

REPUBLIQUE TOGOLAISE



MINISTRE DU DEVELOPPEMENT
ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

DIRECTION GENERALE DE LA STATISTIQUE
ET DE LA COMPTABILITE NATIONALE

**Gouvernance, Démocratie et lutte contre la Pauvreté au Togo :
Le point de vue de la population de la capitale**

Enquêtes 1-2-3

Lomé, octobre 2005

Par : Afodah Komlanvi EGUIDA
Statisticien, DGSCN- TOGO

Mireille RAZAFINDRAKOTO
Economiste IRD, DIAL
François ROUBAUD
Economiste IRD, DIAL



metagora
PARIS21



Cette publication a été produite dans le cadre de Metagora, un projet de l'OCDE financé par l'Union Européenne, la Suisse, la Suède et la France

Sommaire

AVANT-PROPOS	4
RESUME EXECUTIF	5
1-MULTIPLES DIMENSIONS DE LA PAUVRETE.....	5
2- GOUVERNANCE.....	6
3- DEMOCRATIE.....	7
4- MISE EN PERSPECTIVE : GOUVERNANCE, DEMOCRATIE ET DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE VONT DE PAIR.....	8
INTRODUCTION	9
METHODOLOGIE	11
QUELQUES DEFINITIONS DES CONCEPTS	12
I ó MULTIPLES DIMENSIONS DE LA PAUVRETE	13
1- LE CONCEPT DE PAUVRETE.....	13
2-LA PAUVRETE SUIVANT DES CRITERES OBJECTIFS	14
- <i>Le patrimoine, les conditions de logement et l'accès aux services de base</i>	14
- <i>Le capital humain : le niveau d'éducation</i>	15
- <i>L'insertion sociale</i>	16
- <i>La sécurité physique</i>	17
3- LA PAUVRETE SUBJECTIVE : DES INDICATEURS BASES SUR LES PERCEPTIONS QUALITATIVES	17
- <i>Le bien-être subjectif</i>	17
- <i>Les besoins vitaux</i>	18
- <i>La satisfaction des besoins minimum</i>	20
- <i>La pauvreté relative</i>	23
- <i>Perception de la situation financière</i>	24
- <i>La vulnérabilité</i>	24
4- LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE	25
- <i>Le caractère prioritaire de la réduction de la pauvreté</i>	25
- <i>Les interrogations sur l'efficacité des politiques</i>	25
- <i>Une participation limitée de la population</i>	26
II - GOUVERNANCE	27
1- DES INDICATEURS SUBJECTIFS : LA PERCEPTION DES USAGERS	27
2- DES INDICATEURS OBJECTIFS : CORRUPTION ET ABSENTEISME DANS L'ADMINISTRATION	31
- <i>La corruption</i>	31
- <i>L'absentéisme</i>	33
3- LA REFORME DE L'ADMINISTRATION	34
- <i>Un consensus massif pour un système d'incitation / sanction</i>	34
- <i>Des fonctionnaires trop peu nombreux et sous-payés</i>	35
4- LE ROLE DE L'ETAT	35
III - DEMOCRATIE	39
1- ADHESION AUX PRINCIPES DEMOCRATIQUES	39
- <i>La démocratie un concept occidental ?</i>	43
2- FONCTIONNEMENT DE LA DEMOCRATIE	44
- <i>Evolution de la démocratie depuis le début des années 1990</i>	47
3- LES LOMEENS ET LA POLITIQUE : PARTICIPATION, POLITISATION ET ORIENTATION POLITIQUE ...	47
- <i>La participation politique</i>	47

- <i>La politisation</i>	48
4- L'ORIENTATION POLITIQUE.....	51
IV - GOUVERNANCE, DEMOCRATIE ET LUTTE CONTRE LA PAUVRETE : UNE MISE EN PERSPECTIVE DE LONG TERME.....	54
1- LES CAUSES DU SOUS-DEVELOPPEMENT.....	54
2- LES PRIORITES DU DEVELOPPEMENT POUR LES ANNEES QUI VIENNENT.....	56
BIBLIOGRAPHIE.....	59

AVANT-PROPOS

La Direction Générale de la Statistique et de la Comptabilité Nationale a le plaisir de mettre à la disposition des utilisateurs (Institutions internationales, Associations, ONGs, Société civile, etc.) la publication intitulée : « **Gouvernance, démocratie et lutte contre la pauvreté à Lomé : le point de vue de la population de la capitale** ».

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.

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 ; une enquête sur les unités de production informelles (phase 2) et une enquête sur la consommation (phase 3). La phase 2 et 3 qui sont plus complexes et concernent les structures ont une périodicité supra-annuelle.

A cette architecture de base viennent s'ajouter des opérations statistiques spécifiques, correspondant à des modules thématiques. Ainsi, des modules standards sur trois thèmes (les multiples dimensions de la pauvreté ; la gouvernance et la démocratie) qui ont la forme des sondages d'opinion ont été construits en tirant profit de l'expérience accumulée au Togo.

Ainsi, le module sur « les multiples dimensions de la pauvreté » a été greffé en 2002 à la fiche ménage de l'enquête sur l'emploi (phase 1) à Lomé. Les modules « Gouvernance » et « Démocratie » ont été greffés à l'enquête sur la consommation des ménages (phase 3) en 2002.

L'enquête 1-2-3 est réalisée dans l'ensemble des pays membres de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), à l'exception de la Guinée-Bissau, grâce au "Programme d'Appui Régional Statistique à la surveillance multilatérale (PARSTAT)".

La présente publication traite des points suivants :

- Multiples dimensions de la pauvreté
- Gouvernance
- Démocratie
- Mise en perspective de long terme

Ce rapport a été rédigé par Afodah Komlanvi Eguida, Mireille Razafindrakoto et François Roubaud.

La Direction Générale de la Statistique et de la Comptabilité Nationale (DGSCN) tient à adresser ses vifs remerciements à :

- L'Union Européenne et la Coopération française pour leur appui financier ;
- L'UEMOA, AFRISTAT et DIAL pour la gestion du projet et leur appui technique ;
- Le projet Metagora (OCDE-Paris21) pour sa contribution au co-financement de l'édition de cette publication ;
- Toute l'équipe de l'enquête pour le travail bien fait ;
- Et toute la population de Lomé pour sa franche collaboration.

RESUME EXECUTIF

1-Multiples dimensions de la pauvreté

Pour une recherche plus opérationnelle et du fait de la complexité de la notion de pauvreté, le suivi et la mesure de ce phénomène supposent que l'on adopte une définition claire du concept. Lorsqu'on interroge les Loméens sur ce que signifie « être pauvre », la grande majorité (91%) invoquent avant tout la définition qui retient comme critère: un niveau de consommation inférieur à un seuil minimum de subsistance. 89% des interviewés définissent également cette notion en l'associant à des conditions matérielles d'existence difficile. L'incapacité à influencer sur ses conditions de vie, la faiblesse du capital humain, la vulnérabilité aux aléas sont retenus par trois quarts environ des Loméens (respectivement 77%, 76%, 74%) comme critère caractérisant la pauvreté.

Le critère monétaire reste le plus couramment utilisé pour la définition de la pauvreté. Mais du fait que les variables monétaires sont souvent soumises à des variations conjoncturelles qui pourraient être sources de biais pour l'analyse de la situation des ménages, un certain nombre de mesures de la pauvreté se fondent sur des critères objectifs non monétaires.

Ainsi, concernant l'accès aux services liés au logement, pour le quartile des ménages les plus pauvres, 37% d'entre eux ont accès à l'électricité, mais plus de la moitié (66%) sont raccordés au réseau de distribution d'eau (si on inclut ceux qui en bénéficient indirectement en achetant l'eau chez un ménage voisin). La taille des logements permet aussi d'apprécier les conditions d'existence des ménages. On constate ainsi que le nombre moyen de personnes par pièce est de 1,7 (passant de 1,2 à 2 du quatrième quartile à celui des plus démunis).

En termes d'éducation, la situation dans la capitale togolaise est assez favorable comparée à celles des pays voisins, même si elle n'est pas entièrement satisfaisante. Environ 81% des habitants de plus de 18 ans ont été scolarisés. Le nombre moyen d'année d'étude est de 7 ans environ et presque 47% ont été au-delà du niveau primaire.

Si l'on considère le concept d'exclusion sociale, trois différents critères peuvent être retenus pour le mettre en exergue. Environ 32% des ménages n'appartiennent à aucune association (37% pour le quartile des plus démunis contre 26% pour le quartile des plus riches). Selon cet indicateur, les pauvres apparaissent moins insérés socialement.

L'insécurité a des influences négatives sur la condition de vie d'un individu. Sur ce point, la situation dans la capitale togolaise peut être considérée comme alarmante dans la mesure où environ 29% des ménages ont été victimes de violence et un quart des interviewés déclarent avoir été personnellement victime au cours de l'année écoulée. De plus, 43% des ménages enquêtés soulignent qu'une personne du quartier a été victime de violence, ce qui confirme que la situation est préoccupante dans la capitale togolaise ces dernières années.

La perception de chaque individu de son bien-être constitue une première approche de la pauvreté subjective. A Lomé, l'appréciation globale de la population du bien-être de leur ménage est assez négative dans la mesure où ceux qui se sentent pleinement heureux de leur situation ne constituent qu'une infime minorité (2%). En somme, les conditions de vie sont loin d'être satisfaisantes dans la capitale togolaise puisque même chez le quartile des plus riches selon le niveau de revenu, 36% déclarent éprouver des difficultés dans leur vie quotidienne, auxquels s'ajoutent 22% qui ressentent une certaine vulnérabilité.

Les besoins considérés comme vitaux par plus de 70% de la population sont : pouvoir se soigner quand on est malade, avoir un travail stable et durable, avoir accès à l'eau, avoir un logement (locataire ou propriétaire), pouvoir envoyer les enfants à l'école.

Du point de vue des politiques de lutte contre la pauvreté, le consensus est massif sur son caractère "prioritaire". Pour la capitale togolaise, ceux qui estiment la lutte contre la pauvreté comme prioritaire représentent 95% des ménages. Ce pourcentage croît du premier quartile au quatrième (passant de 93% à 96%), ce qui témoigne un soutien généralisé et incontestable à l'objectif de la réduction de la pauvreté. Interrogés sur l'efficacité des politiques, 32% estiment la politique de lutte efficace ou à peu près efficace. Mais seulement 11% sont réellement convaincus de l'efficacité des politiques mises en oeuvre. En revanche, plus des deux tiers (69%) énoncent un jugement négatif sur l'efficacité des politiques. Les pauvres sont plus enclins à formuler une appréciation négative sur l'efficacité de la politique de lutte contre la pauvreté (72% pour le premier quartile contre 64% pour le dernier). Enfin, en ce qui concerne la participation de la population au processus d'élaboration du DSRP, 11% seulement des individus affirment être informés et une personne seulement sur cent déclare avoir participé à son élaboration.

2- Gouvernance

Le jugement des Loméens sur le fonctionnement de l'administration publique est négatif. En 2002/2003, 80% la jugeaient inefficace, répartis pour moitié entre ceux pour qui « *l'administration fonctionne très mal* » (40%) et ceux qui émettent également un jugement négatif (« *l'administration fonctionne plutôt mal* »), mais plus nuancé (40%). La conséquence directe de cette opinion défavorable est le faible niveau de confiance que la population accorde aux institutions publiques. Malgré des rôles sociaux différenciés, qui auraient pu d'une manière ou d'une autre induire un rapport tout à fait différent à l'administration, l'opinion des hommes et des femmes est en tout point similaire.

Bien que la mesure de l'état de l'opinion s'avère très informative, il est nécessaire de confronter les indicateurs subjectifs de perception par des mesures objectives de dysfonctionnement potentiel de l'administration : la corruption et l'absentéisme. La corruption gangrène effectivement les rouages de l'administration. Au total, ce sont plus de 721 millions de FCFA qui ont été détournés par la petite corruption dans la capitale togolaise en 2002/2003. La mise en place au Togo en Janvier 2001 d'une Commission de Lutte contre la Corruption et le Sabotage Economique (CLCSE) chargée des affaires de corruption et de recouvrement des fonds est donc loin d'avoir éradiqué le phénomène. Après la corruption, l'absentéisme est aussi un phénomène qui affecte fortement la productivité de l'administration. Près de la moitié (46%) des administrés n'ont pas trouvé les fonctionnaires à leur poste au moment où ils avaient besoins d'eux. Pour certains, le compte est beaucoup plus lourd : la délivrance d'un service aura exigé 10, 15 voire 30 démarches successives (maximum observé dans l'enquête).

Pour remédier aux dysfonctionnements structurels de l'administration publique, des réformes se succèdent sans beaucoup de résultats positifs. Pourtant, 96% des Loméens sont favorables à la mise en place d'un système de rémunération lié au mérite et à la performance ; 67% demandent à ce que les fonctionnaires défaillants soient sanctionnés voire exclus en cas de faute grave.

Le jugement porté sur le poids de l'administration est l'un des indicateurs des dysfonctionnements potentiels qui pourraient l'affecter. Pour la population de la capitale togolaise, les salariés du secteur public sont en nombre insuffisant (83% des interviewés) et leur salaire trop faible (82%).

Par ailleurs, en termes de grands principes de régulation, le libéralisme économique semble avoir la faveur du public. A choisir entre deux systèmes bien tranchés, plus de quatre Loméens sur cinq (82%) prônent la libéralisation de l'économie, le cinquième restant s'affichant en faveur d'un régime d'économie administrée. Dans la même veine, les Loméens

approuvent dans l'ensemble le principe du transfert d'entreprises publiques au secteur privé, puisque 65% lui sont favorables.

3- Démocratie

Depuis le début du processus démocratique au Togo en 1990, des difficultés subsistent en ce qui concerne le décollage effectif de la vraie démocratie au Togo. Ainsi, lorsque les habitants de Lomé ont été interrogés sur leur degré d'adhésion à la démocratie, ils sont environ 90% à se prononcer favorablement à ce type de régime politique. Ceux qui émettent un avis négatif ne représentent que moins de 10%, ce qui prouve que la population togolaise en général aspire profondément à la démocratie. Parmi les partisans de la démocratie à Lomé, 68% des hommes affirment être très favorables contre 58% pour leurs homologues féminins. Au vu des résultats, toutes les couches socio-démographiques adhèrent à un régime politique démocratique. Aussi, les Loméens se montrent-ils catégoriquement opposés à toute forme de régime autoritaire qu'il soit dirigé par un homme fort ou par l'armée. Néanmoins, les Loméens sont dans le même temps conscients que la démocratie a des défauts. 14% pensent qu'en démocratie le système économique fonctionne mal ou que les démocraties ne savent pas maintenir l'ordre. Cependant, il faut noter que les avantages prennent largement le pas sur les inconvénients, car ils sont presque 87% à adhérer au concept selon lequel « *la démocratie peut poser des problèmes mais c'est quand même mieux que n'importe quelle autre forme de gouvernement* ». Par ailleurs, sur les six caractéristiques retenues pour cerner les contours de la démocratie, 90% des Loméens les considèrent conjointement comme essentielles.

En ce qui concerne le fonctionnement de la démocratie au Togo, il apparaît au vu des résultats que plus de 58% des habitants de la capitale soutiennent que la démocratie ne fonctionne pas du tout dans le pays. Sur le respect des six caractéristiques précédemment évoquées, les chiffres montrent que seule « *la liberté de religion* » semble poser peu de problèmes, 90% des Loméens considérant qu'elle est assurée. La situation devient plus inquiétante en matière de « *liberté de voyager* » et de « *liberté politique (choix de son parti)* » dont seulement 54% et 46% affirment qu'elles sont effectives. La situation devient alarmante pour « *les élections libres et transparentes* » dont 90% des Loméens sont convaincus qu'elles ne sont pas respectées. Il en est de même de « *l'égalité devant la loi* » et de « *la liberté d'expression, de la presse* » dont les violations sont elles aussi dénoncées par les habitants de Lomé. Les pourcentages sont respectivement de 87% et 86%. De plus, neuf Loméens sur dix affirment que les hommes politiques du pays ne pensent qu'à leur intérêt personnel. Le discrédit de la classe politique togolaise est mis en avant aussi bien chez les riches que chez les pauvres. Le respect des droits de l'homme constitue aussi un vrai problème au Togo car environ 82% des Loméens pensent qu'ils ne sont pas respectés dans le pays. Concernant l'évolution de la démocratie depuis le début des années 1990, les habitants de Lomé se montrent plutôt pessimistes. En effet, près de deux tiers (65%) pensent que la situation démocratique s'est dégradée depuis cette date.

Interrogés sur les formes de participation politique, il apparaît au vu des résultats que près de trois Loméens sur quatre n'ont jamais participé à des mouvements (pétition, grève, manifestation) et la démobilisation est plus forte chez les femmes (80%) que chez les hommes (68%). En outre, une grosse minorité des Loméens (45%) se déclarent intéressés par la politique et 52% parlent souvent de politique avec leurs proches (famille, amis, relations). Lorsque les Loméens sont sollicités pour dire ce qui compte le plus dans leur vie, les chiffres montrent que le travail se classe en première position car 98% le trouvent très important. La politique n'apparaît donc pas comme une priorité, ni même comme un champ central dans la vie des habitants de Lomé.

En ce qui concerne l'orientation politique, il est clair d'après les résultats obtenus que les Loméens n'ont qu'une connaissance très limitée des notions de Gauche et de Droite puisque

sur l'ensemble des personnes interrogées, 22% seulement déclarent connaître ces notions. Au regard des six positions de l'échelle Gauche-Droite, 70% de ceux qui connaissent cette notion se placent à gauche contre 30% pour la droite et ceux qui se situent à gauche de l'échiquier politique sont très légèrement plus enclins à l'intervention de l'État, aux privatisations, au rejet de l'enseignement privé ou aux privatisations que leurs concitoyens de droite. L'exploration rapide des notions de gauche et de droite montre clairement son caractère peu opératoire dans le contexte togolais. S'il existe un principe structurant de l'orientation politique au Togo, il reste encore à découvrir.

4- Mise en perspective : gouvernance, démocratie et développement économique vont de pair

Pour conclure cette analyse nous replacerons la situation et la trajectoire récente du Togo 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 Togo, « *la mauvaise gestion des dirigeants du pays* » est de très loin la plus citée, puisqu'elle est dénoncée par 94% de la population. « *La mentalité et les comportements de la population* » arrive en deuxième position : 71% Loméens lui imputent une part de responsabilité dans la pauvreté du pays. Vient ensuite « *la faiblesse des ressources naturelles du pays* », invoquée par 58% des citoyens. Enfin, « *le poids du passé (histoire coloniale, etc.)* » et « *les interventions étrangères (bailleurs de fonds, firmes multinationales)* », ne recueillent respectivement que 48% et 43% des suffrages. En mettant l'accent sur les facteurs internes plutôt que sur les causes externes, les Loméens, 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 occupe la première place des quatre options proposées avec 44%, tandis que « *la lutte contre l'inflation* » n'obtient que 18%. Les deux autres options considérées, bien que minoritaires, sont loin d'être négligeables. 20% affirment que la première priorité devrait être d'« *accroître la participation des citoyens aux décisions du gouvernement* », tandis que moins de 18% 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 sont très clairs : le développement économique et l'amélioration des conditions de vie matérielles d'une part, la liberté et la démocratie de l'autre, ne peuvent pas être considérés comme des alternatives qui devraient faire l'objet d'arbitrages. La question n'est pas de trancher entre manger ou pouvoir s'exprimer librement, mais de bien manger et de vivre libre !

INTRODUCTION

Au début des années 1990, Le Togo a engagé un processus difficile de démocratisation. Le pays a alors enregistré des avancées significatives par rapport à la situation qui prévalait au cours des deux décennies précédentes avec le régime de parti unique. Le Togo, à partir de 1990, s'est doté du cadre et des mécanismes institutionnels avec la mise en place des institutions démocratiques de la IV^e République. Toutefois, en dépit de certains progrès, le processus s'est enlisé. Beaucoup de choses restent à faire et le chemin est encore long à parcourir pour consolider les principes démocratiques au Togo. Les dénonciations et les mouvements de contestations de toute sorte démontrent l'insatisfaction de la population togolaise dont les attentes en matière de démocratie et de bonne gouvernance sont loin d'être satisfaites.

Par ailleurs, le pays est victime depuis plus d'une décennie de la rupture de coopération avec l'Union Européenne pour déficit démocratique. Ceci hypothèque sérieusement sa situation socio-économique. La misère des populations augmente et la corruption gagne du terrain à cause parfois de la récompense partisane qui accentue l'insatisfaction des populations face aux services rendus par l'administration publique. Il s'avère donc indispensable qu'une évaluation soit faite dans le domaine de la gouvernance, la démocratie et les mécanismes de réduction de la pauvreté.

Dans le cadre des politiques économiques axées sur la réduction de la pauvreté, la bonne gouvernance et la promotion de la démocratie dans les pays en voie de développement, il est indispensable de tenir compte non seulement de ses politiques mais également de la manière dont elles sont mises en œuvre. Ainsi les programmes de développement prennent en compte de nombreux facteurs y compris l'adhésion de la participation des populations.

En outre, pour suivre et évaluer les stratégies de développement il est primordial de définir et de mesurer des indicateurs qui intègrent non seulement la croissance et la distribution des revenus ou des actifs mais aussi la qualité des institutions publiques et les projets de société ou plus précisément le régime politique.

Cette étude poursuit entre autres deux objectifs majeurs :

- Il est question spécialement du point de vue méthodologique de proposer des outils scientifiques capables d'améliorer les méthodes et les mécanismes de suivi /évaluation de la démocratie, de la gouvernance et de leur relation avec les politiques économiques.
- Sur le plan analytique, il s'agit de mettre en exergue le lien entre la démocratie, le mode de fonctionnement réel des institutions publiques et les conditions de vie des ménages à travers l'étude des opinions des comportements et des pratiques sociales de la population. En effet, il est spécialement question du niveau d'adhésion au type de régime politique et économique en vigueur, du degré de satisfaction sur le rôle et l'efficacité de l'Etat, de la participation politique, de l'insertion sociale et du degré de vulnérabilité face à la corruption suivant surtout les caractéristiques socio- démographiques.

Au moment où toutes les institutions internationales, y compris celles de Bretton Woods, accordent une importance particulière à la participation des populations dans les programmes de développement en vue d'atteindre les objectifs de développement pour le millénaire (ODM) d'une part, et celui du processus d'allégement de la dette des pays pauvres très endettés d'autre part, il est indispensable d'établir un diagnostic sur la pauvreté dans toutes ses dimensions, la gouvernance et la démocratie.

Le présent document dans une première partie donne une évaluation des multiples dimensions de la pauvreté au Togo à travers les opinions des habitants de la capitale et ses banlieues. Dans une deuxième partie, il est question de la mesure de la qualité de l'administration publique et du degré de satisfaction des populations face aux services rendus par les institutions publiques. Et enfin la troisième partie traite de la démocratie, le degré d'adhésion de la population au principe de la démocratie et son fonctionnement actuel dans le pays, ainsi que le lien des citoyens avec la politique (participation, politisation et orientation politique).

