DIAL/ DPS.

La pauvreté relative

Plutôt que de se référer à des besoins précis, l'approche consiste ici à tenir compte du milieu social de l'individu et à considérer un seuil relatif pour déterminer les pauvres. En effet, la pauvreté est aussi socialement conditionnée : on est pauvre par rapport aux autres – implicitement ou explicitement par rapport à un groupe de référence. On saisit ainsi une autre dimension de la pauvreté qui est liée aux inégalités dans la société étudiée et au sentiment d'exclusion que cela peut entraîner chez les plus défavorisés. Cette approche est privilégiée dans les pays développés où l'on estime que les besoins vitaux sont globalement satisfaits. Sont alors considérés comme pauvre par exemple ceux dont le revenu est inférieur à la demi-moyenne ou la demi-médiane 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.

Pour la capitale sénégalaise, il s'avère que 12% seulement des individus estiment faire partie du quintile des plus pauvres dans l'agglomération de Dakar. Même parmi ceux du quartile des

plus démunis du point de vue monétaire, seulement un ménage sur cinq considère qu'il figure dans les 20% les plus pauvres d'un point de vue relatif. En fait, près de la moitié des Dakarais (49%) pensent qu'ils se situent dans la moyenne. Ils sont encore 34% dans le premier quartile des revenus à éprouver le même sentiment. Enfin, deux tiers des individus du quartile des plus riches monétairement ne se sentent ni plus favorisés ni défavorisés par rapport à la moyenne.

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

| <i>% de ceux qui estiment faire partie:</i> | 1^{er} quartile | 2^e quartile | 3^e quartile | 4^e quartile | Total |
|---|------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|--------------|
| Des 20% les plus pauvres | 19,6 | 13,8 | 9,6 | 4,8 | 11,9 |
| Des 20% moyennement pauvres | 42,0 | 40,6 | 30,8 | 20,4 | 33,4 |
| Des 20% dans la moyenne | 34,4 | 41,1 | 54,7 | 66,0 | 49,1 |

Source : Enquête 1-2-3, module *Multiplés dimensions de la pauvreté*, 2002-2003, DIAL/ DPS.

Ces constats sont plutôt positifs puisqu'ils révèlent que globalement les inégalités sont assez faiblement ressenties par la population. En tout cas, le sentiment d'exclusion qui pourrait en résulter est relativement limité. Si les conditions de vie sont loin d'être satisfaisantes, les habitants de l'agglomération considèrent que les difficultés sont partagées par la grande majorité. Toutefois, le fait que les plus favorisés ne réalisent pas que leur niveau de vie est meilleur relativement à l'ensemble peut être problématique. Ce fait témoigne d'une faible connaissance de la réalité en vigueur et de l'ampleur de la pauvreté absolue dans la capitale sénégalaise.

Perception de la situation financière

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

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

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

| <i>% de ceux qui déclarent être:</i> | 1^{er} quartile | 2^e quartile | 3^e quartile | 4^e quartile | Total |
|---|------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|--------------|
| Obligés de tirer sur les réserves | 14,0 | 12,9 | 14,1 | 10,5 | 12,9 |
| Obligés de s'endetter | 44,0 | 40,0 | 23,7 | 12,6 | 30,0 |
| Revenu inférieur au revenu estimé minimum (MIQ) | 87,0 | 51,4 | 31,1 | 17,1 | 46,6 |

Source : Enquête 1-2-3, module *Multiplés dimensions de la pauvreté*, 2002-2003, DIAL/ DPS.

Une fois encore, l'ampleur de la pauvreté dans la capitale sénégalaise ne fait aucun doute avec le constat d'un endettement inévitable pour 30% des ménages s'ils veulent assurer un

minimum pour leurs quotidiens. Ils sont 44% dans ce cas dans le quartile des plus faibles revenus. L'extrême vulnérabilité de ces derniers, auquel s'ajoute le sentiment de dépendance, rendent leurs conditions particulièrement difficiles.

Parallèlement, il s'avère que 87% du quartile des plus démunis estiment que le niveau des revenus de leur ménage est en deçà du minimum requis pour une vie décente. Le pourcentage correspondant est de 47% pour l'ensemble de la population. Certes, compte tenu du phénomène d'attrition ou d'auto-limitation des aspirations déjà observé plus haut chez les plus démunis, globalement le seuil minimum pour « joindre les deux bouts » croît avec le revenu effectif. On peut ainsi s'interroger s'il est légitime de classer de façon identique parmi les pauvres deux ménages dont le revenu varie de 1 à 100, uniquement parce qu'ils n'ont pas réalisé leurs aspirations. En tout cas, ces chiffres donnent une idée du degré d'insatisfaction des ménages en termes de ressources.

La vulnérabilité

La notion de vulnérabilité a déjà été invoquée précédemment. Elle constitue une des dimensions de la pauvreté. En fait, différents indicateurs peuvent être retenus pour 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 (37%) déclarant que les revenus de leurs ménages sont très instables et qui vivent ainsi dans un climat d'incertitude. Le pourcentage correspondant est de 55% pour le quartile des plus démunis. Même pour le quartile le plus riche, près d'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 sont effectivement relativement plus nombreux (41%) à avoir des ressources instables.

Tableau P-13
Insécurité et vulnérabilité suivant le quartile de revenu

| % | 1 ^{er} quartile | 2 ^e quartile | 3 ^e quartile | 4 ^e quartile | Total |
|---|-----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|-------|
| <i>Instabilité revenu suivant appréciation de l'individu</i> | | | | | |
| Revenu très instable | 54,5 | 46,1 | 29,6 | 18,6 | 37,2 |
| Dégradation du niveau de vie du ménage | 44,0 | 38,4 | 27,1 | 16,6 | 32,0 |
| Solde d'opinion (amélioration° - dégradation°) pour le ménage | -26,4 | -17,4 | -1,9 | +13,4 | -8,0 |
| Solde d'opinion sur niveau de vie moyen dans la ville | -48,7 | -46,9 | -44,4 | -42,3 | -45,6 |

Source : Enquête 1-2-3, module *Multiplés dimensions de la pauvreté*, 2002-2003, DIAL/ DPS.

Chez les plus démunis en termes de revenus, une plus forte proportion (44% contre 32% en moyenne) 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 ne se démarquent pas particulièrement de la moyenne dans leur jugement sur l'évolution du niveau de vie dans la ville. Ainsi, il est probable que compte tenu de leur vulnérabilité, ils soient les principaux à subir les chocs économiques.

4. Les politiques de 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 Dakarais sur la stratégie de lutte contre la pauvreté mise en œuvre dans le pays.

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 faire naître des conflits d'intérêts au sein de 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 97% 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.

Tableau P-14
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 | Total |
|--|-----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|-------|
| <i>Opinion sur le thème de la pauvreté</i> | | | | | |
| Estime lutte contre la pauvreté prioritaire | 95,8 | 96,8 | 96,4 | 97,8 | 96,7 |
| <i>Opinion sur efficacité des politiques</i> | | | | | |
| Politique de lutte efficace ou à peu près efficace | 69,8 | 69,1 | 70,8 | 68,5 | 69,6 |
| Dont efficace et orientation claire | 30,1 | 30,8 | 31,4 | 28,6 | 30,3 |
| Politique non efficace | 30,2 | 30,9 | 29,2 | 31,5 | 30,4 |

Source : Enquête 1-2-3, module *Multiplés dimensions de la pauvreté*, 2002-2003, DIAL/ DPS.

Des interrogations sur l'efficacité des politiques

Lorsqu'on sollicite la population pour évaluer la pertinence des politiques mises en œuvre en termes de lutte contre la pauvreté, le bilan est assez mitigé. Environ 70% estiment que ces dernières donnent quelques résultats. Mais ils ne sont que 30% à être réellement convaincus de l'efficacité des politiques. Le diagnostic apparaît d'autant plus inquiétant lorsqu'on constate que les plus pauvres – censés être les principaux bénéficiaires des politiques – sont aussi critiques que le reste de la population. Ainsi, une minorité qui est loin d'être négligeable (30%) énonce clairement un jugement négatif sur l'efficacité des politiques.

Bien que l'on ne dispose pas d'éléments détaillés pour explorer les griefs de la population à l'égard des mesures appliquées pour lutter contre la pauvreté, on mesure le chemin qui reste à parcourir pour lever les doutes sur l'impact favorable des politiques mises en œuvre. Le principe du processus participatif qui est aujourd'hui mis en avant - principe qui devrait amener à accorder une importance particulière à l'appréciation de la population – devrait aider

à mieux tenir compte des multiples dimensions de la pauvreté dont les implications en termes de politique sont encore loin d'être pleinement considérées.

5. Les liens entre les différentes dimensions de la pauvreté

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 ne sont pas très élevées. En particulier, l'insertion dans les réseaux d'aide et de soutien ainsi que l'insertion dans les associations ne présentent pas de liens très clairs avec les autres formes de la pauvreté. L'intégration dans les réseaux d'aide est négativement corrélée (même si les coefficients sont très faibles) avec le niveau de revenu, du patrimoine ou du capital humain. Parallèlement, il convient aussi de souligner la faible corrélation entre la pauvreté monétaire mesurée par le niveau de revenu par tête et les conditions de logement.

Ces constats plaident pour la mise en oeuvre de politiques ciblées spécifiques à chaque forme de pauvreté. Les mesures centrées uniquement sur la réduction de la pauvreté monétaire ne suffiront pas par exemple pour accroître significativement 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 au capital humain.

Tableau P- 15
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 | 0,31 | 1 | | | | |
| Condition de logement | 0,17 | 0,52 | 1 | | | |
| Niveau de capital humain | 0,36 | 0,51 | 0,37 | 1 | | |
| Insertion dans associations | -0,06 | 0,09 | 0,08 | ns | 1 | |
| Diversité types d'aide potentielle | -0,04 | -0,06 | ns | -0,07 | 0,26 | 1 |

Source : Enquête 1-2-3, module *Multiplés dimensions de la pauvreté*, 2002-2003, DIAL/ DPS.

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.- 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 bute depuis toujours la science économique. En revanche, nous tenterons d'étayer notre analyse en nous appuyant sur des données empiriques originales, collectées, exceptionnellement riches pour l'Afrique. En premier lieu, le degré de satisfaction des usagers fournit une mesure indirecte de la performance de l'administration. En tant que bénéficiaires potentiels des services publics, on doit pouvoir apprécier, à travers leurs opinions, si l'administration remplit effectivement sa mission. En second lieu, il est nécessaire de compléter cette mesure subjective par des indicateurs plus objectifs, a priori moins volatiles. En effet, pour un même niveau de prestation, les administrés peuvent se montrer plus ou moins satisfaits, en fonction de leurs attentes. Outre le fait de quantifier pour la première fois certaines dimensions essentielles liées à la gouvernance (satisfaction des usagers, corruption, etc.), le grand intérêt du module *Gouvernance* de l'enquête 1-2-3 est justement de permettre de confronter les perceptions et les aspirations avec la réalité du mode de fonctionnement de l'Etat.

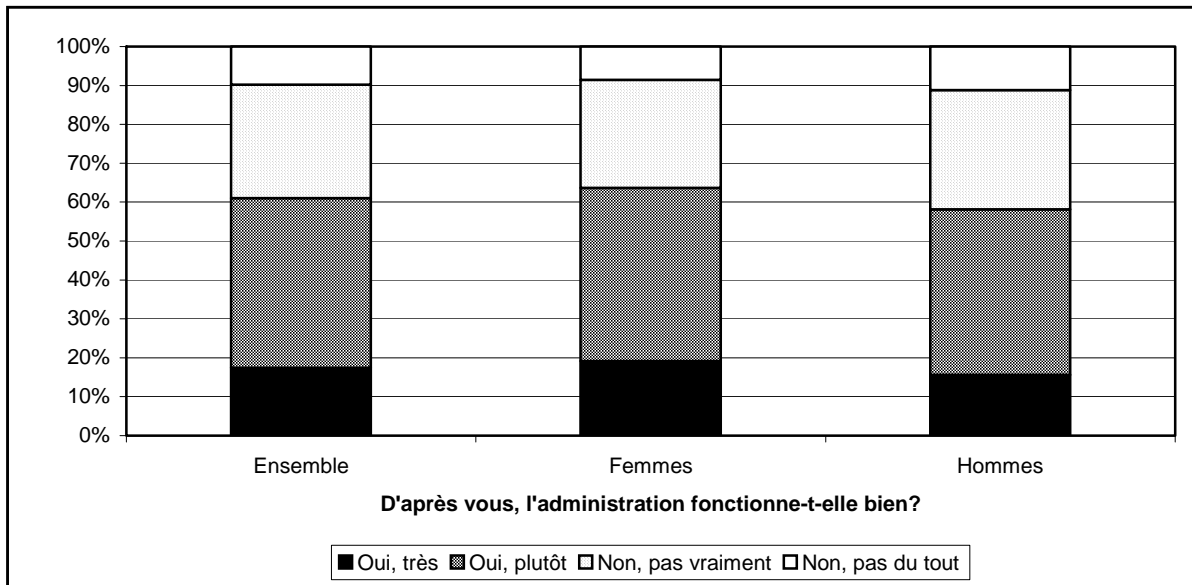
1. Des indicateurs subjectifs : la perception des usagers

Une confiance mitigée dans les institutions publiques...

Le jugement des Dakarais sur le fonctionnement de l'administration publique est mitigé. En 2002/03, 61% la jugeaient efficace, contre 39% qui émettaient un avis contraire. En fait, lorsqu'on analyse les résultats en détail, le diagnostic est plus nuancé. En effet, seulement 17% se montrent pleinement satisfaits (« *l'administration fonctionne très bien* ») tandis que 44% pensent que, dans l'ensemble, elle remplit son rôle mais émettent quelques réserves (« *elle fonctionne plutôt bien* »). Symétriquement, la grande majorité de ceux qui portent une appréciation négative lui accordent quelque crédit, 29% affirmant qu'« *elle ne fonctionne pas vraiment bien* », alors que moins de 10% adoptent un position radicale en considérant sa performance très mauvaise. Malgré des rôles sociaux différenciés, qui auraient pu induire un rapport différent à l'administration, l'opinion des femmes sur ce plan est en tout point similaire à de celle des hommes ; c'est à peine si elles se montrent plus optimistes quant à son fonctionnement.

La conséquence directe de cette opinion favorable est le fort niveau de confiance que la population accorde aux institutions publiques. Pris globalement, près de deux Dakarais sur trois font confiance à l'administration (en général) dans l'accomplissement de sa mission. Logiquement, le diagnostic porté sur l'efficacité pèse sur le niveau de confiance à l'égard de l'administration. Ce dernier chute de 92% à 13% lorsqu'on passe de ceux pour qui l'administration fonctionne très bien à la minorité de ceux qui pensent le contraire.

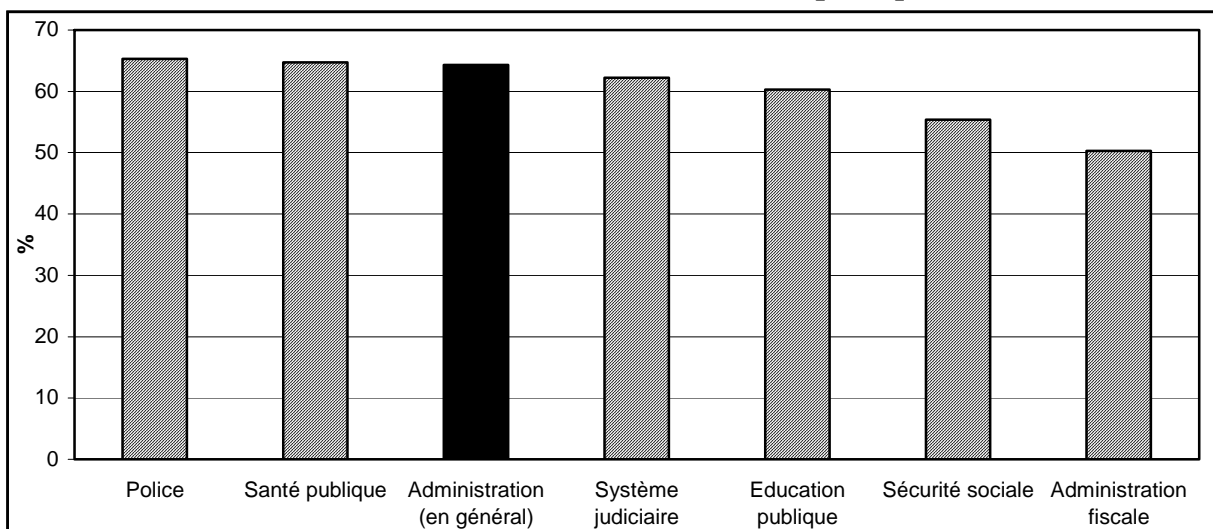
Graphique G-1
Perception du fonctionnement de l'administration selon le genre



Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2002/2003, DIAL/DPS.

