



REPUBLIQUE DU MALI

Un Peuple - Un But - Une Foi

MINISTRE DU PLAN ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE
DIRECTION NATIONALE DE LA STATISTIQUE ET DE L'INFORMATIQUE
(DNSI) - B.P. : 12 - TEL. : (223) 222 24 55 / 222 48 73

GOUVERNANCE, DEMOCRATIE ET LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

Le point de vue de la population de l'agglomération de Bamako
Enquêtes 1-2-3. Premiers résultats

Bamako 2005

Mahmoud Ali SAKO, DNSI-Mali
Mireille RAZAFINDRAKOTO, IRD, DIAL-France
François ROUBAUD, IRD, DIAL-France



DNSI



SOMMAIRE

<i>Avant-propos</i>	6
<i>Résumé</i>	8
<i>Introduction</i>	14
1. Les objectifs	14
2. Méthodologie, dispositif d'enquêtes et données	15
3. Le contexte : gouvernance, démocratie et lutte contre la pauvreté au Mali	17
 <i>I.- Les multiples dimensions de la pauvreté</i>	 19
1. Le concept de pauvreté	19
2. La pauvreté suivant des critères objectifs	20
3. La pauvreté subjective : des indicateurs basés sur les perceptions qualitatives	26
4. Les politiques de lutte contre la pauvreté	35
5. Les liens entre les différentes dimensions de la pauvreté	36
 <i>II.- Gouvernance</i>	 38
1. Des indicateurs subjectifs : la perception des usagers	38
2. Des indicateurs objectifs : corruption et absentéisme dans l'administration	43
3. La réforme de l'administration	45
4. Le rôle de l'Etat	47
 <i>III.- Démocratie</i>	 50
1. Adhésion aux principes démocratiques	50
2. Fonctionnement de la démocratie	54
3. Les Bamakois et la politique : participation, politisation et orientation politique	58
 <i>IV.- Gouvernance, démocratie et lutte contre la pauvreté : une mise en perspective de long terme</i>	 68
1. Les causes du sous-développement	68
2. Les priorités du développement pour les années qui viennent	70
 <i>Bibliographie</i>	 73
<i>Méthodologie</i>	74

INDEX DES TABLEAUX

Tableau P-1. La notion de pauvreté suivant le niveau de revenu	20
Tableau P-2. Conditions de logement et patrimoine selon le niveau de revenu	21
Tableau P-3. Niveau d'éducation selon le niveau de revenu	23
Tableau P-4. Caractéristique de l'insertion sociale suivant le niveau de revenu	24
Tableau P-5. Caractéristique de l'insertion sociale suivant le sexe du chef de ménage	25
Tableau P-6. Insécurité suivant le niveau de revenu	25
Tableau P-7. Evaluation du bien-être subjectif du ménage selon le niveau de revenu	27
Tableau P-8. Les besoins vitaux d'après la population selon le quartile de revenu	29
Tableau P-9. Les besoins non satisfaits suivant le quartile de revenu	31
Tableau P-10. Cumul des besoins « pas du tout satisfaits » ou « non satisfaits » suivant le quartile de revenu	32
Tableau P-11. La pauvreté relative selon le niveau de revenu	32
Tableau P-12. La perception de la situation financière selon le niveau de revenu	33
Tableau P-13. Insécurité et vulnérabilité suivant le niveau de revenu	34
Tableau P-14. Opinion sur les politiques et participation suivant le niveau de revenu	35
Tableau P-15. Corrélation entre les différents indicateurs objectifs	37
Tableau G-1. Perception des principaux problèmes dans l'administration	42
Tableau G-2. Incidence et coût de la corruption suivant le niveau de revenu	44
Tableau G-3. Absentéisme des fonctionnaires suivant le niveau de revenu	45
Tableau G-4. Des mesures pour une meilleure efficacité de l'administration suivant le niveau de revenu	45
Tableau G-5. Le poids des agents publics dans l'économie : emploi et rémunération	46
Tableau G-6. Système d'enseignement et recouvrement des coûts dans les secteurs sociaux	49
Tableau D-1. Appréciation des différentes formes de régimes politiques suivant le niveau de revenu	52
Tableau D-2. Les faiblesses de la démocratie suivant le niveau de revenu	53
Tableau D-3. Le sens de la démocratie pour les Bamakois suivant le niveau de revenu	54

Tableau D-4. Rôle de la classe politique et respect des droits de l'homme suivant le niveau de revenu	57
Tableau D-5. Evolution de la démocratie depuis le début des années 1990 par sexe et niveau de revenu	58
Tableau D-6. Participation électorale et raisons de l'abstention suivant le niveau de revenu	60
Tableau D-7. Autres formes de participation politique (actions protestataires et adhésion à un parti) suivant le niveau de revenu	61
Tableau D-8. La politisation des Bamakois suivant le niveau de revenu	63
Tableau D-9. Connaissance et position sur l'axe <i>Gauche-Droite</i> suivant le niveau de revenu	66
Tableau D-10. Les grandes orientations économiques suivant le positionnement <i>Gauche-Droite</i>	67
Tableau PE-1. Les principales entraves au développement suivant le sexe et le niveau de revenu	69
Tableau PE-2. Les priorités de développement pour les 10 prochaines années suivant le genre et le niveau de revenu	71

INDEX DES GRAPHIQUES

Graphique P-1. Appréciation du bien être subjectif du ménage selon le sexe du chef de ménage	28
Graphique G-1. Perception du fonctionnement de l'administration selon le genre	39
Graphique G-2A. Indices de confiance dans les institutions publiques	39
Graphique G-2B. Indices de confiance dans différentes institutions publiques et privées	40
Graphique G-3A. Evolution de la perception du fonctionnement des services publics en 2001	41
Graphique G-3B. Evolution de la perception du fonctionnement du système public de santé suivant le niveau de revenu	41
Graphique G-4. Evolution de la perception de la corruption en 2001 (petite et grande corruption)	42
Graphique G-5. Libéralisme et économie administrée suivant le niveau de revenu	47
Graphique G-6. Privatisation des entreprises publiques suivant le niveau de revenu	48
Graphique D-1. Niveau d'adhésion à la démocratie selon le genre	51
Graphique D-2. Niveau d'adhésion à la démocratie suivant le niveau de revenu et d'éducation	51
Graphique D-3. Niveau d'adhésion à la démocratie	53
Graphique D-4. Perception du fonctionnement de la démocratie suivant le genre	55
Graphique D-5. Le respect des principes fondamentaux de la démocratie	56
Graphique D-6. Rôle de la classe politique et fonctionnement de la démocratie	57

Graphique D-7. Participation à l'élection présidentielle de 1997 suivant le genre	60
Graphique D-8. L'intérêt pour la politique des Bamakois suivant le genre	62
Graphique D-9. L'importance de la politique dans la vie des Bamakois	64
Graphique D-10. Connaissance et position sur l'échelle <i>Gauche-Droite</i> suivant le genre	65
Graphique PE-1. Les principales entraves au développement	68
Graphique PE-2. Les principales priorités de développement pour les 10 prochaines années	71

AVANT-PROPOS

Les résultats d'enquête présentés ici s'inscrivent dans un schéma d'études et de collaborations originales qui mérite d'être précisé.

La mise en évidence de l'influence des facteurs « extra-économiques » pour le suivi et l'évaluation des stratégies de développement.

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.

Le principe de greffe d'enquête : une méthodologie consolidée.

D'un point de vue méthodologique, il s'agit de proposer 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 dans ce cadre, et en prenant appui sur l'expérience acquise par le projet MADIO à Madagascar, que trois modules thématiques sur la « Gouvernance », la « Démocratie » et sur les « Multiples dimensions de la pauvreté » ont été conçus et greffés aux enquêtes 1-2-3 réalisées dans le cadre du projet PARSTAT de l'UEMOA. Le module « Multiples dimensions de la pauvreté », collecté en même temps que l'enquête-emploi (phase 1 de l'enquête 1-2-3) en 2001, porte sur un échantillon représentatif de 2 409 ménages tandis qu'un échantillon de 4 482 Bamakois 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.

Face au succès de l'opération, tant du point de vue méthodologique (la gouvernance et la démocratie peuvent être mesurées de façon fiable), analytique (les résultats peuvent servir à éclairer les politiques publiques), que de la demande nationale (la conférence publique organisée à Bamako en juin 2004 par l'IRD/DIAL et le projet Metagora a montré l'immense intérêt suscité par les résultats de l'enquête auprès des institutions publiques et du grand public), l'expérience mérite d'être reconduite. D'ailleurs, des comparaisons régionales sont déjà possibles puisque les trois modules de l'enquête 1-2-3 ont été réalisés, en plus du Mali, dans six autres métropoles des pays de l'UEMOA (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Niger, Sénégal et Togo), à Madagascar, ainsi que dans cinq pays latino américains (Bolivie, Colombie, Equateur, Pérou, Venezuela). Il est donc possible de comparer la situation malienne avec celle qui prévaut dans d'autres pays en développement, et par là d'en identifier les points faibles et les points forts. Gageons que ce succès débouchera sur l'intégration

pérenne de ce type d'enquêtes au sein du système national d'informations statistiques, tout particulièrement comme un des instruments de suivi du DSRP.

Une collaboration scientifique réussie et multiforme.

Signes évidents de la réussite de cette opération : la cohérence interne des résultats, l'appropriation de la méthode de conduite, de traitement et d'analyse d'une enquête portant sur la gouvernance, la démocratie et les multiples dimensions de la pauvreté. La DNSI a bénéficié au cours de cette opération de l'appui technique d'AFRISTAT et de DIAL, dont la collaboration technique a permis le renforcement des capacités techniques des cadres impliqués sur l'opération et d'améliorer la qualité des données. Nous tenons à adresser nos sincères remerciements aux experts **Prosper BACKINY**, **Mireille RAZAFINDRAKOTO**, **François ROUBAUD**.

La conduite des travaux de cette enquête a connu la participation de plusieurs cadres de la DNSI. Placée sous la coordination administrative de **Mme Sidibé Fatoumata DICKO**, puis de **M. Seydou Moussa TRAORE**, Directeurs Nationaux de la Statistique et de l'Informatique et de **M. Alikou DIARRA**, chef de la Division Comptabilité Nationale, la responsabilité technique des opérations a été confiée à **Mahmoud Ali SAKO**, comptable national, qui a mené de main de maître ce travail à son terme. Il a bénéficié de l'appui des cadres statisticiens et informaticiens de la DNSI pour la collecte, la supervision et l'exploitation des données. La publication des premiers résultats, objet de la présente contribution, a été rédigée par **Mahmoud Ali SAKO de la DNSI**, **Mireille RAZAFINDRAKOTO** et **François ROUBAUD de DIAL/IRD**. Ces premiers résultats annoncent une série d'autres publications spécifiques à partir des données de la présente enquête.

Remerciements.

Nous tenons à remercier l'Union Européenne, la Coopération Française et la Banque mondiale qui ont assuré le financement des différentes phases de cette opération (phases 1, phase 2, phase 3 et modules thématiques), ainsi qu'à DIAL pour la prise en charge de l'édition de la présente publication. Notre reconnaissance va également aux experts d'AFRISTAT et de DIAL qui nous ont appuyé pour la mener à bien.

Nous tenons également à féliciter l'équipe des enquêteurs et des superviseurs qui ont travaillé dans des conditions parfois difficiles, et surtout **l'ensemble des 2 500 ménages qui ont répondu à cette enquête**, notamment les plus démunis d'entre eux, qui ont accepté de distraire quelques moments de leur temps précieux, le plus souvent consacré à la recherche d'activités économiques susceptibles de leur procurer des conditions de vie décentes et dignes. Nous espérons que ces instants offerts gratuitement contribueront, à travers l'utilisation des résultats de ce travail, à œuvrer dans le sens de ces objectifs légitimes.

Seydou Moussa TRAORE
Directeur National de la DNSI

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 », 88% 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 Bamakois (85%) définit parallèlement la pauvreté en l'associant à des conditions matérielles d'existence difficiles. La faiblesse du capital humain et l'incapacité à influencer sur ses conditions sont également des caractéristiques soulignées respectivement par 82% et 79% des individus.

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 la vulnérabilité aux aléas et la marginalisation/exclusion.

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

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, 30% seulement sont raccordés au réseau de distribution d'eau (contre 48% pour le quartile des plus hauts revenus). Par ailleurs, **le nombre moyen de personnes par pièce varie presque du simple au double passant de 1,3 à 2,2 du quartile le plus riche au plus pauvre**. La promiscuité est ainsi très 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 3,1 à 7 du quartile le plus pauvre à celui le plus riche**. Du point de vue de l'intégration sociale, la différence est marquée 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 56% et 49% 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 qu'il s'agit d'un luxe réservé à une minorité (37 % seulement des individus). **Ils ne sont que 26% dans le quartile des plus pauvres monétairement à déclarer suivre régulièrement les informations (contre 49% 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 recoupent 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, **le logement, l'accès à l'eau et aux services de santé se révèlent être les plus problématiques. Au total, respectivement 32%, 31% et 31% sont globalement insatisfaits dans ces domaines (respectivement 40%, 39% et 39% chez le quartile des plus démunis monétairement).** Plus globalement, 10% des ménages sont loin du seuil minimum selon leur propre estimation pour une vie décente concernant au moins trois aspects de leur quotidien. 28% manifestent leur insatisfaction (entière ou relative) pour 6 types de besoins ou plus. Enfin, **25% seulement des individus échappent à toute forme d'insatisfaction (35% pour le quartile des riches et 17% pour le quartile des plus démunis en termes de revenu).**

La perception de la situation financière : l'ampleur de la pauvreté dans la capitale malienne ne fait aucun doute avec le constat d'un endettement inévitable pour 24% des ménages s'ils veulent assurer un minimum pour leur quotidien. Ils sont 36% dans ce cas dans le quartile des plus faibles revenus. Parallèlement, il s'avère que **93% 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 55% pour l'ensemble de la population.**

La perception de la vulnérabilité : Un tiers des individus 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 44% pour le quartile des plus démunis. Même pour le quartile le plus riche, plus d'un individu sur cinq (21%) estime que la stabilité de ses revenus n'est pas assurée.

Les inégalités sont plutôt faiblement ressenties

Pour la capitale malienne, il s'avère que 16% seulement des individus estiment faire partie du quintile des plus pauvres. Cette proportion atteint 21% parmi ceux du quartile des plus démunis du point de vue monétaire. En fait, une grande partie de la population de Bamako (40%) pense qu'elle se situe dans la frange des moyennement pauvres. 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 six 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 (7%). Au total, environ 53% des Bamakois s'estiment plus ou moins satisfaits en termes de bien-être. On peut adjoindre à ce groupe les 21% d'individus qui expriment une relative satisfaction tout en soulignant que leurs ménages ne sont pas à l'abri des difficultés. Il reste **26% qui déclarent vivre difficilement et qui sont ainsi à classer dans la catégorie des pauvres.** Près d'un tiers dans le quartile des plus faibles revenus mettent en exergue la grande précarité de leurs conditions. Il convient toutefois de noter que deux tiers des ménages 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 86% 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 œuvre en termes de lutte contre la pauvreté, **le bilan est assez mitigé. 68% estiment que ces dernières donnent quelques résultats. Mais ils ne sont que 18% 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 mitigée dans les institutions publiques...

Le jugement des Bamakois sur le fonctionnement de l'administration publique est très mitigé. En 2001, 52% la jugeaient efficace, contre 48% qui émettaient un avis contraire. La conséquence directe de cette opinion favorable est le niveau de confiance plutôt moyen que la population accorde aux institutions publiques. **Prise globalement, un peu plus de la moitié des Bamakois (56%) font confiance à l'administration (en général) dans l'accomplissement de sa mission.** Cependant, cet indice global est une moyenne qui cache de fortes disparités suivant le type d'administrations. **Parmi les sept administrations considérées, l'armée est la mieux perçue, 77% des citoyens se montrant satisfaits de ses prestations.** Les services de santé le système de sécurité sociale comptent également près de 60% de satisfaits. Avec 55%, la police se situe à la moyenne des différents services. L'administration fiscale et le système judiciaire sont pointés du doigt, puisque plus de la moitié de la population ne leur font pas confiance (53% et 54% respectivement). Enfin avec 35% de satisfaits, **le système d'enseignement public est en ligne de mire pour ses mauvaises performances.** Le niveau de confiance dans l'administration publique peut être mis en regard d'autres types d'institutions. Cette comparaison est à l'avantage des secondes. Ainsi, les médias arrivent de loin en tête (77%), suivis des grandes entreprises (68%), des syndicats (65%) et même de l'Assemblée nationale (60%) ; l'administration arrivant bonne dernière.

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

34% des Bamakois sont convaincus que l'administration en général fonctionne mieux en 2001 que l'année précédente, soit à peine plus que ceux qui pensent le contraire (26%). Le bilan global permet de dresser la hiérarchie de la dynamique des différentes administrations. Avec un solde d'opinion de +54 points, le secteur des infrastructures urbaines apparaît comme le domaine qui a enregistré la plus forte amélioration. Suivent la sécurité publique et le système de santé (+17 points), ainsi que l'administration en général (+8 points). Avec un solde de -47 points, le système public d'enseignement est le plus mal noté et apparaît comme un cas exceptionnel. Si toutes les catégories de population partagent la même vision de la situation, les pauvres se montrent un peu plus pessimistes. L'analyse de la perception de l'évolution de la corruption confirme ce diagnostic plutôt négatif des Bamakois à l'égard de leur administration. Ainsi en 2001, ils affirment majoritairement que la corruption sous toutes ses formes (petite corruption ou corruption au sommet de l'Etat) est en hausse : près de 50% considèrent qu'elle s'est répandue.

... et de la persistance de problèmes structurels

Le jugement des Bamakois sur les problèmes structurels de l'administration est sans concession. 90% sont convaincus qu'elle souffre de corruption, 80% dénoncent la politisation de l'administration et 78% l'absentéisme des fonctionnaires. Si l'on ajoute que 70% 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 66% à considérer que la réglementation en vigueur est inadaptée au contexte malien.

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**. 10% des Bamakois ont été directement victimes de la corruption des fonctionnaires en 2001. Les fonctionnaires ne sont pas épargnés par ce phénomène. Avec 11%, 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 tiers, 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 16%, ce qui signifie que parmi ceux qui ont eu des relations avec l'administration au cours de l'année, plus d'un Bamakois sur six 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 indécents, contre 0,1% pour le quartile le plus riche. Pour les ménages touchés, ces proportions s'élèvent même à 4,1% et 0,5% respectivement.

En second lieu, **l'absentéisme affecte fortement la productivité des services publics**. Plus de quatre administrés sur dix (43%) n'ont pas trouvé les fonctionnaires à leur poste au moment où ils avaient besoin d'eux. Le nombre de retours moyen est de 4,7 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. 90% de Bamakois sont favorables à la mise en place d'un système de rémunération lié au mérite et à la performance. 84% 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 plus des deux tiers des Bamakois (68%).

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 -57 points, on trouve sept fois plus de Bamakois pour se plaindre de la sous-administration du

pays (pas assez de fonctionnaires) que de concitoyens qui partagent l'opinion inverse. De plus, ils dénoncent encore plus massivement la sous-rémunération des salariés de l'Etat (solde d'opinion de -67 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 semble avoir la faveur du public. A choisir entre deux systèmes bien tranchés, les Bamakois sont très partagés. Une grosse moitié (56%) prône la libéralisation de l'économie, l'autre moitié 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 majorité (60%) considère néanmoins que l'Etat doit jouer un rôle majeur dans la sphère économique**, contre 40% 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 la différence d'autres pays africains, les idéologies économiques varient peu d'une couche sociale à l'autre. Cependant, **les plus pauvres se montrent plus attachés à l'interventionnisme de l'Etat dans la sphère économique**. Ce trait général en termes de grands principes se retrouve au niveau des politiques sectorielles : 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. Le « besoin d'Etat » fortement exprimé 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 forte de toutes les couches sociales aux principes démocratiques

Quand on les interroge sur leur degré d'adhésion à la démocratie, plus de trois Bamakois sur quatre (76%) se prononcent pour ce type de régime politique. Près d'un tiers (30%) se déclare « *très favorables à la démocratie* », tandis que 45% sont « *plutôt favorables à la démocratie* ». Il reste donc moins d'un quart pour émettre un avis négatif sur la démocratie. Et encore, ce jugement n'est pas définitivement hostile puisque 13% ne sont « *plutôt pas favorables* » à ce système. Finalement, à peine 12% des Bamakois rejettent la démocratie sans ambiguïté. Non seulement le soutien à la démocratie en général est largement dominant, mais ce type de système politique est 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 Bamakois (armée, homme fort, gouvernement d'experts) : ils ont tous été mis en minorité. Il faut cependant noter qu'une forte minorité de Bamakois ne verrait pas d'un mauvais oeil un pouvoir militaire (26%) ou autoritaire (35%), alors que près de la moitié (47%) accepterait une mise sous tutelle au profit d'un pouvoir « technocratique ».

Toutes les catégories de population approuvent majoritairement la démocratie. Quelle que soit la variable socio-démographique considérée, la démocratie recueille toujours plus de 70% 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 Bamakois. Le résultat est sans équivoque : **l'idée que se font les Bamakois 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 Mali comme au Nord.** Des six caractéristiques retenues, toutes sont considérées essentielles par près de neuf Bamakois sur dix. Arrivent en tête le respect de « *la liberté d'expression et de la presse* » et de « *la liberté politique (choix de son parti)* » jugé fondamental par plus de 90% des habitants de la capitale. Viennent ensuite « *la liberté de culte* » (89%), « *la liberté de voyager* » (88%), l'organisation « *d'élections libres et transparentes* » et « *l'égalité devant la loi* » (87%). Si on agrège l'ensemble des six caractéristiques, 73% des Bamakois 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 Bamakois sur son fonctionnement réel au Mali est plus nuancé**. En effet, ils ne sont plus que 13% à considérer que la démocratie fonctionne très bien. Le bilan n'est cependant pas totalement négatif, puisqu'en ajoutant les 43% qui déclarent qu'elle fonctionne plutôt bien, c'est un peu plus de la moitié des Bamakois qui est globalement satisfaite de la manière dont les principes démocratiques sont mis en œuvre dans le pays. D'ailleurs, à l'autre extrémité du spectre, il se trouve tout de même 18% qui 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 6 propriétés proposées, la « *liberté de religion* » ne semble pas poser de problèmes majeurs, puisque 91% des Bamakois sont convaincus qu'elle est respectée. Le diagnostic est un peu moins satisfaisant en matière de « *la liberté de voyager* » et de « *libertés politiques* », dont respectivement 84% et 79% affirment qu'elles sont respectées. La situation va en s'aggravant avec « *la liberté d'expression* », dont 38% dénoncent les violations. En fait, **le problème le plus grave est selon la population le non-respect de la « transparence et la liberté des élections » et de « l'égalité devant la loi »** : 64% des citoyens pour la première et 74% pour la seconde pensent qu'elles ne sont effectivement pas assurées.

