

## **Les pauvres, la démocratie et le rôle de l'Etat. Le point de vue de la population en Afrique de l'Ouest et à Madagascar**

*Mireille Razafindrakoto, François Roubaud*  
Economistes, IRD / DIAL, Paris  
[razafindrakoto@dial.prd.fr](mailto:razafindrakoto@dial.prd.fr), [roubaud@dial.prd.fr](mailto:roubaud@dial.prd.fr)

### ***Résumé***

La participation de la population au processus de décision est aujourd'hui considérée comme une des conditions de réussite des programmes de développement. Suivant cet objectif, en mobilisant un corpus d'enquêtes très détaillées réalisées entre 2001 et 2003 dans huit pays d'Afrique, cette étude propose une analyse de l'attitude des pauvres face au processus de double transition – politique (démocratisation) et économique (libéralisation) – dans lequel la majorité des pays en développement est actuellement engagée. La thèse la plus couramment avancée postule que les difficultés pour instaurer la démocratie et l'économie de marché résultent de l'attitude de la population, en particulier des pauvres. Les réticences de ces derniers face aux réformes s'expliqueraient par leur faible niveau d'instruction. Nos résultats montrent qu'effectivement dans quasiment tous les pays étudiés, il existe une relation négative entre le niveau de pauvreté et l'adhésion aux principes de l'économie du marché. En revanche, les pauvres ne se démarquent pas du reste de la population par un moindre soutien aux valeurs démocratiques, ce qui infirme la thèse d'une forme de conservatisme des plus démunis qui se traduirait par une appréhension de la nouveauté ou du changement. Par ailleurs, le niveau d'éducation ou d'information ne suffit pas à expliquer les prises de positions des pauvres. L'État, malgré ses déficiences, est considéré comme plus susceptible d'assurer l'objectif d'équité que le marché. Enfin, les exclus de la vie politique et les victimes des dysfonctionnements des institutions tendent à manifester une défiance vis-à-vis de l'État et à se positionner du côté des antidémocrates. La consolidation du processus démocratique est donc conditionnée par l'existence d'institutions étatiques dignes de confiance, efficaces et capables d'assurer l'application effective des principes démocratiques.

### **Poverty, Democracy and the Role of the State. Attitudes and perceptions of the poor in West African countries and in Madagascar**

#### ***Summary***

Empowerment and the participation of the population in the decision-making process are nowadays considered as one of the conditions of the success of development programs. Following this objective, this study presents an analysis of the attitudes of the poor towards the double – political (democratisation) and economic (liberalisation) – transition process in which many developing countries are engaged today. The study draws on detailed household surveys conducted between 2001 and 2003 in eight african countries. The most common belief to explain the difficulty to implement democracy and market economy relies on the idea that people, especially the poor, have a tendency to resist to any reforms. According to this theory, their reluctance is due to their lack of instruction. Our findings show a negative relationship between the level of poverty and the support to market economy for most of the countries included in the analysis. But, on the contrary, the poor are strongly in favour of democracy as the rest of the population. This finding invalidates the hypothesis of a systematic resistance of the poor to change and innovation. Besides, the low level of education or information is not sufficient to explain the attitudes of the poor. The state, in spite of its shortcomings, is considered to be more capable of guaranteeing the equality of opportunities than the market. Finally, those marginalised in politics and the victims of the malfunctions of some institutions tend to have less confidence in the state and to be against democracy. Then, in order to consolidate the democratic process, state institutions must be reinforced to be more reliable, efficient and able to guarantee that the democratic principles are effectively applied.

