



DOCUMENT DE TRAVAIL

DT/2005-12

# Gouvernance, Démocratie et Lutte contre la pauvreté : enseignements tirés des *enquêtes auprès des ménages* En Afrique sub-saharienne et en Amérique latine

*Javier HERRERA*  
*Mireille RAZAFINDRAKOTO*  
*François ROUBAUD*

DIAL • 4, rue d'Enghien • 75010 Paris • Téléphone (33) 01 53 24 14 50 • Fax (33) 01 53 24 14 51  
E-mail : [dial@dial.prd.fr](mailto:dial@dial.prd.fr) • Site : [www.dial.prd.fr](http://www.dial.prd.fr)

# GOVERNANCE, DEMOCRATIE ET LUTTE CONTRE LA PAUVRETE : ENSEIGNEMENTS TIRES DES *ENQUETES MENAGES* EN AFRIQUE SUB- SAHARIENNE ET EN AMERIQUE LATINE

Javier Herrera  
IRD-Paris, DIAL  
[herrera@dial.prd.fr](mailto:herrera@dial.prd.fr)

Mireille Razafindrakoto  
IRD-Paris, DIAL  
[razafindrakoto@dial.prd.fr](mailto:razafindrakoto@dial.prd.fr)

François Roubaud  
IRD-Paris, DIAL  
[roubaud@dial.prd.fr](mailto:roubaud@dial.prd.fr)

**Document de travail DIAL**  
Octobre 2005

## RESUMÉ

La mesure des nouvelles dimensions du développement (institutions, gouvernance, participation, sociale et politique) pose un redoutable défi à la statistique publique. Pour y répondre, des modules thématiques sur la *Gouvernance*, la *Démocratie* et les *Multiplés Dimensions de la Pauvreté* ont été greffés sur des enquêtes auprès des ménages réalisées par les Instituts Nationaux de la Statistique de douze pays en développement, africains et latino américains. On présente ici les enjeux et les enseignements méthodologiques de cette expérience, ainsi qu'une sélection de résultats illustratifs de cette approche novatrice. On s'interroge sur l'adhésion des citoyens aux principes démocratiques ; le respect des droits civils et politiques ; la confiance envers les institutions et la classe politique ; le « besoin d'Etat », notamment des pauvres ; l'ampleur de la petite corruption ; l'efficacité des institutions ; la fiabilité des enquêtes-experts sur la gouvernance ; l'appréciation des politiques de décentralisation au niveau local ; le niveau et la dynamique de la participation sociale et politique, etc. Le bilan concluant qui en est tiré ouvre des perspectives pour les systèmes nationaux d'informations statistiques dans les PED. La mesure et le suivi de cette nouvelle batterie d'indicateurs objectifs et subjectifs au service de la conduite des politiques publiques mériteraient d'être systématisés.

**Mots clés** : Afrique, Amérique latine, Démocratie, Dispositif de suivi, Enquêtes auprès des Ménages, Gouvernance, Pauvreté, Corruption, Politique de développement, Statistique.

## ABSTRACT

Public statistics face quite a challenge when it comes to measuring new dimensions of development (institutions, governance, and social and political participation). To take up this challenge, modules on *Governance*, *Democracy* and *Multiple Dimensions of Poverty* have been appended to household surveys by National Statistics Institutes in twelve African and Latin-American developing countries. This paper presents the issues addressed and the methodological lessons learnt along with a selection of findings to illustrate this innovative approach and demonstrate its analytic potential. We investigate, for instance, the population's support for democratic principles, the respect for civil and political rights and the trust in the political class; the "need for the State", particularly of the poorest; the extent of petty corruption; the reliability of expert surveys on governance; the perception of decentralisation policies at local level; the level and vitality of social and political participation, etc. The conclusive appraisal made opens up prospects for the national statistical information systems in the developing countries. The measurement and tracking of this new set of objective and subjective public policy monitoring indicators would benefit from being made systematic.

**Keywords**: Africa, Latin America, Democracy, Monitoring Mechanism, Household Surveys, Governance, Poverty, Corruption, Development Policy, Statistics.

**JEL Code** : I31, I32, I38, H11, D73, O54, O55

## Table des matières

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>5</b>
<b>1. MESURER LA GOUVERNANCE ET LA DEMOCRATIE : QUE PEUT-ON ATTENDRE DES ENQUETES AUPRES DES MENAGES ?.....</b>	<b>5</b>
<b>1.1. Les enjeux : la gouvernance et la démocratie au cœur des politiques de développement.....</b>	<b>5</b>
<b>1.2. Les enquêtes auprès des ménages : un instrument approprié ? .....</b>	<b>8</b>
1.2.1. Principaux resultants et limites des PPA .....	8
1.2.2. Des modules thématiques greffés aux enquêtes statistiques : une approche alternative.....	9
1.2.3. Politiques économiques, gouvernance, démocratie et sondages d'opinion .....	10
<b>2. LE DISPOSITIF D'ENQUETES : PRESENTATION GENERALE ET ENSEIGNEMENTS METHODOLOGIQUES.....</b>	<b>12</b>
<b>2.1. Les caractéristiques du dispositif d'enquêtes.....</b>	<b>12</b>
2.1.1. Le contenu thématique des questionnaires .....	16
2.1.2. L'enquête-miroir pour les pays africains : une innovation .....	18
2.1.3. Les spécificités thématiques des modules dans les pays andins .....	20
<b>2.2. Les principaux enseignements .....</b>	<b>22</b>
2.2.1. L'évaluation de la pertinence du dispositif et de la robustesse des résultats .....	23
2.2.2. La confrontation avec d'autres initiatives internationales pour mettre en avant les points forts du dispositif .....	25
2.2.3. Le processus de mise en place des enquêtes et de diffusion des résultats .....	27
<b>3. QUELQUES EXEMPLES ILLUSTRATIFS DE RESULTATS OBTENUS .....</b>	<b>30</b>
<b>3.1. Quelques resultants sur l'Afrique francophone.....</b>	<b>30</b>
3.1.1. La pauvreté subjective ou la prise en compte des différents facteurs influent sur la perception de la pauvreté.....	30
3.1.2. Des indicateurs qui permettent le suivi de la gouvernance.....	33
3.1.3. La démocratie : une évaluation de son fonctionnement et des aspirations de la population.....	37
<b>3.2. Quelques résultats sur les pays andins .....</b>	<b>42</b>
3.2.1. Les questions de gouvernance au centre des principaux problèmes du pays andins .....	42
3.2.2. La population soutient la démocratie malgré ses dysfonctionnements.....	44
3.2.3. Un dispositif d'enquête orienté vers l'évaluation des politiques : l'appréciation de la gouvernance locale .....	47
3.2.4. L'exclusion économique et les défaillances de l'Etat limitent l'exercice de la participation démocratique .....	49
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>51</b>
<b>BIBLIOGRAPHY .....</b>	<b>53</b>

## Liste des tableaux

<i>Tableau 1 : Exemples de bases de données internationales en matière de gouvernance .....</i>	<i>8</i>
<i>Tableau 2 : Comparaison des deux méthodes : Evaluations participatives / approches qualitatives greffées sur des enquêtes quantitatives .....</i>	<i>10</i>
<i>Tableau 3 : Principales caractéristiques des modules en Afrique .....</i>	<i>14</i>
<i>Tableau 4 : Principales caractéristiques des modules dans les pays andins.....</i>	<i>15</i>
<i>Tableau 5 : Extrait du questionnaire de l'enquête-miroir .....</i>	<i>19</i>
<i>Tableau 6 : Extrait du module Gouvernance sur l'efficacité des institutions (questionnaire ENAHO-Pérou). .....</i>	<i>21</i>
<i>Tableau 7 : Extrait du module Gouvernance sur la décentralisation (questionnaire ENAHO-Pérou) .....</i>	<i>21</i>
<i>Tableau 8 : Evolution de la corruption suivant le lieu de résidence au Pérou.....</i>	<i>22</i>

<i>Tableau 9 : Taux de non-réponse à quelques questions des modules en Afrique .....</i>	24
<i>Tableau 10 : Tableau comparatif de trois initiatives régionales en Afrique Sub-saharienne.....</i>	26
<i>Tableau 11 : Tableau comparatif de deux initiatives régionales en Amérique latine.....</i>	27
<i>Tableau 12 : Des mesures pour une meilleure efficacité de l'administration par pays.....</i>	37
<i>Tableau 13 : Des mesures pour une meilleure efficacité de l'administration suivant le revenu.....</i>	37
<i>Tableau 14 : Appréciation des différentes formes de régimes politiques et pauvreté monétaire.....</i>	38
<i>Tableau 15 : Perception des principaux problèmes dans l'administration par pays.....</i>	41
<i>Tableau 16 : Appréciation des principaux problèmes du pays par la population (Equateur et Pérou) .....</i>	43
<i>Tableau 17 : Une désagrégation par institution pour mieux cibler les politiques anti-corruption (Pérou).....</i>	43
<i>Tableau 18 : Corruption et pauvreté : les pauvres sont-ils plus touchés ?.....</i>	44
<i>Tableau 19 : Evaluation de la gouvernance locale au Pérou : appréciation du processus de décentralisation par département.....</i>	49
<i>Tableau 20 : Raisons de la non-participation électorale selon le quartile de revenu (Pérou).....</i>	51

## Liste des diagrammes

<i>Diagramme 1 : Les modules qualitatifs pour la compréhension des liens entre gouvernance, démocratie, politique économique et conditions de vie des populations .....</i>	9
<i>Diagramme 2 : Les points forts et principes de base des modules greffés à l'enquête 1-2-3.....</i>	23

## Liste des encadrés

<i>Encadré 1 : L'expérience pionnière du projet MADIO Madagascar.....</i>	13
<i>Encadré 2 : Une perspective historique sur le processus de mise en œuvre du dispositif de suivi de la corruption à Madagascar .....</i>	28
<i>Encadré 3 : Le processus d'appropriation des modules au Pérou : une approche bottom-up .....</i>	29

## Liste des graphiques

<i>Graphique 1 : Taux de non-réponse à l'enquête de base et aux modules Gouvernance et Démocratie au Pérou.....</i>	24
<i>Graphique 2 : Niveau de satisfaction relativement aux besoins considérés comme vitaux.....</i>	32
<i>Graphique 3 : Appréciation du bien-être et niveau de satisfaction des besoins vitaux.....</i>	33
<i>Graphique 4 : Salaire des fonctionnaires et incidence de la corruption à Madagascar 1995-2004.....</i>	34
<i>Graphique 5 : Ecarts entre l'incidence réelle de la petite corruption et la perception des experts en Afrique francophone .....</i>	36
<i>Graphique 6 : Le respect des principes fondamentaux de la démocratie par pays.....</i>	39
<i>Graphique 7 : Perception du fonctionnement de la démocratie relativement aux aspirations .....</i>	40
<i>Graphique 8 : Indices de satisfaction dans l'administration et la démocratie par groupe ethnique .....</i>	41
<i>Graphique 9 : Appui à la démocratie selon genre et la zone de résidence (Equateur, Pérou) .....</i>	45
<i>Graphique 10 : Soutien à la démocratie suivant le pays (Bolivie, Equateur, Pérou).....</i>	45
<i>Graphique 11 : Discrimination et préférence pour la démocratie (Pérou).....</i>	46
<i>Graphique 12 : Evolution de la perception de la corruption, fonctionnement et soutien à la démocratie au Pérou.....</i>	47
<i>Graphique 13 : Taux d'abstention aux élections municipales de 2002 selon le quartile de revenu (Pérou) .....</i>	50

## INTRODUCTION

Face à l'échec relatif des politiques d'ajustement structurel dans les pays en développement, un consensus s'est établi au niveau international sur l'importance non seulement du contenu des politiques économiques mais également de la manière dont elles sont mises en œuvre, tout particulièrement dans le cadre des nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté. De nouveaux facteurs comme la gouvernance, l'adhésion et la participation des populations sont dorénavant placés au cœur des programmes de développement. Parallèlement, le champ de la recherche sur le développement s'est élargi, notamment afin de mieux comprendre les interactions entre au moins quatre dimensions : la croissance bien sûr, mais aussi la distribution (des revenus ou des actifs), la qualité des institutions (notamment publiques) et le type de régime politique ou plus généralement le système de valeurs de la société. La réponse à ces nouveaux enjeux passe par la définition et la mesure d'indicateurs intégrant ces dimensions traditionnellement considérées comme extra-économiques pour suivre et évaluer les stratégies de développement.

C'est pour répondre à ce défi majeur partagé par Metagora, que deux institutions régionales (l'Observatoire Economique et Statistique d'Afrique Subsaharienne – AFRISTAT, et le Secrétariat Général de la Communauté Andine des nations - CAN) et treize Instituts Nationaux de la Statistique (INS) d'Afrique et d'Amérique latine, en partenariat avec DIAL, ont décidé d'explorer ensemble les possibilités offertes par les enquêtes auprès des ménages, comme instrument de mesure et de suivi quantitatif de ces nouvelles dimensions du développement. Les opérations statistiques ont été réalisées entre 2001 et 2005 dans sept capitales économiques d'Afrique de l'Ouest (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Sénégal et Togo), à Madagascar, ainsi que dans quatre pays andins (Bolivie, Colombie, Equateur et Pérou). Trois modules spécifiques (« *Multiplés dimensions de la pauvreté* », « *Gouvernance* » et « *Démocratie* ») ont été greffés à des enquêtes classiques auprès des ménages (l'enquête 1-2-3 en Afrique et la principale enquête auprès des ménages réalisée par chaque INS dans les pays d'Amérique latine).

Bien qu'encore exploratoires, ces opérations sont d'ores et déjà concluantes et prometteuses, aussi bien sur le plan des résultats qu'en termes méthodologiques. Les premières analyses des enquêtes apportent un éclairage nouveau sur des phénomènes jusque là peu explorés, voire totalement méconnus. L'objectif de cet article est de montrer l'intérêt des enquêtes auprès des ménages comme instrument statistique pour l'élaboration et le suivi d'indicateurs de la gouvernance et de la démocratie dans les pays en développement (PED), en se basant sur les expériences africaines et latino-américaine en cours. La première partie est consacrée à la présentation du cadre général et des enjeux liés à la mesure de la gouvernance et de la démocratie dans les pays en développement. La deuxième partie porte sur le dispositif de base des enquêtes mises en œuvre et les principaux enseignements méthodologiques que l'on peut en tirer. La troisième partie donne quelques exemples de résultats empiriques sélectionnés pour illustrer l'intérêt analytique d'une telle approche. La dernière partie conclut et ouvre des perspectives pour le futur.

## **1. MESURER LA GOUVERNANCE ET LA DEMOCRATIE : QUE PEUT-ON ATTENDRE DES ENQUETES AUPRES DES MENAGES ?**

### **1.1. Les enjeux : la gouvernance et la démocratie au cœur des politiques de développement**

La Banque mondiale et le Fonds Monétaire International (FMI) ont lancé fin 1999 une initiative conjointe qui place la lutte contre la pauvreté au cœur des politiques de développement. Tous les pays à bas revenu désireux de bénéficier d'une aide financière d'une de ces deux organisations, ou d'un allègement de la dette dans le cadre de l'Initiative PPTTE (Pays Pauvres Très Endettés), sont appelés à préparer un programme de lutte contre la pauvreté, désigné en français sous le terme de Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP, en anglais *PRSP*). Les principes des DSRP apportent trois innovations majeures qu'il convient de saluer. D'abord, les institutions de Bretton Woods (IBW) considèrent la lutte contre la pauvreté, et non l'ajustement structurel, comme leur principal objectif. Ensuite et pour la première fois, la multi-dimensionnalité de la pauvreté, au-delà de sa seule composante monétaire est enfin pleinement reconnu. L'exclusion sociale et politique, la vulnérabilité,

le manque de dignité et de reconnaissance viennent prendre place à côté des composantes plus classiques de privation en termes de santé ou d'éducation (Banque mondiale, 2001). Enfin, l'adoption du concept de processus participatif pour la définition et le suivi des DSRP est certainement un facteur potentiel de renforcement de la démocratie, dans des pays où la population dispose généralement de peu de moyens d'expression (Cling, Razafindrakoto, Roubaud, 2003).

Avec le lancement des DSRP, les IBW ont initié un revirement majeur par rapport aux pratiques antérieures. Auparavant, même si des experts nationaux participaient à la définition des politiques, et que ces dernières faisaient l'objet de négociations, les pays pauvres avaient peu de poids et disposaient de très faibles marges de manœuvre. Les informations accessibles au public étaient plus que limitées, la majorité des documents utilisés lors des négociations demeurant confidentielle.

L'échec quasi-généralisé des plans d'ajustement structurel (PAS) dans les pays à faible revenu, notamment d'Afrique, a pour origine à la fois des blocages d'ordre social ou politique entravant la réalisation des programmes, ainsi que l'inefficacité des mesures prévues même lorsqu'elles étaient effectivement appliquées. Deux failles sous-jacentes au mode d'intervention des IBW expliquent pour une large part ce revers. D'une part, il supposait que les experts internationaux étaient les mieux à même de définir les politiques adéquates pour le pays, en se fondant sur la notion du *best practice*. D'autre part, tout en étant considérés comme incompetents et marginalisés dans la conception des stratégies, les responsables nationaux étaient censés être capables et avoir la volonté de les mettre en œuvre de manière efficiente, sans forcément y adhérer.

Avec le développement du concept de gouvernance, mis en avant comme une condition majeure de la réussite des politiques, et le vent de démocratisation qui met l'accent sur la nécessité d'accorder plus de poids aux « sans voix » (voiceless) aussi bien sur la scène nationale qu'internationale, deux conditions se sont imposées : d'une part, une meilleure prise en compte des contextes économique, mais aussi socio-politique et institutionnel, spécifiques à chaque pays ; d'autre part, le caractère primordial de l'adhésion aux politiques non seulement des gouvernants, mais également de la population.

Sur le plan de la mise en œuvre des stratégies, le principe de participation des différents acteurs de la société ouvre de nouvelles perspectives quant à la façon dont les affaires nationales devront désormais être conduites. En favorisant le respect du droit à l'information et à l'expression, la participation atteint un premier objectif, celui de s'attaquer à une des dimensions de la pauvreté : celle de l'exclusion et de la marginalisation. Mais la portée potentielle de ce précepte va bien au-delà de cet aspect. La « participation » ne prendrait tout son sens que si elle contribue véritablement à remédier aux dysfonctionnements de la démocratie dans les pays pauvres. Elle devrait ainsi renforcer les capacités et le pouvoir des corps intermédiaires (médias, syndicats, associations, etc.) dans l'élaboration, le suivi, le contrôle, l'évaluation et la réorientation des politiques. Suivant cette optique, l'information – dont le caractère formateur doit être souligné – revêt une importance primordiale. Elle rend explicite les choix publics et accroît la transparence dans la gestion des affaires de l'État, tout en conférant aux différents acteurs de la société la possibilité d'exercer des pressions, voire de sanctionner ce dernier en cas de défaillance. En bref, l'enjeu est d'assurer le principe de responsabilité démocratique (accountability) rendant l'État responsable de ses actions devant les citoyens.

Le concept de processus participatif, qui suppose l'implication active de l'ensemble des acteurs de la société dans l'élaboration, le suivi et la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la pauvreté, devrait d'abord contribuer à enrichir les débats et à définir une stratégie plus adéquate, répondant aux véritables besoins sociaux. Cette démarche, désignée en anglais sous le terme d'*empowerment*, est censée donner aux citoyens et aux pauvres en particulier l'opportunité d'influer sur les politiques qui affectent leurs conditions de vie, en permettant de mieux identifier et prendre en compte leurs problèmes et leurs attentes.

Pour toutes ces raisons, les notions de « bonne gouvernance » et de démocratie sont aujourd'hui mises en avant comme des déterminants fondamentaux de la réussite des politiques économiques, et plus généralement des niveaux de développement des pays. Elles ne jouent pas seulement un rôle instrumental (la démocratie contribue à la bonne gouvernance qui elle-même favorise la croissance et

limite les inégalités) mais elles représentent en elles-mêmes des dimensions constitutives du bien-être des populations (PNUD, 2002). Par exemple, le respect des libertés individuelles (liberté politique, liberté d'expression, etc.) peut être considéré comme une composante intrinsèque du développement ; de même, une administration intègre accroît le sentiment de justice en réduisant les pratiques discriminatoires (entre autres *via* la baisse de la corruption).

Le nouveau rapport sur le développement dans le monde (Banque mondiale, 2005), qui porte sur le thème de l'équité et du développement donne des arguments supplémentaires pour promouvoir ces dimensions. L'argumentaire original qui est développé est le suivant : Si à court terme il peut y avoir un dilemme entre équité et efficacité, à moyen et long terme ces deux dimensions sont complémentaires. Les trajectoires de développement sont largement conditionnées par les institutions qui elles mêmes sont façonnées par la distribution du pouvoir au sein des différentes sociétés. Ainsi les exemples historiques montrent que, dans les pays où le pouvoir est concentré dans les mains d'une petite élite ou de groupes restreints, les institutions économiques qui tendent à émerger et à se perpétuer ne sont pas favorables au développement. A contrario, une plus grande égalité politique, dont la démocratie est un ferment, améliore la qualité des institutions en élargissant le champ des groupes sociaux qui peuvent contribuer activement aux sphères politique, sociale et économique, et par voie de conséquence accroît les perspectives de prospérité. En reconnaissant pour la première fois que les processus et les institutions politiques sont au cœur des enchaînements vertueux du développement, le rapport fait des politiques d'*empowerment* un des deux piliers (avec la réduction des imperfections de marché) non seulement des stratégies de réduction de la pauvreté mais également de promotion de l'égalité des chances, tant au niveau national qu'à l'échelle internationale.

Finalement, la prise en compte des questions de gouvernance et de démocratie au cœur des politiques de développement, tout particulièrement des stratégies de lutte contre la pauvreté, la reconnaissance du rôle crucial de l'économie politique comme facteur de réussite des réformes, ont créé une nouvelle demande en matière d'indicateurs de suivi et d'évaluation des politiques publiques. L'opérationnalisation des maîtres-mots de ces nouvelles politiques, souvent difficilement traduisible en français - *accountability* (responsabilité démocratique), *ownership* (appropriation), participation, *voicing*, *empowerment* -, leur quantification, posent un redoutable défi à la statistique publique, jusqu'ici mal outillée pour y répondre.

La légitimité de ce nouveau chantier en matière statistique est d'autant plus forte qu'à la demande « institutionnelle » issue des politiques de développement vient s'ajouter une autre demande en provenance du monde académique, notamment de la science économique. En effet, avec le retour des acteurs (fondements micro de la macro), de nouvelles perspectives se sont ouvertes dans le champ de l'économie de la croissance depuis une dizaine d'années. Pour répondre aux limites de l'approche classique, un nombre considérable de travaux se sont attachés à introduire, au-delà des traditionnels facteurs de production (capital, travail) et du progrès technique, de nouvelles variables pour expliquer les trajectoires de développement de long terme (fractionnement ethno-linguistique, diversité religieuse, « qualité » des institutions, origine du droit, régimes juridiques et politiques, localisation géographique, facteurs culturels, etc. ; pour une revue de la littérature dans ce domaine, voir Feng, 2003 ; Razafindrakoto, Roubaud, 2005a). Ce renouveau de ce que l'on pourrait qualifier à la suite de Srinivasan (2001) de véritable « industrie » de l'économétrie de la croissance, est alimenté par un foisonnement de nouvelles bases de données internationales. Le tableau 1 donne un aperçu de quelques unes des principales sources dans ce domaine (pour une présentation plus complète, voir Sudders, Nahem, 2004).

**Tableau 1 : Exemples de bases de données internationales en matière de gouvernance**

Indicateur/ base de données	Institution
<b>Gouvernance</b>	
- CPIA (Country Policy and Institutional Assessment) - Governance Matters I-IV (Voice and accountability, Political stability, Government effectiveness, Regulatory quality, Rule of law, Control of corruption) - ICRG (International Country Risk Guide) - IEF (index of Economic Freedom) - IPC (Perception Corruption Index)	Banque mondiale  Kaufmann, Kraay, Mastruzzi/Banque mondiale  Political Risk Services Group The Heritage Foundation Transparency International
<b>Démocratie</b>	
- Political rights, Civil liberties, Freedom Status - Polity I-IV (Polity's institutionalized-democracy index) - Bollen's Index (Bollen's liberal-democracy Index)	Gastil/Freedom House Gurr/University of Maryland (CIDCM) Bollen/ University of North Carolina / (ICPSR)
<b>Autres indicateurs</b>	
- ELF (Ethno-linguistic Fractionalization) - World Values Survey (Trust, well-being, etc.)	Roeder / Dept. Political Science, University of California, San Diego Inglehart / WVS Association, Institute for Social Research, University of Michigan

## 1.2. Les enquêtes auprès des ménages : un instrument approprié ?

Afin d'intégrer ces nouvelles dimensions dans les politiques de développement, la principale approche mise en œuvre sur le terrain, recourt à des méthodes qualitatives et participatives. Connue aujourd'hui sous le terme générique d'évaluation participative (*Participatory Assessment* ou PA), elle s'est développée depuis le milieu des années quatre-vingt dix, particulièrement dans le domaine de la pauvreté (*Participatory Poverty Assessment* ou PPA). Elle a pour principal objectif de prendre en compte le point de vue des différents acteurs de la société et en particulier celui de la population pauvre. Elle repose sur deux principes sous-jacents : d'une part, la reconnaissance du fait que les pauvres sont des « experts » en matière de pauvreté et qu'ils sont les mieux placés pour définir la nature du phénomène, ses origines et les moyens de s'en sortir ; d'autre part, la reconnaissance des multiples dimensions de la pauvreté qui sont difficiles à appréhender dans les enquêtes quantitatives classiques et qui sont irréductibles au concept couramment retenu, basé sur le seul critère monétaire. La démarche générale qui insiste sur le côté participatif s'inscrit dans une optique plus large qu'un simple recueil d'informations. Elle vise à inclure différents acteurs-clefs, et notamment des représentants des pauvres, dans le processus de suivi des politiques mises en œuvre.

Les PPA ont été mises en œuvre dans un grand nombre de pays (une soixantaine), principalement à l'instigation de la Banque mondiale. Elles sont basées sur des enquêtes de type sociologique et anthropologique, qui mobilisent différentes techniques telles que les entretiens ouverts ou semi-directifs, individuels ou en groupes (*focus group*), les méthodes visuelles (schéma, diagramme), les observations participantes (Banque mondiale, 2002). Ces évaluations participatives ont servi à un vaste programme de consultation (*Consultations with the poor*) initié par la Banque mondiale afin de donner un écho à la voix des pauvres (Narayan *et alii*, 2000a ; Narayan *et alii*, 2000b). L'objectif est de recueillir leur point de vue essentiellement sur quatre thèmes :

- la perception de la pauvreté (définition du concept, causes et difficultés rencontrées) ;
- les principaux problèmes et les priorités en matière de politique ;
- leur expérience avec les différentes institutions (locales ou extérieures à la communauté) ;
- la question des inégalités selon le genre à l'intérieur des ménages et de la communauté.

### 1.2.1. Principaux résultats et limites des PPA

Les principaux résultats des PPA sont de deux ordres : d'une part, cette approche a permis une connaissance plus approfondie de la pauvreté. En particulier, elle apporte un éclairage sur les multiples dimensions de la pauvreté. En plus des dimensions classiques liées au niveau de revenu et de consommation ainsi qu'à l'accès à l'éducation et à la santé, les analyses révèlent d'autres aspects de la pauvreté tels que la vulnérabilité et l'insécurité, l'exclusion et l'incapacité des pauvres à influencer sur les facteurs socio-économiques qui conditionnent leur niveau de vie (*powerlessness*), l'absence de dignité et de respect de soi. D'autre part, du point de vue des politiques, la base des réformes est plus élargie et

plus solide. Les méthodes participatives ont initié un dialogue qui, en mobilisant différents acteurs, favorise l'appropriation des politiques.