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 Bamakois sur leur classe politique, dans son ensemble, est peu reluisante. **A peine 18% déclarent que les hommes politiques reflètent les préoccupations de la population**. Pour les 82% restants, ses membres 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 l'instar du jugement sévère porté sur la classe politique, seulement **53% des Bamakois ont une appréciation globalement positive du respect des droits de l'homme au Mali**. De sérieux progrès peuvent être apportés sur ce front, puisqu'à peine 13% sont pleinement satisfaits. Si la perception de l'ampleur des problèmes est aiguë, elle reste circonscrite : moins de 19% dénoncent une situation de non-respect généralisé.

Si on se place dans une perspective de plus long terme, **les Bamakois se montrent plutôt optimistes quant à l'évolution du fonctionnement de la démocratie au Mali**. 48% d'entre eux pensent que le Mali a progressé sur ce front depuis le début des années 1990, contre moins de 25% qui affirment le contraire ; pour les 27% restant il n'y a pas eu de changements notables. Avec +22 points, le solde d'opinion est donc globalement positif. Ce bilan favorable est partagé par toutes les couches de la population, femmes comme hommes, riches comme pauvres, même si ces derniers sont moins optimistes que les premiers.

Les Bamakois 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 1997 dans la capitale a été de 53%. Un tel taux n'est pas très élevé à l'aune des standards internationaux, ce qui pourrait constituer un signal d'alarme venant confirmer la santé fragile de la démocratie malienne mentionnée plus haut. D'ailleurs d'autres indicateurs convergent dans ce sens. 15% du corps électoral potentiel n'était pas inscrit sur les listes, ce phénomène affectant au premier chef les pauvres. De plus, **ceux qui affirment que « voter ne sert jamais à rien » représentent plus de 40% des abstentionnistes**, soit 15% du corps électoral. Enfin, plus du tiers des abstentionnistes considère « *qu'aucun candidat ne représentait leurs aspirations* ». Malgré tout, **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 un Bamakois sur quatre 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. Par ailleurs, l'appartenance à un parti ou à une association politique, qui représente traditionnellement la forme la plus pérenne de participation politique ne varie pas suivant le niveau de revenu. Près du tiers des Bamakois sont membres d'une association, chez les pauvres comme chez les riches.

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 Bamakois se déclare intéressée par la politique : 11% sont « *très intéressés* » et 32% « *plutôt intéressés* ». Pour les autres, le désintérêt n'est en général pas total. Cependant, plus d'un Bamakois sur quatre (26%) affirme n'avoir « *aucun intérêt pour la politique* ». Les autres indicateurs de politisation retenus dans l'enquête viennent corroborer les résultats précédents. Ainsi, 54% des Bamakois déclarent parler souvent de politique avec leurs proches (famille, amis,

relations), tandis que 60% considèrent que la politique est une composante importante de la vie en général. A l'instar de certaines formes de participation politique, la politisation est une fonction croissante du revenu et du 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 Bamakois. 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 17% des adultes de la capitale considèrent que « *la politique n'a aucune importance* » dans leur vie, alors que seulement 6% affichent la même indifférence vis-à-vis des loisirs, et moins de 1% pour les autres domaines de la vie. La politique n'apparaît donc pas comme une priorité, ni même comme un champ central dans la vie.

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 Mali 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 Mali**, « *la mauvaise gestion des dirigeants du pays* » est de très loin la plus citée, puisqu'elle est dénoncée par **83% de la population**. « *La mentalité et les comportements de la population* » arrive en deuxième position : 73% des Bamakois lui imputent une part de responsabilité dans la pauvreté du pays. Vient ensuite « *la faiblesse des ressources naturelles du pays* », invoquée par 70% des citoyens. Enfin, « *le poids du passé (histoire coloniale, etc.)* » et « *les interventions étrangères (bailleurs de fonds, firmes multinationales)* », ne recueillent respectivement que 56% et 51% des suffrages. En mettant l'accent sur les facteurs internes plutôt que sur les causes externes, les Bamakois, 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 56% et 32%. Les deux autres options considérées, très minoritaires, apparaissent loin derrière. A peine 9% affirment que la première priorité devrait être d'« *accroître la participation des citoyens aux décisions du gouvernement* », tandis que 3% 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 !

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 œuvre sur le terrain par la DNSI. Fondée sur le principe de la greffe d'enquêtes, l'*enquête 1-2-3* est constituée d'un dispositif de base de trois enquêtes emboîtées : une enquête sur l'emploi, le chômage et les conditions d'activités des ménages (phase 1 : enquête emploi) qui a pour vocation à être réalisée avec une périodicité annuelle si des moyens suffisants étaient mis à la disposition de l'institut ; une enquête sur les unités de production informelles (phase 2) et une enquête sur la consommation (phase 3). Les phases 2 et 3 qui sont plus complexes et concernent les structures ont une périodicité supra annuelle.

A cette architecture de base viennent s'ajouter des opérations statistiques spécifiques, correspondant à des modules thématiques. Ainsi, des modules standards sur trois thèmes (les *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 le Mali, 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 DNSI 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 malienne afin de mieux éclairer les politiques.

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 2001 à la fiche ménage de l'enquête sur l'emploi (phase 1) à Bamako. 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.

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 (« *Participatory Poverty Assessment* » ou PPA). 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 World Bank Institute (WBI) qui sert de base aux indicateurs de gouvernance retenue par cette institution (Kaufmann, Kray, Zoido-Lobaton, 1999).

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

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

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

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

La République du Mali a connu trois textes constitutionnels de 1960 à maintenant. Après son accession à l'Indépendance le 22 septembre 1960, le pays mettra en place un régime à parti unique d'obédience socialiste. L'Union Soudanaise du Rassemblement Démocratique Africain (US-RDA) qui a conduit notre pays à l'indépendance, combattrait et interdirait les autres partis politiques. Ce premier régime dirigé par le Président Modibo KEITA a permis la mise en place des premiers fondements socioéconomiques de la Nation. Malgré les acquis

économiques de cette époque, la première république du Mali s'est vue confronter aux difficultés récurrentes d'approvisionnement des populations en denrées de premières nécessités et aux contraintes de gestion d'une monnaie nationale. A ces difficultés, il faut ajouter des violations permanentes des droits de l'homme exercées par une milice populaire (police politique) zélée et sans formation de base et le manque de cadres techniques suffisants pour diriger tous les sphères de la nation. L'exacerbation du climat social finira par favoriser l'avènement du premier coup d'Etat militaire en novembre 1968.

La junte militaire qui s'installa au pouvoir en fin 1968 et qui devait assurer le pouvoir exécutif de façon temporaire (2 ans) se mua en régime politique. Ce fut l'avènement de la deuxième république bâtit sur le socle d'un autre parti unique, l'Union Démocratique du Peuple Malien (UDPM). Ce parti, avec à sa tête le président Moussa TRAORE, règnera finalement pendant 23 ans. Malgré les nombreuses mutations, le copinage et le clientélisme prendront vite le pas sur la gestion saine et transparente de l'économie. C'est la période de privatisation des entreprises publiques, de l'ajustement structurel avec les institutions de Breton Woods et des mesures économiques d'austérité. C'est aussi la période de paupérisation de la population où le fossé entre riches et pauvres se creuse de plus en plus. Après la conférence de la Baule, les revendications pour l'ouverture politique s'affirment d'avantage et se généralisent. A ces revendications politiques se greffent les pressions des groupes sociaux, notamment le syndicat des travailleurs : Union des Travailleurs du Mali (UNTM) et celui de l'Union des Elèves et Etudiants du Mali (UNEEM). La conjugaison de ces revendications aboutira à la révolution marquée par les journées d'émeutes populaires qui se termineront par un deuxième coup d'Etat militaire en mars 1991. Les militaires arrivés au pouvoir, avec à leur tête le Général Amadou Toumani TOURE (ATT), partageront le pouvoir avec les représentants de tous les protagonistes de la révolution. La transition qui dura un an aboutira à l'avènement de la troisième république et à l'élection du Président Alpha Oumar KONARE. Le nouveau pouvoir démocratique confortera la crédibilité et l'audience internationale du Mali.

La présente enquête a été réalisée en 2001, à un an de la fin du deuxième mandat du Président Alpha Oumar KONARE. Le pays s'est progressivement doté du cadre et des mécanismes institutionnels d'une démocratie formelle. Que ce soit dans le domaine de la liberté d'association, d'expression et des médias ou en matière de processus électoral, le Mali jouit a priori d'une position relativement enviable. Il s'agit en particulier d'un des rares pays du continent à avoir effectué une double transition électorale (1992 et 2002) conformément aux textes constitutionnels proposés par la conférence nationale de 1991 et adoptés par referendum. Toutefois, les réformes politiques et institutionnelles n'ont pas véritablement permis d'assurer des progrès économiques remarquables et une distribution plus égalitaire de la richesse nationale. La corruption, l'injustice et le népotisme sont toujours présents. Dans le même temps, la pauvreté n'a pas connu d'évolution sensible. Celle-ci persiste et touche de façon plus aiguë en milieu rural. Dans ce contexte, l'évaluation de l'état de la gouvernance et de son évolution à travers les perceptions et les expériences vécues par les citoyens revêt un intérêt primordial. Dans quelle mesure ceux-ci accordent-ils leur confiance aux institutions publiques ? Subissent-ils directement les conséquences des dysfonctionnements de l'administration ? Leur jugement sur la transparence, la crédibilité et l'efficacité des politiques constituent des indicateurs sur la qualité de la gouvernance. Parallèlement, le degré d'adhésion de la population aux principes démocratiques, leur point de vue sur la manière dont ces derniers sont respectés donnent une idée des attentes et du chemin à parcourir. Sur ces différents points, l'analyse de la situation des pauvres, mise en regard de celles des autres catégories de la population donne un moyen d'évaluer la pertinence des politiques de lutte contre la pauvreté et fournit des pistes pour les améliorer.

I.- LES MULTIPLES DIMENSIONS DE LA PAUVRETE

Le caractère multidimensionnel de la pauvreté est aujourd'hui unanimement reconnu. Sous l'impulsion notamment d'Amartya Sen, la définition de la pauvreté, initialement basée sur le seul critère monétaire, a été progressivement étendue pour intégrer différents concepts tels que la pénurie des capacités ou *capabilities* (opportunités d'accès à l'éducation et à la santé par exemple), la vulnérabilité, l'exclusion, la dignité. Toutefois, l'approche monétaire de la pauvreté continue à prévaloir pour la mesure et le suivi de la pauvreté.

Partant du module sur les « multiples dimensions de la pauvreté » de l'enquête 1-2-3, nous explorons ici plusieurs 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 conjonction de deux veines analytiques : le bien-être subjectif (*subjective well-being and happiness*) d'un côté, et les perceptions qualitatives de la pauvreté de l'autre.

1. Le concept de pauvreté

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

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

Lorsqu'on interroge la population sur ce que signifie « être pauvre », la grande majorité des Bamakois (88%) reprenne 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. Ensuite, une proportion à peu près équivalente définit cette situation en l'associant à des conditions matérielles d'existence difficiles (85%) ou à la faiblesse du capital humain (en termes d'éducation et de santé ; 83%)

Pour 79% des habitants de la capitale, l'incapacité à influencer sur sa condition de vie caractérise également les pauvres. Enfin, un peu moins des trois quarts des Bamakois associent la notion de pauvreté au sentiment de vulnérabilité face aux aléas (73%) et à la marginalisation ou l'exclusion sociale (71%).

Si on cherche à identifier des facteurs qui discriminent les points de vue, plus les individus sont démunis (du point de vue monétaire) plus ils mettent en avant les différentes dimensions de la pauvreté. En effet, ils sont systématiquement plus nombreux parmi le quartile des revenus les plus faibles (comparé aux quartiles plus riches) à caractériser la pauvreté par diverses formes telles la faiblesse du niveau de consommation, celle du capital humain, la marginalisation/exclusion ainsi que la vulnérabilité.

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

% de ceux qui pensent que « être pauvre » signifie :	1 ^{er} quartile	2 ^e quartile	3 ^e quartile	4 ^e quartile	Total
Conditions matérielles difficiles	87,9	87,5	81,7	83,0	85,0
Niveau de conso < seuil minimum subsistance	91,4	92,0	83,8	85,5	88,2
Faible capital humain (santé/ éducation)	83,8	83,9	81,0	81,2	82,5
Incapacité à influer sur ses conditions	82,1	78,6	75,7	78,5	78,7
Vulnérabilité aux aléas	76,2	72,5	71,4	72,6	73,2
Marginalisation, exclusion sociale	74,0	68,7	72,8	69,6	71,2
Les six définitions	60,0	53,1	53,8	52,9	54,9
Aucune des définitions	2,7	1,1	3,6	3,6	2,7

Source : Enquête 1-2-3, module Multiples dimensions de la pauvreté, 2001, DNSI

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

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

2. La pauvreté suivant des critères objectifs

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

Ainsi, afin de pallier ces lacunes, un certain nombre de mesures de la pauvreté se fondent sur des critères objectifs non monétaires. Parmi ces derniers, on prendra en compte les conditions d'existence (disposition d'un logement salubre, accès aux services de base) ou la jouissance

d'un capital physique (patrimoine), humain (éducation) et social. De plus, comme les indicateurs portent sur des stocks, ils permettent d'appréhender la pauvreté chronique (par rapport à la pauvreté transitoire).

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

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

Les caractéristiques du logement et l'accès à des services de base tels l'eau et l'électricité font partie des critères objectifs les plus souvent retenus pour évaluer les conditions de vie des ménages. Ces critères sont mobilisés en particulier lorsqu'on ne dispose pas des variables monétaires (niveau de revenu ou de consommation) qui sont plus difficiles à collecter. En fait, sachant que pour la grande majorité de la population (85%), la pauvreté se caractérise par des conditions matérielles d'existence difficiles, considérer les conditions de logement et la possession d'un certain nombre d'éléments de confort se justifie pleinement pour identifier les pauvres. D'ailleurs, on verra également par la suite que « disposer d'un logement décent » et « avoir accès à l'eau » figurent parmi les besoins estimés comme vitaux par les Bamakois.

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

% de ceux qui ont :	1 ^{er} quartile	2 ^e quartile	3 ^e quartile	4 ^e quartile	Total
Conditions de logement					
Accès à l'électricité	28,3	31,8	43,5	60,0	40,9
Accès à l'eau (robinet intérieur ou extérieur)	30,2	29,0	39,1	48,2	37,7
WC avec chasse d'eau	19,5	23,3	24,5	39,3	26,7
Patrimoine					
Propriétaire de son logement	46,5	48,0	48,8	42,5	46,4
Dont propriétaire avec titre	27,7	28,4	27,6	26,9	27,7
Aucun élément de patrimoine *	14,6	9,3	6,2	4,5	8,7
Quatre éléments de patrimoine ou plus	19,7	23,1	35,2	48,7	31,7
Nombre de personnes par pièce en moyenne	2,2	2,2	1,8	1,3	1,9

Source : Enquête 1-2-3, module *Multiple dimensions de la pauvreté*, 2001, DNSI.

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

Il n'est pas surprenant de noter qu'à mesure que le niveau de revenu augmente, la probabilité d'avoir de meilleures conditions de logement s'accroît. Toutefois, le revenu ne suffit pas à expliquer les différences en termes d'accès aux services de base. Ces caractéristiques dépendent aussi du niveau de développement des infrastructures dans la ville. Ainsi, seulement 41% des ménages de la capitale sont connectés au réseau d'électricité, et 38% seulement ont un accès direct à l'eau avec un robinet (intérieur ou extérieur). Même pour les ménages du quartile le plus riche en termes de revenu, 40% n'ont pas l'électricité, et 52% d'entre eux n'ont pas l'eau courante. Pour le quartile le plus pauvre, seulement 28% ont accès à l'électricité, et 30% sont raccordés au réseau de distribution d'eau. La pauvreté dans l'agglomération de Bamako est très répandue lorsqu'on constate que moins de 30% dispose de toilettes avec une chasse d'eau, critère que l'on pourrait considérer comme minimum dans

les pays développés. Même chez ceux du quartile le plus riche, 60% des habitations en sont dépourvues.

Si on s'intéresse au patrimoine, 46% des ménages sont propriétaires de leur logement. Cette caractéristique n'est pas l'apanage des plus riches (en termes monétaires) puisque 47% des ménages du quartile le plus pauvre peuvent également s'en prévaloir (contre 43% seulement pour le quartile le plus élevé). Posséder un logement procure un sentiment de sécurité dans la mesure où le ménage se prémunit ainsi du risque de se retrouver sans abris. Toutefois, moins de 30% des ménages (aussi bien pour le quartile le plus pauvre que pour les plus riches) dispose d'un titre de propriété de leur logement, une garantie légale leur assurant une entière sécurité de ce point de vue.

Les situations sont particulièrement contrastées suivant le niveau de revenu lorsqu'on considère la taille du logement ou la possession d'un certain nombre d'éléments de confort (télévision, réfrigérateur, cuisinière, voiture, chaîne, téléphone, etc.). Ainsi, le nombre moyen de personnes par pièce varie presque du simple au double passant de 1,3 à 2,2 du quartile le plus riche au plus pauvre. La promiscuité est ainsi plus forte chez les plus démunis. Parallèlement, 20% seulement chez ces derniers disposent de quatre éléments de patrimoine ou plus (parmi ceux considérés lors de l'enquête), alors que le pourcentage correspondant est de 49% pour le quartile de revenu le plus élevé.

Les ménages dirigés par les femmes (qui représentent 10% de l'ensemble) se répartissent de façon assez uniforme dans les différents quartiles de revenu. Ils sont légèrement plus nombreux dans le quartile des plus démunis du point de vue monétaire (15%) : 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 (17% contre 9% pour l'ensemble). Mais ces ménages dont les chefs sont des femmes sont plus souvent propriétaires de leur maison (54% contre 46% des ménages dirigés par les hommes ; ils ont plus souvent accès à l'eau (40% contre 36%) et à l'électricité (43% contre 41%).

Le capital humain : le niveau d'éducation

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

En termes d'éducation, la situation dans la capitale malienne n'est pas très reluisante sachant que plus du quart des habitants de plus de 18 ans (28%) n'ont jamais été scolarisés, auxquels s'ajoutent 21% qui n'ont fréquenté que l'école coranique. Le nombre moyen d'années

d'études est de 4,5 ans, avec 37% seulement des adultes qui ont été au-delà du niveau primaire.

La durée de la scolarisation varie de manière importante suivant le niveau de revenu, sans que l'on puisse statuer à ce stade de l'analyse sur le sens de la causalité – la pauvreté monétaire pouvant constituer une contrainte empêchant la poursuite des études, mais le faible niveau d'éducation pouvant aussi limiter les possibilités d'accéder à des emplois mieux rémunérateurs. Ainsi, le nombre moyen d'années d'études varie du simple à plus du double du quartile le plus pauvre à celui le plus riche (passant de 3,1 à 7).

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

% de ceux qui ont le niveau	1 ^{er} quartile	2 ^e quartile	3 ^e quartile	4 ^e quartile	Total
non scolarisé	36,2	32,2	26,1	17,0	28,0
Ecole coranique	23,4	24,3	19,4	15,8	20,7
Primaire	15,2	16,4	16,6	11,3	15,0
Collège	12,7	12,2	14,4	16,0	13,8
Lycée	10,0	12,1	17,8	23,6	15,8
Supérieur	2,5	2,8	5,7	16,3	6,7
	100	100	100	100	100
Nb moyen d'années d'études	3,1	3,4	4,7	7,0	4,5
Score moyen de capital humain des ménages	0,15	0,17	0,24	0,35	0,23

Source : Enquête I-2-3, module *Multiplis dimensions de la pauvreté*, 2001, DNSI.

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'étude réussies au nombre d'années maximum que l'individu aurait pu atteindre compte tenu de son âge. Par exemple, pour un individu âgé de 18 ans, le maximum d'années d'études potentielles est de 12, l'âge théorique d'entrée à l'école étant de 6 ans. Pour les adultes de plus de 28 ans, le nombre maximum est de 22 ans, ce qui correspond au nombre d'années d'études pour atteindre le niveau universitaire le plus élevé (le doctorat). Le score pour un ménage est le nombre total d'années d'étude réussies des membres du ménage rapporté à la somme des années d'études potentielles qu'ils auraient pu atteindre. Pour les non scolarisés on a exclu les individus fréquentant l'école coranique.

Si on considère que le capital humain constitue un « moyen » et qu'un niveau élevé d'éducation est nécessaire pour accéder à un niveau de vie adéquat, la possibilité des plus pauvres du point de vue monétaire d'échapper à leurs situations apparaît limitée. Seulement un quart des individus du quartile des plus démunis ont fait des études au-delà du cycle primaire, alors que 56% des adultes ont eu cette opportunité dans le quartile le plus riche. A peine 13% ont atteint le lycée dans le premier groupe, contre presque 40% du quartile le plus élevé en termes de revenu.