METHODOLOGIE

Mise en œuvre sur le terrain par la Direction Générale de la Statistique et de la Comptabilité Nationale (DGSCN) dans le cadre du projet PARSTAT, l'enquête 1-2-3 sur le secteur informel à Lomé (ESIL) s'est déroulée sur trois phases suivant le principe de la greffe d'enquête. La première phase est une enquête auprès des ménages sur la situation de l'emploi et le chômage. La deuxième phase a porté spécifiquement sur la production et l'offre des unités de production informelles (UPI) et enfin la troisième phase est une enquête sur la consommation des ménages.

Les données de cette étude proviennent des modules thématiques ajoutés aux différentes phases de l'enquête 1-2-3. Ces modules portent sur trois thèmes principaux : Les multiples dimensions de la pauvreté, la gouvernance et la démocratie. Les modules sur « les multiples dimensions de la pauvreté » a été greffée en 2001 à la fiche ménage de l'enquête sur l'emploi et le chômage de la phase 1 à Lomé qui a porté sur un échantillon de 2500 ménages. Les modules « gouvernances et démocratie » ont été insérés, à l'enquête sur la consommation des ménages réalisée en 2002 (phase 3) sur un échantillon de 576 ménages. Pour donner un caractère plus représentatif des résultats qui seront issus de ces deux modules, une enquête complémentaire fut réalisée en 2003 sur un échantillon de 600 nouveaux ménages tirés de la base de sondage de la phase 1. Au total, les résultats présentés ici portent sur un échantillon effectif de 1 840 personnes, représentatif de l'ensemble des Loméens de 18 ans et plus.

Ces modules thématiques se présentent comme des sondages d'opinions. La population y compris les pauvres, est sollicitée pour s'exprimer sur leurs perceptions de la pauvreté, leurs difficultés et leurs besoins, leurs appréciations des politiques mises en œuvre et de la qualité des institutions publiques ainsi que la définition des stratégies adéquates ou appropriées pour satisfaire leur besoins et répondre à leur aspiration. Pour compléter cette approche subjective, un certain nombre d'indicateurs objectifs ont également été appréhendés (incidence réelle de la corruption, participation sociale et politique, etc.). La compréhension de l'environnement culturel, social et politique dans lesquels vivent les ménages a été ajoutée à cette approche à travers des questions spécifiques.

Contrairement aux autres études sur la perception ou l'opinion de la population, cette étude sur les modules thématiques permet de disposer de données plus précises et plus fiables des revenus et plus globalement du niveau de vie des ménages. L'enquête 1-2-3 constitue en effet une base de donnée fiable destinée dans un premier temps à mesurer de façon détaillée le niveau et l'évolution des conditions de vie des individus.

A l'heure où les politiques économiques sont axées sur la réduction de la pauvreté et sur l'évaluation participative des services publics, cette étude revêt une importance capitale dans les pays pauvres, à l'instar du Togo, où les institutions et organisations de la société civile sont très peu développées. Par conséquent, elle constitue le moyen le plus efficace permettant aux couches les plus défavorisées de se faire entendre et de participer activement aux différentes phases de l'élaboration des programmes socio-économiques.

QUELQUES DEFINITIONS DES CONCEPTS

Le but n'est pas de donner une définition précise des termes « gouvernance » ou « gouvernance démocratique » mais de cerner les contours de la thématique abordée dans ce document. Cette précision répond au besoin d'explicitier le cadre de l'analyse afin d'avoir une mesure de la portée des résultats. Malgré l'importance accordée aujourd'hui à la notion de « bonne gouvernance » et l'unanimité sur certains objectifs et principes qu'elle représente, la manière dont elle est définie reste floue. Ce fait découle de l'élargissement progressif des dimensions incluses dans ce concept. On peut par exemple se focaliser sur la « gouvernance économique », comme on peut se restreindre à la « gouvernance politique », sachant que les deux sont étroitement liées. Parallèlement, si la notion s'est d'abord appliquée au niveau national, on s'intéresse aussi aujourd'hui à la gouvernance aussi bien locale que mondiale. Le concept étant très large et les différentes dimensions imbriquées, il est d'autant plus difficile de trouver un consensus sur les moyens à privilégier et en particulier sur les critères clefs sur lesquels l'accent doit être mis pour atteindre l'objectif de « bonne gouvernance ».

A titre de repères, nous retiendrons deux définitions à la fois suffisamment englobantes et relativement précises de la gouvernance :

- d'une part, celle proposée par le PNUD dans son Document de politique générale « La gouvernance en faveur du développement humain durable », publié en janvier 1997
- d'autre part, celle adoptée par le WBI (World Bank Institute) qui sert de base aux indicateurs de gouvernance retenue par cette institution (WBI, Kaufmann *et alii*, 1999).

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

Selon le WBI, la gouvernance comprend le droit et les institutions à travers lequel 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'État des institutions qui régissent les interactions entre eux
 - Etat de droit
 - Contrôle de la corruption

I 6 MULTIPLES DIMENSIONS DE LA PAUVRETE

Nul ne peut ignorer de nos jours, le caractère pluridimensionnel et complexe de la pauvreté. La définition de la pauvreté, auparavant, basée sur le seul critère monétaire, a été progressivement étendue en intégrant plusieurs concepts tels que la pénurie des capacités, la vulnérabilité, l'exclusion et la dignité. Toutefois, il est à noter que l'approche monétaire ne cesse de prévaloir pour la mesure et le suivi de la pauvreté.

A travers l'enquête 1-2-3, nous explorons les différentes dimensions de la pauvreté en examinant les multiples facettes de celle-ci et en fondant en particulier l'analyse au point de vue des individus, leur perception et leur appréciation de leur situation. De plus, une attention particulière sera portée sur les liens entre pauvreté monétaire et les autres dimensions de la pauvreté. On étudiera ainsi comment les diverses caractéristiques de la pauvreté varient selon les quartiles de revenu (du premier quartile, qui regroupe les 25% les plus pauvres parmi les ménages, au quatrième quartile composé des 25% les plus riches monétairement).

1- Le concept de pauvreté

Pour une recherche plus opérationnelle et du fait de la complexité de la notion de pauvreté, le suivi et la mesure de la pauvreté supposent que l'on adopte une définition claire du concept. Primo, le point de vue des interviewés apporte un éclaircissement dans la mesure où la notion de pauvreté se réfère à une certaine norme (standard) de vie, qui constitue une référence absolue ou relative, qui s'applique dans la société étudiée.

Lorsqu'on interroge la population sur ce que signifie « être pauvre » (tableau P-1), la grande majorité (91%) invoquent avant tout la définition qui retient comme critère: un niveau de consommation inférieur à un seuil minimum de subsistance. 89% des interviewés définissent également cette notion en l'associant à des conditions matérielles d'existence difficiles. L'incapacité à influencer sur sa condition de vie, la faiblesse du capital humain, la vulnérabilité aux aléas sont retenus par trois quarts environ des Loméens (respectivement 77%, 76%, 74%) comme critère caractérisant la pauvreté. Enfin, près de la moitié la considère comme synonyme de marginalisation et d'exclusion sociale.

Il est intéressant de noter que, plus les individus sont démunis du point de vue monétaire, plus ils mettent en avant les différentes dimensions de la pauvreté. Ils sont relativement plus nombreux parmi le quartile des plus pauvres (comparés au quartile des plus riches) à caractériser la pauvreté par diverses formes telles la marginalisation ou l'exclusion sociale, ainsi que la vulnérabilité aux aléas.

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

% de ceux qui pensent que "être pauvre" signifie	1er quartile	2 ^e quartile	3 ^e quartile	4 ^e quartile	Total
Niveau de consommation < seuil minimum de subsistance	90,3	90,0	92,6	91,1	91,0
Condition matérielles d'existence difficiles	90,8	89,1	88,5	88,9	89,3
Faible capital humain (santé, éducation)	75,5	76,2	76,5	76,5	76,1
Marginalisation, exclusion de la société	51,4	52,9	48,8	45,6	49,8
Vulnérabilité aux aléas	75,1	74,5	73,8	70,6	73,5
Incapacité à influencer sur sa condition de vie	78,6	78,8	78,8	75,5	77,4
Les six définitions à la fois	42,2	43,4	40,4	37,5	40,9
Aucune des six définitions	1,2	1,5	0,5	1,3	1,1

Source : Enquête 1-2-3, module Pauvreté Subjective, 2001, Lomé

Par la suite, on se propose de mettre en regard différentes approches de la pauvreté en mobilisant certains indicateurs devenus relativement standards. On dressera ainsi un tableau des caractéristiques et de l'ampleur de la pauvreté dans l'agglomération de Lomé et ses banlieues.

2-La pauvreté suivant des critères objectifs

Aujourd'hui encore, le critère monétaire reste le plus couramment utilisé pour la définition de la pauvreté. L'avantage de ce choix est qu'elle permet de valoriser les différentes composantes du bien-être, facilitant ainsi les agrégations et les comparaisons qui peuvent être utiles. En revanche, notons que les variables monétaires sont souvent soumises à des variations conjoncturelles qui pourraient être sources de biais pour l'analyse de la situation des ménages.

Pour remédier à ce problème, 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 de logements (accès à l'électricité, accès à l'eau, caractéristique des toilettes, etc.), la possession d'un certain nombre d'éléments de patrimoine, le niveau d'éducation et la jouissance d'un capital social.

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

Les conditions de vie des ménages sont le plus souvent évaluées à travers les caractéristiques du logement, l'accès à des services de base tels l'eau et l'électricité.

Concernant les conditions de logement, il apparaît au vu des résultats que plus de la moitié ont accès à l'électricité tandis qu'environ sept personnes sur dix ont accès à l'eau du robinet (intérieur ou extérieur, y compris ceux qui s'approvisionnent dans d'autres concessions).

La proportion de ceux qui bénéficient de meilleures conditions de logement s'accroît à mesure que le niveau de revenu augmente. Presque les trois quarts du quartile le plus riche en termes de revenu ont accès à l'eau et à l'électricité. Pour le quartile des ménages les plus pauvres, 37% d'entre eux ont accès à l'électricité, mais plus de la moitié 66% sont raccordés au réseau de distribution d'eau (si on inclut ceux qui en bénéficient indirectement en achetant l'eau chez un ménage voisin). En ce qui concerne le type d'aisance, un ménage sur quatre dispose des toilettes avec une fosse septique pour le quartile le plus pauvre contre 46% pour le quartile le plus riche.

Si on s'intéresse au patrimoine (tableau P-2), 31% des ménages sont propriétaires de leur logement. Seulement 18% des ménages (16% pour le quartile des plus pauvres contre 24% pour le quartile des plus hauts revenus) disposent d'un titre de propriété de leur logement, une garantie légale leur assurant une entière sécurité. Les situations suivant le niveau de revenu deviennent plus contrastées lorsqu'on considère la possession de plusieurs éléments de patrimoine : seulement 13% des ménages du quartile le plus pauvre (contre 54% pour le quartile le plus riche) en possèdent quatre ou plus. Ceux qui ne possèdent aucun élément de patrimoine sont relativement peu nombreux (16% de l'ensemble des ménages). Toutefois, un ménage sur quatre est dans cette situation pour le quartile des plus pauvres.

La taille des logements permet aussi d'apprécier les conditions d'existence des ménages. On constate ainsi que le nombre moyen de personnes par pièce est de 1,7 (passant de 1,2 à 2 du quatrième quartile à celui des plus démunis).

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

% de ceux qui ont :	1er quartile	2ème quartile	3ème quartile	4ème quartile	Total
Conditions de logement					
Accès à l'électricité	37,5	44,0	50,1	74,5	51,2
Accès à l'eau (robinet intérieur ou extérieur)	65,6	67,0	65,2	74,9	68,1
WC avec fosse septique	25,0	27,8	29,0	45,9	31,8
Patrimoine					
Propriétaire de son logement	33,5	28,9	27,7	35,1	31,2
dont propriétaire avec titre	16,1	15,1	16,2	24,0	17,7
Aucun élément de patrimoine	25,3	19,4	13,1	4,9	15,8
Quatre éléments de patrimoine ou plus	13,2	20,9	26,6	53,9	28,3
Nombre de personnes par pièce en moyenne	2,0	1,9	1,7	1,2	1,7

Source : Enquête 1-2-3, module Pauvreté Subjective, 2001, Lomé La liste des éléments du patrimoine retenu dans l'enquête comprend : Maison à louer, Voiture, Moto/mobylette, Bicyclette, Radio/cassette, Télévision, Chaîne HIFI, Magnéscope, Réfrigérateur, Cuisinière, Climatiseur, Ventilateur, Machine à coudre, Téléphone, Ordinateur.

Les ménages dirigés par les femmes sont relativement plus touchés par la pauvreté monétaire sachant qu'un peu moins de la moitié d'entre eux se retrouvent dans le quartile des plus pauvres. Ce résultat se confirme lorsqu'on analyse la possession de capital physique puisque 31% d'entre eux (contre 9% des ménages dirigés par les hommes) ne possèdent aucun élément de patrimoine. Soulignons cependant que les ménages dirigés par les femmes sont plus fréquemment propriétaire de leur logement (35% contre 30% pour les ménages dont le chef est un homme). Par ailleurs, concernant l'accès à l'eau et la taille du logement, ils ne se distinguent pas des autres.

-Le capital humain : le niveau d'éducation

En termes d'éducation, la situation dans la capitale togolaise est assez favorable comparée à celles des pays voisins, même si elle n'est pas entièrement satisfaisante. Environ 81% des habitants de plus de 18 ans ont été scolarisés. Le nombre moyen d'année d'étude est de 7 ans environ et presque 47% ont été au delà du niveau primaire. En ce qui concerne la durée de la scolarisation, elle varie de manière importante suivant le niveau de revenu (5 ans pour le quartile le plus pauvre contre environ 9 ans pour le quartile le plus riche). Il faut souligner aussi que seulement 10% ont atteint le lycée pour le quartile le plus pauvre contre 33% pour le quartile le plus élevé.

Tableau P-3
Niveau d'éducation suivant le quartile de revenu

% de ceux qui ont le niveau :	1er quartile	2ème quartile	3ème quartile	4ème quartile	Total
Non scolarisé	26,7	21,9	15,9	9,8	18,6
Primaire	37,8	37,3	33,9	26,0	33,8
Collège	26,0	29,0	32,3	31,2	29,7
Lycée	7,4	8,5	11,9	19,1	11,7
Supérieur	2,1	3,3	6,0	14,0	6,3
	100	100	100	100	100
Nbre moyen d'années d'études	5,0	5,7	6,7	8,6	6,5
Score moyen de capital humain	0,26	0,29	0,34	0,43	0,33
Non déclaré	0,05	0,08	0,17	0,25	0,14

Source : Enquête 1-2-3, module Pauvreté Subjective, 2001, Lomé. Ce tableau concerne l'ensemble des 18 ans et plus.

-L'insertion sociale

Ici, il s'agit d'appréhender la pauvreté du point de vue de l'insertion sociale. En effet, trois différents critères peuvent être retenus pour mettre en exergue le concept d'exclusion sociale: l'appartenance à une association, la diversité des types d'aide ou de soutien et le niveau d'information. Concernant le premier critère, 32% des ménages n'appartiennent à aucune association (37% pour le quartile des plus démunis contre 26% pour le quartile des plus riches). Selon ce résultat, les pauvres apparaissent moins insérés socialement.

Toutefois, lorsqu'on considère la possibilité de bénéficier de divers types d'aide ou soutien, la corrélation entre l'exclusion sociale et la pauvreté monétaire se révèle faible dans la capitale togolaise : 27% environ de la population soulignent ne pouvoir compter sur aucun type d'aide, et ce pourcentage ne varie pas suivant le quartile de revenu. Si les situations se différencient avec 5% seulement du quartile le plus pauvre qui peuvent compter sur trois types d'aides contre 9% pour le quartile le plus riche, la différence n'est pas très marquée.

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

% de ceux qui :	1er quartile	2 ^e quartile	3 ^e quartile	4 ^e quartile	Total
Appartenance à une association					
Aucun membre du ménage n'est dans une association	37,3	31,6	33,4	25,7	32,0
Le ménage fait partie de trois type d'associations ou plus	8,1	10,2	10,1	17,1	11,3
Diversité des types d'aide ou soutien					
Ne peuvent compter sur aucun type d'aide	26,1	26,5	27,0	27,2	26,7
Peuvent compter sur au moins trois types d'aide	5,2	8,1	6,7	9,1	7,3
Niveau d'information					
Suivent les informations	57,5	64,8	75,2	87,1	71,0
dont Régulièrement	23,6	29,0	36,0	55,1	35,7

Source : Enquête 1-2-3, module Pauvreté Subjective, 2001, Lomé.

Pour compléter ces deux approches, le niveau d'information constitue un troisième indicateur pour analyser l'insertion sociale. Les informations permettent de s'instruire et par conséquent de participer plus efficacement à la vie socio-politique. A l'inverse, ne pas suivre les informations reflète une certaine forme de marginalisation. Globalement, 36% de la population déclarent qu'ils suivent les nouvelles régulièrement, mais ils ne sont que 24% pour le quartile des ménages les plus démunis.

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 association	31,1	34,3	32,1
Le ménage fait partie de trois type d'associations ou plus	12,8	7,8	11,3
Diversité des types d'aide ou soutien			
Ne peuvent compter sur aucun type d'aide	27,5	25,0	26,7
Peuvent compter sur au moins trois types d'aide	7,9	5,9	7,3
Niveau d'information			
Suivent les informations	78,5	53,3	71,0
dont Régulièrement	42,9	18,9	35,7

Source : Enquête 1-2-3, module Pauvreté Subjective, 2001, Lomé.

L'analyse suivant le sexe du chef de ménage (tableau P-5) tend à montrer que les ménages dirigés par les femmes encourent plus souvent le risque d'être marginalisé. En effet, 19% seulement d'entre eux suivent régulièrement les informations contre 43% chez les ménages dirigés par les hommes. Toutefois, les différences ne sont pas très significatives si on retient comme critère l'appartenance à une association ou la diversité des types d'aide ou de soutien.

-La sécurité physique

La sécurité physique est un besoin en soi, qui est fondamental pour chaque individu. Mais elle joue aussi sur les capacités/moyens des individus. En effet, l'insécurité a des influences négatives sur les conditions de vie d'un individu (sur la santé, sur les marges de manœuvre en termes d'emplois, sur les biens d'équipement, etc.). La situation dans la capitale togolaise peut être considérée comme alarmante dans la mesure où environ 29% des ménages ont été victimes de violence et un quart des interviewés déclarent avoir été personnellement victime au cours de l'année écoulée. De plus, 43% des ménages enquêtés soulignent qu'une personne du quartier a été victime de violence, ce qui confirme que la situation préoccupante dans la capitale togolaise ces dernières années. On peut noter par ailleurs qu'il n'existe pas une corrélation claire entre le niveau de pauvreté monétaire et l'insécurité. Il semble même que les plus riches soient plus touchés par le phénomène (30% du quatrième quartile ont été victimes de violence contre 25% en moyenne pour l'ensemble de la population).

Tableau P-6
Insécurité suivant le quartile de revenu

%	1er quartile	2ème quartile	3ème quartile	4ème quartile	Total
<i>Insécurité</i>					
Un membre du ménage a été victime de violence	28,3	27,0	27,4	32,3	28,7
dont Personnellement victime	25,1	23,4	23,2	29,7	25,3
Une personne du quartier a été victime de violence	42,0	42,4	42,8	45,2	43,1

Source : Enquête 1-2-3, module Pauvreté Subjective, 2001, Lomé.

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

-Le bien-être subjectif

La perception de chaque individu de son bien-être constitue une première approche de la pauvreté subjective. A Lomé, l'appréciation globale de la population du bien-être de leur ménage est assez négative dans la mesure où ceux qui se sentent pleinement heureux de leur situation ne constituent qu'une infime minorité (2%). A peine un Loméen sur quatre s'estime plus ou moins satisfait et 19% soulignent être satisfaits mais que leurs ménages ne sont pas à l'abri des difficultés. Enfin, plus de la moitié (57% des ménages) déclarent vivre difficilement et sont ainsi à classer dans la catégorie des pauvres. Ce résultat laisse conclure que l'incidence de la pauvreté subjective est donc très élevée à Lomé.

En somme, les conditions de vie sont loin d'être satisfaisantes dans capitale togolaise puisque même chez le quartile des plus riches selon le niveau de revenu, 36% déclarent éprouver des difficultés dans leur vie quotidienne, auxquels s'ajoutent 22% qui ressentent une certaine vulnérabilité.

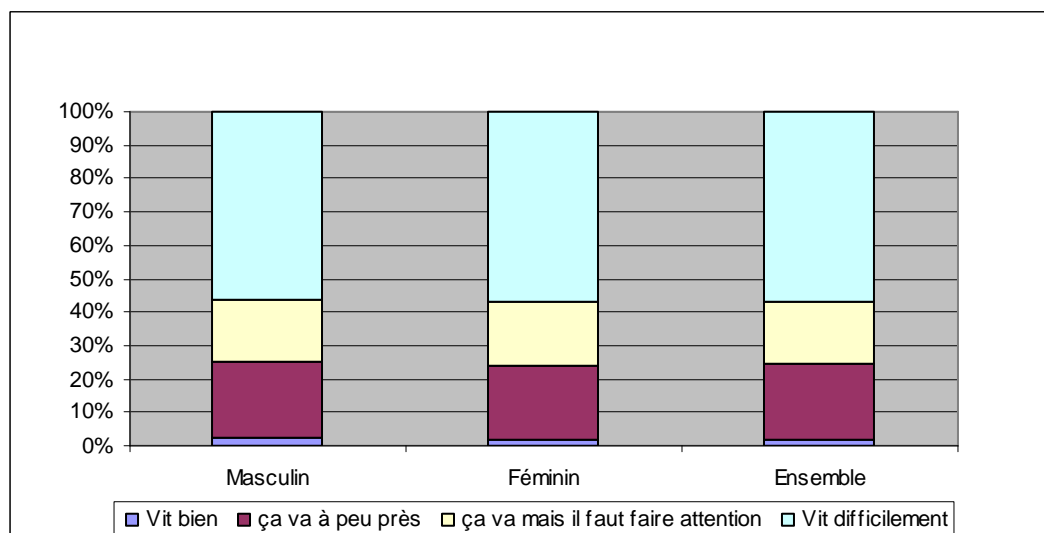
Tableau P-7
Evaluation du bien-être subjectif du ménage selon le niveau de revenu

% de ceux déclare :	1er quartile	2ème quartile	3 ^{ème} quartile	4ème quartile	Total
Vivre bien	1,0	0,7	1,1	5,5	2,0
ça va à peu près	14,1	17,4	23,3	36,0	22,5
ça va mais il faut faire attention	13,1	15,8	24,3	22,2	18,8
Vivre difficilement	71,8	66,1	51,4	36,3	56,7
	100	100	100	100	100

Source : Enquête 1-2-3, module Pauvreté Subjective, 2001, Lomé.