## **Les pauvres, la démocratie et le rôle de l'Etat. Le point de vue de la population en Afrique de l'Ouest et à Madagascar**

Le principe d' « empowerment » et de participation des populations au processus décisionnel est aujourd'hui mis en avant en tant que facteur favorisant la réussite des stratégies de développement. Pourtant les études qui cherchent à recueillir et à analyser le point de vue des citoyens sur les grandes orientations politiques et économiques dans les pays pauvres sont encore rares. Sont-ils favorables aux réformes de libéralisation économique et à la reformulation du rôle de l'État ? Quelles sont leurs positions vis-à-vis des principes démocratiques et de la manière dont ils sont appliqués dans les pays ? Nous nous proposons d'apporter des éléments de réponse à ces questions en partant d'un

corpus d'enquêtes très détaillées réalisées entre 2001 et 2003 dans huit capitales d'Afrique<sup>1</sup>, portant aussi bien sur les caractéristiques socio-démographiques et économiques des individus que sur leurs aspirations et leurs appréciations des systèmes politiques et économiques. L'approche adoptée prend en compte les multiples dimensions de la pauvreté et étudie en parallèle les points de vue des pauvres vis-à-vis de l'économie de marché d'un côté, et de la démocratie de l'autre, ces deux options étant le plus souvent postulées comme devant aller de pair.

### ***Le point de vue des pauvres vis-à-vis de la libéralisation et de la démocratisation : bref rappel de la littérature***

La thèse la plus couramment avancée dans la littérature souligne l'existence d'une corrélation positive entre le niveau de richesse d'un pays et l'adhésion aux valeurs démocratiques ainsi qu'à l'économie du marché<sup>2</sup>. Plusieurs auteurs insistent sur le renforcement mutuel entre les deux processus de libéralisation – économique d'un côté et politique de l'autre. Partant de ces constats globaux, basés pour la plupart sur des analyses transversales, plusieurs études attribuent les mêmes causes aux difficultés de mise en place aussi bien de l'économie de marché que de la démocratie dans les pays pauvres. Trois types de raisons sont le plus souvent invoqués : 1) l'argument culturel qui postule l'incompatibilité des systèmes de valeurs traditionnelles avec les principes de la démocratie et de l'économie de marché dans les sociétés étudiées (Varshney, 1999 ; Harrison et Huntington, 2000) ; 2) la thèse qui met en avant la réticence des pauvres – qui forment une grande partie de la population – à l'égard de tout nouveau processus comme la libéralisation et la démocratisation (Walton et Seddon, 1994 ; Richard, 2000 ; Inglehart, 1997) ; 3) la thèse « instrumentale » qui soutient que ce sont les mauvaises performances économiques, considérées par la population comme des résultats de la double transition politique et économique, qui créent des résistances à la poursuite de l'ensemble des réformes (Elster, 1993 ; Feng, 2003).

Chacune de ces thèses se fonde essentiellement sur la comparaison des caractéristiques globales de différents pays en fonction de leurs niveaux de richesse et de développement (suivant une approche transversale ou « inter-pays »). Les études qui portent plus précisément sur l'attitude de la population dans les pays pauvres (suivant une approche que l'on peut qualifier d'« intra-pays ») remettent pour la plupart en question ces théories<sup>3</sup>.

### ***Données et méthodologie***

L'analyse repose sur les modules thématiques (sur la « gouvernance », la « démocratie » et les « multiples dimensions de la pauvreté ») qui ont été greffées au dispositif de base des *enquêtes 1-2-3* (enquêtes auprès des ménages portant sur l'emploi, le secteur informel et la consommation). Ces dernières ont été mises en œuvre sur le terrain par les Instituts Nationaux de la Statistique (INS) et ont été menées sur un échantillon représentatif des habitants de chaque capitale<sup>4</sup>. Le principe de greffer des modules thématiques – qui prennent la forme de sondages d'opinions – sur des enquêtes économiques (quantitatives) classiques 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, etc.) ; *les caractéristiques socio-économiques classiques* (sexe, âge, scolarité, migration, emploi, revenu, consommation, etc.).

Deux types de techniques sont utilisés ici pour interpréter les résultats : l'analyse en composantes multiples (ACM) et les estimations économétriques. La méthodologie adoptée comporte trois étapes :

- la première étape consiste à construire un indicateur de pauvreté à partir de quatre types de variables caractérisant chacune une dimension de la pauvreté : le niveau de revenu suivant l'approche monétaire classique ; le niveau de patrimoine ; les conditions d'habitation et d'accès aux services publics ; la pauvreté subjective avec deux variables de perception (perception générale du niveau de vie et perception de la situation financière du ménage). A partir de ces différentes variables, nous avons procédé à une ACM. On retient le premier axe factoriel qui résume le mieux les dimensions correspondant aux quatre critères retenus pour définir la pauvreté. Il fournit une échelle intégrant les multiples dimensions de la pauvreté.