L'insertion sociale

La pauvreté du point de vue de l'insertion sociale est un phénomène assez rarement considéré dans les études économiques. Pourtant les analyses sociologiques insistent sur le fait que la marginalisation ou l'exclusion conduit à développer une « culture de la pauvreté » dont il est difficile de sortir (persistance de la pauvreté). Il convient également de souligner que le capital social permet d'accéder à certains services, de saisir des opportunités ou d'influer sur des décisions susceptibles d'avoir un impact sur ses conditions de vie. Nous avons d'ailleurs pu voir plus haut que pour près de 80% des Bamakois, la pauvreté est liée à l'« incapacité à influencer sur ses conditions ».

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

l'appartenance à des associations ; l'existence et la diversité des types d'aide mobilisables ; et le niveau d'information.

Le niveau de marginalisation ou d'exclusion sociale semble plus prononcé pour ceux touchés par la pauvreté monétaire dans la capitale malienne. Si on considère le degré d'insertion dans les associations, au total, 50% des ménages n'appartiennent à aucune association, mais les pourcentages sont respectivement de 56% et 49% pour le premier et le dernier quartile. Ceux qui déclarent ne pouvoir compter sur aucun type d'aide en cas de difficultés représentent 21% de la population, ce qui est loin d'être négligeable, bien qu'il soit difficile de donner une appréciation objective sur l'importance ou la faiblesse de ce chiffre faute de référence. En tout cas, il convient de noter qu'ils sont près de 25% à être exclus de tout réseau d'aide et de soutien pour le quartile de revenu le plus faible (contre 19% pour les plus riches).

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

% de ceux qui :	1 ^{er} quartile	2 ^e quartile	3 ^e quartile	4 ^e quartile	Total
<i>Appartenance à une association</i>					
Aucun membre du ménage n'est dans une associat°	55,8	51,6	45,4	48,7	50,4
Le ménage fait partie de trois types d'associat° ou plus	8,9	12,9	14,2	12,8	12,2
<i>Diversité des types d'aide ou soutien</i>					
Ne peuvent compter sur aucun type d'aide	24,5	19,2	21,3	19,0	21,0
Peuvent compter sur au moins trois types d'aide	18,1	21,0	21,2	20,9	20,3
<i>Niveau d'information</i>					
Suivent les informations dont régulièrement	75,7 25,8	80,9 33,7	84,0 41,5	87,4 48,5	82,0 37,4

Source : Enquête 1-2-3, module Multiples dimensions de la pauvreté, 2001, DNSI.

Lorsqu'on s'intéresse à la diversité des types d'aide que les ménages peuvent solliciter, les différences suivant le niveau de revenu monétaire, sont moins marquées. Dans tous les cas, il convient de préciser que l'on ne dispose pas d'information sur l'importance (ou la qualité) de l'aide mobilisable. La diversité des soutiens possibles n'assure pas forcément la résolution du problème auquel le ménage est confronté (cela peut être le cas si le réseau d'entraide sollicité ne comprend que des ménages pauvres). D'autre part, si les ménages à faibles revenus ont la possibilité de recourir à différents types d'aide auxquels ils sont en fait dépendants, ce résultat ne peut s'interpréter positivement. Bénéficier de certaines formes d'aide réservées aux plus défavorisés peut même stigmatiser les individus et créer un sentiment d'exclusion par rapport au reste de la société¹.

Globalement, il s'avère que les critères considérés ici pour étudier la pauvreté du point de vue du capital social méritent une analyse plus approfondie dans le contexte de Bamako. En effet, il convient entre autres de s'interroger sur la faiblesse des liens associatifs (la moitié des bamakois n'appartenant à aucune association). Il faut par ailleurs pouvoir distinguer d'une part, ceux pour lesquels l'exclusion est subie et d'autre part ceux qui se retrouvent dans cette situation par choix pour manifester une volonté d'autonomie ou d'indépendance.

Pour compléter cette approche, une autre catégorie d'indicateur a été considérée pour évaluer l'intégration sociale d'un individu : le degré d'information au quotidien. Que ce soit une démarche volontaire ou la conséquence du manque de moyens ou de temps, ne pas suivre les informations reflète une certaine marginalisation. Ce phénomène touche 18% de l'ensemble

¹ On peut citer le cas des bénéficiaires des allocations chômage par exemple dans les pays développés. Dans le cas des pays pauvres comme le Mali, le souci de ne pas être identifié et classé parmi les plus démunis peut expliquer les réticences à accepter l'aide et le suivi proposé par certaines ONG.

de la population, mais surtout le pourcentage monte à 24% pour le quartile des plus pauvres en termes de revenu. Le suivi régulier des nouvelles constitue un moyen de s'instruire et d'enrichir son capital humain, mais c'est également une condition pour mieux s'insérer ou participer à la vie sociale et politique. Au vu des résultats, il s'agit d'un luxe réservé à une minorité puisqu'en moyenne 37% seulement des individus déclarent suivre régulièrement les informations, et ils ne sont que 26% dans le quartile des plus pauvres (contre 49% pour le quartile des plus riches).

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
Appartenance à une association			
Aucun membre du ménage n'est dans une associat°	49,6	57,1	50,4
Le ménage fait partie de trois types d'associat° ou plus	12,4	10,9	12,2
Diversité des types d'aide ou soutien			
Ne peuvent compter sur aucun type d'aide	20,9	22,2	21,0
Peuvent compter sur au moins trois types d'aide	20,1	22,2	20,3
Niveau d'information			
Suivent les informations	83,6	67,3	82,0
dont régulièrement	38,7	25,1	37,4

Source : Enquête 1-2-3, module *Multiplés dimensions de la pauvreté*, 2001, DNSI.

L'hypothèse selon laquelle les ménages dirigés par les femmes encourent plus souvent le risque de se trouver marginalisés est couramment postulée, sans que l'on puisse tester sa validité. L'analyse du cas de la capitale malienne confirme dans une certaine mesure cette présomption. En effet, 57% des ménages dont le chef est une femme ne sont membres d'aucune association (le pourcentage correspondant est de 50% pour l'ensemble). Parallèlement, 25% seulement d'entre eux suivent régulièrement les informations (contre 39% chez les ménages dirigés par les hommes).

La sécurité physique

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

Sans atteindre des niveaux particulièrement alarmants, la situation dans la capitale malienne peut être considérée comme préoccupante dans la mesure où 24% des ménages ont eu un de ses membres victimes d'un acte d'agression et 19% des individus enquêtés déclarent avoir été personnellement victimes au cours de l'année écoulée.

Tableau P-6
Insécurité suivant le quartile de revenu

%	1 ^{er} quartile	2 ^e quartile	3 ^e quartile	4 ^e quartile	Total
Insécurité					
Un membre du ménage a été victime de violence	21,9	23,5	26,0	25,6	24,2
Dont personnellement victime	17,9	17,2	20,3	20,6	19,0
Une personne du quartier a été victime de violence	27,4	27,1	27,5	26,5	27,1

Source : Enquête 1-2-3, module *Multiplés dimensions de la pauvreté*, 2001, DNSI.

La relation entre le niveau de revenu et l'insécurité n'est pas très évidente. Le quartile des plus bas revenus apparaît un peu moins souvent la cible des agressions (22% de victimes pour le premier quartile contre 26% pour le dernier). Toutefois, le niveau d'insécurité dans les quartiers où ils habitent est perçu comme aussi (voire plus) élevé que dans les quartiers des plus riches.

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

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

Comme précédemment, une attention particulière sera portée sur les éventuelles différences en termes de perceptions suivant le quartile de revenu, lorsque cela s'avère pertinent. Les différences peuvent aussi bien porter sur le niveau d'exigence (le seuil de référence) que sur les critères (type de besoins) pour définir l'état de privations.

Le bien-être subjectif

Une première approche de la pauvreté subjective consiste à s'intéresser à la perception globale de chaque individu du bien-être de son ménage. Les premières analyses sur le bien-être subjectif (ou « happiness ») datent des années soixante-dix, avec notamment les travaux pionniers de Easterlin. Ce thème est aujourd'hui au centre d'une nouvelle vague de recherche avec la jonction récente établie avec la notion de pauvreté – dorénavant considérée suivant son acception la plus large. Ce renouveau découle en particulier de la disponibilité de bases de données statistiques représentatives regroupant aussi bien des variables économiques standards (sur l'emploi, les revenus, la consommation, etc.) que des variables d'opinions concernant différents domaines de la vie des individus (satisfaction des besoins, sentiment d'exclusion, appréciation de l'environnement socio-politique, système de valeurs, etc.). Toutefois, la grande majorité des travaux empiriques existants portent sur les pays développés. Les rares analyses appliquées au cas des pays en développement, notamment pauvres, sont dans leur phase exploratoire.

Ainsi, l'enjeu est de taille, le but étant de caractériser la pauvreté subjective dans un pays pauvre comme le Mali. Même si on se focalise uniquement sur la question la plus usuelle s'intéressant à la relation entre le revenu et le bien-être subjectif, l'approche apporte un éclairage original et novateur sur la manière dont les individus perçoivent les conditions de vie de leurs ménages.

L'appréciation globale de la population du bien-être de leur ménage est assez mitigée. Ceux qui se sentent pleinement heureux de leur situation ne constituent qu'une minorité (7%). Au total, un peu plus de la moitié des Bamakois (53%) s'estiment plus ou moins satisfaits en termes de bien-être. On peut adjoindre à ce groupe les 21% d'individus qui expriment une

relative satisfaction tout en soulignant que leurs ménages ne sont pas à l'abri des difficultés. Il reste environ un quart (26%) qui déclare vivre difficilement et qui sont ainsi à classer dans la catégorie des pauvres. Bien que relativement élevée, l'incidence de la pauvreté subjective est moindre en comparaison avec les cas de Niamey et Ouagadougou où les pourcentages correspondants sont respectivement de 34% et 39%) .

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

% de ceux qui déclarent :	1 ^{er} quartile	2 ^e quartile	3 ^e quartile	4 ^e quartile	Total
Ça va bien	4,2	3,4	7,9	11,2	6,7
Ça va à peu près	37,0	45,1	48,8	54,5	46,4
Il faut faire attention	26,3	19,3	20,8	19,0	21,3
Vit difficilement	32,5	32,2	22,5	15,3	25,6
	100	100	100	100	100

Source : Enquête 1-2-3, module Multiples dimensions de la pauvreté, 2001, DNSI.

L'importance du revenu pour le bien-être est évidente dans la mesure où 41% expriment une satisfaction totale ou relative dans le quartile des plus faibles revenus contre 66% pour le quartile des plus riches. Un tiers des ménages du premier quartile met en exergue la grande précarité de leurs conditions. Il convient toutefois de noter que les deux autres tiers ne s'estiment pas pauvres selon l'approche subjective.

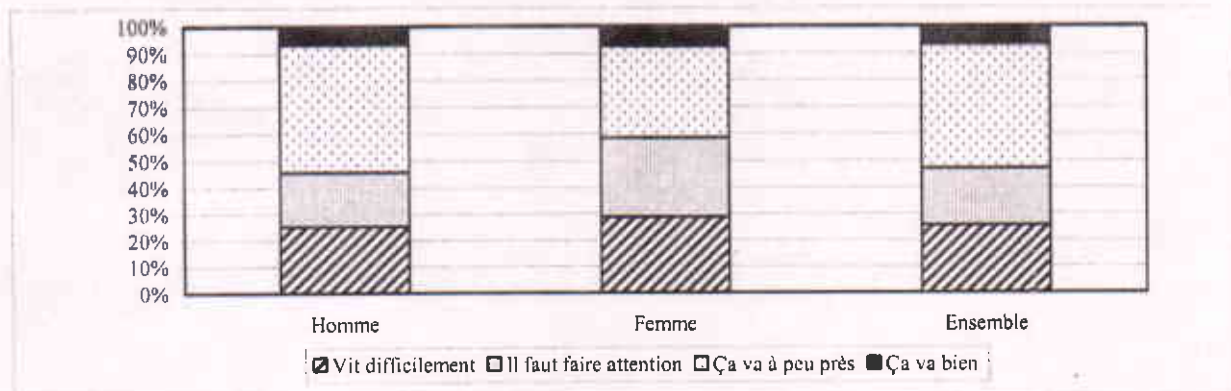
De manière générale, les conditions de vie sont loin d'être satisfaisantes dans la capitale malienne puisque, même chez le quartile des plus riches du point de vue monétaire, 15% déclarent éprouver des difficultés dans leur quotidien, auxquels s'ajoutent 19% qui ressentent une certaine vulnérabilité.

D'autres facteurs qui ne sont pas liés au revenu entrent en jeu dans l'évaluation du bien-être. En plus des caractéristiques propres aux ménages (santé, insertion, etc.), l'environnement global qui prévaut dans l'agglomération ou dans le pays (niveau de développement des infrastructures, sécurité, stabilité politique, état de la démocratie, etc.) influe également sur la perception de bien-être. Les critères implicites pour apprécier la situation des ménages peuvent différer sensiblement selon les caractéristiques des individus ou ménages.

Notons que 29% des ménages dont le chef travaille dans l'informel estiment mener une vie difficile. Par ailleurs, les femmes à la tête de leur ménage affirment ainsi beaucoup plus souvent que les conditions de vie de leur ménage sont difficiles ou qu'il faut faire attention (c'est le cas de 58% d'entre elles, alors qu'ils ne sont que 46% chez les hommes). La plus forte proportion de ménages pauvres chez ceux dirigés par des femmes explique en partie ce constat. Mais des différences de perceptions suivant les priorités et attentes des chefs de ménage en fonction de leur sexe peuvent aussi entrer en jeu.

Une analyse plus approfondie recoupant les caractéristiques objectives de ces ménages avec leurs perceptions est nécessaire pour déterminer précisément si un groupe spécifique d'individu est plus enclin ou non à se sentir pauvre d'un point de vue subjectif, indépendamment des critères habituellement retenus pour cerner la pauvreté.

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



Source : Enquête 1-2-3, module *Multiples dimensions de la pauvreté*, 2001, DNSI

Les besoins vitaux selon la population

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

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

Globalement, les besoins considérés comme vitaux par la majorité de la population sont :

- Avoir accès à l'eau
- Pouvoir se soigner quand on est malade
- Avoir un travail stable et durable
- Avoir un logement (en tant que locataire ou propriétaire)
- Pouvoir envoyer les enfants à l'école
- Prendre trois repas par jour tous les jours

Notons au passage que les principaux besoins jugés essentiels par les ménages recoupent largement ceux qui sont habituellement retenus par les économistes (alimentation, santé, éducation, accès à des services de base, logement). Il convient toutefois de remarquer que le nombre d'items retenus comme indispensables par la majorité de la population de Bamako est relativement limité. Moins de la moitié des Bamakois considèrent les besoins suivants comme vitaux :

- Pouvoir s'occuper de son corps (savons, coiffeurs, etc. ; 45%)
- Avoir accès à l'électricité (41%)
- Pouvoir acheter des produits d'entretien (savon, cire, etc. ; 38%)
- Avoir des tables et des lits dans la maison (28%)

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
- Avoir accès à l'eau	69,4	72,7	71,5	75,8	72,4
- Pouvoir se soigner quand on est malade	66,9	70,5	73,2	73,6	71,0
- Avoir un travail stable et durable	67,4	66,1	67,1	70,4	67,8
- Avoir un logement (en tant que locataire ou propriétaire)	63,7	67,1	69,1	71,0	67,7
- Pouvoir envoyer les enfants à l'école	59,5	56,3	59,6	65,4	60,2
- Prendre trois repas par jour tous les jours	57,5	57,6	57,3	57,4	57,5
- Manger des céréales ou tubercules tous les jours	49,1	48,2	50,1	47,7	48,8
- Un bon repas les jours de fête (dimanche, cérémonie, etc.)	45,8	42,6	48,9	52,7	47,5
- Pouvoir s'occuper de son corps (savons, coiffeurs, etc.)	41,9	42,4	46,2	48,2	44,7
- Pouvoir prendre le taxi en cas de nécessité (cas d'urgence)	41,1	39,9	43,7	50,3	43,7
- Avoir accès à l'électricité	38,1	38,9	41,5	47,1	41,4
- Manger de la viande ou du poisson tous les jours	36,6	37,0	42,2	44,6	40,1
- Avoir un logement spacieux (loué ou non)	39,4	34,8	38,9	41,6	38,7
- Pouvoir acheter des produits d'entretien (savon, cire, etc.)	33,9	34,1	39,2	43,6	37,7
- Pouvoir prendre le bus (ou équivalent) pour aller travailler	33,6	34,7	38,5	40,1	36,7
- Avoir un poste de radio	33,8	32,6	39,8	37,3	35,9
- Avoir plusieurs vêtements pour se changer (au moins deux)	31,5	34,2	37,2	40,1	35,8
- Ne pas travailler nuit et jour	35,6	30,5	36,4	39,4	35,5
- Avoir plusieurs paires de chaussures (au moins deux)	33,0	32,6	35,1	39,8	35,1
- Prendre des vacances une fois par an (voyage)	26,8	28,2	33,8	35,2	31,0
- Manger des légumes tous les jours	28,6	29,0	31,5	33,4	30,6
- Avoir un moyen de transport personnel (motocyclette, bicyclette)	26,5	25,6	35,2	34,8	30,5
- Pouvoir acheter un poste de télévision	25,5	26,3	30,6	32,2	28,7
- Avoir des tables et des lits dans la maison	23,6	27,4	28,1	32,7	28,0
- Pouvoir offrir des cadeaux quand il le faut	22,8	24,2	30,4	32,4	27,4
- Ne pas avoir trop d'enfants (maîtrise de la fécondité)	27,8	22,5	28,4	30,1	27,2

Source : Enquête 1-2-3, module *Multiples dimensions de la pauvreté*, 2001, DNSI.

Par ailleurs, le phénomène d'attribution des préférences ou d'auto-limitation des aspirations souvent observées chez les plus démunis est clairement établi. Pour la quasi-totalité des items considérés, le pourcentage d'individus qui le classe comme indispensable augmente avec le quartile de revenu. A titre d'illustration, avoir un logement est jugé indispensable pour 64% du quartile le plus pauvre contre 71% pour le quartile le plus riche du point de vue monétaire. La différence d'appréciation est également notoire pour certains besoins comme l'accès à l'eau ou à l'électricité classés comme vital respectivement pour 76% et 47% du quartile le plus élevé alors qu'ils « ne sont que » 69% et 38% chez les plus pauvres à considérer ces services comme indispensables.

Certains besoins comme le fait d'« avoir un bon repas les jours de fêtes », de « pouvoir prendre le taxi en cas de nécessité » que la majorité des plus riches estiment comme indispensable (respectivement 53% et un peu plus de 50%) ne font pas partie des besoins minimums pour la majorité des individus du quartile de revenu le plus faible (seulement 46% et 41% les considèrent essentiels).

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

- Pouvoir prendre le taxi apparaît relativement plus indispensable pour les riches (le quartile des plus favorisés en termes de revenu qui le classe en huitième position) que pour les pauvres (qui le classe en dixième position)
- A l'inverse, manger des tubercules et des céréales tous les jours se classe en septième position parmi les priorités chez les pauvres du point de vue monétaire alors que cet item se situe au dixième rang pour le quartile des plus riches

La satisfaction des besoins minimum

Concernant chacun des besoins fondamentaux retenus, les ménages ont été interrogés sur leur niveau de satisfaction, compte tenu de leur consommation effective. Ainsi, sont considérées comme pauvres les personnes qui présentent les conditions les plus difficiles se caractérisant par un manque cumulé d'un certain nombre d'éléments de confort (pris dans un sens large).

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

Nous nous limiterons ici à quelques indicateurs très simples pour apprécier les conditions de vie de la population et évaluer l'ampleur de la pauvreté. Si on s'intéresse d'abord au degré de satisfaction pour chacun des 6 besoins considérés comme les plus vitaux par la population, ceux qui ne s'estiment pas du tout satisfaits représentent moins de 10% pour chacun des items retenus. Parmi les six critères jugés les plus importants, le logement se révèle être le plus problématique (tableau P-9). Près d'un Bamakois sur dix manifestent leur extrême insatisfaction dans ce domaine, et au total un peu moins d'un tiers se déclare globalement insatisfait. Mais en fait, le niveau d'insatisfaction est du même ordre pour l'accès à l'eau (31% d'insatisfaits), aux médicaments et soins (31%), ainsi que pour l'éducation des enfants (28%). Le pourcentage est particulièrement élevé pour le quartile des plus démunis avec près de 40% de mécontents concernant le logement, l'accès à l'eau ainsi qu'aux soins et aux médicaments en cas de maladie.

Enfin, on mesure l'ampleur de la pauvreté lorsqu'on constate que près d'un quart (24%) de la population estime qu'ils ne parviennent pas à s'alimenter de façon correcte en assurant les trois repas quotidiens. Le pourcentage d'insatisfaits est loin d'être négligeable puisqu'ils sont 34% chez les plus pauvres monétairement. Même dans le quartile des revenus les plus élevés, ils sont encore 14% à être dans ce cas.

Si on définit maintenant la pauvreté par le cumul des privations relativement aux 11 besoins classés comme essentiels par le plus grand nombre d'individus, 10% de la population est loin du seuil minimum selon leur propre estimation pour une vie décente concernant au moins trois aspects de leur quotidien. 18% manifestent leur insatisfaction (entière ou relative) pour 8 types de besoins ou plus. Le pourcentage monte à 28% si on retient comme seuil le cumul de 6 formes de privations ou plus. Enfin, un quart seulement des ménages échappent à toute forme d'insatisfaction (35% pour le quartile des riches et 17% pour le quartile des plus démunis en termes de revenu).

