Gouvernance, Démocratie et Lutte contre la Pauvreté : Enseignements tirés des *enquêtes 1-2-3* en Afrique francophone

Mireille Razafindrakoto
François Roubaud

Pour la définition et la mise en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté, le principe consistant à donner aux différents acteurs de la société, notamment aux pauvres, l'opportunité de s'exprimer et d'influer sur les décisions publiques est aujourd'hui mis en avant. La participation des citoyens à l'élaboration et au suivi des politiques ainsi qu'à l'évaluation des institutions est considérée non seulement comme un moyen d'accroître l'efficacité de ces dernières, mais également comme un objectif en soi. Suivant cette optique, des modules qualitatifs thématiques sur la *gouvernance*, la *démocratie* et les *différentes dimensions de la pauvreté* ont été greffés aux *enquêtes 1-2-3* afin de recueillir le point de vue de la population. Partant des opérations réalisées dans les sept pays d'Afrique de l'Ouest et à Madagascar, nous présentons ici les enjeux et les enseignements méthodologiques, ainsi qu'une sélection de résultats analytiques illustratifs de cette approche, encore largement sous-exploitée dans les PED.

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 coeur 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, qu'une institution régionale (AFRISTAT) et huit Instituts Nationaux de la Statistique (INS) d'Afrique francophone, 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. Parallèlement, une expérience similaire était engagée en Amérique

latine, impliquant également une institution régionale (le Secrétariat général de la Communauté andine des Nations) et les cinq INS de la région.

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). Il est principalement centré sur l'expérience africaine 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'ont peut en tirer. La troisième partie donne quelques exemples de résultats empiriques sélectionnés pour illustrer l'intérêt analytique d'une telle approche.

Mesurer la gouvernance et la démocratie : que peut-on attendre des enquêtes auprès des ménages ?

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 allégement de la dette dans le cadre de l'Initiative PPTE (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 deux innovations majeures : que les institutions de Bretton Woods (IBW) considèrent la lutte contre la pauvreté, et non l'ajustement structurel, comme leur principal objectif est d'abord à saluer ; ensuite, adopter un 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 incompétents 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. 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).

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

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 coocept, 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.

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 influer 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.

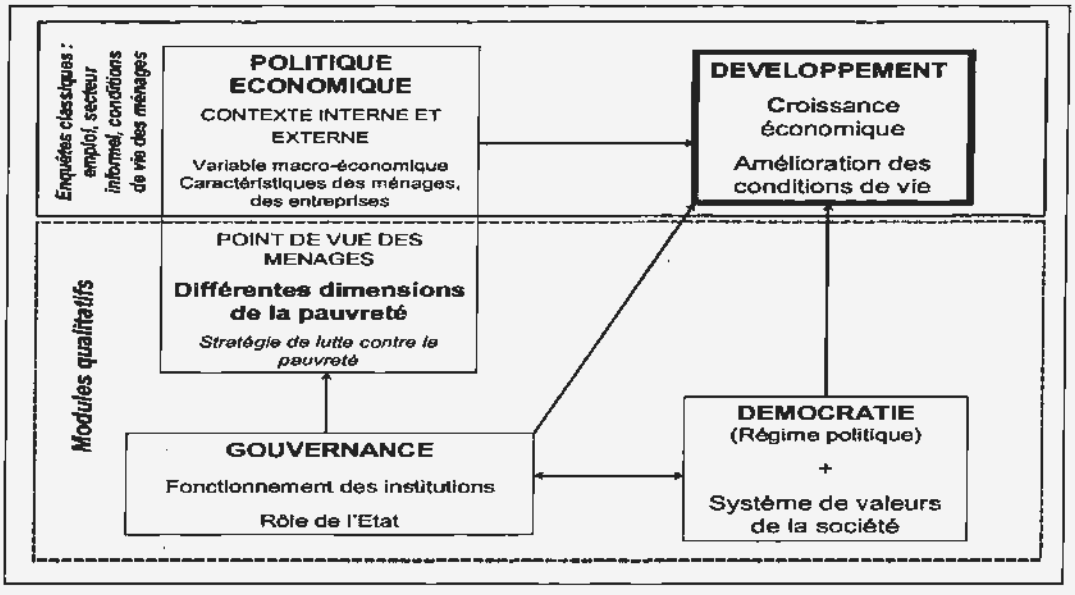
Cette approche présente toutefois un certain nombre de limites. Les premières découlent du caractère trop descriptif des informations recueillies qui sont peu adaptées aux prises de décisions. Les décideurs souhaitent en effet le plus souvent des informations quantitatives pour aider à la définition 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.

Des modules qualitatifs 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.