Si on étudie les perceptions suivant le sexe des individus enquêtés, les critères implicites pour apprécier la situation des ménages ne se différencient pas. Avec quasiment le même pourcentage (respectivement 57% et 56%), les femmes affirment aussi souvent que les hommes que les conditions de vie de leur ménage sont difficiles.

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



Source : Enquête 1-2-3, module Pauvreté Subjective, 2001, Lomé.

-Les besoins vitaux

Du point de vue subjectif, le concept classique de satisfaction des besoins vitaux pour définir la notion de la pauvreté permet de proposer une autre approche de la pauvreté. En effet, on demande à la population de déterminer les besoins qu'elle considère vitaux et de s'exprimer sur leur niveau de satisfaction concernant ces besoins précités.

En général, les besoins considérés comme vitaux par plus de 70% de la population sont:

- Pouvoir se soigner quand on est malade
- Avoir un travail stable et durable
- Avoir accès à l'eau
- Avoir un logement (locataire ou propriétaire)
- Pouvoir envoyer les enfants à l'école.

Notons au passage que presque 48% des Loméens accordent une importance capitale à l'accès à l'information (avoir un poste de radio). Ceci peut permettre d'éviter un sentiment d'isolement qui est considéré comme une forme de pauvreté.

En outre, quel que soit l'item considéré, la proportion d'individus qui le classe comme indispensable augmente avec le quartile de revenu. Ce résultat révèle un phénomène d'autolimitation des aspirations chez les plus démunis.

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

% de ceux qui considèrent que c'est indispensable :	1er quartile	2ème quartile	3ème quartile	4ème quartile	Total
Pouvoir se soigner quand on est malade	76,2	78,3	81,2	79,5	78,8
Avoir un travail stable et durable	70,5	77,9	75,7	77,7	74,1
Avoir accès à l'eau	69,4	71,9	74,8	78,9	73,7
Avoir un logement (locataire ou propriétaire)	71,4	71,4	71,5	74,8	72,2
Pouvoir envoyer les enfants à l'école	69,1	69,6	72,7	76,3	71,9
Prendre un petit déjeuner tous les jours	55,3	56,0	55,9	59,0	56,5
Pouvoir s'occuper de son corps	51,5	52,1	56,6	61,7	55,4
Avoir accès à l'électricité	49,5	53,3	56,0	62,3	55,2
Pouvoir prendre le taxi en cas de nécessité	49,1	51,7	54,7	54,4	52,5
Avoir un moyen de transport personnel	45,6	47,4	49,7	54,8	49,3
Avoir un poste de radio	42,4	43,6	50,8	54,5	47,8
Ne pas avoir trop d'enfants (maîtrise de la fécondité)	44,5	44,1	45,9	47,8	45,6
Pouvoir acheter des produits d'entretien	40,4	42,8	46,1	53,2	45,5
Manger de la viande ou du poisson tous les jours	38,6	42,4	50,1	46,3	44,3
Un bon repas les jours de fête	42,0	41,9	47,0	44,6	43,8
Manger des céréales tous les jours	39,9	42,5	48,8	42,7	43,5
Pouvoir acheter un poste de télévision	38,5	38,8	46,3	47,5	42,7
Avoir des tables et des lits dans la maison	37,9	39,6	42,9	49,0	42,3
Manger des légumes tous les jours	38,1	39,3	48,2	41,2	41,7
Avoir plusieurs vêtements pour se changer	38,4	38,2	42,1	47,5	41,5
Avoir plusieurs paires de chaussures	35,2	37,8	39,5	45,3	39,4
Prendre les vacances une fois par an	35,4	36,5	39,5	42,7	38,5
Avoir un logement spacieux (loué ou non)	35,5	36,4	39,3	42,6	38,4
Ne pas travailler nuit et jour	37,2	34,6	38,3	40,1	37,5
Pouvoir prendre le bus pour aller travailler	34,1	36,4	38,6	39,4	37,1
Pouvoir offrir de cadeaux quand il le faut	30,3	30,1	33,9	32,9	31,8

Source : Enquête 1-2-3, module Pauvreté Subjective, 2001, Lomé.

Par ailleurs, l'analyse des besoins considérés comme vitaux selon le sexe de l'individu enquêté confirme l'absence d'une différenciation des préférences ou aspirations. Globalement les besoins considérés comme vitaux sont identiques pour les deux sexes. Les écarts observés dans les pourcentages restent négligeables. Les seules exceptions où les femmes se révèlent moins exigeantes (en étant relativement moins nombreux à considérer le besoin comme indispensable) concernent : la possession d'un moyen de transport personnel (46% contre 52% chez les hommes) ; le poste de radio (44% contre 51%) ; les meubles (38% contre 45%) ; les vêtements pour se changer (38% contre 44%).

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

% de ceux qui considèrent que c'est indispensable :	Hommes	Femmes	Total
Pouvoir se soigner quand on est malade	78,5	79,2	78,8
Avoir un travail stable et durable	74,1	74,3	74,1
Avoir accès à l'eau	74,2	73,0	73,7
Avoir un logement (locataire ou propriétaire)	73,7	70,0	72,2
Pouvoir envoyer les enfants à l'école	72,5	71,0	71,9
Prendre un petit déjeuner tous les jours	56,0	57,3	56,5
Pouvoir s'occuper de son corps	56,3	54,0	55,4
Avoir accès à l'électricité	56,2	53,8	55,2
Pouvoir prendre le taxi en cas de nécessité	53,5	51,0	52,5
Avoir un moyen de transport personnel	51,7	45,8	49,3
Avoir un poste de radio	50,5	43,6	47,8
Ne pas avoir trop d'enfants (maîtrise de la fécondité)	44,8	46,6	45,6
Pouvoir acheter des produits d'entretien	46,7	43,7	45,5
Manger de la viande ou du poisson tous les jours	44,1	44,6	44,3
Un bon repas les jours de fête	44,6	42,6	43,8
Manger des céréales tous les jours	42,7	44,7	43,5
Pouvoir acheter un poste de télévision	44,1	40,6	42,7
Avoir des tables et des lits dans la maison	44,8	38,4	42,3
Manger des légumes tous les jours	40,7	43,2	41,7
Avoir plusieurs vêtements pour se changer	43,5	38,4	41,5
Avoir plusieurs paires de chaussures	41,0	36,9	39,4
Prendre les vacances une fois par an	40,5	35,4	38,5
Avoir un logement spacieux (loué ou non)	38,1	38,9	38,4
Ne pas travailler nuit et jour	37,6	37,4	37,5
Pouvoir prendre le bus pour aller travailler	38,5	35,1	37,1
Pouvoir offrir de cadeaux quand il le faut	32,6	30,5	31,8

Source : Enquête 1-2-3, module Pauvreté Subjective, 2001, Lomé.

- La satisfaction des besoins minimum

Rappelons que les ménages ont été interrogés sur leur niveau de satisfaction, en se basant sur leur consommation effective. Sont considérés 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.

Si on veut construire un indicateur synthétique, on doit également s'interroger sur le poids relatif de chaque type de manques constatés.

Pour apprécier les conditions de vie de la population et évaluer l'ampleur de la pauvreté, nous limiterons à quelques indicateurs très simples. Pour chacun des besoins considérés comme vitaux par la population, ceux qui se sentent « pas du tout satisfaits » représentent globalement entre 6% et 41%. Parmi les critères jugés les plus importants, l'accès à l'électricité se révèle être le plus problématique, 35% des Loméens manifestent leur insatisfaction dans ce domaine. Le pourcentage est plus élevé dans le quartile des plus démunis (46%).

Concernant l'accès aux soins de santé, 71% des Loméens se sentent non satisfaits (ils sont 83% dans le quartile des plus démunis). Deux individus sur dix déclarent qu'ils ne sont pas du tout satisfaits de l'accès aux soins de santé.

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

% de ceux qui sont non satisfaits :	1er quartile	2ème quartile	3ème quartile	4ème quartile	Total
<u>Alimentation</u>					
Petit déjeuner pour vous et votre ménage	71,5	65,7	57,9	40,0	59,0
dont pas du tout satisfait	16,7	11,1	11,1	6,9	11,5
Consommation de céréales par jour	51,6	48,3	45,3	25,3	43,1
dont pas du tout satisfait	7,7	6,0	4,8	2,4	5,6
Consommation de légumes par jour	53,8	49,1	47,4	28,2	44,8
dont pas du tout satisfait	7,8	6,5	5,0	2,9	5,6
Consommation de viande ou de poisson par jour	67,4	67,3	60,5	41,6	59,4
dont pas du tout satisfait	16,1	13,0	10,2	6,2	11,4
Repas les jours de fêtes (dimanche, cérémonie, etc.)	64,0	58,1	51,5	34,9	52,3
dont pas du tout satisfait	13,3	12,3	10,7	5,6	10,5
<u>Habillement</u>					
Vêtements pour vous et votre ménage	66,6	65,3	56,5	40,2	57,4
dont pas du tout satisfait	13,0	11,9	10,1	4,5	9,9
Chaussures pour vous et votre ménage	67,5	65,4	59,4	40,4	58,4
dont pas du tout satisfait	14,9	12,6	11,3	5,8	11,2
<u>Logement</u>					
Votre logement (loué ou non)	60,5	60,5	56,7	46,2	56,1
dont pas du tout satisfait	17,3	17,6	17,4	12,1	16,2
Accès à l'eau	63,3	60,9	57,4	46,0	57,0
dont pas du tout satisfait	21,2	20,7	19,8	13,4	18,8
Accès à l'électricité	72,6	65,2	57,9	39,3	59,0
dont pas du tout satisfait	46,2	37,9	34,1	20,7	34,9
Meubles de la maison	78,4	74,3	69,9	52,9	69,1
dont pas du tout satisfait	28,9	28,5	22,8	12,8	23,4
Produits d'entretien (savon, cire, etc..)	64,2	60,7	53,3	35,9	53,8
dont pas du tout satisfait	14,6	12,6	10,5	5,5	10,9
<u>Santé, soins du corps</u>					
Soins, médicaments en cas de maladie	82,8	77,3	90,8	52,5	71,1
dont pas du tout satisfait	29,8	20,9	35,6	12,8	19,8
Propreté, soins du corps (savons, coiffeurs, etc ...)	59,0	54,7	47,5	29,5	47,9
dont pas du tout satisfait	11,5	9,0	6,7	3,7	7,8
<u>Transports</u>					
Moyens de transports utilisés	87,5	85,5	78,0	66,7	79,6
dont pas du tout satisfait	49,0	47,8	37,6	30,1	41,3
<u>Education et loisirs</u>					
Education des enfants	73,7	65,9	60,4	48,8	62,6
dont pas du tout satisfait	25,2	21,7	23,1	19,6	22,5
Loisirs pour vous et votre ménage	86,2	84,4	81,0	68,4	80,1
dont pas du tout satisfait	47,0	42,5	36,6	29,4	39,0
<u>Relations</u>					
Relations avec la famille et les amis	32,3	32,1	31,1	18,4	28,6
dont pas du tout satisfait	6,4	5,5	5,7	2,6	5,1
Aide aux parents en difficulté	81,6	80,7	76,9	63,8	75,9
dont pas du tout satisfait	45,4	39,7	34,1	22,7	35,6

Source : Enquête 1-2-3, module Pauvreté Subjective, 2001, Lomé

L'analyse des besoins non satisfaits dans le ménage selon le sexe de l'individu enquêté, révèle que en général la proportion de femmes non satisfaites est plus élevée (tableau P-11). C'est le cas par exemple pour : l'alimentation et en particulier la consommation de céréales (60% chez les femmes contre 42% chez les hommes) ; le soin du corps (respectivement 60% contre

46%) ; l'habillement. En revanche, les hommes expriment plus leur insatisfaction pour : l'accès aux services de santé (70% contre 60% chez les femmes) et les moyens de transports (77% contre 60%). Toutefois, les pourcentages ne varient pas de façon significative entre les deux sexes si on retient les « pas du tout satisfaits ».

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

% de ceux qui sont non satisfaits :	Hommes	Femmes	Total
<u>Alimentation</u>	-	-	-
Petit déjeuner pour vous et votre ménage	58,7	60,1	59,0
dont pas du tout satisfait	12,1	10,5	11,5
Consommation de céréales par jour	42,4	60,1	43,1
dont pas du tout satisfait	5,7	4,7	5,6
Consommation de légumes par jour	44,6	60,1	44,8
dont pas du tout satisfait	6,1	4,7	5,6
Consommation de viande ou de poisson par jour	54,0	60,1	59,4
dont pas du tout satisfait	11,7	11,0	11,4
Repas les jours de fêtes (dimanche, cérémonie, etc...)	51,9	60,1	52,3
dont pas du tout satisfait	10,8	10,1	10,5
<u>Habillement</u>	-	-	-
Vêtements pour vous et votre ménage	57,2	60,1	57,4
dont pas du tout satisfait	10,5	9,0	9,9
Chaussures pour vous et votre ménage	58,1	60,1	58,4
dont pas du tout satisfait	11,9	10,2	11,2
<u>Logement</u>	-	-	-
Votre logement (loué ou non)	57,9	60,1	56,1
Dont pas du tout satisfait	17,1	14,7	16,2
Accès à l'eau	56,9	60,1	57,0
Dont pas du tout satisfait	19,4	18,0	18,8
Accès à l'électricité	56,4	60,1	59,0
Dont pas du tout satisfait	33,4	37,1	34,9
Meubles de la maison	67,4	60,1	69,1
Dont pas du tout satisfait	23,0	24,0	23,4
Produits d'entretien (savon, cire, etc..)	52,3	60,1	53,8
Dont pas du tout satisfait	11,4	10,1	10,9
<u>Santé, soins du corps</u>	-	-	-
Soins, médicaments en cas de maladie	69,9	60,1	71,1
Dont pas du tout satisfait	20,0	19,6	19,8
Propreté, soins du corps (savons, coiffeurs, etc ...)	45,9	60,1	47,9
Dont pas du tout satisfait	8,0	7,6	7,8
<u>Transports</u>	-	-	-
Moyens de transports utilisés	77,4	60,1	79,6
Dont pas du tout satisfait	41,7	40,7	41,3
<u>Education et loisirs</u>	-	-	-
Education des enfants	61,1	60,1	62,6
Dont pas du tout satisfait	23,6	20,7	22,5
Loisirs pour vous et votre ménage	78,3	60,1	80,1
Dont pas du tout satisfait	38,1	40,4	39,0
<u>Relations</u>	-	-	-
Relations avec la famille et les amis	27,4	60,1	28,6
Dont pas du tout satisfait	5,2	4,8	5,1
Aide aux parents en difficulté	74,3	60,1	75,9
Dont pas du tout satisfait	35,2	35,9	35,6

Source : Enquête 1-2-3, module Pauvreté Subjective, 2001, Lomé.

Si on définit la pauvreté par le cumul des privations relativement aux dix premiers besoins considérés essentiels par la population¹, il s'avère que 30% de la population est loin du seuil minimum selon leur estimation concernant au moins trois aspects de leur quotidien. 40% manifestent leur insatisfaction pour 8 types de besoins ou plus. Le pourcentage croît à 59% en considérant comme seuil le cumul de 6 formes de privations ou plus. Notons que 5% seulement des Loméens échappent à toute forme d'insatisfaction (12% pour le quartile des plus riches contre 2% pour le quartile des pauvres).

Tableau P-12
Cumul des besoins "pas du tout satisfaits" ou "non satisfaits"
selon le quartile de revenu

% de ceux qui se déclarent "pas du tout satisfaits" pour :	1 ^{er} quartile	2 ^e quartile	3 ^e quartile	4 ^e quartile	Total
0 item (parmi les besoins minimum)	23,5	28,3	32,4	44,6	32,1
1 item (parmi les besoins minimum)	18,0	19,0	21,2	22,3	20,1
2 items	17,4	18,3	17,3	13,8	16,7
3 items ou plus	41,1	34,4	29,2	19,3	31,1
	100	100	100	100	100
% de ceux qui se déclarent "non satisfaits" pour :					
0 item (parmi les besoins minimum)	2,3	3,1	3,9	11,5	5,1
1 ou 2 items (parmi les besoins minimum)	5,2	8,0	13,5	21,8	12,0
3 à 5 items	19,6	23,1	24,7	29,8	24,2
6 ou 7 items	21,9	20,4	17,9	15,2	18,9
8 items ou plus	51,0	45,4	40,0	21,8	39,8
	100	100	100	100	100

Source : Enquête 1-2-3, module Pauvreté Subjective, 2001, Lomé

- La pauvreté relative

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. Il s'agit de mettre en relief une autre dimension de la pauvreté qui est liée aux inégalités sociales et au sentiment d'exclusion que cela peut entraîner chez les plus défavorisés.

Pour Lomé, 31% des individus pensent qu'ils font partie du quartile des plus pauvres de la ville. Parmi ceux du quartile des plus démunis du point de vue monétaire, ils sont 48% à considérer qu'ils font partie du quartile des plus pauvres. Près de 47% des Loméens (46% pour le quartile des plus hauts revenus) estiment qu'ils se situent dans les 20% moyennement pauvres. Seulement 20% des Loméens estiment qu'ils se situent dans la moyenne. De ce fait, il est à noter que les inégalités sont réellement ressenties par la population pauvre (monétairement). Elles sont en revanche faiblement perçues par les riches. Par conséquent, le sentiment d'exclusion qui pourrait en découler mérite une attention particulière.

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

% de ceux qui estiment faire partie de :	1 ^{er} quartile	2 ^e quartile	3 ^e quartile	4 ^e quartile	Total
20 % les plus pauvres	48,2	35,4	27,7	10,8	30,7
20 % moyennement pauvres	41,0	52,2	49,2	46,0	47,1
20 % qui sont au milieu	9,5	11,4	21,1	36,8	19,5

Source : Enquête 1-2-3, module Pauvreté Subjective, 2001, Lomé

¹ On exclut ici trois items pour lesquels on ne dispose pas dans le questionnaire du degré de satisfaction exprimé par les enquêtés (radio, travail et maîtrise de la fécondité).

-Perception de la situation financière

La pauvreté est mesurée dans cette approche en tenant compte de la capacité financière du ménage. Le critère monétaire est encore une nouvelle fois privilégiée. L'analyse repose sur l'appréciation subjective des interviewés. Cette approche permet d'appréhender les ménages vulnérables. Elle prend en compte la notion de dépendance (ceux qui empruntent) et repère les ménages susceptibles de tomber dans la pauvreté.

Pour l'analyse, on retient deux types d'indicateurs : le premier porte sur les contraintes financières, le second compare le niveau de revenu effectif du ménage au minimum estimé nécessaire par l'enquêté pour vivre correctement. Ce dernier indicateur permet d'identifier les ménages qui sont dans des situations de survie.

41% des Loméens sont obligés de s'endetter pour assurer un minimum pour le quotidien (le pourcentage est de 56% pour le quartile des plus faibles revenus). Ce qui témoigne une fois encore l'ampleur de la pauvreté dans la capitale togolaise.

Parallèlement, 96% du quartile des plus pauvres déclarent que le niveau du revenu de leur ménage est en de ça du minimum requis pour une vie décente. Pour l'ensemble de la population, ce pourcentage est de 67%.

Tableau P-14
La perception de la situation financière selon le niveau de revenu

% de ceux qui estiment faire partie de :	1er quartile	2° quartile	3° quartile	4° quartile	Total
Obligés de tirer sur vos réserves	12,5	13,5	16,3	16,4	14,7
Obligés de vous endetter	55,9	46,1	36,7	25,9	41,3
Revenu < au revenu estimé minimum	95,7	77,7	58,7	34,5	67,0

Source : Enquête 1-2-3, module Pauvreté Subjective, 2001, Lomé.

-La vulnérabilité

La vulnérabilité constitue une des dimensions incontournables de la pauvreté. De ce fait, deux approches sont retenues pour mieux cerner ce concept à savoir: l'instabilité des revenus et l'évolution du niveau de vie du ménage.

Une analyse approfondie montre que ceux qui vivent dans un climat d'incertitude avec un revenu très instable représentent 70% des ménages du quartile des plus pauvres. Mais le pourcentage est en fait très élevé pour la population de manière générale avec une majorité (57%) qui se plaint de l'instabilité de leur revenu.

La forte proportion d'individus (61%) qui estiment avoir subi une dégradation du niveau de vie de leur ménage confirme les difficultés auxquelles les Loméens sont confrontés. Même s'ils sont un peu moins nombreux chez le quartile le plus riche (53%) à se déclarer victime d'une détérioration de la situation, ils sont plus négatifs sur l'évolution de la situation dans la ville.

Les pauvres sont plus négatifs dans l'appréciation de l'évolution de leur propre condition de vie. 67% des ménages du premier quartile considèrent que leur niveau de vie s'est dégradé. Compte tenu de leur vulnérabilité, ces derniers sont plus affectés par les chocs économiques.

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

%	1er quartile	2° quartile	3° quartile	4° quartile	Total
<i>Instabilité revenu suivant appréciation de l'individu</i>					
Très instables	69,9	63,2	53,3	39,5	56,7
Dégradation du niveau de vie du ménage	67,3	64,6	58,0	53,1	60,9
Solde d'opinion (amélioration-dégradat°) pour le ménage	-52,5	-51,1	-42,5	-39,3	-46,4
Solde d'opinion sur revenu de vie moyen dans la ville	-67,0	-68,7	-70,6	-78,4	-71,1

Source : Enquête 1-2-3, module Pauvreté Subjective, 2001, Lomé

4- La lutte contre la pauvreté

Le principe de l'insertion ou de « empowerment » est mis en avant aujourd'hui dans un grand nombre de pays en développement dans le cadre des stratégies de lutte contre la pauvreté. Ce principe veut que tout le monde soit impliqué dans le processus de élaboration des politiques. L'objectif est de donner à chacun des moyens de faire entendre sa voix.

-Le caractère prioritaire de la réduction de la pauvreté

Les résultats de l'enquête 1-2-3 révèlent que quelque soit le quartile de revenu, le consensus est massif sur le caractère "prioritaire" de la lutte contre la pauvreté. Pour la capitale togolaise, ceux qui estiment la lutte contre la pauvreté comme prioritaire représentent 95% des ménages. Ce pourcentage croît du premier quartile au quatrième (passant de 93% à 96%), ce qui témoigne un soutien généralisé et incontestable à l'objectif de la réduction de la pauvreté.