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**	34,0	31,0	18,2	13,6	24,2
dont pas du tout satisfait	4,8	3,2	2,9	1,3	3,0
- Consommation de céréales / tubercules par jour*	35,2	31,5	21,6	16,0	26,1
dont pas du tout satisfait	4,0	3,3	3,1	1,3	2,9
- Consommation de légumes par jour	52,2	46,3	34,8	31,5	41,2
dont pas du tout satisfait	7,2	10,2	6,9	4,5	7,2
- Consommation de viande ou de poisson par jour	47,1	43,1	34,7	28,5	38,3
dont pas du tout satisfait	8,4	8,5	6,3	3,3	6,6
- Repas les jours de fête (dimanche, cérémonie, etc.)	33,1	30,4	19,6	16,1	24,8
dont pas du tout satisfait	3,4	2,9	3,4	1,5	2,8
<u>Habillement</u>					
- Vêtements pour vous et pour votre ménage	44,2	39,5	28,8	21,5	33,5
dont pas du tout satisfait	6,2	6,9	3,8	2,1	4,8
- Chaussures pour vous et votre ménage	43,6	39,8	29,0	22,4	33,7
dont pas du tout satisfait	6,9	6,2	4,2	1,9	4,8
<u>Logement</u>					
- Votre logement (loué ou non) **	39,6	35,6	27,5	25,2	32,0
dont pas du tout satisfait	9,1	9,4	9,4	8,3	9,0
- Accès à l'eau **	39,3	33,7	26,9	22,4	30,6
dont pas du tout satisfait	7,6	9,2	8,6	7,6	8,3
- Accès à l'électricité *	45,2	38,0	30,0	24,7	34,5
dont pas du tout satisfait	18,1	23,5	17,6	12,9	18,0
- Les meubles de la maison *	48,9	44,6	38,2	30,5	40,6
dont pas du tout satisfait	14,6	16,4	12,7	9,0	13,2
- Les produits d'entretien (savon, cire, etc.) *	31,1	31,0	22,5	18,1	25,7
dont pas du tout satisfait	4,7	4,6	6,8	5,5	5,4
<u>Santé, soins du corps</u>					
- Soins, médicaments en cas de maladie **	39,1	36,5	27,9	21,4	31,2
dont pas du tout satisfait	6,2	9,6	9,2	4,9	7,5
- Propreté, soins du corps (savons, coiffeurs, etc.) *	28,6	30,6	18,9	15,1	23,3
dont pas du tout satisfait	3,9	3,2	5,1	3,8	4,0
<u>Transports</u>					
- Moyens de transports utilisés	45,7	40,5	31,6	31,1	37,2
dont pas du tout satisfait	15,6	14,6	13,6	8,0	12,9
<u>Education et loisirs</u>					
- Education des enfants **	34,3	31,5	25,0	21,7	28,1
dont pas du tout satisfait	8,1	7,8	6,8	5,1	7,0
- Loisirs (ou vacances) pour vous et votre ménage	41,4	44,5	32,3	25,0	35,8
dont pas du tout satisfait	8,0	10,4	8,7	5,7	8,2
<u>Relations</u>					
- Relations avec la famille et les amis	14,8	13,2	9,5	6,5	11,0
dont pas du tout satisfait	1,3	1,5	1,7	1,3	1,4
- Aide aux parents en difficulté	32,2	29,1	27,6	17,7	26,6
dont pas du tout satisfait	11,9	11,4	8,3	6,4	9,5

Source : Enquête 1-2-3, module *Multiples dimensions de la pauvreté*, 2001, DNSI.

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

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)	68,5	64,2	68,7	76,4	69,5
1 item (parmi les besoins minimum)	13,6	16,2	14,3	11,0	13,8
2 items	7,4	7,8	6,4	6,1	6,9
3 items ou plus	10,5	11,8	10,6	6,5	9,8
	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)	17,4	18,3	30,0	35,0	25,2
1 ou 2 items (parmi les besoins minimum)	18,3	19,8	23,1	26,4	21,9
3 à 5 items	28,6	25,3	22,8	21,9	24,7
6 à 7 items	9,7	15,5	9,3	6,9	10,3
8 items ou plus	26,0	21,1	14,8	9,8	17,9
	100	100	100	100	100

Source : Enquête 1-2-3, module *Multiplés dimensions de la pauvreté*, 2001, DNSI.

La pauvreté relative

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

Pour la capitale malienne, il s'avère que 16% seulement des individus estiment faire partie du quintile des plus pauvres dans l'agglomération de Bamako. Parmi ceux du quartile des plus démunis du point de vue monétaire, ils ne sont que 21% à considérer qu'ils figurent dans les 20% les plus pauvres d'un point de vue relatif. En fait, la grande majorité des Bamakois pensent qu'ils se situent dans les 20% moyennement pauvres (40%) ou dans la moyenne (38%). Ils sont aussi nombreux (respectivement 46% et 30%) dans le premier quartile des revenus à éprouver le même sentiment. Enfin, près de la moitié (48%) 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 dans la ville	20,8	19,0	15,5	8,4	15,9
Des 20% moyennement pauvres	46,0	44,3	36,6	33,5	40,1
des 20% dans la moyenne	29,6	33,3	41,5	47,9	38,1

Source : Enquête 1-2-3, module *Multiplés dimensions de la pauvreté*, 2001, DNSI.

Ces constats sont plutôt positifs puisqu'ils révèlent que globalement les inégalités sont faiblement ressenties par la population. En tout cas, le sentiment d'exclusion qui pourrait en résulter est 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 soit d'une relative méconnaissance de la réalité en vigueur et de l'ampleur de la pauvreté absolue dans la capitale malienne, soit d'un sentiment de modestie dicté par la culture locale. La philosophie populaire malienne accepte difficilement, même chez les plus riches, de se targuer de son aisance. Notre société veut que ce soit les griots qui fassent les louanges des plus aisés. Si l'on demande à un riche où il se classe dans la société, il répondra généralement « Alhamoudoulaye », c'est-à-dire « dieu merci ». Et si l'on insiste, il dira simplement que « ça va », sans jamais déclarer ouvertement qu'il est à l'aise.

Une autre explication de cette « posture modeste » peut résulter de la nature des relations sociales. Dans une société à majorité pauvre, il vaut mieux éviter d'afficher sa richesse, de peur de se transformer en « caisse de solidarité ». Ainsi les plus favorisés préfèrent ne pas afficher ostensiblement leur avantages afin de ne pas trop attirer l'attention sur eux.

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'enquête 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

% de ceux qui déclarent être	1 ^{er} quartile	2 ^e quartile	3 ^e quartile	4 ^e quartile	Total
Obligés de tirer sur les réserves	9,8	12,5	10,7	10,9	11,0
Obligés de s'endetter	36,0	24,8	21,9	13,3	23,9
Revenu < au revenu estimé minimum (MIQ)	92,9	66,7	36,6	23,3	54,9

Source : Enquête 1-2-3, module *Multiplés dimensions de la pauvreté*, 2001, DNSI.

Une fois encore, l'ampleur de la pauvreté dans la capitale malienne ne fait aucun doute avec le constat d'un endettement inévitable pour 24% des ménages s'ils veulent assurer un minimum pour leurs quotidiens. Ils sont 36% 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 93% 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 55% 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 (33%) déclarant que les revenus de leurs ménages sont très instables et qui vivent ainsi dans un climat d'incertitude. Le pourcentage correspondant est de 44% pour le quartile des plus démunis. Même pour le quartile le plus riche, un individu sur cinq (21%) estime que la stabilité de ses revenus n'est pas assurée.

Chez les plus démunis en termes de revenus, une plus forte proportion (47% contre 37% 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. D'ailleurs, ils semblent effectivement un peu plus enclins à juger négativement l'évolution du niveau de vie dans la ville. Mais il est probable que compte tenu de leur vulnérabilité, ils soient les principaux à subir les chocs économiques.

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	44,1	35,0	30,7	21,3	32,8
Dégradation du niveau de vie du ménage	47,2	43,5	36,3	22,6	37,4
Solde d'opinion (amélioration ^o - dégradation ^o) pour le ménage	-35,0	-30,9	-13,9	+5,0	-28,7
Solde d'opinion sur niveau de vie moyen dans la ville	-32,1	-33,8	-28,6	-17,3	-27,9

Source : Enquête 1-2-3, module *Multiples dimensions de la pauvreté*, 2001, DNSI.

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 Bamakoïses sur la stratégie de lutte contre la pauvreté mise en œuvre dans le pays et la manière dont ils ont été impliqués dans le processus de définition et de suivi des politiques.

Le caractère prioritaire de la réduction de la pauvreté

En premier lieu, le choix de placer aujourd'hui la lutte contre la pauvreté au centre des stratégies de développement aurait pu 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 86% des habitants de la capitale qui s'accordent sur le caractère prioritaire de la réduction de la pauvreté. Le fait que le soutien soit plus prononcé pour le quartile de revenu le plus élevé infirme les hypothèses sur les éventuelles oppositions à l'encontre de la primauté accordée 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
Opinion sur le thème de la pauvreté					
Estime lutte contre la pauvreté prioritaire	81,1	87,6	84,1	90,9	86,0
Opinion sur efficacité des politiques					
Politique de lutte efficace ou à peu près efficace	65,6	68,3	72,8	66,6	68,3
Dont efficace et orientation claire	18,2	18,0	15,7	19,8	17,9
Politique non efficace	34,4	31,7	27,2	33,4	31,7
Information et participation					
Informé sur le DSRP	16,5	17,1	23,0	28,7	21,3
A participé à l'élaboration du DSRP	1,1	1,5	2,2	4,8	2,4

Source : Enquête 1-2-3, module *Multiples dimensions de la pauvreté*, 2001. DNSI.

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 un peu mitigé. Certes, ils sont 68% à estimer que ces dernières donnent quelques résultats. Mais ils ne sont que 18% à être réellement convaincus de l'efficacité des politiques. Ce diagnostic est partagé aussi bien par les plus riches que par les plus pauvres – censés être les principaux bénéficiaires des politiques. Un tiers de la population (chez les plus aisés comme chez les plus démunis) exprime un jugement clairement négatif sur les résultats des politiques mises en œuvre pour réduire la pauvreté.

Bien que nous ne disposions pas des éléments détaillés pour explorer les griefs de la population à l'égard des mesures appliquées pour lutter contre la pauvreté, l'examen du mode d'élaboration des politiques permet de prolonger l'analyse.

Une participation limitée de la population

Le verdict des habitants de la capitale notifiant la faible adéquation des politiques à l'objectif de lutte contre la pauvreté pourrait résulter de la participation très limitée de la population à l'élaboration du Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP). Pourtant, comme nous l'avons déjà souligné, la participation est mise en avant comme un des principes de base des DSRP et comme une condition de réussite des stratégies mises en œuvre. Certes, les contraintes en termes de moyens (ressources humaines et financières) et la nouveauté du processus – il s'agit d'une première expérience – pourraient expliquer le fait que 2% seulement des Bamakois ont été directement impliqués dans l'élaboration du DSRP, les plus démunis ayant été relativement moins sollicités (5% pour le quartile des plus hauts revenus et 1% pour le quartile des revenus les plus faibles). Mais le constat révèle l'importance des lacunes dans la pratique relativement aux objectifs de l'initiative DSRP.

La faiblesse de l'effort consenti en termes de communication pour informer sur le DSRP est encore moins compréhensible compte tenu du principe de transparence qui est moins difficile à mettre en œuvre. Un peu plus de 20% estiment être informé sur le processus d'élaboration du DSRP (17% pour le quartile des plus démunis et 29% pour les plus riches), alors que 82% de la population déclarent suivre les nouvelles, 37% le suivant régulièrement.

On mesure le chemin qui reste à parcourir pour que le principe du processus participatif soit réellement appliqué sur le terrain. Le respect de ce principe aiderait sans doute à mieux tenir compte des multiples dimensions de la pauvreté dont les implications en termes de politique sont encore loin d'être pleinement considérées.

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 sont assez faibles (tableau P-15). En particulier, l'insertion dans les réseaux d'aide et de soutien - et dans une moindre mesure l'insertion dans les associations - ne présente pas de corrélation significative avec les autres formes de la pauvreté. Mais il convient surtout de souligner la faible corrélation entre la pauvreté monétaire mesurée par le niveau de revenu par tête et les autres formes de pauvreté considérées ici (niveau de patrimoine, condition de logement, capital humain, insertion sociale)

Ce constat plaide pour la mise en œuvre de politiques ciblées spécifiques à chaque forme de pauvreté. Les mesures centrées uniquement sur la réduction de la pauvreté monétaire ne suffiront pas par exemple pour accroître le niveau du capital humain. De même, l'amélioration des conditions de logement ne dépend pas uniquement des revenus des ménages mais aussi du développement des infrastructures. Enfin, la lutte contre l'exclusion sociale ou la marginalisation requiert une réflexion particulière. La population touchée par

cette forme de pauvreté présente des caractéristiques relativement complexes qui sont faiblement liées au revenu, au patrimoine ou aux conditions de logement.

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	0,10	1				
Condition de logement	0,09	0,57	1			
Niveau de capital humain	0,12	0,48	0,40	1		
Insertion dans associations	ns	0,14	0,09	0,12	1	
Diversité types d'aide potentielle	ns	ns	ns	ns	0,29	1

Source : Enquête I-2-3, module *Multiplés dimensions de la pauvreté*, 2001, DNSI

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.

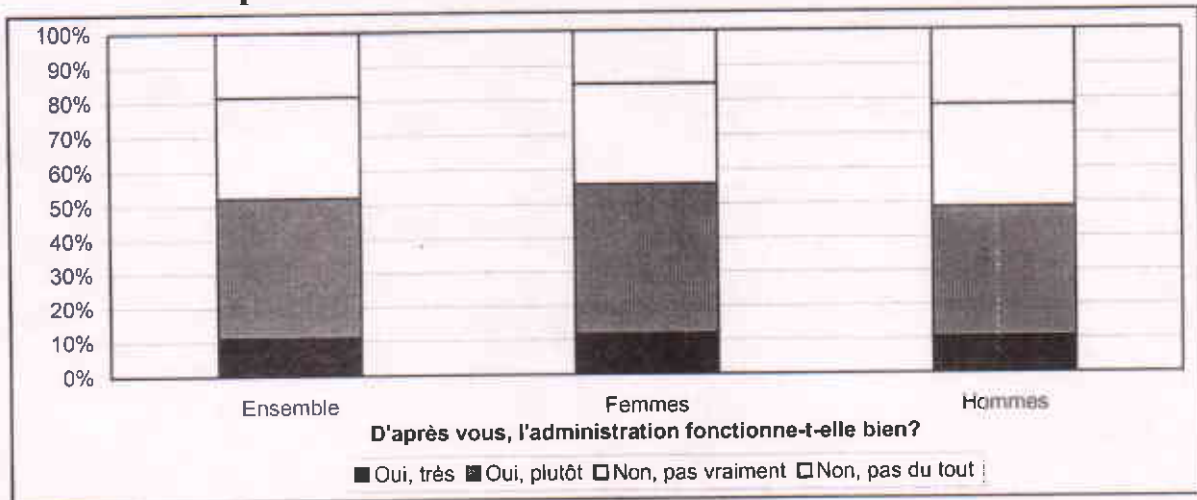
1. Des indicateurs subjectifs : la perception des usagers

Une confiance mitigée dans les institutions publiques...

Le jugement des Bamakois sur le fonctionnement de l'administration publique est mitigé. En 2001, 52% la jugeaient efficace, contre 48% qui émettaient un avis contraire. En fait, lorsqu'on analyse les résultats en détail, le diagnostic est plus nuancé. En effet, seulement 11% se montrent pleinement satisfaits (« *l'administration fonctionne très bien* ») tandis que 41% 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 19% adoptent une position radicale en considérant sa performance très mauvaise. Du fait de rôles sociaux différenciés, induisant un rapport différent à l'administration, l'opinion des femmes sur ce plan est sensiblement moins critique que celle des hommes.

La conséquence directe de cette opinion mitigée sur le fonctionnement de l'administration est le niveau moyen de confiance que la population accorde aux institutions publiques. Pris globalement, un peu plus de la moitié des Bamakois (56%) 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 94% à 11% lorsqu'on passe de ceux pour qui l'administration fonctionne très bien à la minorité de ceux qui pensent le contraire.

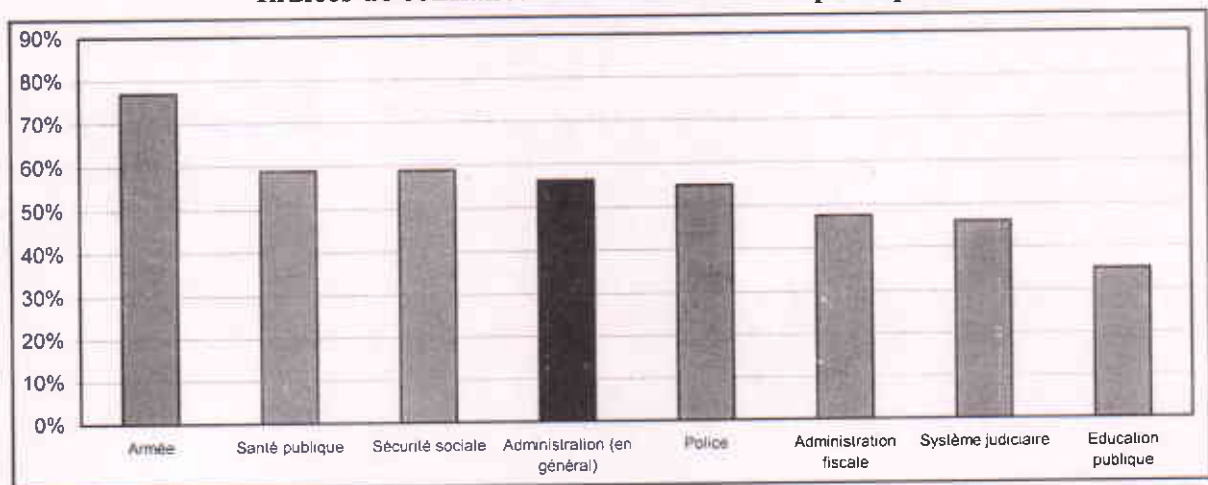
Graphique G-1
Perception du fonctionnement de l'administration selon le genre



Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2001, DNSI.

Cependant, cet indice élevé est une moyenne qui cache de fortes disparités suivant le type d'administrations. Parmi les sept administrations considérées, **l'armée est de loin la plus appréciée, avec un indice de satisfaction atteignant 77%**. Les *services de santé* le *système de sécurité sociale* comptent également près de 60% de satisfaits. Avec 55%, la *police* se situe à la moyenne des différents services. Elle inspire confiance à un peu plus de la moitié des Bamakois, mais se situe très loin de l'armée. L'*administration fiscale* et le *système judiciaire* sont pointés du doigt, puisque plus de la moitié de la population ne leur font pas confiance (53% et 54% respectivement). Enfin, **le système d'enseignement public est en ligne de mire pour ses mauvaises performances** : à peine 35% des Bamakois se montrent satisfaits de ses prestations.

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

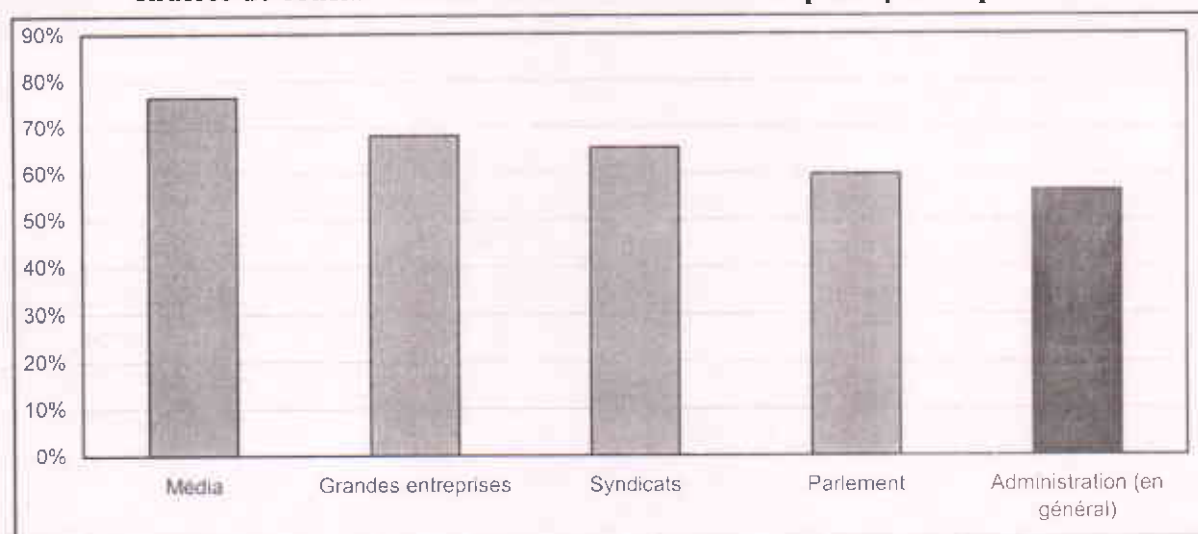


Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2001, DNSI.

Le niveau de confiance dans l'administration publique peut être mis en regard d'autres types d'institutions. Cette comparaison est clairement à l'avantage des secondes, l'administration se classant bonne dernière. Les médias arrivent en tête : ils enregistrent un indice de satisfaction

de 77%, équivalent à celui obtenu par l'armée. Le bilan reste satisfaisant pour les grandes entreprises et les syndicats, qui recueillent 68% et 65% d'opinions favorables. Même l'Assemblée nationale obtient un bon score : 60% lui accordent leur confiance, en dépit du discrédit généralisé de la classe politique (voir partie III.- Démocratie).

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



Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2001, DNSI.