Schéma 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). 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 METHODES : Evaluations participatives / approches qualitatives greffées sur des enquêtes quantitatives

	Méthodes participatives (PPA)	**Modules qualitatifs greffés sur des enquêtes quantitatives classiques**
Méthode : **Principal outil**	Un panier d'outils Interview semi-structuré	Méthode standardisée Questionnaire formalisé
Coût	Moyen ou faible (*dépend de l'objectif et de l'étendue du champ géographique*)	Moyen ou élevé, mais coût marginal très faible si l'enquête quantitative est déjà prévue
Forme de participation	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
Echantillon	Petit ou moyen (ciblé sur les pauvres) mais peu représentatif	Large échantillon représentatif de toutes les catégories de la population
Type d'information recueillie **→ Résultats**	Information qualitative et descriptive (difficilement quantifiable) → Une connaissance détaillée de la situation des pauvres ainsi que de leurs points de vue	Information à la fois quantitative et qualitative, quantifiable (avec possibilité d'analyse statistique approfondie) → 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
Principales limites	Multiplicité des situations et des points de vue → information peu adaptée pour les prises de décision	Les questions étant prédéterminées, → 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

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.

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 champs 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). 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 CWIQ.

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 trois éditions successives (1981, 1990, 1999), avec une extension du champ géographique couvert de 23 pays pour la première vague à plus de 40 pour la deuxième (Inglehart, 1997).

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 inexistants. 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), 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[1]. Systématiquement interdits dans les régimes totalitaires, les sondages sont le produit de la société démocratique (Cayrol, 2000).

[1] *A. Lancelot 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 por 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). Cf. « Sondage et démocratie », in Sofres, « Opinion publique », 1984.*

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).

Le dispositif d'enquêtes : présentation générale et enseignements méthodologiques

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 modules spécifiques (« *Pauvreté subjective* », « *Gauvernance* » et « *Démocratie* ») ont été élaborés et greffés sur l'*enquête 1-2-3* sur l'emploi, le secteur informel et la pauvreté. 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, ainsi que dans trois pays andins (Bolivie, Equateur et Pérou). 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 50 000 personnes étaient interrogées dans les trois 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

L'expérience pionnière du projet MADIO à 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, la pauvreté, la gouvernance et la démocratie (phase 1, enquête emploi, 2002-2003)

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. 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 (enquête PABU, 2003). 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 METAGORA. Logé à l'OCDE/Paris21 et financé par l'Union européenne et les coopérations bilatérales françaises, 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 METAGORA, notamment lors d'une série de séminaires sur ces mêmes thématiques (Munich, janvier 2002 ; Merida, Mexique, avril 2002 ; Bruxelles, novembre 2002, Berlin, août 2003[2]). 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 Metagora et c'est donc tout naturellement que ces travaux ont été inclus comme une des composantes de Metagora à sa création en février 2004.

Tableau 3 : Principales caractéristiques des modules en Afrique

%	Afrique de l'Ouest							Mada	
	Cotonou	Ouaga-dougou	Abidjan	Bamako	Niamey	Dakar	Lomé	Antana-narivo	Total
Plan de sondage phase 1 :									
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
Module Pauvreté subjective :									
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
Modules Gouvernance et Démocratie									
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	-

Source : *Enquêtes 1-2-3, Phase 1*, Modules Gouvernance et Démocratie, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, calculs des auteurs[3].

[2] *« Measuring Democracy and Good Gavernance », 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.*

[3] *NDLR : tous les tableaux de cet article sont issus de cette source, il n'a pas été jugé utile de la mentionner sous choque tobleau.*

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.

Une fois sélectionné un pays (parmi les huit) en fonction des connaissance de chacun, chaque « expert » est censé remplir le questionnaire de l'enquête-miroir, qui est en fait une version simplifiée de celui qui a été réellement administré sur le terrain. Pour chacun des deux modules (Gouvernance et Démocratie), deux batteries de questions :

- la première série de questions, la plus originale, cherche à mesurer l'idée que se font les experts de ce que les enquêtés ont répondu en moyenne. Ainsi par exemple, à la question « *Dans le pays, la démocratie fonctionne-t-elle bien ?* », chaque répondant doit estimer le pourcentage de ceux qui ont répondu « *Oui* » dans la métropole retenue ;

la seconde série de questions porte sur l'opinion personnelle de l'expert concernant ces mêmes questions. A titre d'exemple et toujours sur la même question que précédemment, il s'agit de donner une opinion personnelle sur le fonctionnement de la démocratie dans le pays choisi.