Tableau P-16
Opinion sur les politiques et participation suivant le quartile de revenu

% de ceux qui :	1er quartile	2 ^{ème} quartile	3 ^{ème} quartile	4 ^{ème} quartile	Total
<i>Opinion sur le thème de la pauvreté</i>					
Estime lutte contre la pauvreté prioritaire	93,3	94,6	94,9	96,1	94,7
<i>Opinion sur l'efficacité des politiques</i>					
Politique de lutte efficace ou à peu près efficace	28,5	30,2	31,3	36,4	31,5
dont Efficace et orientation claire	8,9	9,7	10,4	15,2	11,0
Politique non efficace	71,5	69,8	68,7	63,6	68,5
<i>Information et participation</i>					
Informé sur le DSRP	5,9	7,9	10,9	17,5	10,5
A participé à l'élaboration du DSRP	0,6	1,1	1,3	2,7	1,4

Source : Enquête 1-2-3, module Pauvreté Subjective, 2001, Lomé.

-Les interrogations sur l'efficacité des politiques

Dans le cadre de la stratégie de lutte contre la pauvreté, un accent est aujourd'hui mis sur l'évaluation et le suivi des politiques. Interrogés sur l'efficacité des politiques, 32% estiment la politique de lutte efficace ou à peu près efficace. Mais seulement 11% sont réellement convaincus de l'efficacité des politiques mises en oeuvre. En revanche, plus de la moitié (69%) énoncent un jugement négatif sur l'efficacité des politiques. On mesure l'importance de l'effort à accomplir pour réduire significativement le niveau élevé de pauvreté de la population togolaise.

Les pauvres sont plus enclins à formuler une appréciation négative sur l'efficacité de la politique de lutte contre la pauvreté (72% pour le premier quartile contre 64% pour le

dernier). Ce diagnostic est d'autant plus inquiétant que les pauvres sont censés être les bénéficiaires des politiques.

-Une participation limitée de la population.

Le principe de l'insertion ou de participation de la population est loin d'être réellement appliqué et mis en œuvre au Togo. En effet, 11% seulement des individus affirment être informés sur le DSRP, et une personne seulement sur cent déclare avoir participé à leur élaboration. Le fait qu'il s'agit d'une première expérience peut expliquer la faible participation de la population. Le chemin reste long à parcourir, mais la détermination des uns et des autres et les campagnes de sensibilisation pourraient amener tous les acteurs y compris la société civile à simplifier davantage dans le processus d'élaboration du DSRP.

Conclusion

Pour conclure ce chapitre explorant les caractéristiques de la pauvreté et l'efficacité des politiques, l'analyse de la corrélation entre les différentes formes de pauvreté permet de récapituler les résultats sur les liens qui existent entre elles. De manière générale, il s'avère que les corrélations entre les multiples dimensions de la pauvreté sont assez faibles (tableau P-17). 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-17
Corrélation entre les différents indicateurs objectifs de la pauvreté

	Revenu du ménage par tête	Niveau patrimoine	Condition de logement	Niveau de capital humain	Insertion dans association	Diversité types d'aide potentielle
Revenu du ménage par tête	1					
Niveau patrimoine	0,35	1				
Condition de logement	0,28	0,56	1			
Niveau de capital humain	0,30	0,40	0,37	1		
Insertion dans association	0,09	0,17	0,07	0,10	1	
Diversité types d'aide potentielle	0,03	0,03	0,07	0,11	0,23	1

Source : Enquête 1-2-3, modules qualitatifs, 2001, Lomé.

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'études 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.

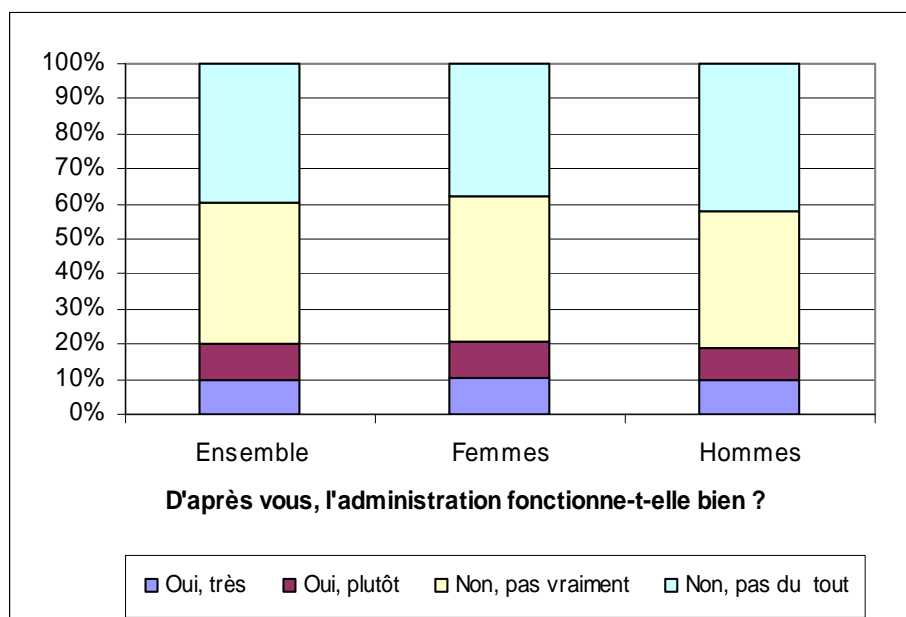
II - GOUVERNANCE

Stigmatiser l'inefficacité des services publics n'est bien souvent qu'un lien commun, dont il n'est pas scientifiquement légitime de se satisfaire. Pour fonder le diagnostic, il faudrait pouvoir mesurer la productivité de l'administration. Or la nature non-marchande des activités et leur finalité économique (création d'externalités positives) sont autant d'obstacles à l'élaboration de concepts et d'indicateurs empiriques d'efficacité des services publics. Nous n'avons évidemment pas la prétention d'avoir trouvé la solution à cette question théorique, sur laquelle butte depuis toujours la science économique. En revanche, nous tenterons d'étayer notre analyse en nous appuyant sur des données empiriques originales, collectées par le module « Gouvernance » de l'enquête 1-2-3, 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.

1- Des indicateurs subjectifs : la perception des usagers

Le jugement des Loméens sur le fonctionnement de l'administration publique est négatif. En 2002-2003, 80% la jugeaient inefficace, répartis pour moitié entre ceux pour qui « l'administration ne fonctionne très mal » (40%) et ceux qui émettent également un jugement négatif (« l'administration fonctionne plutôt mal »), mais plus nuancé (40%). Du côté positif, seul un Loméen sur dix pense que « l'administration fonctionne très bien » et un nombre équivalent affirme qu'elle fonctionne plutôt bien. Malgré des rôles sociaux différenciés, qui auraient pu d'une manière ou d'une autre induire un rapport tout à fait différent à l'administration, l'opinion des hommes et des femmes est en tout point similaire.

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

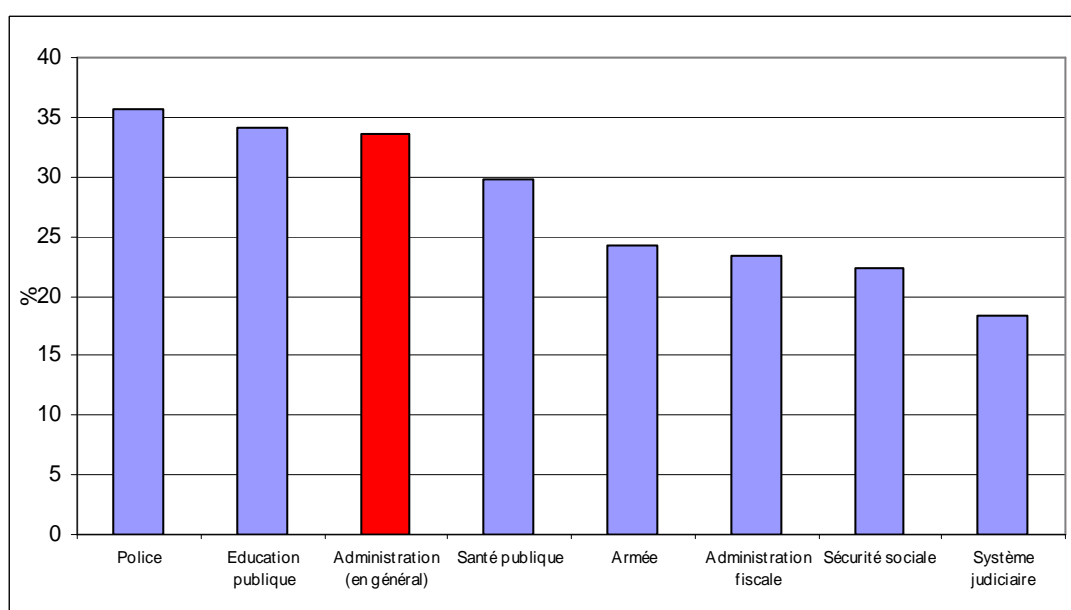


Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2002-2003, Lomé

La conséquence directe de cette opinion défavorable est le faible niveau de confiance que la population accorde aux institutions publiques. Prise globalement, deux Loméens sur trois ne font pas 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 81% à 29% lorsqu'on passe de la majorité pour qui l'administration fonctionne bien à la minorité de ceux qui pensent le contraire.

Cependant, cet indice élevé est une moyenne qui cache de fortes disparités suivant le type d'administrations. Parmi les sept administrations considérées, la police et les services sociaux (systèmes publics d'éducation et de santé) sont les plus appréciés, avec des indices de satisfaction compris entre 34% et 36%. Le système de sécurité sociale (22%) et surtout la justice (18%) sont en ligne de mire avec les plus faibles indices de satisfaction. Dans l'ensemble, l'administration togolaise souffre d'un déficit lourd de crédibilité auprès de la population.

Graphique G-2a
Indice de confiance dans les institutions publiques

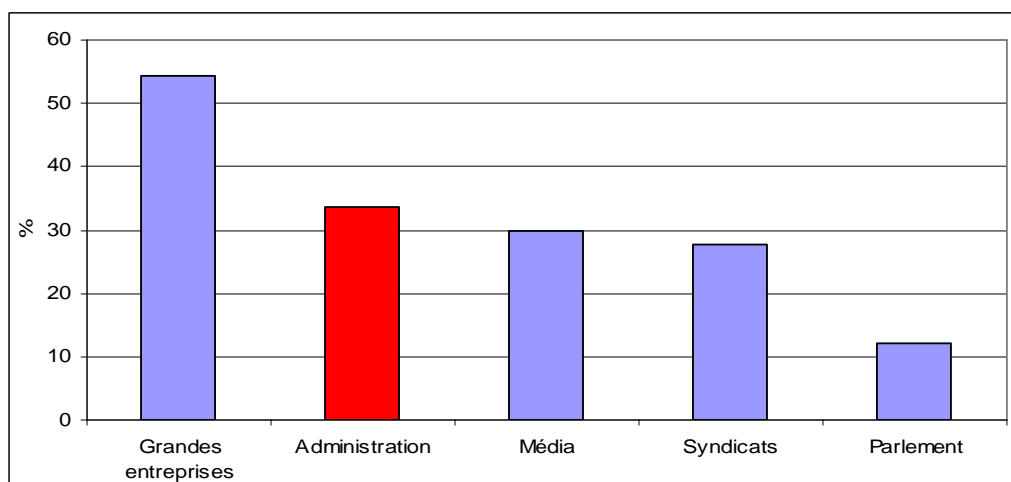


Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2002-2003, Lomé

Pour apprécier la signification de ces résultats, le niveau de confiance très faible dans l'administration publique peut être mis en regard d'autres types d'institutions. Cette comparaison montre que la défiance des Loméens ne touche pas seulement l'administration, mais la quasi-totalité des institutions. Les grandes entreprises sont les seules à enregistrer un indice de satisfaction supérieur à l'administration en général. Et encore la performance est toute relative puisque près de la moitié (46%) ne leur font pas confiance. Parmi les autres institutions identifiées dans l'enquête, les médias et les syndicats font moins bien que l'administration en général. Le bilan est plus encore plus négatif pour le parlement, qui ne recueille que 12% d'opinions favorables.

Le regard négatif sur l'administration est partagé par toutes les couches de la population. Pour chacune, les services publics recueillent moins de la moitié des suffrages. L'insatisfaction est donc généralisée, quelles que soient les caractéristiques socio-économiques considérées sans distinction de sexe, du niveau d'études, etc. Un tel climat de suspicion n'est évidemment pas favorable à un développement harmonieux du pays.

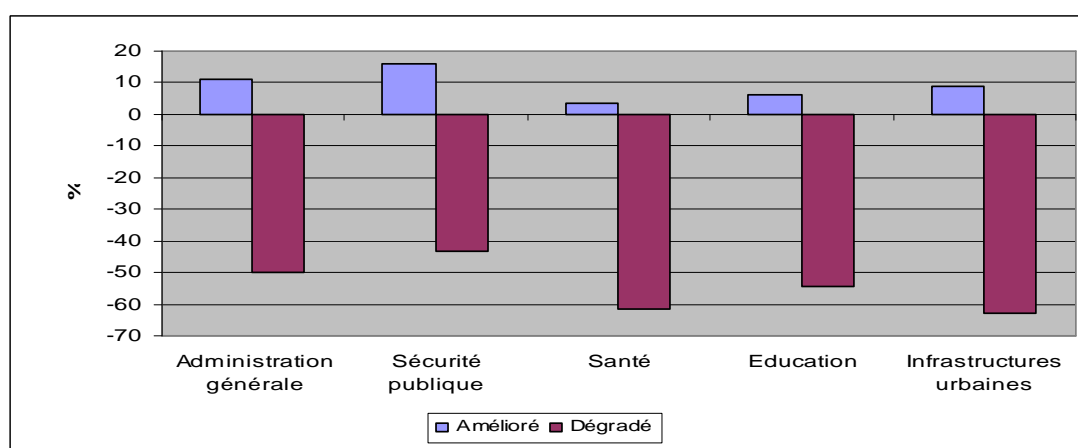
Graphique G-2b
Indice de confiance des différentes institutions



Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2002-2003, Lomé

En soi, le niveau de confiance dans l'administration est difficile à apprécier. Pour étalonner cet indicateur et en l'absence de séries temporelles, l'enquête permet non seulement de le comparer à celui obtenu pour d'autres types d'institutions, mais aussi d'apprécier l'évolution de la perception du fonctionnement de l'administration au cours de l'année écoulée. Pour l'immense majorité de la population, la dynamique des services publics est défavorablement orientée. Pour la moitié de la population l'administration s'est dégradée entre 2002 et 2003. Seulement 11% sont convaincus du contraire. La situation est donc très défavorablement orientée avec un solde d'opinion de -49 points. Ce constat négatif vaut pour l'ensemble des services retenus dans l'enquête. Dans ce contexte, la sécurité fait un peu mieux que la moyenne, avec un solde d'opinion de -27 points, suivie de l'éducation (-48), des infrastructures urbaines (-54), la santé apparaissant comme le secteur le plus sinistré, puis que le solde d'opinion atteint -58 points).

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

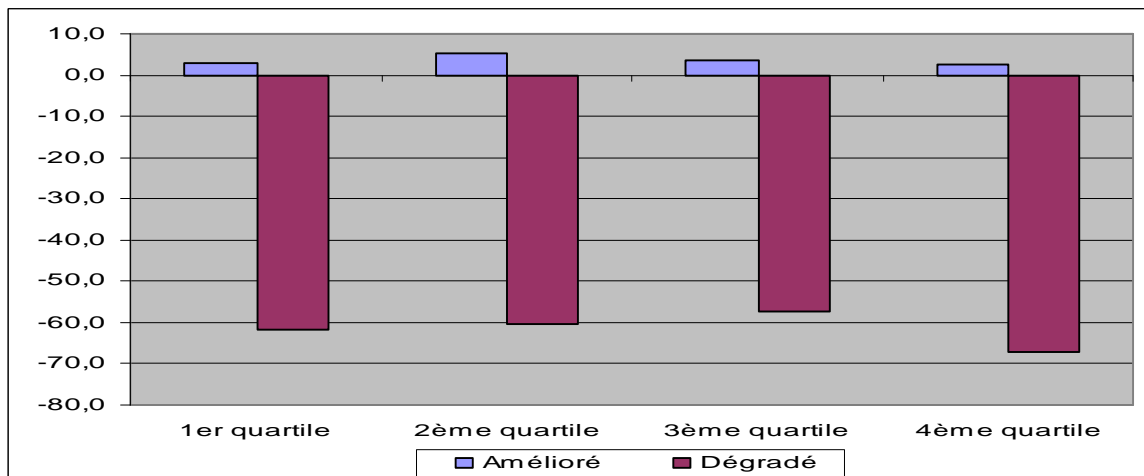


Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2002-2003, Lomé

Toutes les couches de population partagent la même vision pessimiste de la situation. Ceci se traduit par l'enregistrement de différences d'appréciation assez peu marquées suivant le niveau de revenu. A la marge, les pauvres déclarent plus pâtir de la dégradation de l'administration en général et des conditions de sécurité.

La situation est inversée dans la santé et dans le secteur des infrastructures urbaines, les plus riches étant plus nombreux à se plaindre du recul des prestations.

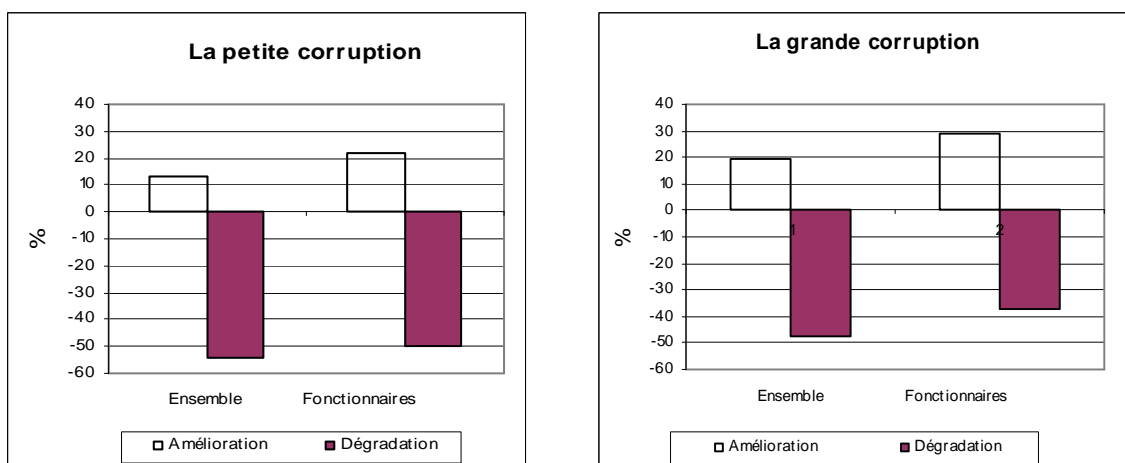
Graphique G-3b
Evolution de la perception du fonctionnement du système de santé publique suivant le revenu



Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2002-2003, Lomé

L'analyse de l'évolution de la perception de la corruption ces dernières années confirme le pessimisme généralisé des Loméens à l'égard de leur administration. 54% d'entre eux pensent que la petite corruption a gagné du terrain entre 2002 et 2003, et 48% partage le même sentiment pour la grande corruption, celle qui sévit au sommet de l'Etat. Il est intéressant de noter que les fonctionnaires, qui connaissent le phénomène de l'intérieur, pour y être confronté 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 2002



Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2002-2003, Lomé

Le jugement des Loméens à l'égard de leur administration est sans concession. Le faisceau d'indicateurs sur ses principaux maux est convergent. Mis en demeure d'identifier les problèmes qui affectent l'administration publique, 95% dénoncent en premier la corruption. La politisation de l'administration est placée en second dans l'ordre des entraves à son bon fonctionnement, puisque neuf Loméens sur dix s'en plaignent. Viennent ensuite l'adaptation au contexte togolais des réglementations en vigueur (76%) l'incompétence des fonctionnaires (66%) et enfin leur absentéisme (60%).

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

	Total	Fonctionnaires	1er quartile	2ème quartile	3ème quartile	4ème quartile
Absentéisme	60,4	63,2	56,2	68,1	53,9	63,5
Corruption	95,1	95,3	95,8	95,4	94,0	95,1
Politisations	90,2	90,2	91,3	87,9	88,5	93,3
Incompétence	66,0	71,0	61,4	69,9	61,7	71,0
Réglementation inadaptée	75,7	78,7	73,5	78,9	70,6	80,0

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

On observe très peu de différenciations des prises de positions en fonction des caractéristiques socioéconomiques de la population. Le constat des principaux problèmes dont souffre l'administration est largement partagé par toutes les couches sociales. Il n'est pas d'ailleurs superflu de noter que les fonctionnaires sont encore plus nombreux que le reste des Loméens à déplorer 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 confronter les indicateurs subjectifs de perception par des mesures objectives de dysfonctionnement potentiel 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 d'insuffisance grave : la corruption et l'absentéisme dans la fonction publique.

-La corruption

En premier lieu, la corruption gangrène effectivement les rouages de l'administration. Près de 10% des Loméens ont été victimes de la corruption des fonctionnaires en 2002/2003, et les fonctionnaires eux-mêmes ne sont pas épargnés, plus 11% d'entre eux ayant personnellement souffert du phénomène. L'incidence de la corruption ne semble pas varier sensiblement en fonction du revenu.

Néanmoins, il convient de tenir compte du fait qu'une large proportion des citoyens, estimée à 40%, n'a pas recours aux services publics. Les raisons de cette exclusion sont complexes et contradictoires : sous-développement et insuffisance de moyens financiers 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, de l'autre ; mais aussi, inefficacité et corruption peuvent conduire certaines personnes à éviter les contacts avec les services publics.

Lorsque l'on exclut ces populations qui vivent en marge des pouvoirs publics, l'incidence de la corruption s'accroît très sensiblement. Elle atteint 16%, ce qui signifie que parmi ceux qui ont eu des relations avec l'administration au cours de l'année 2002/2003, un Loméen sur six a été victime d'au moins un acte de corruption.

Paradoxalement, les fonctionnaires sont eux aussi soumis à la déréliction des services administratifs. Les serviteurs de l'État sont même un peu plus victimes de ses dysfonctionnements que l'ensemble des administrés. Dans ce domaine, la solidarité de corps ne joue pas. Cet état de fait explique leur point de vue critique sur les déficiences de la fonction publique. Ces résultats invalident l'hypothèse d'une stratégie tacite ou concertée de

résistance passive et généralisée de la part de fonctionnaires cherchant à préserver leur rente de situation, stratégie qui serait en partie à l'origine de l'échec des réformes.

Pour les ménages touchés, soit près d'un quart (23%) de ceux qui ont été en contact avec l'administration, le montant moyen de la corruption a été de 21 000 FCFA sur l'année. Avec 5 000 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. En valeur absolue, le coût moyen de la corruption n'est pas lié au revenu du ménage : il atteint 26 000 FCFA par an pour le quartile le plus pauvre, soit un montant quasiment identique à celui payé par le quartile le plus riche (25 000 FCFA).