Cependant, cet indice élevé est une moyenne qui cache de fortes disparités suivant le type d'administrations. Parmi les sept administrations considérées, la police et les services de santé sont de loin les plus appréciés, avec des indices de satisfaction dépassant 64%. La justice et le système d'enseignement public comptent également plus de 60% de satisfaits. En fait, c'est le système de sécurité sociale et surtout l'administration fiscale qui sont en ligne de mire, puisque près de la moitié de la population ne leur font pas confiance. Mais dans l'ensemble, la perception de l'administration publique, sans être parfaite, n'est pas trop négative, aucun service n'étant totalement discrédité : toujours plus de 50% des citoyens se montrent satisfaits de leur prestation.

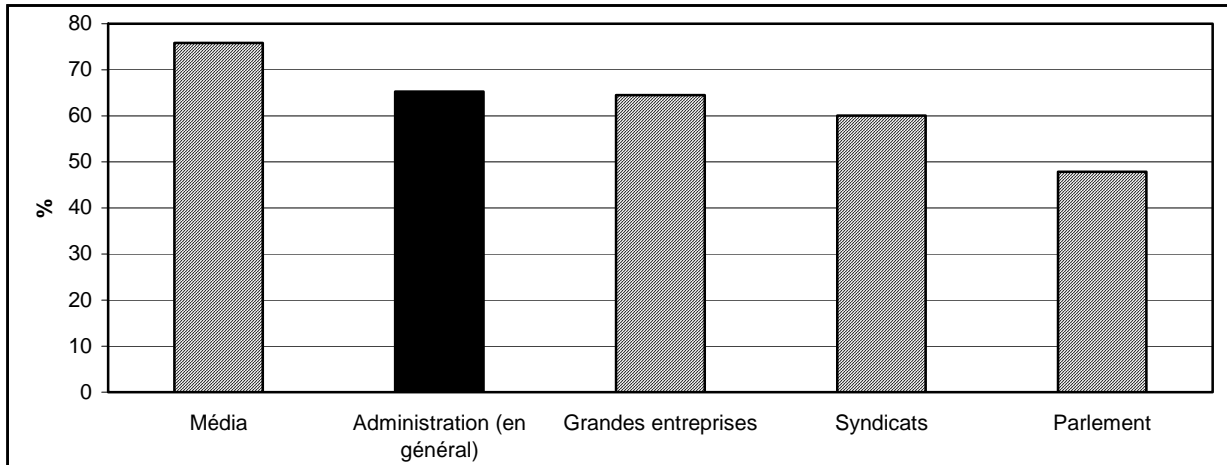
Graphique G-2A
Indices de confiance dans les institutions publiques



Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2002/2003, DIAL/DPS.

Le niveau de confiance relativement élevé dans l'administration publique peut être mis en regard d'autres types d'institutions. Cette comparaison est plutôt à l'avantage de la première. Ainsi, les médias sont les seuls à enregistrer un indice de satisfaction supérieur à l'administration en général. Avec 76%, ils se situent 10 points au dessus des services publics les plus appréciés (police, santé). Le bilan reste satisfaisant pour les grandes entreprises ou les syndicats, qui recueillent plus de 60% d'opinions favorables. En fait, c'est l'Assemblée nationale qui est la plus critiquée : des 11 institutions identifiées dans l'enquête, c'est la seule où les opinions négatives sont majoritaires.

Graphique G-2B
Indices de confiance dans différentes institutions publiques et privées



Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2002/2003, DIAL/DPS.

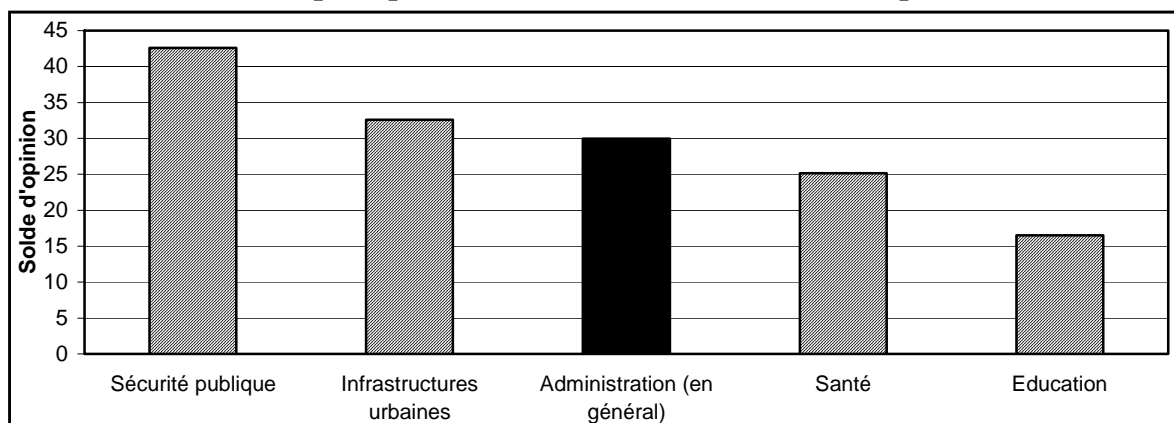
Le regard positif sur l'administration est partagé par toutes les couches de la population. Pour aucune, les services publics recueillent moins des deux tiers de suffrages positifs. De plus la proportion d'insatisfaits est quasiment constante, quelles que soient les caractéristiques socio-économiques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

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

En soi, le niveau de confiance dans l'administration est difficile à interpréter. Pour étalonner cet indicateur 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. Pour l'immense majorité de la population, la dynamique des services publics est favorablement orientée. Près de la moitié des Dakaïois (47%) sont convaincus que l'administration en général fonctionne mieux en 2002/2003 que l'année précédente. Ce pourcentage atteint même 56% pour la sécurité et les infrastructures urbaines. A contrario, pour chacun des services publics identifiés, moins d'un quart dénoncent une dégradation. La technique du solde d'opinion largement utilisé dans les enquêtes de conjoncture permet d'obtenir un panorama synthétique de la situation. Le bilan global largement positif permet de dresser la hiérarchie de la dynamique des différentes administrations. Avec un solde d'opinion de +43 points, la sécurité publique apparaît comme le domaine qui a enregistré la plus forte amélioration.

Suivent le secteur des infrastructures urbaines (+33 points) et l'administration en général (+30 points). En revanche, les systèmes de santé (+25 points) et d'éducation (+17 points) apparaissent moins bien placés, même s'ils restent tous deux sur une pente favorable. En fait, les Dakarois sont convaincus que la situation s'améliore globalement, puisqu'aucun des cinq services identifiés n'obtient de solde d'opinion négatif.

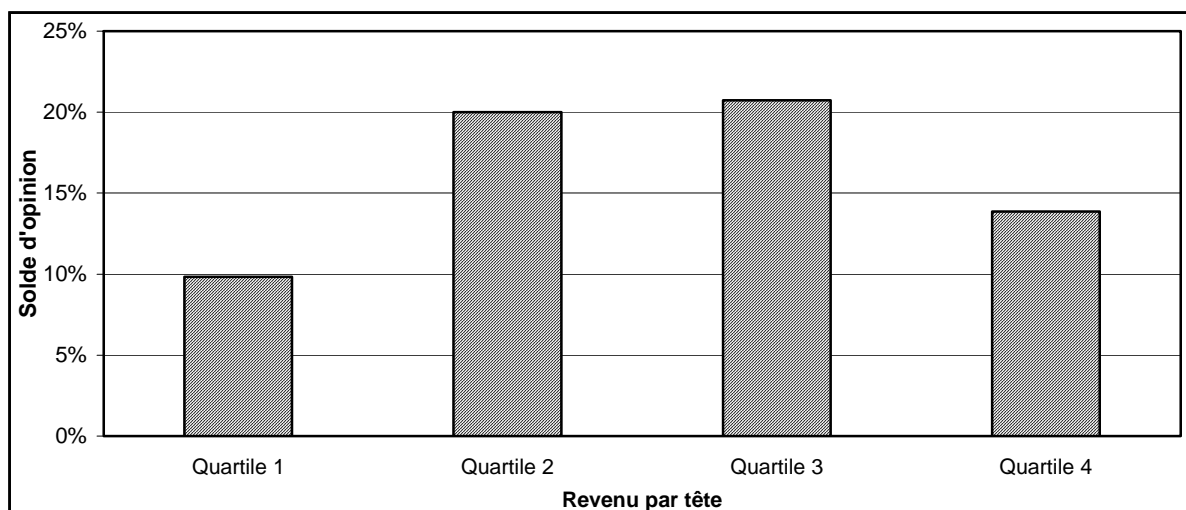
Graphique G-3A
Evolution de la perception du fonctionnement des services publics en 2002



Source : Enquête 1-2-3, module *Gouvernance*, 2002/2003, DIAL/DPS. Un solde positif correspond à une amélioration entre 2002 et 2003.

Encore une fois, toutes les catégories de population partagent la même vision relativement optimiste de la situation. Cependant les pauvres sont en moyenne légèrement moins positifs que leurs concitoyens, comme le montre par exemple le graphique G-3B. Ce résultat pourrait être la marque d'une amélioration inéquitable des services publics, qui profiterait d'abord aux couches plus favorisées.

Graphique G-3B
Evolution de la perception du fonctionnement du système d'éducation publique suivant le revenu



Source : Enquête 1-2-3, modules *Gouvernance*, 2002/2003, DIAL/DPS.

... malgré la persistance de problèmes structurels

La mansuétude relative des Dakarais à l'égard de l'administration en 2002/2003 contraste fortement avec l'idée qu'ils se font des maux qui la minent. Sur ce plan, leur jugement est sans concession. 93% sont convaincus qu'elle souffre de corruption, 88% dénoncent l'absentéisme des fonctionnaires et 87% la politisation de l'administration. Si l'on ajoute que 75% se plaignent de leur incompétence, les habitants de la capitale semblent plus mettre les dysfonctionnements sur le compte de comportements individuels ou collectifs irréguliers que sur une législation et un système de régulation mal conçus. Ils sont tout de même 74% à considérer que la réglementation en vigueur est inadaptée au contexte malgache.

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

| | % | Total | Fonctionnaires | Quartiles de revenus par tête | | | |
|--------------------------|---|-------|----------------|-------------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| | | | | 1 ^{er} quartile | 2 ^{ème} quartile | 3 ^{ème} quartile | 4 ^{ème} quartile |
| Corruption | | 93,1 | 91,5 | 93,9 | 91,5 | 93,5 | 93,5 |
| Absentéisme | | 87,9 | 86,3 | 89,3 | 88,7 | 86,9 | 86,7 |
| Politisation | | 86,7 | 85,3 | 88,0 | 86,0 | 86,9 | 85,9 |
| Incompétence | | 75,3 | 70,1 | 77,7 | 74,1 | 73,7 | 76,3 |
| Réglementation inadaptée | | 74,4 | 72,5 | 75,8 | 73,6 | 73,1 | 75,8 |

Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2002/2003, DIAL/DPS.

Ici aussi, on observe très peu de différenciation des prises de position en fonction des caractéristiques socio-économiques de la population (tableau G-1). Il est d'ailleurs intéressant de noter que les fonctionnaires eux-mêmes sont à peine moins nombreux que les autres à dénoncer les maux de l'administration.

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

Malgré leur intérêt pour mesurer l'état de l'opinion, il est nécessaire de conforter les indicateurs subjectifs de perception par 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.

La corruption

En premier lieu, **la corruption gangrène effectivement les rouages de l'administration**. 11% des Dakarais ont été directement victimes de la corruption des fonctionnaires en 2002/2003. Les fonctionnaires ne sont pas épargnés par ce phénomène. Avec 14%, ils sont même légèrement plus affectés que la moyenne. L'incidence de la corruption augmente légèrement avec le revenu. Si 9% des adultes membres du quartile le plus pauvre ont été touchés, cette proportion croît pour atteindre 13% dans le 3^{ème} quartile et 11% pour le quartile le plus riche. Il convient cependant de tenir compte du fait qu'une large proportion de citoyens, estimée à 19%, n'a pas recours aux services publics. Les raisons de cette exclusion sont complexes et contradictoires : sous-développement et manque de moyens de l'administration, qui n'arrive pas à couvrir les besoins des administrés, d'un côté ; pauvreté des ménages qui n'ont pas les moyens (financiers et en temps) d'entreprendre des démarches ; mais aussi inefficacité et corruption qui peuvent conduire certains groupes à éviter les contacts avec les services publics. Lorsqu'on exclut ces populations qui vivent en marge de l'Etat, l'incidence de la corruption s'accroît sensiblement. Elle dépasse 13%, ce qui signifie

que parmi ceux qui ont eu des relations avec l'administration au cours de l'année, plus d'un Dakarais sur huit a été victime d'au moins un acte de corruption. Finalement, en tenant compte du différentiel de taux d'accès aux services publics, l'incidence de la corruption ne semble pas dépendre du revenu.

Pour les ménages touchés, le montant moyen de la corruption a été de 54 000 Fcfa sur l'année. Avec 6 000 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 est croissant avec le revenu du ménage : il passe de 31 000 Fcfa par an pour le quartile le plus pauvre à 56 000 Fcfa pour le quartile le plus riche, avec un pic à 76 000 Fcfa pour le 3^{ème} quartile également le plus souvent touché.

Cependant, malgré une incidence et un montant moyen plus faibles, **la ponction de la corruption affecte d'abord les plus pauvres**. En effet parmi les victimes, les ménages du quartile le plus pauvre ont dû verser 2,6% de leur revenu à des fonctionnaires indécents, contre 0,7% pour le quartile le plus riche. Sur l'ensemble des ménages, la ponction de la corruption est respectivement de 0,7% et 0,2% du revenu annuel du premier au dernier quartile. Au total, ce sont plus de 2,5 milliards de Fcfa qui ont été détournés par la petite corruption dans la capitale sénégalaise.

Paradoxalement, les fonctionnaires sont eux aussi soumis à la déréliction des services administratifs. Les serviteurs de l'Etat sont même plus 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-2
Incidence et coût de la corruption suivant le niveau de revenu

| % | Total | Fonctionnaires | Quartiles de revenus par tête | | | |
|---|-------------|----------------|-------------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| | | | 1 ^{er} quartile | 2 ^{ème} quartile | 3 ^{ème} quartile | 4 ^{ème} quartile |
| Incidence (population totale) | 10,8 | 13,9 | 9,2 | 9,7 | 13,0 | 11,0 |
| Sans contact avec l'administration | 19,0 | 9,9 | 23,9 | 19,9 | 17,4 | 14,4 |
| Incidence (population touchée) | 13,4 | 15,5 | 12,1 | 12,2 | 15,8 | 12,9 |
| Montant (1 000 Fcfa/an) | | | | | | |
| Montant moyen (ménages touchés) | 54,1 | 99,3 | 30,7 | 46,9 | 73,9 | 55,5 |
| Montant médian (ménages touchés) | 6,0 | 9,0 | 5,0 | 5,0 | 5,5 | 10,0 |
| % du revenu (ménages touchés) | 1,3 | 1,5 | 2,6 | 1,7 | 1,9 | 0,7 |
| % du revenu (total ménages) | 0,4 | 0,5 | 0,7 | 0,5 | 0,5 | 0,2 |
| Incidence (ménages touchés) | 29,1 | 34,6 | 27,7 | 28 ?' | 29,6 | 30,5 |

Source : Enquête 1-2-3, module *Gouvernance*, 2002/2003, DIAL/DPS. Pour la colonne « fonctionnaire », le montant de la corruption est calculé pour les ménages dont le chef exerce dans le secteur public.

L'absentéisme

En second lieu, **l'absentéisme affecte fortement la productivité des services publics**. Plus d'un quart des administrés (27%) n'a pas trouvé de fonctionnaires à leur poste au moment où ils avaient besoin d'eux. Une fois exclue la population qui n'a pas recours aux services de l'Etat, l'incidence de l'absentéisme prend des proportions alarmantes. Quasiment la moitié de ceux qui ont sollicité un service ont dû revenir. Par ailleurs, la proportion de ceux qui vivent en marge des services publics est en soi un indice de dysfonctionnement de l'administration, qui explique probablement la défiance profonde qu'elle inspire à la population. Ainsi, près de

deux Dakarois sur quatre (44%) déclarent ne pas avoir eu recours aux services publics, sans doute aussi de peur de se faire rançonner. Ce sont bien sûr les plus pauvres qui se trouvent exclus de l'accès aux administrations.

Pour pouvoir ne serait-ce qu'exposer leur problème, ils ont dû revenir plusieurs fois dans les services concernés. Le nombre de retours moyen est de 3,8 et pour la moitié de la population, il a fallu s'y reprendre au moins à 3 fois. Pour certains, le compte est beaucoup plus lourd : la délivrance d'un service aura exigé 20, voire 30 démarches successives. 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 des enquêtes-emploi font 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.