Tableau 4 : Extrait du questionnaire de l'*enquête-miroir*

MODULE : DEMOCRATIE (D)

	Ce que la population enquêtée a répondu (% de ceux qui ont répondu « *OUI* » dans la capitale choisie)	**Votre diagnostic personnel**
D1. En général, êtes-vous favorable à la démocratie ? OUI NON	% de OUI ⌊_⌋⌊_⌋⌊_⌋	
D2. Dans le pays, la démocratie fonctionne-t-elle bien ? OUI (++ : 1 ; + : 2) NON (- : 3 ; - - : 4)	% de OUI (++ et +) ⌊_⌋⌊_⌋⌊_⌋	D'après vous, ⌊_⌋ **1** (oui, très bien), **2** (oui, plutôt bien), **3** (non, pas vraiment) **4** (non pas du tout)
D3. La démocratie est souvent associée aux caractéristiques suivantes. Lesquelles vous semblent essentielles et sont-elles respectées dans le pays ? 1. Oui 2. Non (pour 2 questions) **Fondamentale ? Respectée ?**	% de OUI fondament. / % de OUI / oui respectée	D'après vous, **1.** (Oui) **2.** (Non) Fondament. / respect.
A. Liberté d'expression, de la presse	⌊_⌋⌊_⌋⌊_⌋ ⌊_⌋⌊_⌋⌊_⌋	⌊_⌋ ⌊_⌋
B. Egalité devant la loi	⌊_⌋⌊_⌋⌊_⌋ ⌊_⌋⌊_⌋⌊_⌋	⌊_⌋ ⌊_⌋
C. Liberté politique (choix de son parti)	⌊_⌋⌊_⌋⌊_⌋ ⌊_⌋⌊_⌋⌊_⌋	⌊_⌋ ⌊_⌋
D. Elections libres et transparentes	⌊_⌋⌊_⌋⌊_⌋ ⌊_⌋⌊_⌋⌊_⌋	⌊_⌋ ⌊_⌋
E. Liberté de voyager	⌊_⌋⌊_⌋⌊_⌋ ⌊_⌋⌊_⌋⌊_⌋	⌊_⌋ ⌊_⌋
F. Liberté de religion	⌊_⌋⌊_⌋⌊_⌋ ⌊_⌋⌊_⌋⌊_⌋	⌊_⌋ ⌊_⌋
D5. A votre avis, la démocratie dans le pays s'est-elle améliorée depuis la première moitié des années 90 ? 1. Améliorée 2. Identique 3. Dégradée	% de « 1. Améliorée » ⌊_⌋⌊_⌋⌊_⌋	D'après vous, **1,2 ou 3** ⌊_⌋

Dans l'ensemble, les deux batteries de questions (a. « *Que pensez-vous qu'ils ont répondu ?* », b. « *Quelle est votre opinion personnelle ?* ») ont nn large dénominateur commun, mais toutes les questions ne sont pas pertinentes. Par exemple, à la question « *A quel groupe vous sentez-vous le plus fier d'appartenir ?* 1. *A votre pays* 2. *A votre ethnie* », seul le premier type de réponse nous intéresse. Enfin, pour affiner l'analyse, un certain nombre de caractéristiques socio-démographiques personnelles très classiques ont été demandées aux experts : sexe, âge, profession, pays d'origine, etc.

La question de l'échantillonnage de l'*enquête-miroir* est évidemment complexe, dans la mesure où il n'existe pas de base de sondage exhaustive de l'ensemble des « experts » potentiels. Pour ce faire, nous avons procédé comme dans la plupart des enquêtes experts, en mobilisant les réseaux des correspondants de DIAL dans le monde, aussi bien au Nord qu'au Sud. Nous avons également eu accès aux réseaux d'autres institutions partenaires travaillant sur ces thématiques (GovNet du CAD/OCDE, projet Metagora, DGCID, etc.), tandis que le questionnaire a été passé en séance lors de

réunions d'expert (réunion du CODI, CEA, Addis-Abeba) ou de séance de formations organisées en direction des praticiens du développement par différentes institutions (Centre InWent, Munich). Le questionnaire de l'enquête a enfin été envoyé à tous les destinataires de *Dialogue*, la lettre d'information de DIAL, et il a également été mis en ligne sur le site internet de DIAL. Si par nature, il n'est pas possible d'apprécier formellement la représentativité de l'*enquête-miroir*, faute de 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).

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).

- 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 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[2].

Enfin, le fait d'avoir mené simultanément les mêmes enquêtes dans différents pays offre des perspectives stimulantes en matière de comparaisons internationales.

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. 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 (voir l'article méthodologique dans ce numéro).