Cependant, malgré une incidence et un montant moyen équivalent, **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 12,7% de leur revenu à des fonctionnaires indécents, contre 1,3% pour le quartile le plus riche, soit un prélèvement relatif dix fois supérieur. Sur l'ensemble des ménages, la ponction de la corruption est respectivement de 1,1% et 0,1% du revenu annuel du premier au dernier quartile. Au total, ce sont plus de 721 millions de FCFA qui ont été détournés par la petite corruption dans la capitale togolaise en 2002/2003. La mise en place au Togo en Janvier 2001 d'une Commission de Lutte contre la Corruption et le Sabotage Economique (CLCSE) chargée des affaires de corruption et de recouvrement des fonds est donc loin d'avoir éradiqué le phénomène.

Tableau G-2a
Incidence et coût de la corruption suivant le niveau de revenu

	Total	Fonctionnaires	1er quartile	2ème quartile	3ème quartile	4ème quartile
Incidence (population totale)	9,5	11,4	8,8	11,3	7,0	11,1
Sans contact avec l'administration	39,8	23,3	41,6	40,0	40,9	36,3
Incidence (population en contact)	15,8	14,9	15,1	18,8	11,8	17,4
Montant (1000 Fcfa/an)						
Montant moyen (ménages touchés)	21	49	26	13	22	25
Montant médian (ménages touchés)	5,0	10	5,0	5,0	5,0	6,8
% du revenu (ménages touchés)	2,6	3,2	12,7	2,7	2,5	1,3
% du revenu (total ménages)	0,2	0,1	1,1	0,3	0,2	0,1
Incidence (ménages en contact)	22,6	20,3	24,0	25,3	20,9	19,4

Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2002-2003, Lomé

Parmi les services incriminés, **la police, la justice et l'administration fiscale, sont de loin les plus souvent citées**. Les citoyens sont confrontés à la corruption dans tous les domaines où ils ont l'occasion de solliciter l'administration dans leur vie de tous les jours (délivrance et légalisation d'actes divers, cadastre, impôts locaux, enregistrement, etc.). S'il convient de ne pas tirer de ces résultats un palmarès de la corruption², l'ampleur du phénomène conduit à apprécier avec plus de circonspection les bienfaits attendus du processus de décentralisation, tant l'administration territoriale est rongée par la corruption. L'administration centrale est elle aussi largement affectée (police, tribunaux, services de santé et d'éducation). Ces résultats sont à mettre en regard avec les faibles niveaux de confiance dans les différents services publics analysés précédemment.

² Pour définir un véritable taux de corruption, il faudrait rapporter le nombre d'actes entachés de corruption au nombre total d'opérations exécutées. La prédominance de l'administration locale dans la distribution des institutions touchées par la corruption peut tout simplement refléter le fait que les services de proximité qu'elle délivre sont beaucoup plus souvent sollicités par la population que d'autres services d'administration centrale.

L'ampleur et la localisation du phénomène de la corruption conduit à apprécier avec plus de réserves les bienfaits attendus de la fameuse CLCSE. En lançant cette commission, le Président de la République a dissipé le tabou qui entourait l'admission publique de cette pratique et a dénoncé la corruption dans la conduite des affaires de l'Etat. Depuis, la commission a commencé à traiter quelques cas de corruption. Cependant, l'absence d'une stratégie claire, l'opacité de ses méthodes et l'indulgence dont elle a fait preuve vis-à-vis de certains fonctionnaires inculpés et reconnus coupables ont engendré le scepticisme d'une partie de l'opinion nationale. Cette dernière se pose des questions sur l'incapacité de la commission à s'attaquer à des agences et entreprises publiques pourtant considérées comme des foyers de corruption.

Tableau G-2b
Corruption : principaux services et type de transactions incriminés

Services (%)		Transactions (%)	
1.- Commissariat de police	17,0	1.- Taxi-moto	12,6
2.- Justice	11,1	2.- Etablissement de carte d'identité	11,7
3.- Service des impôts	10,9	3.- Dédouanement de marchandises	7,8
4.- Douane	10,4	4.- Transport de marchandises	6,1
5.- Mairie	6,8	5.- Formalités de voyage	5,9
6.- Ministère de l'éducation	6,0	6.- Etablissement de certificat de nationalité	5,0
7.- Gendarmerie	5,4	7.- Dépôt pour signature	4,9
8.- Ministère de la défense	4,9	8.- Dépôt de dossier pour examen	4,2
9.- Port autonome de Lomé	4,7	9.- Litige financier	4,0
10.- Service des passeports	3,7	10.- Etablissement d'un passeport	3,7
11.- Autres	19,1	11.- Autres	34,1
Total	100	Total	100

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

-L'absentéisme

Après la corruption, l'absentéisme est aussi un phénomène qui affecte fortement la productivité de l'administration. Si sur l'ensemble de la population 13% déclarent ne pas avoir trouvé à son poste le fonctionnaire auquel il venait rendre visite, il faut noter que plus de 70% des Loméens n'ont pas effectué de démarches auprès de l'administration. Une telle proportion est en soi un indice de dysfonctionnement de l'administration, qui s'explique probablement par la défiance profonde qu'elle inspire à la population.

Une fois exclue la population qui n'a pas recours aux services de l'Etat, l'incidence de l'absentéisme prend des proportions alarmantes. Près de la moitié (46%) des administrés n'ont pas trouvé les fonctionnaires à leur poste au moment où ils avaient besoins d'eux. Pour pouvoir exposer leurs problèmes, ils ont été obligés de revenir plusieurs fois dans les services concernés. Le nombre de retours moyens est d'environ 4 et pour la moitié de la population, il a fallu s'y reprendre au moins à trois fois. Pour certains le compte est beaucoup plus lourd : la délivrance d'un service aura exigé 10, 15 voir 30 démarches successives (maximum observé dans l'enquête).

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. Dans tous les cas, il faut noter que, selon les déclarations des administrés 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 pays en voie de développement, se conjuguent pour réduire la productivité des services publics, et accroître d'autant les externalités négatives liées à des coûts de transactions excessifs.

Tableau G-3
Absentéisme des fonctionnaires

	Total	Fonctionnaires	1er quartile	2ème quartile	3ème quartile	4ème quartile
N'a pas trouvé l'agent à son poste (population totale)	13,4	26,1	11,5	14,0	12,3	16,0
Sans contact avec l'administration	70,8	45,6	72,7	71,9	71,4	67,3
N'a pas trouvé l'agent à son poste (population en contact)	46,1	48,1	42,2	49,7	43,0	48,8
Nombre moyen de retours	3,9	3,7	3,5	4,2	3,5	4,1
Nombre médian de retours	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0

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

3- La réforme de l'administration

-Un consensus massif pour un système d'incitation / sanction

Pour remédier aux dysfonctionnements structurels de l'administration publique, des réformes se succèdent sans beaucoup de résultats positifs. Pourtant, un véritable consensus se dégage en faveur de l'instauration d'un système d'initiation / sanction. 96% des Loméens sont favorables à la mise en place d'un système de rémunération lié au mérite et à la performance ; 69% demandent à ce que les fonctionnaires défaillants soient sanctionnés voire même exclus en cas de faute grave. Promouvoir la décentralisation pour rapprocher l'administration du contribuable est également plébiscité par près de neuf Loméens sur dix.

Si ces mesures n'ont rien d'original, ce qui mérite d'être souligné 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 à peine moins nombreux à soutenir de telles mesures. C'est tout juste s'ils se montrent un peu plus réticents à certaines d'entre elles, à savoir celles dont la connotation est la plus répressive. « Seulement » 66% revendiquent l'application de sanctions sévères allant jusqu'à la mise à pied pour les fonctionnaires indécents, tandis que 91% se déclarent favorables à lier le salaire au mérite. Ces résultats montrent que les fonctionnaires, que l'on soupçonne souvent de refuser le changement, arquetypés 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

Pensent que les mesures suivantes sont susceptibles d'améliorer la qualité/efficacité des services publics	Total	Fonctionnaires	1er quartile	2ème quartile	3ème quartile	4ème quartile
1, Lier les salaires au mérite/performance	95,7	91,1	95,5	94,8	96,5	96,2
2, Sanctionner /licencier les fonctionnaires défaillants	68,9	65,9	66,6	69,9	67,1	72,2
3, Promouvoir la décentralisation	87,6	91,4	88,7	87,6	84,3	90,1

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

-Des fonctionnaires trop peu nombreux et sous-payés

Le jugement porté sur le poids de l'administration est l'un des indicateurs des dysfonctionnements potentiels qui pourraient l'affecter. Il fournit des pistes pour la rendre plus efficace. Le diagnostic courant d'une administration pléthorique, composée de fonctionnaires indûment protégés et sur-rémunérés, n'est absolument pas partagé par les Loméens. Seulement 4% jugent qu'ils sont trop nombreux, tandis que 12% déclarent qu'à travail égal ils sont mieux payés que leurs homologues du secteur privé. En fait, l'immense majorité exprime l'opinion inverse. Pour la population de la capitale togolaise, les salariés du secteur public sont en nombre insuffisant (83%) et leur salaire trop faible (82%).

Comme on pouvait s'y attendre, les fonctionnaires eux-mêmes sont plus négatifs sur le traitement qui leur est collectivement réservé. Mais sur ce point, leurs opinions ne sont guère différentes de celles de leurs congénères. Plus inattendues sont les réponses à ces questions suivant le niveau de revenu. Ainsi, plus on est riche et plus on est persuadé que les agents de l'État sont moins bien rémunérés et sous-représentés. Ce phénomène pourrait s'expliquer par le fait que l'administration paie effectivement moins bien ses cadres que le secteur privé formel. À 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
Des mesures pour une meilleure efficacité de l'administration

	Total	Fonctionnaires	1er quartile	2ème quartile	3ème quartile	4ème quartile
Le nombre de fonctionnaires est :						
-Trop élevé	4,1	2,4	5,2	3,9	3,9	3,5
-Trop faible	82,8	85,3	82,4	81,0	82,1	85,8
Solde d'opinion	-78,6	-82,9	-77,2	-77,1	-78,2	-82,2
A travail égal, les fonctionnaires sont :						
-Mieux payés	11,7	13,7	14,0	12,3	12,5	7,9
-Pas assez payés	81,5	82,1	81,0	79,7	78,9	86,7
Solde d'opinion	-69,8	-68,4	-67,0	-67,4	-66,4	-78,9

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

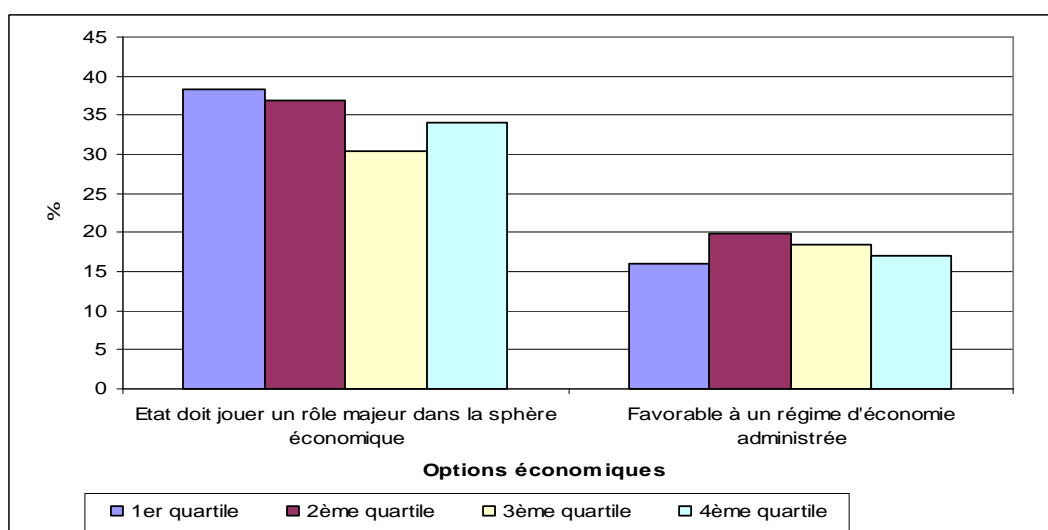
4- Le rôle de l'Etat

L'analyse du fonctionnement de l'administration s'inscrit dans un débat beaucoup plus large sur le rôle de l'État dans la société. Cette question centrale est au cœur des politiques publiques des vingt dernières années au Togo comme dans l'ensemble des pays du monde. 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, le libéralisme économique semble avoir la faveur du public. À choisir entre deux systèmes bien tranchés, plus de quatre Loméens sur cinq (82%) prônent la libéralisation de l'économie, le cinquième restant s'affichant en faveur d'un régime d'économie administrée. Mais à y regarder de plus près, le bilan est plus nuancé. Ainsi, ils sont tout de même 35% à considérer néanmoins que l'État doit jouer un rôle majeur dans la sphère économique, contre 65% pour qui l'État doit laisser la place au secteur privé et

ne intervenir qu'en cas de problèmes. Dans l'ensemble, la population désire voir les mécanismes de marché jouer un rôle accru, mais elle rejette 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 Loméens, ce qui écarte l'hypothèse d'une incompréhension massive des questions en jeu. Ainsi, 97% de ceux qui veulent cantonner l'Etat dans un rôle d'arbitre préconisent aussi la libéralisation, alors qu'ils ne sont plus que 54% chez ceux qui veulent lui voir garder un rôle économique important. A l'instar des autres questions sur la gouvernance, les idéologies économiques ne varient pas sensiblement d'une couche sociale à l'autre. Le choix massif des Loméens en faveur de la libéralisation ne doit pas nécessairement être pris au pied de la lettre. Il est probable en effet que par là, la population marque son rejet du mode d'intervention de l'Etat, non pas dans l'absolu, mais tel qu'il fonctionne effectivement au Togo, et dont on a vu plus haut les tares. A tout prendre, les Loméens préfèrent opter pour le désengagement de l'Etat, plutôt que d'avoir à subir ses défaillances.

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

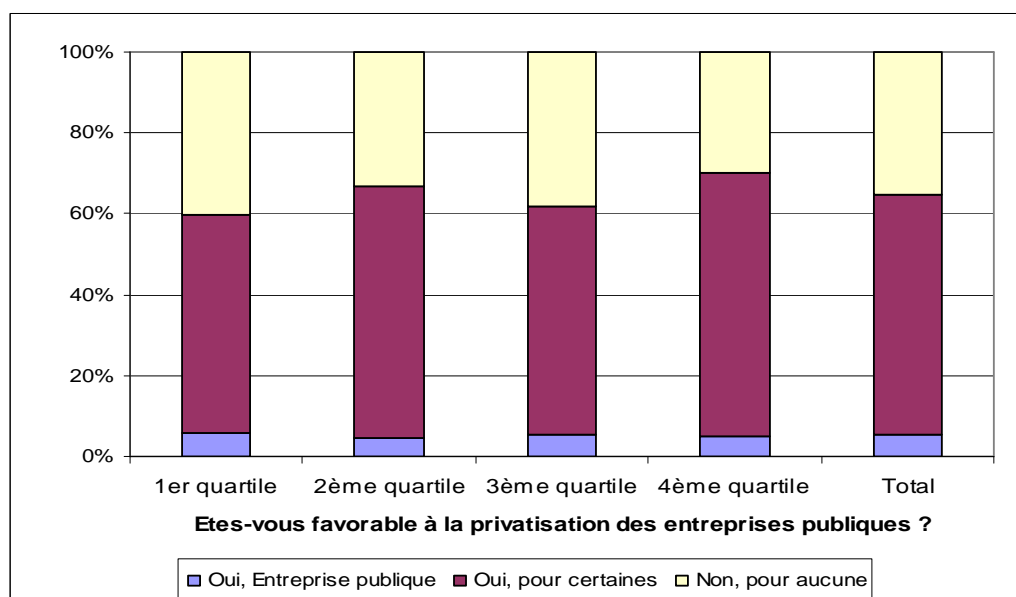


Source : Enquête 1-2-3, module Gouvernance, 2002-2003, Lomé.

Les résultats ci-dessus touchent aux grandes options idéologiques dans le mode de régulation économique. Pour aller au-delà et tenter de mieux saisir pourquoi les pauvres se montrent plus attachés à l'Etat, le point de vue des Loméens 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'Etat au Togo. Dans l'ensemble, les Loméens approuvent le principe du transfert d'entreprises publiques au secteur privé, puisque 65% lui sont favorables. Néanmoins, plus d'un tiers de la population est opposé à toute forme de privatisations, partielle ou total. Mais, comme dans le cas du type de régime économique, la population adopte une position tempérée. Seulement 5% d'entre eux désirent privatiser toutes les entreprises publiques, tandis que près de 60% privilégient une privatisation de certaines d'entre elles, à décider au cas par cas. Les pauvres, pas plus que les riches, n'ont un point de vue spécifique sur la question.

Graphique G-6
Privatisation des entreprises publiques en fonction des revenus



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

Le second exemple de politique sectorielle est celui de la réforme des secteurs sociaux. Les politiques d'éducation et de santé publique constituent l'axe focal de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Basée sur un accroissement des dépenses publiques, elle s'est fixée des impératifs en matière des taux d'accès. Ses perspectives d'orientation sont bien connues : réhabilitation des infrastructures publiques et le développement de l'offre non publique (écoles d'initiative locale, écoles privées laïques dans l'éducation par exemple), amélioration de la qualité des services rendus, etc. La question du recouvrement des coûts dans les secteurs sociaux 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 68% d'approbation, c'est dans le secteur de la santé que l'appui à la participation financière des usagers est le plus apprécié. Le secteur éducatif n'est pas en reste, puisque 64% des Loméens accepteraient de payer pour scolariser leurs enfants. Paradoxalement, ce sont les plus riches qui se montrent les plus réticents au système de recouvrement des coûts. Ce résultat est probablement en partie dû au fait que ce sont eux qui bénéficient le plus du système public de santé et d'éducation.

Pour aller plus loin, nous avons interrogé les Loméens 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 Togo et enfin la privatisation avec le retrait total de l'État du système éducatif. Adeptes d'une voie médiane et équilibrée, 78% de habitants de la capitale plébiscitent le compromis actuel et optent pour l'existence conjointe d'écoles publiques et privées. A peine 20% désirent supprimer l'offre privée tandis qu'une proportion infime (1,7%) voudrait que l'éducation soit intégralement régie par les lois du marché. Ces opinions sont largement partagées par toutes les couches socio-économiques dans des proportions sensiblement égales.

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

	Total	Fonctionnaires	1er quartile	2ème quartile	3ème quartile	4ème quartile
Opposé au recouvrement des coûts (total ou partiel)						
-dans la santé	31,9	33,8	26,5	33,3	32,1	35,5
-dans l'éducation	35,8	41,9	30,2	36,5	37,5	39,0
En matière d'éducation, êtes-vous favorable à :						
-Un système entièrement public	20,5	21,7	18,6	19,9	24,8	18,7
-Un système mixte (public et privé)	77,8	74,9	80,0	77,3	74,0	80,1
-Un système entièrement privé	1,7	3,4	1,4	2,8	1,2	1,2
-Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

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

III - DEMOCRATIE

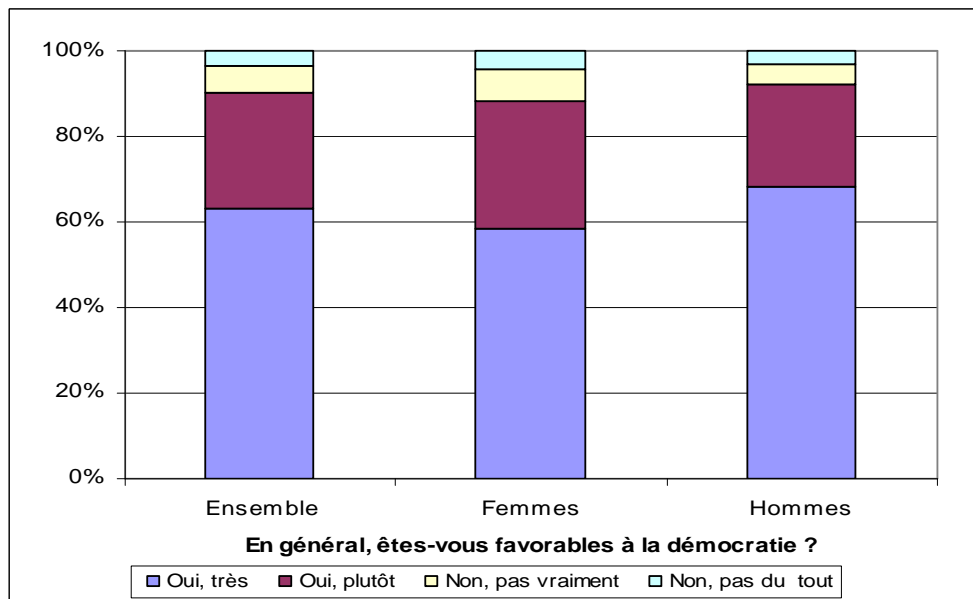
Le Togo, à l'instar de plusieurs pays africains s'est engagé au début des années 1990 dans un processus de démocratisation. Les Togolais, avec des manifestations populaires de rue parfois violentes mettent fin à plus de deux décennies de régime politique sous un seul parti unique, le Rassemblement du Peuple Togolais (RPT) dirigé par le Général Gnassingbé Eyadema. Après les mouvements de contestation populaire qui dégénèrent parfois à des affrontements violents avec les forces de l'ordre, une conférence nationale en Juillet 1991, un gouvernement de transition, l'adoption d'une nouvelle constitution en 1992, une grève générale illimitée lancée en Novembre 1992, des élections présidentielles en 1993, en 1998 et en 2003 et enfin des élections législatives en 1994, en 1999 et en 2002, le Togo aborde un autre virage de son histoire politique ; celui du processus démocratique. Le multipartisme s'installe avec la mise en place des institutions de la IV^e République. L'espoir renaît mais, l'incompréhension des uns et des autres sur la scène politique va très vite mettre en péril la jeune démocratie qui souffre des douleurs de l'enfance.