Tableau G-3
Absentéisme des fonctionnaires suivant le niveau de revenu

| % | Total | Fonctionnaires | Quartiles de revenus par tête | | | |
|--|-------|----------------|-------------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| | | | 1 ^{er} quartile | 2 ^{ème} quartile | 3 ^{ème} quartile | 4 ^{ème} quartile |
| N'a pas trouvé l'agent à son poste (population totale) | 26,5 | 42,1 | 23,1 | 24,4 | 28,5 | 30,7 |
| Sans contact avec l'administration | 44,3 | 20,3 | 51,8 | 47,4 | 41,2 | 35,5 |
| N'a pas trouvé l'agent à son poste (population en contact) | 47,6 | 52,8 | 48,1 | 46,3 | 48,4 | 47,5 |
| Nombre moyen de retours | 3,8 | 4,2 | 3,8 | 3,7 | 3,9 | 3,8 |
| Nombre médian de retours | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 |

Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2002/2003, DIAL/DPS.

3. la réforme de l'administration

Un consensus massif pour un système d'incitation/sanction

Pour remédier aux dysfonctionnements structurels de l'administration publique, les réformes se succèdent sans beaucoup de résultats. Pourtant un véritable consensus se dégage en faveur de l'instauration d'un système d'incitation/sanction. 98% de Dakarois sont favorables à la mise en place d'un système de rémunération lié au mérite et à la performance. 93% demandent à ce que les fonctionnaires défaillants soient sanctionnés, sans exclure la possibilité de licenciement, en cas de faute grave. Promouvoir la décentralisation pour rapprocher l'administration du contribuable est également plébiscité par plus de neuf Dakarois sur dix.

Si ces réformes n'ont rien d'original, ce qui mérite d'être retenu ici est l'adhésion massive de toutes les couches sociales à ces principes. Ainsi, les pauvres ne se distinguent en rien quant aux mesures qu'il conviendrait de prendre pour rendre la fonction publique plus performante. Plus intéressant encore, les fonctionnaires eux-mêmes sont aussi nombreux à soutenir de telles mesures. Ils sont également 93% à revendiquer l'application de sanctions sévères allant jusqu'à la mise à pied pour les fonctionnaires indéclicats, tandis que 98% se déclarent

favorables à lier le salaire au mérite. Ces résultats montrent que les fonctionnaires, que l'on soupçonne souvent de refuser le changement, et que l'on voit souvent bloqués sur leurs positions et leurs avantages acquis, ne devraient pas constituer un frein à la réforme de l'administration. Plus largement, l'enquête montre la possibilité de former des coalitions regroupant l'immense majorité de la population en faveur de mesures réputées difficiles à mettre en œuvre.

Tableau G-4
Des mesures pour une meilleure efficacité de l'administration
suivant le niveau de revenu

| Pense que les mesures suivantes sont susceptibles d'améliorer la qualité/efficacité des services publics % | Total | Fonctionnaires | Quartiles de revenus par tête | | | |
|--|-------------|----------------|-------------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| | | | 1 ^{er} quartile | 2 ^{ème} quartile | 3 ^{ème} quartile | 4 ^{ème} quartile |
| 1.- Lier le salaire au mérite/performance | 98,2 | 97,7 | 98,0 | 98,8 | 98,2 | 97,5 |
| 2.- Sanctionner/licencier les fonctionnaires défaillants | 93,0 | 92,7 | 92,6 | 91,5 | 94,6 | 93,2 |
| 3.- Promouvoir la décentralisation | 90,5 | 95,0 | 88,9 | 90,7 | 91,4 | 90,5 |

Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2002/2003, DIAL/DPS.

Le jugement porté sur le poids de l'administration est aussi un indicateur des dysfonctionnements potentiels qui pourraient l'affecter. Il fournit des pistes pour la rendre plus efficace. Le diagnostic établi est celui d'une administration en sous-effectif, composée de fonctionnaires mal rétribués. 64% des habitants de Dakar jugent que l'effectif administratif est trop faible, tandis que 64% déclarent qu'à travail égal ils sont moins payés que leurs homologues du secteur privé. Seulement 18% sont convaincus qu'il y a trop de fonctionnaires et 22% pensent qu'ils sont mieux payés que les agents du secteur privé. La technique du solde d'opinion permet d'obtenir une vision synthétique de ces positions contrastées. Avec un solde de -42 points, la balance penche très largement en faveur de ceux qui se plaignent de la sous-administration du pays (pas assez de fonctionnaires). De plus, avec un solde de -42 points, ils dénoncent massivement la sous-rémunération des salariés de l'Etat.

Tableau G-5
Le poids des agents publics dans l'économie : emploi et rémunération

| | Total | Fonctionnaires | Quartiles de revenus par tête | | | |
|--|--------------|----------------|-------------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| | | | 1 ^{er} quartile | 2 ^{ème} quartile | 3 ^{ème} quartile | 4 ^{ème} quartile |
| Le nombre de fonctionnaires est : | | | | | | |
| - Trop élevé | 18,1 | 11,1 | 16,9 | 22,3 | 15,9 | 17,3 |
| - Trop faible | 60,1 | 69,3 | 60,9 | 56,5 | 62,8 | 60,2 |
| <i>Solde d'opinion</i> | -42,0 | -58,2 | -44,0 | -34,2 | -46,9 | -42,9 |
| Par rapport au secteur privé, les fonctionnaires sont : | | | | | | |
| - Mieux payés | 21,7 | 9,5 | 23,4 | 25,8 | 21,3 | 15,3 |
| - Moins payés | 63,3 | 81,4 | 60,4 | 60,2 | 63,2 | 70,6 |
| <i>Solde d'opinion</i> | -41,6 | -71,9 | -37,0 | -34,4 | -41,9 | -55,3 |

Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2002/2003, DIAL/DPS.

Comme on pouvait s'y attendre, les fonctionnaires eux-mêmes sont plus négatifs sur le traitement qui leur est collectivement réservé. Près des trois quarts (69%) pensent que leur nombre est insuffisant, contre à peine 11% qui voudraient voir leur effectif réduit. Mais surtout, 81% se déclarent plus mal payés que les salariés du privé. Moins de 10% affichent la position contraire. Plus inattendues sont les réponses à ces questions suivant le niveau de revenu des Dakaïois. Si l'on n'observe aucune variation sensible quant au nombre de fonctionnaires, en revanche plus on est riche et plus on est persuadé que les agents de l'Etat sont moins bien rémunérés ; une opinion qui vaut même lorsqu'on exclut les fonctionnaires de l'analyse. Ce phénomène pourrait s'expliquer par le fait que l'administration paie effectivement moins bien ses cadres que le secteur privé formel. A l'inverse, pour la main-

d'œuvre moins qualifiée, le secteur public protège mieux que le secteur privé, dans ce cas essentiellement informel. Quoi qu'il en soit, l'opinion selon laquelle les fonctionnaires souffrent d'un déficit de revenu est dominante, et est exprimée même par les plus pauvres.

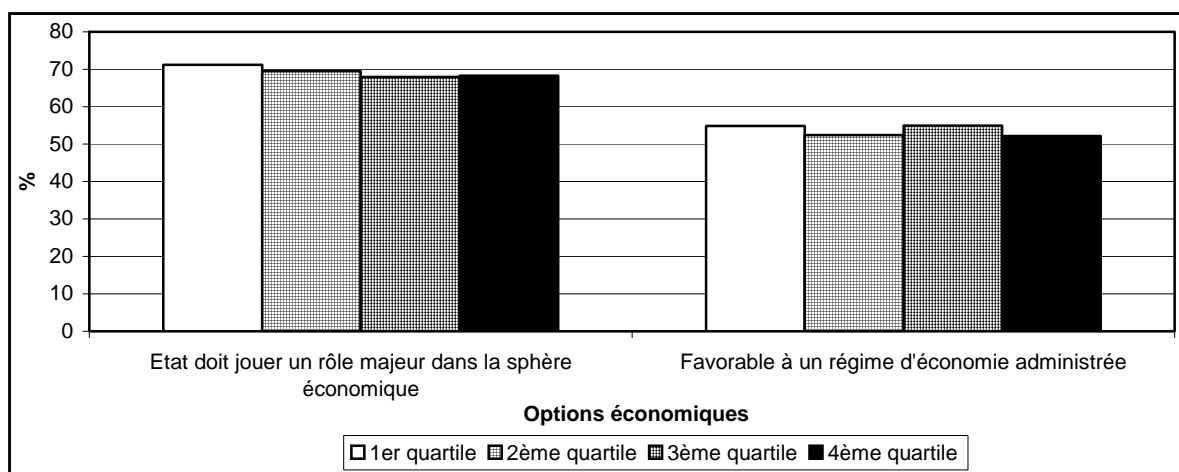
4. Le rôle de l'Etat

L'analyse du fonctionnement de l'administration s'inscrit dans un débat beaucoup plus large sur le rôle de l'Etat dans la société. Cette question centrale est au cœur des politiques publiques des vingt dernières années au Sénégal comme dans l'ensemble des pays du monde. A la période de l'ajustement structurel a succédé une vision plus équilibrée entre les institutions et le marché. La plupart de ces réformes a été décidée « 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.

En termes de grands principes de régulation, les Dakarais sont très partagés. A choisir entre deux systèmes bien tranchés, 45% d'entre eux prônent la libéralisation de l'économie, les 55% restants s'affichant en faveur d'un retour à un régime d'économie administrée. Mais à y regarder de plus près, le bilan est plus favorable à l'intervention de l'Etat. Ainsi, une large majorité (69%) considère que l'Etat doit jouer un rôle majeur dans la sphère économique, contre 31% pour qui l'Etat doit laisser la place au secteur privé et n'intervenir qu'en cas de problèmes. Donc si la population désire voir les mécanismes de marché jouer un rôle important, elle rejette dos-à-dos les positions dogmatiques : celle du tout Etat d'un côté, mais aussi son désengagement généralisé avec un repli sur ses seules missions régaliennes de l'autre. Il convient de noter la cohérence des réponses des Dakarais, qui écarte l'hypothèse d'une incompréhension massive des questions en jeu. Ainsi, 73% de ceux qui veulent cantonner l'Etat dans un rôle d'arbitre préconisent aussi la libéralisation, alors qu'ils ne sont plus que 34% chez ceux qui veulent lui voir garder un rôle économique important.

A la différence d'autres pays africains, les idéologies économiques varient peu d'une couche sociale à l'autre. C'est à peine si elles se déclinent suivant un léger gradient en fonction du revenu, les plus pauvres se montrant plus attachés à l'interventionnisme de l'Etat dans la sphère économique.

Graphique G-4
Libéralisme et économie administrée suivant le niveau de revenu



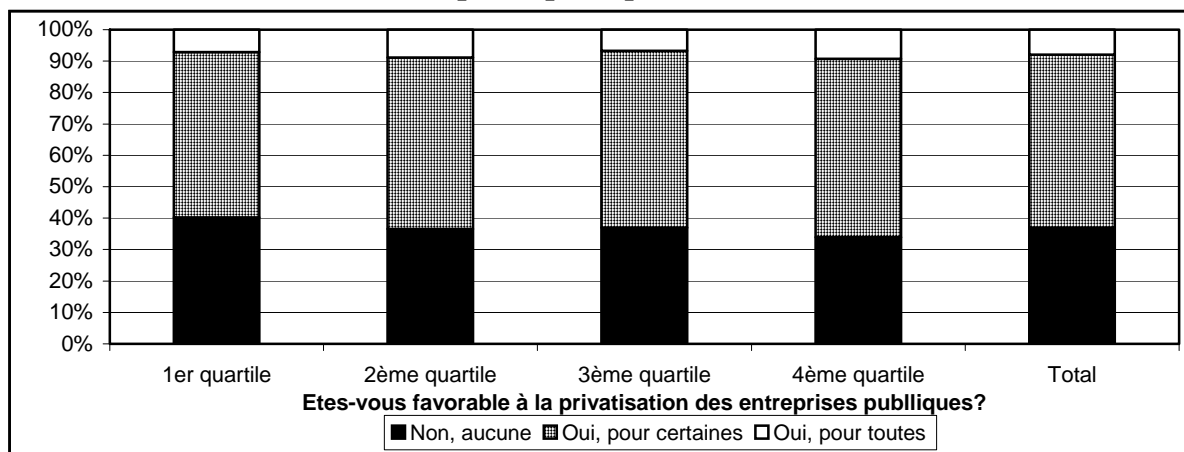
Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2002/2003, DIAL/DPS.

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 des Dakarais a été sollicité sur deux types de politiques qui ont été au centre des réformes ces dernières années : la privatisation et la réforme des secteurs sociaux (santé et éducation).

Le programme de privatisation des entreprises publiques constitue un axe stratégique de la reconfiguration du rôle de l'État au Sénégal. Dans l'ensemble, les Dakarais approuvent plutôt le transfert d'entreprises publiques au secteur privé, puisque 63% lui sont favorables. A contrario, plus d'un Dakarais sur trois (37%) est opposé à toute forme de privatisations, partielle ou totale. Ce résultat met clairement en lumière la force des préventions contre les privatisations au Sénégal après plus de deux décennies. Mais ici, comme dans le cas du type de régime économique, la population adopte une position tempérée. Seulement 8% des Dakarais désirent privatiser toutes les entreprises publiques, tandis que près de 55% privilégient une privatisation de certaines d'entre elles, à décider au cas par cas.

Conformément à leur défense de l'intervention publique dans la sphère économique, les plus pauvres sont aussi légèrement plus réticents au principe des privatisations. Ainsi, 40% de ceux qui appartiennent au premier quartile de revenu refusent le transfert de propriété des entreprises publiques contre 34% dans le quartile le plus riche. Malgré tout, près de 60% des plus pauvres soutiennent cette forme de désengagement de l'Etat, qui est toujours approuvée par une nette majorité, quelle que soit la catégorie de population considérée. On notera que même les salariés des entreprises publiques défendent les privatisations. Ils sont même les plus nombreux à les soutenir.

Graphique G-5
Privatisation des entreprises publiques suivant le niveau de revenu



Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2002/2003, DIAL/DPS.

Le second exemple de politique sectorielle est celui de la réforme des secteurs sociaux. Les politiques publiques d'éducation et de santé constituent un axe majeur de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Basées sur un accroissement substantiel des dépenses publiques, celles-ci se sont fixées 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 et de la participation financière des usagers est plus contestée.

Lorsqu'on interroge la population, force est de constater qu'elle est majoritairement favorable à la politique de recouvrement des coûts, avec 60% d'approbation, aussi bien dans le secteur de la santé que pour l'éducation. Ici aussi, l'opposition à la réforme est un peu plus élevée chez les pauvres.

Pour aller plus loin, nous avons interrogé les Dakarais sur l'organisation du système éducatif en leur proposant trois options alternatives : un système entièrement public, un système mixte, à la fois public et privé, qui en fait correspond à la situation en vigueur au Sénégal et enfin la privatisation avec le retrait total de l'Etat du système éducatif. Adeptes d'une voie médiane et équilibrée, 72% des habitants de la capitale optent pour le compromis actuel, soit en faveur de l'existence conjointe d'écoles publiques et privées. Environ un quart (26%) désire supprimer l'offre privée tandis qu'une proportion infime (1%) voudrait que l'éducation soit intégralement régie par les lois du marché.

Si ces opinions sont largement partagées, les plus démunis se montrent les plus réticents à la présence de l'école privée. Sur ce point, alors que le gradient en fonction du revenu est peu marqué, il est beaucoup plus marqué suivant le niveau d'éducation. Ainsi, ceux qui n'ont pas fréquenté l'école sont deux fois plus nombreux à demander la nationalisation de l'éducation que leurs homologues qui ont atteint l'université, avec 31% et 16% respectivement. Cette orientation renforce la prédisposition des pauvres à compter sur l'intervention publique pour assurer la satisfaction de leurs besoins essentiels.

Tableau G-6
Système d'enseignement et recouvrement des coûts dans les secteurs sociaux
(éducation, santé) suivant le niveau de revenu

| | 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 | 40,4 | 32,4 | 39,2 | 43,0 | 42,3 | 35,6 |
| - dans l'éducation | 40,3 | 32,4 | 39,2 | 42,5 | 42,1 | 36,2 |
| En matière d'éducation, êtes-vous favorable à : | | | | | | |
| Un système entièrement public | 26,4 | 22,3 | 27,8 | 28,3 | 23,9 | 25,8 |
| Un système mixte, public et privé | 72,2 | 77,5 | 71,0 | 70,2 | 74,8 | 72,3 |
| Un système entièrement privé | 1,4 | 0,2 | 1,5 | 1,5 | 1,3 | 1,9 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2002/2003, DIAL/DPS.