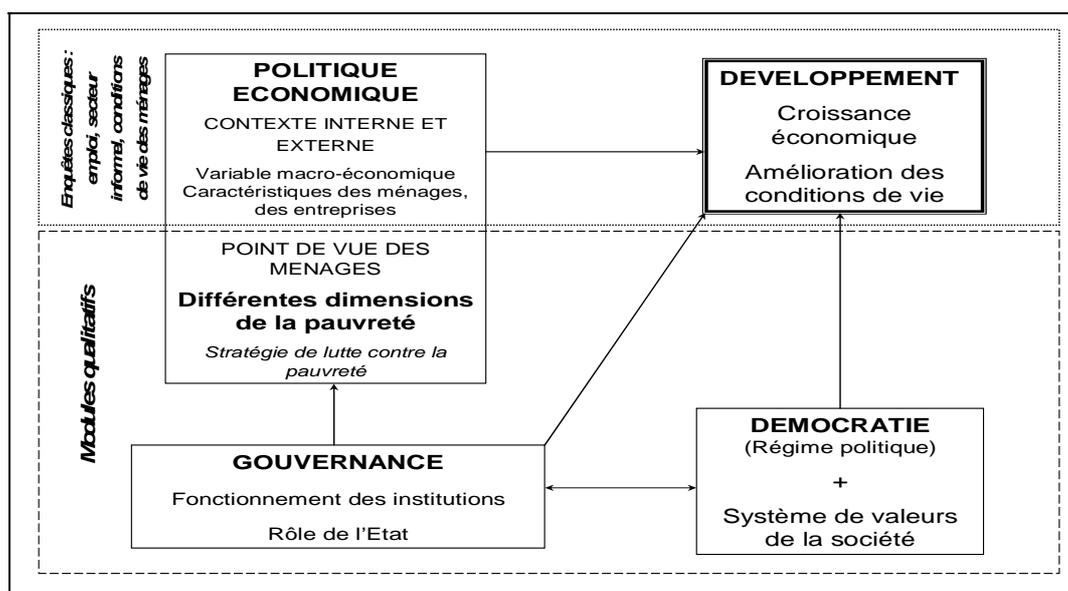
Cette approche présente toutefois un certain nombre de limites. Les premières découlent du caractère trop descriptif des informations recueillies qui sont peu adaptées aux prises de décisions. Les décideurs souhaitent en effet le plus souvent des informations quantitatives pour aider à la définition des politiques. Or, d'un côté, les perceptions sont multiples et mettent en exergue des conflits d'intérêts. De l'autre, il convient de se demander si les opinions exprimées par les personnes enquêtées sont représentatives de celles de l'ensemble des pauvres (les *voiceless*). Par ailleurs, les retombées directes des évaluations participatives peuvent être limitées, surtout à court terme. Pourtant, les méthodes suscitent d'énormes attentes du côté des participants qui considèrent leur implication (coûteuse en temps) comme un investissement. Les déceptions suite aux faux espoirs créés risquent alors d'entraîner rapidement une démobilisation de la population, remettant en question la continuité du processus participatif. Enfin, il convient de souligner que les approches participatives se sont en général peu intéressées au suivi et à l'appréciation des réformes effectivement mises en œuvre.

### 1.2.2. Des modules thématiques greffés aux enquêtes statistiques : une approche alternative

Les PPA qui ont abouti au recueil des « voix des pauvres », utilisant les méthodes qualitatives et participatives, ont clairement enrichi les connaissances sur la pauvreté. Mais la question se pose : jusqu'où peut-on aller dans cette voie ? Cette approche laisse en suspens le problème de la transcription des résultats en information utilisable pour mettre en œuvre des mesures concrètes au niveau national.

Une approche alternative et/ou complémentaire peut être proposée. Elle répond au souci de représentativité des opinions recueillies, et peut ainsi remédier au problème d'arbitrage face à la multiplicité des points de vue. Il s'agit de greffer sur des enquêtes quantitatives classiques périodiques, de préférence relativement légères, des modules prenant la forme de sondages d'opinions, et portant sur des thématiques variables selon les années. Les questions qualitatives posées dans les approches participatives sont ainsi standardisées dans ces modules. La population (comprenant les pauvres) est sollicitée pour s'exprimer sur sa perception de la pauvreté (définition, causes), ses difficultés et ses besoins, son appréciation des politiques mises en œuvre, et la définition de stratégies adéquates pour répondre à ses attentes.

**Diagramme 1 : Les modules qualitatifs pour la compréhension des liens entre gouvernance, démocratie, politique économique et conditions de vie des populations**



Par ailleurs, cette approche peut être complétée par des modules qualitatifs spécifiques visant à comprendre l'environnement culturel, social, politique dans lequel vivent les ménages. En effet, de façon paradoxale, on ne dispose quasiment pas d'informations sur ces domaines dans les PED, et en particulier en Afrique, alors que beaucoup d'analystes mettent en avant les facteurs sociaux, culturels et politiques comme déterminants du mode de fonctionnement des sociétés africaines.

Cette démarche présente l'avantage de recueillir à la fois *des informations objectives* sur la situation des ménages ou des individus (à partir de la partie quantitative de l'enquête : niveau de revenu/consommation, conditions de logement, etc.) et *des informations qualitatives subjectives* sur la perception et l'appréciation des personnes enquêtées (degré de satisfaction sur leurs conditions de vie, leurs difficultés et besoins, leurs opinions sur les politiques et le mode de fonctionnement des institutions ; Tableau 2). Compte tenu de la représentativité des enquêtes, les informations qualitatives sont quantifiables : la part de la population partageant un même point de vue peut être mesurée. De plus, les opinions peuvent être analysées en fonction des caractéristiques des individus. Enfin, il convient de souligner la possibilité de comparer les comportements et les opinions des pauvres par rapport à ceux du reste de la population, lorsque l'enquête est couplée à un dispositif classique d'évaluation des conditions de vie de l'ensemble des ménages.

**Tableau 2 : Comparaison des deux méthodes : Evaluations participatives / approches qualitatives greffées sur des enquêtes quantitatives**

	<b>Méthodes participatives (PPA)</b>	<b>Modules qualitatifs greffés sur des enquêtes quantitatives classiques</b>
<b>Méthode :</b> <b>Principal outil</b>	Un panier d'outils Interview semi-structuré	Méthode standardisée Questionnaire formalisé
<b>Coût</b>	Moyen ou faible ( <i>dépend de l'objectif et de l'étendue du champ géographique</i> )	Moyen ou élevé, mais coût marginal très faible si l'enquête quantitative est déjà prévue
<b>Forme de participation</b>	Participation active grâce aux discussions ouvertes et à l'analyse des situations	Consultation de l'opinion de la population Enquête : relais de la voix des exclus
<b>Echantillon</b>	Petit ou moyen (ciblé sur les pauvres) mais peu représentatif	Large échantillon représentatif de toutes les catégories de la population
<b>Type d'information recueillie</b>  <b>→ Résultats</b>	Information qualitative et descriptive (difficilement quantifiable)  <b>→ Une connaissance détaillée de la situation des pauvres ainsi que de leurs points de vue</b>	Information à la fois quantitative et qualitative, quantifiable (avec possibilité d'analyse statistique approfondie)  <b>→ Diagnostic plus global de la situation des pauvres (relativement aux autres); classement des priorités et des opinions selon leur poids au niveau de la population</b>
<b>Principales limites</b>	Multiplicité des situations et des points de vue  <b>→ information peu adaptée pour les prises de décision</b>	Les questions étant prédéterminées,  <b>→ nécessité d'avoir une connaissance préalable des situations des pauvres, pour ne pas imposer des points de vue extérieurs et éviter l'oubli de facteurs ou questions déterminants</b>

Ainsi, à un moment où le concept d'*empowerment* est intégré au centre des politiques publiques, les enquêtes socio-politiques contribuent à faire connaître le point de vue et à accroître le pouvoir de négociation de groupes sociaux traditionnellement en marge des processus de décision. Cette contribution s'avère d'autant plus essentielle que dans les pays les plus pauvres, où les institutions-relais de la société civile sont peu développées, elles sont, avec les élections, le seul moyen pour les couches défavorisées (« *voiceless* ») de se faire entendre des autorités.

### 1.2.3. Politiques économiques, gouvernance, démocratie et sondages d'opinion

Si l'introduction de modules qualitatifs dans les enquêtes représentatives auprès des ménages constitue un instrument original, très largement sous-exploité dans les PED, pour l'analyse de la pauvreté, elle ouvre la voie à un immense champ d'applications, d'une portée beaucoup plus générale. En effet, la vague de transition démocratique à l'échelle du monde, en particulier en Afrique sub-saharienne, a rendu possible et nécessaire la généralisation des sondages d'opinion, comme source d'informations et de pilotage des politiques, à côté du dispositif traditionnel de la statistique économique. D'une part, la mise en place de régimes démocratiques a fait tomber les obstacles politiques (censure) qui en

interdisaient la réalisation. D'autre part, l'exercice même de la démocratie implique un accès de tous à l'information, la plus large possible. C'est pourquoi, il est naturel que les techniques modernes de communication soient mises au service des citoyens et de leurs représentants, confrontés à de multiples problèmes de choix collectifs, pour rendre compte des diverses sensibilités et de leur évolution, et par là éclairer le débat public. Nous avons déjà eu l'occasion de développer ailleurs, l'intérêt d'une telle approche pour la sociologie électorale et les enquêtes socio-politiques (Razafindrakoto, Roubaud, 2003a ; Roubaud, 2003a et 2003b). Mais le champ des possibilités est infini, comme le montre la banalisation des enquêtes et la diversité des sujets abordés dans les pays développés. De même, nous nous intéressons ici aux pauvres ; mais une multiplicité d'autres découpages du corps social peut être envisagée : les femmes, les jeunes, les fonctionnaires, etc.

Paradoxalement, les jeunes démocraties du Sud ne se sont pas encore pleinement saisies de cette formidable opportunité. Ce retard, tout relatif du fait de la nouveauté du processus démocratique, peut s'expliquer par plusieurs facteurs. Le manque de ressources financières doit être incriminé au premier chef. En Afrique sub-saharienne, les instituts de statistique et de recherche publics, frappés de plein fouet par la crise budgétaire, sont en déshérence (Afristat, 1998), tandis que la faiblesse de la demande solvable inhibe le développement de l'offre privée (instituts de sondage, services de marketing). A cette contrainte financière, s'ajoute l'insuffisance de ressources humaines qualifiées, mariant à la fois des compétences en techniques de sondage et en traitement des questions de types socio-économiques ou politiques. Même dans le champ de la recherche, rares sont les sociologues et politologues africanistes qui maîtrisent les instruments de l'analyse quantitative. Enfin, il convient de mentionner le tropisme « économiciste » des systèmes d'informations statistiques officiels, qui ont toujours privilégié la mesure de variables économiques « dures » (croissance, inflation, chômage, etc.) au suivi d'indicateurs qualitatifs, socio-politiques ou subjectifs : choix électoraux, préférences, opinions, valeurs. Les économistes de la Banque mondiale, qui a joué un rôle central dans la définition des politiques et des systèmes de suivi en Afrique, sont en partie responsables de ce biais. Cependant, même au sein de cette institution, cette orientation commence à être remise en question avec la multiplication des travaux sur la « qualité de la croissance » (Banque mondiale, 2000a et 2000b), qui montrent que la trajectoire économique des PED dépend aussi largement de facteurs considérés jusqu'alors comme extra-économiques. Toute une série de bases de données nouvelles sont ainsi mobilisés, ainsi que de nouvelles générations d'enquêtes auprès des ménages comme par exemple les enquêtes *Core Welfare Indicators Questionnaires* (CWIQ surveys).

Si le bien-fondé de ce type d'enquêtes est clairement établi, reste à savoir quelle institution devrait en avoir la charge ? Dans les pays développés, ce sont en général les instituts de sondage privés qui en assurent la réalisation. Mais nombre d'entre elles sont réalisées sur fonds publics, par des administrations ou des organismes de recherche. On peut citer, par exemple, dans le cas de la France, les enquêtes de conjoncture auprès des ménages de l'Insee ou du Credoc, ou encore dans le champ politique les enquêtes du Cevipof (1978, 1985, 1995, 1997, etc.). Au niveau européen ou international, on peut mentionner, entre autres, de véritables dispositifs de suivi sur longue période, comme les sondages *Euro-baromètres*, réalisées chaque année depuis 1970 dans les pays de l'Union Européenne, les *Political Action Surveys*, ou encore les *World Values Surveys*, qui ont déjà connu quatre éditions successives (1981, 1990, 1995 et 1999-2001), avec une extension du champ géographique couvert de 22 pays pour la première vague à 43 pour la deuxième, pour finalement atteindre 65 pour la dernière édition (Inglehart, 1997 ; Inglehart, Welzel, 2005).

Comme nous le mentionnions précédemment, dans les PED les plus pauvres, particulièrement en Afrique, les organismes de ce genre ne remplissent pas cette fonction. Dans la plupart des pays, ils sont inexistantes. Dans le cas contraire, leurs ressources humaines et financières sont souvent trop limitées pour entreprendre ce genre d'opérations. Dans ce contexte, au moins trois raisons conduisent à identifier l'institut national de la statistique (INS) comme le meilleur candidat pour mettre en œuvre ces enquêtes. D'une part, c'est en son sein que se concentre l'essentiel des compétences techniques en matière d'enquêtes auprès des ménages. D'autre part, ces enquêtes relèvent de véritables missions de service public et appellent de ce fait des fonds publics. Enfin, la forte demande potentielle pour ces enquêtes est un puissant levier pour contribuer à réhabiliter la fonction sociale des INS, malheureusement largement déconsidérée. L'exemple malgache est un bon exemple de la pertinence de ce choix. Un équilibre peut et doit être trouvé entre la surabondance d'information dans les pays

développés (rien qu'en France les résultats de près de 800 sondages ont été diffusés en 1991, sans compter ceux à usage privé, non publiés, encore plus nombreux), et leur quasi absence dans les pays pauvres.

Au bout du compte, quelles que soient les réserves que l'on peut émettre à l'égard des sondages d'opinions (effet d'imposition, construction artificielle voire manipulation de l'opinion publique, etc. : Bourdieu, 1980 ; Champagne, 1990 ; Meynaud, Duclos, 1996 ; Blondiaux, 1998), celles-ci portent plus sur leur exploitation abusive (lecture « naïve » et simplificatrice, interprétations tendancieuses, soumission aux impératifs commerciaux), que sur leur légitimité intrinsèque comme instrument de connaissance. Moyennant les précautions d'emploi nécessaires, d'ordre technique et déontologique, propres à toute démarche scientifique, ils constituent une composante essentielle et incontournable de la connaissance et du bon fonctionnement des sociétés démocratiques<sup>1</sup>. Systématiquement interdits dans les régimes totalitaires, les sondages sont le produit de la société démocratique (Cayrol, 2000).

Les processus participatifs fournissent le cadre conceptuel et apportent la légitimité à la participation des populations pour renforcer la gouvernance et la démocratie dans les PED. La faiblesse actuelle des organisations de la société civile dans les trois domaines de la représentativité, de la légitimité et de la capacité conduit à porter un regard critique sur les expériences en cours sur le terrain pour favoriser la participation et l'*empowerment*. Pour aller de l'avant, deux pistes doivent être menées de front :

- renforcer les corps intermédiaires susceptibles de relayer les aspirations des citoyens et de jouer un rôle de contre-pouvoir. Il s'agit de combler le trou béant entre l'Etat, la classe politique, les *big men* tous puissants et les individus atomisés. C'est l'optique adoptée par de nombreux bailleurs de fonds qui appuient la structuration d'institutions comme les associations des usagers de l'eau ou de producteurs ruraux, les mutuelles d'épargne et de crédit, mais aussi les syndicats, les ligues de droit de l'homme, de surveillance des élections etc. Par nature, ce processus long s'inscrit dans la durée;
- renforcer la responsabilité démocratique des Etats (*accountability*) tout en promouvant la révélation des préférences et des choix des citoyens (*voicing, empowerment*), *via* les enquêtes auprès des ménages et les sondages d'opinions. C'est cette voie largement ignorée et beaucoup plus facile à mettre en œuvre que nous explorons ici.

Ces deux voies complémentaires entretiennent entre elles des interactions positives. Ainsi, les résultats d'enquêtes constituent pour les organisations de la société civile (OSC) un support de choix pour appuyer leurs revendications (*advocacy*), pour accroître leur légitimité et servir d'instrument pour un dialogue informé avec les instances officielles. Réciproquement, les OSC peuvent favoriser l'appropriation et la soutenabilité des enquêtes en exprimant une forte demande sociale à leur égard et en participant au processus d'élaboration, de suivi et de diffusion (comités d'utilisateurs, etc. ; voir Encadré 3).

## **2. LE DISPOSITIF D'ENQUETES : PRESENTATION GENERALE ET ENSEIGNEMENTS METHODOLOGIQUES**

Nous présenterons ici les principales caractéristiques et spécificités du dispositif mis en place (échantillon, couverture thématique) ainsi que les premiers enseignements méthodologiques tirés de cette expérience.

### **2.1. Les caractéristiques du dispositif d'enquêtes**

En s'appuyant sur l'expérience acquise depuis 1995 par le projet MADIO à Madagascar – qui a permis de tester et d'ajuster le dispositif en identifiant notamment les questions les plus pertinentes –, trois

---

<sup>1</sup> A. Lancelot (1984) identifiait au moins quatre types d'apports des sondages à la démocratie : la sélection des gouvernants (choix des candidats et des élus), leur contrôle (fait connaître à tout moment la réaction des citoyens), le respect des droits de l'opposition (quand les instances du pouvoir sont détenues par un même parti, reflète la diversité que donnerait un système proportionnel) et le concours à la culture de la liberté (pluralisme et diffusion de l'information sans lesquels la démocratie n'est que formelle).

modules spécifiques (« *Pauvreté subjective* », « *Gouvernance* » et « *Démocratie* ») ont été élaborés et greffés sur l'enquête 1-2-3 sur l'emploi, le secteur informel et la pauvreté (Encadré 1). Entre 2001 et 2004, l'enquête a été réalisée dans sept capitales économiques des pays de l'UEMOA (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Sénégal et Togo) et à Madagascar (Razafindrakoto, Roubaud, 2005b). L'expérience a également été appliquée entre 2002 et 2005 dans quatre pays andins (Bolivie, Colombie, Equateur et Pérou), où les modules ont été greffés sur la principale enquête auprès des ménages réalisée par chaque INS dans le cadre du dispositif statistique officiel. Au total, les enquêtes ont porté sur un échantillon représentatif de plus de 35 000 adultes, soit 21 000 ménages dans les huit métropoles africaines, tandis que plus de 50 000 personnes étaient interrogées dans les quatre pays latino-américains, avec un niveau d'inférence statistique national et régional.

Face au succès de l'opération tant du point de vue méthodologique (la gouvernance et la démocratie peuvent être mesurées de façon fiable) qu'analytique (les résultats peuvent servir à éclairer les politiques publiques), un processus d'appropriation du dispositif s'est enclenché, deux pays ayant décidé d'intégrer de façon pérenne ce type d'enquêtes au sein du système national d'informations statistiques. A Madagascar, l'enquête est désormais reconduite par l'INSTAT avec une périodicité annuelle, tandis que l'INEI du Pérou mène l'opération en continu sur ressources propres, permettant d'apprécier la dynamique temporelle (mensuelle, trimestrielle et annuelle) des indicateurs sous revue. La reconduction des enquêtes est également à l'étude dans d'autres pays comme le Bénin et la Côte d'Ivoire, etc.

### **Encadré 1 : L'expérience pionnière du projet MADIO Madagascar**

L'approche qui consiste à introduire des modules qualitatifs thématiques dans les enquêtes représentatives auprès des ménages a été appliquée dès 1995 dans la capitale malgache à travers *les enquêtes 1-2-3* réalisées par le projet MADIO. Tout en gardant un certain nombre de questions communes, différents thèmes, variables selon les années, ont été abordés :

- les Tananariviens et la politique économique (phase 3, enquête consommation, 1995) ;
- la politique d'éducation et l'ajustement structurel (phase 1, enquête emploi, 1996) ;
- les élections, les partis politiques, les ethnies et la religion (phase 1, enquête emploi, 1997) ;
- la réforme de l'administration, les privatisations et la corruption (phase 1, enquête emploi, 1998) ;
- la pauvreté à travers l'appréciation subjective des ménages (phase 3, enquête consommation, 1998) ;
- la gestion de l'épargne et le recours au système bancaire (phase 3, enquête consommation, 1998) ;
- l'impôt synthétique et l'impôt foncier (phase 1, enquête emploi, 1999) ;
- l'évolution de la conjoncture économique (phase 1, enquête emploi, 1999) ;
- les multiples dimensions de la pauvreté, la violence et l'exclusion (phase 1, enquête emploi, 2000, 2001) ;
- l'impact de la crise, (phase 1, enquête emploi, 2002-2003) ;
- les multiples dimensions de la pauvreté, la gouvernance et la démocratie (2003, 2004, 2005).

Cette approche a parallèlement été appliquée à travers les *Observatoires Ruraux*, un dispositif original mis en place par MADIO pour l'analyse et le suivi du monde rural. Différents thèmes ont été abordés :

- l'impact des réformes de libéralisation (1995) ;
- le rôle respectif des hommes et des femmes (1997) ;
- les stratégies éducatives (1998) ;
- la pauvreté subjective et le capital social (1999).

La démarche n'a pas seulement été circonscrite aux enquêtes auprès des ménages. Elle a aussi été systématisée au sein des enquêtes auprès des entreprises (EAI ou Enquête annuelle dans l'industrie). Les modules thématiques ont notamment portés sur : les industriels et la politique économique (1995, 1996 et 1999) ; la question de la fiscalité (1997) ; la réforme de l'Etat, la privatisation et l'ouverture extérieure (1998).

Enfin, en s'inspirant de l'expérience acquise par MADIO, cette approche a essaimé au-delà du projet, sous deux formes. D'une part, le module thématique sur la pauvreté subjective a également été repris en 2001 dans l'Enquête nationale auprès des ménages (EPM) conduite par l'INSTAT (Lokshin, Umaphathi, Paternostro, 2004). D'autre part, à la demande de l'Union européenne, la thématique des réformes économiques et politiques a fait l'objet d'une enquête nationale spécifique également réalisée par l'INSTAT (INSTAT, 2004). L'intégration de Madagascar dans le réseau *Afrobaromètre* et la réalisation de l'enquête en 2005 s'inscrit dans cette veine.

Du point de vue institutionnel, ce programme s'inscrit dans le cadre du projet international Métagora. Logé à l'OCDE/Paris21 et financé par l'Union européenne et les coopérations bilatérales française, suédoise et suisse, ce projet a pour objectif de proposer des méthodes de mesure des droits de l'homme, de la démocratie et de la gouvernance. Lors de la conférence « *Statistiques, Développement*

et Droits de l'homme », organisée à Montreux en septembre 2000 par l'AISO et l'Office fédéral de statistiques (Suisse), pour la première fois, un dialogue a pu être engagé à une large échelle (123 pays et 35 organisations internationales représentés) entre la communauté des statisticiens et des organisations de défense des droits de l'homme. Les travaux de MADIO présentés à cette occasion ont suscité un grand intérêt auprès des organisateurs. Ce contact s'est poursuivi au cours des années suivantes lors de la phase de montage du projet Métagora, notamment lors d'une série de séminaires sur ces mêmes thématiques (Munich, janvier 2002 ; Merida, Mexique, avril 2002 ; Bruxelles, novembre 2002, Berlin, août 2003<sup>2</sup>). L'extension des travaux engagés par DIAL et ses partenaires au-delà du cas malgache, en Afrique de l'Ouest et en Amérique latine, ont permis de confirmer la convergence de vue avec les objectifs du futur projet Métagora et c'est donc tout naturellement que ces travaux ont été inclus comme une des composantes de Métagora à sa création en février 2004.

Si l'expérience malgache a permis d'explorer la dimension temporelle du dispositif d'enquêtes, le principal atout des enquêtes dans les autres capitales africaines réside dans la réalisation simultanée d'enquêtes complètement identiques dans plusieurs pays, ce qui permet d'assurer les bases d'une véritable comparabilité régionale des données. Ce trait mérite d'autant plus d'être souligné, qu'à notre connaissance, il s'agit de la première expérience de ce type en Afrique sub-saharienne dans le domaine des enquêtes socio-économiques auprès des ménages. L'enquête 1-2-3, qui constitue la base du dispositif, est un système de trois enquêtes emboîtées pour suivre l'évolution de l'emploi, du secteur informel et de la pauvreté dans les pays en développement. La première phase est une enquête sur l'emploi, le chômage et les conditions d'activités des ménages (phase 1 : enquête emploi). La deuxième phase porte sur les chefs d'unités de production informelles (UPI). Enfin, la troisième phase est une enquête sur la consommation des ménages. Elle vise à estimer le niveau de vie des ménages et à analyser les déterminants de la pauvreté (phase 3 : enquête sur la consommation, les lieux d'achat et la pauvreté). A cette architecture de base, viennent s'ajouter les modules thématiques greffés sur une des phases, suivant l'unité statistique d'intérêt (ménage, individu, UPI). Dans le cadre de ce projet, pour le module sur les *multiples dimensions de la pauvreté*, l'unité statistique étant le ménage, il a été greffé sur la fiche ménage de la phase 1. Pour les thèmes de la *gouvernance* et la *démocratie*, on s'intéresse aux opinions des individus de 18 ans et plus, les modules ont ainsi été greffés en phases 1 ou 3 suivant les pays (Tableau 3).

**Tableau 3 : Principales caractéristiques des modules en Afrique**

%	Afrique de l'Ouest							Mada	Total
	Cotonou	Ouaga-dougou	Abidjan	Bamako	Niamey	Dakar	Lomé	Antananarivo	
<b>Plan de sondage phase 1 :</b>									
Nombre total d'unités primaires	464	713	2 483	993	368	2 041	129	1 330	8 521
Nombre d'unités primaires échantillon	125	125	125	125	125	125	125	108	983
Nombre initial de ménages échantillon	3 000	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	3 019	21 019
Nombre final de ménages échantillon	3 001	2 458	2 494	2 409	2 500	2 479	2 500	3 019	20 860
<b>Module Pauvreté subjective :</b>									
Date d'enquête	10/2001	10/2001	06/2002	10/2001	09/2002	10/2002 02/2003	09/2001	12/2002 01/2003	-
Unité d'analyse	Ménage	Ménage	Ménage	Ménage	Ménage	Ménage	Ménage	Ménage	Ménage
Nombre de ménages	3 001	2 458	2 494	2 409	2 500	2 479	2 500	2 734	20 575
Questionnaire	Intégral	Intégral	Intégral	Intégral	Intégral	Intégral	Intégral	Intégral	Intégral
Nombre de questions posées	78	78	78	78	78	78	78	78	78
<b>Modules Gouvernance et Démocratie</b>									
Date d'enquête	10/2001	10/2002	06/2002	10/2001	09/2002	10/2002 02/2003	10/2001	04/2003	-
Unité d'analyse	Adulte	Adulte	Adulte	Adulte	Adulte	Adulte	Adulte	Adulte	Adulte
Phase d'enquête	Phase 1	Phase 3	Phase 1	Phase 1	Phase 1	Phase 1	Phase 3	Phase 2'	-
Nombre d'individus	6 328	2 023	4 794	4 482	6 431	6 829	1 840	2 807	35 534
Questionnaire	Intégral	Partiel	Partiel	Partiel	Intégral	Partiel	Partiel	Partiel	-
Nombre de questions posées	124	119	117	117	124	113	114	120	-

Sources : Enquêtes 1-2-3, Phase 1, Phase 3, modules *Multiples Dimensions de la Pauvreté, Gouvernance et Démocratie*, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

<sup>2</sup> « *Measuring Democracy and Good Governance* », The European Commission, EUROSTAT, CDG Munich Centre, Munich, janvier 2002 ; « *Indicators and Diagnosis on Human Rights : The Case of Torture in Mexico* », Comisión nacional de los derechos humanos, Merida, Mexique, avril 2002 ; « *Statistics and Human Rights* », The European Commission, EUROSTAT, Munich Centre, Bruxelles, novembre 2002; Conférence internationale de l'Institut International de Statistique, Berlin, août 2003.