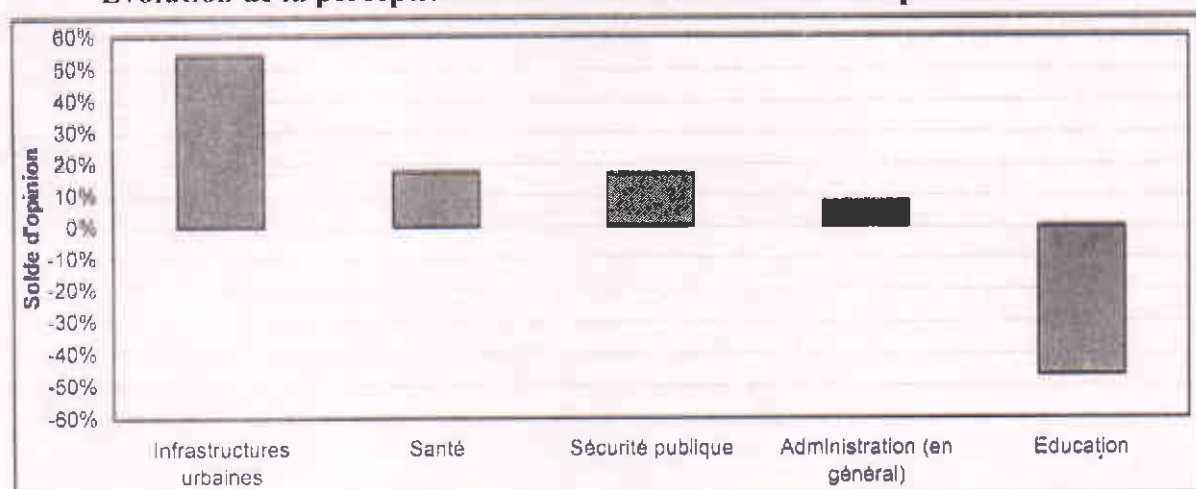
Le regard circonspect sur l'administration est partagé par toutes les couches de la population. Pour aucune, les services publics recueillent moins des deux tiers de suffrages positifs. De plus, la proportion d'insatisfaits est quasiment constante, quelles que soient les caractéristiques socio-économiques 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 légère amélioration de la perception du fonctionnement de l'administration...

En soi, le niveau de confiance dans l'administration est difficile à interpréter. Pour étalonner cet indicateur 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 une petite majorité de la population, la dynamique des services publics est favorablement orientée. Un tiers des Bamakois (34%) est convaincu que l'administration en général fonctionne mieux en 2001 que l'année précédente. Ce pourcentage atteint même 67% pour les infrastructures urbaines. A contrario, pour chacun des services publics identifiés, moins d'un quart dénoncent une dégradation ; à l'exception notable de l'éducation. La technique du solde d'opinion largement utilisé dans les enquêtes de conjoncture permet d'obtenir un panorama synthétique de la situation et de dresser la hiérarchie de la dynamique des différentes administrations. Avec un solde d'opinion de +54 points, le secteur des infrastructures urbaines apparaît comme le domaine qui a enregistré la plus forte amélioration. Suivent la sécurité publique et le système de santé (+17 points), ainsi que l'administration en général (+8 points). Le cas du système public d'enseignement apparaît à cet égard comme tout à fait exceptionnel. Avec un solde de -47 points, les Bamakois qui sont convaincus que la situation empire sont quatre fois

plus nombreux que ceux pour qui celle-ci s'améliore ; ce qui d'ailleurs explique pourquoi ce secteur est celui qui inspire le moins confiance de toutes les institutions (cf. Graphique G-2B).

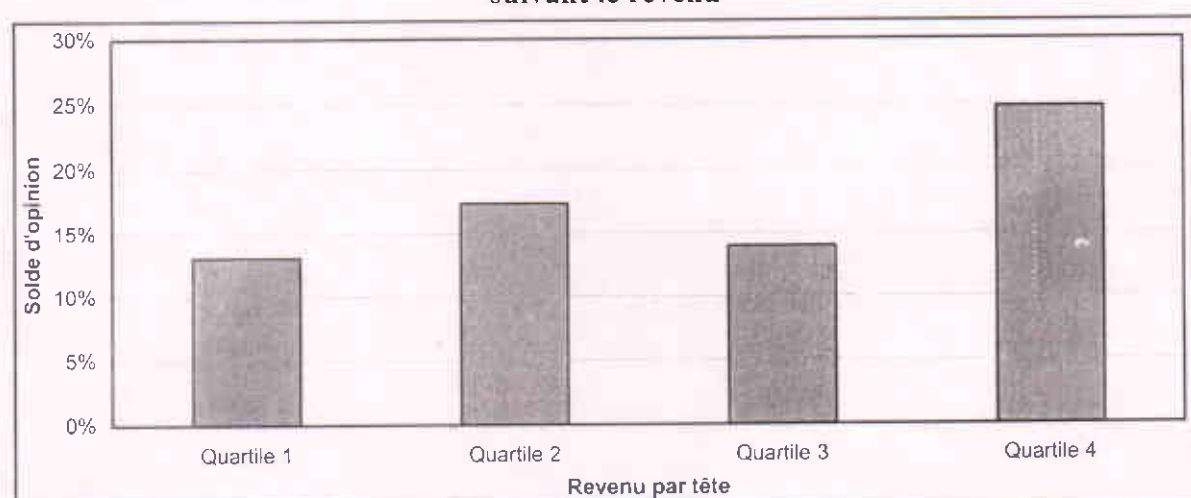
Graphique G-3A
Evolution de la perception du fonctionnement des services publics en 2001



Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2001, DNSI.

Dans l'ensemble, toutes les catégories de population partagent globalement la même vision de la situation. Cependant les pauvres sont en moyenne légèrement moins positifs que leurs concitoyens, comme le montre par exemple le graphique G-3B à propos de l'évolution des services publics de santé. Ce résultat pourrait être la marque d'une amélioration inéquitable des services publics, qui profiterait d'abord aux couches plus favorisées. La seule exception à cette règle concerne l'éducation, la dégradation étant un peu moins durement ressentie par les couches les plus démunies. Peut-être faut-il y voir la marque d'exigences moins élevées.

Graphique G-3B
Evolution de la perception du fonctionnement du système public de santé suivant le revenu



Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2001, DNSI.

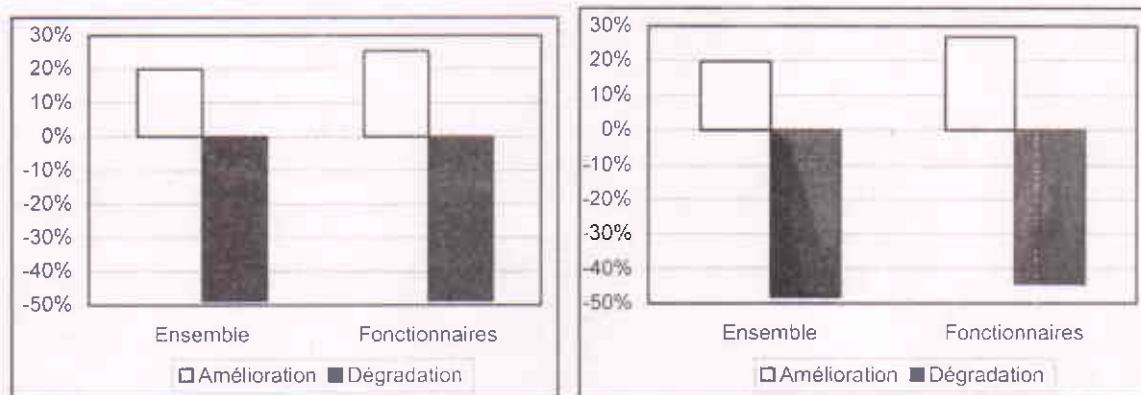
L'analyse de l'évolution de la perception de la corruption ces dernières années confirme les doutes des Bamakois à l'égard de leur administration. Ces derniers affirment en 2001 que la corruption dans toutes ses formes (petite corruption ou corruption au sommet de l'Etat) s'est inscrite en hausse. 49% d'entre eux pensent que la petite corruption a gagné du terrain en 2001, et presque autant partagent le même sentiment pour la grande corruption, celle qui sévit au sommet de l'Etat. A contrario, la part de ceux qui sont convaincus qu'elle a régressé est faible (20% dans les deux cas). Il est intéressant de noter que les fonctionnaires, qui connaissent le phénomène de l'intérieur, pour y être confrontés au quotidien dans le cadre de leurs activités professionnelles sont à peine moins nombreux à juger que la corruption s'est développée au cours de l'année.

Graphique G-4

Evolution de la perception de la corruption en 2001 :

La petite corruption

La grande corruption



Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2001, DNSI.

... et de la persistance de problèmes structurels

Le bilan peu reluisant des Bamakois à l'égard de leur administration s'explique largement par l'idée qu'ils se font des maux qui la minent. Sur ce plan, leur jugement est sans concession. 90% sont convaincus qu'elle souffre de corruption, 80% dénoncent la politisation de l'administration et 78% l'absentéisme des fonctionnaires. Si l'on ajoute que 70% 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 deux tiers à considérer que la réglementation en vigueur est inadaptée au contexte malien.

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	90,2	90,8	90,0	89,5	91,4	89,8
Politisation	80,0	83,9	81,4	77,6	81,7	79,5
Absentéisme	77,9	81,6	76,8	73,5	81,4	80,0
Incompétence	69,8	71,7	68,8	70,2	71,3	68,7
Réglementation inadaptée	66,4	72,7	65,7	68,0	65,9	65,9

Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2001, DNSI.

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 même un peu plus 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**. 10% des Bamakois ont été directement victimes de la corruption des fonctionnaires en 2001. Les fonctionnaires ne sont pas épargnés par ce phénomène. Avec 11%, ils sont même légèrement plus affectés que la moyenne. L'incidence de la corruption augmente avec le revenu. Si 9% des adultes membres du quartile le plus pauvre ont été touchés, cette proportion croît pour atteindre 12% pour le quartile le plus riche. Il convient cependant de tenir compte du fait qu'une large proportion de citoyens, estimée à 38%, 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 16%, ce qui signifie que parmi ceux qui ont eu des relations avec l'administration au cours de l'année, plus d'un Bamakois sur six 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 49 000 Fcfa sur l'année. Avec 15 000 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 33 000 Fcfa par an pour le quartile le plus pauvre, à 61 000 Fcfa pour le 3^{ème} quartile, pour atteindre 78 000 Fcfa pour le quartile le plus riche 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 0,7% de leur revenu à des fonctionnaires indéliçables, contre 0,1% pour le quartile le plus riche. Sur l'ensemble des ménages, la ponction de la corruption est respectivement de 4,1% et 0,5% du revenu annuel du premier au dernier quartile. Au total, ce sont plus de 826 millions de Fcfa qui ont été détournés par la petite corruption dans la capitale malienne.

Paradoxalement, les fonctionnaires sont eux aussi soumis à la dérégulation des services administratifs. Les serviteurs de l'Etat sont aussi 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)	10,1	11,1	8,6	10,1	9,4	12,3
Sans contact avec l'administration	37,7	23,7	45,5	40,2	36,1	29,1
Incidence (population touchée)	16,3	14,5	15,8	16,9	14,7	17,4
Montant (1 000 Fcfa/an)						
Montant moyen (ménages touchés)	48,6	46,2	33,0	33,3	61,2	78,3
Montant médian (ménages touchés)	15,0	7,5	15,0	10,0	10,0	27,5
% du revenu (ménages touchés)	1,0	0,2	4,1	1,4	1,6	0,5
% du revenu (total ménages)	0,2	0,1	0,7	0,3	0,3	0,1
Incidence (ménages touchés)	27,1	28,6	26,9	29,9	24,6	27,2

Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2001, DNSI. 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**. 16% des administrés n'ont 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 (43%) 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 Bamakois sur trois (63%) 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 4,7 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)	16,3		26,8	11,4	18,3	14,8	20,5
Sans contact avec l'administration	62,5		33,4	71,6	61,2	65,2	51,8
N'a pas trouvé l'agent à son poste (population en contact)	43,4		40,2	40,2	47,2	42,5	42,6
Nombre moyen de retours	4,7		3,4	5,8	4,5	4,3	4,5
Nombre médian de retours	3		3	4	3	3	3

Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2001, DNSI

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. 90% de Bamakoïses sont favorables à la mise en place d'un système de rémunération lié au mérite et à la performance. 84% 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 près de sept Bamakoïses 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 90% à revendiquer l'application de sanctions sévères allant jusqu'à la mise à pied pour les fonctionnaires indisciplinés, tandis que 85% se déclarent favorables à lier le salaire au mérite. Ces résultats montrent que les fonctionnaires, que l'on soupçonne souvent de refuser le changement, arque boutés 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

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		89,5	89,8	90,2	90,5	86,2	91,2
2 - Sanctionner/licencier les fonctionnaires défaillants		84,4	84,8	84,6	84,3	82,0	87,2
3 - Promouvoir la décentralisation		67,7	79,3	68,3	65,7	64,3	73,0

Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2001, DNSI

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: 66% des habitants de Bamako jugent que l'effectif administratif est trop faible, tandis que 75% déclarent qu'à travail égal ils sont moins payés

que leurs homologues du secteur privé. Seulement 9% sont convaincus qu'il y a trop de fonctionnaires et 8% 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 -57 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 -67 points, ils dénoncent massivement la sous-rémunération des salariés de l'Etat.

Comme on pouvait s'y attendre, les fonctionnaires eux-mêmes sont plus négatifs sur le traitement qui leur est collectivement réservé. Plus des trois quarts (76%) pensent que leur nombre est insuffisant, contre à peine 8% qui voudraient voir leur effectif réduit. Mais surtout, 83% se déclarent plus mal payés que les salariés du privé. Moins de 5% affichent la position contraire. Plus inattendues sont les réponses à ces questions suivant le niveau de revenu des Bamakois. 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.

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 ^e quartile	3 ^e quartile	4 ^e quartile
Le nombre de fonctionnaires est :						
- Trop élevé	8,8	7,8	7,9	9,5	8,7	9,2
- Trop faible	65,6	75,7	66,9	60,9	65,1	70,2
<i>Solde d'opinion</i>	-56,8	-67,9	-59,0	-51,4	-56,4	-61,0
Par rapport au secteur privé, les fonctionnaires sont :						
- Mieux payés	7,9	4,2	8,4	10,3	7,4	4,8
- Moins payés	74,7	82,9	73,3	73,2	73,7	78,7
<i>Solde d'opinion</i>	-66,9	-78,7	-64,9	-62,9	-65,3	-73,9

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

Le constat de sous-effectif et de la faible rémunération des fonctionnaires pourrait expliquer pour une grande part les maux observés plus haut, notamment la corruption et l'absentéisme. Les programmes d'ajustement structurel ont bloqué les recrutements dans la fonction publique pendant plus de dix ans. Cela a entraîné un déséquilibre notable dans la répartition des fonctionnaires selon les services et selon les localités du pays. Dans l'ensemble, le déficit est manifeste dans bien des cas.

Par ailleurs, jusqu'à la fin des années 1990, l'Etat malien a éprouvé d'énormes difficultés à payer les salaires des fonctionnaires à la fin de chaque mois. Les changements institutionnels des services financiers et les mesures drastiques d'assainissement des finances publiques ont permis de régulariser cette situation. Les réajustements du niveau des salaires sont demeurés cependant timides jusqu'au début des années 2000.

Certains fonctionnaires maliens sont tentés d'adopter des stratégies de résistance passive vis-à-vis de l'Etat (« tu me payes moins, je travaille moins ! »). Tout se passe comme s'ils cherchaient à combler le manque à gagner par l'exercice d'emplois secondaires (absentéisme) et pour ceux qui en ont l'opportunité, dans la corruption. Les dossiers des citoyens sont

bloqués intentionnellement pour les amener à intervenir, à corrompre. Il en résulte de sérieux dysfonctionnements dans l'administration, dont la résolution est d'autant plus complexe que les raisons sont multiples.

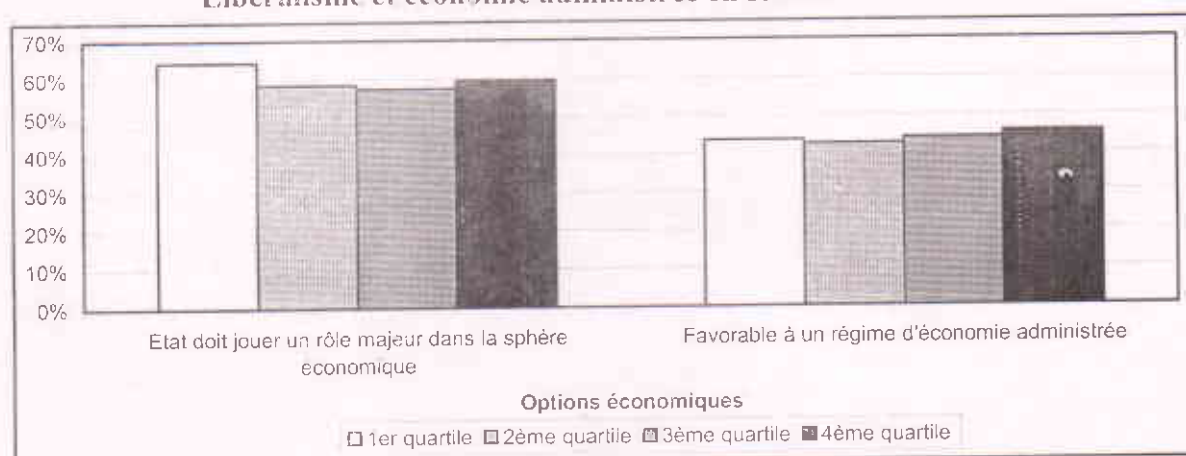
4. Le rôle de l'Etat

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 Mali 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 ont été décidées « d'en haut », dans un dialogue parfois difficile entre les autorités nationales et les bailleurs de fonds, sans consultation des populations dont le point de vue reste inconnu.

En termes de grands principes de régulation, les Bamakois sont très partagés. A choisir entre deux systèmes bien tranchés, 56% d'entre eux prônent la libéralisation de l'économie, les 44% 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 (60%) considère que l'Etat doit jouer un rôle majeur dans la sphère économique, contre 40% 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 Bamakois, qui écarte l'hypothèse d'une incompréhension massive des questions en jeu. Ainsi, 75% de ceux qui veulent cantonner l'Etat dans un rôle d'arbitre préconisent aussi la libéralisation, alors qu'ils ne sont plus que 44% 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 ; sans les rendre particulièrement partisans de l'économie administrée.

Graphique G-5
Libéralisme et économie administrée en fonction du revenu



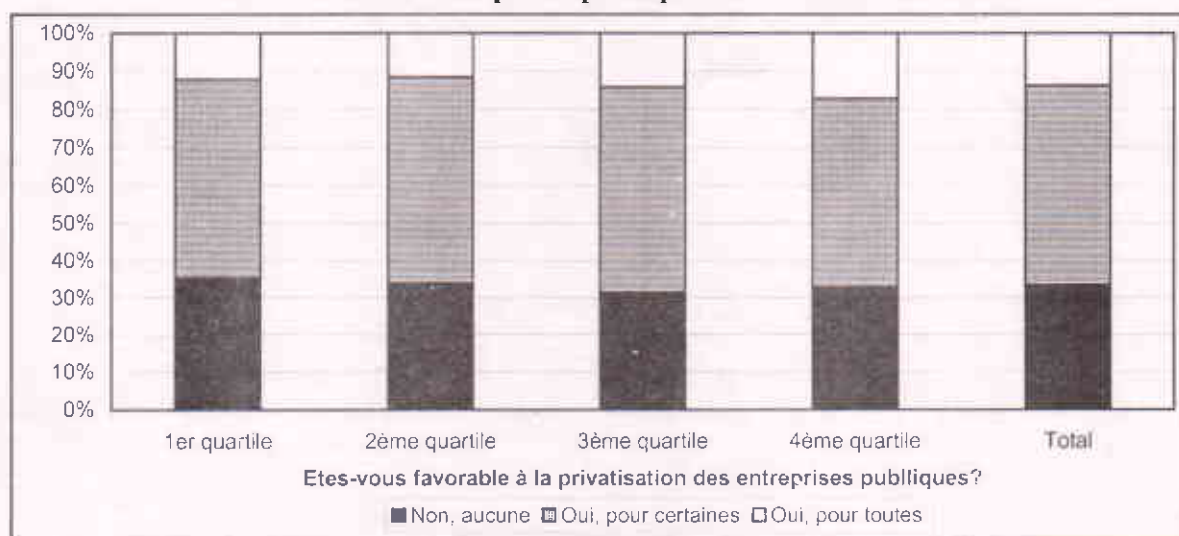
Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2001, DNSI.

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'État, le point de vue des Bamakois 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 Mali. Dans l'ensemble, les Bamakois approuvent plutôt le transfert d'entreprises publiques au secteur privé, puisque 67% lui sont favorables. A contrario, un Bamakois sur trois est opposé à toute forme de privatisation, partielle ou totale. Ce résultat met clairement en lumière la force des préventions contre les privatisations au Mali après plus de deux décennies. Mais ici, comme dans le cas du type de régime économique, la population adopte une position tempérée. Seulement 14% des Bamakois désirent privatiser toutes les entreprises publiques, tandis que près de 53% 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, 36% de ceux qui appartiennent au premier quartile de revenu ou qui n'ont pas fréquenté l'école refusent le transfert de propriété des entreprises publiques contre 33% dans le quartile le plus riche et même 22% chez ceux qui ont atteint l'université. Malgré tout, plus de 60% des plus pauvres soutiennent cette forme de désengagement de l'État, 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-6
Privatisation des entreprises publiques en fonction du revenu



Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2001, DNSI.

Le second exemple de politique sectorielle est celui de la réforme des secteurs sociaux. Les politiques publiques d'éducation et de santé constituent un des axes majeurs de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Basée sur un accroissement substantiel des dépenses publiques, la réforme des secteurs sociaux s'est fixée des objectifs en matière de taux d'accès (taux de

scolarisation, taux de fréquentation des centres de santé). Ses orientations sont bien connues : réhabilitation des infrastructures publiques et développement de l'offre non publique (écoles communautaires et privées dans l'éducation par exemple), amélioration de la qualité, carte scolaire, etc. La question du recouvrement des coûts 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 58% d'approbation pour le secteur de l'éducation et même 65% pour la santé. Paradoxalement, l'opposition à la réforme n'est pas plus élevée chez les pauvres.