[2] *On notera par ailleurs qu'au Pérou et en Equateur, la représentativité infra-nationale permet d'élaborer des indicateurs régionaux (désagrégation spatiale), perspective particulièrement pertinente pour le pilotage des processus de décentralisation en cours et le renforcement de la démocratie locale.*

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

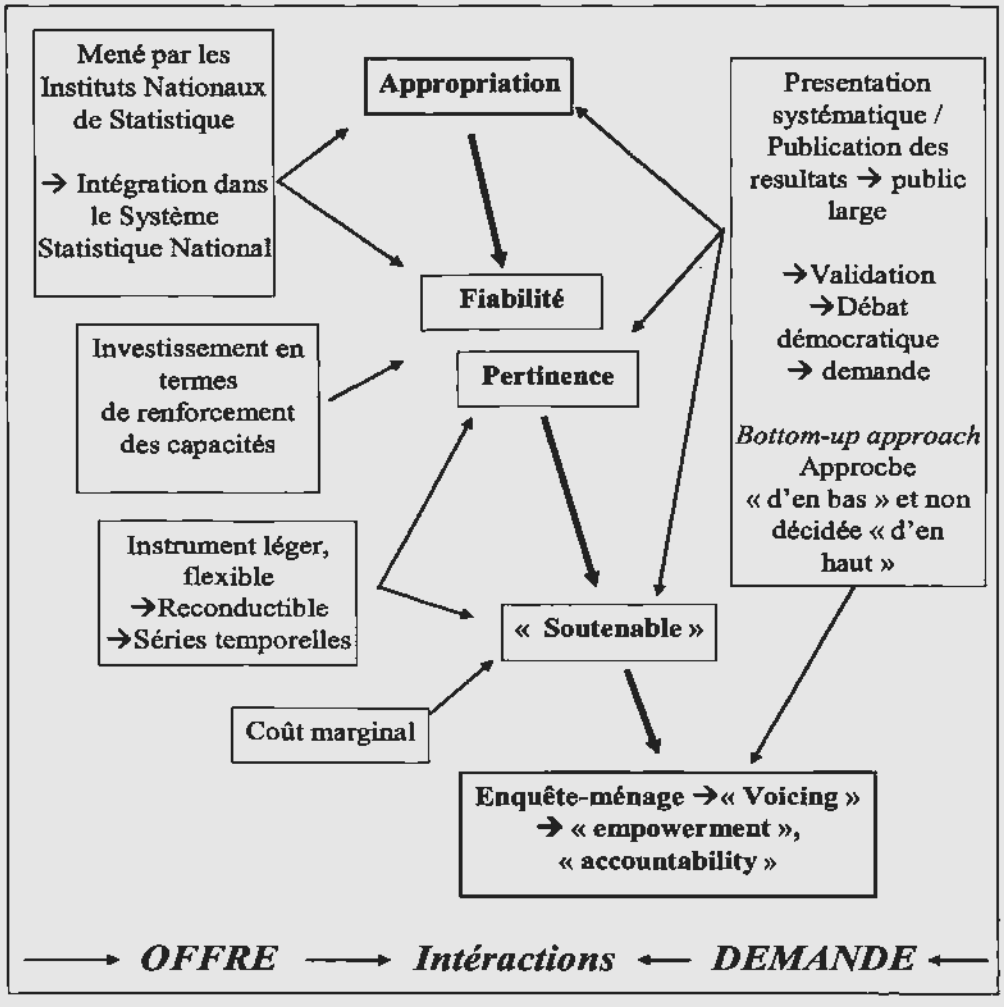


Tableau 5 : Taux de non-réponse à quelques questions des modules en Afrique

%	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

La confrontation scientifique avec d'autres initiatives internationales (projet *Afrobaromètre*, projet sur *la Gouvernance africain*, entrepris par la CEA pour le compte de l'Union Africaine, dans le cadre de la revue par les pairs du NEPAD), 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 (tableau 6). 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 dégénèrent en conflits ouverts[5]. 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 6 : Tableau comparatif de trois initiatives régionales en Afrique Sub-saharienne

	Projet PARSTAT (AFRISTAT/DIAL) *Enquête 1-2-3*	**AFROBAROMETER (MSU/IDASA/CDD-Ghana)**	**Projet UN-ECA (Processus de revue par les pairs du NEPAD)**
Pays concernés (couverture)	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)
Objectifs Méthodologie	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 variabes 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-barometro, Asian Barometer)	Suivi des progrès en termes de bonne gouvernance en Afrique *Peer Review* 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)
Organisation / Institutions : Equipe de coordination & Partenaires	*Coordination et appui technique* : AFRISTAT et DIAL *Partenaires responsables des enquêtes et analyses* : les Instituts Nationaux de Statistiques	*Réseau* coordonné par IDASA – Afrique du Sud, CDD-Ghana, Michigan State University (MSU) *Partenaires nationaux* (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)
Diffusion des résultats	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° des résultats au niveau national + *Africa Governance Report (AGR)* présenté lors du Forum pour le Developpement de l'Afrique 2005

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 : 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 »[3].