III.- DEMOCRATIE

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

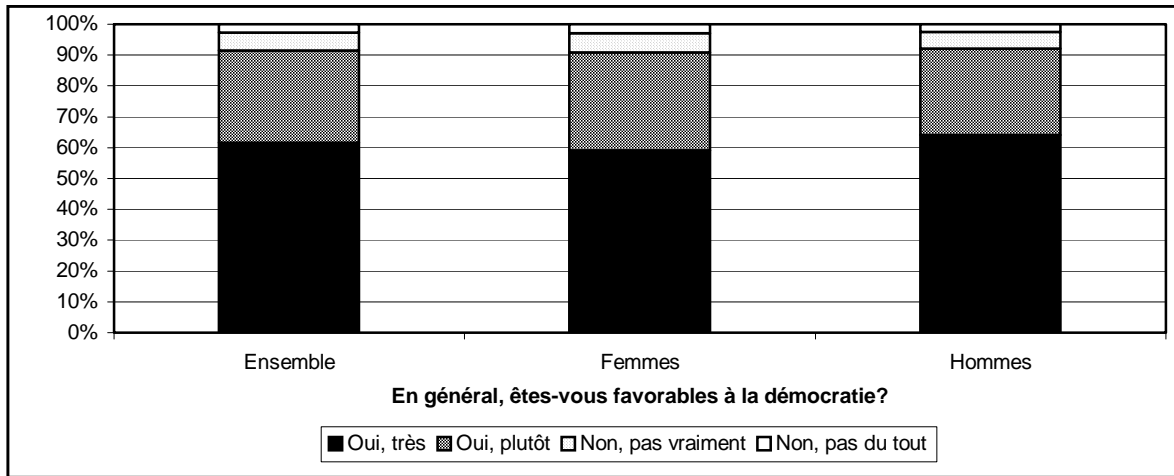
Ces avancées démocratiques incontestables appellent néanmoins un certain nombre d'interrogations quant aux soubassements sur lesquels repose l'équilibre actuel. Notre analyse est centrée sur la demande et les citoyens, leurs pratiques politiques, leurs valeurs, leurs perceptions et leurs attentes. D'un point de vue général, la population est-elle favorable à la démocratie et aux principes qui la sous-tendent ? En amont, le concept même de démocratie a-t-il le même sens au Sénégal que dans les démocraties historiques ? Au-delà des principes, quel jugement les Dakarais 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 sa configuration varie-t-elle suivant le niveau de pauvreté ? C'est pour répondre à l'ensemble de ces questions que le module « démocratie » de l'enquête 1-2-3 a été conçu.

1. Adhésion aux principes démocratiques

Quand on les interroge sur leur degré d'adhésion à la démocratie, plus de neuf Dakarais sur dix (91%) se prononcent pour ce type de régime politique. Près des deux tiers (62%) se déclarent « *très favorable à la démocratie* », tandis que 30% sont « *plutôt favorables à la démocratie* ». Il reste donc moins de 10% pour émettre un avis négatif sur la démocratie. Et encore, ce jugement n'est pas définitivement hostile puisque 6% ne sont « *plutôt pas favorables* » à ce système. Finalement, à peine 3% des Dakarais rejettent la démocratie sans ambiguïté. Ce résultat est d'autant plus remarquable si l'on tient compte de la conjoncture politique dans laquelle une telle opinion a été formulée. On aurait en effet pu légitimement penser que les troubles politiques et économiques graves, suite à la crise de 2002, auraient pu éroder le sentiment pro-démocratique. En fait, il n'en est rien, au contraire. La soif de démocratie exprimée notamment à l'occasion du scrutin présidentiel est restée entière.

Toutes les catégories de population approuvent majoritairement la démocratie. Quelle que soit la variable socio-démographique considérée, la démocratie recueille toujours plus de 90% de partisans. Quelques variations apparaissent à la marge. Ainsi, les femmes se montrent un peu plus tièdes à l'égard de la démocratie que les hommes. Elles ne sont que 59% à y être très favorables, contre 64% pour leurs homologues masculins. Cet écart ne signifie pas que les femmes aient un goût prononcé pour les régimes autoritaires, puisqu'elles sont aussi peu nombreuses que les hommes (3%) à se prononcer radicalement contre la démocratie.

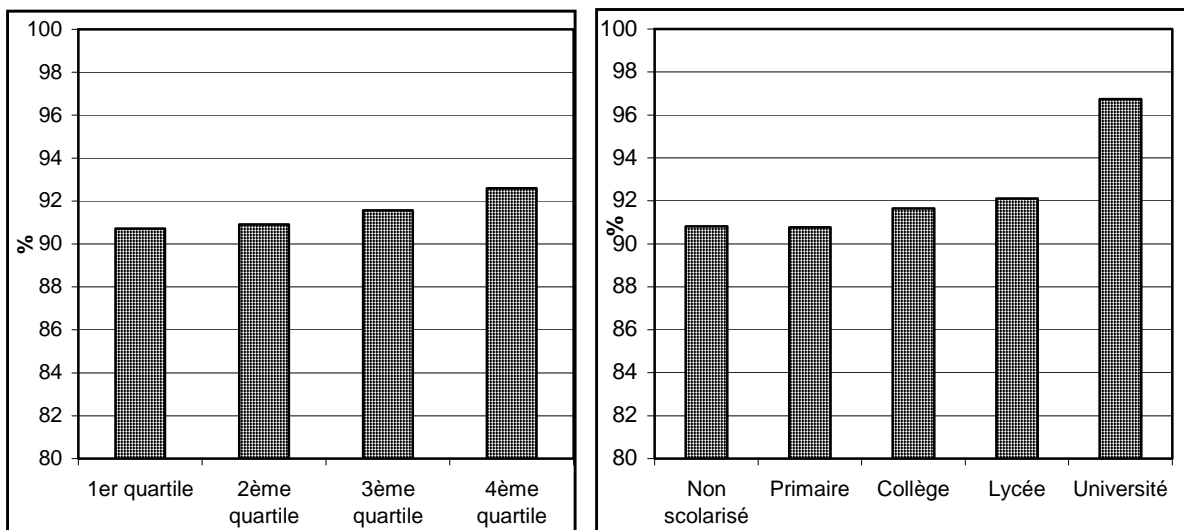
Graphique D-1
Niveau d'adhésion à la démocratie selon le genre



Source : Enquête 1-2-3, module *Démocratie*, 2002/2003, DIAL/DPS.

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. Mais les différences restent peu marquées : de 91% d'approbation chez ceux qui n'ont pas été à l'école à 97% pour ceux qui ont fréquenté 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 (91% et 93% respectivement).

Graphique D-2
Degré d'adhésion à la démocratie suivant :
Le niveau de revenu Le niveau d'éducation



Source : Enquête 1-2-3, module *Démocratie*, 2002/2003, DIAL/DPS. Les modalités « très favorables » et « plutôt favorables » à la démocratie ont été agrégées.

Non seulement le soutien à la démocratie en général ne fait aucun doute, mais ce type de système politique est de loin plus apprécié que n'importe quelle autre forme de gouvernement. Outre la démocratie, trois autres types de régimes ont été proposés à

l'appréciation des Dakarais : ils ont tous été rejetés largement. Les Dakarais se montrent massivement opposés à toute forme de régime autoritaire ou dirigé par un homme fort. Notons que près d'un citoyen sur quatre (24%) juge ce type de régimes de façon positive, et 16% y sont même très favorables. Si les habitants de la capitale ne cèdent pas à la tentation autoritaire, ils ne veulent pas non plus que ce soit des experts, plutôt qu'un gouvernement démocratiquement élu, qui décident de ce qui est bon pour le pays. Bien que 37% des Dakarais soient prêts à accepter une telle mise sous tutelle, ce choix se situe très loin derrière la démocratie qui recueille plus de 91% des suffrages.

Tableau D-1
Appréciation des différentes formes de régimes politiques suivant le niveau de revenu

| % | 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 | 24,0 | 22,1 | 25,7 | 23,8 | 24,5 |
| B. Que ce soit des experts, et non un gouvernement, qui décident ce qui est bon pour le pays | 36,8 | 34,2 | 33,7 | 40,3 | 38,7 |
| C. Avoir un système politique démocratique | 90,7 | 90,9 | 87,3 | 91,8 | 92,1 |

Source : Enquête 1-2-3, module *Démocratie*, 2002/2003, DIAL/DPS.

Cet appui systématique à la démocratie ne signifie pas que les Dakarais en ont une vision angélique. Ils lui reconnaissent aussi un certain nombre de défauts. Ainsi, plus d'un quart d'entre eux (27%) affirme qu'en démocratie le système économique fonctionne mal. 35% pensent que les démocraties rencontrent des difficultés à maintenir l'ordre, une valeur qu'ils chérissent au premier chef (voir dernière partie). Enfin, un peu moins de la moitié (48%) reconnaît que la démocratie a du mal à prendre des décisions, à cause des conflits d'intérêt qui peuvent émerger entre différentes catégories sociales ou groupes de pression, sans que ces conflits puissent être tranchés de manière autoritaire. Mais au bout du compte, ces faiblesses sont de second ordre, en comparaison des avantages que la démocratie peut apporter. Quatre Dakarais sur cinq sont convaincus que, tout bien pesé, celle-ci est le meilleur (ou le moins mauvais) des systèmes existants.

Tableau D-2
Les faiblesses de la démocratie suivant le niveau de revenu

| % | Total | Quartiles de revenus par tête | | | |
|---|-------|-------------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| | | 1 ^{er} quartile | 2 ^{ème} quartile | 3 ^{ème} quartile | 4 ^{ème} quartile |
| A. En démocratie, le système économique fonctionne mal | 27,2 | 30,2 | 25,6 | 25,2 | 28,6 |
| B. Les démocraties ne savent pas maintenir l'ordre | 34,7 | 38,9 | 33,3 | 31,4 | 36,1 |
| C. Les démocraties ont du mal à prendre des décisions, il y a trop de disputes | 48,2 | 51,4 | 47,3 | 47,6 | 51,3 |
| D. La démocratie peut poser des problèmes, mais c'est quand même mieux que n'importe quelle autre forme de gouvernement | 79,3 | 75,7 | 77,8 | 80,2 | 83,9 |

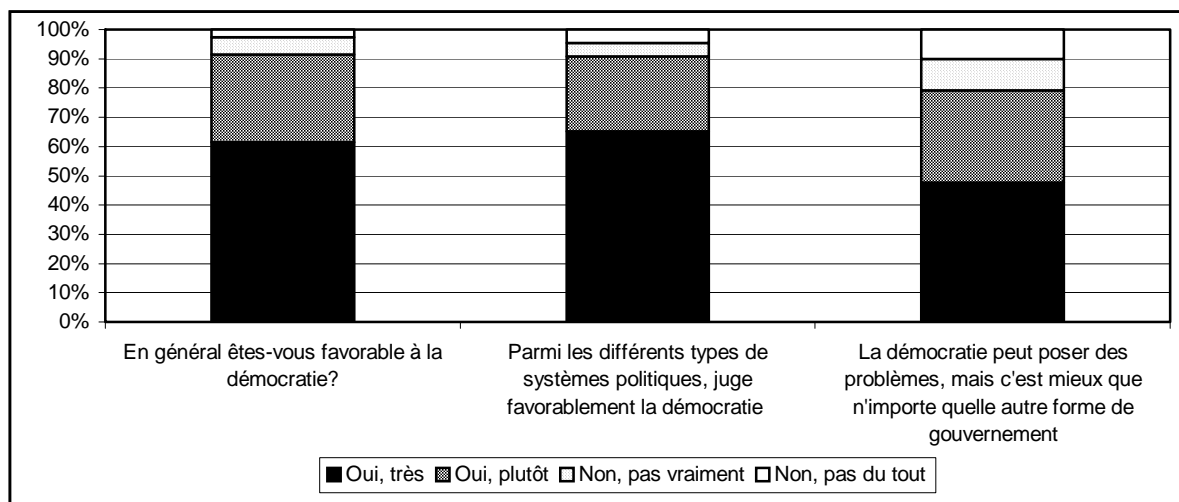
Source : Enquête 1-2-3, module *Démocratie*, 2002/2003, DIAL/DPS.

Ces réserves à l'égard du régime démocratique ne sont pas systématiquement plus répandues chez les plus démunis. Ainsi, respectivement 30% et 39% des Dakarais du premier quartile pensent qu'en démocratie le système économique fonctionne mal et que celle-ci ne permet pas de maintenir l'ordre, contre 29% et 36% dans le quartile le plus riche. Les premiers sont relativement moins nombreux (76% vs 84%) à déclarer que c'est la meilleure forme de gouvernement. Mais les différences sont faibles et souvent non significatives. De plus, le sentiment « pro-démocratique » est parfois à l'avantage des plus démunis. Ainsi, la proportion de ceux qui ne seraient pas opposés à ce qu'un homme fort prenne le pouvoir ou que les

experts dirigent le pays sans se préoccuper du parlement est plus élevée chez les plus riches. Finalement, les plus pauvres, comme les autres, préfèrent massivement la démocratie, malgré ses inconvénients. **De tels résultats viennent contredire la thèse selon laquelle les pauvres, du fait de leurs valeurs propres ou de leur situation économique, seraient rétifs à l'instauration de régimes démocratiques.**

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.

Graphique D-3
Niveau d'adhésion à la démocratie



Source : Enquête 1-2-3, module Démocratie, 2002/2003, DIAL/DPS.

La démocratie, un concept occidental ?

Si nous avons réussi à mesurer l'appréciation générale du concept de démocratie et à établir la façon dont elle est jugée par rapport à d'autres systèmes politiques, se pose toujours la question de savoir quelle acception plus précise en ont les Dakarais. Que se cache-t-il derrière le mot de démocratie? Cette question est de première importance dans la mesure où tout un courant de pensée, s'appuyant sur des thèses culturalistes, considère que la démocratie est une valeur occidentale et qu'elle prend un sens différent dans d'autres contextes historiques ou culturels. Il s'agit donc ici de cerner les contours de ce que « démocratie » veut dire pour les Dakarais. 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.

Le résultat est sans équivoque : **l'idée que se font les Dakarais 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 Sénégal comme au Nord.** Des six caractéristiques retenues, toutes sont considérées essentielles par plus de 19 Dakarais sur 20. Arrivent en tête le respect de « la liberté de culte », « la liberté de voyager », l'organisation « d'élections libres et transparentes » et « la liberté politique (choix de son parti) » fondamentaux pour plus de 98% des habitants de la capitale. Viennent ensuite « l'égalité devant la loi » (98%) et « la liberté d'expression et de la presse » (97%). Le classement entre

ces six propriétés n'a pas grand sens vu la faiblesse des écarts entre les différentes options. Si maintenant on agrège l'ensemble des six caractéristiques, 93% des Dakarais considèrent qu'elles sont toutes essentielles pour la démocratie. Encore une fois, les pauvres ne se distinguent pas par une compréhension de la démocratie différente de celle du reste de la population, en dépit de leur situation économique particulièrement précaire. Ils en partagent la vision « académique » et universaliste.

Tableau D-3
Le sens de la démocratie pour les Dakarais suivant le niveau de revenu

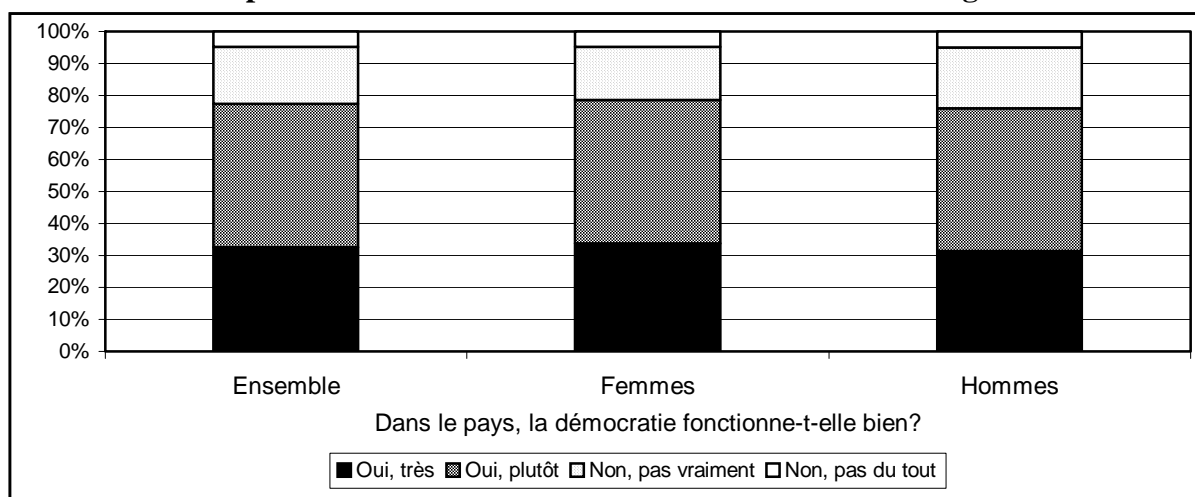
| Les caractéristiques suivantes sont fondamentales pour la démocratie : | % | Total | Quartiles de revenus par tête | | | |
|--|---|-------|-------------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| | | | 1 ^{er} quartile | 2 ^{ème} quartile | 3 ^{ème} quartile | 4 ^{ème} quartile |
| 1. Liberté de religion | | 98,6 | 98,6 | 98,5 | 98,5 | 98,9 |
| 2. Liberté de voyager | | 98,4 | 98,3 | 98,9 | 98,4 | 97,8 |
| 3. Elections libres et transparentes | | 98,3 | 97,9 | 98,5 | 98,6 | 98,1 |
| 4. Liberté politique (choix de son parti) | | 98,2 | 98,0 | 98,2 | 98,6 | 97,8 |
| 5. Egalité devant la loi | | 97,8 | 97,9 | 97,8 | 97,8 | 97,8 |
| 6. Liberté d'expression, de la presse | | 96,8 | 96,3 | 97,2 | 96,9 | 96,8 |
| Les 6 caractéristiques à la fois | | 92,8 | 92,4 | 93,3 | 92,9 | 92,4 |

Source : Enquête 1-2-3, module *Démocratie*, 2002/2003, DIAL/DPS.