Pour aller plus loin, nous avons interrogé les Bamakois 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 Mali et enfin la privatisation avec le retrait total de l'Etat du système éducatif. Adeptes d'une voie médiane et équilibrée, 54% des habitants de la capitale optent en faveur du compromis actuel, à savoir l'existence conjointe d'écoles publiques et privées. Près de quatre sur dix (38%) désirent supprimer l'offre privée tandis qu'une faible proportion (8%) 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 : 42% dans le quartile le plus pauvre sont favorable à un système exclusivement public. Ils ne sont que 30% dans le quartile le plus riche. Le gradient 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 le constat d'une certaine 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)

%	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	34,8	35,3	32,1	33,5	39,6	34,1
- dans l'éducation	42,2	45,7	38,8	41,7	48,1	39,7
En matière d'éducation, êtes-vous favorable à :						
Un système entièrement public	37,8	33,2	41,8	40,6	38,4	30,3
Un système mixte, public et privé	54,2	61,8	50,2	49,9	54,2	62,7
Un système entièrement privé	8,0	5,0	8,0	9,5	7,4	7,0
Total	100	100	100	100	100	100

Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2001, DNSI.

III.- DEMOCRATIE

Comme de nombreux pays du continent africain, le Mali s'est engagé depuis le début des années 1990 dans un processus de démocratisation. Cette mutation s'inscrit dans un processus plus large à l'échelle du monde, qui a été qualifié de *troisième vague* de démocratisation. Après la révolution de 1991 et une transition jugée exemplaire, le scrutin présidentiel de 1992 a débouché sur la victoire d'Alpha Oumar Konaré, reconduit par les urnes en 1997, auquel a succédé sans heurt et toujours par les urnes Amadou Toumani Touré en mai 2002. Sur une période de plus de dix ans, on peut parler d'enracinement démocratique dans un cadre apaisé.

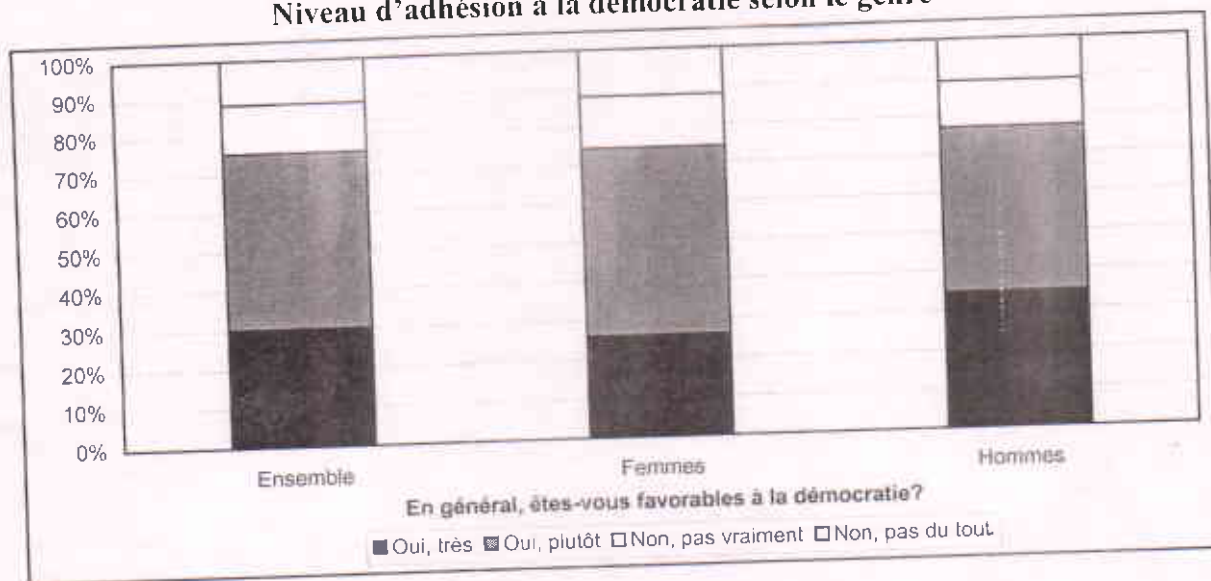
Ces avancées démocratiques incontestables appellent néanmoins un certain nombre d'interrogations quant aux soubassements sur lesquels repose l'équilibre actuel. Notre analyse est centrée sur la demande et les citoyens, leurs pratiques politiques, leurs valeurs, leurs perceptions et leurs attentes. D'un 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 Mali que dans les démocraties historiques ? Au-delà des principes, quel jugement les Bamakois 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 trois Bamakois sur quatre (76%) se prononcent pour ce type de régime politique. Près d'un tiers (30%) se déclare « *très favorable à la démocratie* », tandis que 45% sont « *plutôt favorables à la démocratie* ». Il reste donc un quart pour émettre un avis négatif sur la démocratie, dont 13% qui ne sont « *plutôt pas favorables* » à ce système et 12% qui rejettent la démocratie sans ambiguïté. Si la soif de démocratie est toujours importante au Mali, une frange non négligeable des Bamakois se montre toujours réfractaire à ce type de régime.

Toutes les catégories de population approuvent majoritairement la démocratie. Quelle que soit la variable socio-démographique considérée, la démocratie recueille toujours plus de 70% 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 26% à y être très favorables, contre 35% 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 (12%) à se prononcer radicalement contre la démocratie.

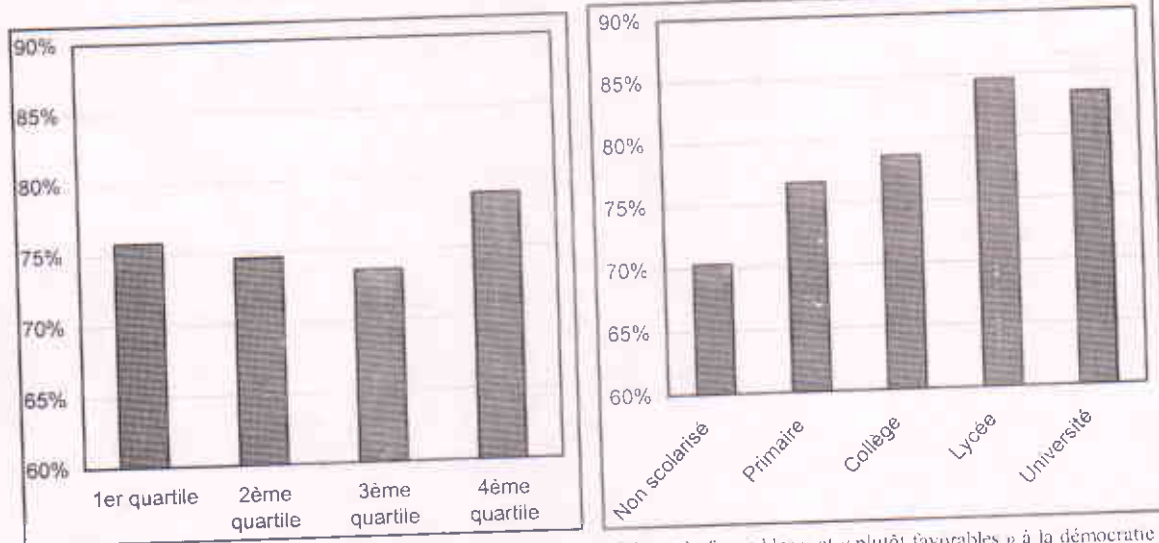
Graphique D-1
Niveau d'adhésion à la démocratie selon le genre



Source : Enquête 1-2-3, module *Démocratie*, 2001, DNSI

Les plus jeunes sont légèrement plus favorables à la démocratie que leurs aînés, et les salariés du secteur public que leurs homologues du secteur informel. 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 : de 70% d'approbation chez ceux qui n'ont pas été à l'école à 83% pour ceux qui ont fréquenté l'université. En revanche, la corrélation est moins nette suivant le niveau de revenu. Ainsi, si les plus pauvres (1^{er} quartile de revenu par tête) sont moins favorables à la démocratie que leurs homologues du dernier quartile (76% et 81% respectivement), ils le sont légèrement plus que les membres des quartiles intermédiaires.

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



Source : Enquête 1-2-3, module *Démocratie*, 2001, DNSI. 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 Bamakois : ils ont tous été rejetés. Les Bamakois se montrent majoritairement opposés à toute forme de régime autoritaire ou dirigé par un homme fort. Notons toutefois que plus d'un citoyen sur quatre (26%) ne verrait pas d'un mauvais oeil que les militaires prennent le pouvoir. Cette proportion atteint même 35% pour un régime dirigé par un homme fort. De 12% à 15% y sont même très favorables. Si les habitants de la capitale n'excluent pas systématiquement la tentation autoritaire, ils sont encore moins opposés à ce que ce soit des experts, plutôt qu'un gouvernement démocratiquement élu, qui décident de ce qui est bon pour le pays. Pourtant et bien que 47% des Bamakois soient prêts à accepter une telle mise sous tutelle, ce choix se situe très loin derrière la démocratie qui recueille 75% des suffrages.

Il est possible que le soutien d'une frange de la population pour des régimes autoritaires exprime une forme de déception pour ceux qui n'ont pas trouvé satisfaction avec le nouveau régime. Certains ont pu croire qu'avec la démocratie, c'était la fin de la misère, du chômage et des injustices. Pour d'autres, c'est la perte de privilèges dont ils bénéficiaient auparavant qui peut expliquer un certain « scepticisme démocratique » et la nostalgie des pouvoirs sous tutelle du passé. On peut également invoquer l'attitude exemplaire de l'armée depuis la transition démocratique, induisant les citoyens à ne pas la percevoir comme un risque pour la démocratie et à lui accorder leur confiance, ce que vient confirmer l'élection en 2002 du président A. T. Touré.

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 ^e quartile	3 ^e quartile	4 ^e quartile
A. Avoir à sa tête un homme fort qui n'a pas à se préoccuper du parlement ni des élections		34,9	36,6	34,7	32,9	35,7
B. Que l'armée dirige le pays		25,8	24,9	27,8	28,9	21,0
C. Que ce soit des experts, et non un gouvernement, qui décident ce qui est bon pour le pays		47,2	46,4	47,3	45,3	49,8
D. Avoir un système politique démocratique		74,5	72,4	75,2	74,0	76,2

Source : Enquête 1-2-3, module Démocratie, 2001, DNSI

Cet appui majoritaire à la démocratie ne signifie pas que les Bamakois en ont une vision angélique. Ils lui reconnaissent aussi un certain nombre de défauts. Ainsi, près de la moitié d'entre eux (49%) affirme qu'en démocratie le système économique fonctionne mal. 56% pensent que les démocraties rencontrent des difficultés à maintenir l'ordre, une valeur qu'ils chérissent au premier chef (voir dernière partie). Enfin, les deux tiers (65%) reconnaissent 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. Trois Bamakois sur quatre sont convaincus que, tout bien pesé, la démocratie est le meilleur (ou le moins mauvais) des systèmes existants.

Ces réserves à l'égard du régime démocratique sont légèrement plus répandues chez les plus démunis. Ainsi, respectivement 52% et 59% des Bamakois du 1^{er} quartile pensent qu'en

démocratie le système économique fonctionne mal et que celle-ci ne permet pas de maintenir l'ordre, contre 45% et 53% dans le quartile le plus riche. Malgré cela, les premiers sont aussi nombreux, voir même un peu plus, à déclarer que c'est la meilleure forme de gouvernement. 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.** Au contraire, les pauvres trouvent que c'est sous un tel régime qu'ils peuvent se faire entendre. C'est avec la démocratie, que les riches et les notables auront besoin des pauvres pour se faire élire à des postes de responsabilités, alors que sous d'autres régimes ces derniers sont tout simplement ignorés

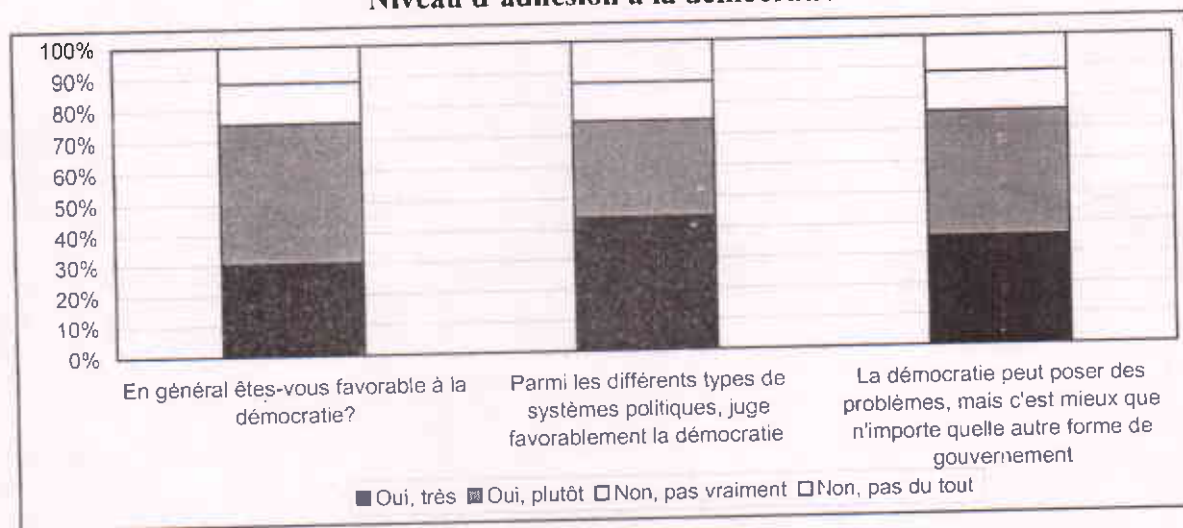
Tableau D-2
Les faiblesses de la démocratie suivant le niveau de revenu

	%	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		48,6	51,5	47,3	50,6	45,2
B. Les démocraties ne savent pas maintenir l'ordre		56,4	59,4	56,9	56,1	53,2
C. Les démocraties ont du mal à prendre des décisions, il y a trop de disputes		65,3	68,5	63,8	66,1	62,9
D. La démocratie peut poser des problèmes, mais c'est quand même mieux que n'importe quelle autre forme de gouvernement		75,7	76,7	76,2	74,3	75,5

Source : Enquête 1-2-3, module Démocratie, 2001, DNSI

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, 2001, DNSI

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 Bamakois. 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 Bamakois. 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 Bamakois 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 Mali comme au Nord.** Des six caractéristiques retenues, toutes sont considérées essentielles par près de neuf Bamakois sur dix. Arrivent en tête le respect de « *la liberté d'expression et de la presse* » et de « *la liberté politique (choix de son parti)* » jugé fondamental par plus de 90% des habitants de la capitale. Viennent ensuite « *la liberté de culte* » (89%), « *la liberté de voyager* » (88%), l'organisation « *d'élections libres et transparentes* » et « *l'égalité devant la loi* » (87%). 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, 73% des Bamakois 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 Bamakois suivant le niveau de revenu

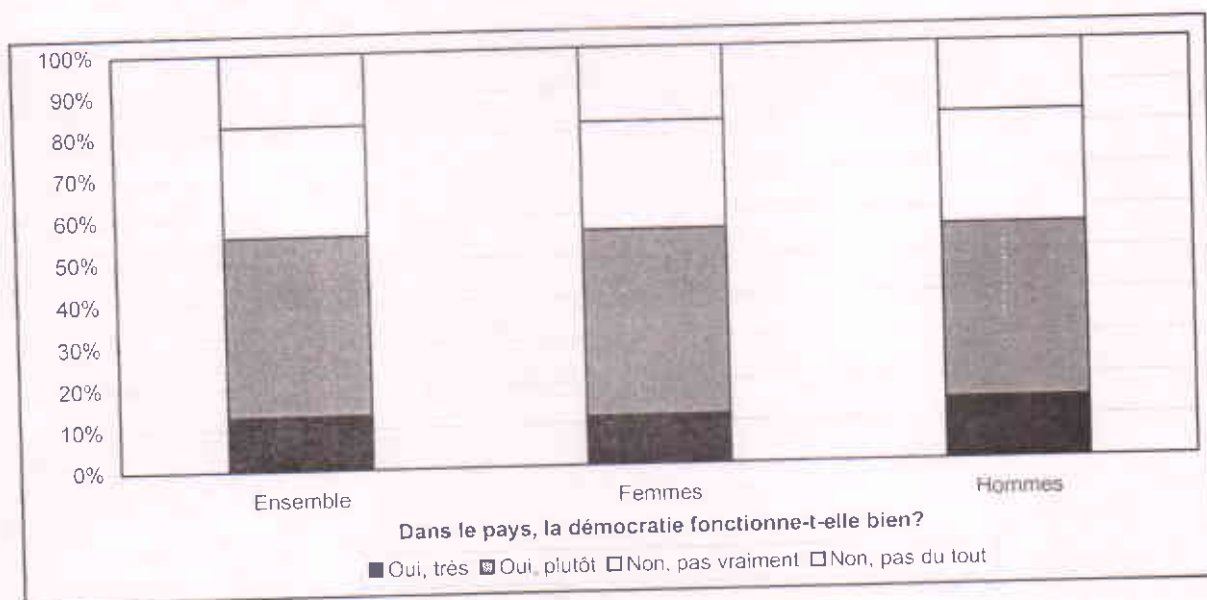
Les caractéristiques suivantes sont fondamentales pour la démocratie :	%	Total	Quartiles de revenus par tête			
			1 ^{er} quartile	2 ^{ème} quartile	3 ^{ème} quartile	4 ^{ème} quartile
1. Liberté d'expression, de la presse		91,5	90,9	94,0	91,4	89,3
2. Liberté politique (choix de son parti)		90,1	91,6	92,3	87,6	88,8
3. Liberté de religion		88,8	89,4	89,5	87,5	89,0
4. Liberté de voyager		87,8	87,9	89,2	86,5	88,0
5. Elections libres et transparentes		87,1	88,3	86,9	85,1	88,2
6. Egalité devant la loi		86,6	85,8	88,7	84,5	87,2
Les 6 caractéristiques à la fois		72,5	73,0	75,4	68,8	72,5

Source : Enquête J-2-3, module Démocratie, 2001, DNSI.

2. Fonctionnement de la démocratie

Si l'adhésion aux principes démocratiques est largement dominante, le diagnostic des Bamakois sur son fonctionnement réel au Mali est plus nuancé. En effet, ils ne sont plus que 13% à considérer que la démocratie fonctionne très bien. Le bilan est tout de même plutôt positif, puisqu'en ajoutant les 43% qui déclarent qu'elle fonctionne plutôt bien, c'est une petite majorité de Bamakois (56%) qui sont globalement satisfaits de la manière dont les principes démocratiques sont mis en œuvre dans le pays. A contrario, à l'autre extrémité du spectre, il se trouve tout de même 18% qui 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. Ce relatif optimisme quant au fonctionnement de la démocratie au Mali est partagé aussi bien par les hommes que par les femmes. Leurs différences d'opinion sont à peine perceptibles.

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



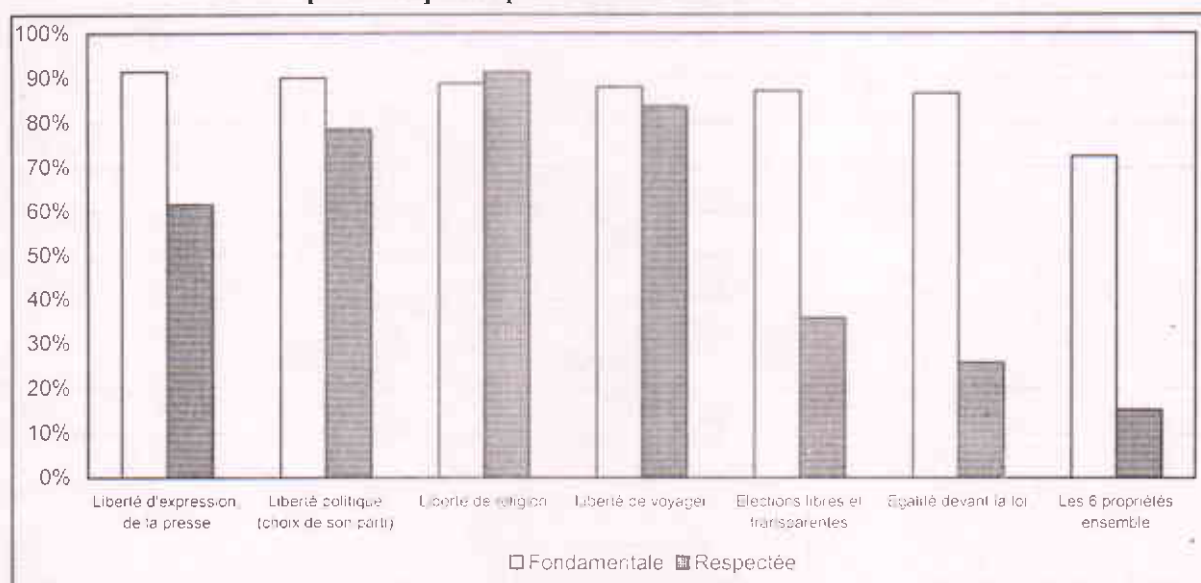
Source : Enquête 1-2-3, module Démocratie, 2001, DNSI

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 91% des Bamakois sont convaincus qu'elle est respectée. Le diagnostic est un peu moins satisfaisant en matière de « *la liberté de voyager* » et de « *libertés politiques* », dont respectivement 84% et 79% affirment qu'elles sont respectées. La situation va en s'aggravant avec « *la liberté d'expression* », dont 38% dénoncent les violations. En fait, le problème le plus grave est selon la population le non-respect de la « *transparence et la liberté des élections* » et de « *l'égalité devant la loi* » : 64% des citoyens pour la première et 74% pour la seconde pensent qu'elles ne sont effectivement pas assurées. Ce résultat est à mettre en regard de ceux obtenus en matière de gouvernance, et notamment dans le domaine de la corruption et de la confiance dans les institutions (on pense tout particulièrement au secteur de la justice). Au total, seulement 15% des Bamakois considèrent que l'ensemble des six propriétés de la démocratie est respecté, alors que plus de 73% 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 Mali.

Si l'on analyse les prises de position en fonction du revenu, les plus riches ont tendance à se montrer un peu plus critiques sur le respect des principes démocratiques. En fait, ce n'est qu'en matière de « *transparence et la liberté des élections* » 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, dans l'ensemble les différences observées dans l'appréciation du respect des principes démocratique suivant le revenu ou le niveau d'éducation ne sont pas significatives.