- la deuxième étape a pour but l'élaboration d'indicateurs donnant la position des individus sur la libéralisation ou sur la démocratie. En recourant une nouvelle fois à une ACM en considérant les différentes modalités sur la perception et les attentes de la population, on retient le premier plan factoriel (formé par les deux premiers axes) qui explique le mieux le nuage des prises de position. Les coordonnées des individus sur chaque axe donnent un indicateur

<sup>1</sup> Les pays considérés sont : le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, Madagascar, le Mali, le Niger, le Sénégal, le Togo.

<sup>2</sup> L'articulation entre la démocratie et l'économie de marché est discutée dans Webb et Haggard (1994), Banque mondiale (2001), Feng (2003). Parmi de nombreuses études Bhagwati (2002) donne un résumé très clair de ce paradigme : « *When compared to authoritarian regimes, democracy is more likely to foster an environment that facilitates the innovative and entrepreneurial process so essential for sustained development. On the other hand, democracy is better for development only when accompanied by an expansion of markets and competition. Democracy without markets is unlikely to deliver significant growth.* »

<sup>3</sup> Voir notamment les analyses menées sur des pays d'Asie par Dalton et Ong (2003), sur des pays d'Amérique Latine par Graham et Sukhtankar (2002), sur des pays d'Afrique par Mattes et Bratton (2003) et par Razafindrakoto et Roubaud (2002).

<sup>4</sup> Les enquêtes ont touché au total près de 36 000 individus, soit en moyenne environ 4 500 personnes dans chaque ville étudiée.

synthétique qui résume les points de vue exprimés sur un thème donné. On dispose ainsi de quatre variables qui caractérisent : le niveau d'adhésion aux principes démocratiques, la satisfaction à l'égard du fonctionnement de la démocratie, le niveau d'adhésion à la libéralisation économique, la confiance vis-à-vis de l'État.

- La troisième étape recourt aux méthodes économétriques et mobilise les indicateurs construits au cours des étapes précédentes pour explorer les facteurs explicatifs du niveau d'adhésion ou de satisfaction<sup>5</sup>. L'interrogation principale porte sur la manière dont les pauvres se distinguent du reste de la population en termes d'attitudes. L'analyse permettra d'étudier en corollaire de façon plus large le mode de structuration des opinions dans les pays étudiés où la pauvreté sévit avec acuité.

### **Résultats**

L'analyse montre que dans quasiment toutes les capitales étudiées – Dakar échappant à la règle – les pauvres manifestent des réticences vis-à-vis de la libéralisation économique. En revanche, contrairement à l'idée que les pauvres seraient plus méfiants face à l'instauration de tout nouveau système, et malgré les contraintes quotidiennes qui pourraient les amener à être moins sensible aux aspirations démocratiques, les pauvres ne se distinguent pas de leurs concitoyens. Dans aucun des modèles estimés, le coefficient de l'échelle de pauvreté n'est significatif. Le soutien accordé par les pauvres à la démocratie est tout aussi massif que celui de l'ensemble de la population.

Parallèlement, l'influence positive du niveau d'éducation et du degré d'information (caractérisé par le suivi régulier des informations) sur l'adhésion à la libéralisation économique est établie dans la majorité des pays. Ce résultat conforte la thèse du rôle de l'instruction pour favoriser l'adhésion aux réformes. Mais la thèse expliquant la position des pauvres essentiellement par une moindre capacité à mesurer les enjeux de la libéralisation, compte tenu de leur faible instruction, est invalidée. La faiblesse du niveau d'éducation ou d'information des pauvres ne suffit pas à expliquer leur opposition à l'économie de marché. A niveau d'éducation et d'information donné, les plus démunis expriment de plus fortes attentes à l'égard de l'État et s'opposent à son désengagement.