2. Fonctionnement de la démocratie

Si l'adhésion aux principes démocratiques est unanime, le diagnostic des Dakarais sur son fonctionnement réel au Sénégal est plus nuancé. En effet, ils ne sont plus que 33% à considérer que la démocratie fonctionne très bien. Le bilan est tout de même largement positif, puisqu'en ajoutant les 45% qui déclarent qu'elle fonctionne plutôt bien, ce sont près de huit Dakarais sur dix (77%) qui sont globalement satisfaits de la manière dont les principes démocratiques sont mis en œuvre dans le pays. D'ailleurs, à l'autre extrémité du spectre, moins de 5% se disent très mécontents de la vie démocratique dans le pays. Ce jugement positif peut être interprété comme une mesure indirecte de la popularité du gouvernement en place. Nous en aurons confirmation directe plus tard. Cet optimisme quant au fonctionnement de la démocratie au Sénégal est partagé aussi bien par les hommes que par les femmes. Leurs différences d'opinion sont à peine perceptibles, les femmes se montrant plus optimistes que les hommes.

Graphique D-4
Perception du fonctionnement de la démocratie suivant le genre

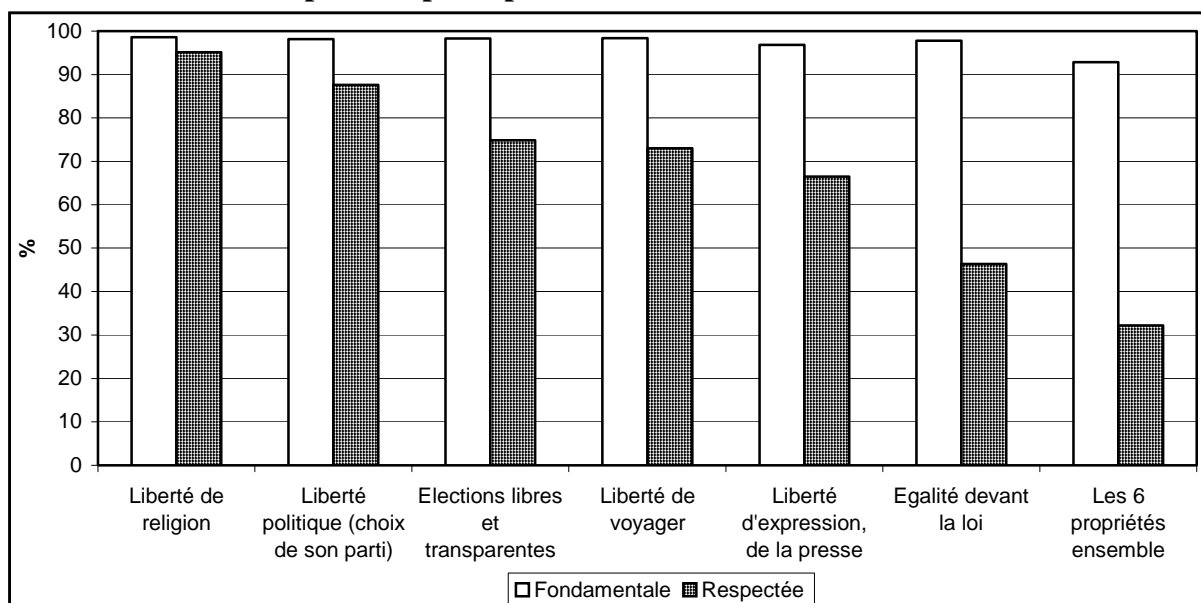


Source : Enquête 1-2-3, module *Démocratie*, 2002/2003, DIAL/DPS.

La mesure de l'appréciation générale sur le fonctionnement de la démocratie est utile, surtout d'ailleurs dans une perspective dynamique (y a-t-il amélioration ou dégradation ?), par exemple pour mettre à jour de potentielles tensions ou frustrations dans la population. Elle est en revanche de peu d'usage lorsqu'il s'agit de définir des politiques concrètes pour améliorer la situation. Aussi, pour porter un diagnostic plus précis sur les dysfonctionnements de la démocratie, nous avons cherché à savoir si les principes démocratiques identifiés plus haut étaient correctement appliqués dans la pratique. Les six composantes ont été classées suivant qu'elles étaient plus ou moins respectées dans le pays. La « *liberté de religion* » ne semble pas poser de problèmes majeurs, puisque 95% des Dakarais sont convaincus qu'elle est respectée. Le diagnostic est un peu moins satisfaisant en matière de « *libertés politiques* », où 87% affirment qu'elles sont respectées. La situation va en s'aggravant avec la « *transparence et la liberté des élections* », « *la liberté de voyager* » et « *la liberté d'expression* », dont 25%, 27% et 33% respectivement dénoncent les violations.

En fait, le problème le plus grave est selon la population le non-respect de « *l'égalité devant la loi* » : moins de la moitié des citoyens (46%) pense qu'elle est effectivement assurée. Ce résultat est à mettre en regard des résultats obtenus en matière de gouvernance, et notamment dans le domaine de la corruption et de la confiance dans les institutions (on pense tout particulièrement au secteur de la justice).

Graphique D-5
Le respect des principes fondamentaux de la démocratie



Source : Enquête 1-2-3, module *Démocratie*, 2002/2003, DIAL/DPS.

Au total, seulement 32% des Dakarais considèrent que l'ensemble des six propriétés de la démocratie est respecté, alors que plus de 92% d'entre eux jugeaient qu'elles étaient toutes conjointement fondamentales. Cet écart fournit une mesure du chemin encore à parcourir sur la voie de la consolidation démocratique au Sénégal.

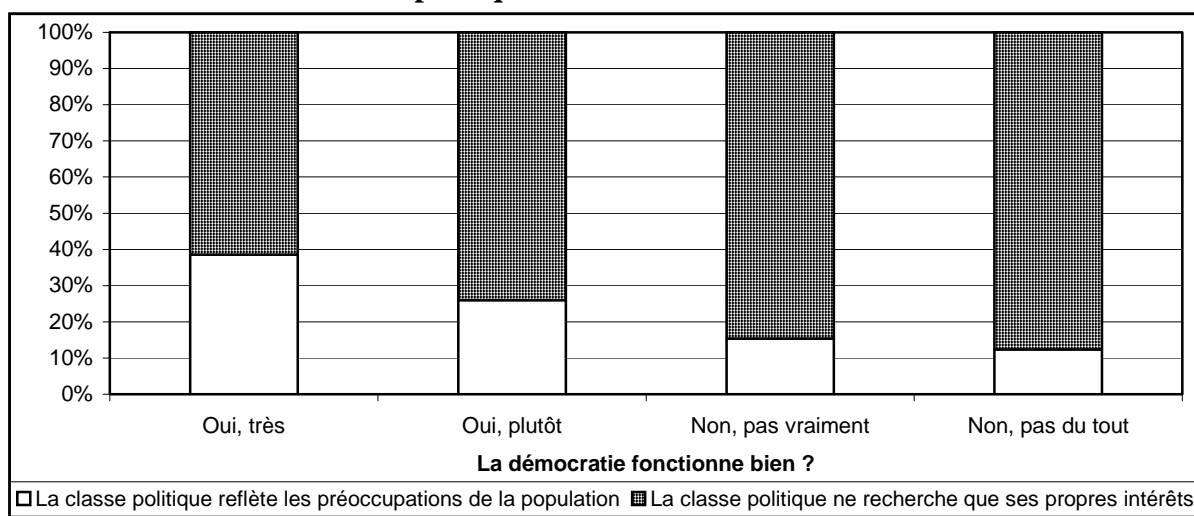
Si l'on analyse les prises de position en fonction du revenu, ce sont les plus riches qui se montrent dans l'ensemble les plus critiques sur le respect des principes démocratiques. En

fait, c'est en matière de « *liberté d'expression* » que leur mécontentement surpasse celui des plus démunis. Paradoxalement, la dénonciation de « *l'égalité devant la loi* », qu'on aurait attendue plus marquée chez les pauvres, ne dépend pas du niveau de revenu. 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'exigences plus élevé. Cependant et dans l'ensemble les différences sont très peu marquées.

A partir des questions précédentes nous avons construit un indicateur synthétique du fonctionnement de la démocratie. Il s'agit de la moyenne pondérée du niveau de respect des six principes démocratiques. Le système de pondération retenu s'appuie sur le consensus plus ou moins large dans la population pour considérer chaque dimension comme fondamentale pour la démocratie. L'intérêt de ce choix est de laisser aux Dakarais la liberté de définir eux-mêmes ce qu'ils considèrent comme prioritaire dans un système démocratique et non d'imposer le point de vue normatif de l'expert extérieur. Sur une mesure notée sur 100, l'indice du respect des dimensions jugées fondamentales par les Dakarais s'établit à 73,9.

Une démocratie efficace ne peut fonctionner que s'il existe une offre politique, des hommes et des partis politiques qui jouent leur rôle d'intermédiaires démocratiques. Ces derniers sont censés représenter la pluralité des opinions, relayer la voix des citoyens et porter leurs revendications, animer un débat politique contradictoire, élaborer des programmes de gouvernement et proposer des alternatives aux électeurs. Sans ces instances de régulation, la démocratie est vidée de sa substance et ne devient plus qu'une machinerie électorale au service d'intérêts particuliers. Or force est de constater que l'opinion des Dakarais sur leur classe politique, dans son ensemble, est peu reluisante. A peine 28% déclarent que les hommes politiques reflètent les préoccupations de la population. Pour les trois quarts restants, ses membres ne pensent qu'à leurs intérêts personnels. Cette dénonciation des stratégies individuelles de la classe politique est évidemment massive chez ceux qui se plaignent des dysfonctionnements du système. 88% d'entre eux ne sont pas satisfaits de la classe politique. Mais le manque de crédibilité des hommes politiques va bien au-delà. Ainsi, 74% de ceux pour qui la démocratie fonctionne plutôt bien, et même 61% 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.

Graphique D-6
Rôle de la classe politique et fonctionnement de la démocratie



Source : Enquête 1-2-3, module *Démocratie*, 2002/2003, DIAL/DPS.

Cette profonde défiance à l'égard des intermédiaires politiques de la part de la population, qui se traduit par un niveau de participation politique plutôt moyen (voir ci-dessous), fait encourir un risque sérieux au processus de consolidation démocratique. Trop longtemps insatisfaits, les électeurs pourraient être conduits à remettre en question leur préférence en faveur du système démocratique. Bien que cette tendance soit encore peu répandue dans l'opinion, elle ne peut être écartée. Alors que le rejet de la démocratie comme mode de gouvernement est négligeable chez ceux qui ont une bonne opinion de la classe politique, cette proportion atteint plus de 10% 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 conduisent certains Dakarais 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 Sénégal. 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 Dakarais en faveur de la démocratie, malgré ses graves déficiences sur le terrain.

Tableau D-4

Rôle de la classe politique et respect des droits de l'homme suivant le niveau de revenu

| Pensez-vous que la classe politique (hommes politiques) : | Total | Quartiles de revenus par tête | | | |
|---|------------|-------------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| | | 1 ^{er} quartile | 2 ^{ème} quartile | 3 ^{ème} quartile | 4 ^{ème} quartile |
| Reflète les préoccupations de la population | 27,6 | 29,3 | 26,3 | 27,6 | 26,5 |
| Ses membres ne pensent qu'à leurs intérêts personnels | 72,4 | 70,7 | 73,7 | 72,4 | 73,5 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Dans le pays, les droits de l'homme sont respectés | 69,5 | 66,9 | 70,6 | 69,4 | 69,5 |

Source : Enquête 1-2-3, module *Démocratie*, 2002/2003, DIAL/DPS.

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. La similitude dans la distribution des réponses à ces deux questions confirme le lien fort entre ces dimensions. A la différence du jugement sévère porté sur la classe politique, plus des deux tiers des Dakarais (70%) ont une appréciation globalement positive du respect des droits de l'homme au Sénégal. Certes des progrès peuvent être apportés sur ce front, puisque seuls 28% sont totalement satisfaits, mais la perception de l'ampleur des problèmes est limitée : moins de 10% dénoncent une situation de non-respect généralisé.

Evolution de la démocratie depuis le début des années 1990

Si on se place dans une perspective de plus long terme, les Dakarais se montrent très optimistes quant à l'évolution du fonctionnement de la démocratie dans leur pays. En moyenne, plus des trois quarts d'entre eux (76%) pensent que le Sénégal a progressé sur ce front depuis le début des années 1990, contre moins de 7% qui affirment le contraire ; pour les 18% restants il n'y a pas eu de changements notables. Avec +69 points, le solde d'opinion est donc massivement positif. Ce bilan très favorable est partagé par toutes les couches de la population, femmes comme hommes, riches comme pauvres. Ce résultat est d'autant plus notable que, selon les classements internationaux, le Sénégal jouissait déjà au début des années 1990 d'une position enviable sur le front démocratique à l'échelle du continent.

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 | 75,6 | 74,5 | 76,8 | 76,2 | 76,7 | 72,6 | 77,7 |
| - dégradée | 6,5 | 6,0 | 7,0 | 6,2 | 7,5 | 6,3 | 5,6 |
| <i>Solde d'opinion</i> | +69,1 | +68,5 | +69,8 | +70,0 | +69,2 | +66,3 | +72,1 |

Source : Enquête 1-2-3, module *Démocratie*, 2002/2003, DIAL/DPS.

3. Les Dakarois et la politique : participation, politisation et orientation politique

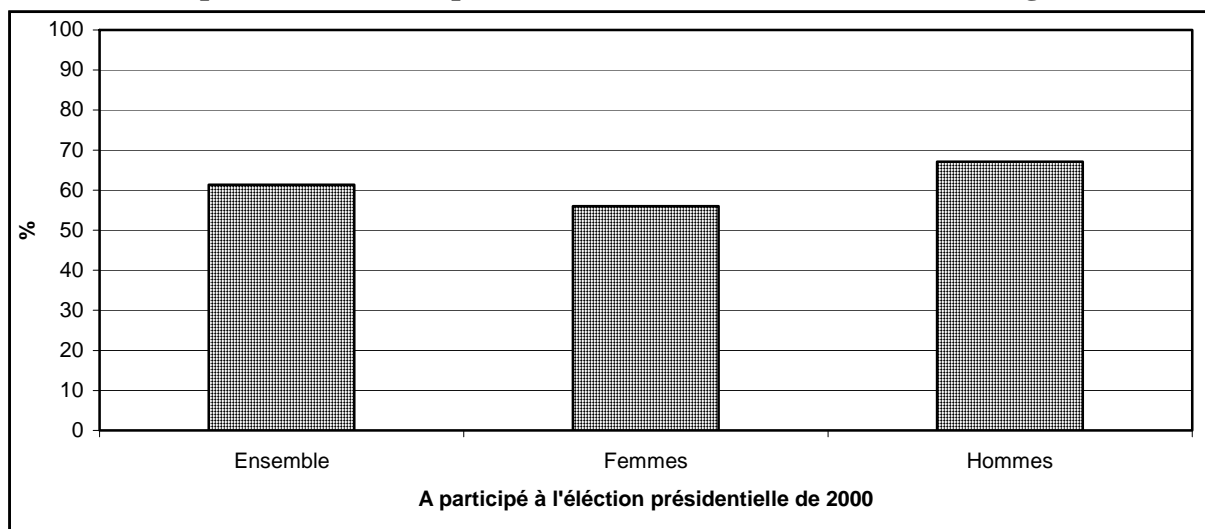
Les deux parties précédentes, fondées sur des indicateurs subjectifs, ont permis de connaître l'opinion des Dakarois sur le régime politique souhaitable et en vigueur (adhésion aux principes démocratiques, appréciation du fonctionnement de la démocratie). Il convient maintenant de croiser ces perceptions 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. Les Dakarois ont été interrogés sur leur participation à la dernière élection précédant l'enquête, à savoir le scrutin présidentiel de février/mars 2000. Selon les résultats de l'enquête, le taux de participation au premier tour de l'élection présidentielle dans la capitale a été de 61%, soit un niveau très proche des 62% selon les sources électorales, obtenus il est vrai au niveau national. La comparaison précise entre ce chiffre et les taux de participation officiels est délicate pour plusieurs raisons. D'abord, les champs géographiques des résultats électoraux et de l'enquête ne se superposent pas avec exactitude. L'enquête couvre l'ensemble de l'agglomération « réelle », sur la base des zones de dénombrement du recensement. Si elle englobe bien la capitale 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 sont une reconstruction *a posteriori* plus ou moins fiable. Elles peuvent dépendre d'évènements postérieurs à l'élection (qui a gagné le scrutin, etc.). On observe souvent que les enquêtés ont tendance à adopter une attitude « légitimiste » au profit du vainqueur de l'élection. Enfin, du côté des résultats électoraux, les chiffres officiels sont parfois sujets à caution, notamment du fait des fraudes électorales. De plus, par nature les résultats officiels ne tiennent pas compte de la non-inscription sur les listes électorales.