Dans les pays andins, le dispositif d'enquêtes a été ajusté aux spécificités locales, en partant de la matrice commune élaborée dans le cadre africain. Le développement de l'appareil statistique national a permis de greffer les trois modules sur différentes enquêtes auprès des ménages programmées par ailleurs par l'institut national de la statistique : l'enquête ENAHO au Pérou, les enquêtes SIEH (pour les modules « *Gouvernance* » et « *Démocratie* ») et ENIGHU (pour le module « *Multiplés Dimensions de la Pauvreté*») en Equateur, et l'enquête MECOVI en Bolivie. Cette stratégie présente un double avantage. Elle permet de bénéficier de toutes les bonnes propriétés de ces enquêtes (couvertures géographique et thématique, suivi temporel), qui dans les trois pays représentent l'opération principale du dispositif officiel d'enquêtes auprès des ménages. Elle permet également de minimiser au coût marginal la charge financière liée à la collecte des modules. En revanche, elle limite les possibilités de croisement des modules avec les variables socio-économiques traditionnelles aux questions posées dans l'enquête de base. Cet état de fait réduit sensiblement le champ d'analyse dans une perspective comparative inter-pays. De plus, dans le cas de l'Equateur, en mobilisant comme base pour greffer les modules deux enquêtes différentes, on exclut toute possibilité d'appariement au niveau individuel des informations sur la *pauvreté subjective* d'une part, et sur la *gouvernance* et la *démocratie* d'autre part.

Dans les trois pays, les enquêtes ont porté sur des échantillons nationaux de grande ampleur (Tableau 4). L'expérience du Pérou est la plus accomplie à ce jour, les modules faisant partie intégrante de l'enquête ENAHO, au même titre que les modules sur l'emploi, les revenus ou la consommation. En suivant le plan de sondage de l'ENAHO, les modules portent sur un échantillon d'environ 20.000 ménages (en moyenne annuelle), avec un niveau de représentativité national, régional et même départemental. De plus, comme l'ENAHO est une enquête continue, on peut construire, depuis l'introduction des modules en mai 2003, des indicateurs de suivi temporel sur une base annuelle, trimestrielle et même mensuelle. A l'instar du Pérou, en Equateur l'échantillon de 19.059 personnes dans le module GD et 11.256 dans le module MP permet d'obtenir un niveau d'inférence statistique infra-national (quatre grandes villes, reste urbain et zone rurale). Mais il s'agit cette fois d'une enquête ponctuelle (mars 2004 dans le cas de l'enquête SIEH et 2003-2004 dans le cas de l'enquête ENIGHU) et non d'une enquête continue. C'est en Bolivie que les propriétés statistiques de l'enquête sont les plus limitées, puisque l'échantillon n'est que de 1.570 individus dans le module GD, ce qui correspond à un bimestre de collecte de l'enquête MECOVI (septembre-octobre 2004) et 9.196 individus dans le module MP (novembre 2003- octobre 2004). Il a été tiré de façon à garantir une représentativité nationale et régionale. En fait, les caractéristiques différenciées des enquêtes selon les pays reflètent le degré de développement de l'appareil statistique national.

**Tableau 4 : Principales caractéristiques des modules dans les pays andins**

	<b>Pérou</b>	<b>Equateur</b>	<b>Bolivie</b>
<b>Taille d'échantillon</b>	18.918 ménages (ENAHO) 18.918 dans module GD 18.918 dans module MP	19.059 ménages (SIEH) 11.256 ménages (ENIGHU) 19,059 dans module GD 11.256 dans module MP)	9.330 ménages (MECOVI) 9.196 dans module MP 1.570 dans module GD
<b>Période d'enquête</b>	mai 2003- oct. 2005 Continue	mars 2004 (GD, SIEH) 2003-2004 (MP, ENIGHU)	novembre 2003/2004 (GDMP: sept-nov. 2004)
<b>Couverture de l'enquête et niveau d'inférence</b>	Nationale, régionale, « départementale » & modules démo+socio économique+ GDMP	Nationale, régionale, 4 grandes villes & modules démo+socio économique + GDMP	Nationale, régionale & démo+socio économique+ GDMP
<b>Questionnaire régional, processus d'harmonisation</b>	CAN-Métagora	CAN-Métagora	CAN-Métagora
<b>Processus participatif, institutionnalisation</b>	INEI (INS) ONGs; Chercheurs; Organismes publics	INDEC (INS)	INE (INS)
<b>Indicateurs de Gouvernance et démocratie</b>	Objectifs (processus & résultats) et perceptions	Objectifs (processus & résultats) et perceptions	Objectifs (processus & résultats) et perceptions
<b>Impact sur les politiques</b>	Désagrégation institutionnelle & pauvreté, genre	Désagrégation institutionnelle & pauvreté, genre	Désagrégation institutionnelle & pauvreté, genre

Sources : *Enquêtes ENAHO, SIEH, ENIGHU, MECOVI, modules Multiplés Dimensions de la Pauvreté, Gouvernance et Démocratie, 2003/2005, Instituts Nationaux de la Statistique, CAN, DIAL, nos propres calculs.*

### 2.1.1. Le contenu thématique des questionnaires

Du point de vue du contenu thématique, trois modules génériques ont été élaborés par les chercheurs de DIAL : *Multiplés dimensions de la pauvreté*, *Gouvernance* et *Démocratie*. Ils ont ensuite été discutés et amendés par les différentes institutions partenaires du projet, sachant qu'au final, le choix des questionnaires effectivement appliqués sur le terrain a été décidé au niveau national, en fonction d'un processus d'élaboration et de concertation propre à chaque pays (voir ci-dessous). Dans l'ensemble, la configuration des questionnaires et la formulation même des questions ont été soumises à un double arbitrage :

- d'une part, le nombre total de questions posées dans les modules a dû tenir compte du fait que ces derniers étaient greffés sur des enquêtes déjà existantes dont le champ d'investigation (emploi, consommation, conditions de vie, etc.) n'était pas celui des modules et différait d'un pays à l'autre. Cette contrainte a évidemment pesé sur le volume d'information qu'il était raisonnable de collecter ;
- d'autre part, il a fallu pondérer l'objectif comparatif du projet avec la nécessité de ne pas gommer les spécificités et les centres d'intérêts nationaux, ce qui a impliqué un arbitrage à deux niveaux. En premier lieu, dans le choix des questions retenues : un certain nombre ont été reprises telles quelles d'autres initiatives internationales (les *World Value Surveys*, par exemple) afin de permettre la confrontation des réponses avec celles obtenues dans d'autres régions du monde où ces enquêtes ont été menées : d'autres ont été spécialement conçues pour répondre aux objectifs propres de l'enquête. En second lieu, il s'agissait de répondre au souci d'harmonisation des questionnaires entre les pays (notamment à l'intérieur de chacun des deux sous-espaces régionaux), pour intégrer la dimension régionale du projet, tout en gardant une marge de manœuvre pour des questions plus ciblées correspondant aux centres d'intérêts nationaux.

On notera que le fait d'avoir sélectionné un certain nombre de questions issues d'autres projets d'enquêtes internationaux sur des thèmes semblables ou connexes, mais sur des zones géographiques en général différentes, outre qu'il offre des possibilités de mises en perspective, présente aussi certaines garanties scientifiques et opérationnelles (cadre conceptuel de référence, cohérence et pertinence des questions déjà testées en pratique), en faisant jouer les économies d'échelle.

Finalement, les questionnaires appliqués en Afrique sont restés très proches du modèle générique, assurant une comparabilité maximale des résultats, tandis que dans les pays Andins, la distance par rapport au cadre de base et l'hétérogénéité entre pays sont plus importantes, reflétant le poids plus important des considérations locales par rapport aux objectifs communs du projet. En conséquence, nous passerons brièvement en revue le contenu des trois modules génériques (voir questionnaires en annexe), qui a largement prévalu dans les pays africains pour consacrer, dans un second temps, quelques développements sur les principaux apports des questionnaires proposés dans les pays andins.

Le module *Multiplés dimensions de la pauvreté* propose de nouveaux indicateurs de suivi de la pauvreté afin d'éclairer et d'enrichir le contenu des politiques de lutte contre la pauvreté. Malgré la reconnaissance unanime du caractère multidimensionnel de la pauvreté, les analyses sur les différentes formes de ce phénomène et les liens entre ces dernières sont rares en particulier dans les pays pauvres. Ce fait découle essentiellement de la faible disponibilité de données précises dans ce domaine. Le module *Multiplés dimensions de la pauvreté* vise ainsi à pallier cette lacune en recueillant des informations permettant de construire des indicateurs pertinents pour étudier la pauvreté sous ses diverses manifestations. Une attention particulière est accordée à la perception des ménages de leurs conditions de vie. Par rapport à l'approche classique qui consiste à demander le niveau de revenu ou de consommation des ménages, il s'agit ici de connaître leur propre appréciation (une approche subjective) de leur niveau de bien-être.

Ce module permet ainsi d'explorer différentes dimensions de la pauvreté en combinant les deux approches « objectives » et « subjectives ». En premier lieu, la pauvreté subjective est abordée à travers plusieurs questions portant respectivement sur : le bien-être ou la perception générale des individus de leurs conditions de vie ; le degré de satisfaction relativement aux besoins minimum

estimés comme vitaux par la population ; la notion de pauvreté relative ou la manière dont les ménages se situent en termes de niveau de vie par rapport à leur entourage ; la pauvreté subjective en termes de difficultés financières (leur appréciation de leur situation financière, d'une part, et le niveau de leur revenu comparé au seuil minimum qu'ils estiment nécessaire pour vivre dans des conditions décentes d'autre part). En deuxième lieu, le degré de vulnérabilité et d'insécurité des ménages est mesuré à travers leur perception de l'instabilité de leurs revenus et de l'évolution du revenu sur une période d'une année. Des informations objectives sur les actes de violences dont les individus, les ménages ou le voisinage ont été victimes sont également collectées. En troisième lieu, la pauvreté en termes de capital social est appréhendée à travers le degré d'insertion/d'intégration ou d'exclusion de la société : participation dans les associations ou réseaux, entraide dont un ménage/individu peut bénéficier, suivi régulier ou non des informations à travers les médias. A ces différentes dimensions s'ajoutent celles saisies à travers le dispositif de base constitué par l'*enquête 1-2-3*. Ainsi, outre les revenus, on dispose de données précises sur le capital humain ou le niveau d'éducation, les conditions de logement, etc.

Enfin, une dernière série de questions concerne directement les orientations politiques adoptées. Elle porte plus spécifiquement sur les stratégies de lutte contre la pauvreté appliquées dans les pays étudiés. Il s'agit de recueillir : la définition de la pauvreté selon les personnes enquêtées ; le caractère prioritaire ou non de la lutte contre la pauvreté ; le niveau d'information sur le processus d'élaboration de la stratégie de lutte contre la pauvreté ; la participation ou non des ménages à ce processus ; et l'appréciation des ménages sur les politiques mises en oeuvre. Ces questions constituent un moyen d'appliquer le principe du suivi participatif (suivi assuré par la population) des mesures mises en place par les dirigeants. Elles permettent d'exercer une pression afin que ces derniers rendent des comptes sur leurs actions (« *accountability* »).

Le module *Gouvernance* est principalement centré sur le fonctionnement et l'efficacité des institutions publiques, dans leurs dimensions objectives et subjectives, ainsi que sur le rôle de l'Etat. Après avoir posé une question générale sur le fonctionnement de l'administration, on cherche à obtenir un diagnostic plus détaillé par services et institutions en établissant un palmarès basé sur la mesure d'indices de confiance de chacun, dont on apprécie également l'évolution dans le temps. Un certain nombre de questions sont ensuite consacrées à identifier les principales sources de dysfonctionnement, avec un focus particulier sur la corruption et de l'absentéisme des fonctionnaires. Sur ces deux points, les indicateurs retenus sont aussi bien de type subjectif (perception de la corruption par exemple) mais aussi, et de façon plus originale, de type objectif (incidence réelle de la petite corruption, type de transactions et services impliqués, montant effectivement payé).

La deuxième partie du module *Gouvernance* vise à connaître le niveau d'adhésion des populations aux grandes orientations de politique économique. Il s'agit de savoir dans quelle mesure le programme de réformes basé sur le Consensus de Washington, mis en oeuvre dans la plupart des PED et dans les pays sous revue en particulier, recueille l'aval populaire, ou si au contraire ces politiques font l'objet d'un rejet plus ou moins prononcé de la part de groupes sociaux que l'enquête devra identifier. Un certain nombre de politiques-clefs sont identifiées, comme la libéralisation, la privatisation des entreprises publiques, le statut des fonctionnaires, la participation financière des usagers dans les secteurs sociaux, ou la place du secteur privé dans l'enseignement. D'un point de vue général, il s'agit à travers les tendances de l'opinion, d'éclairer la question centrale des rôles respectifs de l'Etat et des marchés, dans la régulation de l'économie nationale. La capacité de mise en oeuvre des politiques par les autorités en place (crédibilité, volonté politique, compétence, transparence) est également interrogée.

Enfin, quelques questions complémentaires sont posées sur des thématiques plus globales, replaçant la trajectoire du pays dans une perspective de long terme : quelles sont les principales causes historiques du sous-développement, entre facteurs externes et internes, dont la gouvernance ; quelles sont les priorités du pays à un horizon décennal, en mettant en concurrence des orientations strictement économiques (lutte contre l'inflation) et des orientations de type *empowerment* (garantie de la liberté d'expression, amélioration de la participation) ; ou encore quels sont les principes d'une société qui devrait plus juste (lutte la pauvreté, les inégalités de revenu ou des chances).

Le module *Démocratie* aborde trois sujets classiques dans le domaine des enquêtes politiques : l'adhésion aux principes démocratiques, le fonctionnement effectif de la démocratie et enfin la nature du lien entre les citoyens et la politique. La batterie de questions concernant l'adhésion à la démocratie tente de mesurer et de qualifier la façon dont les individus conçoivent et perçoivent cette configuration politique par rapport à d'autres. Après une question très générale, qui ne précise pas le sens de ce qu'on entend par démocratie, on essaie ensuite de faire préciser à l'enquêté ce qu'il entend par démocratie. Ces questions ont pour objet de tester l'universalité du concept de démocratie. Le soutien global à la démocratie est également mis en perspective, en confrontant le jugement de la démocratie par rapport à d'autres types de régimes politiques d'une part et en posant des questions sur les qualités ou les défauts attribués à la démocratie d'autre part.

La logique du questionnement sur le fonctionnement de la démocratie dans le pays de résidence est similaire. Après une question générale, il s'agit d'apprécier les principaux champs qui posent problème, là où les différents principes démocratiques sont plus ou moins respectés et qui pourraient faire l'objet de politiques ciblées. Le jugement de l'enquêté est également sollicité sur l'évolution du fonctionnement démocratique dans le temps. Parmi les dysfonctionnements possibles, on s'interroge sur le rôle de la classe politique et des intermédiaires démocratiques. Deux questions connexes sur le respect des droits de l'homme et l'opinion sur les politiques de décentralisation sont également abordées.

Enfin, le rapport des citoyens à la politique est éclairé à la lumière de trois éléments constitutifs essentiels : la participation politique, la politisation (intérêt pour la politique, compétence politique) et l'orientation politique. Alors que les questions sur la démocratie relevait du domaine des perceptions, les questions sur le lien au politique comprend à la fois des indicateurs objectifs (comportements électoraux, participations à des actions revendicatives, fréquence des discussions politiques) et subjectifs. Au-delà du diagnostic sur l'état de santé de la démocratie, la mesure de ces différents indicateurs ont des implications directes en termes de politique économique. La participation politique par exemple est à la fois une composante intrinsèque du développement, mais son élargissement, notamment aux couches défavorisées, constitue également un moyen de réduire la pauvreté puisqu'elle est censée accroître les chances de succès des politiques.

Finalement, avec une batterie d'environ 200 questions, les trois modules permettent de poser un premier état des lieux sur ces trois thématiques jugées essentielles mais encore très peu explorées. Dans certains pays même, aucune information quantitative préalable n'était disponible. Il est clair que le questionnaire est loin d'être exhaustif, l'objectif étant à partir de ce premier débroussaillage, de définir quelques indicateurs stratégiques et de les suivre dans le temps. Les modules permettent également d'identifier quelques thématiques-clefs (institutions défaillantes, dysfonctionnement de certains principes démocratiques, rejet d'un type de politiques, etc.), à partir desquelles des dispositifs focalisés d'enquêtes en profondeur peuvent être mis en place (voir les enquêtes sur les violations des droits de l'homme à Mexico, sur la réforme agraire en Afrique du Sud, ou sur les droits des minorités ethniques aux Philippines dans le cadre de Métagora).

### 2.1.2. L'enquête-miroir pour les pays africains : une innovation

Pour compléter le dispositif d'enquêtes auprès des ménages sur la *Gouvernance* et la *Démocratie*, une enquête auprès des experts a été réalisée dans les huit pays africains. L'objectif de cette *enquête-miroir*, à laquelle 250 spécialistes du Sud et du Nord (chercheurs, praticiens du développement, « décideurs », hauts fonctionnaires, hommes politiques, etc.) ont répondu, était de confronter les réponses de la population à celles des experts, sur un certain nombre de questions communes aux deux enquêtes.



population-mère clairement identifiée, la forte corrélation avec les principales bases de données internationales sur la question peut être considérée comme une forme de validation *a posteriori* de l'enquête (voir résultats ci-dessous).

### 2.1.3. Les spécificités thématiques des modules dans les pays andins

Dans les pays andins, le processus participatif dans l'élaboration des questionnaires a conduit à approfondir davantage certaines thématiques (la gouvernance en particulier) que dans le cas des pays africains. Cette démarche « *bottom-up* » a cependant restreint le degré de comparabilité entre pays, et cela malgré les réunions régionales d'experts organisées par la CAN afin de viser une convergence des questionnaires. On ne présentera pas ici dans le détail l'ensemble des thèmes couverts, mais ceux qui se différencient du cadre générique et qui ont un lien direct avec la formulation et l'évaluation des politiques.

Au Pérou comme en Equateur, une question ouverte a été posée afin de savoir quels sont, selon la population, les principaux problèmes du pays. Il est ainsi possible de vérifier si les problèmes perçus par la population font ou non partie de l'agenda des intermédiaires politiques (partis, représentants locaux et nationaux), s'ils se reflètent dans le débat public relayé dans les médias ou encore s'ils sont pris en compte dans les thématiques développées par les institutions internationales. Cette question donne ainsi un contenu concret à l'une des missions de la démocratie (Sen, 2005). Les informations sur les caractéristiques sociodémographiques et économiques des individus permettent d'apprécier si, par exemple, le diagnostic des pauvres sur les problèmes du pays est le même que celui du reste de la population. Cette question permet aussi d'évaluer la pertinence des réformes ou des politiques prônées par les organismes internationaux et de cerner le degré d'appropriation de ces politiques.

En plus des informations sur la confiance accordée par la population aux différentes institutions, les questionnaires appliqués en Equateur et au Pérou permettent d'obtenir une appréciation fine de l'efficacité de ces dernières. Il est reconnu que le succès ou l'échec des politiques économiques relève non seulement de leur contenu mais aussi de la qualité des institutions chargées de les mettre en œuvre. Suivant l'objectif d'adopter une approche « *policy-oriented* », les institutions sont identifiées à des niveaux de désagrégation relativement détaillés et font l'objet de diagnostic différencié susceptible de déboucher sur des réformes spécifiques à chacune. Deux aspects centraux de l'efficacité des institutions ont été considérés dans les enquêtes équatoriennes et péruviennes : d'une part, l'efficacité mesurée à travers le taux d'accès aux institutions et la qualité de l'attention au public (nombre de fois qu'il est nécessaire de se présenter afin qu'une démarche aboutisse, appréciation générale sur l'attention, etc.) ; d'autre part, à l'instar des enquêtes africaines, l'incidence objective de la petite corruption ainsi que le coût que celle-ci représente pour les ménages sont estimés. Les études sur la corruption ont généralement privilégié la grande corruption liée aux détournements de fonds publics ou celle touchant les entreprises, peu d'intérêt a été accordé à la petite corruption. Les questions sur la corruption posées aux ménages péruviens et équatoriens incluent les formes « socialement acceptées » ou imposées par les hiérarchies sociales, principalement au détriment des populations d'origine indigène. En plus des montants payés, on tente d'apprécier le degré de résistance de la population face au phénomène de la corruption (refus de payer) ainsi que la fréquence des plaintes auprès des autorités et les raisons de la non-dénonciation (parmi lesquelles : la crainte de représailles, l'inaction des pouvoirs publics, le manque d'informations quant aux mécanismes et aux lieux pour porter plainte, etc. ; Tableau 6). Grâce à l'enquête, il est donc possible de savoir, par exemple, si la corruption touche ou non particulièrement le système judiciaire et la police, institutions chargées d'appliquer et de faire respecter la loi.

**Tableau 6 : Extrait du module *Gouvernance* sur l'efficacité des institutions (questionnaire ENAHO-Pérou)**

GOVERNABILIDAD (Persona de 18 años y más de edad)																	
6. En los últimos 12 meses, Ud. o algún miembro del hogar ha hecho uso de los servicios, tales como:		7. Encontró inmediatamente al personal en la oficina de.....?		8. ¿Cuántas veces acudió para realizar el.....?		9. Considera que el..... ¿Le ocasionó pérdida de tiempo y/o gasto significativo en transporte u otros?		10. ¿Cómo calificaría el servicio de.....?		11. ¿Le solicitaron, se sintió obligado o dio voluntariamente retribuciones como: regalos, propinas, sobornos, coimas, etc.?		12. ¿Cuánto fue el monto total gastado en regalos, propinas, sobornos, coimas, etc. en.....?		13. Cuando le solicitaron o dio voluntariamente los regalos, propinas, sobornos, coimas, etc. ¿Denunció ante las autoridades pertinentes?		14. ¿Por qué no denunció?	
SI		NO		Nº Veces		SI		CÓDIGO		CODIGO		MONTO SI.		SI		NO	
1. ¿Trámites en la Municipalidad (Partida de nacimiento, apertura de establecimiento, licencia de construcción, etc.)?		1	2	1	2	1	2	1	2					1	2		
2. ¿Trámites en ESSALUD?		1	2	1	2	1	2	1	2					1	2		
3. ¿Trámites en bancos del estado (Banco de la Nación, Banco de Materiales, Banco Agrario)?		1	2	1	2	1	2	1	2					1	2		
4. ¿Trámites en el Poder Judicial (Juzgado de Paz)?		1	2	1	2	1	2	1	2					1	2		

Par ailleurs, on peut confronter l'incidence objective de la corruption avec la perception subjective qu'ont les ménages du niveau et de l'évolution de la corruption dans le pays. En effet, dans la sous-région andine, la transition de régimes autocratiques et discrédités – notamment par des affaires de corruption à grande échelle – vers de nouveaux régimes démocratiques, porteurs d'espoir de changement, a suscité de fortes attentes en matière d'assainissement de la gestion publique. Les enquêtes permettent de savoir si cette montée des aspirations – qui contraste fortement avec la modestie des avancées réelles en termes de contrôle, de transparence et d'« *accountability* » de la gestion publique – a débouché sur le sentiment que la corruption s'est maintenue ou pire, a augmenté.

Au-delà des changements réels, les perceptions sur l'efficacité des politiques mises en œuvre et sur les résultats escomptés doivent être prises en considération pour mieux comprendre le niveau d'adhésion des populations aux politiques économiques qui les touchent directement. Parmi ces politiques, la décentralisation, à travers notamment les budgets sociaux gérés au niveau local, occupent une place centrale. Les questionnaires appliqués au Pérou et en Equateur donne à ce sujet la mesure du soutien de la population, plus ou moins variable suivant les catégories sociales, les effets qui en sont attendus et les résultats obtenus (Tableau 7).

**Tableau 7 : Extrait du module *Gouvernance* sur la décentralisation (questionnaire ENAHO-Pérou)**

23. ¿Está ud. de acuerdo con que la descentralización ha significado... (Acepte sólo una alternativa)					
(USE TARJETA)					
	Bastante?	Suficientemente?	Poco?	Nada?	NO SABE
1. Una mayor participación en la toma de decisiones?.....	1	2	3	4	5
2. Una mejora en los servicios?.....	1	2	3	4	5
3. Mayor atención a las demandas de los ciudadanos?.....	1	2	3	4	5
4. Mayor injusticia / abusos por parte de autoridades locales?.....	1	2	3	4	5

## 2.2. Les principaux enseignements

Les enseignements méthodologiques généraux que l'on peut tirer de cette expérience sont les suivants :

- Cette approche présente tous les avantages reconnus des enquêtes statistiques par sondage aléatoire : transparence des procédures de mesure, représentativité des informations collectées et quantification des phénomènes, assurant notamment la comparabilité inter-temporelle des indicateurs. De telles propriétés se comparent avantageusement avec celles des indicateurs macro tirés des bases de données internationales, malgré l'amélioration progressive de la qualité de ces dernières (Kaufmann, Kraay, Mastruzzi, 2005). Au sein même des enquêtes auprès des ménages, la taille des échantillons et les méthodes de sondage retenues permettent d'obtenir des estimateurs de grande qualité, dont on peut calculer rigoureusement la précision (ce qui n'est pas possible pour la plupart des sondages d'opinion utilisant la méthode des quotas). A titre d'exemple, le tableau 8 donne l'intervalle de confiance des réponses à la question sur l'évolution de la corruption suivant la zone de résidence au Pérou. Les résultats montrent que les ruraux sont significativement plus pessimistes que les urbains dans ce domaine, ce qui pourraient refléter un biais des politiques de lutte contre la corruption en faveur des villes ou encore un déficit de communication sur ces mêmes politiques dans les campagnes.

**Tableau 8 : Evolution de la corruption suivant le lieu de résidence au Pérou**

	Rural	Urbain	Total
<b>- a augmenté</b>	31,0	39,1	36,6
intervalle de confiance 95 %	[29,0 - 33,0]	[37,4 - 40,9]	[35,3 - 38,0]
<b>- a diminué</b>	8,4	10,5	9,9
intervalle de confiance 95 %	[7,5 - 9,5]	[9,5 - 11,6]	[9,1 - 10,7]
<b>est la même</b>	49,1	48,8	48,9
intervalle de confiance 95 %	[47,5 - 50,7]	[46,9 - 50,6]	[47,4 - 50,3]
<b>- ne sais pas</b>	11,5	1,6	4,7
intervalle de confiance 95 %	[10,3 - 12,9]	[1,3 - 2,1]	[4,2 - 5,2]
<b>Total</b>	100	100	100

Sources : ENAHO juillet 2003-juin 2004, module *Gouvernance*, INEI, Pérou, nos propres calculs.