En effet, plusieurs événements ont jalonné la vie politique au Togo et qui de nos jours hypothèquent sérieusement les principes démocratiques. Le pays est victime depuis plus d'une décennie de la rupture de la coopération avec l'Union Européenne pour cause de déficit démocratique. En dépit de la politique d'ouverture et de dialogue prônée par le Chef de l'Etat ; ce qui va aboutir à la signature de plusieurs accords politiques dont la dernière en date est celle de « l'Accord cadre de Lomé » en 1999, des difficultés subsistent toujours en ce qui concerne le décollage effectif de la vraie démocratie au Togo. Un certain nombre d'interrogations subsistent quant aux soubassements sur lesquels repose la situation politique du pays. Les pratiques politiques, les valeurs, les perceptions et les attentes des citoyens font l'objet de notre analyse. D'une manière générale, la population est-elle favorable à la démocratie et aux principes qui la sous-tendent ? Le concept même de démocratie a-t-il le même sens au Togo que dans les démocraties historiques ? Quel jugement les Loméens portent-ils sur le fonctionnement réel des institutions politiques mise à part les principes démocratiques ? 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

Interrogés sur leur degré d'adhésion à la démocratie, 90% environ des Loméens se prononcent favorables pour ce type de régime politique. Plus de la moitié (63%) se déclarent « *très favorables à la démocratie* », alors que 27% y sont « *plutôt favorables à la démocratie* ». Ceux qui émettent un avis négatif sur la démocratie représentent moins de 10%. Par ailleurs, à peine 4% des Loméens rejettent la démocratie sans ambiguïté ; un rejet qui peut se justifier par l'expérience des manifestations populaires violentes faisant parfois plusieurs dizaines de morts lors des troubles politiques depuis 1990. Toutefois, la majorité des habitants de Lomé en particulier et celle de la population togolaise en général aspirent profondément à la démocratie et au réel changement de régime politique.

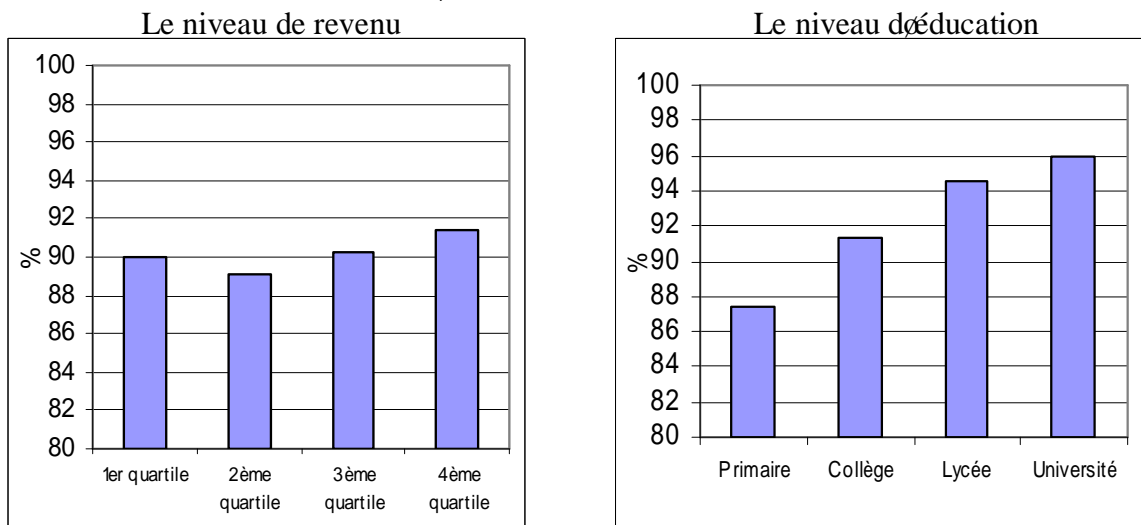
Graphique D-1
Niveau d'adhésion à la Démocratie selon le genre



Source : Enquête 1-2-3, module Démocratie, 2002-2003, Lomé.

La démocratie est approuvée majoritairement par toutes les catégories de la population. Parmi les partisans de la démocratie, 68% des hommes affirment être très favorables contre 58% pour leurs homologues féminins qui sont quelque peu réticentes à l'égard de ce mode de régime. Cependant, les femmes sont aussi peu nombreuses que les hommes à se prononcer radicalement contre la démocratie. 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. Au vu des résultats qui font apparaître néanmoins des différences peu marquées, on observe une approbation chez 86% de ceux qui n'ont pas fréquenté l'école, approbation qui atteint 96% pour ceux qui ont atteint l'Université. Concernant la répartition suivant le niveau de revenu, neuf personnes sur dix du quartile le plus pauvre affirment être très favorables à la démocratie alors que ce pourcentage est de 92% environ pour le quartile le plus riche ; soit un écart non significatif. Ces faits démontrent clairement que toutes les couches sociales ont bien soif de la démocratie et qu'elles la préfèrent à tout autre régime autoritaire et militaire ou à n'importe quelle autre forme de gouvernement.

Graphique D-2
Niveau d'adhésion à la Démocratie suivant :



Source : Enquête 1-2-3, module Démocratie, 2002-2003, Lomé.

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 Loméens : ils ont tous été rejetés largement. Les Loméens se montrent fondamentalement opposés à toute forme de régime autoritaire, qu'il soit dirigé par un homme fort ou par l'armée. Près de 13% d'entre eux jugent ces régimes de façon positive, et moins de 9% y sont très favorables. Si les habitants de la capitale ne cèdent pas à la tentation autoritaire, ils ne veulent pas non plus que ce soit des experts, plutôt qu'un gouvernement démocratiquement élu, qui décident de ce qui est bon pour le pays. Bien que 42% des Loméens soient prêts à accepter une telle mise sous tutelle, ce choix se situe très loin derrière la démocratie qui recueille plus de 89% des suffrages.

Tableau D-1
Appréciation des différentes formes de régimes politiques par quartile de revenu

	Total	1er quartile	2ème quartile	3ème quartile	4ème quartile
- Avoir à sa tête un homme fort qui n'a pas à se préoccuper du parlement ni des élections	12,8	15,8	12,5	11,7	11,4
- Que ce soit des experts, et non un gouvernement, qui décident ce qui est bon pour le pays	42,1	44,9	42,9	39,7	41,2
- Que l'armée dirige le pays	11,9	10,9	12,7	10,1	14,1
- Avoir un système politique démocratique	88,7	89,1	87,0	88,4	90,7

Source : Enquête 1-2-3, module Démocratie, 2002-2003, Lomé.

Toutefois, en dépit de cette adhésion massive des Loméens à ce système politique, ils sont dans le même temps conscients que la démocratie n'est pas exempte de défauts. Il faut noter que peu de Loméens (à peine 14%) pensent qu'en démocratie le système économique fonctionne mal ou que les démocraties ne savent pas maintenir l'ordre. Mais environ trois personnes sur dix estiment que « *les démocraties ont du mal à prendre des décisions, il y a trop de disputes* » à cause des conflits d'intérêt qui peuvent émerger entre les différentes catégories sociales. Mais, les avantages d'un système politique démocratique sont largement plus nombreux que les quelques problèmes évoqués car ils sont 87% à adhérer au concept selon lequel « *la démocratie peut poser des problèmes mais c'est quand même mieux que n'importe quelle autre forme de gouvernement* ».

Tableau D-2 :
Les faiblesses de la démocratie par quartile de revenu

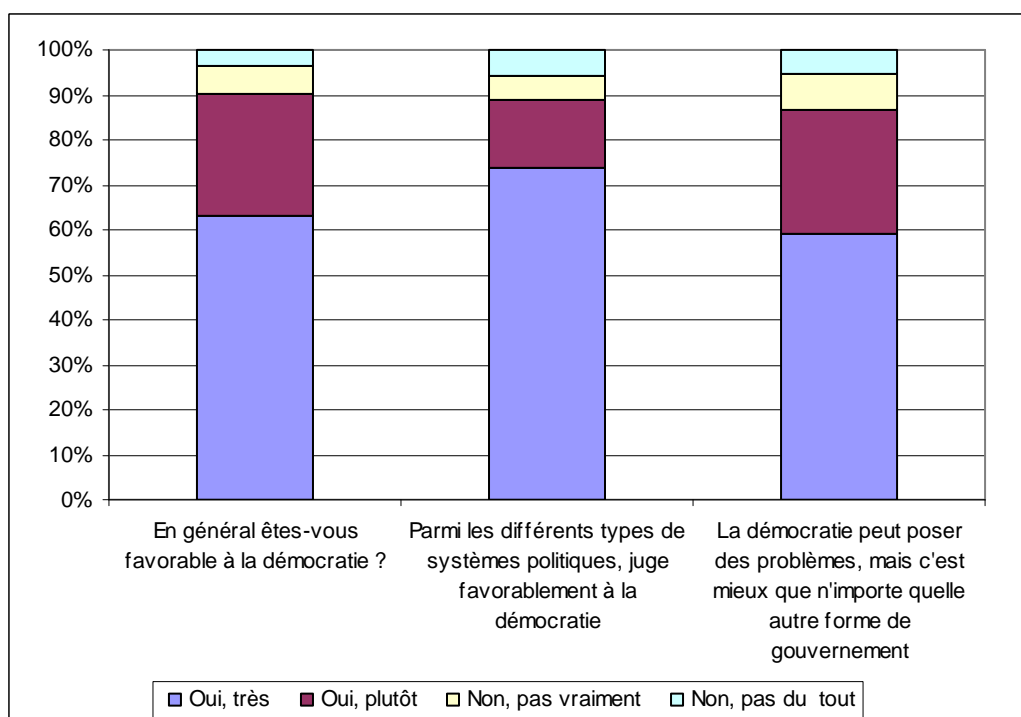
	Total	Quartile du revenu par tête			
		1er quartile	2ème quartile	3ème quartile	4ème quartile
- En démocratie, le système économique fonctionne mal	13,9	10,7	16,6	15,5	12,4
- Les démocraties ne savent pas maintenir l'ordre	13,6	11,5	15,6	14,6	12,4
- Les démocraties ont du mal à prendre des décisions, il y a trop de disputes	30,1	22,3	34,6	32,9	30,1
- La démocratie peut poser des problèmes, mais c'est quand même mieux que n'importe quelle autre forme de gouvernement	86,7	86,5	86,3	84,5	89,8

Source : Enquête 1-2-3, module Démocratie, 2002-2003, Lomé.

Les avantages de la démocratie sont également ressentis par toutes les catégories de population, riches ou pauvres. En effet, la proportion des plus riches qui pensent que le système économique fonctionne mal ou que les démocraties ne savent pas maintenir l'ordre est de 12% contre respectivement 11% et 12% environ pour les plus pauvres. En revanche, 30% des plus nantis estiment que les démocraties ont du mal à prendre des décisions, parce qu'il y a trop de disputes, alors que ce pourcentage est de 22% au niveau des plus démunis ; ce qui justifie une préférence à la démocratie des plus pauvres qui trouvent en ce système politique, un espoir de voir leur situation surtout financière s'améliorer. L'écart n'est pas trop marqué en ce qui concerne la considération des Loméens de la démocratie qui selon eux est le meilleur des systèmes politiques : neuf personnes sur dix partagent cette opinion dans le quatrième quartile des plus riches contre 87% pour le premier quartile des plus pauvres ; preuve d'une forte adhésion de toutes les catégories sociales à l'instauration de régime politique démocratique au Togo qui reste aux yeux des Togolais comme le meilleur système de gouvernement. **De tels résultats viennent contredire la thèse selon laquelle les pauvres, du fait de leurs valeurs propres ou de leur situation économique, seraient rétifs à l'instauration de régimes démocratiques.**

Envisageant également du niveau d'adhésion à la démocratie, il apparaît au vu des résultats que 63% des Loméens disent être très favorables à la démocratie et environ 74% affirment que la démocratie est sans aucun doute le meilleur des systèmes politiques. Du fait que les Togolais ont vécu pendant plusieurs décennies un régime politique autoritaire et militaire sans partage, c'est 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
Cohérence du niveau d'adhésion à la Démocratie



Source : Enquête 1-2-3, module Démocratie, 2002-2003, Lomé.

-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 Loméens. 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 Loméens. 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 Loméens 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 Togo comme au Nord.** Sur les six caractéristiques retenues pour cerner les contours de ce que les Loméens pensent de la démocratie, il est clair que les résultats ne souffrent d'aucune ambiguïté. En effet, 90% des habitants de la capitale les considèrent toutes les six prises ensemble comme essentielles. Le classement par ordre d'importance place en premier lieu « *la liberté de religion* » que plus de 96% jugent fondamentale, résultat que l'on peut mettre en rapport à leur enthousiasme pour les valeurs religieuses. Les Togolais dans leur ensemble accordent une très grande importance à la religion qu'ils considèrent comme le soubassement de toute activité humaine. Ensuite, vient « *la liberté politique (choix de son parti)* », 95,7% ; « *la liberté de voyager* », 94,8% ; « *la liberté d'expression, de la presse* », 94,8% ; « *l'égalité devant la loi* », 94,6% et « *les élections libres et transparentes* », 94,3%. Le fait que la quasi-totalité des Loméens considère les élections libres et transparentes comme fondamentales explique les contestations de certaines élections passées et l'espoir de voir les échéances électorales à venir refléter l'opinion et les aspirations de la population. De plus, les résultats montrent que 97% des plus riches estiment fondamentale « *la liberté politique (choix de son parti)* ». La même proportion se retrouve au niveau des plus démunis (96%) ; ce qui démontre l'hostilité des habitants de Lomé face aux intimidations et autres répressions dues au choix ou à l'appartenance à tel ou tel parti politique, quelle que soit leur catégorie sociale. Pour les six caractéristiques à la fois, environ 90% des personnes enquêtées disent qu'elles sont fondamentales.

Les aspirations des Loméens suivant les catégories sociales au regard de la « *liberté de religion* », « *la liberté de voyager* », « *la liberté d'expression, de la presse* », « *l'égalité devant la loi* » et « *les élections libres et transparentes* » sont très homogènes et unanimes, avec plus de 95% pour le premier quartile comme pour le quatrième quartile.

Tableau D-3
Le sens de la démocratie pour les Loméens par quartile de revenu

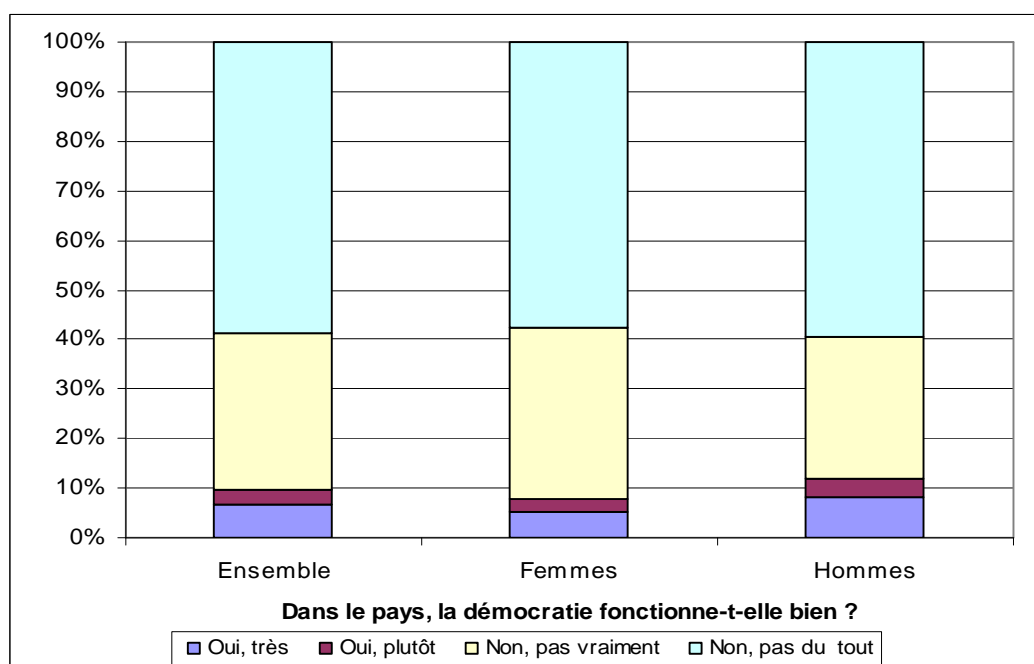
Les caractéristiques suivantes sont fondamentales pour la démocratie	Total	Quartile du revenu par tête			
		1er quartile	2ème quartile	3ème quartile	4ème quartile
1-La liberté de religion est fondamentale	96,4	96,3	95,8	96,8	96,5
2-La liberté politique (choix de son parti) est fondamentale	95,7	96,1	95,1	94,8	97,0
3-La liberté de voyager est fondamentale	94,8	95,4	94,5	93,7	95,9
4-La liberté d'expression, de la presse est fondamentale	94,8	96,1	93,9	94,3	95,0
5-L'égalité devant la loi est fondamentale	94,6	95,7	93,6	94,5	94,6
6-Les élections libres et transparentes sont fondamentales	94,3	95,1	94,0	93,4	94,9
Les six caractéristiques à la fois	90,2	90,8	89,4	89,6	91,0

Source : Enquête 1-2-3, module Démocratie, 2002-2003, Lomé.

2- Fonctionnement de la démocratie

L'appréciation des habitants de Lomé sur le fonctionnement de la démocratie au Togo contraste avec leur adhésion unanime aux principes démocratiques. En fait, seulement 7% des enquêtés affirment que la démocratie fonctionne très bien au Togo et 3% disent qu'elle fonctionne à peu près correctement. Par contre, nombreux sont les Loméens qui soutiennent que la démocratie ne fonctionne pas du tout dans le pays. Plus 58% adhèrent à cette assertion qui est partagée aussi bien par les hommes que par les femmes avec respectivement 60% et 58%. Si on y ajoute les 32% qui déclarent que la démocratie fonctionne plutôt mal dans le pays, ce résultat confirme les multiples critiques adressées aux autorités togolaises par la communauté internationale en l'occurrence l'Union Européenne qui parle de « déficit démocratique » au Togo.

Graphique D-4
Perception du fonctionnement de la Démocratie selon le genre



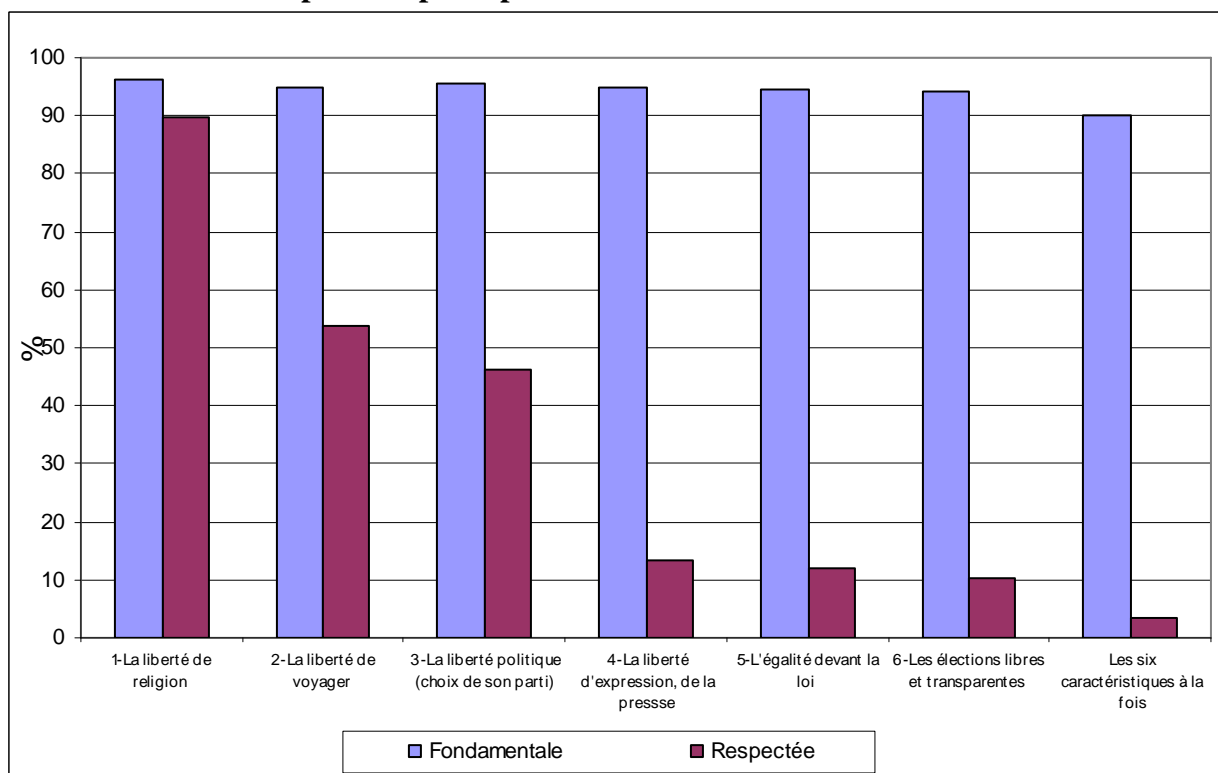
Source : Enquête 1-2-3, module Démocratie, 2002-2003, Lomé.

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.

Interrogés sur le respect des six caractéristiques évoquées ci-dessus et qui sont jugées fondamentales par presque tous les Loméens, il apparaît au vu des résultats que seule « la liberté de religion » semble poser peu de problèmes, 90% des Loméens considèrent qu'elle est assurée. La situation devient plus inquiétante en matière de « liberté de voyager » et de « liberté politique (choix de son parti) » dont seulement 54% et 46% affirment qu'elles sont effectives. Elle devient alarmante pour « les élections libres et transparentes » dont 90% des Loméens sont convaincus qu'elles ne sont pas respectées. En effet, neuf Loméens sur dix contestent les résultats des élections qui selon eux manquent de fiabilité et de transparence. Ainsi, la nécessité de voir les prochaines élections, notamment présidentielles, libres, claires et transparentes avec le soutien de la communauté internationale est impérative et constitue la préoccupation majeure de tous les Togolais. Le non respect de « l'égalité devant la loi » est aussi dénoncé par 87% des Loméens. Il en est de même de « la liberté d'expression, de la presse » dont les violations sont elles aussi dénoncées par plus de 86% des habitants de Lomé. Cette dénonciation, une fois de plus, vient confirmer les critiques adressées aux autorités du Togo par les organisations internationales de défense des droits de l'homme. Bref, seulement 3% des Loméens pensent que l'ensemble des six caractéristiques de la démocratie est respecté.

Ces conclusions montrent que malgré les efforts entrepris par les autorités togolaises en matière du respect des idéaux démocratiques, beaucoup de choses restent à faire et le chemin est encore long à parcourir pour vraiment consolider les principes fondamentaux de la démocratie au Togo.