Graphique D-7
Participation à l'élection présidentielle de 2000 (1^{er} tour) suivant le genre



Source : Enquête 1-2-3, module Démocratie, 2002/2003, DIAL/DPS.

Avec un taux déclaré de 61%, dans un pays où le vote n'est pas obligatoire, la participation peut être considérée comme correcte à l'aune des standards internationaux, même en comparaison des niveaux enregistrés couramment dans les démocraties historiques. Suivant le genre, la participation électorale des hommes est supérieure à celle des femmes, avec un écart substantiel de plus de 10 points (67% et 56% respectivement).

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 Dakarais adultes au moment du scrutin, 17% des électeurs potentiels n'étaient pas inscrits sur les listes électorales. 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 a d'ailleurs été une source de litiges. Ce phénomène affecte en priorité les plus démunis, qui pâtissent des défaillances de l'Etat à l'heure de remplir leur devoir citoyen.

En second lieu, les abstentionnistes, c'est-à-dire les inscrits qui ne se sont pas déplacés pour voter, constituent un groupe très hétérogène. En particulier, les politologues ont coutume de

distinguer deux catégories polaires d'abstentionnistes : d'une part une population défavorisée, peu intégrée à la vie civique et d'autre part des électeurs exigeants, dotés en capital humain et qui s'intéressent à la politique, mais qui marquent leur rejet de l'offre politique existante en s'abstenant. L'analyse des raisons de l'abstention au scrutin présidentiel montre que le premier groupe est loin d'être négligeable, puisque ceux qui affirment que « voter ne sert jamais à rien » représentent plus d'un quart des abstentionnistes (27%), soit 7% du corps électoral. Ce résultat est inquiétant dans la mesure où les dysfonctionnements de la démocratie, au premier rang desquels le discrédit de la classe politique, pourraient conduire à remettre en question l'engagement des Dakarais en faveur de la démocratie. Le rejet des élections comme mécanisme de représentation politique est à peine plus fort parmi les pauvres.

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 présidentielles de 2000 (1 ^{er} tour) | 61,3 | 56,8 | 57,2 | 64,1 | 68,1 |
| Taux de non- inscription sur les listes électorales | 17,0 | 20,8 | 19,1 | 15,6 | 12,2 |
| Taux d'abstention | 26,2 | 28,4 | 29,5 | 24,3 | 22,5 |
| <i>Raison de l'abstention :</i> | | | | | |
| - Voter ne sert jamais à rien | 27,0 | 29,9 | 24,5 | 28,1 | 25,7 |
| - Pas de candidat représentant vos aspirations | 8,9 | 8,5 | 8,0 | 8,2 | 11,9 |
| - Autres raisons | 64,1 | 61,6 | 67,5 | 63,7 | 62,4 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Source : *Enquête 1-2-3*, module *Démocratie*, 2002/2003, DIAL/DPS. L'enquête ayant eu lieu un an après les élections, le champ de la population est restreint aux Sénégalais de 20 ans et plus (soit ceux qui avaient au moins 18 ans en décembre 2000) présents au moment du scrutin (natifs ou migrants depuis plus de deux ans). Le taux d'abstention est calculé sur l'ensemble des inscrits.

La 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 moins d'un abstentionniste sur dix considère « qu'aucun candidat ne représentait ses aspirations » atténue 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

Au-delà du vote, il existe d'autres moyens de participer à la politique. Pour se faire entendre et tenter de peser sur les décisions publiques, on peut adhérer à un parti politique, signer une pétition, participer à des mouvements politiques en manifestant, en assistant à des réunions publiques, en boycottant certains produits, en apportant son soutien financier à une cause politique, etc. L'enquête permet d'appréhender certaines de ces dimensions, parfois qualifiées par les spécialistes « d'actions protestataires ». Ainsi, moins d'un Dakarais sur cinq (18%) a participé à au moins une action politique de type pétition, grève ou manifestation, au cours de sa vie. Il est donc remarquable de constater une désaffection des Dakarais vis-à-vis de ces formes de participation militante. On n'est donc pas loin de l'apathie citoyenne souvent dénoncée comme caractéristique des pays pauvres.

D'ailleurs, s'il existe bien une relation négative entre participation politique et pauvreté, les plus riches et les plus diplômés ayant tendance à être politiquement plus actifs, le gradient reste faible. 22% 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 15% 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 en sens inverse suivant le niveau de revenu. Alors qu'en moyenne 25% des Dakarais sont membres d'un parti ou d'une association de type politique, ils sont 27% chez les pauvres contre 22% chez les riches. 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 la papier ».

Tableau D-7
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) | 17,6 | 14,9 | 15,7 | 18,4 | 22,3 |
| Appartient à un parti (association politique) | 25,3 | 27,4 | 25,7 | 25,7 | 21,8 |

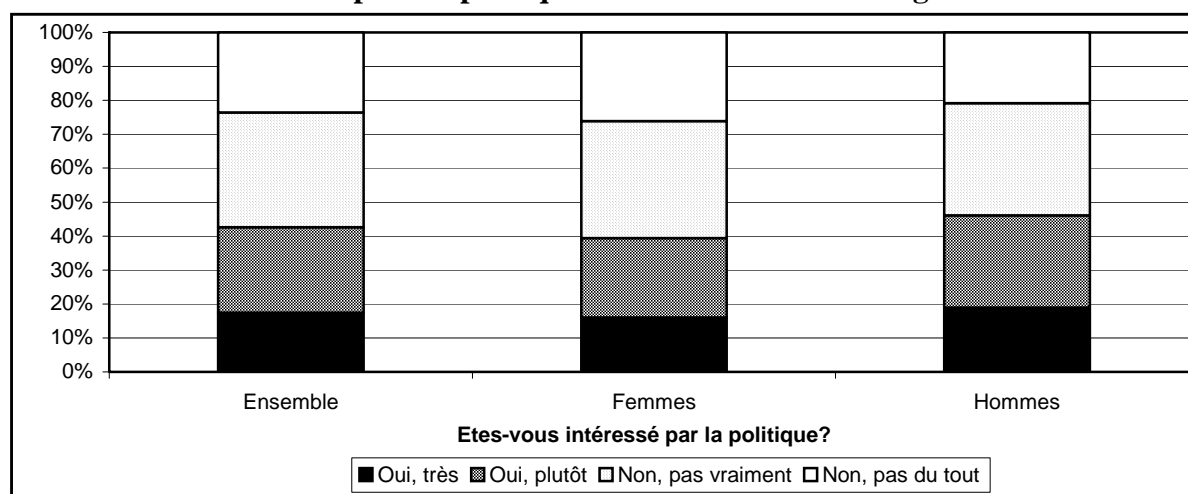
Source : Enquête 1-2-3, module *Démocratie*, 2002/2003, DIAL/DPS.

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.

Une grosse minorité de 43% des Dakarais se déclare intéressée par la politique : 17% sont « *très intéressés* » et 26% « *plutôt intéressés* ». Pour les autres, le désintérêt n'est en général pas total. Cependant, près d'un Dakarais sur quatre (23%) affirme n'avoir « *aucun intérêt pour la politique* ». A l'instar de la participation politique, les écarts suivant le genre ne sont pas négligeables. Ainsi, 39% des femmes affiche un intérêt pour la politique, contre 46% chez les hommes. Ces résultats montrent que politisation et participation politique ne sont pas réductibles l'une à l'autre. Les deux phénomènes sont bien sûr corrélés. Ainsi, la moitié de ceux qui ont voté au scrutin présidentiel est intéressée par la politique contre moins d'un tiers (32%) pour ceux qui n'ont pas voté. Mais parallèlement, 49% de ceux qui n'ont « *aucun intérêt pour la politique* » ont quand même voté. Dans l'ensemble un fort niveau de politisation accroît la probabilité d'un engagement politique. 35% de ceux qui sont « *très intéressés par la politique* » ont participé à une action politique, alors qu'ils ne sont plus que 11% chez ceux qui n'ont « *aucun intérêt pour la politique* ». Il est donc possible à la fois d'être politisé sans que cela se traduise par une mobilisation effective et réciproquement, on peut participer sans être intéressé (par obligation sociale, par un concours de circonstances, voire par hasard).

Graphique D-8
L'intérêt pour la politique des Dakarais suivant le genre



Source : Enquête 1-2-3, module Démocratie, 2002/2003, DIAL/DPS.

L'intérêt pour la politique ne constitue qu'une des manifestations du niveau de politisation des citoyens. Les autres indicateurs de politisation retenus dans l'enquête viennent corroborer les résultats précédents. Ainsi, 61% des Dakarais déclarent parler souvent de politique avec leurs proches (famille, amis, relations), tandis que 63% considèrent que la politique est une composante importante de la vie en général. Ces indicateurs sont évidemment très corrélés entre eux. Par exemple, 91% de ceux qui sont « *très intéressé par la politique* » discutent souvent de politique, alors qu'on n'en compte que 34% chez ceux qui ne sont « *pas du tout intéressé par la politique* ». 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 Dakarais.

Tableau D-8
La politisation des Dakarais 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 | 42,6 | 40,7 | 46,4 | 41,4 | 41,8 | |
| Parle souvent politique avec ses proches | 61,2 | 55,1 | 61,3 | 62,1 | 67,0 | |
| Dans la vie, la politique est importante | 62,8 | 65,2 | 63,5 | 61,1 | 61,4 | |
| Se sent proche d'un parti (association politique) | 49,0 | 47,5 | 48,8 | 52,4 | 46,1 | |

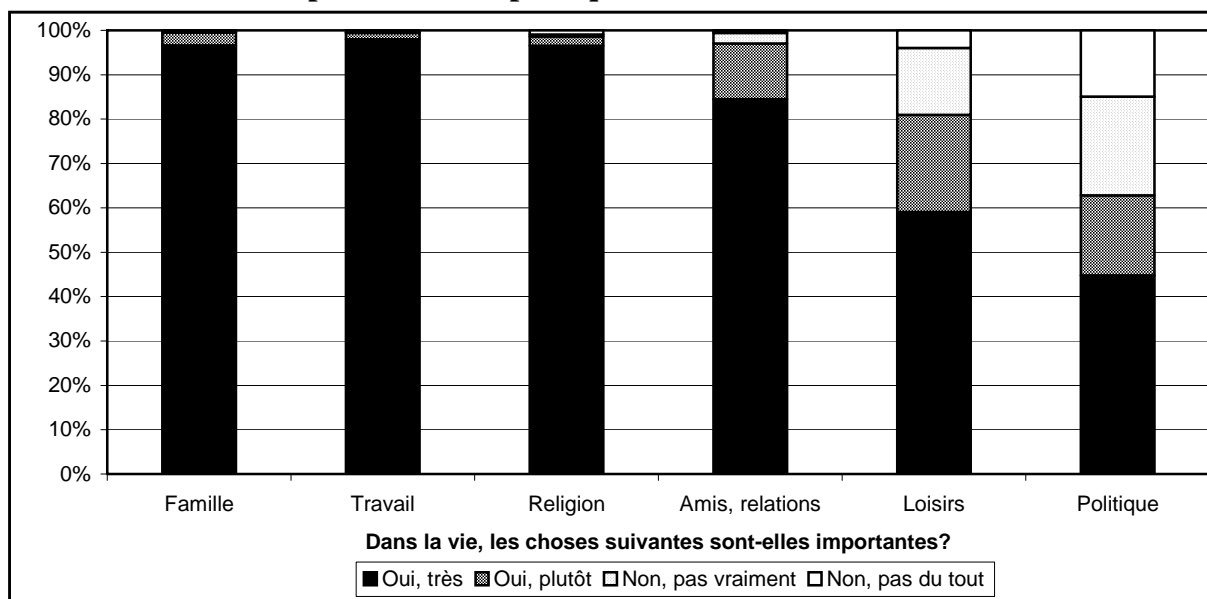
Source : Enquête 1-2-3, module Démocratie, 2002/2003, DIAL/DPS.

A l'instar de certaines formes de participation politique, la politisation tend à croître avec le revenu et surtout avec le niveau d'éducation. Cette relation est cependant loin d'être parfaite. La fréquence des discussions politiques passe de 55% lorsqu'on n'a pas été scolarisé ou qu'on appartient à un ménage du premier quartile à 67% pour le membre du dernier quartile ou 77% chez ceux qui ont fréquenté l'université. Suivant le niveau scolaire, l'intérêt pour la politique augmente de 41% (analphabètes) à 50% (universitaires). En revanche, on n'observe aucune différence suivant le niveau de revenu. Loin de s'en détourner, les pauvres tendent à accorder autant d'importance à la chose politique que leurs concitoyens. Ils sont même 65% à considérer que la politique est un élément important de la vie, contre 61% chez les plus riches.

Ils sont également aussi nombreux que les autres à sentir proche d'un parti politique. En général, le fait que plus d'un Dakaïois sur deux déclare n'avoir aucune affinité partisane avec les partis politiques existants met en lumière le hiatus entre offre et demande politique.

Comment interpréter le fait que 43% des Dakaïois s'intéressent à la politique ou qu'un peu plus de 60% 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.

Graphique D-9
L'importance de la politique dans la vie des Dakaïois



Source : Enquête 1-2-3, module Démocratie, 2002/2003, DIAL/DPS.

Dans l'enquête, nous avons cherché à savoir ce qui comptait le plus dans la vie des Dakaïois. Des six domaines proposés, la politique se classe en dernière position, très loin derrière la famille, le travail, mais aussi la religion, les relations sociales et même derrière les loisirs. Ainsi 37% des adultes de la capitale considèrent que « la politique n'a aucune ou peu d'importance » dans leur vie, alors que seulement 19% affichent la même indifférence vis-à-vis des loisirs, 3% pour les amis et moins de 1% pour les autres domaines de la vie. La politique n'apparaît donc pas comme une priorité, ni même comme un champ central dans la vie.

L'orientation politique

Pour conclure cette partie qui traite des rapports des Dakaïois 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. Le premier 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. Le deuxième s'appuie sur les grandes orientations, les principaux enjeux et débats 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. Le 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 sénégalais, 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 Dakarais, mais de fournir quelques éléments d'interprétation structurants sur une thématique qui n'avait jamais été explorée par voie d'enquête représentative auparavant au Sénégal. Nous mobiliserons simultanément les trois approches, en choisissant comme entrée principale la dimension Gauche-Droite, dont on testera le potentiel analytique.

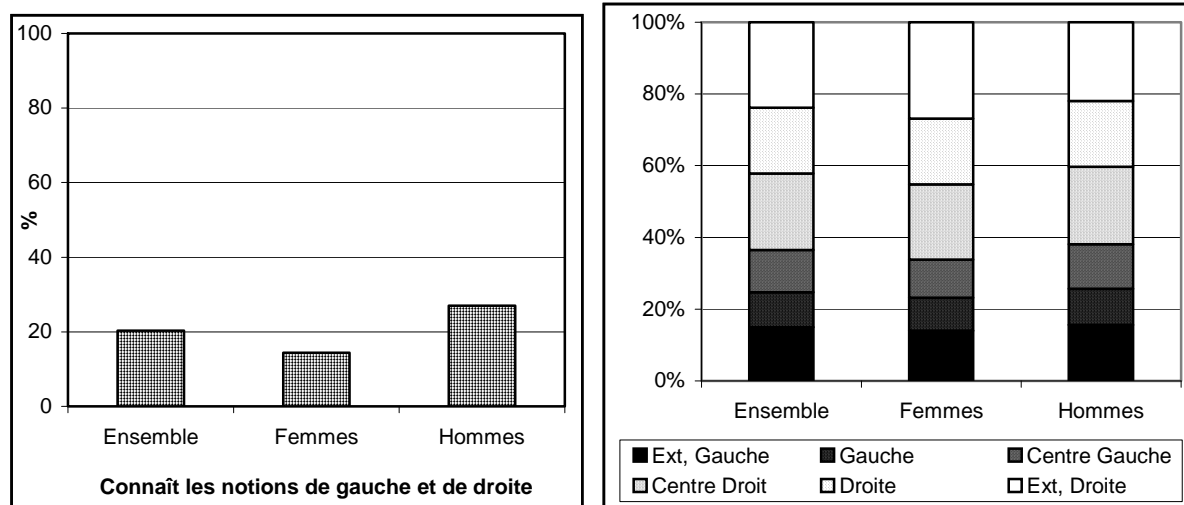
En premier lieu, seulement **20% des Dakarais déclarent connaître la signification des notions de gauche et de droite en politique**. Cette compétence n'est évidemment pas distribuée également dans la population. Les groupes sociaux dominés sont les plus ignorants en la matière. Par exemple, alors que 27% des hommes connaissent le sens politique des notions de gauche et de droite, ça n'est le cas que pour 14% des femmes. Les mieux pourvus en capital scolaire sont de loin les meilleurs connaisseurs : ils sont 47% chez les Dakarais qui ont atteint l'université contre seulement 12% lorsqu'ils n'ont pas fréquenté l'école. Au Sénégal, 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. Cependant, cette méconnaissance traduit aussi un manque de culture politique internationale de la part des habitants de Dakar.