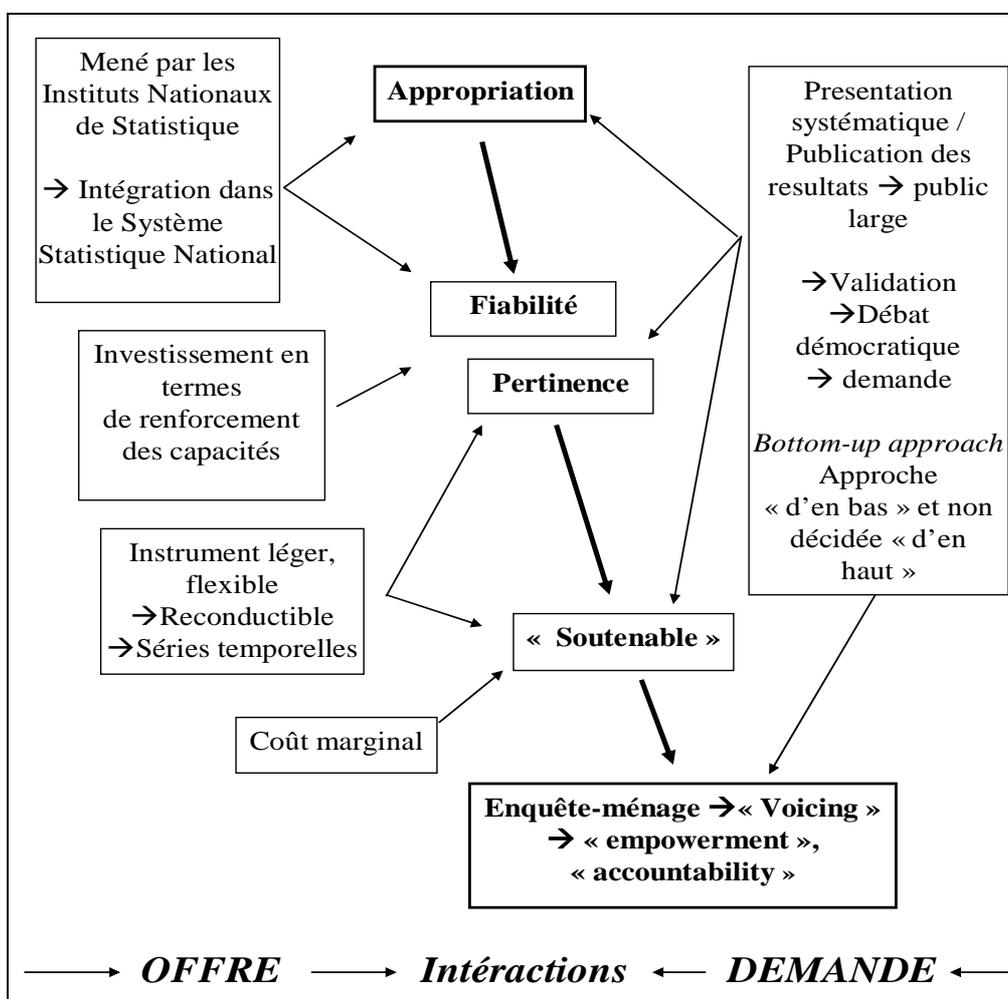
- La richesse des informations collectées permet de mener des analyses approfondies, inaccessibles par d'autres méthodes, plus utiles pour l'élaboration de politiques spécifiques que les indicateurs agrégés sur la gouvernance et la démocratie, disponibles dans les bases de données internationales. Il y a d'ailleurs aujourd'hui un large consensus pour considérer que les deux approches sont plus complémentaires que concurrentes. D'un côté, les indicateurs agrégés de gouvernance, où les données de base sont constituées de pays/année, présentent l'avantage d'une large couverture géographique et/ou temporelle. Ils permettent à la fois d'entreprendre des analyses de type « économétrie de la croissance » et de classer les pays, moyennant les précautions de rigueur dues à la précision des indicateurs, ce qui intéresse directement les bailleurs de fonds. De l'autre, les enquêtes offrent de nombreuses possibilités pour la compréhension des comportements individuels, et partant, pour une définition plus fine de politiques spécifiques et mieux ciblées.
- En collectant des informations objectives (comportements, expériences vécues) et subjectives (perception, satisfaction) sur la pauvreté, la gouvernance et la démocratie, on se donne les moyens de suivre et de mettre en relation deux dimensions essentielles, aussi importantes l'une que l'autre, de ces thématiques. Ainsi par exemple, la perception de la corruption peut avoir un impact aussi déterminant sur la stabilité politique ou économique d'un pays que l'incidence réelle de la corruption elle-même.
- De plus, ces deux dimensions peuvent être croisées avec les variables classiques sur les caractéristiques socio-économiques des individus et des ménages (revenu, activité, sexe, âge, etc.). Il est donc possible de désagréger les résultats et de mettre en exergue les spécificités ou les

disparités entre différentes catégories de population, en étudiant notamment le cas des plus démunies ou de celles qui souffrent le plus de discriminations. On dispose par exemple d'indicateurs comparant les situations (ou perceptions) des hommes et des femmes, des pauvres et des riches, ou encore suivant les groupes ethniques.

- Au Pérou et en Equateur, la représentativité infra-nationale permet d'élaborer des indicateurs régionaux (désagrégation spatiale) à un niveau assez fin, une perspective particulièrement pertinente pour le pilotage des processus de décentralisation en cours et le renforcement de la démocratie locale.
- Enfin, le fait d'avoir mené simultanément les mêmes enquêtes dans différents pays offre des perspectives stimulantes en matière de comparaisons internationales.
- The third part of this study presents some concrete illustrations of these different advantages on all these fronts in terms of both policy design and evaluation.

Sur tous ces fronts, la troisième partie de cette étude donnera l'occasion d'illustrer concrètement ces différents avantages en termes d'analyse et de définition des politiques.

**Diagramme 2 : Les points forts et principes de base des modules greffés à l'enquête 1-2-3**



### 2.2.1. L'évaluation de la pertinence du dispositif et de la robustesse des résultats

L'évaluation des enquêtes réalisées montre sans ambiguïté que non seulement des indicateurs pour évaluer le fonctionnement des institutions et de la démocratie ou le degré d'adhésion de la population aux politiques peuvent être développés, mais que dans de nombreux cas, ils sont moins complexes à mettre en place et plus fiables que les indicateurs socio-économiques classiques, comme par exemple

l'incidence de la pauvreté monétaire (Tableau 9). Ainsi, le taux de non-réponse aux questions sur la gouvernance et la démocratie est en général plus faible que celui obtenu sur les revenus (Amegashi *et alii*, 2005).

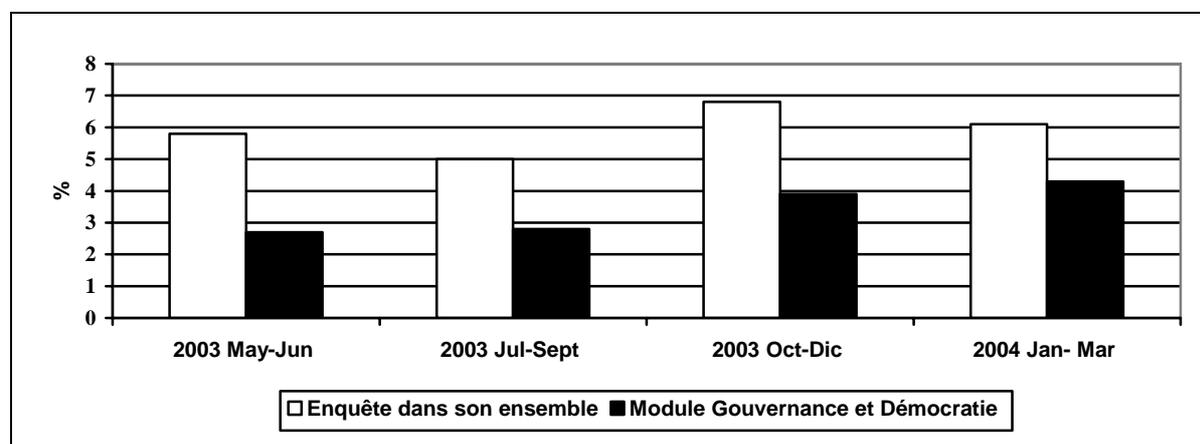
**Tableau 9 : Taux de non-réponse à quelques questions des modules en Afrique**

%	Cotonou	Ouaga-dougou	Abidjan	Bamako	Niamey	Dakar	Lomé	Total
Fonctionnement de l'Etat	0	3,6	0,9	1,1	2,7	5,2	3,5	2,2
Opinion sur la démocratie	0	2,8	0,5	0,9	1,9	3,1	0,3	1,1
Revenu déclaré en valeur	59,9	45,7	59,0	56,6	47,6	43,3	62,7	53,4
Revenu déclaré en valeur ou en tranches	97,7	93,4	96,8	93,3	84,8	90,2	98,3	93,6
Revenu non déclaré	2,3	6,6	3,2	6,7	15,2	9,8	1,7	6,4

Sources : *Enquêtes 1-2-3*, Phase 1, Modules *Gouvernance et Démocratie*, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Ce constat est également valable en Amérique latine. Ainsi, dans le cas du Pérou, où des calculs précis ont pu être effectués, le taux de non-réponse aux modules est faible (entre 2 % et 4 %) et il est d'environ la moitié de celui enregistré pour l'ensemble du questionnaire standard de l'ENAHO. De plus, la greffe du module n'a pas engendré une montée du taux de non-réponse au questionnaire habituel. Contrairement à certaines appréhensions *a priori*, l'expérience montre que l'introduction des modules dans des enquêtes auprès des ménages officielles et déjà en place, n'induit pas de dégradation de la qualité des réponses aux questions de cette enquête de base. Les taux de non-réponse sont en moyenne plus faibles, et même dans certains cas, l'intérêt suscité par les modules auprès des enquêtés a permis d'améliorer leur réceptivité aux questions socio-économiques plus classiques (consommation, revenu). Ce résultat positif sur la qualité de l'ensemble de l'enquête s'explique également par le fait que le temps de l'interview reste très raisonnable. Au Pérou, la durée moyenne d'entretien des trois modules est de 31 minutes (9' pour le module *Gouvernance* ; 10' pour le module *Démocratie* et 12' pour le module *Multiplés dimensions de la pauvreté*).

**Graphique 1 : Taux de non-réponse à l'enquête de base et aux modules *Gouvernance et Démocratie* au Pérou**



Sources : ENAHO mai 2003-mars 2004, modules *Gouvernance et Démocratie*, INEI, nos propres calculs.

Finalement, si les résultats obtenus lors de la mise en place des modules permettent de dissiper les appréhensions existantes quant à la faisabilité et à la fiabilité de ce genre d'enquêtes<sup>3</sup>, cela ne signifie pas qu'elles soient exemptes de difficultés. Mais dans la plupart des cas, ces dernières peuvent être surmontées. Ainsi par exemple, les INS, à la différence des instituts de sondage, disposent de peu d'expérience en matière d'enquêtes sur les perceptions et les opinions politiques, la démocratie, etc. C'est pour cette raison qu'un soin particulier a été apporté aux phases préparatoires de l'enquête

<sup>3</sup> Deux doutes sont ainsi levés. Le premier porte sur le préjugé selon lequel poser des questions sur la corruption, la politisation, l'adhésion aux valeurs, etc., conduit irrémédiablement à des taux de non-réponse élevés risquant de compromettre l'ensemble de l'enquête. Le second concerne les difficultés jugées insurmontables quant à la mise en œuvre, notamment les difficultés de compréhension des questions et la faible robustesse statistique des résultats.

(rédaction des manuels de l'enquêteur et du superviseur, formation centralisée du personnel, enquête pilote afin de tester les questions, interactions entre concepteurs de l'enquête et enquêteurs). Au Pérou, pendant le déroulement de l'enquête, une Banque de Questions-Réponses a été créée. Elle a permis aux enquêteurs et aux superviseurs dispersés sur le territoire national de poser des questions à régler en direct avec l'équipe de coordination à Lima. Gérée en temps réel, elle était consultable via *internet* à n'importe quel moment à l'adresse web : [www.inei.gob.pe/ineibpr/enahobpr.htm](http://www.inei.gob.pe/ineibpr/enahobpr.htm).

Toutefois, on a pu observer que dans les zones rurales des pays andins (l'enquête couvrant l'ensemble du pays) où réside principalement la population indigène pauvre et faiblement scolarisée, certains enquêtés rencontraient des difficultés à comprendre les concepts utilisés (démocratie, régimes politiques, etc.), n'était pas informée de l'existence de certaines institutions publiques (en particulier dans le domaine de la défense et protection des droits citoyens), peinait à hiérarchiser leurs opinions (principaux problèmes du pays, etc.). En matière de corruption notamment, ils avaient tendance à considérer les « cadeaux » aux fonctionnaires comme faisant partie du système traditionnel (andin) de réciprocité ou à le considérer comme une situation « normale ».

Ces difficultés intrinsèques se traduisent par un pourcentage de modalités « *Ne sait pas* » touchant spécifiquement certaines questions. Cette situation est cependant à distinguer du rejet de l'ensemble ou d'une partie de l'enquête. Les non-réponses aux questions spécifiques sont, dans le cas des pays andins, fortement corrélées avec le niveau d'éducation (les problèmes de langue ont été écartés dans la mesure où des enquêteurs parlant les dialectes locaux ont administré les questionnaires dans les zones à forte concentration de population indigène<sup>4</sup> ; voir la 3<sup>ème</sup> partie sur l'analyse des résultats). Si le rejet de l'enquête, en l'absence d'information sur les caractéristiques des non répondants, est difficilement interprétable, ce type de non-réponse fournit au contraire de précieux enseignements. Il nous renseigne précisément sur l'accession à la citoyenneté de la part des populations historiquement marginalisées. D'une part, il s'agit d'un indicateur de la capacité à comprendre et à s'exprimer, dont l'élargissement devrait constituer un objectif des politiques d'*empowerment*. D'autre part, l'enquête contribue à favoriser l'expression de la « voix » des plus pauvres, même si ceux-ci doivent se contenter de déclarer leur incompréhension ou leur ignorance en matière de préférences pour un régime politique, de diagnostic des problèmes du pays, d'appréciation sur le fonctionnement de la démocratie, etc.

#### 2.2.2. La confrontation avec d'autres initiatives internationales pour mettre en avant les points forts du dispositif

La confrontation scientifique avec d'autres initiatives internationales (projet *Afrobaromètre*, projet sur *la Gouvernance en Afrique*, entrepris par la CEA pour le compte de l'Union Africaine, dans le cadre de la revue par les pairs du NEPAD ; projet *Latinobarómetro* en Amérique latine), opérés lors d'ateliers communs organisés à l'initiative de l'IRD et de Metagora, a mis en lumière à la fois la forte convergence des résultats obtenus sur les champs communs, ce qui conforte la robustesse des indicateurs proposés, ainsi que les domaines de complémentarité des différents instruments (tableaux 10 et 11). En ce qui concerne notre approche, nous mentionnerons comme point fort l'implication directe des INS (avec une double dimension de renforcement des capacités internes et l'insertion des résultats comme bien public dans le système statistique officiel), la précision des estimateurs et le lien intrinsèque avec les indicateurs économiques traditionnels, notamment de pauvreté. Enfin, la grande diversité des contextes politiques, sur le plan des libertés et des droits, dans lesquels l'enquête a été réalisée montre que l'approche peut être mise en œuvre dans un vaste spectre de pays en développement, qui dépasse largement le cadre des nouvelles démocraties. D'ailleurs, dans des pays qui ont connu des troubles politiques graves (par exemple en Côte d'Ivoire, à Madagascar ou au Togo), et où le soutien à la démocratie est particulièrement affirmé par la population, l'enquête permet de mieux comprendre la nature des problèmes, et pourrait sans doute être utilisée pour mettre en place des mesures préventives ciblées avant que les tensions identifiées ne dégèrent en conflits

---

<sup>4</sup> La question de la langue d'interview est un enjeu crucial dans des sociétés plurilingues, où l'ensemble de la population, et tout particulièrement les groupes marginalisés, ne maîtrisent pas toujours la langue officielle. Si les questionnaires ont été rédigés en français pour l'Afrique francophone (à l'exception de Madagascar, où la version malgache a été utilisée) et en espagnol dans les pays andins, ils ont systématiquement été administrés dans la langue locale parlée par l'enquêté, les principaux concepts ayant été préalablement traduits dans les différents idiomes. Les enquêteurs ont donc été sélectionnés et répartis géographiquement en conséquence.

ouverts<sup>5</sup>. D'un point de vue plus général, la multiplication de projets régionaux utilisant les enquêtes auprès des ménages pour mesurer les questions de gouvernance dans le monde, y compris en Afrique sub-saharienne (voir pour *Afrobaromètre*, Bratton, Mattes, Gyimah-Boadi (2005) et ECA (2005) pour les enquêtes liées au mécanisme de revue par les pairs) constituent un argument supplémentaire du bien-fondé de la démarche.

**Tableau 10 : Tableau comparatif de trois initiatives régionales en Afrique Sub-saharienne**

	Projet PARSTAT (AFRISTAT/DIAL) <i>Enquête 1-2-3</i>	AFROBAROMETER (MSU/IDASA/CDD-Ghana)	Projet UN-ECA (Processus de revue par les pairs du NEPAD)
<b>Pays concernés (couverture)</b>	Capitale de 7 pays d'Afrique (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Sénégal, Togo) + 7 grandes villes de Madagascar - Milieu urbain (35 000 individus ; plus de 4 000 par pays en moyenne)	18 pays (Afrique australe, Afrique de l'Est et Afrique de l'Ouest)  Echantillon national (urbain+rural) (en général 1200 individus/pays)	Phase 1 : 14 pays Phase 2 : 19 pays couverture nationale (100 experts et 2000 chefs de ménages par pays)
<b>Objectifs Méthodologie</b>	Etat des lieux/ compréhension / mesure et suivi-comparaison → Enquête statistique auprès ménages (tous les individus des ménages)  Modules standardisés (sondages d'opinions) greffés à des enquêtes classiques (Enquête 1-2-3 sur emploi ou conso) → croisement avec les variables socio-économiques (revenus, emplois, etc.)	Mesure du climat social, politique et économique Suivi et comparaison entre pays  → Enquête auprès des ménages (sondages d'opinion) (un individu/ménage)  Un ensemble standardisé de questions (outil standard : cf . Eurobaromètre ; latino-baromètre, Asian Barometer)	Suivi des progrès en termes de bonne gouvernance en Afrique <i>Peer Review</i> pour le NEPAD → Trois instruments : 1- Opinion d'un panel d'experts (appréciation->indicateur) 2- Sondage d'opinions (auprès des chef de ménage) 3- Revue documentaire (info factuelle et/ou historique sur les institutions)
<b>Organisation / Institutions : Equipe de coordination &amp; Partenaires</b>	<i>Coordination et appui technique</i> : AFRISTAT et DIAL <i>Partenaires responsables des enquêtes et analyses</i> : les Instituts Nationaux de Statistiques	<i>Réseau coordonné</i> par IDASA – Afrique du Sud, CDD-Ghana, Michigan State University (MSU) <i>Partenaires nationaux</i> (responsables des enquêtes): Organismes privés indép. : Instituts de recherche, ONG, sect. privé	Coordination UN – CEA  Partenaires : Instituts de Recherche Nationaux et/ou consultants privés (bureau d'étude) <> (indépendance)
<b>Diffusion des résultats</b>	Analyse-pays ◊ Presse locale Conférences/séminaires nationaux et régionaux  Large diffusion publique	Nourrit le processus de décision politique, le + souvent par les ONG  Diffusion auprès des décideurs, bailleurs, journalistes / chercheurs	Ateliers de discussion & restitut <sup>o</sup> des résultats au niveau national + <i>Africa Governance Report (AGR)</i> présenté lors du Forum pour le Développement de l'Afrique 2005

En Amérique latine, le diagnostic issu de la comparaison avec le projet *Latinobarómetro* est similaire à celui obtenu pour l'Afrique. Il met clairement en lumière la complémentarité des deux approches. Les enquêtes *Latinobarómetro* présentent le grand avantage d'une couverture géographique quasi-exhaustive du continent (18 pays) et d'une profondeur temporelle sans équivalent (la première opération datant de 1995). L'harmonisation parfaite du questionnaire garantit la comparabilité entre pays, mais conduit à une moindre appropriation de l'enquête localement. Elles sont en revanche essentiellement centrées sur les perceptions des populations et moins détaillées sur les dimensions socio-économiques, ce qui limite les possibilités d'articulation avec les politiques économiques, notamment de lutte contre la pauvreté. De plus, la faiblesse des échantillons oblige à se contenter d'une image globale au niveau national, tandis que notre approche présentée ici (avec les modules thématiques greffés à des enquêtes-ménages classiques) permet d'informer les politiques jusqu'à l'échelon local. Ces deux dernières limitations réduisent les possibilités de désagrégation des enquêtes *Latinobarómetro* en fonction de différents groupes de population, dont certains (les plus défavorisés) devraient justement faire l'objet d'une attention particulière. Nos enquêtes avec les modules thématiques offrent également la possibilité de suivre à la fois des indicateurs de perception (indicateurs subjectifs) d'un côté, et des indicateurs objectifs de l'autre (perception et incidence de la corruption, par exemple). Enfin, il convient de souligner l'implication directe des INS et l'intégration des enquêtes dans les systèmes statistiques officiels, qui de ce fait deviennent un véritable *bien public*. Ce choix ouvre des perspectives nouvelles en matière d'institutionnalisation et d'accessibilité des données au domaine public – ce qui n'est généralement pas le cas des opérations conduites par des institutions privées, contraintes par des impératifs de rentabilité.

<sup>5</sup> A titre d'illustration, l'enquête 1-2-3 ayant été menée à Abidjan juste avant la crise, l'analyse des modules thématiques a permis d'explorer et de tester différentes hypothèses sur les tensions à l'origine du conflit en Côte d'Ivoire (Roubaud, 2003c).

**Tableau 11 : Tableau comparatif de deux initiatives régionales en Amérique latine**

	<b>Latinobarómetro</b>	<b>Modules INS-CAN-DIAL/ Metagora</b>
<b>Objectif général</b>	Panorama global de l'Amérique Latine sur la démocratie, la politique et la société	Quantifier à travers enquêtes auprès des ménages la gouvernance, la démocratie, la participation et la pauvreté subjective
<b>Taille d'échantillons</b>	1 000 - 1 200 individus	1 700 – 21 000 individus
<b>Plan de sondage</b>	Aléatoire, à plusieurs degrés (jusqu'à la sélection du logement, puis sélection de l'informateur par méthode des quotas- à l'exception du Chili)	Aléatoire, à plusieurs degrés, stratifié
<b>Niveau d'inférence</b>	National	National, régional et départemental
<b>Producteur des données</b>	Secteur privé	Instituts Nationaux de Statistique
<b>Variables socio-économiques</b>	15	Plus de 80
<b>Variables thématiques modules</b>	91	40-50
<b>Analyse du contexte pour la diffusion</b>	Notes de presse	Rapports nationaux et régionaux
<b>Type de questions</b>	Perception et attitudes face aux thèmes	Perception et attitudes face aux thèmes, expériences vécues (variables objectives)
<b>Séries temporelles</b>	Annuelles depuis 1995 (pour certaines questions)	Annuelles depuis 2002 et mensuelles à partir de 2003 (Pérou)
<b>Financement</b> a) sources b) coûts	a) donateurs internationaux b) 20000-40000 USD par pays pour la collecte des données	a) Etat et donateurs internationaux b) 34000-1000000 USD pour l'ensemble de l'enquête par pays ; coût marginal pour les modules
<b>Comparaison entre les pays</b>	18 pays, toutes les questions	3 pays ; quelques questions
<b>Dissémination</b>	"The Economist", conférences de presse régionale, web, notes de presse	En cours (Pérou: réunions d'experts, web, Ministère d'Economie et Finance, Présidence du Conseil de Ministres, bulletins trimestriels et publications annuelles INEI)
<b>Points forts</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Comparabilité internationale des questions, plan de sondage, période d'enquête</li> <li>▪ Nombre de pays</li> <li>▪ Suivi dans le temps</li> <li>▪ Financement à long terme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Analyse plus détaillée</li> <li>▪ Plus grande désagrégation géographique</li> <li>▪ Robustesse des résultats</li> <li>▪ Institutionnalisation</li> <li>▪ Plus grand nombre d'indicateurs objectifs</li> <li>▪ Plus grande taille de l'échantillon</li> <li>▪ Accès gratuit des bases de données (Bolivie et Pérou)</li> </ul>

### 2.2.3. Le processus de mise en place des enquêtes et de diffusion des résultats

Du côté de la demande, les processus de mise en place des enquêtes et de diffusion des résultats constituent un des points forts du dispositif. Dans ce domaine, l'objectif est bien la construction d'un processus qui réponde aux principes des nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté, et plus largement des politiques de développement : responsabilité démocratique (*accountability*), appropriation et participation. Une telle ambition ne peut être réalisée que si elle est en ligne avec la situation réelle des institutions dans chaque pays, qu'elles soient publiques ou émanant de la société civile. C'est d'ailleurs cette contrainte qui justifie l'application d'une stratégie différenciée en Afrique et en Amérique latine.

En Afrique, caractérisée par la faiblesse des institutions, le processus s'est inscrit dans la durée, en partant de l'exemple malgache pour s'étendre ensuite aux pays d'Afrique de l'Ouest. Dans un premier temps, à l'instigation du projet MADIO, des modules thématiques variables ont été ajoutés chaque année depuis le milieu des années 1990 aux *enquêtes 1-2-3*. A partir de l'expérience pilote réalisée en 1995, décidée unilatéralement par les statisticiens, le processus s'est progressivement consolidé, en suivant un mécanisme d'aller-retour et d'ajustement entre l'« offre » et la « demande »<sup>6</sup>. L'organisation systématique de conférences publiques, la diffusion élargie des résultats, au-delà du cercle restreint des décideurs, a permis de révéler la demande sociale sur ces questions, la répétition des enquêtes offrant la possibilité, en parallèle, d'affiner les instruments statistiques. Si les institutions (ministères, organisations patronales, syndicats, etc.) ont bien participé au processus, il convient de souligner le rôle central joué par les médias. En relayant massivement les résultats, en soulevant de nouvelles questions et en appuyant l'ensemble de la démarche, ces derniers ont fait émerger l'existence d'une demande, d'abord latente, puis explicitement formulée, et ont contribué à l'institutionnalisation du processus (voir encadré 2).

<sup>6</sup> Cette première enquête réalisée en 1995 a tout de suite fait l'objet d'analyses approfondies dont les résultats ont été rapidement et largement diffusés afin de répondre à des questions qui étaient d'actualité (Razafindrakoto, Roubaud, 1996).

Ce n'est qu'une fois consolidée à Madagascar, que l'expérience a été étendue dans un second temps aux pays de l'UEMOA, où un cycle similaire, mais modulé en fonction de chaque configuration nationale, a pu être amorcé. D'un point de vue général, une démarche de ce type contribue en elle-même à l'apprentissage et l'enrichissement du débat démocratique, au renforcement des institutions – des INS, bien sûr, mais également des organisations de la société civile qui utilisent les enquêtes pour mieux asseoir leur compétence et partant leur légitimité-, tout en diffusant la « culture du chiffre ».

**Encadré 2 :  
Une perspective historique sur le processus de mise en œuvre  
du dispositif de suivi de la corruption à Madagascar**

**1995 : 1<sup>ère</sup> estimation de l'ampleur de la corruption à Madagascar (à partir d'enquêtes-ménages)  
A la une de la presse écrite : « Haro sur la corruption! »**

**MESURE**  
1995 → 1998 → 2005

↓

**DEFINITION de POLITIQUE**

↕

**QUALITÉ DES INSTITUTIONS / Régime politique**

↓

**Impact positif**

**1995**  
Il est devenu impossible d'ignorer ce problème  
Le **ministère de la justice** s'est mobilisé pour mettre en place un dispositif de répression

☞ **Projet de loi sur la lutte contre la corruption**  
« ... Il est important de rappeler que, selon les résultats de l'enquête statistique réalisée au mois de mai 1995 dans le cadre du projet « MADIO », cofinancé par le Ministère français de Coopération et de l'Union européenne : « La question de la corruption apparaît comme un thème récurrent qui hante les habitants de la capitale. Pour 96% d'entre eux, il s'agit d'un problème majeur pour Madagascar », « plus de 40% des personnes de 18 ans et plus de la capitale ont dû payer un fonctionnaire corrompu au cours de l'année passée ». Quelle que soit la crédibilité de cette enquête et les interprétations dont elle fait l'objet, il est indéniable que la corruption constitue à Madagascar un phénomène social... aussi convient-il de combattre la pratique de la corruption avec la dernière énergie ».

**MAIS projet de loi rejeté en Conseil de Gouvernement en 1999**  
☞ Importance du contexte et caractéristiques des institutions (~ régime non transparent et problème de gouvernance)

**2002**  
Changement institutionnel → **Accent mis sur la transparence**

☞ **2003** Création d'un Conseil indépendant (CSLCC)  
☞ **2004** Bureau Indépendant anti-corruption (BIANCO)

➤ **Titre dans la presse en mai 2005: « Plus de confiance & moins de corruption »**  
après la conférence publique présentant les premiers résultats des enquêtes 2003 et 2004

En Amérique latine, où les institutions sont plus solides, la démarche a été différente et plus rapide. Le cas péruvien est exemplaire à cet égard : appropriation nationale de l'enquête, sous la coordination conjointe de l'INEI, du ministère des Finance et du Cabinet du Premier Ministre ; participation élargie

de la société civile dans l'élaboration du questionnaire et l'analyse des données ; institutionnalisation du processus de révision de l'enquête au cours du temps, possibilités de coopération Sud-Sud des experts péruviens vers les autres pays de la région (Encadré 3).