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

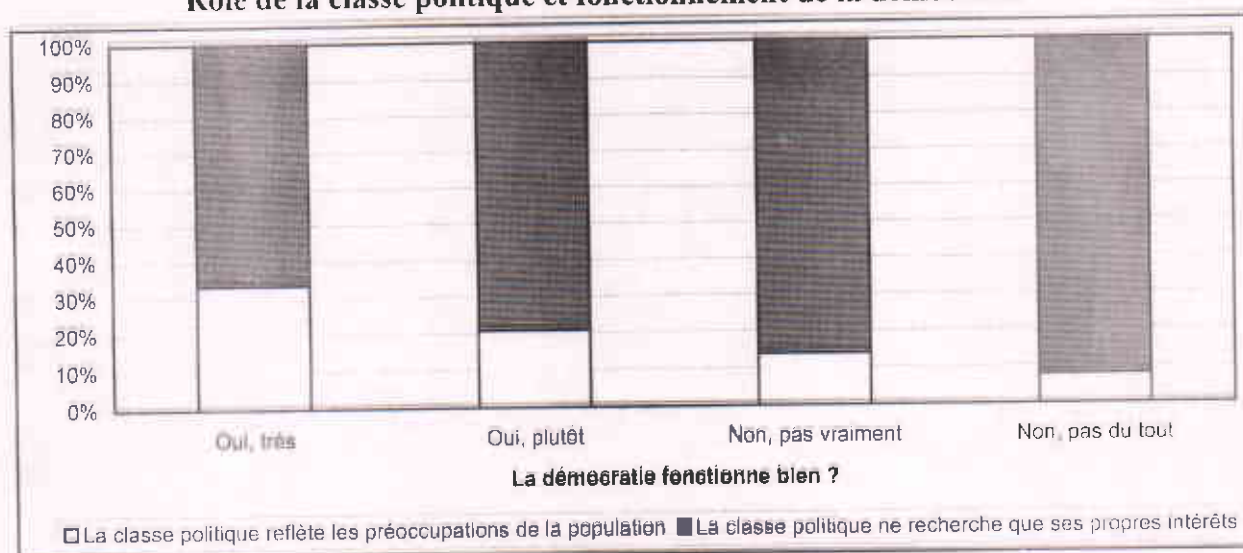


Source : Enquête 1-2-3, module Démocratie, 2004, DNSI

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 Bamakois 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. Cet indicateur, qui varie entre 0 (non respect) et 100% (respect intégral), atteint 62,8% selon les Bamakois.

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 Bamakois sur leur classe politique, dans son ensemble, est peu reluisante. A peine 18% déclarent que les hommes politiques reflètent les préoccupations de la population. Pour les 82% 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. 92% d'entre eux ne sont pas satisfaits de la classe politique. Mais le manque de crédibilité des hommes politiques va bien au-delà. Ainsi, 79% de ceux pour qui la démocratie fonctionne plutôt bien, et même 67% 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, 2001, DNSI.

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 faible (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 de 14% chez ceux qui ont une bonne opinion de la classe politique, cette proportion atteint plus du quart (26%) 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 Bamakois à s'inscrire contre la démocratie ou au contraire est-ce parce que ces derniers 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 Mali. 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 l'engagement de principe des Bamakois 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	18,3	19,2	19,9	15,5	18,4
Ses membres ne pensent qu'à leurs intérêts personnels	81,7	80,8	80,1	84,5	81,6
Total	100	100	100	100	100
Dans le pays, les droits de l'homme sont respectés	52,7	54,6	56,1	49,0	50,9

Source : Enquête 1-2-3, module Démocratie, 2001, DNSI.

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. Ici aussi, le bilan est très mitigé : à peine plus de la moitié des Bamakois (53%) ont une appréciation globalement positive du respect des droits de l'homme au Mali. De toute évidence, des progrès peuvent être apportés sur ce front, puisque seuls 13% sont totalement satisfaits. Cependant, malgré des défaillances importantes, la perception de l'ampleur des problèmes reste circonscrite : moins de 19% 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 Bamakois se montrent plutôt optimistes quant à l'évolution du fonctionnement de la démocratie dans leur pays. En réalité, le pays revenait de loin. Après un régime totalitaire à connotation socialiste qui dura 8 ans, les Bamakois vivront pendant 23 ans un régime militaire qui se mua à un régime à parti unique sans perdre son caractère autocratique. Durant cette période, tous ceux qui cherchaient à obtenir des faveurs, s'en remettaient au nom d'une seule personne, le président Moussa Traoré, ainsi que son parti, l'UDPM.

En 2002, après une décennie de transition démocratique, près de la moitié des Bamakois (48%) pensent que le Mali a progressé sur ce front depuis le début des années 1990, contre 25% qui affirment le contraire ; pour les 27% restants il n'y a pas eu de changements notables. Avec +22 points, le solde d'opinion est donc positivement orienté. Ce bilan favorable est partagé par les femmes comme par les hommes. En revanche, les pauvres se montrent sensiblement moins optimistes que les riches. Ainsi, bien que favorablement orienté, le solde d'opinion sur l'évolution de la démocratie depuis le début de la décennie précédente est de +15 points dans le quartile le plus pauvre. Il atteint +27 points dans le quartile le plus riche. Cependant et dans l'ensemble, l'opinion qui domine dans toutes les couches de la population est que la démocratie a progressé depuis le début de la décennie passée.

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	47,8	46,9	48,6	40,9	51,3	46,8	51,4
- dégradée	25,4	26,3	24,5	25,6	24,0	27,3	24,6
<i>Solde d'opinion</i>	+22,4	+20,6	+24,1	+15,3	+27,3	+19,5	+26,8

Source : Enquête 1-2-3, module Démocratie, 2001, DNSI

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

Les deux parties précédentes, fondées sur des indicateurs subjectifs, ont permis de connaître l'opinion des Bamakois 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

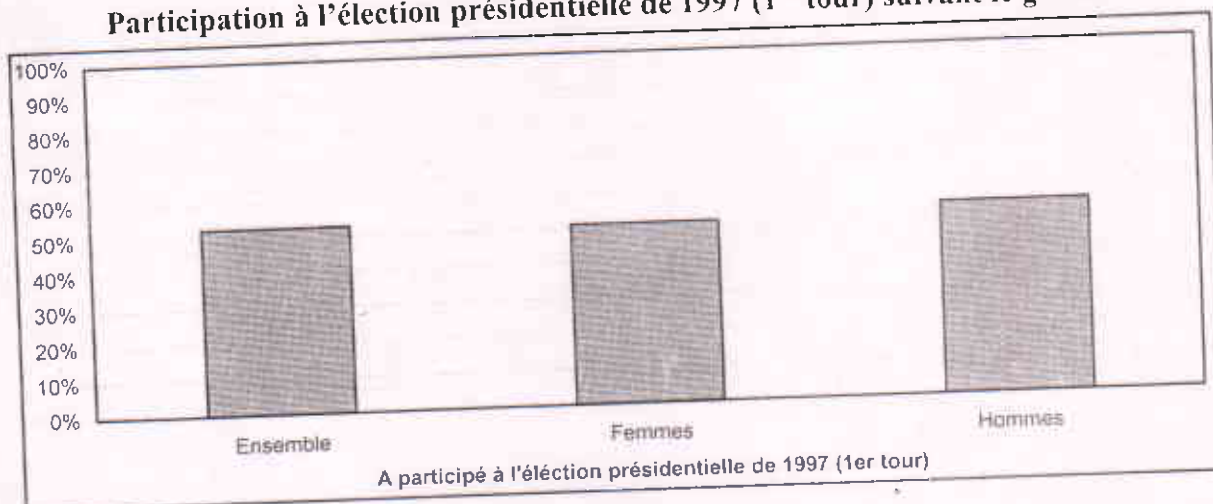
Dans une démocratie, la participation électorale est la forme la plus naturelle de participation politique. Les Bamakois ont été interrogés sur leur participation à la dernière élection précédant l'enquête, à savoir le scrutin présidentiel de 1997. Selon les résultats de l'enquête, le taux de participation au premier tour de l'élection présidentielle dans la capitale a été de 53%, soit un taux très supérieur aux 28% au niveau national résultant des sources électorales. La comparaison précise entre ce chiffre avec 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'événements 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.

Avec un taux déclaré de 53%, dans un pays où le vote n'est pas obligatoire, la participation peut être considérée comme moyenne 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 un peu supérieure à celle des femmes, avec un écart de 3 points (54% et 51% 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 Bamakois adultes au moment du scrutin, 14% 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.

Graphique D-7
Participation à l'élection présidentielle de 1997 (1^{er} tour) suivant le genre



Source : Enquête 1-2-3, module Démocratie, 2001, DNSI.

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 40% des abstentionnistes, soit 15% 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 Bamakois 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

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 à l'élection présidentielle de mai 1997 (1 ^{er} tour)		52,7	48,1	53,8	50,8	57,6
Taux de non- inscription sur les listes électorales		13,9	17,2	13,5	14,6	10,5
Taux d'abstention		38,8	41,9	37,8	40,6	35,0
Raison de l'abstention :						
- Voter ne sert jamais à rien		39,9	37,6	44,0	39,6	37,6
- Pas de candidat représentant vos aspirations		35,4	33,2	30,8	38,4	39,5
- Autres raisons		24,7	29,2	25,2	22,0	22,9
Total		100	100	100	100	100

Source : Enquête 1-2-3, module Démocratie, 2001, DNSI. Les résultats sont calculés sur les électeurs potentiels du scrutin présidentiel, soit les Maliens âgés de 22 ans et plus au moment de l'enquête et présents à Bamako depuis au moins quatre 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. Finalement, le fait que plus du tiers des abstentionnistes (35%) considère « *qu'aucun candidat ne représentait ses aspirations* » vient conforter 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, un quart des Bamakois 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.

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. Ainsi 30% des adultes appartenant au quartile de revenu le plus élevé ont été impliqués dans une forme ou une autre de mouvement politique, contre seulement 19% des plus pauvres. Les écarts suivant le niveau d'études sont encore plus marqués : il s'élève progressivement de 20% pour les non scolarisés à 44% chez ceux qui ont fréquenté l'université. Cependant, comme le montre ces chiffres, l'exclusion de la vie politique n'est pas l'apanage exclusif des plus défavorisés, qui trouvent malgré tout les ressources d'un engagement politique et probablement aussi d'un certain intérêt pour la politique (voir ci-dessous). D'ailleurs, l'appartenance à un parti ou à une association politique, qui représente traditionnellement la forme la plus pérenne de participation politique, ne croît pas avec le niveau de revenu. Alors qu'en moyenne un tiers des Bamakois sont membres d'un parti ou d'une association de type politique, ils sont 32% chez les pauvres contre 31% chez les riches, les quartiles intermédiaires ayant des niveaux d'affiliation partisane supérieurs. L'enquête ne nous permet pas cependant d'apprécier l'intensité de leur engagement, qui peut aller du militantisme actif à une simple adhésion « sur le papier ».

Tableau D-7
Les autres formes de participation politique :
actions protestataires et adhésion à un parti suivant le niveau de revenu

	Total	Quartiles de revenus par tête			
		1 ^{er} quartile	2 ^{ème} quartile	3 ^{ème} quartile	4 ^{ème} quartile
A participé à des mouvements (pétition, grève, manifestation)	25,4	19,4	27,4	24,5	29,6
Appartient à un parti (association politique)	33,5	32,2	41,9	36,1	31,0

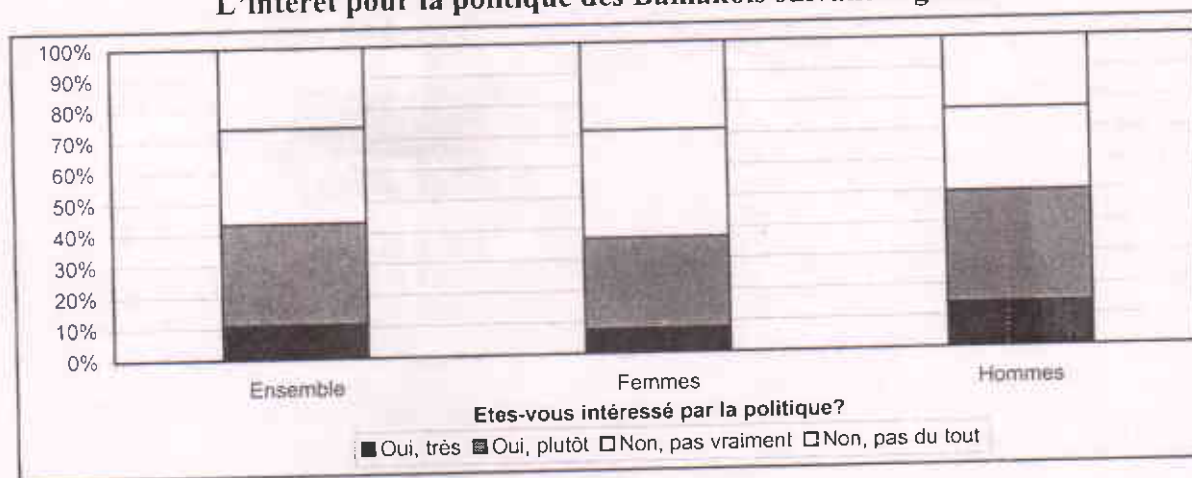
Source : Enquête 1-2-3, module Démocratie, 2001, DNSI.

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 Bamakois se déclarent intéressés par la politique : 11% sont « *très intéressés* » et 32% « *plutôt intéressés* ». Pour les autres, le désintérêt n'est en général pas total. Cependant, plus d'un Bamakois sur quatre (26%) affirme n'avoir « *aucun intérêt pour la politique* ». A la différence de la participation politique, les écarts suivant le genre sont loin d'être négligeables. Ainsi, 37% des femmes affichent un intérêt pour la politique, contre 50% 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 (53%) est intéressée par la politique contre un peu plus d'un tiers (35%) pour ceux qui n'ont pas voté. Mais parallèlement, 38% 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. 50% de ceux qui sont « *très intéressés par la politique* » ont participé à une action politique, alors qu'ils ne sont plus que 12% chez ceux qui n'ont « *aucun intérêt pour la politique* ». Il est donc possible à la fois d'être politisé sans que cela se traduise par une mobilisation effective et réciproquement, on peut participer sans être intéressé (par obligation sociale, par un concours de circonstances, voire par hasard).

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



Source : Enquête 1-2-3, module Démocratie, 2001, DNSI.

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 54% des Bamakois déclarent parler souvent de politique avec leurs proches (famille, amis, relations), tandis que 60% considèrent que la politique est une composante importante de la vie en général. Ces indicateurs sont évidemment très corrélés

entre eux. Par exemple, 88% de ceux qui sont « *très intéressé par la politique* » discutent souvent de politique, alors qu'on n'en compte que 28% 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 Bamakois.

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 45% lorsqu'on n'a pas été scolarisé ou de 48% lorsqu'on appartient à un ménage du premier quartile à 58% pour le membre du dernier quartile ou 71% chez ceux qui ont fréquenté l'université. Suivant le niveau scolaire, l'intérêt pour la politique augmente de 40% (analphabètes) à 49% (universitaires). En revanche, on observe peu de différences 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 62% à considérer que la politique est un élément important de la vie, contre 58% chez les plus riches.

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

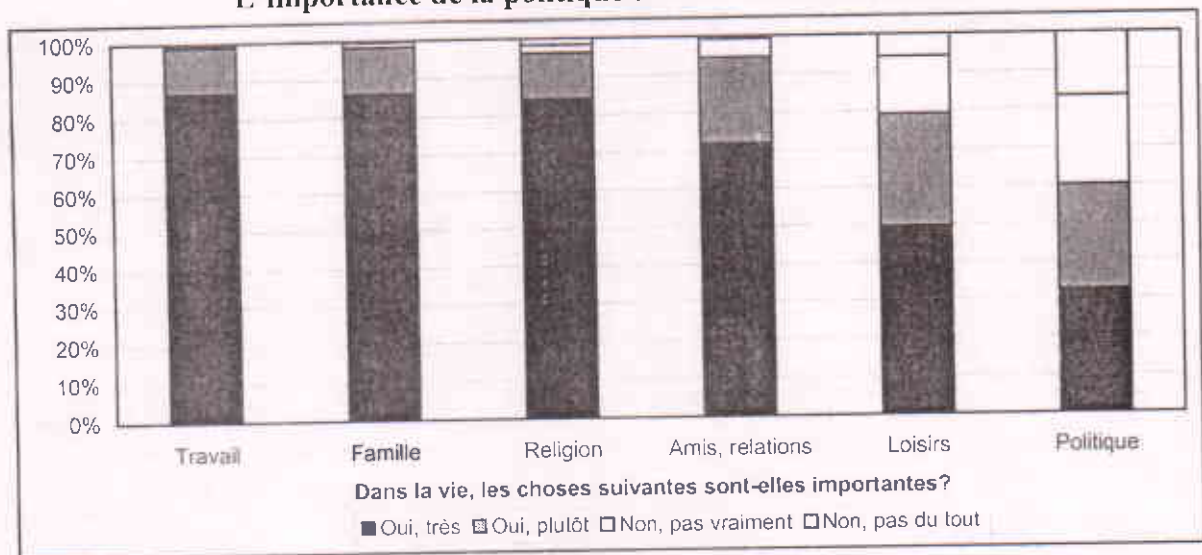
	%	Total	Quartiles de revenus par tête			
			1 ^{er} quartile	2 ^{ème} quartile	3 ^{ème} quartile	4 ^{ème} quartile
Est intéressé par la politique		43,4	43,6	46,1	44,1	39,6
Parle souvent politique avec ses proches		54,3	47,8	56,4	54,4	58,0
Dans la vie, la politique est importante		60,2	62,1	59,7	60,9	58,0

Source : Enquête 1-2-3, module Démocratie, 2001, DNSI.

Comment interpréter le fait que 43% des Bamakois s'intéressent à la politique ou qu'un peu plus de la moitié d'entre eux parlent souvent de politique : ces résultats traduisent-ils un niveau faible ou au contraire élevé de politisation ? Pour répondre à cette question il faut trouver une norme qui permette la comparaison. Celle-ci pourrait être le niveau enregistré par le passé ou dans d'autres pays. La voie retenue ici est de mettre en relation l'importance de la politique par rapport à d'autres centres d'intérêt potentiels.

Dans l'enquête, nous avons cherché à savoir ce qui comptait le plus dans la vie des Bamakois. 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 17% des adultes de la capitale considèrent que « *la politique n'a aucune importance* » dans leur vie, alors que seulement 6% affichent la même indifférence vis-à-vis des loisirs et moins de 1% pour les autres domaines de la vie. La politique n'apparaît donc pas comme une priorité, ni même comme un champ central dans la vie.

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



Source : Enquête 1-2-3, module Démocratie, 2001, DNSI.

L'orientation politique

Pour conclure cette partie qui traite des rapports des Bamakois 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 malien, 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 Bamakois, mais de fournir quelques éléments d'interprétation structurants sur une thématique qui n'avait jamais été explorée par voie d'enquête représentative auparavant au Mali. 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 **un quart (26%)** des Bamakois 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 qu'un tiers des hommes connaissent le sens politique des notions de gauche et de droite, ça n'est le cas que pour un cinquième des femmes. Les mieux pourvus en capital scolaire sont de loin les meilleurs connaisseurs : ils

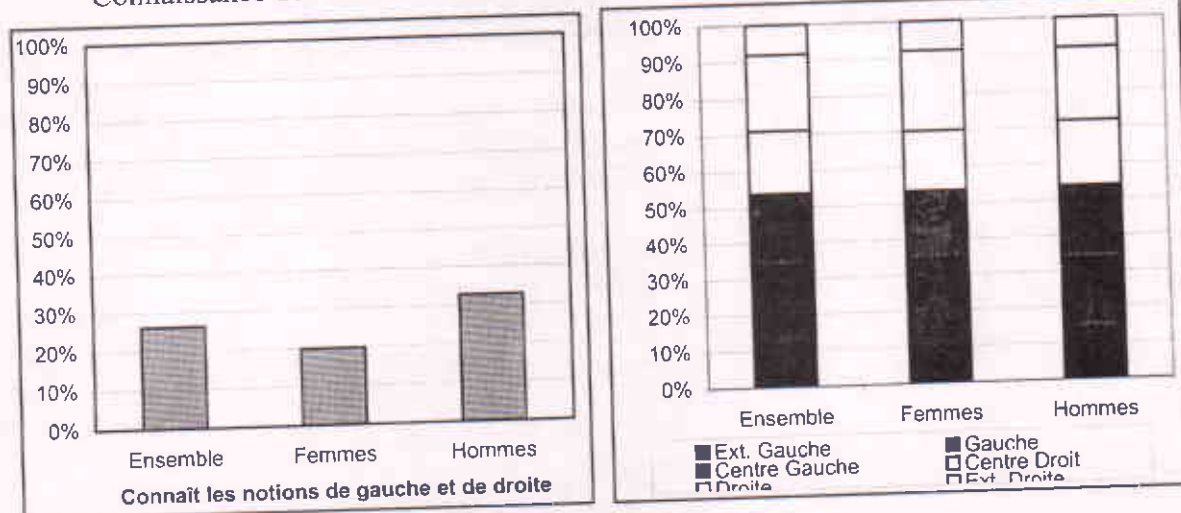
sont 49% chez les Bamakois qui ont atteint l'université contre seulement 20% lorsqu'ils n'ont pas fréquenté l'école. Au Mali, les notions de Gauche-Droite sont méconnues par la majorité de la population puisque la configuration de la politique nationale ou locale n'est pas basée typiquement sur ces notions. Cependant, cette méconnaissance traduit aussi un manque de culture politique internationale de la part des habitants de Bamako.