Le degré de connaissance de l'échelle Gauche-Droite est directement lié aux autres dimensions politiques que sont la participation et la politisation. Plus on est exclu de la vie politique, moins on s'y intéresse et moins on a entendu parler de gauche et de droite. Ainsi 34% des adhérents et 29% de ceux qui se sentent proche d'un parti, 28% de ceux qui s'intéressent beaucoup à la politique et 43% de ceux qui parlent souvent de politique affirment connaître la dimension Gauche-Droite. A contrario, il existe un noyau dur de citoyens totalement exclus de la sphère politique : dépourvus de compétence et d'intérêt il ne participe en rien à la vie démocratique du pays.

En second lieu, si l'on considère l'ensemble de ceux qui connaissent la notion de gauche et de droite, **les Dakarais se situent massivement à droite de l'échiquier politique**. Sur notre échelle qui comprend six positions, à peine 36% se placent à gauche, tandis que 64% penchent à droite. 15% se classent à l'extrême gauche et 24% à l'extrême droite. Ceci ne signifie pas pour autant que ces derniers partagent la culture politique d'extrême gauche ou d'extrême droite telles qu'elles se présentent 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 sénégalais. On peut par exemple s'interroger pour savoir si l'orientation à droite des Dakarais traduit une préférence pour le président Wade (et son parti le PDS), historiquement identifié comme libéral par opposition aux présidents antérieurs, formellement situés à gauche, leur parti (PS) étant affilié à l'internationale socialiste.

Graphique D-10

Connaissance et position sur l'échelle *Gauche-Droite* suivant le genre



Source : Enquête 1-2-3, module *Démocratie*, 2002/2003, DIAL/DPS.

Comme nous l'avons souligné plus haut, les plus pauvres ont le plus de difficultés à identifier la gauche et la droite. En effet, 15% des Dakarais du quartile le plus pauvre accordent une signification à ces notions, contre 29% dans le quartile le plus riche. Pour ceux qui sont capables de se positionner, l'orientation politique varie aussi suivant le niveau de revenu. Les pauvres se placent beaucoup plus souvent à la droite de l'échelle, en particulier à l'extrême droite, ce qui pourrait signifier, si notre hypothèse est la bonne, qu'ils sont de plus grands supporteurs du pouvoir en place.

Tableau D-9

Connaissance et position sur l'échelle *Gauche-Droite* suivant le niveau de revenu

| | % | 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 | 15,4 | 16,8 | 21,2 | 29,1 |
| Positionnement sur l'échelle Gauche-Droite : | | | | | |
| 1. (Extrême Gauche) | 14,7 | 15,5 | 14,5 | 13,8 | 15,5 |
| 2. (Gauche) | 10,0 | 9,0 | 7,2 | 9,3 | 13,7 |
| 3. (Centre Gauche) | 11,6 | 8,4 | 10,0 | 10,8 | 16,1 |
| 4. (Centre Droit) | 21,8 | 19,3 | 22,2 | 25,1 | 19,7 |
| 5. (Droite) | 18,3 | 20,5 | 18,9 | 16,5 | 18,0 |
| 6. (Extrême Droite) | 23,6 | 27,3 | 27,2 | 24,5 | 17,0 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Source : Enquête 1-2-3, module *Démocratie*, 2002/2003, DIAL/DPS.

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 très peu conformes aux attentes. Les partisans de gauche ne se montrent pas plus enclins à l'intervention de l'Etat, au rejet de l'enseignement privé ou aux privatisations que ceux de droite. La balance en faveur de l'économie administrée penche bien du côté des Dakarais qui se déclarent à gauche, même si les différences sont à peine visibles. 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 »). La partition Gauche-Droite n'est donc pas un axe structurant des prises de positions et des valeurs.

En vérité, au Sénégal, l'axe Gauche-Droite, apparaît plus comme une échelle de soutien au pouvoir en place. C'est ce qui explique que les partisans de droite considèrent plus souvent que les orientations de la politique actuelle sont claires et crédibles et qu'elles tiennent compte des aspirations de la population. Cette « personnification » de l'échelle Gauche-Droite correspond donc clairement à une réinterprétation de cette dimension dans le contexte local. Néanmoins, cette relecture locale est loin d'être absurde compte tenu du profil du Président, de ses valeurs et de la politique qu'il met en œuvre.

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 | | 69,2 | 67,6 | 69,4 | 69,3 |
| Favorable à un régime d'économie administrée | | 53,7 | 54,9 | 51,9 | 53,9 |
| Contre toute forme de privatisation | | 37,6 | 27,8 | 29,9 | 39,6 |
| Les orientations de la politique sont claires et crédibles | | 39,4 | 30,8 | 52,5 | 38,2 |
| Les politiques tiennent compte des aspirations de la population | | 39,9 | 34,0 | 54,3 | 38,2 |

Source : Enquête 1-2-3, modules *Gouvernance* et *Démocratie*, 2002/2003, DIAL/DPS.

Cette exploration rapide de la notion de Gauche et de Droite dans le contexte sénégalais met 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 Sénégal, il reste encore à découvrir.

IV.- GOUVERNANCE, DEMOCRATIE ET LUTTE CONTRE LA PAUVRETE : UNE MISE EN PERSPECTIVE DE LONG TERME

Pour conclure cette analyse nous replacerons la situation et la trajectoire récente du Sénégal 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 son opinion quant aux grandes priorités de développement pour les dix années à venir.

1. Les causes du sous-développement

Les Dakarais ont été interrogés sur ce qu'ils considèrent être les principales entraves au développement de leur pays. Des cinq options proposées, « *la mentalité et les comportements de la population* » est la plus citée. Près de six Dakarais sur dix (59%) 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 86% de la population qui dénoncent les comportements des citoyens comme le premier facteur de sous-développement du Sénégal.

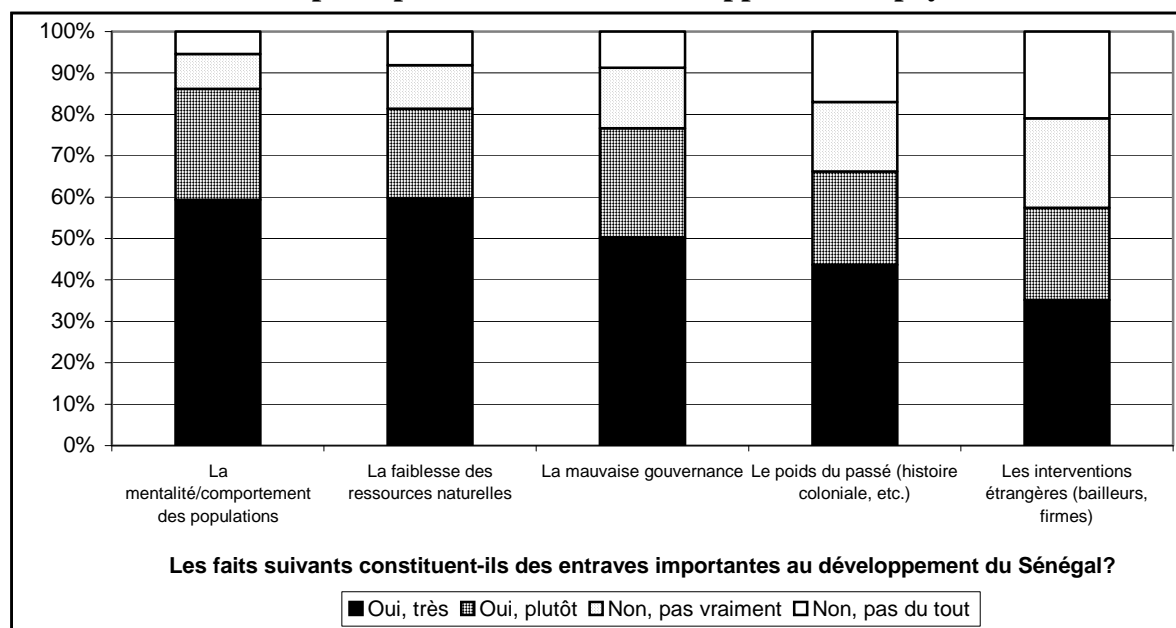
Dans l'ordre des causes, « *la faiblesse des ressources naturelles du pays* » arrive en deuxième position. 81% des Dakarais lui imputent une part de responsabilité dans la pauvreté du pays. 60% avancent même que ce facteur pèse encore très lourdement sur le retard du Sénégal, traduisant la faible dotation relative, par rapport à d'autres pays du continent en ressources agricoles et minières 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.

Vient ensuite « *la mauvaise gestion des dirigeants du pays* », invoquée par plus des trois quarts des citoyens (77%). La moitié des Dakarais va même jusqu'à faire de la mauvaise gouvernance une entrave « *très importante* » au développement du Sénégal. La portée de ce résultat est immense. En effet, non seulement, comme nous l'avons vu précédemment, les habitants de la ville souffrent des dysfonctionnements des institutions en place, tout particulièrement des institutions publiques, et ne leur 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.

Enfin, « *le poids du passé (histoire coloniale, etc.)* » et « *les interventions étrangères (bailleurs de fonds, firmes multinationales)* » ne recueillent respectivement que 66% et 57% des suffrages. Les Dakarais sont donc loin d'exonérer 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. Cependant, ils ne les placent pas aux premiers rangs des causes des difficultés endurées par le Sénégal.

Graphique PE-1
Les principales entraves au développement du pays



Source : Enquêtes 1-2-3, module Démocratie, 2002/2003, DIAL/DPS.

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, qui d'une certaine façon engagent sa propre responsabilité ; parce que les dirigeants que l'on accuse d'avoir gaspillé les ressources ont été, au moins en partie, choisis, et que les comportements mis en cause sont ceux de la population elle-même. Au-delà du jugement que l'on peut porter sur le poids relatif des différents facteurs, le message implicite véhiculé par la population est dans le même temps une formidable source d'espoir. Si les dirigeants indéliques 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 pas une fatalité !

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 générale non significatives. Pour tous, 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 mentalité/comportement des populations | 85,8 | 86,5 | 86,1 | 86,6 | 85,5 | 85,1 | 88,2 |
| La faiblesse des ressources naturelles | 82,4 | 80,2 | 81,4 | 84,0 | 79,4 | 79,9 | 82,6 |
| La mauvaise gestion des dirigeants du pays | 77,2 | 76,2 | 76,7 | 78,2 | 75,2 | 75,1 | 79,8 |
| Le poids du passé (histoire coloniale, etc.) | 66,8 | 65,6 | 66,2 | 68,9 | 66,4 | 64,3 | 65,4 |
| Les interventions étrangères (bailleurs, firmes) | 58,4 | 56,4 | 57,5 | 57,7 | 58,7 | 55,2 | 58,6 |

Source : Enquêtes 1-2-3, module Démocratie, 2002/2003, DIAL/DPS. 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.

2. Les priorités du développement pour les années qui viennent

L'ensemble des résultats de cette étude montre que les Dakarais 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 très sévères à l'égard de la classe politique. 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 de simples 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 Dakarais, se combinaient avec les aspirations plus traditionnelles et tout aussi légitimes, tels que l'objectif de sécurité 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 aux décisions 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 ». Conditionnées par le développement socio-économique, ces valeurs constitueraient un puissant moteur des processus de démocratisation (Inglehart, Welzel, 2005). 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 Sénégal, 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.

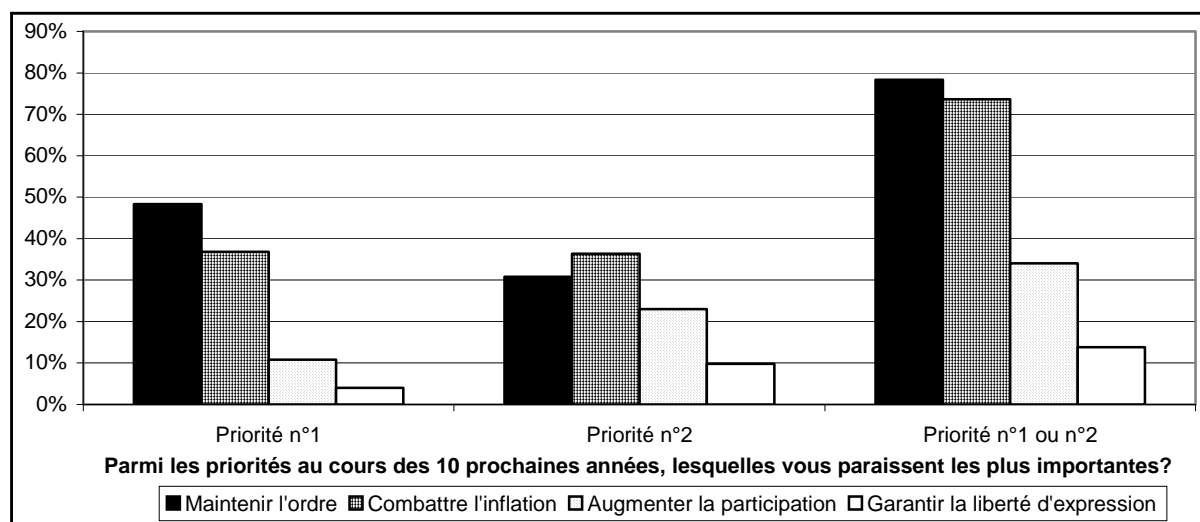
Des quatre options proposées, « *le maintien de l'ordre* » dans le pays et « *la lutte contre l'inflation* » occupent, dans cet ordre, les deux premières places. Près de la moitié des Dakarais (48%) fait du « *maintien de l'ordre* » sa priorité numéro 1, tandis que 31% en font leur seconde priorité. Au total, 78% de la population placent « *le maintien de l'ordre* » comme une de leurs deux principales priorités. Presque à parité vient « *la lutte contre l'inflation* ». Certes, « seulement » 37% des Dakarais voudraient que les autorités se consacrent pleinement à cet objectif (priorité n°1), soit un peu moins que « *le maintien de l'ordre* ». Mais elle est la première citée des secondes priorités, et atteint presque le même niveau d'adhésion que « *le maintien de l'ordre* » quand on tient compte des deux réponses.

Les deux autres options considérées, très minoritaires, apparaissent loin derrière. A peine 11% affirment que la première priorité devrait être d'« *accroître la participation des citoyens aux décisions du gouvernement* », tandis que moins de 4% plaident en faveur de politiques visant à « *garantir la liberté d'expression* ». Si l'on tient compte du choix émis comme seconde priorité, le poids de ces deux options devient moins marginal, mais reste malgré tout

secondaire. Ainsi, 34% ont mentionné (à titre principal ou secondaire) la participation tandis que 14% ont opté pour la liberté d'expression. En comparaison, les suffrages obtenus par les deux options qualifiées de « matérialistes » sont sans commune mesure, puisqu'elles recueillent respectivement 78% et 74%.

Graphique PE-2

Les principales priorités de développement pour les 10 prochaines années



Source : Enquêtes I-2-3, module Démocratie, 2002/2003, DIAL/DPS. 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. Le choix des options est peu lié aux facteurs sociologiques classiques. En particulier l'hypothèse d'Inglehart n'est que partiellement validée, au moins à l'intérieur de la société sénégalaise. Si les plus pauvres sont effectivement plus sensibles aux valeurs matérialistes, les différences sont peu marquées, et portent d'ailleurs essentiellement sur « la lutte contre l'inflation ». Ces derniers, ne disposant pas des ressources qui leur permettent d'indexer leurs revenus en période de dérive des prix, placent même « la lutte contre l'inflation » au premier rang de leurs priorités, presque au même niveau que « le maintien de l'ordre ». On notera que les femmes se montrent également plus sensibles à « la lutte contre l'inflation », 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 », même si ce choix arrive chez eux aussi loin derrière la lutte contre l'inflation et le maintien de l'ordre.