[5] *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, 2003b).*

[3] *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).*

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. 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 nationsle, 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 »[4].

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 ».

Quelques exemples illustratifs de résultats 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), ainsi que dans chacun des rapport nationaux.

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 *différentes 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[5]. 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[6] 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 de la population qui s'accorde sur leur importance varient selon les pays. Bamako et Onagadougou se distinguent en particulier par la

[4] 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, passibilités de coopération Sud-Sud des experts péruviens vers les autres pays de la région.

[5] Pour plus de détails sur les différentes approches de la pauvreté et les liens entre elles, voir Razafindrakoto, Roubaud (2001).

[6] 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, pauvoir 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.

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 lotis 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.

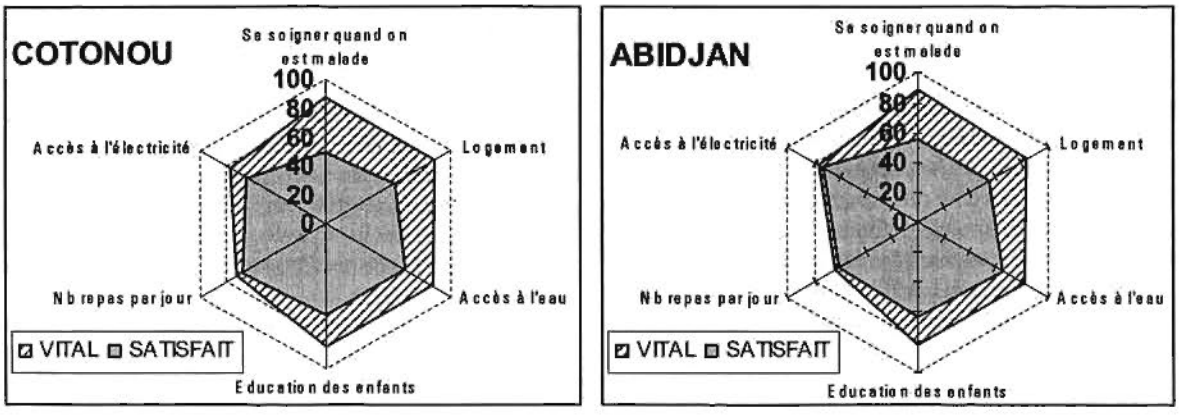
L'enquête permet de mettre en relation le niveau de satisfaction des individus avec le degré d'importance accordé à une forme de privation. En premier lieu, Lomé et Antananarivo se démarquent des autres agglomérations avec des niveaux de satisfaction globalement très faibles en particulier lorsqu'on les compare aux aspirations de la population (graphique 1). 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.