### Encadré 3 : Le processus d'appropriation des modules au Pérou : une approche *bottom-up*

Les premières discussions sur les questions de mesure de la gouvernance et la démocratie se sont engagées en mai 2002 à l'occasion d'une présentation des modules réalisés en Afrique par des chercheurs de DIAL, dans le cadre d'un atelier régional d'experts en statistiques organisé par le CAN. Si l'accueil de cette expérience a été très positif dans tous les pays (en particulier celui de la directrice générale du DANE de Colombie), c'est l'INEI péruvien qui le premier s'est approprié cette nouvelle méthodologie en décidant immédiatement d'introduire les modules dans son propre dispositif d'enquêtes auprès des ménages. Une première opération grandeur nature a été conduite au cours du dernier trimestre 2002, où un questionnaire adapté, essentiellement centré sur les questions de pauvreté subjective, a été appliqué aux 20 000 ménages de l'enquête péruvienne auprès des ménages (ENAHO). L'intérêt suscité par la publication des premiers résultats de cette enquête a déclenché un processus dont il convient ici de rendre compte.

La mise en place des modules « *Gouvernance, Démocratie et Multiples Dimensions de la Pauvreté* » (GDMP) dans l'ENAHO a été caractérisée par l'importance accordée au processus d'appropriation tant interne, à l'institut national de statistique, qu'externe, par la société civile. Ce processus a impliqué de nombreuses institutions publiques et de la société civile. Le contexte politique du pays a sans doute été favorable à la conduite par un organisme officiel – l'INEI, pour la première fois de son histoire – d'une enquête d'opinion auprès des ménages sur des questions aussi sensibles que l'incidence de la corruption et le degré de confiance dans les institutions publiques, le respect des droits de l'homme, le fonctionnement de la démocratie, etc. En effet, la fuite au Japon du président Fujimori à la suite de la mise en évidence d'un réseau de corruption organisé par son principal conseiller V. Montesinos<sup>7</sup>, puis l'avènement d'un gouvernement de transition, suivi de l'élection du candidat A. Toledo porté par les principales forces démocratiques anti-corruption, ont permis le renforcement des institutions et la mise en place de politiques anti-corruption, de défense des droits citoyens, de transparence dans la gestion des finances publiques, de décentralisation économique et politique, et de participation citoyenne (dans les politiques sociales notamment).

L'appropriation par l'INEI ne s'est pas limitée à l'accord décisif de son nouveau directeur de réaliser des enquêtes d'opinion. Le processus a également touché les fonctionnaires chargés de mettre en place les enquêtes, à travers une série de discussions techniques internes autour des objectifs des modules et des concepts jusqu'alors jamais abordés dans les enquêtes de l'INEI. Ces réflexions communes ont été élargies au niveau régional dans le cadre de la CAN, avec la participation d'experts de chacun des INS des pays andins.

L'appropriation des modules et de ses résultats par la société civile s'est faite en deux étapes. Dans la première, le scepticisme quant à la faisabilité de l'enquête et la consistance des informations obtenues a été levé grâce à la pertinence et à la qualité des résultats obtenus en 2002. La preuve a été faite qu'il était possible pour un INS de mener ce genre d'enquête, que le taux de non-réponse était en fait plus faible que pour les enquêtes traditionnelles et, surtout, que la population était très intéressée par les questions posées. La base de données et tous les documents techniques ont été mis gratuitement à disposition du public. Une synthèse rapide de premiers résultats a été diffusée à travers la page web du Ministère d'Economie et des Finances (MEF) et présentée lors d'une conférence publique, donnant lieu à des interviews à la radio nationale péruvienne. Dans la seconde étape, une fois acquise la crédibilité de l'enquête, l'INEI a ouvert le dialogue avec la société civile et d'autres organismes publics concernés par les questions de gouvernance.

Un grand nombre d'institutions ont répondu à l'appel de l'INEI. Plusieurs réunions de discussion ont été organisées afin que chaque institution fasse des propositions de thématiques/questions qu'elle voudrait voir traitées dans le questionnaire. Différentes ONGs ont ainsi participé, dont celles liées : à la lutte anti-corruption (*ProEtica ; Transparencia*), à la défense des droits de l'homme (*Association Pro-Derechos Humanos*), à la transparence dans la gestion publique (*Ciudadanos al Dia*), au renforcement des capacités, la participation démocratique et la gouvernance locale (*Grupo Propuesta Ciudadana*), à la participation des pauvres dans la définition et mise en place de la politique sociale (*Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza*), aux problèmes affectant les jeunes (*Consejo Nacional de la Juventud*). Du côté des organismes publics, ont participé la *Defensoría del Pueblo* (chargée de la défense des droits des citoyens), la *Contraloría de la República* (assurant la transparence des appels d'offre et les contrats publics), la *Présidence du Conseil des Ministres* (PCM), le MEF pour qui la dimension « gouvernance » faisait l'objet d'engagements vis-à-vis des institutions de Bretton Woods (intégration dans la matrice des politiques). Enfin, des centres de recherche péruviens, des experts en sciences politiques (de l'Institut d'Etudes Péruviennes) et des fonctionnaires de la Banque mondiale ont également participé aux discussions.

Ces réunions de concertation ont débouché sur une version modifiée du questionnaire initial ayant l'aval de l'ensemble des participants. Ce dernier a été testé sur le terrain dans une enquête pilote. Après la formation de l'équipe d'enquêteurs (composée des dix meilleurs superviseurs nationaux), les leçons tirées de l'enquête pilote – qui a été réalisée dans dix départements choisis afin de prendre en compte la diversité linguistique du pays et divers degrés d'urbanisation – ont permis d'obtenir une version définitive du questionnaire et d'ajuster le dispositif d'enquête. De nouveaux manuels d'enquête des modules ont été élaborés. Une formation intensive et centralisée de l'ensemble des enquêteurs et des superviseurs a été organisée. Il convient de noter qu'entre le début du processus de concertation et la mise en place de l'enquête auprès de plus de 20.000 ménages, seulement six mois se sont écoulés.

<sup>7</sup> Voir à cet égard McMillan, Lobaton (2004).

### Encadré 3 : Le processus d'appropriation des modules au Pérou : une approche *bottom-up* (Suite)

Les avantages du processus « bottom-up » dans la mise en place des modules sont incontestables en assurant une véritable appropriation des résultats. La contrepartie est une plus grande difficulté d'harmonisation des questionnaires pour l'ensemble des pays andins. La comparabilité entre pays de la région est donc moindre qu'en Afrique. L'institutionnalisation de l'enquête et du processus permet d'assurer une continuité dans le suivi. Ainsi, comme dans le cas du Pérou, on peut disposer de séries temporelles d'indicateurs de gouvernance, démocratie, etc., qui peuvent être confrontés avec les politiques publiques menées dans ces domaines. Enfin, la réalisation de l'enquête étant inscrite dans le budget public, elle fait partie des opérations courantes de l'INEI et est intégrée au Plan Statistique National.

La soutenabilité de l'enquête s'appuie ainsi sur quatre piliers : un processus participatif dans sa mise en place, la diffusion des résultats et des données (bien public), l'institutionnalisation (coordonnée par l'INEI) et enfin la soutenabilité financière (enquête inscrite au budget public).

En aval, l'expérience montre que dans de nombreux cas, les indicateurs de gouvernance et de démocratie font l'objet d'une demande sociale plus forte que les indicateurs socio-économiques classiques, comme en atteste la forte réactivité du public et des médias lors des séances de restitution organisées dans les pays suivis (Madagascar, Mali, Pérou, etc.). De plus, en alimentant le débat public sur les politiques et les grandes questions de développement, ce type d'enquêtes constitue en lui-même un facteur de renforcement de la démocratie, de révélation des préférences citoyennes et finalement d'*empowerment* des populations « sans voix ».

### 3. QUELQUES EXEMPLES ILLUSTRATIFS DE RESULTATS OBTENUS

Après ces considérations méthodologiques, il convient d'apporter quelques éléments empiriques pour illustrer l'intérêt de la démarche. Quelques exemples sélectionnés ont été retenus parmi d'autres sur chacun des trois modules, sachant qu'une analyse plus détaillée peut-être trouvée dans le rapport régional de l'enquête (Razafindrakoto, Roubaud, 2005c pour l'Afrique ; Herrera, Roubaud, 2005 pour les pays andins), ainsi que dans chacun des rapports nationaux. La très haute comparabilité des données sur l'Afrique nous conduit à séparer les analyses par continent, en présentant successivement une sélection de résultats africains, puis latino-américains.

#### 3.1. Quelques résultats sur l'Afrique francophone

##### 3.1.1. La pauvreté subjective ou la prise en compte des différents facteurs influant sur la perception de la pauvreté

Le caractère multidimensionnel de la pauvreté est aujourd'hui unanimement reconnu. Sous l'impulsion notamment d'Amartya Sen, la définition de la pauvreté, initialement basée sur le seul critère monétaire, a été progressivement étendue pour intégrer différents concepts tels que la pénurie des capacités ou *capabilities* (opportunités d'accès à l'éducation et à la santé par exemple), la vulnérabilité, le sentiment d'exclusion, la dignité. Le module sur les *multiples dimensions de la pauvreté* de l'enquête 1-2-3 permet d'explorer le point de vue des individus, leur perception et leur appréciation de leur situation. On s'est intéressé à la notion de pauvreté subjective dont une des approches part du concept classique de satisfaction des besoins vitaux pour cerner la pauvreté<sup>8</sup>. Contrairement aux indicateurs habituellement utilisés qui fixent a priori des critères objectifs, on demande à la population de déterminer les besoins qu'ils considèrent vitaux et de s'exprimer sur leur niveau de satisfaction concernant ces derniers.

Si globalement le panier de besoins minimum (les sept premiers<sup>9</sup> sur 26 items proposés) pour assurer une vie décente sont les mêmes quel que soit le pays considéré, le classement de ces besoins et la part

<sup>8</sup> Pour plus de détails sur les différentes approches de la pauvreté et les liens entre elles, voir Razafindrakoto, Roubaud (2001)

<sup>9</sup> Parmi les sept figurent : pouvoir se soigner en cas de maladie, accès à l'eau, accès à l'électricité, disposer d'un logement décent, pouvoir prendre trois repas par jour, pouvoir envoyer les enfants à l'école, avoir un travail stable. Pour la suite, on ne retiendra que les six premiers sachant que l'on ne dispose pas d'information sur la satisfaction ou non du ménage en termes d'insertion de l'ensemble de ses membres sur le marché du travail.

de la population qui s'accorde sur leur importance varient selon les pays. Bamako et Ouagadougou se distinguent en particulier par la proportion très faible (moins de la moitié) des habitants estimant que l'accès à l'électricité est essentiel (graphique 1). Parallèlement, moins des deux tiers de la population à Bamako et Niamey considèrent que « pouvoir envoyer ses enfants à l'école » est indispensable. Le phénomène d'attrition des préférences ou auto-ajustement des aspirations, compte tenu de l'offre limitée dans les pays plus défavorisés, explique au moins en partie ces résultats. Bamako et Ouagadougou sont par exemple les capitales les moins bien loties en termes d'accès à l'électricité (seulement 40 % environ des ménages sont raccordés au réseau). Etant habitués à l'absence d'électricité dans leurs logements (et dans ceux de leurs voisins), une grande partie des habitants de ces villes n'en éprouve pas l'absolue nécessité.

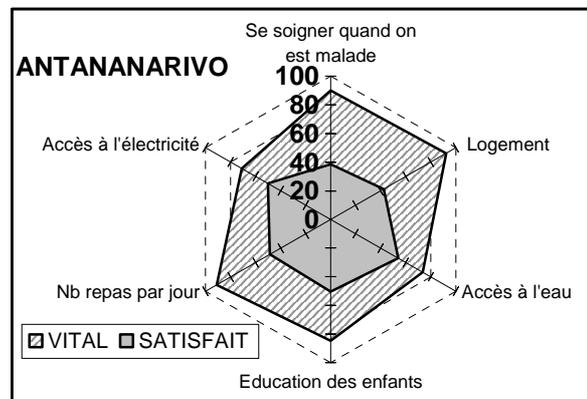
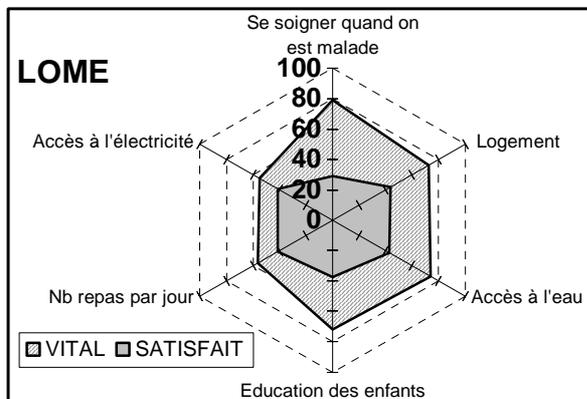
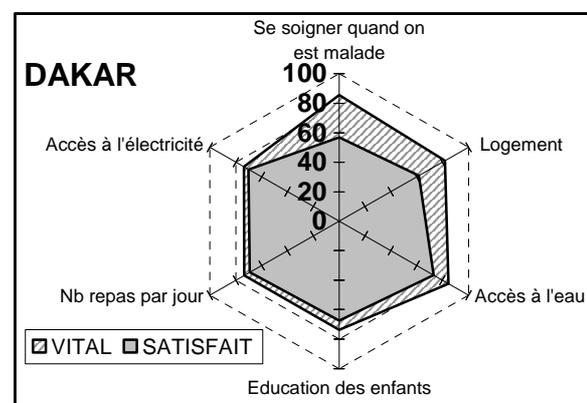
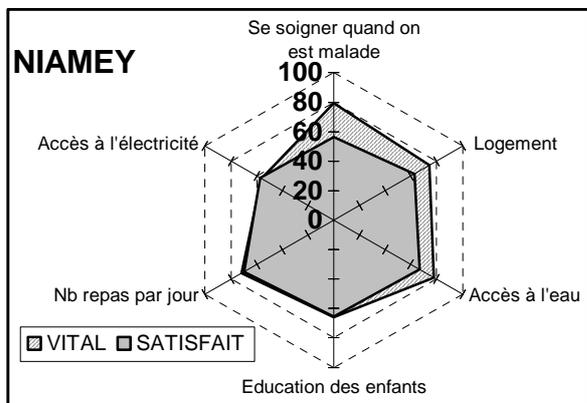
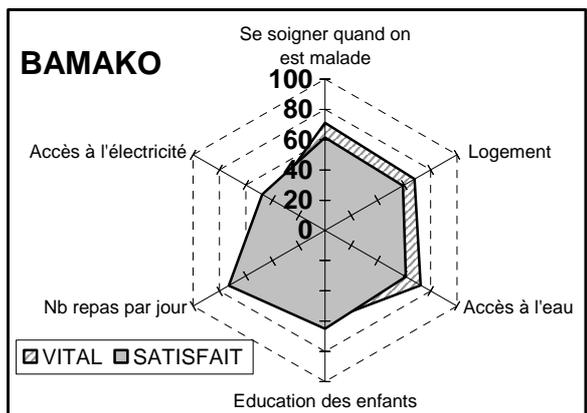
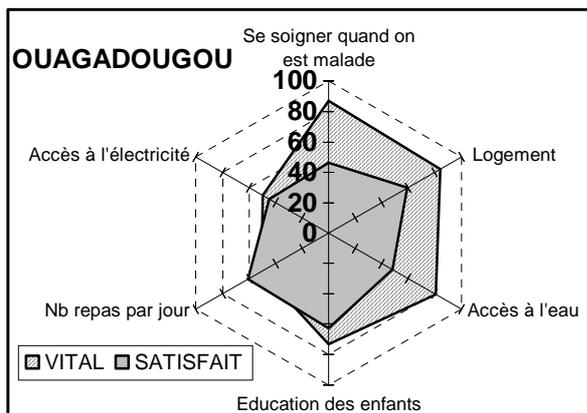
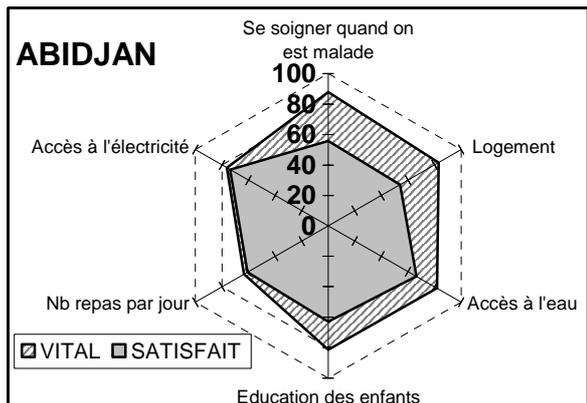
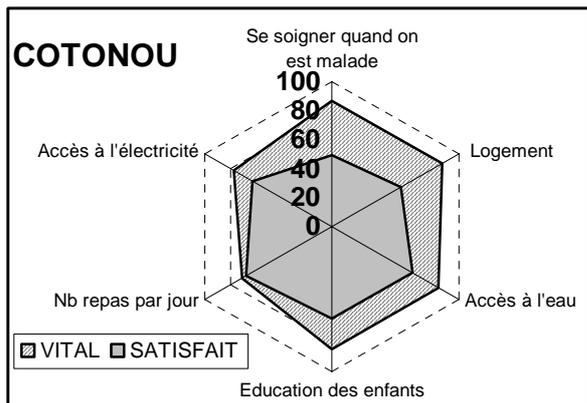
L'enquête permet de mettre en relation le niveau de satisfaction des individus avec le degré d'importance accordé à une forme de privation. En premier lieu, Lomé et Antananarivo se démarquent des autres agglomérations avec des niveaux de satisfaction globalement très faibles en particulier lorsqu'on les compare aux aspirations de la population (Graphique 2). Bamako et Niamey se distinguent en revanche par des écarts modérés entre les aspirations et la perception des conditions vécues par la population concernant les principaux besoins vitaux identifiés. Si les indices de satisfaction sont assez faibles (inférieurs à 60 % ou dépassant à peine ce seuil pour certains items), pour chacun des éléments correspondants, les niveaux s'approchent, sinon dépassent, les pourcentages de ceux qui les estiment indispensables.

De manière générale, l'insatisfaction concernant l'offre en matière de santé est frappante pour l'ensemble des métropoles sous revue. Les indices de satisfaction sont très faibles pour Lomé et Antananarivo comme nous l'avons déjà souligné plus haut (29 % et 39 %). Ils sont également inférieurs à 50 % pour Ouagadougou et Cotonou (avec respectivement 46 % et 49 %). Ils atteignent à peine 60 % pour les trois autres villes (56 % pour Abidjan, 57 % pour Dakar et 61 % pour Bamako). Ainsi, dans toutes les agglomérations, plus du tiers de la population n'est pas satisfait des services de santé existants.

Une autre approche plus globale de la pauvreté subjective consiste à s'intéresser à la perception générale du ménage quant à son bien-être (bien-être subjectif ou « *happiness* »). Les premières analyses sur ce sujet datent des années soixante-dix, avec notamment les travaux pionniers de Easterlin (1974). Ce thème est aujourd'hui au centre d'une nouvelle vague de recherche avec la jonction récente établie avec la notion de pauvreté, dorénavant considérée suivant son acception la plus large. Cette approche par le bien-être est toutefois rarement appliquée pour l'analyse des pays en développement. Elle apporte pourtant un éclairage original et novateur sur la manière dont les individus perçoivent leurs conditions de vie.

L'appréciation globale des ménages de leur bien-être varie de façon importante suivant les pays. La proportion de ceux qui déclarent « vivre difficilement » – donc qui peuvent donc être classés dans la catégorie des pauvres d'un point de vue subjectif – passe de 25 % (Bamako) à 57 % (Lomé). En fait, l'enquête montre une forte corrélation entre le degré de satisfaction concernant les besoins identifiés précédemment comme vitaux et la perception du bien-être subjectif (Graphique 3).

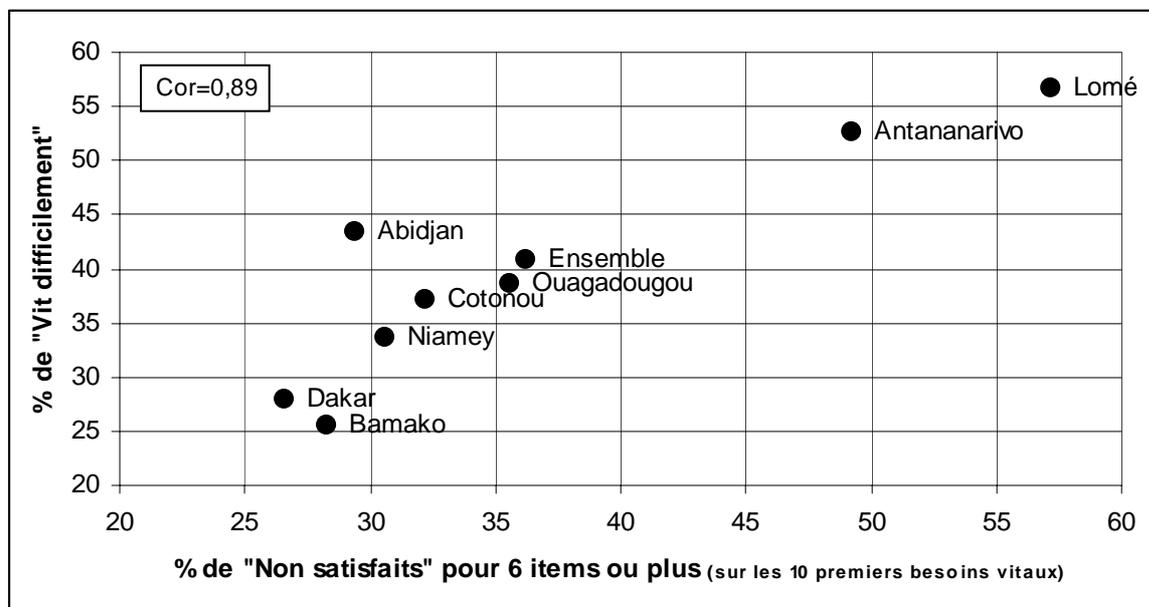
**Graphique 2 : Niveau de satisfaction relativement aux besoins considérés comme vitaux**



Sources : Enquêtes 1-2-3, module *Multiplés dimensions de la pauvreté*, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Le cas des Abidjanais constitue une exception à cet égard puisqu'ils se caractérisent par une perception assez négative de leur bien-être (44 % estimant qu'ils vivent difficilement), malgré un indice de satisfaction relativement élevé pour les besoins estimés essentiels (moins de 30 % expriment leur insatisfaction pour plus de six items<sup>10</sup> contre 36 % pour la moyenne des huit capitales ; 57 % pour Lomé et 49 % pour Antananarivo). Abidjan se classe ainsi en sixième position seulement si on considère le bien-être subjectif de la population, alors qu'il se situe en troisième position lorsqu'on considère le degré de satisfaction sur les besoins identifiés comme essentiels.

**Graphique 3 : Appréciation du bien-être et niveau de satisfaction des besoins vitaux**



Sources : Enquêtes 1-2-3, module *Multiplés dimensions de la pauvreté*, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Ces différents résultats plaident en faveur du recours à différentes approches, et notamment celles subjectives qui considèrent les points de vue de la population, pour analyser la pauvreté. Différents facteurs peuvent influencer sur la perception des individus de leurs conditions de vie. Ces divers éléments constitutifs du bien-être ne sont pas forcément pris en compte lorsqu'on se limite à une seule approche, ou uniquement à celles qui sont les plus classiques et les plus normatives.

### 3.1.2. Des indicateurs qui permettent le suivi de la gouvernance

Parmi les résultats analytiques obtenus à partir des données du module sur la gouvernance, nous retiendrons ici essentiellement ceux portant sur la corruption. Ce phénomène est notamment considéré comme l'un des principaux maux entravant l'efficacité de l'administration, et il fait l'objet de différents types de mesures dans le cadre des réformes des services publics. Dans l'ensemble et quelle que soit la métropole, une très large majorité (plus de 90 %) de la population est convaincue que la corruption constitue un problème majeur. Ils sont relativement moins nombreux à souligner l'impact nocif de la politisation de l'administration (85 %), l'absentéisme (78 %) ou l'incompétence des fonctionnaires (69 %).

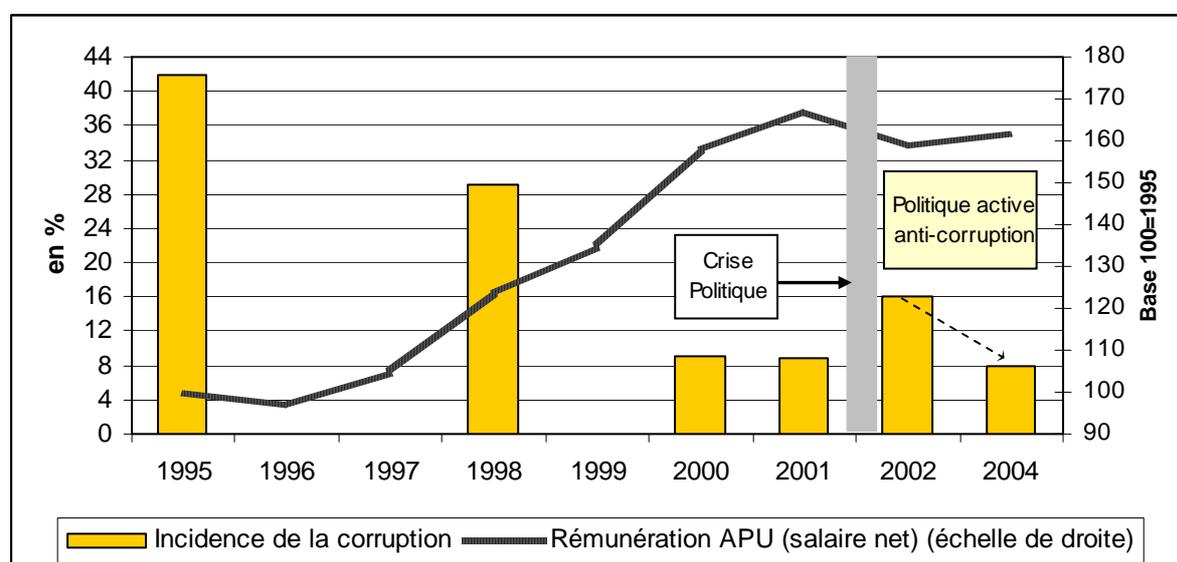
*L'amélioration de la rémunération des fonctionnaires et une politique anti-corruption active réduisent la corruption*

Pour le cas de la capitale malgache, la disponibilité d'une série sur une longue période (sur près de dix années), permet le suivi de l'évolution de la corruption et une première évaluation de l'impact des politiques publiques en la matière (Graphique 4). En premier lieu, les résultats montrent une

<sup>10</sup> Pour mesurer globalement le sentiment d'insatisfaction, on a considéré comme seuil le fait de se déclarer insatisfait pour six items ou plus (cumul d'au moins six besoins non satisfaits) parmi les dix premiers classés par la population comme les plus essentiels.

diminution nette et continue de l'incidence de la petite corruption de 1995 à 2001 (de 42 % à 10 %). Ces chiffres se fondent sur un indicateur objectif : le pourcentage d'individus victimes de la corruption au cours de l'année précédant l'enquête. Le constat empirique met en lumière une forte corrélation négative entre le niveau de la corruption et la rémunération des agents de l'Etat – qui s'est accru de 50 % en termes réels sur la période 1995-2001 (Razafindrakoto, Roubaud, 2003b). Même si cette relation ne peut être testée formellement – la série n'étant pas suffisamment longue –, et que d'autres facteurs ont pu également jouer sur le niveau de la corruption (comme l'inflation, la stabilité politique, etc.), elle vient corroborer la présomption selon laquelle la performance de l'administration dépend positivement des rémunérations des fonctionnaires. A titre d'illustration, on a pu constater que la pluri-activité a également diminué sur la même période. Ce résultat apporte des éléments au débat théorique controversé sur l'influence du niveau des salaires des fonctionnaires sur la corruption. Il va à l'encontre des résultats obtenus à partir d'analyses en coupe transversale sur plusieurs pays qui ne révèlent en général aucun lien significatif entre la perception de la corruption et le salaire des fonctionnaires. Si elle se confirme sur de plus larges échantillons, cette corrélation aurait des implications majeures sur la réforme des services publics dans les PED. Ce constat peut notamment expliquer en partie l'échec quasi-systématique de la première génération des réformes de la fonction publique qui s'est caractérisée par des coupes sévères dans les salaires des agents de l'Etat.