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 | 79,8 | 76,8 | 78,4 | 78,8 | 78,3 | 77,2 | 79,5 |
| Lutter contre l'inflation | 77,9 | 69,0 | 73,7 | 76,9 | 74,8 | 72,2 | 70,4 |
| Augmenter la participation des citoyens | 30,6 | 37,8 | 34,1 | 32,6 | 34,0 | 34,9 | 34,8 |
| Garantir la liberté d'expression | 11,6 | 16,1 | 13,8 | 11,4 | 12,9 | 15,4 | 15,4 |

Source : Enquêtes I-2-3, module Démocratie, 2002/2003, DIAL/DPS. 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 Sénégal 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 Sénégal 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 nécessaires. Sans la réalisation de ces conditions minimum, la participation citoyenne et la liberté d'expression ne peuvent pas s'exercer pleinement. On peut également supposer que les Dakarois ont considéré que ces deux options étaient relativement respectées, comme le montrent les résultats précédents de cette étude. On voit tout de même se dessiner une montée en puissance des valeurs « post matérialistes » chez les plus aisés et les plus instruits.

Enfin et d'un point de vue plus général, le message que nous transmettent les Dakarois 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, l'intégrité des gouvernants, 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 et se faire entendre du pouvoir, mais bien de manger et de vivre libre !

BIBLIOGRAPHIE

Institut Africain pour la Démocratie (2002), *Rapport sur la Gouvernance en Afrique. Rapport National du Sénégal*, 2002, Préparé pour la Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique, Dakar – Sénégal.

Banque mondiale (2005), *World Development Report 2006: Equity and Development*, Oxford University Press, New York.

Banque mondiale (2001), *Rapport sur le Développement dans le monde 2000/2001: Combattre la pauvreté*, ESKA, Paris.

Cling J.-P., Razafindrakoto M., Roubaud F., eds (2003), *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, 2^{ème} édition, Paris, Economica/IRD.

DPS (2004), *L'emploi, le chômage et les conditions d'activité dans l'agglomération de Dakar. Premiers résultats de l'enquête emploi 2002*, DPS, Sénégal.

Inglehart R. (1997), *Modernization and Postmodernization. Cultural, economic and political change in 43 societies*, Princeton University Press, Princeton.

Inglehart R., Welzel C. (2005), *Modernization, Cultural Change and Democracy: The Human Development Sequence*, Cambridge University Press, New York and Cambridge.

Kaufmann D., Kray D., Zoido-Lobaton (1999), « Governance Matters », Policy Research Working Paper, 2196, World Bank, Washington D.C.

PNUD (2002), *Rapport sur le Développement Humain 2002: Approfondir la démocratie dans un monde fragmenté*, Editions De Boeck Université, Bruxelles.

PNUD (1997), « La gouvernance en faveur du développement humain durable », Document de politique générale du PNUD, Division pour la gestion, le développement et la bonne gouvernance, New York.

Razafindrakoto M., Roubaud F. (2005a), « Gouvernance, démocratie et lutte contre la pauvreté : enseignements tirés des enquêtes 1-2-3 en Afrique francophone », *Stateco*, n°99, pp.117-141.

Razafindrakoto M., Roubaud F. (2005b), « Gouvernance, démocratie et lutte contre la pauvreté en Afrique : Le point de vue de la population de huit métropoles *Enquêtes 1-2-3, Premiers résultats* », Document de travail DIAL N° 2005-18, Paris.

République du Sénégal (2002), *Programme National de Bonne Gouvernance*, avril, Sénégal.

Roubaud F., dir. (2000), *Le projet MADIO à Madagascar : l'information statistique au service du débat démocratique sur la politique économique*, Stateco, INSEE, n°95/96/97, France.

METHODOLOGIE

Objectifs

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

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

Le plan de sondage

Les données mobilisées dans cette étude proviennent des modules thématiques de l'enquête 1-2-3, un instrument de suivi de la pauvreté et de la gouvernance urbaine. L'enquête a été mise en œuvre sur le terrain par la DPS. Le module sur « *Multiplés dimensions de la pauvreté* » a été greffé à la fiche ménage de l'enquête sur l'emploi (phase 1 de l'enquête 1-2-3), réalisée à Dakar entre octobre 2002 et février 2003. Elle a porté sur un échantillon représentatif de 2 500 ménages, tirés suivant un plan de sondage aréolaire, stratifié à deux degrés (voir méthodologie de l'enquête 1-2-3 ; DPS, 2004). Au premier degré, 125 districts de recensement (DR ; cartographie du 3^{ème} RGPH 2002) ont été tirés proportionnellement à leur taille. La variable de stratification correspond à huit strates définies en fonction du degré d'informalité des DR. Au second degré, après dénombrement de l'ensemble des ménages dans chaque DR, 20 ménages ont été sélectionnés par tirage systématique sur liste (pas de tirage constant) stratifiée suivant le sexe du chef de ménage. Au total, les 2 479 ménages enquêtés en phase 1 ont répondu au module « *Multiplés dimensions de la pauvreté* ». Dans la mesure où l'information sollicitée concerne la situation du ménage dans son ensemble, le répondant au questionnaire est (dans la mesure du possible) le chef de ménage ou son conjoint. Ils sont en effet considérés comme les plus qualifiés pour répondre aux questions posées dans le module.

Les modules sur la « *Gouvernance* » et la « *Démocratie* » ont également été insérés lors de la phase 1 de l'enquête 1-2-3, en tant que modules additionnels de la fiche individuelle. La population de référence est l'ensemble des adultes (18 ans et plus) de la capitale. L'échantillon théorique est l'ensemble des adultes enquêtés en phase 1. Ces deux modules portent ainsi sur un échantillon effectif de 6 829 personnes. Les questions posées concernant les opinions et les expériences vécues de chaque personne prise individuellement, chaque individu a répondu pour lui-même.

Principales caractéristiques des modules thématiques

| Plan de sondage phase 1 de l'enquête 1-2-3 : | | Module <i>Multiplés Dimensions de la Pauvreté</i> : | | Modules <i>Gouvernance et Démocratie</i> | |
|--|-------|---|-------------------|--|-------------------|
| Nombre total d'unités primaires | 2 041 | Date d'enquête | 10/2002 – 02/2003 | Date d'enquête | 10/2002 – 02/2003 |
| Nombre d'unités primaires échantillon | 125 | Unité d'analyse | Ménage | Unité d'analyse | Adulte |
| Nombre initial de ménages échantillon | 2 500 | Nombre de ménages | 2 479 | Nombre d'individus | 6 829 |
| Nombre final de ménages échantillon | 2 479 | Nombre de questions posées | 78 | Nombre de questions posées | 113 |

Sources : Enquêtes 1-2-3, Phase 1, Modules *Multiplés dimensions de la pauvreté*, *Gouvernance et Démocratie*, 2002-2003, DPS.

La pondération : une stratification a posteriori

Du fait de l'absence du domicile d'un certain nombre d'individus de l'enquête phase 1 au moment du passage des enquêteurs, l'ensemble des adultes de la phase 1 n'a pas pu répondre aux modules « *Gouvernance* » et « *Démocratie* ». De l'échantillon théorique de 10 747 adultes identifiés dans les 2 479 ménages de la phase 1, seuls 6 829 ont pu répondre aux modules, soit une proportion de 64%.

Une fois extrapolée, on obtient une population de 706 000 sur un total de 1 094 000 adultes. Néanmoins, les caractéristiques observables de ce sous-échantillon s'écartent peu de celles de l'échantillon total, comme le montre la distribution des deux populations.

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

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

| Distribution des réponses avant repondération | | | Distribution des réponses après repondération | | | | |
|---|---|---------|---|--------------------------------|---|---------|---------|
| | % | Phase 1 | Modules | | % | Phase 1 | Modules |
| Homme | | 48,1 | 44,7 | Non scolarisés | | 35,6 | 33,9 |
| Femme | | 51,9 | 55,3 | Scolarisés | | 64,4 | 66,1 |
| <i>Situation dans le ménage :</i> | | | <i>Dont :</i> | | | | |
| Chef | | 23,4 | 26,2 | Primaire | | 33,0 | 33,8 |
| Conjoint du chef | | 15,7 | 17,9 | Collège | | 16,8 | 17,4 |
| Enfants du chef | | 31,9 | 29,9 | Lycée + enseignement technique | | 7,9 | 8,3 |
| Autres | | 29,0 | 26,0 | Supérieur | | 6,6 | 6,5 |

Sources : Enquêtes 1-2-3, Phase 1, Modules *Multiplés dimensions de la pauvreté, Gouvernance et Démocratie*, 2002-2003, DPS.

Les taux de non-réponses

Afin d'assurer la qualité de l'enquête, une attention particulière a été accordée à la phase d'élaboration de la méthodologie et du questionnaire, ainsi qu'à la formation des enquêteurs. Le questionnaire a été conçu en s'appuyant sur l'expérience acquise depuis 1995 par le projet MADIO à Madagascar, expérience qui a permis de tester et d'ajuster le dispositif en identifiant notamment les questions les plus pertinentes (faciles à comprendre pour les enquêtés et riches en information du point de vue analytique). Les questions ont été adaptées au contexte sénégalais, et les concepts traduits dans les différentes langues locales, afin d'assurer une bonne compréhension des enquêtés ne maîtrisant pas le français. Pour les individus présents dans le ménage au moment du passage de l'enquêteur, les taux de non-réponses pour les différentes questions sont ainsi très limités. Il convient de noter que les chiffres présentés dans le tableau ci-dessous résultent pour une part non négligeable d'erreurs de saisie (fourchette sortant des modalités prévues pour la question considérée). Il ne s'agit donc pas à proprement parler de non-réponses. De plus, le taux de non-réponse ainsi mesuré ne varie pas significativement d'une catégorie de population à l'autre (suivant le genre, les niveaux de revenu ou d'éducation, etc.). Pour ces deux raisons et pour rendre plus clairs les tableaux et graphiques, nous avons choisi de traiter les données dans l'ensemble de ce document en excluant les non-réponses. Leur prise en compte n'aurait été susceptible de changer sensiblement les résultats présentés ici.

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

| En % | 1 ^{er} quartile | 2 ^e quartile | 3 ^e quartile | 4 ^e quartile | Total |
|--|--------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------|
| <i>Multiplés dimensions de la pauvreté</i> | | | | | |
| Perception globale de son bien-être | 2,4 | 1,3 | 0,8 | 2,2 | 1,7 |
| Montant minimum pour vivre (MIQ) | 4,7 | 2,9 | 3,4 | 5,0 | 4,0 |
| <i>Démocratie</i> | | | | | |
| Opinion sur la démocratie | 3,2 | 3,6 | 2,9 | 2,7 | 3,1 |
| Membre d'un parti/association politique | 3,0 | 3,4 | 3,2 | 3,5 | 3,3 |
| <i>Gouvernance</i> | | | | | |
| Fonctionnement de l'Etat | 4,9 | 6,1 | 5,0 | 4,6 | 5,2 |
| Victime ou non de la corruption | 3,4 | 4,8 | 3,6 | 3,4 | 3,9 |

Sources : Enquêtes 1-2-3, Phase 1, Modules *Multiplés dimensions de la pauvreté, Gouvernance et Démocratie*, 2002-2003, DPS.

Gouvernance, démocratie et multiples dimensions de la pauvreté en chiffres
Dakar, 2002-2003

| | Total | Homme* | Femme* | 1 ^{er} quartile | 4 ^e quartile |
|--|--------|--------|--------|--------------------------|-------------------------|
| GOUVERNANCE | | | | | |
| <i>Fonctionnement de l'administration</i> | | | | | |
| Ceux qui estiment que l'administration fonctionne bien | 61% | 58% | 64% | 61% | 55% |
| Indice de confiance dans : l'administration (en général) | 64% | 62% | 66% | 63% | 62% |
| - le système judiciaire | 62% | 61% | 64% | 59% | 62% |
| - la police | 65% | 63% | 67% | 66% | 63% |
| - l'administration fiscale | 50% | 50% | 51% | 48% | 49% |
| - le système de santé public | 65% | 62% | 67% | 64% | 63% |
| - le système d'éducation publique | 60% | 59% | 61% | 58% | 59% |
| - le parlement | 48% | 46% | 50% | 47% | 46% |
| - les médias | 76% | 75% | 76% | 78% | 73% |
| Perception : évolution de l'administration (solde d'opinion) | +30pts | +26pts | +34pts | +29pts | +27pts |
| Ceux qui pensent que la corruption est un problème majeur | 88% | 90% | 86% | 87% | 90% |
| Incidence de la corruption sur la population totale | 11% | 14% | 8% | 9% | 11% |
| Poids de la corruption en % du revenu des ménages touchés | 1% | 1% | 1% | 3% | 1% |
| <i>Rôle de l'Etat</i> | | | | | |
| En faveur de la libéralisation économique | 46% | 48% | 45% | 45% | 47% |
| En faveur du recouvrement des coûts dans le syst. de santé | 60% | 61% | 59% | 61% | 62% |
| En faveur de la privatisation (au moins certaines entreprises) | 63% | 66% | 60% | 60% | 64% |
| DEMOCRATIE | | | | | |
| <i>Adhésion et perception du fonctionnement</i> | | | | | |
| Niveau d'adhésion : % de ceux favorables à la démocratie | 91% | 92% | 91% | 91% | 93% |
| Estiment que la démocratie fonctionne bien dans le pays | 77% | 76% | 79% | 78% | 74% |
| - la liberté d'expression est respectée | 66% | 64% | 68% | 68% | 64% |
| - l'égalité devant la loi est respectée | 46% | 43% | 49% | 47% | 43% |
| - les élections sont libres et transparentes | 75% | 74% | 76% | 75% | 72% |
| Classe politique reflète préoccupations de la population | 28% | 28% | 27% | 29% | 27% |
| <i>Participation politique et politisation</i> | | | | | |
| Taux de participation à l'élection présidentielle de 2000 | 61% | 67% | 56% | 57% | 58% |
| Ont participé à des mouvements (pétition, grève, manifestat°) | 18% | 22% | 13% | 15% | 22% |
| Membres de partis ou associations politiques | 25% | 26% | 24% | 27% | 22% |
| Proches d'un parti ou associations politiques | 49% | 52% | 46% | 49% | 48% |
| Se déclarent intéressés par la politique | 43% | 46% | 39% | 41% | 42% |
| ENTRAVES ET PRIORITES DU DEVELOPPEMENT | | | | | |
| <i>Principales entraves au développement du pays:</i> | | | | | |
| - problème de gouvernance | 77% | 76% | 77% | 78% | 80% |
| - mentalité de la population | 86% | 86% | 86% | 87% | 88% |
| - poids du passé (colonisation) | 66% | 66% | 67% | 69% | 65% |
| - faiblesse des ressources naturelles | 81% | 82% | 80% | 84% | 83% |
| - interventions étrangères (bailleur, firme) | 57% | 56% | 58% | 58% | 59% |
| <i>Priorités de développement pour les 10 prochaines années :</i> | | | | | |
| - maintenir l'ordre | 78% | 77% | 80% | 79% | 79% |
| - combattre l'inflation | 74% | 69% | 78% | 77% | 70% |
| - accroître la participation des citoyens | 34% | 38% | 31% | 33% | 35% |
| - garantir la liberté d'expression | 14% | 16% | 12% | 14% | 15% |
| MULTIPLES DIMENSIONS DE LA PAUVRETE | | | | | |
| <i>Accès aux services de base</i> | | | | | |
| Conditions de logement : - Accès à l'eau | 88% | 87% | 90% | 83% | 93% |
| - Accès à l'électricité | 86% | 86% | 88% | 80% | 93% |
| Capital humain : - Pourcentage de non scolarisés (>=18 ans) | 36% | 28% | 43% | 45% | 20% |
| - Nombre moyen d'années d'études (>=18 ans) | 5,0 | 5,9 | 4,1 | 3,8 | 7,7 |
| <i>Vulnérabilité et insertion sociale</i> | | | | | |
| Insécurité : Pourcentage de ménages victimes de violence | 34% | 35% | 33% | 34% | 31% |
| Déclarent que les revenus sont très instables | 37% | 36% | 41% | 55% | 19% |
| Aucun membre n'appartient à des associations | 30% | 29% | 30% | 31% | 35% |
| Aucun type d'aide ou de soutien en cas de difficultés | 21% | 21% | 21% | 22% | 21% |
| <i>Pauvreté subjective</i> | | | | | |
| Déclarent vivre difficilement | 28% | 26% | 32% | 41% | 13% |
| Ceux « pas du tout satisfaits » pour 3 besoins estimés vitaux | 9% | 9% | 10% | 15% | 4% |
| Revenu inférieur au revenu minimum estimé nécessaire | 47% | 44% | 54% | 87% | 17% |
| Ceux qui se déclarent obligés de s'endetter | 30% | 28% | 35% | 44% | 13% |
| Pensent faire partie des 20% les plus pauvres dans la ville | 12% | 12% | 13% | 20% | 5% |
| Estiment politique de réduction de la pauvreté assez efficace | 70% | 70% | 69% | 70% | 70% |

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