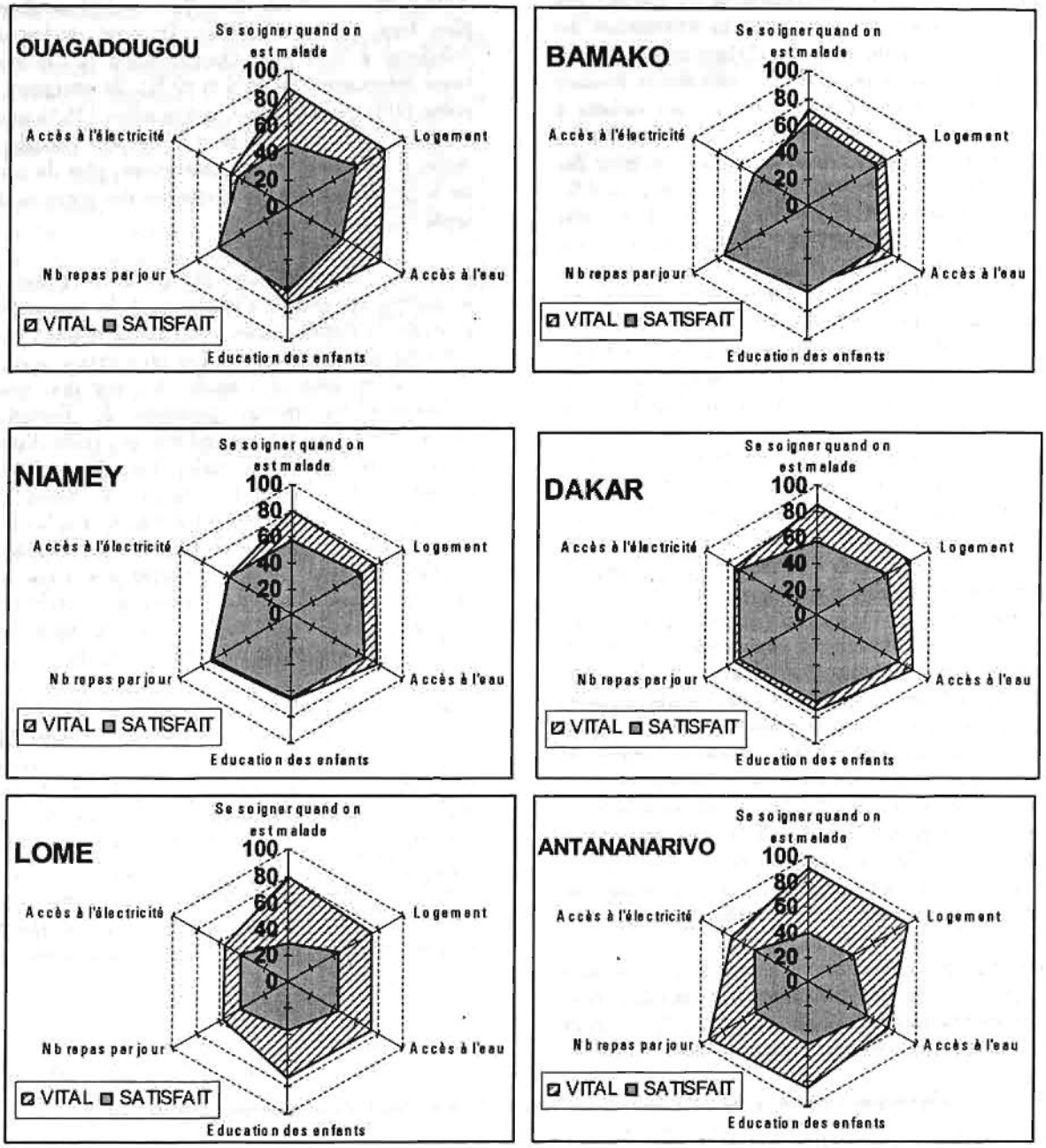
De manière générale, l'insatisfaction concernant l'offre en matière de santé est frappante pour l'ensemble des métropoles sous revue. Les indices de satisfaction sont très faibles pour Lomé et Antananarivo comme nous l'avons déjà souligné plus haut (29 % et 39 %). Ils sont également inférieurs à 50% 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 2).

Graphique 1 : Niveau de satisfaction relativement aux besoins considérés comme vitaux



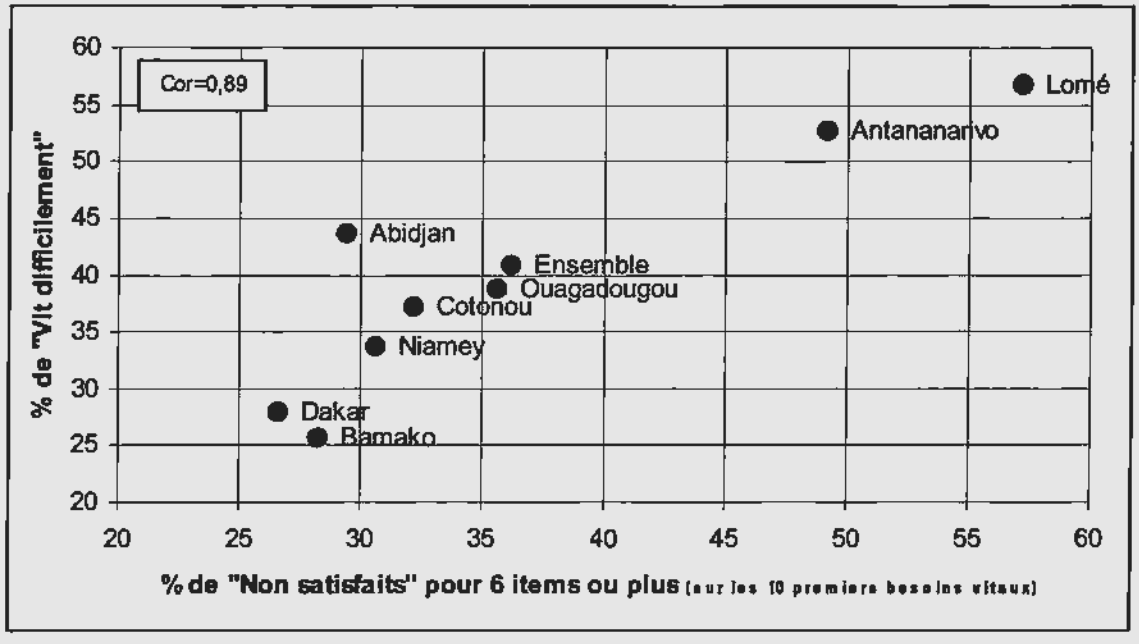


Sources : *Enquêtes 1-2-3*, module *Différentes dimensions de la pauvreté*, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

Le cas des Abidjanais constituent 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[7] 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.