De manière générale, dans la grande majorité des pays étudiés, l'État est jugé plus apte à garantir l'objectif d'équité que le marché. Ainsi, conformément à ce que l'on pouvait attendre, ceux qui dénoncent les inégalités comme une forme d'injustice et réclament leur élimination manifestent leur attachement à l'État et des réticences à l'égard de la libéralisation. A contrario, on aurait pu prévoir une préconisation de la libéralisation économique par ceux qui revendiquent une « reconnaissance selon les mérites ». Si c'est effectivement le cas pour la Côte d'Ivoire, cette thèse n'est pas vérifiée pour les autres pays. C'est la démocratisation, et non la libéralisation, qui apparaît comme le meilleur moyen de faire respecter ce principe de justice lié au mérite. Ce constat s'explique par le fait que les régimes autoritaires ont tendance à favoriser les groupes proches du pouvoir indépendamment de leurs performances. Enfin, lorsqu'on explore plus globalement les facteurs structurant les opinions, on note une corrélation entre la confiance à l'égard de l'État et l'adhésion aux principes de la démocratie. Une opinion négative sur le fonctionnement actuel des institutions étatiques conduit ainsi à affaiblir le soutien à la démocratie.

D'ailleurs, dans quasiment tous les pays – Dakar faisant une fois de plus exception – les individus qui mettent en avant leur appartenance ethnique, au détriment du sentiment national, sont plus critiques en affichant notamment une méfiance vis-à-vis de l'État, et ils se classent parmi les anti-démocrates. Le repli ethnique est donc lié à une absence de confiance à l'égard des institutions publiques nationales. La causalité peut jouer dans les deux sens : d'un côté, ceux qui font primer leur identité ethnique sont naturellement amenés à se méfier des institutions qui sont censées veiller avant tout aux intérêts de la nation ; de l'autre, la perte de confiance vis-à-vis de l'État peut conduire au développement de logiques communautaires.

Dans l'ensemble, les exclus de la vie politique et les victimes des dysfonctionnements des institutions (corruption, délai dans les démarches administratives, violence, dégradation du niveau de vie) accordent moins de confiance à l'État et affichent une moindre prédisposition à adhérer à l'« idéal démocratique ». Ces résultats tendent à conforter la thèse « instrumentale » selon laquelle la persistance de conditions de vie difficiles risque de réduire le soutien au processus de démocratisation. Mais ils montrent surtout que le fait d'instaurer les conditions de la démocratie (élections, liberté d'expression, égalité devant la loi, etc.) ne suffit pas si les institutions chargées de veiller à leur application ne sont pas efficaces et dignes de confiance.

### **Conclusion**

Une importance croissante est accordée à la gouvernance et à la démocratie dans les stratégies de développement. La participation de la population, en particulier celle des pauvres, à l'élaboration des décisions politiques et économiques est considérée comme un des éléments-clefs pour favoriser l'efficacité des politiques mises en œuvre. Pourtant, les connaissances sur le point de vue des pauvres sont encore limitées dans les pays concernés. Cette étude

---

<sup>5</sup> Afin de tester en parallèle l'hypothèse selon laquelle l'économie de marché et la démocratie vont de pair, nous avons choisi d'adopter des modèles de régression à équations simultanées. Ce type d'estimation permet de vérifier si certaines caractéristiques des individus, en particulier celles non identifiées (les inobservables), jouent conjointement sur les points de vue sur les systèmes politique et économique ou si les opinions sur les deux options se construisent de façon indépendante.

témoigne de l'intérêt de la disponibilité d'informations détaillées sur l'opinion de la population suivant leurs caractéristiques économiques et socio-démographiques.

L'analyse montre que les pauvres se caractérisent par de fortes réticences vis-à-vis de la libéralisation économique. En revanche, leur adhésion à la démocratie est aussi massive que celle de l'ensemble de leurs concitoyens. Ces résultats sont robustes puisqu'on les retrouve pour plusieurs pays d'Afrique dont les contextes économiques et politiques diffèrent sensiblement.