Le degré de connaissance de l'échelle Gauche-Droite est directement lié aux autres dimensions politiques que sont la participation et la politisation. Plus on est exclu de la vie politique, moins on s'y intéresse et moins on a entendu parler de gauche et de droite. Ainsi 45% des adhérents et 50% de ceux qui ont participé à une action protestataire, 48% de ceux qui s'intéressent beaucoup à la politique et 39% 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 Bamakois sont partagés avec une légère prédilection pour la gauche de l'échiquier politique. Sur notre échelle qui comprend six positions, 54% se placent à gauche, tandis que 46% penchent à droite. 13% se classent à l'extrême gauche et 8% 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 malien. On peut par exemple s'interroger pour savoir si l'orientation sur l'échelle Gauche-Droite des Bamakois traduit une préférence plus ou moins marqué pour le président Konaré, et si elle existe dans quel sens la relation joue-t-elle, ce qui a priori n'a rien d'évident. Au Mali, l'opinion publique a eu tendance à assimiler le combat de l'opposition à une lutte pour le multipartisme et le libéralisme. Par conséquent les leaders politiques de la troisième république, qui sont presque tous d'anciens opposants au régime de Moussa Traoré, sont considérés par les Bamakois comme étant plutôt à « droite ».

Graphique D-10

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



Source : Enquête 1-2-3, module Démocratie, 2001, DNSI

Comme nous l'avons souligné plus haut, les plus pauvres ont le plus de difficultés à identifier la gauche et la droite. En effet, 20% des Bamakois du quartile le plus pauvre accordent une signification à ces notions, contre 33% 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 plus souvent au centre (gauche et droit) de l'échelle, tandis que les plus riches choisissent plus fréquemment l'extrême gauche ou la gauche.

Tableau D-9
Connaissance et position sur l'axe Gauche-Droite suivant le niveau de revenu

	%	Total	Quartiles de revenus par tête			
			1 ^{er} quartile	2 ^{ème} quartile	3 ^{ème} quartile	4 ^{ème} quartile
La notion de gauche et de droite a une signification		26,3	20,1	25,2	26,9	32,9
Positionnement sur l'échelle Gauche-Droite						
1. (Extrême Gauche)	12,6	11,0	8,2	12,9	17,1	
2. (Gauche)	21,5	20,4	16,2	22,3	26,1	
3. (Centre Gauche)	19,7	24,2	24,3	17,2	15,3	
4. (Centre Droit)	17,3	17,5	19,5	17,3	15,5	
5. (Droite)	20,7	18,7	23,1	21,2	19,2	
6. (Extrême Droite)	8,2	8,2	8,7	9,1	6,8	
Total	100	100	100	100	100	100

Source : Enquête 1-2-3, module Démocratie, 2001, DNSI.

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. Paradoxalement, la balance en faveur de l'économie administrée penche même du côté des Bamakois qui se déclarent à droite. D'ailleurs, ceux qui ne connaissent pas les notions de gauche et de droite se montrent presque aussi rétifs à la libéralisation et au retrait de l'Etat dans le champ économique que les Bamakois de droite.

En fait, à Bamako se déclarer de gauche est lié à une préférence pour le marché. La partition Gauche-Droite n'est donc pas un axe structurant des prises de positions et des valeurs. En vérité, au Mali, 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 ; ce qui revient à placer le président Konaré, son parti et sa politique, plutôt à droite. 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	59,6	55,8	59,8	60,3	
Favorable à un régime d'économie administrée	43,7	36,3	48,3	44,5	
Contre toute forme de privatisation	33,7	27,6	33,5	34,9	
L'école doit être nationalisée	38,1	25,1	41,7	39,9	
Les autorités/gouvernants sont compétents	57,8	54,9	64,9	57,3	
Les autorités ont une réelle volonté d'entreprendre des réformes	47,5	41,4	57,3	47,1	
Les orientations de la politique sont claires et crédibles	36,8	31,8	48,6	35,8	
Les politiques tiennent compte des aspirations de la population	33,1	21,3	43,3	31,8	

Source : Enquête I-2-3, modules Gouvernance et Démocratie, 2001, DNSI.

Cette exploration rapide de la notion de Gauche et de Droite dans le contexte malien 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 Mali, il reste encore à découvrir.

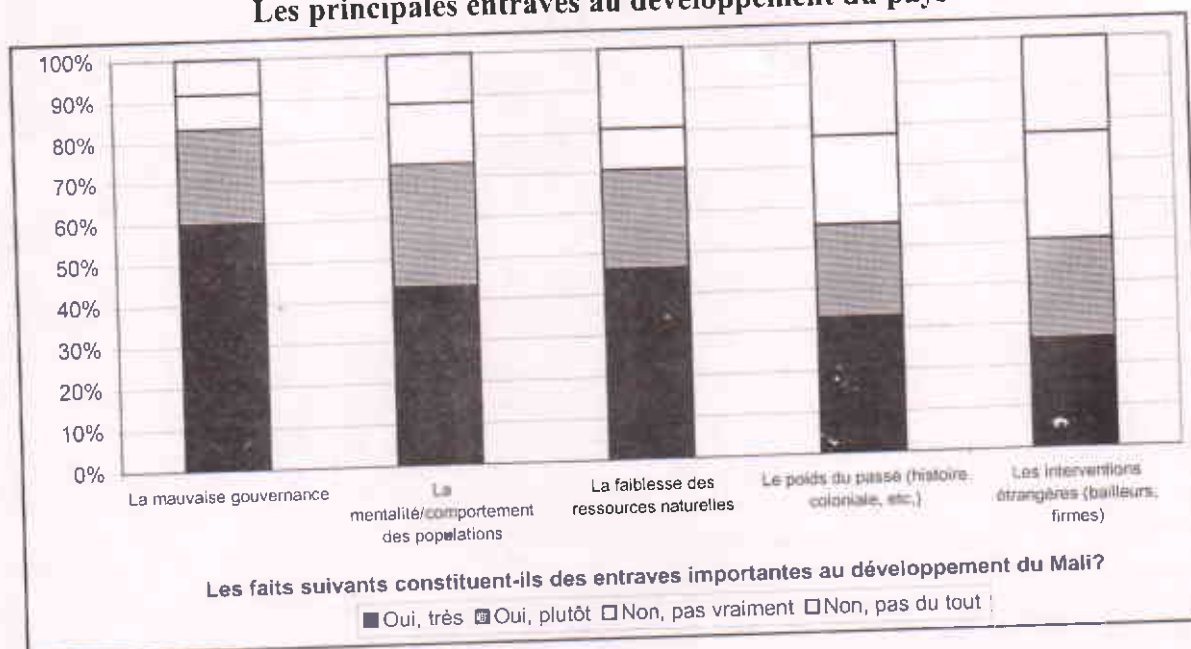
IV.- GOUVERNANCE, DEMOCRATIE ET LUTTE CONTRE LA PAUVRETE : UNE MISE EN PERSPECTIVE DE LONG TERME

Pour conclure cette analyse nous replacerons la situation et la trajectoire récente du Mali 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 Bamakois ont été interrogés sur ce qu'ils considèrent être les principales entraves au développement de leur pays. Des cinq options proposées, « la mauvaise gestion des dirigeants du pays » est de très loin la plus citée. Six Bamakois sur dix considèrent qu'il s'agit d'un frein « très important » au développement. Si on y ajoute ceux qui répondent « plutôt important », ce sont au total 83% de la population qui dénoncent la mauvaise gouvernance comme le premier facteur de sous-développement du Mali. 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.

Graphique PE-1
Les principales entraves au développement du pays



Source : Enquêtes 1-2-3, module Démocratie, 2001, DNSI.

Dans l'ordre des causes, « la mentalité et les comportements de la population » arrive en deuxième position. 73% des Bamakois lui imputent une part de responsabilité dans la pauvreté du pays. Après avoir stigmatisé ses dirigeants, la population semble faire une sorte de *mea culpa* en s'auto-imputant (collectivement) une part importante de responsabilité dans le sous-développement du pays. Bien que nous ne disposions d'aucun élément permettant de préciser à quel type de comportement il est fait allusion ici, on peut suggérer que les défaillances des élites sont d'autant mieux tolérées que l'attitude des citoyens ordinaires n'est elle-même pas propice au développement.

Vient ensuite « la faiblesse des ressources naturelles du pays », invoquée par les deux tiers des citoyens (70%), 46% avançant même que ce facteur pèse encore très lourdement sur le retard du Mali, traduisant la faible dotation relative, par rapport à d'autres pays du continent en ressources agricoles et minières du pays. Enfin, « le poids du passé (histoire coloniale, etc.) » et « les interventions étrangères (bailleurs de fonds, firmes multinationales) », ne recueillent respectivement que 56% et 51% des suffrages. S'ils n'exonèrent pas le fait colonial ou ce que d'aucuns qualifient de « néo-colonisation » dans un contexte général de globalisation et d'assujettissement aux pays du Nord, les Bamakois ne les placent pas aux premiers rangs des causes des difficultés endurées par le Mali.

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 indécis 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. A la marge, on peut cependant noter que les plus favorisés sont plus enclins à invoquer la mentalité des populations et à moins se plaindre du manque de ressources naturelles. Néanmoins et pour tous, les facteurs internes du sous-développement restent largement prépondérants.

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

%	Femmes	Hommes	Total	Quartiles de revenus par tête			
				1 ^{er} quartile	2 ^{ème} quartile	3 ^{ème} quartile	4 ^{ème} quartile
La mauvaise gestion des dirigeants du pays	83,4	83,2	83,3	82,4	82,4	85,0	83,3
La mentalité/comportement des populations	72,9	73,9	73,4	72,2	73,8	71,8	75,6
La faiblesse des ressources naturelles	68,6	73,2	70,7	77,1	77,3	56,0	73,5
Le poids du passé (histoire coloniale, etc.)	54,6	56,8	55,7	56,6	57,4	53,9	54,8
Les interventions étrangères (bailleurs, firmes)	50,7	50,6	50,7	52,5	49,1	50,5	50,8

Source : Enquêtes 1-2-3, module Démocratie, 2001, DNSI. 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 Bamakois 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.

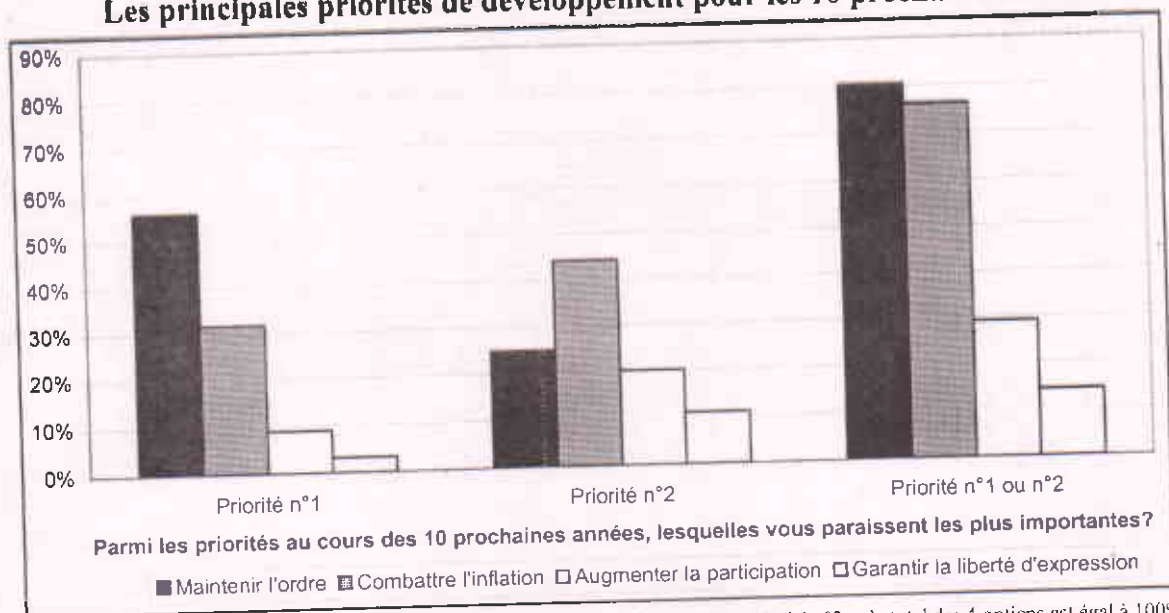
Pour aller plus loin, nous avons cherché à savoir comment ces nouvelles valeurs, clairement exprimées par les Bamakois, se combinaient avec les aspirations plus traditionnelles et tout aussi légitimes, tels que l'objectif de sécurité ou le désir d'amélioration du bien-être matériel. Pour explorer cette 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 Mali, 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 six Bamakois sur dix (56%) font du « maintien de l'ordre » leur priorité numéro 1, tandis que 25% en font leur seconde priorité. Au total, 80% 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 » 32% des Bamakois voudraient que les autorités se consacrent pleinement à cet objectif (priorité n°1), soit nettement moins que « le maintien de l'ordre ». Mais elle est la première citée des secondes priorités (avec 44%), tandis que 76% la mentionnent lorsqu'on tient compte des deux réponses.

Les deux autres options considérées, très minoritaires, apparaissent loin derrière. A peine 9% affirment que la première priorité devrait être d'« accroître la participation des citoyens aux décisions du gouvernement », tandis que 3% 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, 29% ont mentionné 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 80% et 76%.

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



Source : Enquêtes 1-2-3, module Démocratie, 2001, DNSI. 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 malienne. Si les plus pauvres sont effectivement plus sensibles aux valeurs matérialistes, les différences sont peu marquées. On notera que les femmes se montrent 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	81,1	79,5	80,3	82,5	81,3	79,6	77,6
Lutter contre l'inflation	81,0	71,3	76,1	77,3	76,8	75,5	74,9
Augmenter la participation des citoyens	26,2	31,8	29,0	26,3	29,8	29,5	30,1
Garantir la liberté d'expression	11,5	16,8	14,2	13,7	11,8	14,7	16,7

Source : Enquêtes 1-2-3, module Démocratie, 2001, DNSI. 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 Mali 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 Mali étant un des pays les plus pauvres du monde, il est naturel que l'amélioration de la situation sur ce front soit mise en avant. Si « *le maintien de l'ordre* » et la « *la lutte contre l'inflation* » ne sont pas des conditions suffisantes à l'amélioration du sort des populations, elles n'en sont pas moins des conditions nécessaires. Sans la réalisation de ces conditions minimum, la participation citoyenne et la liberté d'expression ne peuvent pas s'exercer pleinement. On peut également supposer que les Bamakois 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 Bamakois 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

- 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.
- DNSI (2002), *L'emploi, le chômage et les conditions d'activité dans l'agglomération de Bamako. Premiers résultats de la phase 1 de l'enquête 1-2-3 2001*, DNSI, Mali.
- 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.
- 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.

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 DNSI. Le module sur « *Multiples 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 Bamako en octobre 2001. 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 ; DNSI, 2002). Au premier degré, 125 sections d'énumération (SE) du recensement (RGPH) de 1998 ont été tirées proportionnellement à leur taille. La variable de stratification correspond aux six communes de l'agglomération. Au second degré, après dénombrement de l'ensemble des ménages dans chaque SE, 20 ménages ont été sélectionnés par tirage systématique sur liste (pas de tirage constant). Au total, les 2 409 ménages enquêtés en phase 1 ont répondu au module « *Multiples 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 4 482 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 Multiples Dimensions de la Pauvreté :		Modules Gouvernance et Démocratie	
Nombre total d'unités primaires	993	Date d'enquête	10/2001	Date d'enquête	10/2001
Nombre d'unités primaires échantillon	125	Unité d'analyse	Ménage	Unité d'analyse	Adulte
Nombre initial de ménages échantillon	2 500	Nombre de ménages	2 409	Nombre d'individus	4 482
Nombre final de ménages échantillon	2 409	Nombre de questions posées	78	Nombre de questions posées	117

Sources : Enquêtes 1-2-3, Phase 1, Modules Multiples dimensions de la pauvreté, Gouvernance et Démocratie, 2001, DNSI

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 6 453 adultes identifiés dans les 2 409 ménages de la phase 1, seuls 4 482 ont pu répondre aux modules, soit une proportion de 69%. Une fois extrapolée, on obtient une population de 388 000 sur un total de 553 000 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		%	Phase 1
Homme	50,1	51,0	Non scolarisés	48,1	48,7
Femme	49,9	49,0	Scolarisés	51,9	51,3
Situation dans le ménage			Étude		
Chef	34,3	35,9	Primaire	15,2	15,0
Conjoint du chef	32,5	32,5	Collège	14,0	13,6
Enfants du chef	18,5	18,4	Lycée + enseignement technique	10,0	10,0
Autres	14,7	13,1	Supérieur	6,7	6,7

Sources : Enquêtes 1-2-3, Phase 1, Modules *Multiples dimensions de la pauvreté*, *Gouvernance* et *Démocratie*, 2001, DNSI

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 malien, 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>Multiples dimensions de la pauvreté</i>					
Perception globale de son bien-être	1,0	0,2	0,7	0,9	0,8
Montant minimum pour vivre (MIQ)	4,1	3,1	4,3	3,5	3,8
<i>Démocratie</i>					
Opinion sur la démocratie	1,1	0,8	0,9	0,8	0,9
Membre d'un parti/association politique	0,5	0,7	0,8	1,0	0,8
<i>Gouvernance</i>					
Fonctionnement de l'Etat	1,8	1,9	2,3	1,6	1,9
Victime ou non de la corruption	0,9	1,0	1,1	0,9	1,0

Sources : Enquêtes 1-2-3, Phase 1, Modules *Multiples dimensions de la pauvreté*, *Gouvernance* et *Démocratie*, 2001, DNSI

**Gouvernance, démocratie et multiples dimensions de la pauvreté en chiffres
Bamako, 2001**

	Total	Homme*	Femme*	1 ^{er} quartile	4 ^e quartile
GOVERNANCE					
<i>Fonctionnement de l'administration</i>					
Ceux qui estiment que l'administration fonctionne bien	52%	49%	56%	53%	52%
Indice de confiance dans l'administration (en général)	56%	53%	60%	56%	57%
- le système judiciaire	46%	43%	50%	48%	46%
- la police	55%	53%	57%	56%	53%
- l'administration fiscale	47%	45%	50%	48%	48%
- le système de santé publique	59%	57%	61%	58%	62%
- le système d'éducation publique	35%	31%	39%	38%	34%
- le parlement	60%	56%	63%	59%	59%
- les médias	76%	75%	78%	74%	77%
Perception : évolution de l'administration (solde d'opinion)	+8pts	+3pts	+12pts	+2pts	+9pts
Ceux qui pensent que la corruption est un problème majeur	88%	88%	88%	89%	88%
Incidence de la corruption sur la population totale	10%	13%	8%	9%	12%
Poids de la corruption en % du revenu des ménages touchés	1%	1%	2%	4%	1%
<i>Rôle de l'Etat</i>					
En faveur de la libéralisation économique	56%	56%	56%	56%	55%
En faveur du recouvrement des coûts dans le syst. de santé	65%	65%	65%	68%	66%
En faveur de la privatisation (au moins certaines entreprises)	67%	70%	63%	64%	67%
DEMOCRATIE					
<i>Adhésion et perception du fonctionnement</i>					
Niveau d'adhésion : % de ceux favorables à la démocratie	76%	77%	74%	76%	79%
Estiment que la démocratie fonctionne bien dans le pays	56%	56%	56%	57%	58%
- la liberté d'expression est respectée	62%	61%	62%	63%	59%
- l'égalité devant la loi est respectée	26%	25%	26%	29%	26%
- les élections sont libres et transparentes	36%	35%	37%	39%	35%
Classe politique reflète préoccupations de la population	18%	20%	17%	19%	18%
Estiment que les droits de l'homme sont respectés	53%	52%	54%	55%	51%
<i>Participation politique et politisation</i>					
Taux de participation à l'élection présidentielle (1 ^{er} tour)	53%	54%	51%	48%	58%
Ont participé à des mouvements (pétition, grève, manifestat ^o)	25%	31%	20%	19%	30%
Membres de partis ou associations politiques	34%	40%	31%	32%	31%
Se déclarent intéressés par la politique	43%	50%	37%	44%	40%
ENTRAVES ET PRIORITES DU DEVELOPPEMENT					
<i>Principales entraves au développement du Mali :</i>					
- mauvaise gestion des dirigeants	83%	83%	83%	82%	83%
- mentalité de la population	73%	74%	73%	72%	76%
- poids du passé (colonisation)	56%	57%	55%	57%	55%
- faiblesse des ressources naturelles	71%	73%	69%	77%	73%
- interventions étrangères (bailleur, firme)	51%	51%	51%	52%	51%
<i>Priorités de développement pour les 10 prochaines années :</i>					
- maintenir l'ordre	80%	80%	81%	83%	78%
- combattre l'inflation	73%	71%	81%	77%	75%
- accroître la participation des citoyens	29%	32%	26%	26%	30%
- garantir la liberté d'expression	14%	17%	11%	14%	17%
MULTIPLES DIMENSIONS DE LA PAUVRETE					
<i>Accès aux services de base</i>					
Conditions de logement : - Accès à l'eau	38%	36%	39%	30%	48%
- Accès à l'électricité	41%	41%	43%	28%	60%
Capital humain : - Pourcentage de non-scolarisés (>=18 ans)	49%	41%	56%	59%	33%
- Nombre moyen d'années d'études (>=18 ans)	4,5	5,6	3,4	3,1	7,0
<i>Vulnérabilité et insertion sociale</i>					
Insécurité : Pourcentage de ménages victimes de violence	24%	24%	24%	22%	26%
Déclarent que les revenus sont très instables	33%	32%	37%	44%	21%
Aucun membre n'appartient à des associations	50%	49%	57%	56%	49%
Aucun type d'aide ou de soutien en cas de difficultés	21%	21%	22%	25%	19%
<i>Pauvreté subjective</i>					
Déclarent vivre difficilement	26%	25%	29%	33%	15%
Ceux « pas du tout satisfaits » pour 3 besoins estimés vitaux	10%	10%	9%	11%	7%
Revenu inférieur au revenu minimum estimé nécessaire	55%	53%	70%	93%	23%
Ceux qui se déclarent obligés de s'endetter	24%	23%	30%	36%	13%
Pensent faire partie des 20% les plus pauvres dans la ville	16%	16%	17%	21%	8%
Estiment politique de réduction de la pauvreté assez efficace	68%	69%	64%	66%	67%

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