[7] *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.*

Graphique 2 : Appréciation du bien-être et niveau de satisfaction des besoins vitaux



Sources : *Enquêtes 1-2-3*, module *Différentes dimensions de la pouvreté*, 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 influer 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.

Des indicateurs qui permettent le suivi de la gouvernance

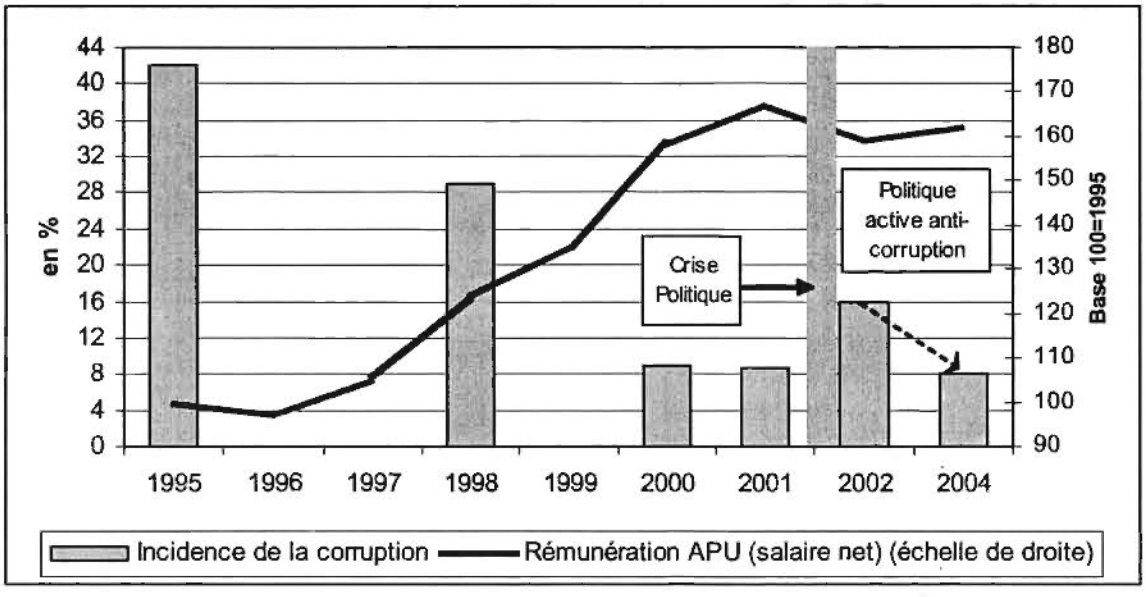
Parmi les résultats analytiques obtenus à partir des données du module sur la gouvernance, nous retiendrons ici essentiellement ceux portant sur la corruption. Ce phénomène est notamment considéré comme l'un des principaux maux entravant l'efficacité de l'administration, et il fait l'objet de différents types de mesures dans le cadre des réformes des services publics. Dans l'ensemble et quelle que soit la métropole, une très large majorité (plns 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 3). En premier lieu, les résultats montrent une 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 pu 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 3 : Salaire des fonctionnaires et incidence de la corruption à Madagascar 1995-2004



Source : Razafindrakoto, Roubaud (2003b) et *Enquêtes 1-2-3*, 1995-2004, MADIO, DIAL/INSTAT, calculs des auteurs.
Note : le "module" corruption n'a pas été inclus dans l'enquête en 1996, 1997 et 1999.

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, 2005b). 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[8], les experts estiment ce taux à 54 %. Parallèlement, à peine 5 % des citoyens

[8] *Pour une analyse détaillée du profil des victimes de la corruption, voir Razafndrakoto, Roubaud (2004a).*