**Graphique 4 : Salaire des fonctionnaires et incidence de la corruption à Madagascar 1995-2004**



Sources : Razafindrakoto, Roubaud (2003b) et *Enquêtes 1-2-3, 1995-2004*, MADIO, DIAL/INSTAT, nos propres calculs.

Note : le "module" corruption n'a pas été inclus dans l'enquête en 1996, 1997 et 1999. Pour la corruption, il s'agit d'un indicateur objectif (% de la population touché par la corruption au cours de l'année).

Le second point qui mérite d'être relevé porte sur la période après la crise politique de 2001-2002 à Madagascar et atteste que des politiques actives permettent de réduire substantiellement l'incidence de la corruption. En effet, le niveau de la corruption est remonté en 2002 suite aux troubles politiques et à la dégradation de la situation économique. Avec l'avènement du nouveau pouvoir, les autorités ont mis l'accent sur la transparence. Le Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption (CSLCC) a été créé en 2003 pour initier une sensibilisation et mettre en œuvre des stratégies spécifiques. Un Bureau Indépendant ANti-CORruption (BIANCO) a été mis en place en 2004 pour le suivi et l'application de mesures concrètes. L'impact positif de ces initiatives est déjà perceptible. Selon l'avis de la population, la situation s'est clairement améliorée en termes de corruption (le solde d'opinion favorable est de +49 points en 2004 contre +39 en 2003 pour la petite corruption ; +50 en 2004 contre +36 en 2003 pour la grande corruption). Cette perception des Tananariviens est corroborée par l'analyse des indicateurs objectifs. En effet, l'incidence de la corruption est passée de 16 % en 2003 à 8 % en 2004. Le poids de la corruption dans le budget des ménages a également diminué. Le montant total de la corruption ne représente plus que 1,2 % du revenu annuel des ménages en 2004 (contre 3,3 % en 2003).

## *Peut-on croire l'opinion des experts sur la corruption ?*

Les indicateurs de corruption, et plus largement de gouvernance, sont pour la plupart construits à partir de l'appréciation d'experts. Lorsqu'on confronte le point de vue et le vécu de la population avec l'avis des experts en mobilisant l'*enquête miroir* (voir plus haut), le constat est celui d'une surestimation systématique des experts du niveau de la corruption subie par les citoyens (Razafindrakoto, Roubaud, 2005d). Alors qu'en moyenne 13 % de la population des huit métropoles déclare avoir été directement victime d'actes de corruption au cours de l'année écoulée<sup>11</sup>, les experts estiment ce taux à 54 %. Parallèlement, à peine 5 % des citoyens considèrent que recevoir un pot-de-vin dans l'exercice de ses fonctions est un comportement acceptable (Graphique 5). Selon les experts, cette proportion serait de 32 %. Dans l'ensemble, les experts ont une vision beaucoup plus négative de la réalité que la population.

Cette surestimation massive des niveaux réels de corruption constituerait un moindre mal si elle était uniforme. Les fortes discordances concernant le classement relatif des pays montre que c'est loin d'être le cas. Ainsi par exemple, l'image relativement positive dont bénéficie le Burkina Faso (*le pays des hommes intègres*) aux yeux des experts – avec la plus faible incidence de la petite corruption d'après l'*enquête-miroir* et le pourcentage le moins élevé d'experts considérant que la corruption est un problème majeur – ne se justifie pas si on se réfère à la perception mais aussi aux expériences effectives de la population. A l'inverse le Togo, dont le niveau de corruption au quotidien est significativement plus faible que la moyenne régionale, est classé au plus mauvais rang par les experts.

En fait, il n'y a pas de corrélation entre les deux variables mesurant le taux de corruption (l'une estimée par les experts et l'autre issue des enquêtes auprès de la population) : le coefficient de corrélation, bien que non significatif, est même négatif (-0,19). En revanche, les résultats de l'*enquête-miroir* sont bien corrélés avec les indicateurs publiés dans les bases de données internationales. Ainsi, la corrélation entre l'incidence de la corruption tirée de l'*enquête-miroir* et l'indicateur de « contrôle de la corruption », construit par Kaufmann, Kraay et Zoido-Lobaton (KKZ) pour 2002, est de -0,52, ce qui correspond à un lien positif, cet indicateur étant décroissant à mesure que la corruption augmente<sup>12</sup>. Réciproquement, la corrélation entre le taux réel de corruption et l'indicateur KKZ est de 0,48 (donc dans le mauvais sens) mais non significatif.

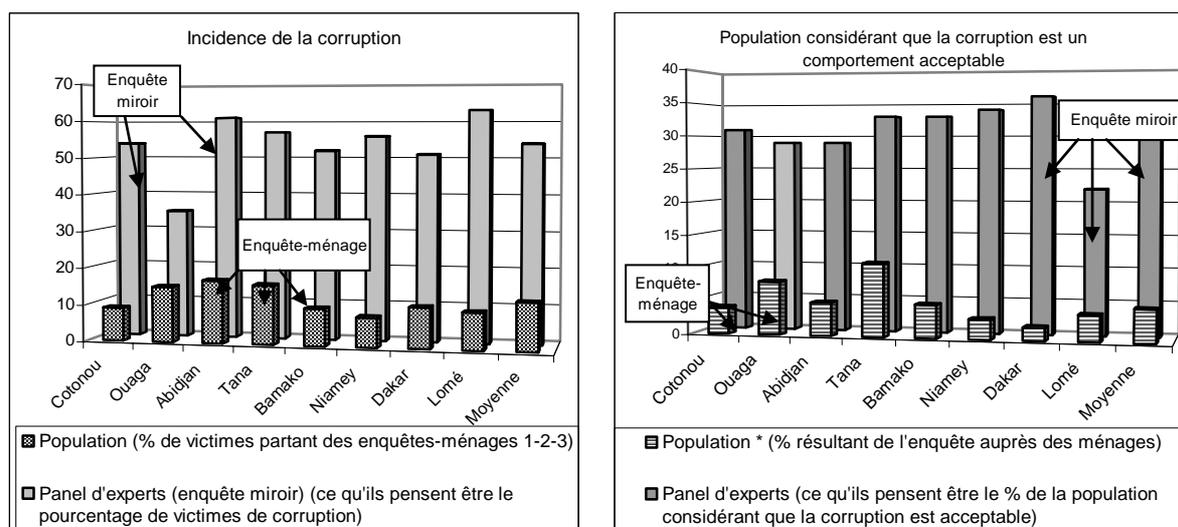
Ces constats conduisent à s'interroger sur la fiabilité des enquêtes auprès des experts pourtant largement utilisées par les bailleurs de fonds, notamment pour allouer l'aide publique au développement. Ce résultat, il est vrai, est circonscrit à la petite corruption et aux huit pays sous revue. On peut d'ailleurs raisonnablement supposer que c'est justement dans ces pays pauvres en information que les indices de perception sont les plus éloignés de la réalité. Toutefois, la question se pose clairement quant au contenu de ce que mesure vraiment les indicateurs de perception issus de ces enquêtes. Nos résultats n'invalident en rien la pertinence de ce type d'indicateurs sachant qu'ils reflètent une perception assez commune du phénomène de la corruption, même si elle ne correspond pas à la réalité. Mais il convient de les coupler à une nouvelle génération d'indicateurs basés sur des mesures objectives afin d'apprécier les phénomènes corruptifs dans toute leur complexité.

---

<sup>11</sup> Pour une analyse détaillée du profil des victimes de la corruption, voir Razafindrakoto, Roubaud (2004a).

<sup>12</sup> Le calcul du coefficient de Spearman qui porte sur les rangs donne des résultats similaires : 0,02 entre les données de l'*enquête miroir* et celles issues de l'enquête auprès de la population ; -0,50 entre les résultats de l'*enquête miroir* et l'indicateur de la base de Kaufmann et alii (2005).

**Graphique 5 : Ecart entre l'incidence réelle de la petite corruption et la perception des experts en Afrique francophone**



Sources : *Enquêtes 1-2-3*, module *Gouvernance*, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, (35 594 personnes enquêtées; 4 500 dans chaque pays en moyenne); *Enquête Miroir* (246 experts enquêtés ; 30 dans chaque pays en moyenne) ; nos propres calculs.

*Créer de larges coalitions pour la réforme de l'administration : un consensus massif pour un système d'incitation/sanction*

Pour remédier aux dysfonctionnements structurels de l'administration publique, les réformes se succèdent sans beaucoup de résultats. Pourtant le message adressé par la population afin d'améliorer l'offre de services publics est à la fois clair et largement partagé. Les réformes devraient agir sur deux fronts simultanément et comprendre deux types de mesures : des mesures pour accroître la productivité des agents de l'Etat ; d'autres portant sur l'augmentation du nombre de fonctionnaires pour permettre une meilleure couverture des besoins.

En premier lieu, un véritable consensus se dégage en faveur de l'instauration d'un système d'incitation/sanction (Tableau 12). Une moyenne de 93 % des habitants de chaque métropole est favorable à la mise en place d'un système de rémunération lié au mérite et à la performance. Ils vont même plus loin en matière de mesures coercitives puisque 82 % demandent à ce que les fonctionnaires défaillants soient sanctionnés, sans exclure la possibilité de licenciement en cas de faute grave. Enfin, promouvoir la décentralisation pour rapprocher l'administration du contribuable est également plébiscité par plus de quatre personnes sur cinq (82 %). Rappelons que la décentralisation ne joue pas seulement sur la gouvernance administrative mais peut également posséder des vertus politiques, en matière de démocratie locale.

Ce consensus prévaut dans toutes les villes. Quelques spécificités locales se font jour à la marge. A Dakar, chacune des trois mesures est plébiscitée, avec un taux d'approbation de plus de neuf Dakarais sur dix. Ils sont même 98 % à approuver le principe du salaire au mérite. Si dans l'ensemble, la promotion du principe méritocratique jouit d'un appui général, la volonté de voir appliquer des sanctions rigoureuses (licenciement) en cas de contravention est moins uniforme. C'est d'ailleurs dans les pays où les régimes sont les plus autoritaires (le Togo et dans une moindre mesure le Burkina Faso) que les doutes sont les plus marqués. Les citoyens de ces pays ont peut-être peur de voir un principe considéré comme juste dévoyé en pratique de sa nature originelle par une utilisation abusive et peut-être politique.

Le soutien à la décentralisation est aussi variable d'un pays à l'autre. Paradoxalement, c'est au Niger et surtout au Mali, où le processus est l'un des plus avancés, que le soutien est le plus faible. Tout se passe comme si la demande de décentralisation était partout très forte, mais que dans les pays où, après un début d'application, ses effets négatifs ont commencé à se faire jour, le soutien à ce type de réforme devenait plus circonspect (tout en restant largement positif).

**Tableau 12 : Des mesures pour une meilleure efficacité de l'administration par pays**

% Pense que les mesures suivantes sont susceptibles d'améliorer la qualité/ efficacité des services publics	Afrique de l'Ouest							Mada	Ensemble
	Cotonou	Ouaga- dougou	Abidjan	Bamako	Niamey	Dakar	Lomé	Antana- narivo	
1.- Lier le salaire au mérite	85,0	91,6	96,2	89,5	94,0	98,2	95,7	92,5	<b>92,9</b>
2.- Licencier les fonctionnaires défaillants	83,7	74,6	82,6	84,5	82,5	93,0	68,9	87,7	<b>82,2</b>
3.- Promouvoir la décentralisation	87,6	78,3	96,7	67,7	64,4	90,5	87,6	80,8	<b>81,8</b>

Sources : *Enquêtes 1-2-3*, module *Gouvernance*, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Si ces réformes n'ont rien d'original, ce qui mérite d'être retenu ici est l'adhésion massive de toutes les couches sociales à leurs principes (Tableau 13). 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 » 80 % revendiquent l'application de sanctions sévères allant jusqu'à la mise à pied pour les fonctionnaires indélicats (contre 82 % pour l'ensemble de la population), tandis que 89 % se déclarent favorables à lier le salaire au mérite (contre 93 %). C'est à peine si les catégories de fonctionnaires, a priori les plus rétives à ce type de réformes, ou celles qui auraient le plus à perdre (syndiqués, les plus âgés ou les moins qualifiés), se montrent moins convaincues du bien-fondé de ces mesures.

Ces résultats montrent que les fonctionnaires, que l'on soupçonne souvent de refuser le changement, en s'arqueboutant à 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 13 : Des mesures pour une meilleure efficacité de l'administration suivant le revenu**

Pense que les mesures suivantes sont susceptibles d'améliorer la qualité/efficacité des services publics	Total	Fonctionnaires	Quartiles de revenus par tête			
			1 <sup>er</sup> quartile	2 <sup>ème</sup> quartile	3 <sup>ème</sup> quartile	4 <sup>ème</sup> quartile
1.- Lier le salaire au mérite/performance	<b>92,9</b>	89,2	93,1	92,5	93,1	92,8
2.- Sanctionner/licencier les fonctionnaires défaillants	<b>82,2</b>	80,4	81,2	82,3	82,1	83,1
3.- Promouvoir la décentralisation	<b>81,8</b>	87,3	81,6	80,7	80,4	84,6

Sources : *Enquêtes 1-2-3*, module *Gouvernance*, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

### 3.1.3. La démocratie : une évaluation de son fonctionnement et des aspirations de la population

Le module sur la démocratie des *enquêtes 1-2-3* apporte un éclairage très utile pour la consolidation du processus engagé dans de nombreux pays du continent au tournant des années quatre-vingt-dix. En particulier, les résultats mettent en exergue l'adhésion massive des citoyens africains aux principes démocratiques, tout spécialement les plus pauvres, contrairement aux idées reçues et malgré des lacunes profondes et variables suivant les pays dans le respect de certains droits civils et politiques – liberté d'expression, transparence électorale et surtout égalité devant la loi.

*Une adhésion citoyenne massive à la démocratie, des riches comme des pauvres*

Quand on les interroge sur leur degré d'adhésion à la démocratie, en moyenne 87 % des citoyens de chaque métropole se prononcent pour ce type de régime politique. Près de la moitié (49 %) se déclarent « *très favorable à la démocratie* », tandis que 38 % sont « *plutôt favorables à la démocratie* ». Il reste donc moins de 15 % pour émettre un avis négatif sur la démocratie. Ce résultat global reste valide à l'échelle de chaque pays. Le cas du Togo, qui se place aux avants-postes, mérite d'être mis en exergue du fait de la situation politique en vigueur dans ce pays. Les Loméens sont les plus nombreux à exprimer une soif sans réserve de démocratie, plus de 63 % d'entre eux s'affichant même « *très favorables à la démocratie* ».

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 (Tableau 14). Outre la démocratie, trois autres types de régimes ont été proposés à l'appréciation de la population : ils ont tous été rejetés largement. La population se montre fondamentalement opposée à toute forme de régime autoritaire, qu'il soit dirigé par un « homme fort » ou par l'armée. Moins de quatre adultes sur cinq jugent ces régimes de façon positive (18 % pour l'hypothèse d'un « homme fort », 14 % pour un régime militaire). Les habitants des différentes métropoles ne veulent pas non plus que ce soient des experts, plutôt qu'un gouvernement démocratiquement élu, qui décident de ce qui est bon pour le pays. Bien que 35 % soient prêts à accepter une telle mise sous tutelle, ce choix se situe très loin derrière la démocratie qui recueille plus de 86 % des suffrages.

**Tableau 14 : Appréciation des différentes formes de régimes politiques et pauvreté monétaire**

	Total	Quartiles de revenus par tête			
		1 <sup>er</sup> quartile	2 <sup>ème</sup> quartile	3 <sup>ème</sup> quartile	4 <sup>ème</sup> quartile
<b>Jugement sur les différents régimes politiques :</b>					
A. Avoir à sa tête un homme fort	18,2	19,6	18,9	18,0	16,3
B. L'armée dirige le pays	14,4	13,7	15,6	15,2	12,3
C. Les experts qui décident ce qui est bon pour le pays	34,7	35,6	33,9	35,8	33,2
D. Avoir un système politique démocratique	86,2	87,5	85,7	86,3	87,2
<b>Les faiblesses de la démocratie :</b>					
A. En démocratie, l'économie fonctionne mal	31,3	32,9	32,5	31,2	28,3
B. Les démocraties ne savent pas maintenir l'ordre	34,3	35,2	35,4	34,5	32,1
C. Les démocraties ont du mal à prendre des décisions	47,2	47,0	47,9	47,3	47,1
D. La démocratie c'est mieux que les autres formes de gouvernement	80,9	81,3	80,1	80,0	82,4

Sources : *Enquêtes 1-2-3, Module Démocratie, 2001/2003*, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Cet appui massif à la démocratie ne signifie pas que la population en ait une vision angélique. Les citoyens lui reconnaissent aussi un certain nombre de défauts. Ainsi, 31 % d'entre eux affirment qu'en démocratie le système économique fonctionne mal. Plus d'un tiers pense que les démocraties rencontrent des difficultés à maintenir l'ordre. Enfin, près de la moitié reconnaît que la démocratie a du mal à prendre des décisions, à cause des conflits d'intérêt qui peuvent émerger entre différentes catégories sociales ou groupes de pression, sans que ceux-ci puissent être tranchés de manière autoritaire. Mais au bout du compte, ces faiblesses sont secondaires, en comparaison des avantages qu'elle peut apporter. Quatre personnes sur cinq sont convaincues que tout bien pesé, en regard d'autres types de régimes politiques, donc dans une perspective comparative, la démocratie – entendue comme un processus politique de désignation des dirigeants par les urnes – est le meilleur système de gouvernement.

Ces réserves à l'égard du régime démocratique sont très légèrement plus répandues chez les plus démunis. Respectivement 20 % et 14 % des personnes appartenant au 1<sup>er</sup> quartile ne seraient pas opposés à ce que l'armée ou un homme fort prennent le pouvoir, contre 16 % et 12 % pour le quartile le plus riche. 35 % des plus pauvres pensent que la démocratie ne permet pas de maintenir l'ordre, alors qu'ils sont 32 % parmi les plus riches. Mais les écarts sont peu marqués, statistiquement non significatifs, et les plus pauvres, comme les autres, préfèrent massivement la démocratie, malgré ses inconvénients. Ils sont même légèrement plus nombreux que la moyenne (88 % *versus* 86 %) à préférer un régime démocratique. Cette adhésion des plus démunis aux processus de démocratisation est confirmée par des analyses approfondies recourant notamment à des méthodes économétriques (Razafindrakoto, Roubaud, 2003c, 2004b et 2005a). 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.

#### *La démocratie un concept occidental ?*

Que se cache-t-il derrière le mot « 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 citoyens de la région. Pour ce faire, un certain nombre d'attributs traditionnellement associés

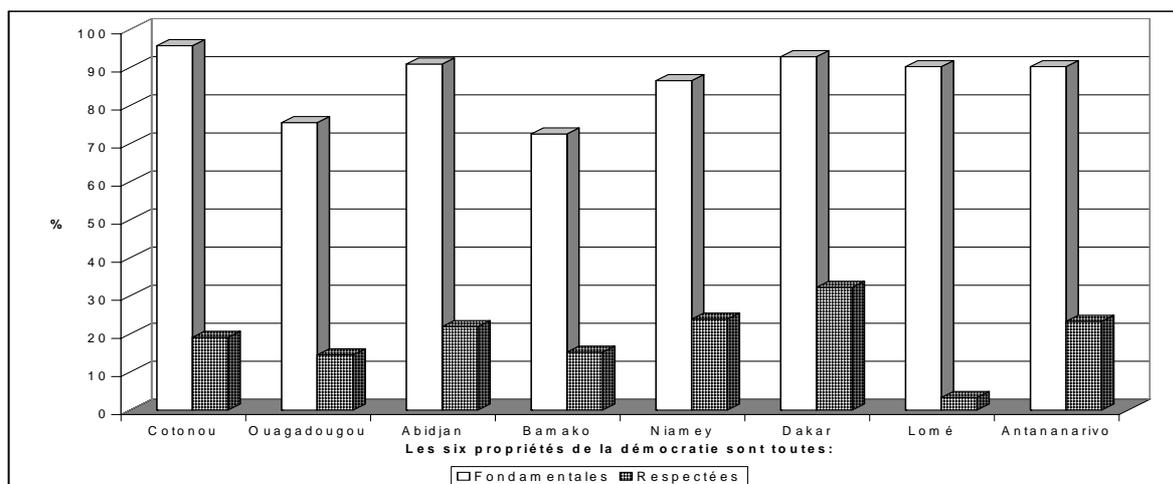
à la démocratie ont été proposés aux enquêtés en leur demandant s'ils les considéraient consubstantiels à cette notion.

Le résultat est sans équivoque : l'idée que se font les populations de la région 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, en Afrique comme au Nord. Des six caractéristiques retenues, toutes sont considérées essentielles par environ de 95 % des citoyens. Selon eux, par essence une démocratie se doit d'assurer l'organisation « *d'élections libres et transparentes* », « *la liberté d'expression et de la presse* » et « *la liberté politique (choix de son parti)* », mais également « *l'égalité devant la loi* », « *la liberté de culte* » et « *la liberté de voyager* ». Si on agrège l'ensemble des six caractéristiques, 86 % de la population considèrent qu'elles sont toutes essentielles pour la démocratie. Ce consensus sur la définition de la démocratie est vérifié dans toutes les agglomérations, quel que soit le niveau de vie des catégories considérées (pauvres ou riches). Partout et pour tous les quartiles de revenu par tête, plus de 90 % de la population considèrent que chacune des six propriétés est fondamentale pour la démocratie.

### *Une évaluation de l'ampleur de l'effort à fournir pour consolider la démocratie*

La mise en relation du caractère plus ou moins fondamental de chacune des six propriétés sélectionnées et de leur respect fournit un aperçu des principales faiblesses du fonctionnement démocratique dans chaque pays. Une première manière de synthétiser cette information est de comparer la proportion de ceux qui les considèrent toutes essentielles avec la proportion de ceux qui les jugent toutes respectées (Graphique 6). C'est évidemment au Togo que le ratio est le plus faible, alors qu'il est maximum au Sénégal, les autres pays se différenciant assez peu sur ce plan.

**Graphique 6 : Le respect des principes fondamentaux de la démocratie par pays**



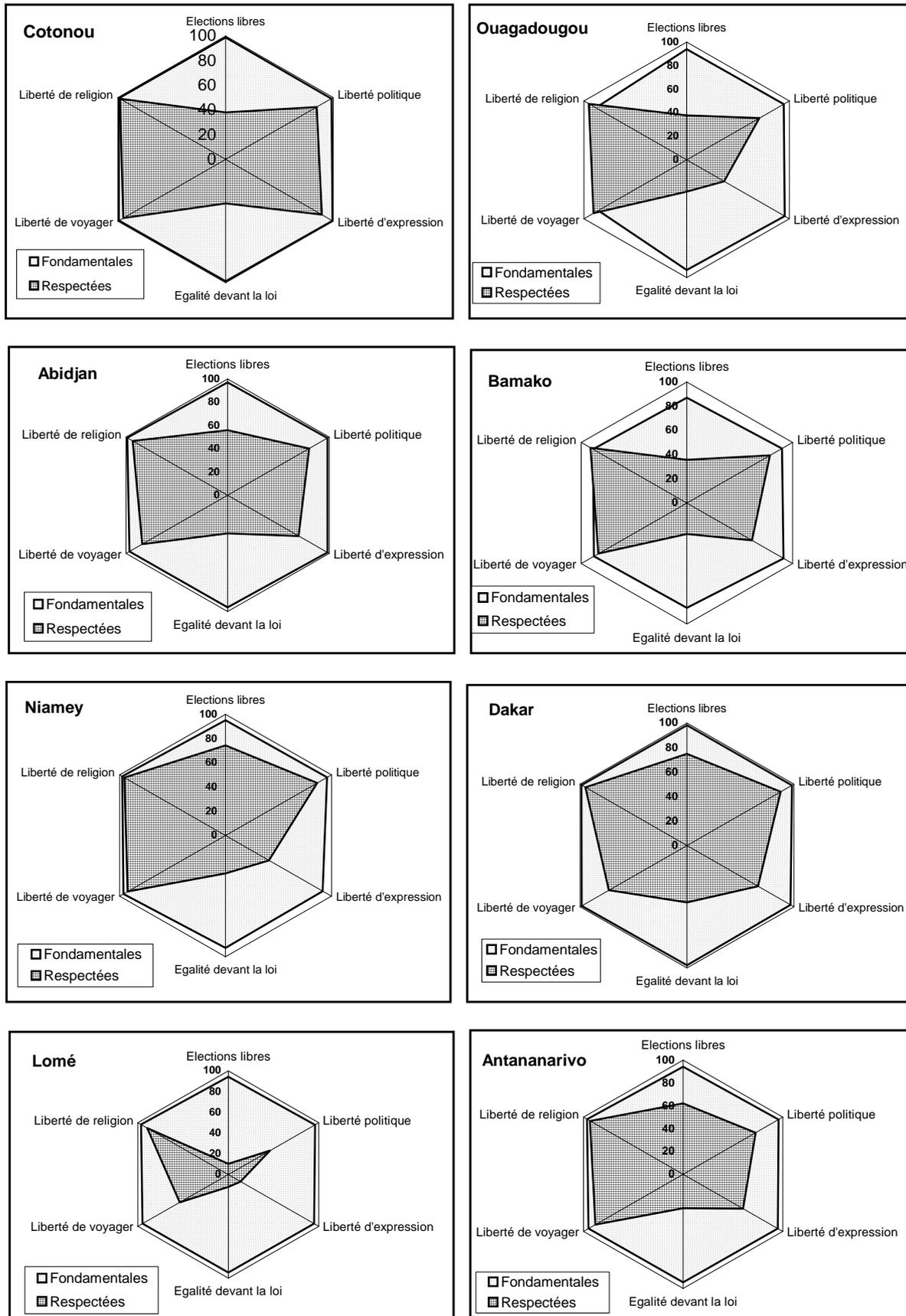
Sources : Enquêtes 1-2-3, modules *Démocratie*, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Pour mieux mesurer et visualiser l'écart entre les aspirations de la population et la manière dont les six caractéristiques essentielles de la démocratie sont respectées, une autre option consiste à reporter sur le même graphique et à comparer deux hexagones (Graphique 7)<sup>13</sup> : celui qui mesure le pourcentage de la population considérant comme fondamentale chacune des six propriétés de la démocratie (la surface de cet hexagone constitue l'« espace des aspirations » ou de la demande) et celui qui reprend pour chacune des six dimensions les pourcentages de la population estimant qu'elles sont respectées dans le pays (la surface de cet hexagone pourrait être désignée comme l'« espace effectif de la démocratie » ou de respect de la démocratie). On retrouve ici les mêmes constats que précédemment avec le Togo qui se trouve dans une situation critique sur le front démocratique, et se démarque très fortement de tous les autres pays. A contrario, le Sénégal apparaît comme le plus performant en matière de libertés démocratiques, même si celles-ci sont loin d'être parfaitement respectées. On mesure ainsi l'ampleur

<sup>13</sup> On adopte ici une approche identique à celle appliquée précédemment pour mesurer la pauvreté subjective et qui consiste à mettre en parallèle le degré d'importance d'un besoin et le niveau de satisfaction des ménages.

du chemin qui reste à parcourir pour les différents pays pour consolider la démocratie tout en ouvrant des pistes de réformes à entreprendre.

**Graphique 7 : Perception du fonctionnement de la démocratie relativement aux aspirations**



Sources : Enquêtes 1-2-3, modules *Démocratie*, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

En scrutant l'état de l'opinion sur un large spectre de sujets de société, l'enquête permet de mettre en évidence l'état des tensions qui pourraient menacer l'équilibre social et politique du pays. Le cas de la Côte d'Ivoire et du Togo est emblématique à cet égard. Pour ce dernier, l'insatisfaction de la population est criante dans tous les domaines (Tableau 15). Que ce soit sur le front de la gouvernance ou pire encore sur celui de la démocratie, Lomé se classe en dernière position, et de très loin. Le Togo apparaît comme un point aberrant dans la région, expliquant la soif de changement politique des Loméens. Pour la Côte d'Ivoire, le bilan est plus paradoxal (Roubaud, 2003c). A première vue, les Abidjanais ne se montrent pas spécialement pessimistes quant à la manière dont ils sont gouvernés. Au contraire même, sur certains points, Abidjan se place aux premiers rangs de la « bonne gouvernance » (volonté de réforme des autorités, prise en compte des aspirations de la population, évolution de la corruption).