Par ailleurs, on démontre que l'attitude des pauvres ne s'explique pas uniquement par leur faible niveau d'instruction ou d'information. Leur opposition à la libéralisation traduit une appréciation positive du rôle que joue ou peut jouer l'État en faveur des plus pauvres, malgré les déficiences des institutions étatiques. Comme les pauvres expriment autant que le reste de la population leur aspiration à la démocratie, leur point de vue ne peut s'interpréter comme une appréhension de la nouveauté ou du changement, ni comme une aversion contre les risques induits par un accroissement des marges de liberté individuelle. Finalement, la thèse selon laquelle les plus défavorisés ont besoin d'un État qui les protège et prend mieux en compte leurs intérêts peut être confortée et soutenue à partir de deux arguments qui découlent de l'analyse :

- d'une part, l'État – et non le marché – est jugé plus apte à garantir l'objectif d'équité. L'existence de conflits d'intérêt au sein de la population, en particulier entre les riches et les plus démunis, ne peut se résoudre que par la médiation d'institutions qui visent l'intérêt du plus grand nombre ;

- d'autre part, le processus de démocratisation, auquel les pauvres adhèrent, n'est pas compatible avec un affaiblissement de l'État. La démocratie n'est effective que si des institutions dignes de confiance veillent à l'application de ses principes de base (en particulier l'égalité devant la loi et la participation de tous les citoyens). La consolidation de la démocratie ne peut se faire sans un État capable d'assurer le fonctionnement efficace des institutions.

## Références bibliographiques

- Banque mondiale (2001), *Rapport sur le développement dans le monde 2000/01: combattre la pauvreté*, Editions Eska, Paris (version anglaise publiée en 2000 par Oxford University Press, New York).
- Bhagwati J.N. (2002), "Democracy and Development: Cruel Dilemma or Symbiotic Relationship?" *Review of Development Economics*, 6(2), pp.151-162.
- Bratton M., R. Mattes (2003), "Support for Economic Reform? Popular Attitudes in Southern Africa", *World Development* Vol.31, No.2, pp.303-323.
- Dalton R.J., N.T. Ong (2003), "Authority Orientations and Democratic Attitudes in East Asia: A Test of the "Asian Values" Hypothesis", Centre for the Study of Democracy, University of California, Irvine ([www.democ.uci.edu](http://www.democ.uci.edu)).
- Elster, J. (1993), "The necessity and impossibility of simultaneous economic and political reform", in D. Greenberg (ed.), *Constitutional democracy: Transitions in the contemporary world*, pp. 268-279, New York: Oxford University Press.
- Feng, Y. (2003), *Democracy, Governance, and Economic Performance. Theory and Evidence*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Graham C., S. Sukhtankar (2002), "Is Economic Crisis Reducing Support for Markets and Democracy in Latin America? Some evidence from Economics of Happiness", Center on Social and Economic Dynamics Working Paper Series, The Brookings Institution.
- Harrison L., S. Huntington (eds.) (2000), *Culture matters: How values shape human progress*, New York: Basic Books.
- Inglehart R. (1997), *Modernization and Postmodernization. Cultural, economic and political change in 43 societies*, Princeton University Press, Princeton, 453p.
- Przeworski A., M. Alvarez, J.A. Cheibub, F. Limongi (2000), *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Razafindrakoto M., F. Roubaud (2002), "Pensent-ils différemment ? La voix des pauvres à travers les enquêtes statistiques", in J.-P. Cling, Razafindrakoto M., Roubaud F., (dir.), *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Economica, Paris, pp.139-161.
- Richard J.L. (2000) : "Les valeurs économiques : entre libéralisme et interventionnisme", in Bréchon P., Laurent A., Perrineau P. (dir.), *Les cultures politiques des français*, Presse de Sciences Po, Paris, pp. 91-110.
- Varshney A. (1999) "Democracy and Poverty", Paper for the Conference on World Development Report 2000, organized by the U.K. Department for International Development and the Institute of Development Studies, Sussex, August 15-16.
- Walton J., D. Seddon (1994), *Free Markets and Food Riots: The politics of global adjustment*. London: Blackwell.
- Webb S.B., S. Haggard (1994), *Voting for Reform: Democracy, Political Liberalization, and Economic Adjustment*, Oxford University Press, World Bank, July.