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

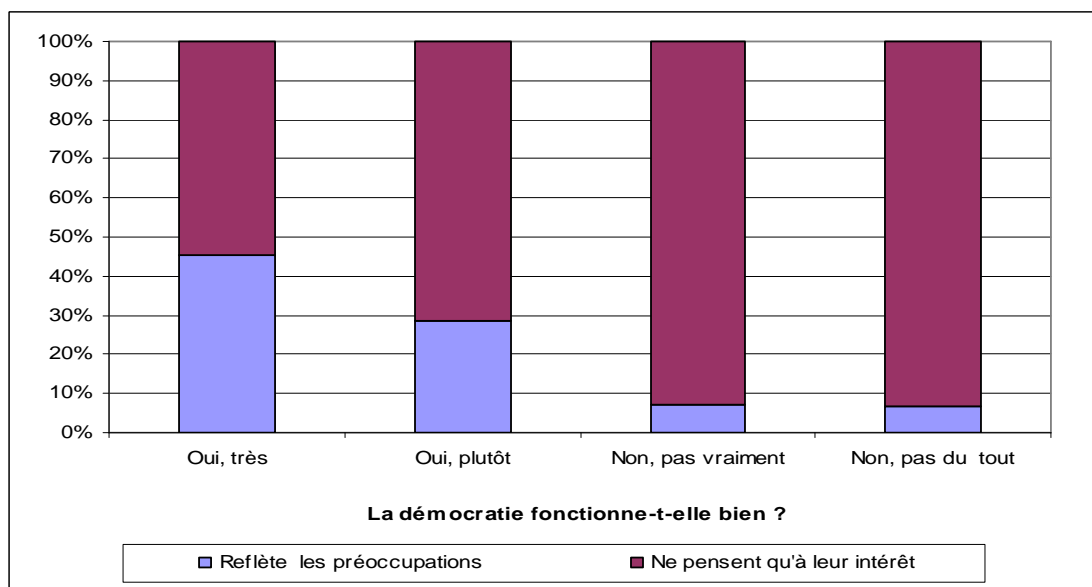


Source : Enquête 1-2-3, module Démocratie, 2002-2003, Lomé.

On ne peut apprécier l'efficacité d'une démocratie qu'au moment où il existe des acteurs tels que les hommes et les partis politiques qui jouent le rôle d'intermédiaires démocratiques tout en étant les portes paroles des citoyens. Ils doivent jouer le jeu démocratique et tenir compte des aspirations des populations dans l'élaboration de leurs différents programmes. Faute de quoi, la démocratie n'aura pas de sens et elle ne peut être considérée que comme une « machinerie électorale au service d'intérêts particuliers ».

Le point de vue des habitants de la capitale sur leur classe politique dans son ensemble est très critique. En fait, 10% seulement des enquêtés déclarent que les hommes politiques reflètent les préoccupations de la population et que 90% soutiennent qu'ils ne pensent qu'à leur intérêt personnel. Cette dénonciation des stratégies individuelles de la classe politique est évidemment massive chez ceux qui se plaignent des dysfonctionnements du système politique. Plus de 90% d'entre eux ne sont pas satisfaits de la classe politique. Mais le manque de crédibilité des hommes politiques va bien au-delà. Ainsi, même chez ceux pour qui la démocratie fonctionne très bien, 55% 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. Le discrédit de la classe politique est aussi prononcé chez les riches que chez les pauvres. Ces résultats prouvent le manque de crédibilité des hommes politiques qui ne courent au pouvoir que pour eux-mêmes et non pour la défense de l'intérêt général. Les électeurs ne représentent qu'un tremplin pour ces derniers.

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



Source : Enquête 1-2-3, module Démocratie, 2002-2003, Lomé.

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. Tout comme les critiques portées à l'encontre de la classe politique, 18% seulement des habitants de Lomé pensent que les droits de l'homme sont respectés dans le pays. Encore une fois, on note très peu de différences de point de vue suivant le revenu.

Tableau D-4
Le discrédit de la classe politique

Pensez-vous que la classe politique (hommes politiques) :	Total	Quartile du revenu par tête			
		1er quartile	2ème quartile	3ème quartile	4ème quartile
Reflète les préoccupations de la population	10,0	10,4	12,7	7,7	9,3
Ses membres ne pensent qu'à leurs intérêts personnels	90,0	89,6	87,3	92,3	90,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Dans le pays, les droits de l'homme sont respectés	17,8	19,7	20,4	14,5	16,7

Source : Enquête 1-2-3, module Démocratie, 2002-2003, Lomé.

-Evolution de la démocratie depuis le début des années 1990

Si on se place dans une perspective de plus long terme, les Loméens se montrent plutôt pessimistes quant à l'évolution du fonctionnement de la démocratie dans leur pays. En moyenne, près des deux tiers (65%) pensent que le Togo a reculé sur ce front depuis le début des années 1990, contre moins de 6% qui affirment le contraire ; pour les 30% restant il n'y a pas eu de changements notables. Ce bilan négatif est partagé par toutes les couches de la population, femmes comme hommes, riches comme pauvres. Il s'explique probablement par les espoirs déçus et toujours vivaces de la transition avortée, amorcée il y a plus d'une décennie.

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 est :	Total	Femmes	Hommes	Quartiles de revenus par tête			
				1 ^{er} quartile	2 ^{ème} quartile	3 ^{ème} quartile	4 ^{ème} quartile
- améliorée	5,7	3,8	7,6	6,4	6,0	4,6	5,8
- dégradée	64,6	64,4	64,9	63,1	66,5	64,0	64,9
<i>Solde d'opinion</i>	-58,9	-60,6	-57,3	-56,7	-60,5	55,4	-59,1

Source : Enquête 1-2-3, module Démocratie, 2002-2003, Lomé.

3- Les Loméens et la politique : participation, politisation et orientation politique

-La participation politique

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

à ouvrir 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.

Dans une démocratie, la participation électorale est la forme la plus naturelle de participation politique. Si lors de l'enquête aucune question n'a été posée sur ce thème, pour des raisons de sensibilité, les Loméens ont été interrogés sur d'autres formes de participation politique. En effet, 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 ».

En ce qui concerne ces formes de participation politique, les résultats montrent que près de trois Loméens sur quatre n'ont jamais participé à des mouvements (pétition, grève, manifestation), la démobilisation étant plus forte chez les femmes (80%) que chez les hommes (68%). Il existe également des écarts eu égard aux différentes catégories sociales. Les plus pauvres se montrent moins impliqués dans des mouvements de protestation. Un peu plus de 81% n'ont jamais participé à de tels mouvements, sans doute par peur d'être des victimes innocentes. Ce pourcentage est 70% pour le quartile le plus riche. Cette aversion pour le risque de la part des plus pauvres se fonde peut être sur les expériences amères vécues lors des différentes manifestations politiques qui se sont très souvent soldées par des exactions et une répression violente de la part des forces de l'ordre, et qui ont fait parfois des dizaines de morts, de blessés graves sans compter les arrestations.

Tableau D-6
Les autres formes de participation politique : actions protestataires

A participé à des mouvements (pétition, grève, manifestation)	Total	Quartile du revenu par tête			
		1er quartile	2ème quartile	3ème quartile	4ème quartile
Oui	25,5	18,7	26,2	26,8	30,2
Non	74,5	81,3	73,8	73,2	69,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Enquête 1-2-3, module Démocratie, 2002-2003, Lomé.

-La politisation

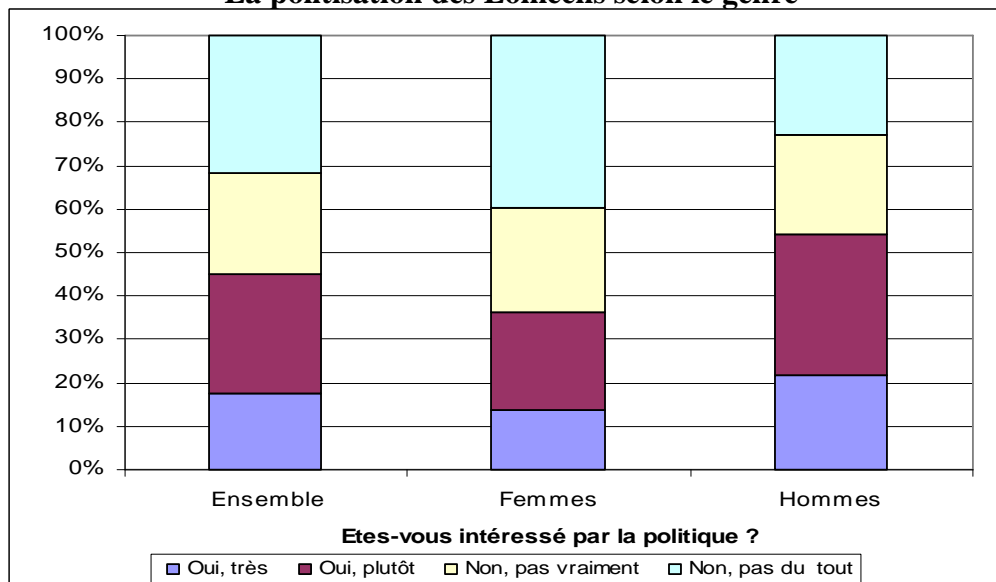
La politisation, avec la participation politique et l'orientation politique, constitue un des trois éléments constitutifs du rapport des citoyens à la sphère politique. Alors que la participation politique est liée à des actions concrètes, la politisation est une disposition générale, un état d'esprit, un processus. Elle marque un intérêt plus ou moins prononcé pour la politique, une familiarité avec ses enjeux et les débats en cours, une capacité à émettre des jugements politiques ou sur la politique ; bref elle traduit un certain niveau de valorisation de la dimension politique.

Une grosse minorité de 45% des Loméens se déclarent intéressés par la politique : 18% sont « très intéressés » et 27% « plutôt intéressés ». Pour les autres, le désintérêt n'est en général pas total. Cependant, près d'un habitant de la capitale sur trois (32%) affirme n'avoir « aucun intérêt pour la politique ». Cet intérêt limité pour la politique peut s'expliquer par le climat de

peur qui règne parfois au Togo depuis plusieurs décennies. Un certain nombre de personnes de par le passé a été poursuivi, voire arrêté et emprisonné à cause des discussions politiques. Les femmes se montrent moins intéressées par la politique que les hommes, puisqu'elles sont seulement 36% à être intéressées, plutôt ou beaucoup, contre 54% chez les hommes. A contrario, 40% des Loméennes se désintéressent totalement de la politique seulement contre 22% chez leurs homologues masculins.

Politisation et participation politique ne sont pas réductibles l'une à l'autre, même si les deux phénomènes sont bien sûr corrélés. Dans l'ensemble un fort niveau de politisation accroît la probabilité d'un engagement politique. 57% de ceux qui sont « *très intéressés par la politique* » ont participé à une action politique, alors qu'ils ne sont plus que 9% chez ceux qui n'ont « *aucun intérêt pour la politique* ». Mais réciproquement, 59% de ceux qui sont intéressés par la politique n'ont participé à aucune manifestation. 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-7
La politisation des Loméens selon le genre



Source : Enquête 1-2-3, module Démocratie, 2002-2003, Lomé.

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 un peu plus de la moitié des Loméens (52%) déclarent parler souvent de politique avec leurs proches (famille, amis, relations), tandis que 64% considèrent que la politique est une composante importante de la vie en général. Ces indicateurs sont évidemment très corrélés entre eux. Par exemple, 89% de ceux qui sont « *très intéressés par la politique* » discutent souvent de politique, alors qu'on n'en compte que 16% chez ceux qui ne sont « *pas du tout intéressés 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 leurs homologues masculins. En dehors du genre, les niveaux d'éducation et de revenus constituent les principaux facteurs jouant sur la politisation des Loméens. Ainsi, 63% des plus pauvres pensent que la politique est importante dans la vie et 46% discutent souvent politique, ces proportions atteignent 71% et 61% respectivement chez les plus riches. Cependant, si la politisation est une fonction croissante du revenu, les plus démunis, financièrement ou scolairement sont loin de s'en détourner.

Tableau D-7
La politisation des Loméens suivant le niveau de revenu

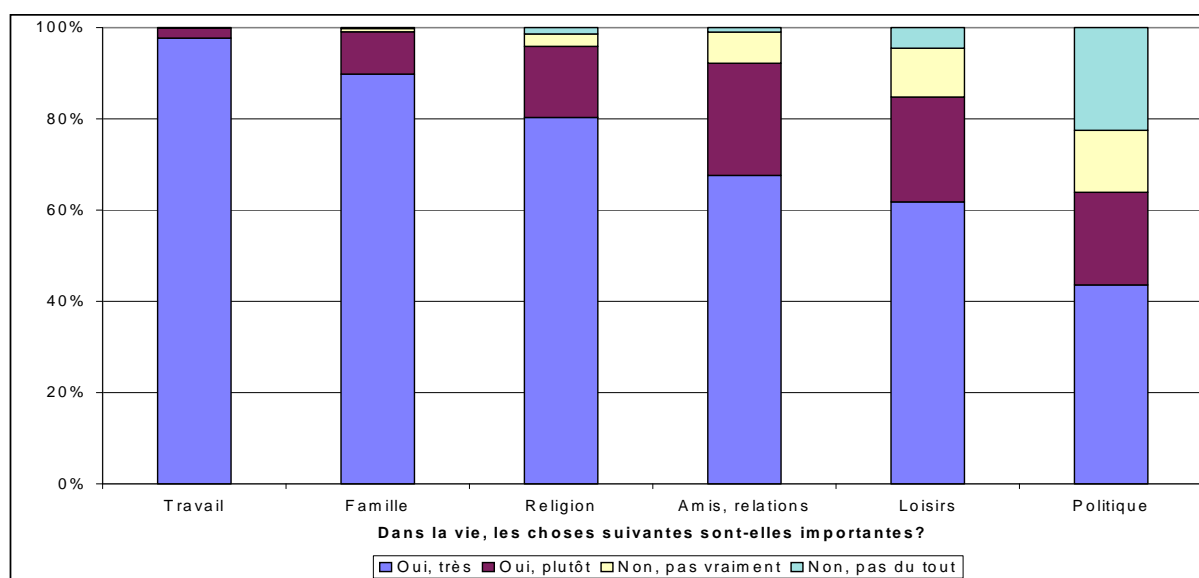
	Total	Quartile du revenu par tête			
		1er quartile	2ème quartile	3ème quartile	4ème quartile
Est intéressé par la politique	45,0	38,2	42,4	47,4	52,1
Parle souvent politique avec ses proches	52,4	45,7	49,8	53,1	61,2
Dans la vie, la politique est importante	64,0	62,6	62,4	60,5	70,8

Source : Enquête 1-2-3, module Démocratie, 2002-2003, Lomé.

Comment interpréter le fait que 45% des Loméens s'intéressent à la politique ou qu'un peu plus de la moitié d'entre eux parle 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 Loméens. 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 23% des adultes de la capitale considèrent que « la politique n'a aucune importance » dans leur vie, alors que seulement 5% 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.

Le travail se classe en première position. En effet, près de 98% des Loméens trouvent le travail très important dans la vie car ils sont persuadés que c'est ce dernier qui fait vraiment l'homme. Ainsi, l'aspiration des Togolais à avoir un travail rémunérateur et à sortir du cercle vicieux de la pauvreté est très forte. Car beaucoup (surtout les jeunes) sont au chômage et dans la misère. Ensuite, vient la famille, dont neuf Loméens sur dix affirment qu'elle est aussi très importante. La religion, les amis et relations ne sont pas en reste. 80% des Loméens, du fait de leur croyance pensent que la religion est un facteur essentiel dans la vie quotidienne. Il en est de même des relations de solidarité avec les amis et autres où 68% des enquêtés soutiennent qu'elles sont très importantes. Même les loisirs ne sont pas négligés, puisque 44% des Loméens trouvent qu'ils sont également très importants, et ce malgré la précarité de leur situation.

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



Source : Enquête 1-2-3, module Démocratie, 2002-2003, Lomé.

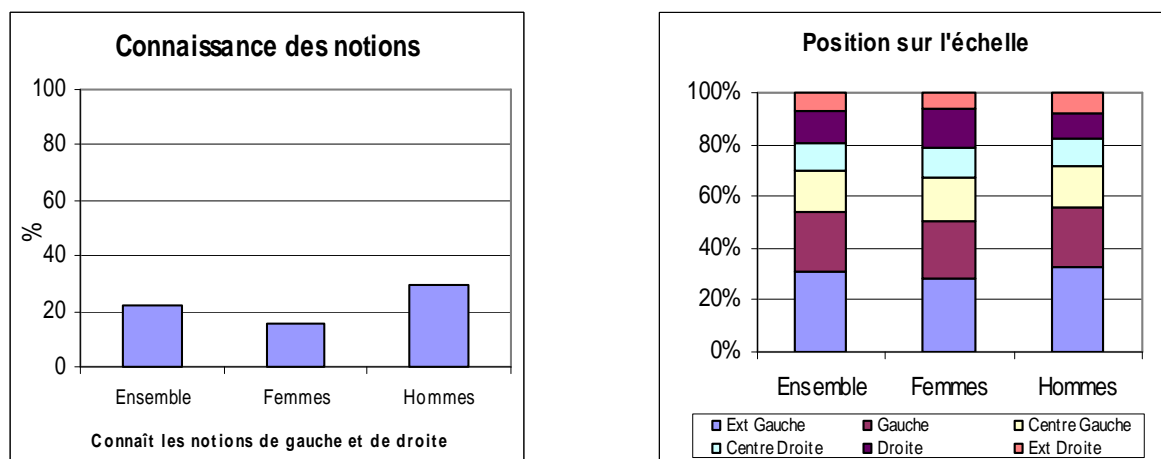
4- L'orientation politique

Pour conclure cette partie qui traite les rapports des Loméens avec la politique, nous aborderons la question de l'orientation politique. Il s'agit de mettre en évidence les valeurs politiques auxquelles les individus adhèrent. Cette problématique peut être éclairée suivant trois angles différents et complémentaires. La première consiste à analyser les résultats des scrutins : qui vote pour qui et pourquoi ? Au-delà de l'identification du profil sociologique de l'électorat des candidats et des partis, cette approche présente un intérêt limité dans la mesure où bien souvent les programmes et les politiques suivies par les gouvernants diffèrent peu les unes des autres, quel que soit leur camp politique. La deuxième s'appuie sur les grandes orientations, les principaux enjeux et débat en vigueur sur la scène nationale et cherche à apprécier si les choix individuels dans ces différents domaines font système ; quel est le profil des populations concernées. La troisième enfin part des catégories de gauche et de droite, qui constituent des repères simples pour juger de l'orientation des individus et qualifier leur identité politique, et s'interroge sur leur pertinence dans le contexte togolais, 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 Loméens, mais de fournir quelques éléments d'interprétation structurants sur une thématique qui n'avait jamais été explorée par voie d'enquête représentative auparavant au Togo, et très partiellement en Afrique. Ne disposant pas d'information sur le vote, nous avons choisis comme entrée principale la dimension Gauche-Droite, dont on testera le potentiel analytique dans le cas togolais.

D'après les résultats obtenus, il apparaît clairement que les Loméens n'ont qu'une connaissance très limitée des notions de Gauche-Droite. Sur l'ensemble des personnes interrogées, 22% seulement déclarent connaître ces notions, 29% chez les hommes et à peine 16% chez les femmes. En fonction du niveau de revenu, les résultats montrent que les plus riches sont plus nombreux à donner une signification à la notion de gauche et de droite que leurs concitoyens les plus pauvres. Ils sont 31% dans le quartile le plus riche contre seulement 16% pour le quartile les plus pauvres à connaître cette notion. Au Togo, 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. Mais cette méconnaissance traduit aussi un manque de culture politique internationale de la part des habitants de Lomé.

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



Source : Enquête 1-2-3, module Démocratie, 2002-2003, Lomé.

Concernant leur position sur l'échelle, ils sont 31% à se situer à « l'extrême gauche » contre à peine 7% pour « l'extrême droite », sur l'ensemble de ceux qui ont une connaissance de ces notions. Globalement, sur l'ensemble des habitants de Lomé enquêtés et qui connaissent ces notions, 70% se placent à gauche contre 30% pour la droite au regard des six positions de l'échelle, les femmes se plaçant légèrement plus à droite. Cette orientation à gauche des Loméens peut s'expliquer par leurs critiques portées à la politique française au Togo, l'actuel Président français Jacques Chirac étant politiquement situé à droite.

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

	Total	Quartile du revenu par tête			
		1er quartile	2ème quartile	3ème quartile	4ème quartile
La notion de gauche et de droite a une signification	23,1	15,9	21,8	24,2	30,7
Positionnement sur l'échelle Gauche-Droite :					
Ext Gauche	23,0	20,6	25,5	23,4	21,9
Gauche	25,5	28,5	23,2	26,7	24,7
Centre Gauche	22,8	23,4	20,7	22,8	24,6
Centre Droite	16,3	17,2	18,8	14,2	14,8
Droite	6,7	5,5	5,8	7,4	8,0
Ext Droite	5,7	4,8	6,1	5,5	6,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Enquête 1-2-3, module Démocratie, 2002-2003, Lomé.

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'État. 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 partiellement conformes aux attentes : ceux qui se situent à gauche de l'échiquier politique sont très légèrement plus enclins à l'intervention de l'État, aux privatisations, au rejet de l'enseignement privé ou aux privatisations que leur concitoyens de droite. Mais les différences sont à peine visibles. La partition Gauche-Droite n'est donc pas un axe structurant des prises de positions et des valeurs. En fait, ce sont ceux qui ne connaissent pas les notions de gauche et de droite qui se montrent les plus rétifs à la libéralisation et au retrait de l'État dans le champ économique. Cette orientation s'explique par le profil sociologique de cette catégorie et reflète indirectement l'attachement des pauvres à la protection sociale et à l'État providence (voir chapitre « gouvernance »).

Une autre façon de tester le sens de la notion de gauche et de droite au Togo consiste à apprécier si elle a un lien avec le plus ou moins grand soutien aux autorités en place. En effet, on peut faire l'hypothèse que les autorités togolaises sont classées à droite, du fait du lien les liant aux autorités françaises actuelles. Cette hypothèse est largement invalidée. Certes en moyenne, les partisans de droite considèrent plus souvent que les autorités sont compétentes et qu'elles ont une réelle volonté d'entreprendre des réformes, mais encore une fois, les différences sont minimales.

Tableau D-9
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	34,9	34,3	29,7	35,4
Favorable à un régime d'économie administrée	17,8	13,9	8,0	19,3
Contre toute forme de privatisation	35,4	24,1	15,9	39,0
Les autorités/gouvernants sont compétents	52,3	46,3	53,3	53,3
Les autorités ont une réelle volonté d'entreprendre des réformes	11,7	9,7	10,5	12,2

Source : Enquête 1-2-3, module Démocratie et Gouvernance, 2002-2003, Lomé.

Cette exploration rapide de la notion de Gauche et de Droite dans le contexte togolais met clairement en évidence son caractère peu opératoire pour qualifier l'orientation politique de la population. Non seulement, seule une petite minorité déclare en connaître l'existence, mais également le sens qui y est associé ne correspond pas à celui qui prévaut à l'échelle mondiale. S'il existe un principe structurant de l'orientation politique au Togo, 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 Togo en matière de gouvernance, de démocratie et de lutte contre la pauvreté dans une perspective de plus long terme, à la fois pour explorer le passé et pour se projeter dans l'avenir. Nous chercherons à connaître le point de vue de la population quant aux causes profondes du sous-développement du pays, en distinguant les facteurs internes et les facteurs externes, puis nous analyserons leur opinion quant aux grandes priorités de développement pour les dix années à venir.