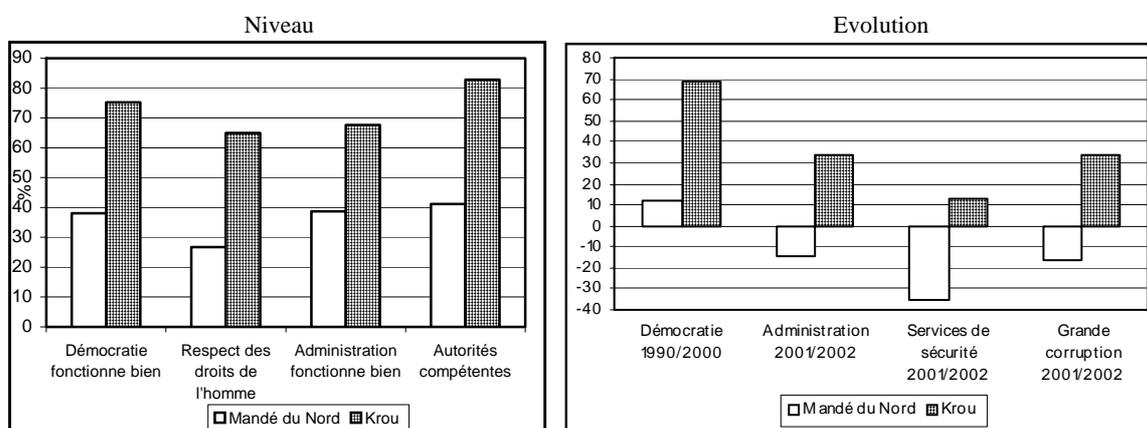
**Tableau 15 : Perception des principaux problèmes dans l'administration par pays**

%	Abidjan	Cotonou	Ouaga-dougou	Bamako	Niamey	Dakar	Antananarivo	Lomé
<b>La démocratie fonctionne bien</b>	<b>57,4</b>	70,5	45,8	55,8	<b>47,9</b>	77,4	72,7	<b>9,8</b>
<b>L'administration fonctionne bien</b>	<b>53,0</b>	46,4	52,0	52,2	53,9	61,0	71,8	<b>20,1</b>
<b>Les autorités ont une réelle volonté de réformes</b>	<b>75,3</b>	39,0	44,1	47,8	54,3	-	90,5	<b>11,7</b>
<b>Les politiques tiennent compte des aspirations de la population</b>	<b>51,9</b>	18,4	26,7	33,1	33,7	39,8	72,1	<b>6,5</b>
<b>EVOLUTION (solde d'opinion)</b>								
<b>Le fonctionnement de la démocratie s'est amélioré depuis 1990</b>	<b>+39 pts</b>	+17 pts	+44 pts	+22 pts	+24 pts	+69 pts	+51 pts	<b>-59 pts</b>
<b>Le fonctionnement de l'administration s'est amélioré depuis 2001</b>	<b>+10 pts</b>	-8 pts	-3 pts	+8 pts	+2 pts	+30 pts	+55 pts	<b>-38 pts</b>
<b>La corruption est en hausse depuis 2001</b>	<b>+6 pts</b>	-64 pts	-59 pts	-28 pts	-45 pts	-	+36 pts	<b>-28 pts</b>

Sources : Enquêtes 1-2-3, module Gouvernance, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Cependant, à y regarder de plus près, le diagnostic est beaucoup plus inquiétant. En effet, lorsqu'on désagrège les résultats suivant la ligne de partage ethnique ou religieuse mise en avant dans les discours politiques les plus extrémistes, entre les « gens du Nord » et ceux du Sud, la fracture trouve bien une traduction populaire à Abidjan (Graphique 8). Les « gens du Nord » font montre d'une grande méfiance à l'égard des institutions officielles et des autorités nationales. Ils sont de plus persuadés que l'évolution de la situation va en se dégradant, malgré l'apaisement officiel du conflit. L'enquête met clairement en évidence une population profondément divisée, où l'entrée ethnique apparaît comme le critère essentiel de la polarisation de l'opinion publique. Le concept d'*ivoirité* a réussi à prendre corps au niveau du citoyen ordinaire, en conduisant à une fracture interne du corps social qui recoupe des lignes d'opposition fondées sur des crispations identitaires.

**Graphique 8 : Indices de satisfaction dans l'administration et la démocratie par groupe ethnique**



Sources : Enquêtes 1-2-3 2002, module Démocratie, INS, Côte d'Ivoire, nos propres calculs. Evolution : solde d'opinion. Krou : groupe ethnique du Président Gbagbo. Mandé du Nord : groupe ethnique originaire du Nord de la Côte d'Ivoire.

Dans les deux cas de figure, l'enquête constitue un puissant instrument pour éclairer les politiques : d'une part, pour mieux comprendre la nature des conflits qui se jouent à la base, au-delà de la voix des acteurs « émergés » (chefs de guerre, hommes politiques, médias, etc.) ; d'autre part et partant, en offrant la possibilité de suivre en temps réel l'évolution de la situation. En servant « d'indicateurs d'alerte précoce », on se donne les moyens d'intervenir avant que les tensions ne dégèrent en conflit ouvert.

### **3.2. Quelques résultats sur les pays andins**

#### **3.2.1. Les questions de gouvernance au centre des principaux problèmes du pays andins**

La question ouverte sur les principaux problèmes du pays vient confirmer le résultat obtenu en Afrique dans le cadre plus restreint d'une question fermée. Ainsi, le problème de gouvernance est considéré comme l'un des trois principaux problèmes du pays dans les trois pays andins (Tableau 16). Certes, le « *manque d'emplois* » et la « *pauvreté* » sont largement incriminés, mais la « *corruption* » et le « *manque de crédibilité du gouvernement* » apparaissent également au premier chef. Dans le cas du Pérou où l'on dispose d'un recul de trois ans, le manque de volonté pour combattre la corruption, et de façon plus générale, la multiplication des promesses non satisfaites, ont accru de façon significative le pourcentage de ceux qui pensent que le « *manque de crédibilité du gouvernement* » et le « *manque de transparence du gouvernement* » sont les problèmes les plus importants (de 4 % en 2002 à 9 % en 2003-2004). Ces deux griefs, si on les regroupe ensemble, se classent devant la « *corruption* » en tant que problèmes majeurs du pays. En Equateur, la question de la corruption est encore plus gravement ressentie qu'au Pérou. Elle est citée par deux tiers des citoyens comme un problème grave (contre 17 % au Pérou), quasiment à parité avec le « *manque d'emploi* » et devant la « *pauvreté* ». Finalement, dans les deux pays andins, la thématique générale de la gouvernance (corruption, crédibilité et transparence du gouvernement) prend la première place parmi les principaux problèmes de la nation selon la population.

Ce diagnostic se reflète directement dans la confiance accordée par les citoyens aux institutions. Celles devant, en principe, garantir l'application de la loi, en les faisant respecter (système judiciaire, police) figurent parmi les institutions pour lesquelles la population manifeste le plus de défiance. Les syndicats et les partis politiques – les institutions de la société civile qui ont pour mission de défendre les droits et de « représenter » les citoyens dans le débat public – ne sont pas mieux lotis. Seule l'Eglise, qui souvent joue le rôle de médiateur dans les conflits sociaux graves, sort indemne de ces jugements sans concession. Il est à noter que malgré la piètre qualité des services publics d'éducation et de santé, la population reste fortement attachée à ces derniers et leur accorde un niveau élevé de confiance.

**Tableau 16 : Appréciation des principaux problèmes du pays par la population (Equateur et Pérou)**

	Equateur		Pérou	
	Principaux problèmes	Priorité n°1	Principaux problèmes	Priorité n°1
<b>Le manque d'emploi</b>	<b>71,5 %</b>	<b>30,8 %</b>	<b>61,7 %</b>	<b>43,2 %</b>
<b>La corruption</b>	<b>66,7 %</b>	<b>28,4 %</b>	<b>16,5 %</b>	<b>7,5 %</b>
<b>La pauvreté</b>	<b>54,2 %</b>	<b>15,4 %</b>	<b>48,8 %</b>	<b>27,6 %</b>
<b>Manque de crédibilité dans les institutions publiques</b>	<b>17,7 %</b>	<b>7,0 %</b>	<b>14,3 %</b>	<b>7,0 %</b>
La dette extérieure	14,9 %	5,6 %	-	-
La délinquance	19,8 %	3,2 %	5,7 %	1,4 %
Mauvaise qualité de l'éducation publique	12,2 %	2,2 %	9,5 %	2,5 %
Mauvaise attention de santé publique	8,0 %	1,1 %	3,2 %	0,5 %
La drogue	7,7 %	0,9 %	1,5 %	0,2 %
Les querelles de la classe politique	3,5 %	0,8 %	-	-
La violence domestique	5,2 %	0,4 %	1,2 %	0,2 %
Le manque de couverture du système de sécurité sociale	2,9 %	0,3 %	1,1 %	0,1 %
Le manque de transparence du gouvernement	-	-	4,8 %	1,6 %
La prostitution	3,6 %	0,2 %	0,7 %	0,0 %
Autres	5,8 %	2,4 %	14,3 %	7,0 %
<b>Total</b>	<b>-</b>	<b>100 %</b>	<b>-</b>	<b>100 %</b>

Sources : SIEH-2004, module *Gouvernance*, INEC, Equateur; ENAHO 2003-2004, module *Gouvernance*, INEI, Pérou; nos propres calculs.

Note : les pourcentages dans la colonne « Principaux problèmes » sont supérieurs à 100 % car il s'agit d'une question à choix multiple.

Ce manque de confiance dans les institutions tutélaires et la perception d'une corruption endémique sont directement liés à la prévalence de la corruption effective et non uniquement à la manière dont elle est ressentie. Les résultats péruviens l'attestent puisque c'est dans la police et dans le système judiciaire que se concentrent les cas de corruption subie par la population (30 % et 15 % des cas), avec d'ailleurs une plus forte incidence chez les pauvres que les non pauvres (Tableau 17). De plus, 90 % des cas de non-dénonciation de la corruption s'expliquent par la crainte des représailles et l'indifférence des autorités.

**Tableau 17 : Une désagrégation par institution pour mieux cibler les politiques anti-corruption (Pérou)**

Distribution du nombre de transactions corrompues par institution (%)

Institutions	National	Urbain	Rural	Pauvre	Non Pauvre
Police	30,3	31,5	24,0	33,4	29,2
Justice	14,9	14,3	17,4	16,2	14,4
Ministère de l'Agriculture	6,8	9,1	5,7	4,3	9,3
Direction des migrations	6,4	5,0	32,2	18,2	5,7
Municipalités	5,9	6,2	5,0	4,6	6,7
Office d'Arbitrage et de réconciliation	4,8	2,9	13,5	7,6	3,4
Fonds National de Développement (FONCODES)	3,2	1,7	3,7	4,7	1,1
Office National de Processus Electoraux (ONPE)	2,8	3,3	1,0	3,0	2,6
Jury Electoral National (JNE)	2,7	0,0	12,8	6,9	0,0
Registres civils (RENIEC)	2,0	1,8	2,6	2,1	2,0

Sources : ENAHO 2002-IV, module *Gouvernance*, INEI, Pérou, nos propres calculs.

Note : A été sollicité, s'est senti obligé de donner ou a donné volontaire de l'argent, un cadeau en nature, etc.

Au Pérou en 2002, l'incidence de la petite corruption – soit le pourcentage d'individus ayant été victimes de la corruption – est de 6,1 % (Tableau 18) Dans cette estimation, on a tenu compte du fait qu'environ 15 % des individus n'avaient pas eu contact avec l'Etat au cours des douze mois précédant l'enquête. Il est probable que précisément la corruption décourage ou empêche les individus

d'entreprendre des démarches auprès l'Etat, ce qui leur prive ainsi l'accès aux services publics. Comme en Afrique et contrairement à une idée reçue, les non-pauvres sont davantage concernés que les pauvres et l'incidence s'accroît avec les niveaux de vie. Les montants versés par les ménages aux fonctionnaires corrompus représentent 0,4 % de leurs dépenses totales. Ce montant n'est pas insignifiant si l'on considère que cela représente environ un tiers des transferts de l'Etat reçus par les ménages au titre des programmes sociaux de lutte contre la pauvreté.

**Tableau 18 : Corruption et pauvreté : les pauvres sont-ils plus touchés ?**

Quintiles de dépenses	Incidence (tous individus)	Incidence (Individus en contact avec les services publics)	Coût moyen (Soles par tête/an)	Poids de la corruption (% de la dépense alimentaire)	Raison de non dénonciation: Peur des conséquences, ne sait pas comment procéder
I (+ pauvre)	2.6 %	3.1 %	4.8	0.8 %	49 %
II	4.4 %	5.3 %	8.4	0.9 %	41 %
III	5.0 %	5.8 %	7.2	0.7 %	23 %
IV	6.2 %	7.1 %	21.6	1.4 %	31 %
V (+ riche)	7.9 %	8.9 %	33.6	1.2 %	30 %
<b>Statut de pauvreté du ménage</b>					
Non Pauvre	6.8 %	7.9 %	69	1.3 %	30 %
Pauvre	3.9 %***	4.6 %***	15***	0.7 %	37 %***
<b>Total</b>	<b>5.2 %</b>	<b>6.1 %</b>	<b>48</b>	<b>1.1 %</b>	<b>32.3 %</b>

Sources : ENAHO 2002-IV, module *Gouvernance*, INEI, Pérou, nos propres calculs.

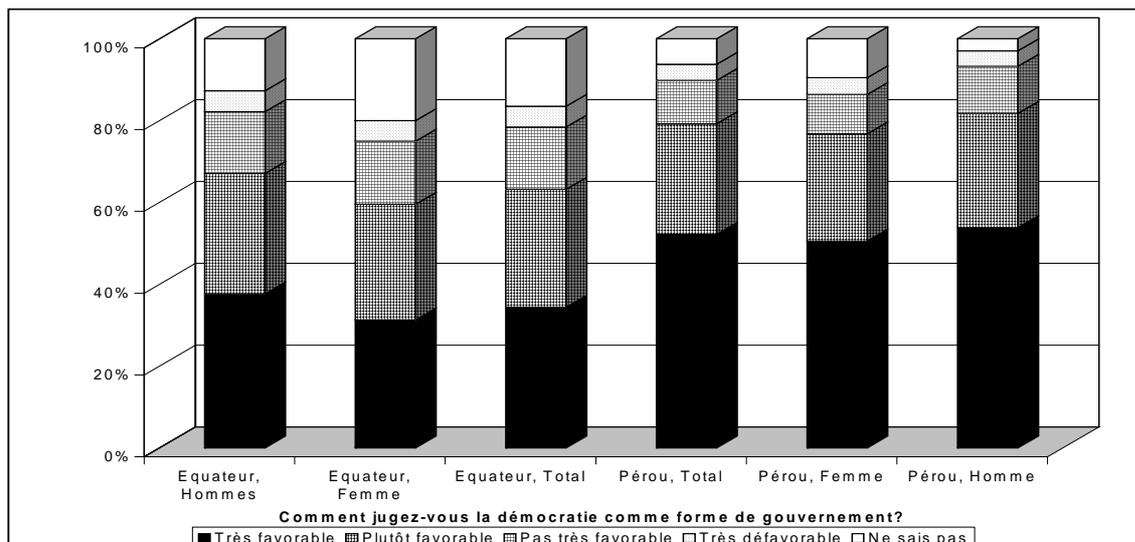
Note: L'incidence de la corruption correspond au % d'individus vivant dans des ménages ou au moins un des membres a été victime de corruption. \*\*\* La différence entre *Pauvres* et *Non Pauvres* est significative au seuil de 1 %..

Notons ici qu'à l'inverse du cas péruvien, pour les pays africains, le coût relatif de la corruption dans le budget des ménages est généralement plus élevé pour les pauvres que pour les riches. Parmi les explications possibles, on pourrait mentionner le fait que le questionnaire relatif aux dépenses des ménages au Pérou est plus détaillé, incluant les diverses modalités d'acquisition (dépenses monétaires, autoconsommation, revenus en espèces, donations publiques et privées). Mais il convient surtout de souligner que l'enquête péruvienne ENAHO a une couverture nationale, incluant les ménages urbains et ruraux, alors que les enquêtes africaines concernent uniquement les capitales. Or, en raison de la faible présence de l'Etat et de la forte incidence de la pauvreté en zone rurale (le taux global est de 76 %, avec 46 % de pauvres extrêmes au IVe trimestre de 2003), d'une part, les ménages ruraux péruviens sont moins « exposés » au risque de corruption, et d'autre part, les coûts de la corruption ont sans doute, pour beaucoup d'entre eux, un effet dissuasif renforçant ainsi leur marginalisation par rapport aux services de l'Etat. Si les enquêtes africaines incluaient les ménages ruraux, qui sont plus fortement touchés par la pauvreté et avec un moindre accès aux institutions publiques, on trouverait probablement un impact de la corruption plus faible au niveau national que celui trouvé en milieu urbain.

### 3.2.2. La population soutient la démocratie malgré ses dysfonctionnements

A l'instar de ce qui peut être observé en Afrique, la population adhère majoritairement aux valeurs de la démocratie et préfère celle-ci aux autres régimes politiques, en dépit du manque de confiance dans les institutions publiques et d'une appréciation plutôt mitigée sur le fonctionnement de la démocratie dans le pays. Tant en Equateur qu'au Pérou, plus des deux tiers de la population se déclarent « *très favorables* » ou « *plus favorables* » à la démocratie comme mode de gouvernement (Graphique 9). A contrario, moins d'un individu sur cinq se montre « *peu ou pas du tout favorables* ». Il est important de noter que la proportion d'individus déclarant « *ne pas savoir* » est relativement élevée, particulièrement chez les femmes et en milieu rural où l'accès à l'éducation chez les adultes a été faible. Ce résultat a au moins deux implications directes en matière de politiques publiques. D'une part, l'inclusion sociale de la population indigène – et sa plus forte participation dans les débats publics et à la vie de la démocratie en général – passe par un accès accru au système éducatif de qualité et par des campagnes d'information adressées à la population adulte. D'autre part, la subordination de la femme, tant dans la sphère privée que publique, est sans doute l'un des défis qui doivent être relevés afin de consolider la démocratie dans les pays andins.

**Graphique 9 : Appui à la démocratie selon genre et la zone de résidence (Equateur, Pérou)**

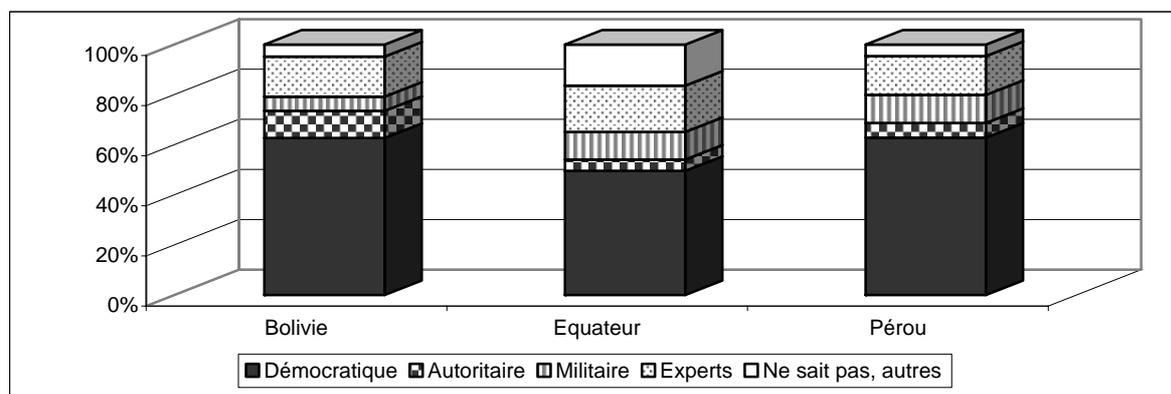


Sources : SIEH-2004, INEC, Equateur ; ENAHO-2003-2004, INEI, Pérou, modules *Démocratie*, nos propres calculs.

L'opinion la plus répandue chez les citoyens équatoriens et péruviens est que la démocratie est la meilleure forme de gouvernement, malgré les problèmes qu'elle peut poser. Parmi les principaux défauts usuellement attribués à la démocratie, c'est « la difficulté à prendre de décisions » qui pose le plus de problème aussi bien au Pérou qu'en Equateur. Par contre, un plus fort pourcentage de la population invoque les difficultés pour « maintenir l'ordre » et « faire bien fonctionner le système économique » dans les deux pays.

Parallèlement, lorsqu'on demande aux individus enquêtés quelles sont leurs préférences parmi différents types de régimes politiques, les Boliviens, comme les Equatoriens et les Péruviens, se prononcent aussi très majoritairement en faveur d'un régime démocratique. On note, toutefois, qu'il existe des différences entre les pays dans le degré de soutien à d'autres formes de régime politique (Graphique 10). En Equateur et au Pérou, la population manifeste une certaine mansuétude à l'égard des régimes militaires qui n'est pas partagée en Bolivie. Ce résultat s'explique sans doute par le caractère nationaliste des régimes militaires au Pérou et en Equateur, au cours desquels des réformes agraires ont été mises en place, tandis que les ressources pétrolières étaient nationalisées. A contrario, en Bolivie ces mêmes régimes militaires sont plutôt associés à la répression du mouvement syndical et à la suppression des libertés et des garanties individuelles. Enfin, soulignons que le discrédit massif et généralisé de la classe politique dans la sous-région (plus de 90 % des interviewés jugent que les politiciens ne pensent qu'à leurs propres intérêts) est très probablement à la base du jugement positif des individus pour des régimes technocratiques (celui-ci occupe la deuxième place, après la démocratie, dans les trois pays andins).

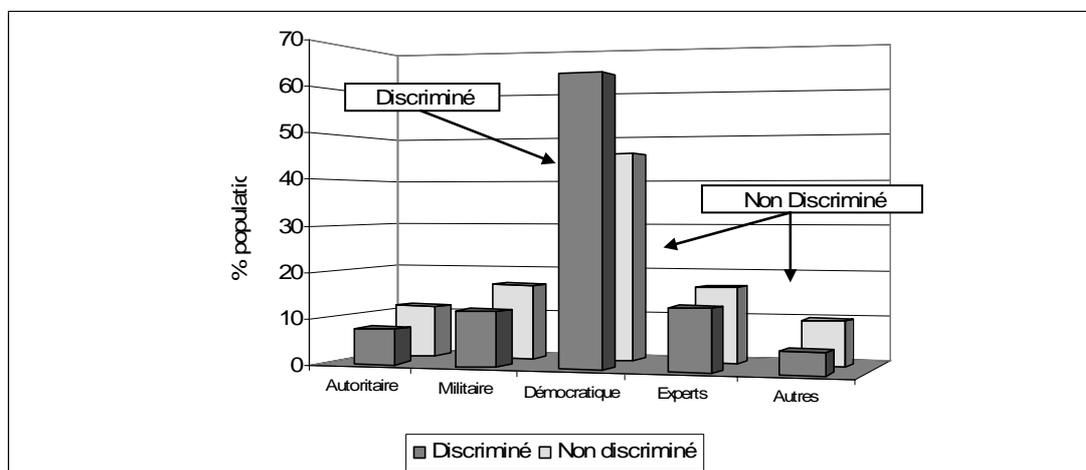
**Graphique 10 : Soutien à la démocratie suivant le pays (Bolivie, Equateur, Pérou)**



Sources : SIEH-2004, INEC, Equateur; ENAHO 2003-2004 INEI, Pérou; MECOVI 2004, INE, Bolivie, modules *Démocratie*, nos propres calculs.

La préférence pour un régime politique démocratique au Pérou est plus forte chez les populations qui subissent des discriminations (ethnique, sociale, etc. ; Graphique 11). Dans un contexte de fortes inégalités et de prévalence des pratiques discriminatoires, les populations que l'on tend à exclure du corps social expriment de fortes attentes et comptent explicitement sur plus de démocratie, avec les principes sous-jacents d'égalité devant la loi et d'égalité des chances pour ne pas subir des injustices dans la société.

**Graphique 11 : Discrimination et préférence pour la démocratie (Pérou)**

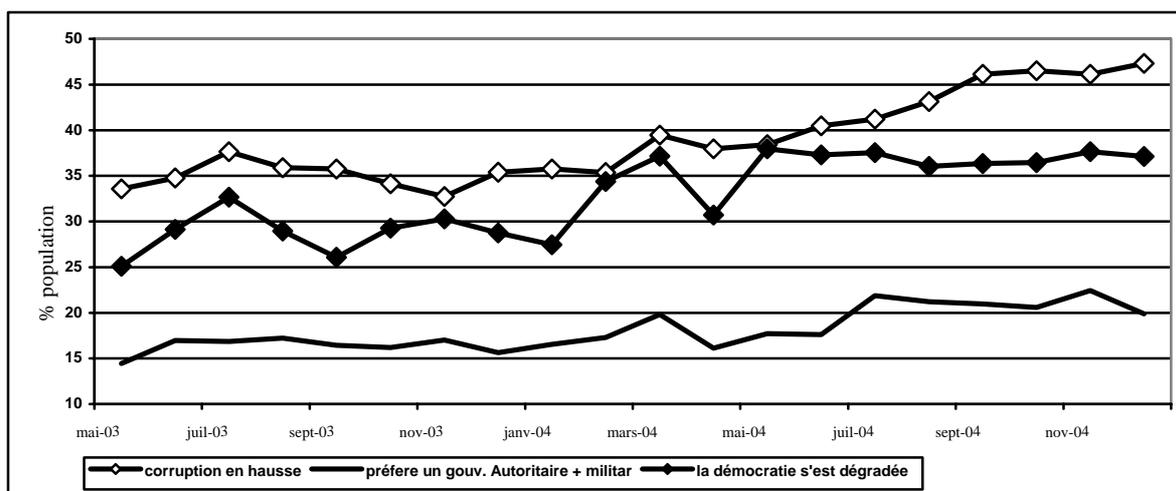


Sources : ENAHO 2003-2004, modules *Gouvernance et Démocratie*, INEI, Pérou, nos propres calculs.

Les attentes de la population vis-à-vis des régimes démocratiques sont importantes. Ainsi, même si le soutien est massif, celui-ci peut s'effriter au cours du temps au profit des régimes non démocratiques. Au Pérou, le sentiment qui prédomine est celui d'une absence d'amélioration de la démocratie depuis 1990 (début du régime autoritaire et corrompu de Fujimori). Sur ce point, le bilan est encore plus négatif en Equateur. La mise en place d'enquêtes continues au Pérou, depuis mai 2003, permet de mettre en parallèle sur la durée trois indicateurs mesurant : la préférence pour un régime démocratique, la perception de la corruption et l'appréciation du fonctionnement de la démocratie (Graphique 12). Le constat est sans appel : au fur et à mesure que les indicateurs de perception de corruption et de dysfonctionnement de la démocratie s'aggravent, la préférence pour un régime de type autoritaire ou militaire gagne du terrain.

Il convient de noter que, pendant la période considérée, si l'on se réfère à la perception de la population, la corruption s'est dégradée, alors que l'indicateur objectif d'incidence de la petite corruption (subie par les ménages) n'a pas connu d'évolution sensible. L'intérêt d'une approche combinant les dimensions « subjectives » et « objectives » apparaît ainsi clairement. Ainsi, l'adhésion des individus aux options politiques – et partant, leur appui ou non aux politiques visant à combattre la corruption - découle d'une vision large de la gouvernance. Le hiatus entre d'un côté, les attentes populaires générées par un affichage tous azimuts d'annonces de politiques en faveur de la « bonne gouvernance », et de l'autre, des réformes qui tardent à se traduire en actes significatifs dans la pratique, est en ce sens problématique.

**Graphique 12 : Evolution de la perception de la corruption, fonctionnement et soutien à la démocratie au Pérou**



Sources : ENAHO 2003-2004, modules *Gouvernance* et *Démocratie*, INEI, Pérou, nos propres calculs.