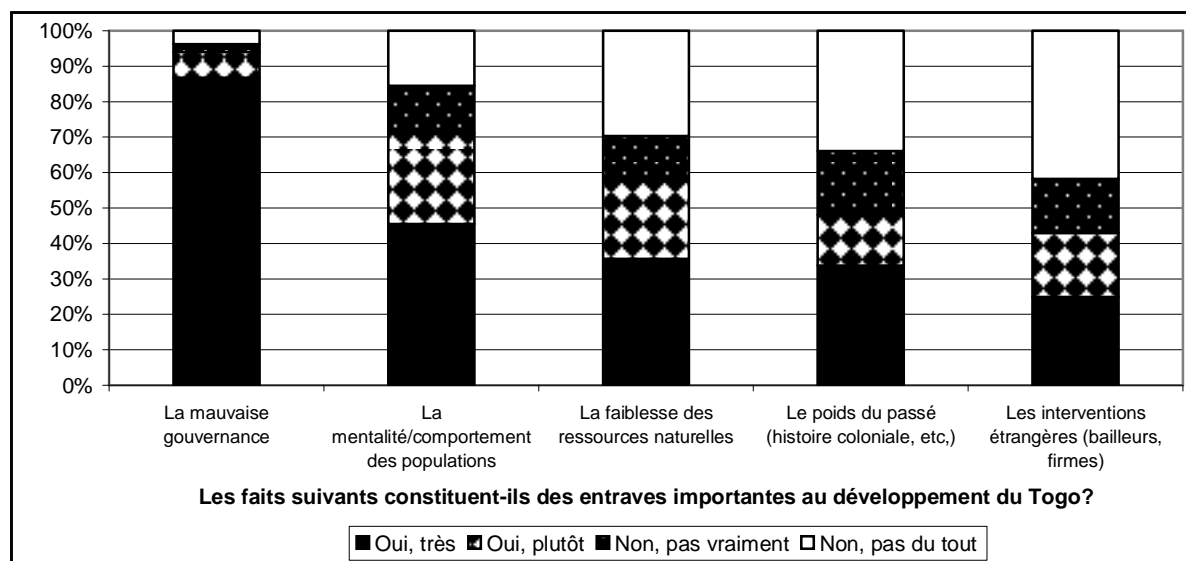
1- Les causes du sous-développement

Les Loméens 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. Près de neuf Loméens sur dix (87%) 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 94% de la population qui dénoncent la mauvaise gouvernance comme le premier facteur de sous-développement du Togo**. 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.

Dans l'ordre des causes, « *la mentalité et les comportements de la population* » arrive en deuxième position. 71% des Loméens 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 près de six citoyens sur dix (58%), 36% avançant même que ce facteur pèse encore très lourdement sur le retard du Togo, ce qui traduit 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 48% et 43% 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 Loméens ne les placent pas aux premiers rangs des difficultés endurées par le Togo.

Graphique PE-1 Les principales entraves au développement du pays



Source : Enquêtes 1-2-3, module Démocratie, 2002-2003, Lomé.

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, et au premier chef sur les dirigeants que l'on accuse d'avoir gaspillé les ressources du pays. A un degré moindre, la population est elle-même stigmatisée pour ses comportements, dont peut-être celui de ne pas avoir su choisir ses gouvernants. Au-delà du jugement que l'on peut porter sur le poids relatif des différents facteurs, le message implicite véhiculé par la population est dans le même temps une formidable source d'espoir. Si les dirigeants indéliques peuvent être remerciés, d'autant plus légitimement au cas où la démocratie venait à s'enraciner, 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. Si l'ordre dans lequel apparaissent les différents facteurs est le même, quelques variations significatives se font jour à la marge. Ainsi, les plus pauvres sont moins nombreux à mettre en cause la mentalité de la population. Mais surtout, ils mettent moins souvent en cause le poids du passé et les ingérences étrangères. Ce sont en fait les classes les plus favorisées qui sont les plus enclines à invoquer les facteurs externes, même si chez eux comme dans le reste de la population, les facteurs internes restent largement prépondérants.

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

	Femmes	Hommes	Total	Quartiles de revenus par tête			
				1 ^{er} quartile	2 ^{ème} quartile	3 ^{ème} quartile	4 ^{ème} quartile
La mauvaise gestion des dirigeants du pays	93,2	94,1	94,0	95,1	91,9	94,8	94,3
La mentalité/comportement des populations	70,6	71,5	71,0	66,2	71,5	72,4	73,8
La faiblesse des ressources naturelles	57,2	58,1	57,6	55,9	59,1	53,8	61,8
Le poids du passé (histoire coloniale, etc.)	47,6	48,7	48,1	45,0	48,7	46,1	52,8
Les interventions étrangères (bailleurs, firmes)	40,4	48,7	43,0	37,5	43,2	48,3	42,5

Source : Enquêtes 1-2-3, module Démocratie, 2002-2003, Lomé. 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 Loméens 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 du régime politique en vigueur, dans tous ses aspects. En d'autres termes, les maîtres-mots associés aux nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté (appropriation, participation, transparence, *accountability*, *empowerment*) ne sont pas seulement des slogans adoptés par les organisations internationales, ni des effets de mode, mais bien des valeurs revendiquées par la population, même par les couches les plus pauvres.

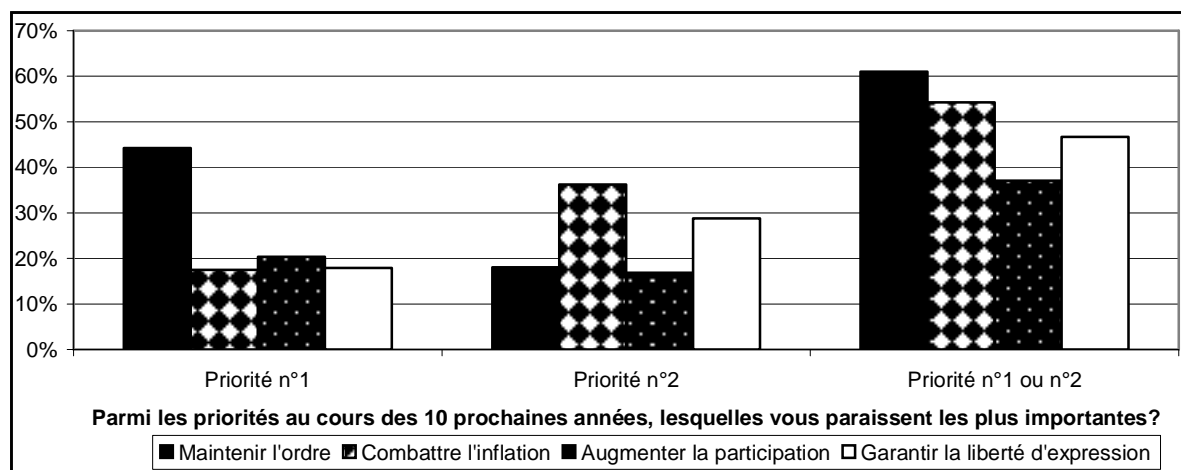
Pour aller plus loin, nous avons cherché à savoir comment ces nouvelles valeurs, clairement exprimés par les Loméens, se combinaient avec les aspirations plus traditionnelles et tout aussi légitimes, tels que l'objectif de stabilité ou le désir d'amélioration du bien-être matériel. Pour explorer cette piste, nous avons posé une des questions standardisées, utilisée par les spécialistes des théories de la modernisation et du changement culturel dans les enquêtes internationales sur les valeurs (*World Values Surveys* ; voir Inglehart, 1997). Cette question fermée, qui porte sur les principales priorités de développement au cours des dix années à venir, comporte quatre modalités de réponse possibles. Deux d'entre elles « *assurer le maintien de l'ordre* » et « *lutter contre l'inflation* » sont censées représenter les valeurs matérialistes propres aux sociétés en voie de modernisation et d'industrialisation, tandis que les deux autres (« *accroître la participation des citoyens au décision du gouvernement* » et « *garantir la liberté d'expression* ») symbolisent les valeurs post-matérialistes, dont la montée en puissance caractérise la plupart des pays développés depuis plusieurs décennies, et que ces auteurs qualifient de sociétés « post-modernes ». Ce type de problématique ayant été principalement appliqué dans les pays riches ou émergents, il était intéressant de mesurer si un tel phénomène était également à l'œuvre au Togo, 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 les deux premières places. Plus de quatre Loméens sur dix (44%) font du « *maintien de l'ordre* » leur priorité numéro 1, tandis 18% en font leur seconde priorité. Au total, 61% de la population place « *le maintien de l'ordre* » comme une de leurs deux principales priorités. La « *la lutte contre l'inflation* » vient immédiatement derrière. Certes seulement 18% des Loméens voudraient que les autorités se consacrent pleinement à cet objectif (priorité n°1), soit moins que les trois autres modalités. Mais elle est la première citée des secondes priorités (36%), et prend la deuxième place ou quand on tient compte des deux réponses (54%).

Les deux autres options considérées, si elles restent minoritaires sont loin d'occuper une place négligeable. Ainsi un Loméen sur cinq affirme que la première priorité devrait être d'« *accroître la participation des citoyens aux décisions du gouvernement* », tandis que 18% plaident en faveur de politiques visant à « *garantir la liberté d'expression* ». La participation arrive donc en deuxième position des priorités n°1, et la liberté d'expression en deuxième position des priorités n°2. Si l'on tient compte de l'ensemble des choix émis (priorité n°1 et n°2), le poids de ces deux options est loin d'être marginal. Ainsi, 37% ont mentionné la participation tandis que 47% ont évoqué la liberté d'expression. En comparaison, les suffrages obtenus par les deux options qualifiées de matérialistes sont certes plus élevés (puisque elles recueillent respectivement 61% et 54%), mais pas de façon écrasante.

Graphique PE-2

Les principales priorités de développement pour les 10 prochaines années



Source : Enquêtes 1-2-3, module Démocratie, 2002-2003, Lomé. 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 Togolaise. Si les plus pauvres sont effectivement plus sensibles aux valeurs matérialistes, les différences sont peu marquées, et portent d'ailleurs essentiellement sur « la lutte contre l'inflation ». Ces derniers, ne disposant pas des ressources qui leur permettent d'indexer leurs revenus en période de dérive des prix, placent même « la lutte contre l'inflation » au premier rang de leurs priorités, avant « le maintien de l'ordre ». On notera que les femmes se montrent également plus sensibles à « la lutte contre l'inflation », sans doute du fait de leur rôle essentiel dans le processus de reproduction de l'économie domestique. A contrario, les catégories plus aisées sont relativement plus sensibles à « la liberté d'expression » et à « la participation des citoyens ». Il est particulièrement intéressant de noter que si ces deux options arrivent chez eux derrière « le maintien de l'ordre », l'écart est inférieur à 10 points, et elles se situent même au même niveau que « la lutte contre l'inflation ». C'est d'ailleurs le seul pays de la région où les valeurs post-matérialistes sont aussi proches des valeurs matérialistes.

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	61,9	60,1	61,0	61,2	62,6	64,1	56,0
Lutter contre l'inflation	60,3	47,9	54,3	61,8	52,5	55,8	47,9
Augmenter la participation des citoyens	36,5	37,6	37,1	34,2	36,5	30,9	47,1
Garantir la liberté d'expression	40,7	53,0	46,7	42,0	47,3	47,9	49,4

Source : Enquêtes 1-2-3, module Démocratie, 2002-2003, Lomé. 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 Togo 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 Togo 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 d'ailleurs s'interroger sur le schéma d'interprétation des théories du post modernisme dans le cas Togolais. En effet, celui-ci est sans doute opératoire dans des pays raisonnablement démocratiques. Mais l'aspiration démocratique et participative de la population togolaise résulte plus des carences intrinsèques enregistrées dans ce domaine que d'une quelconque forme de saturation de la demande de bien-être matériel, qui est très loin d'être satisfaite.

D'un point de vue plus général, le message que nous transmettent les Loméens à travers les réponses à cette enquête est que le développement économique et l'amélioration des conditions de vie matérielles d'une part, la liberté et la démocratie de l'autre, ne peuvent pas être considérés comme des alternatives qui devraient faire l'objet d'arbitrages. La question n'est pas de trancher entre manger ou pouvoir s'exprimer librement, mais de bien 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, 463p.
- Herrera J., Razafindrakoto M., Roubaud F. (2005), « Gouvernance, démocratie et lutte contre la pauvreté : enseignements tirés des enquêtes officiels auprès des ménages en Afrique et en Amérique latine », DIAL DT2005-12.
- Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. (2005), « Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004 », Banque mondiale, Mai.
- PNUD (2002), *Rapport sur le Développement Humain 2002: Approfondir la démocratie dans un monde fragmenté*, Editions De Boeck Université, Bruxelles.
- 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° 2005-17, Paris.
- Razafindrakoto M., Roubaud F. (2002), « Pensent-ils différemment ? La voix des pauvres à travers les enquêtes statistiques », in Cling J.-P., Razafindrakoto M., Roubaud F. (eds), op cit, chapitre V, pp. 141-165.
- Razafindrakoto M., Roubaud F. (2001), « Vingt ans de réforme de la fonction publique à Madagascar », in Raffinot M., Roubaud F. (eds.), *Les fonctionnaires du Sud : sacrifiés ou protégés ?*, *Autrepart* n°20, pp.43-60.
- Razafindrakoto M., Roubaud F. (1996), « Ce qu'attendent les Tananariviens de la réforme de l'Etat et de l'économie », *Politique africaine*, n°61, pp.54-72.
- 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, 216p.

INDEX DES TABLEAUX

Tableau P-1.	La notion de pauvreté suivant le niveau de revenu	13
Tableau P-2.	Conditions de logement et patrimoine selon le niveau de revenu	15
Tableau P-3.	Niveau d'éducation suivant le quartile	15
Tableau P-4.	Caractéristique de l'insertion sociale suivant le quartile de revenu	16
Tableau P-5.	Caractéristique de l'insertion sociale suivant le sexe du chef de ménage	16
Tableau P-6.	Insécurité suivant le quartile de revenu	17
Tableau P-7.	Evaluation du bien-être subjectif du ménage selon le niveau de revenu	18
Tableau P-8.	Les besoins vitaux d'après la population de la ville de Lomé selon le quartile de revenu	19
Tableau P-9.	Les besoins vitaux selon le sexe de l'individu enquêté	20
Tableau P-10.	Les besoins non satisfaits suivant le quartile de revenu	21
Tableau P-11.	Les besoins non satisfaits dans le ménage selon le sexe de l'enquêté	22
Tableau P-12.	Cumul des besoins « pas du tout satisfaits » ou « non satisfaits » selon le quartile de revenu	23
Tableau P-13.	La pauvreté relative selon le niveau de revenu	23
Tableau P-14.	La perception de la situation financière selon le niveau de revenu	24
Tableau P-15.	Insécurité et vulnérabilité suivant le quartile de revenu	25
Tableau P-16.	Opinion sur les politiques et participation suivant le quartile de revenu	25
Tableau P-17.	Corrélation entre les différents indicateurs objectifs	26
Tableau G-1.	Perception des principaux problèmes dans l'administration	31
Tableau G-2a.	Incidence et coût de la corruption suivant le niveau de revenu	32
Tableau G-2b.	Corruption : principaux services et type de transactions incriminés	33
Tableau G-3.	Absentéisme des fonctionnaires	34
Tableau G-4.	Des mesures pour une meilleure efficacité de l'administration	34
Tableau G-5.	Des mesures pour une meilleure efficacité de l'administration	35
Tableau G-6.	Système d'enseignement et recouvrement des coûts dans les secteurs sociaux (éducation, santé)	38
Tableau D-1.	Appréciation des différentes formes de régimes politiques par quartile de revenu	41
Tableau D-2.	Les faiblesses de la démocratie par quartile de revenu	41
Tableau D-3.	Le sens de la démocratie pour les Loméens par quartile de revenu	43
Tableau D-4.	Le discrédit de la classe politique	47
Tableau D-5.	Evolution de la démocratie depuis le début des années 1990 par sexe et niveau de revenu	47
Tableau D-6.	Autres formes de participation politique : actions protestataires	48
Tableau D-7.	La politisation des Loméens suivant le niveau de revenu	50
Tableau D-8.	La politisation des Loméens suivant le niveau de revenu	52
Tableau D-9.	Les grandes orientations économiques suivant le positionnement Gauche-Droite	53
Tableau PE-1.	Les principales entraves au développement suivant le sexe et le niveau de revenu	55
Tableau PE-2.	Les priorités de développement pour les 10 prochaines années suivant le genre et le niveau de revenu	57

INDEX DES GRAPHIQUES

Graphique P-1.	Appréciation du bien être subjectif du ménage selon le sexe de l'enquêté	18
Graphique G-1.	Perception du fonctionnement de l'administration selon le genre	27
Graphique G-2a.	Indices de confiance dans les institutions publiques	28
Graphique G-2b.	Indices de confiance des différentes institutions	29
Graphique G-3a.	Evolution de la perception du fonctionnement des services publics en 2002	29
Graphique G-3b.	Evolution de la perception du fonctionnement du système de santé publique suivant le revenu	30
Graphique G-4.	Evolution de la perception de la corruption en 2002	30
Graphique G-5.	Libéralisme et économie administrée en fonction du revenu	36
Graphique G-6.	Privatisation des entreprises publiques en fonction du revenu	37
Graphique D-1.	Niveau d'adhésion à la démocratie selon le genre	40
Graphique D-2.	Niveau d'adhésion à la démocratie suivant le niveau de revenu et d'éducation	40
Graphique D-3.	Cohérence du niveau d'adhésion à la démocratie	42
Graphique D-4.	Perception du fonctionnement de la démocratie selon le genre	44
Graphique D-5.	Le respect des principes fondamentaux de la démocratie	45
Graphique D-6.	Rôle de la classe politique et fonctionnement de la démocratie	46
Graphique D-7.	La politisation des Loméens selon le genre	49
Graphique D-8.	L'importance de la politique dans la vie des Loméens	50
Graphique D-9.	Connaissance et position sur l'échelle <i>Gauche-Droite</i> suivant le genre	51
Graphique PE-1.	Les principales entraves au développement du pays	55
Graphique PE-2.	Les principales priorités de développement pour les 10 prochaines années	57

Gouvernance, démocratie et multiples dimensions de la pauvreté en chiffres

Lomé, 2001-2003

	Total	Homme*	Femme*	1 ^{er} quartile	4 ^e quartile
GOVERNANCE					
<i>Fonctionnement de l'administration</i>					
Ceux qui estiment que l'administration fonctionne bien	20%	19%	21%	15%	23%
Indice de confiance dans : l'administration (en général)	32%	30%	34%	33%	36%
- le système judiciaire	18%	17%	20%	21%	16%
- la police	35%	35%	36%	33%	37%
- l'administration fiscale	22%	21%	24%	22%	24%
- le système de santé public	29%	29%	29%	28%	31%
- le système d'éducation publique	33%	32%	35%	33%	33%
- le parlement	12%	10%	14%	12%	12%
- les médias	30%	29%	31%	31%	29%
Perception : évolution de l'administration (solde d'opinion)	-40pts	-46pts	-36pts	-50pts	-38pts
Ceux qui pensent que la corruption est un problème majeur	82%	84%	80%	83%	85%
Incidence de la corruption sur la population totale	10%	12%	8%	9%	11%
Poids de la corruption en % du revenu des ménages touchés	3%	2%	4%	13%	1%
<i>Rôle de l'Etat</i>					
En faveur de la libéralisation économique	81%	81%	81%	84%	83%
En faveur du recouvrement des coûts dans le syst. de santé	68%	67%	68%	74%	65%
En faveur de la privatisation (au moins certaines entreprises)	64%	65%	62%	60%	70%
DEMOCRATIE					
<i>Adhésion et perception du fonctionnement</i>					
Niveau d'adhésion : % de ceux favorables à la démocratie	90%	92%	88%	90%	91%
Estiment que la démocratie fonctionne bien dans le pays	10%	12%	8%	11%	9%
- la liberté d'expression est respectée	14%	14%	13%	13%	12%
- l'égalité devant la loi est respectée	12%	15%	10%	11%	12%
- les élections sont libres et transparentes	11%	13%	10%	11%	10%
Classe politique reflète préoccupations de la population	10%	11%	9%	10%	9%
Evolution de la démocratie depuis 1990 (solde d'opinion)	-59pts	-58pts	-62pts	-57pts	-59pts
Estiment que les droits de l'homme sont respectés	18%	20%	16%	20%	17%
<i>Participation politique et politisation</i>					
Ont participé à des mouvements (pétition, grève, manifestat°)	26%	31%	21%	19%	39%
Parlent souvent de politique avec ses proches	52%	62%	42%	46%	61%
Se déclarent intéressés par la politique	45%	54%	35%	38%	52%
ENTRAVES ET PRIORITES DU DEVELOPPEMENT					
<i>Principales entraves au développement du Togo:</i>					
- mauvaise gestion des dirigeants	94%	94%	93%	95%	94%
- mentalité de la population	71%	72%	71%	66%	74%
- poids du passé (colonisation)	48%	49%	48%	45%	53%
- faiblesse des ressources naturelles	58%	58%	57%	56%	62%
- interventions étrangères (bailleur, firme)	43%	49%	40%	38%	43%
<i>Priorités de développement pour les 10 prochaines années :</i>					
- maintenir l'ordre	61%	60%	62%	61%	56%
- combattre l'inflation	54%	48%	60%	62%	48%
- accroître la participation des citoyens	37%	38%	37%	34%	47%
- garantir la liberté d'expression	47%	53%	41%	42%	49%
MULTIPLES DIMENSIONS DE LA PAUVRETE					
<i>Accès aux services de base</i>					
Conditions de logement : - Accès à l'eau	68%	69%	66%	66%	75%
- Accès à l'électricité	51%	54%	46%	37%	74%
Capital humain : - Pourcentage de non scolarisés (>=18 ans)	19%	7%	30%	27%	10%
- Nombre moyen d'années d'études (>=18 ans)	6,5	8,3	4,8	5,0	8,6
<i>Vulnérabilité et insertion sociale</i>					
Insécurité : Pourcentage de ménages victimes de violence	29%	28%	29%	28%	32%
Déclarent que les revenus sont très instables	57%	55%	61%	70%	40%
Aucun membre n'appartient à des associations	32%	31%	34%	37%	26%
Aucun type d'aide ou de soutien en cas de difficultés	27%	27%	25%	26%	27%
<i>Pauvreté subjective</i>					
Déclarent vivre difficilement	57%	56%	59%	72%	36%
Ceux « pas du tout satisfaits » pour 3 besoins estimés vitaux	31%	31%	32%	41%	19%
Revenu inférieur au revenu minimum estimé nécessaire	67%	63%	77%	96%	34%
Ceux qui se déclarent obligés de s'endetter	41%	40%	43%	56%	26%
Pensent faire partie des 20% les plus pauvres dans la ville	31%	30%	32%	48%	11%
Estiment politique de réduction de la pauvreté assez efficace	32%	32%	30%	28%	36%

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