Diverses hypothèses peuvent être avancées afin d'expliquer le décalage entre l'indicateur objectif et subjectif de la corruption. En plus du décalage entre les attentes de la population en matière de lutte contre la corruption et de transparence – attentes suscitées légitimement lors de la transition démocratique par le programme du candidat élu – et les actions effectivement menées, le sentiment d'une aggravation de la corruption au Pérou peut s'expliquer par deux facteurs qui se sont conjugués. D'une part, la presse a joué un rôle de plus en plus important de vigilance et a multiplié les dénonciations de cas de corruption. D'autre part, ces cas de malversations rendus publics, qui tendent à conforter l'idée d'une dégradation de la situation, concernent la grande corruption (et non la petite corruption qui touche directement les ménages et qui est mesurée par nos indicateurs objectifs). Il s'agit essentiellement : de détournements et de mauvaise gestion des ressources publics portant sur divers cas de népotisme dans l'attribution des marchés ; d'utilisation des fonds de l'entreprise publique de pétrole pour la réfection du palais présidentiel ; des rémunérations très élevées attribuées à des membres du parti au pouvoir n'ayant pas les qualifications requises ; de népotisme favorisant la famille du président ; de la gabegie des fonds publics destinés aux programmes sociaux qui sont employés à payer des vedettes et des boissons pour animer de célébrations privés, etc. Enfin, une autre explication possible tient à l'inertie de l'indicateur objectif de corruption dont la période de référence est constituée des douze derniers mois alors que l'indicateur subjectif est d'avantage influencé par les cas plus récents de grande corruption.

### 3.2.3. Un dispositif d'enquête orienté vers l'évaluation des politiques : l'appréciation de la gouvernance locale

Dans la région andine, la centralisation du pouvoir politique et économique dans les capitales et les villes importantes, faisant des populations de l'intérieur du pays des citoyens de seconde classe, a suscité, par réaction, une demande très forte d'une véritable décentralisation. L'objectif est de transférer aux autorités locales les ressources et le pouvoir de décision afin de rapprocher les pouvoirs publics des administrés. En réponse à cette demande, une politique de décentralisation et de déconcentration avec des spécificités locales a été amorcée dans tous les pays andins. Ce processus s'est traduit par une présence plus importante de l'Etat dans les villages qu'une géographie difficile et l'indifférence des élites avaient maintenus longtemps à l'écart. Symétriquement, les populations locales participent de façon plus active aux décisions à travers l'élection de représentants, auxquels ils exigent de rendre compte de leurs actions et d'assurer une gestion transparente. Le transfert de compétences vers les autorités locales n'a cependant pas que des effets positifs. Si la décentralisation est susceptible de favoriser l'expression et la prise en compte des demandes citoyennes, elle peut également conduire à plus d'injustices et d'abus de la part des caciques locaux corrompus. Il est donc important de cerner au niveau local ces problèmes de gouvernance qui peuvent prendre différentes formes et être plus ou moins aigus en fonction des régions et des communautés. En amont, avant la

mise en place des politiques, dans quelle mesure la politique de décentralisation prévue bénéficiait-elle de soutien local ? Quelles régions y étaient les plus favorables ? Quels étaient les résultats escomptés par les différentes populations ? En aval, une fois que la réforme a été effective, quels en furent les résultats et comment ont-ils été jugés par ces mêmes populations ?

Le dispositif d'enquêtes au Pérou et, dans une moindre mesure en Equateur, a été spécialement conçu pour répondre à ces questions (couverture thématique et inférence infra-nationale). Dans le cas du Pérou, on constate tout naturellement que là où les revendications d'autonomie régionale ont été les plus fortes au cours de quatre dernières années (notamment le département d'Arequipa et les départements amazoniens), la population se prononce massivement en faveur de la mise en place d'une politique de décentralisation (Tableau 19). C'est également dans les départements où le soutien est le plus massif qu'on trouve un plus fort pourcentage de la population qui pense que la décentralisation permettra de mieux prendre en compte les aspirations populaires. Enfin, la corrélation négative entre le soutien à la décentralisation et la perception que celle-ci entraînera plus d'injustices et d'abus de la part des autorités locales constitue un résultat cohérent.

En 2002 au Pérou, soit avant la mise en place de la politique de décentralisation et l'élection des autorités municipales, les anticipations de la population étaient plutôt positives, et les effets pervers potentiels de cette stratégie minimisés. A Arequipa, ville où huit habitants sur dix souhaitaient la mise en place de la décentralisation, 65 % pensaient que les autorités locales seraient plus à l'écoute de leurs besoins. Symétriquement, un faible pourcentage (29 %) était convaincu qu'elle engendrerait plus d'injustices. Ex post, après la mise en œuvre des réformes, Arequipa est aussi la région où l'évaluation du processus par la population est la plus négative. En effet, ceux qui pensent que la décentralisation a effectivement permis d'accroître l'écoute des citoyens et qu'elle a conduit à une amélioration des services publics ne représentent qu'une minorité (respectivement 18 % et 17 % seulement). Moins d'un tiers (28 %) estime qu'il y a eu une plus grande participation de la population dans la prise de décisions. Près de la moitié de la population affirme même que la décentralisation a impliqué plus d'injustices et d'abus de la part des pouvoirs locaux. Il n'est donc pas étonnant que la ville d'Arequipa ait connu un « *paro regional* », une révolte populaire qui, durant plusieurs jours, a complètement paralysé de l'activité économique, avec son cortège de manifestations de rue incontrôlées.

**Tableau 19 : Evaluation de la gouvernance locale au Pérou : appréciation du processus de décentralisation par département**

Départements	<i>Favorables au processus de décentralisation</i>	<i>Une meilleure prise en compte de la demande des usagers</i>		<i>Plus d'injustice et d'abus de la part des autorités locales</i>		<i>Une plus grande participation dans le processus de décision</i>	<i>Une amélioration des services publics</i>
	Avant	Avant	Après	Avant	Après	Après	Après
Amazonas	63	39	25	56	26	30	25
Ancash	37	27	15	56	12	21	16
Apurimac	51	24	25	64	30	29	28
<b>Arequipa</b>	<b>83</b>	<b>65</b>	<b>18</b>	<b>29</b>	<b>47</b>	<b>28</b>	<b>17</b>
Ayacucho	38	32	15	36	15	15	14
Cajamarca	39	24	17	35	27	16	17
Cusco	62	48	18	43	41	22	21
Huancavelica	45	34	20	59	47	24	20
Huanuco	61	48	24	46	28	29	23
Ica	71	40	13	59	26	27	16
Junin	50	32	9	66	46	18	10
La Libertad	61	41	22	49	39	28	21
Lambayeque	83	75	29	25	21	52	35
Lima	76	55	33	41	46	42	35
Loreto	95	88	64	12	58	61	62
Madre de Dios	74	56	34	44	39	37	35
Moquegua	63	50	25	45	51	24	27
Pasco	77	52	24	40	67	24	29
Piura	51	31	21	50	36	30	24
Puno	51	41	7	38	37	19	7
San Martin	85	49	32	51	21	27	26
Tacna	64	50	17	48	52	30	22
Tumbes	59	23	20	77	53	40	32
Ucayali	78	38	28	62	43	28	40
Total	66	47	25	44	38	32	26

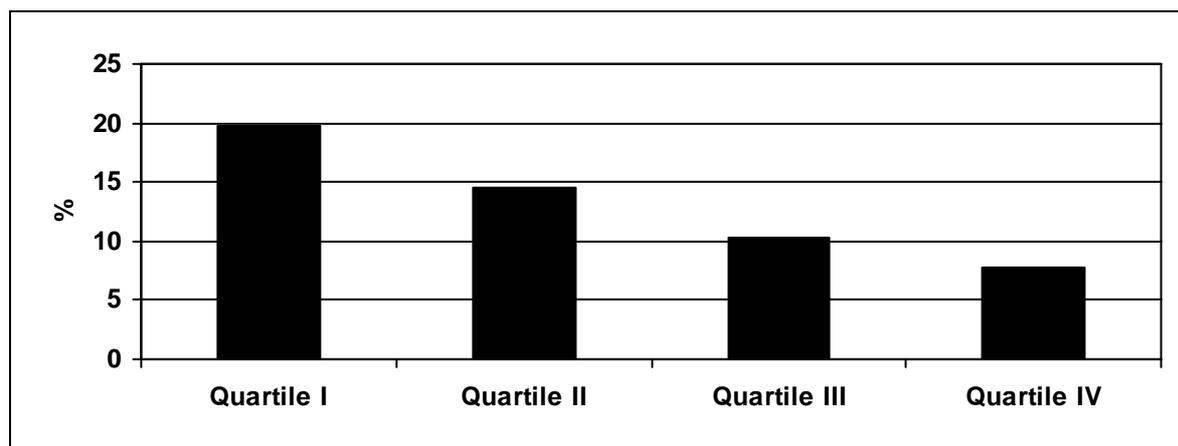
% de la population qui est d'accord avec l'assertion.

Sources : ENAHO 2003-2004, modules *Gouvernance et Démocratie*, INEI, Pérou, nos propres calculs.

### 3.2.4. L'exclusion économique et les défaillances de l'Etat limitent l'exercice de la participation démocratique

Au Pérou, un peu plus d'un individu sur dix (13 %) s'est abstenu aux élections municipales de 2002. Pourtant les enjeux étaient de taille dans la mesure où ces élections ont précédé la mise en place progressive d'une politique de décentralisation impliquant le transfert des programmes sociaux aux municipalités et gouvernements régionaux. Il peut paraître paradoxal que les individus aient « choisi » de s'abstenir alors que le retour à la démocratie – après une décennie de centralisation autoritaire et de corruption – leur donnait justement l'opportunité de renouveler des élites politiques locales largement discréditées. On pourrait avancer l'hypothèse selon laquelle le discrédit des partis et de l'ensemble de la classe politique était si grave que la population ne voyait plus « l'utilité de voter ». En fait, l'examen attentif des raisons de la non-participation électorale ainsi que du profil de ceux qui n'ont pas voté montre que cette hypothèse n'est pas centrale pour expliquer le processus d'exclusion politique. Ce dernier résulte avant tout des défaillances de l'Etat et des conséquences de l'exclusion économique et sociale dont sont victimes les populations marginalisées : les plus pauvres, les ruraux et les moins éduqués. Ces derniers sont également ceux qui discutent le moins de politique avec leur entourage et qui sont les moins informés de la vie politique, des programmes des partis, etc.

**Graphique 13 : Taux d'abstention aux élections municipales de 2002 selon le quartile de revenu (Pérou)**



Sources : ENAHO 2003-2004, module *Démocratie*, INEI, Pérou, nos propres calculs.

Note : Il s'agit des élections municipales réalisées en novembre de 2002. Le quartile I est le plus pauvre et le quartile IV le plus riche.

Le taux de non-participation électorale décline fortement lorsqu'on progresse dans l'échelle des revenus. Il passe de 20 % pour le quartile le plus pauvre à moins de 10 % pour le plus riche (Graphique 13). Il touche surtout la population rurale (18 % contre 11 % pour les urbains), les plus jeunes et les plus vieux (19 % et 20 % respectivement). Les moins éduqués sont particulièrement affectés : presque un tiers de ceux qui n'ont pas été scolarisés n'ont pas voté, soit 16 % du total des non-participants, alors qu'ils ne représentent que 7 % du total de la population en âge de voter.

De plus, l'analyse des motifs montre que la non-participation électorale ne traduit pas principalement la défiance ou l'expression d'un découragement envers le système politique. Elle résulte plutôt de la défaillance des institutions publiques chargées du registre électorale et du registre national d'identité. Ainsi, 70 % de ceux qui n'ont pas voté n'ont tout simplement pas pu remplir leur devoir électorale parce que : soit ils ne possédaient pas la carte d'identité (« *libreta electoral* »), soit ils n'étaient pas inscrits sur les registres électoraux (Tableau 20). Autrement dit, ce sont les défaillances de l'Etat et non le rejet des élections qui expliquent la plupart des cas de non-participation électorale au Pérou. Plus grave encore, tous les citoyens ne sont pas égaux devant l'Etat. Pour la moitié la plus pauvre de la population, la non-participation résulte d'un processus d'exclusion politique engendré par les défaillances de l'Etat. Chez eux, plus des trois quarts de ceux qui n'ont pas voté n'étaient pas inscrits, contre « seulement » 40 % pour le quartile le plus riche. Ne pas posséder le document national d'identité (*DNI*) non seulement empêche d'exercer son droit fondamental de voter, mais aussi réduit l'accès des citoyens aux opportunités économiques. En l'absence de *DNI*, il n'est pas possible d'obtenir un crédit, de réaliser des transactions foncières, de voyager à l'étranger, etc.

Les facteurs économiques (coût du transport ou éloignement des bureaux de vote) arrivent en seconde position des raisons de la non-participation électorale. Ils frappent davantage les populations les plus mobiles. Notons pour conclure que ceux qui considèrent que « voter ne sert à rien » ne constitue qu'une infime minorité (moins de 2 % de ceux qui n'ont pas voté et environ 0,2 % du corps électoral potentiel). La population péruvienne, malgré sa vive critique de l'ensemble de la classe politique, son manque de confiance dans le gouvernement et dans les institutions, reste viscéralement attachée aux valeurs de la démocratie et participe en masse aux élections (rappelons que dans le cas d'espèce, les élections municipales ne sont pas obligatoires). L'Etat, mis en cause par les résultats de l'enquête devrait chercher à remédier à cette situation peu équitable. D'ailleurs, suite à la mobilisation de la société civile sur cette question, notamment à travers la « *Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza* » et l'action de la « *Comisión de Trabajo por los Indocumentados* » (*Cotrain*) – qui regroupe un important nombre d'ONGs ainsi que l'organisme public chargé du registre d'identité (*RENIEC*) –, la suppression de l'exigence du livret militaire et la remise gratuite de documents d'identité pour les populations les plus pauvres ont été adoptées par l'actuel gouvernement.

**Tableau 20 : Raisons de la non-participation électorale selon le quartile de revenu (Pérou)**

Pourquoi n'a pas voté ?	Quartile I	Quartile II	Quartile III	Quartile IV	Total
Coûts de transport élevés	2,1 %	2,6 %	3,2 %	0,7 %	2,3 %
Was far from the polling station	9,7 %	9,5 %	11,1 %	18,0 %	11,1 %
<b>N'avait pas de document d'identité (<i>libreta electoral</i>)</b>	<b>63,1 %</b>	<b>64,6 %</b>	<b>55,0 %</b>	<b>35,9 %</b>	<b>57,9 %</b>
<b>N'était pas inscrit sur le registre électorale</b>	<b>11,5 %</b>	<b>12,3 %</b>	<b>7,4 %</b>	<b>4,5 %</b>	<b>9,9 %</b>
Voter ne sert à rien	2,0 %	0,6 %	1,3 %	3,2 %	1,7 %
Autre	11,5 %	10,5 %	21,9 %	37,7 %	17,2 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>				
% of non-votants	19,7	14,6	10,3	7,8	13,1

Sources : ENAHO 2003-2004, module *Démocratie*, INEI, Pérou, nos propres calculs.

Note : on a exclu la modalité "parce que l'interviewé était mineur" et recalculé les pourcentages.

## CONCLUSION

L'expérience des modules greffés sur des enquêtes auprès des ménages menée en Afrique et en Amérique latine montre qu'une telle approche est non seulement justifiée du point de vue des grandes orientations actuelles des politiques de développement, mais qu'elle peut également être mise en œuvre en pratique dans une grande variété de contextes politiques et institutionnels, spécifique des pays en développement. Ces modules ont des propriétés techniques qui remplissent les conditions requises pour être incorporés dans un dispositif efficace d'informations statistiques national : fiabilité des informations fournies, pertinence des indicateurs pour la définition et le suivi des politiques, appropriation de l'outil par les institutions locales. Ainsi, le suivi des indicateurs de gouvernance, de démocratie et de participation citoyenne a un double avantage. Il rend possible le monitoring et l'évaluation des politiques publiques, comme par exemple celles qui visent à donner une plus grande efficacité aux institutions publiques ou à réduire l'incidence de la corruption. D'autre part, la constitution de séries temporelles permet d'aborder les relations de causalité entre phénomènes et par là d'identifier les instruments de politique les plus efficaces, comme l'illustre le cas malgache à propos des réformes à mettre en place pour réduire la corruption.

Cette expérience pilote ouvre plusieurs perspectives d'importance. A très court terme, il s'agit de valoriser les bases de données existantes en produisant un certain nombre d'analyses : principaux résultats des enquêtes à vocation à être largement diffusées *in situ* (au niveau national, mais également à l'échelon régional quand l'enquête le permet) ; analyses approfondies, orientées vers la définition, le suivi et l'évaluation de politiques (*policy oriented*) d'une part, et à vocation académique d'autre part. A moyen terme, l'objectif est de consolider la méthode. D'une part, l'enquête devrait être répliquée dans l'espace (inclusion de nouveaux pays) et surtout dans le temps. L'amorce de séries temporelles (déjà en cours à Madagascar et au Pérou) permettra de jeter les bases d'un véritable dispositif de suivi des indicateurs de gouvernance et de démocratie. Elle permettra également de tester la robustesse des indicateurs. D'autre part, en termes de processus politique, les voies de l'institutionnalisation de ce dispositif au sein des systèmes officiels d'information statistique doivent être renforcées. Un tel programme devrait déboucher sur la systématisation et l'inclusion de ce type d'enquêtes et d'indicateurs dans les systèmes de suivi et d'évaluation des stratégies nationales de développement. A un niveau plus global, il permettra de formuler des recommandations internationales en matière de mesure de la gouvernance et de la démocratie par voie d'enquêtes, notamment dans le cadre des stratégies nationales de développement statistique, promues par PARIS21 et appuyées par les Nations Unies.

Au-delà de leur intérêt propre pour chaque pays et des possibilités de coopération Sud-Sud, avec de telles enquêtes statistiques sur la gouvernance et la démocratie, on peut enfin raisonnablement espérer que, pour la première fois, les transferts méthodologiques ne prendront pas le chemin traditionnel du Nord vers le Sud, mais qu'au contraire ils partiront du Sud pour irriguer le Nord. En effet, à ce jour,

les INS des pays développés ne se sont que très marginalement engagés dans cette voie. Certes, un certain nombre d'enquêtes originales ont été menées dans ce domaine (voir par exemple les travaux récents de l'INSEE sur les multiples dimensions de la pauvreté, l'exclusion sociale ou encore la participation électorale et les choix politiques). Mais les dispositifs officiels d'information statistique n'en gardent pas moins leur orientation traditionnelle, principalement centrée sur les statistiques économiques et sociales. Pourtant, les raisons et l'intérêt de l'approche présentée ici ne sont pas moins pertinents au Nord qu'au Sud. Le débat récent autour du referendum sur la constitution européenne, entremêlant orientation des politiques économiques, gouvernance, droits de l'homme et démocratie, bref, différentes dimensions engageant des choix de société, est un bon exemple de l'acuité de la thématique. Voilà autant de motifs pour avancer dans cette voie, où l'expertise acquise par les statisticiens des PED pourrait être mobilisée utilement par leurs homologues du Nord<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> A titre de comparaison, un parallèle peut être établi avec la mesure du secteur informel. Si les méthodologies (enquêtes en deux phases) ont bien été d'abord développées au Sud, comme pour les modules présentés ici, les possibilités d'application au Nord restent cependant limitées, dans la mesure où le poids du secteur informel est lui-même marginal (sauf peut-être dans certains DOM-TOM). Ce n'est clairement pas le cas pour les questions de gouvernance et de démocratie.

## BIBLIOGRAPHY

- AFRISTAT (1998), "État du système statistique dans les États membres d'Afristat. Rapport de synthèse de l'enquête réalisée en 1996", *Série Etudes* No.1, Bamako : Afristat.
- Albó X. (2002), *Pueblos indios en la política*. CIPCA, *Cuadernos de Investigación* n°55, La Paz.
- Amegashie F., Brilleau A., Coulibaly S., Koriko O., Ouédraogo E., Roubaud F., Torelli C. (2005), « La conception et la mise en œuvre des enquêtes 1-2-3 en UEMOA, les enseignements méthodologiques », *Statéco* n°99
- Ames R., Bernales E., Lopez S., Rocagliolo R. (2000), *Democracy Report for Peru*. IDEA International. Stockholm, Suède.
- Banque mondiale (2005), *World Development Report 2006: Equity and development*, New York : Oxford University Press
- Banque mondiale (2002), *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*, Volumes 1 et 2, The World Bank, Washington D.C.
- Banque mondiale (2001), *Rapport sur le Développement dans le monde 2000/2001 : Combattre la pauvreté*, Eska, Paris.
- Banque mondiale (2000), *The Quality of Growth*, New York : Oxford University Press.
- Bardhan P. (2002), « Decentralization of Governance and Development », in the *Journal of Economic Perspectives*, fall 2002, pp.185-205.
- Bardhan P., Mookherjee D. (2002), « Relative capture of local and central governments. An Essay in the Political Economy of Decentralization », The Center for International and Development Economics Research, University of California, Berkeley.
- Blondiaux, L. (1998), *La fabrique de l'opinion : une histoire sociale des sondages*, Editions du Seuil, Paris.
- Bourdieu P. (1980), « L'opinion publique n'existe pas », in *Questions de sociologie*, Editions de Minuit, Paris, pp. 222-235.
- Bratton M., Mattes R., Gyimah-Boadi E. (2005), *Public Opinion, Democracy, and Market Reform in Africa*, Cambridge University Press, United Kingdom.
- Cayrol R. (2000), *Sondages : Mode d'emploi*, Presses de Sciences Po, Paris.
- Champagne P. (1990), *Faire l'opinion. Le nouveau jeu politique*, Editions de Minuit, Paris.
- Cling J.-P., Razafindrakoto M., Roubaud F. (eds.) (2003), *New International Poverty Reduction Strategies*, Londres/ New York, Routledge.
- Cling J.-P., Razafindrakoto M., Roubaud F. (dir.) (2003), *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, 2<sup>ème</sup> édition, Paris, Economica/IRD.
- Economic Commission for Africa (2005), *Striving for Good Governance in Africa*, Addis Abeba, Ethiopia.
- Easterlin R. A. (1974), « Does Economic Growth Improve the Human Lot? Some Empirical Evidence », in P.A. David and M.W. Reder (eds.) *Nations and Households in Economic Growth*, p 89-125, New-York, Academic Press.
- Feng Y. (2003), *Democracy, Governance, and Economic Performance: Theory and Evidence*, The MIT Press, Cambridge, London.
- Herrera J., Roubaud F. (2005), « Gobernabilidad, democracia, participación política y lucha contra la pobreza en los países andinos a través de encuestas a hogares », Document de travail DIAL N° 2005-18, Paris.

- Inglehart R. (1997), *Modernization and Postmodernization. Cultural, economic and political change in 43 societies*, Princeton University Press, Princeton.
- Inglehart R., Welzel C. (2005), *Modernization, Cultural Change and Democracy: The Human Development Sequence*, Cambridge University Press, New York and Cambridge.
- INSTAT (2004), *Perceptions des citoyens sur le DSRP, la Gestion des Affaires publiques et la Gestion du Budget de l'Etat*, Antananarivo, Madagascar.
- Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. (2005), « Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996–2004 », The World Bank, May.
- Lancelot A. (1984), « Sondage et démocratie », in SOFRES, *Opinion publique*, Gallimard, Paris.
- Lokshin M., Umapathi N., Paternostro S. (2004), “Robustness of Subjective Welfare Analysis in a Poor Developing Country” World Bank Policy Research Working Paper 3191, June.
- McMillan J., Lobaton P. (2004), « How to Subvert Democracy: Montesinos in Peru », *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 18, No. 4, pp.69-92.
- Meynaud H., Duclos D. (1996), *Les sondages d'opinion*, Repère, La découverte, n° 38, Paris.
- Murakami Y. (2000), *La Democracia según C y D. Un estudio de la conciencia y el comportamiento político de los sectores populares de Lima*, IEP, JCAS, Lima.
- Narayan D., Chambers R., Shah M.K., Petesch P. (2000), *Crying out for Change (Voices of the Poor, Volume 2)*, Oxford University Press, Oxford and New York.
- Narayan D., Patel R., Schafft K., Rademacher A., Koch-Schulte S. (2000), *Can Anyone Hear Us? Voices from 47 countries (Voices of the Poor, Volume 1)*, Oxford University Press, Oxford and New-York.
- Payne J., Zovatto D., Carrillo F., Allamand A. (2003), *La Política Importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, IADB, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Washington.
- PNUD (2004), *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Aguilar, Altea, Alfaguara, Buenos Aires.
- 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), « Les pauvres, la démocratie et le marché à Madagascar : une analyse à partir de trois séries d'enquêtes auprès de la population malgache », *Revue d'économie du développement* 1/2005, pp.56-89.
- Razafindrakoto M., Roubaud F. (2005b), « 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. (2005c), « 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. (2005d), « How far can we trust the experts' opinion on corruption? An experiment based on surveys in francophone Africa », Transparency International, Pluto Press, London / Ann Arbor, pp.292-295.
- Razafindrakoto M., Roubaud F. (2004a), « Daily corruption in french speaking Africa », *Global Corruption Report 2004*, Transparency International, pp.346-348.
- Razafindrakoto M., Roubaud F. (2004b), « Les pauvres, la démocratie et le rôle de l'Etat. Le point de vue de la population en Afrique de l'Ouest et à Madagascar », communication invitée, présentée à la session *Poverty Analysis Through Anthropologists' and Sociologists' Approaches: The voice of the Poor*, IAOS – IASS- Joint Conference on « Poverty, Social Exclusion and Development: a Statistical Perspective », Amman, Jordanie, 29 novembre - 1<sup>er</sup> décembre 2004.

- Razafindrakoto M., Roubaud F. (2003a), « Statistics at the service of the democratic debate in Africa: The example of the MADIO project in Madagascar », *InterStat* n°26, EUROSTAT, DFID, INSEE, April, pp. 33-50.
- Razafindrakoto M., Roubaud F. (2003b), « Salaires et corruption : le cas de Madagascar », *Rapport Mondial sur la Corruption 2003*, Transparency International, pp. 381-383.
- Razafindrakoto M., Roubaud F. (2003c), « 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), « Les multiples facettes de la pauvreté dans un pays en développement : le cas de la capitale malgache », Document de travail DIAL N°2001-07, 41 pages, Avril. A paraître en 2005 sous une version révisée dans *Economie et Statistique*.
- 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. (2003a), « Measuring democracy and governance: The contribution of household surveys », *InterStat* n°26, April, pp. 5-32.
- Roubaud F. (2003b), « Household surveys and political elections in developing countries: The example of Madagascar », *InterStat* No. 26, April, pp. 51-62.
- Roubaud F. (2003c), « La crise vue d'en bas à Abidjan : ethnicité, gouvernance et démocratie » *Afrique contemporaine* n° 206, été, pp. 57-86.
- Seligson M., Córdova P. (2004), *Auditoría de la Democracia. Ecuador 2004*, Vanderbilt University, CEDATOS. Quito.
- Sen A. (2005), *La Démocratie des autres*, Payot, Paris.
- Srinivasan T.N. (2001), « Croissance et allègement de la pauvreté : les leçons tirées de l'expérience du développement », *Revue d'économie du développement* 1-2/2001, pp.115-168.
- Stokes S. (1995), *Cultures in Conflict: Social Movements and the State in Peru*, University of California Press, Berkeley.
- Sudders M., Nahem J. (2004), *Governance Indicators: A Users' Guide*, EUROSTAT/The European Commission, New York, Luxembourg.
- Tanaka M. (1999), *El Poder visto desde abajo: democracia, educación y ciudadanía en espacios locales*, IEP, Lima.
- Tanaka M. (2002), « La dinámica de los actores regionales y el proceso de descentralización: ¿El despertar del letargo? », Documento de Trabajo n°125, IEP, Lima.
- Tanaka M., Zárate P. (2002), « Valores democráticos y participación ciudadana en el Perú 1998-2001 », mimeo, IEP, Lima.
- Trivelli C. (2002), « ¿Somos o no somos descentralistas? Análisis de una encuesta de opinión en el Perú », Documento de Trabajo n°124, IEP, Lima.