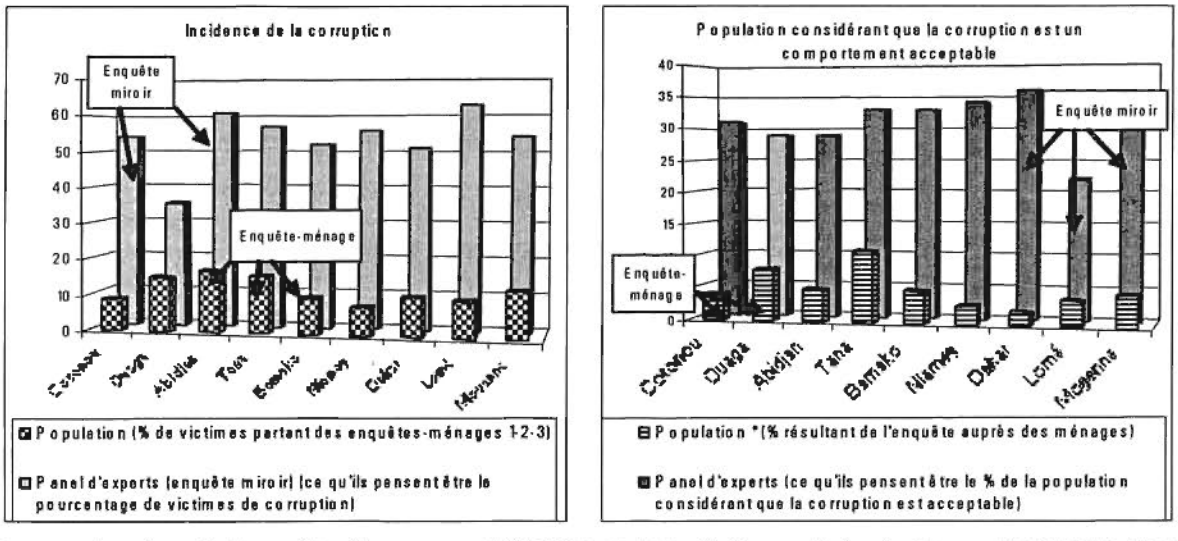
considèrent que recevoir un pot-de-vin dans l'exercice de ses fonctions est un comportement acceptable (graphique 4). Selon les experts, cette proportion serait de 32%. Dans l'ensemble, les experts ont une vision beaucoup plus négative de la réalité que la population.

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[12] 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.

Graphique 4 : Ecarts 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 *Mirair* (246 experts enquêtés ; 30 dans chaque pays en moyenne). Nos propres calculs.

[12] *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).*

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 mise 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 7). 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.

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.

Tableau 7 : Appréciation des différentes formes de régimes politiques et pauvreté monétaire

Jugement sur les différents régimes politiques :	Total	Quartiles de revenus par tête			
		1er quartile	2ème quartile	3ème quartile	4ème quartile
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
Les faiblesses de la démocratie :					
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, calculs des auteurs.

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 1er 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, Rouhaud, 2002, 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 ?

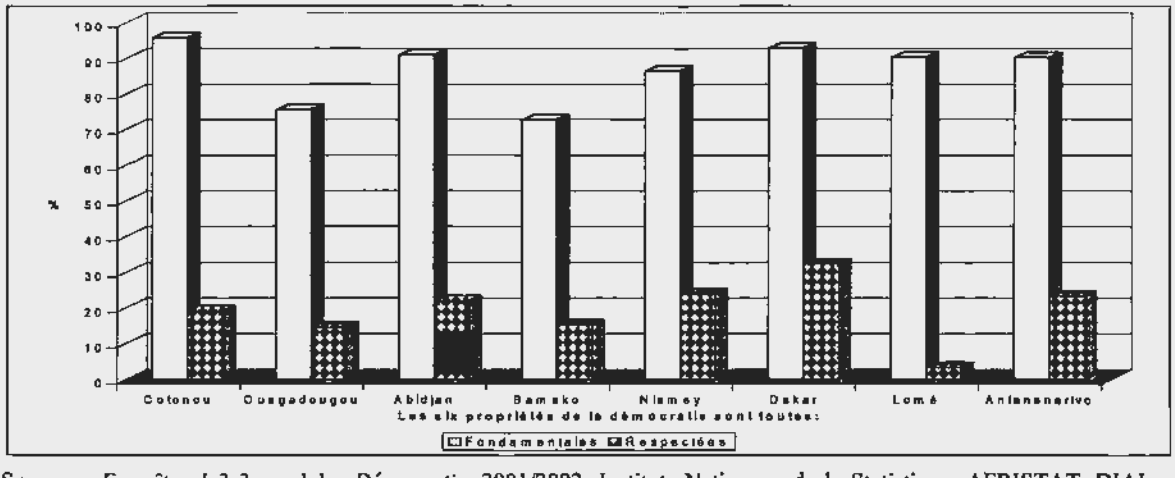
Que se cache-t-il derrière le mot « démocratie » ? Cette question est de première importance dans la mesure où tout un courant de pensée, s'appuyant sur des thèses culturalistes, considère que la démocratie est une valeur occidentale et qu'elle prend un sens différent dans d'autres contextes historiques 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 certains 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 ce ceux qui les jugent toutes respectées (graphique 5). 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.

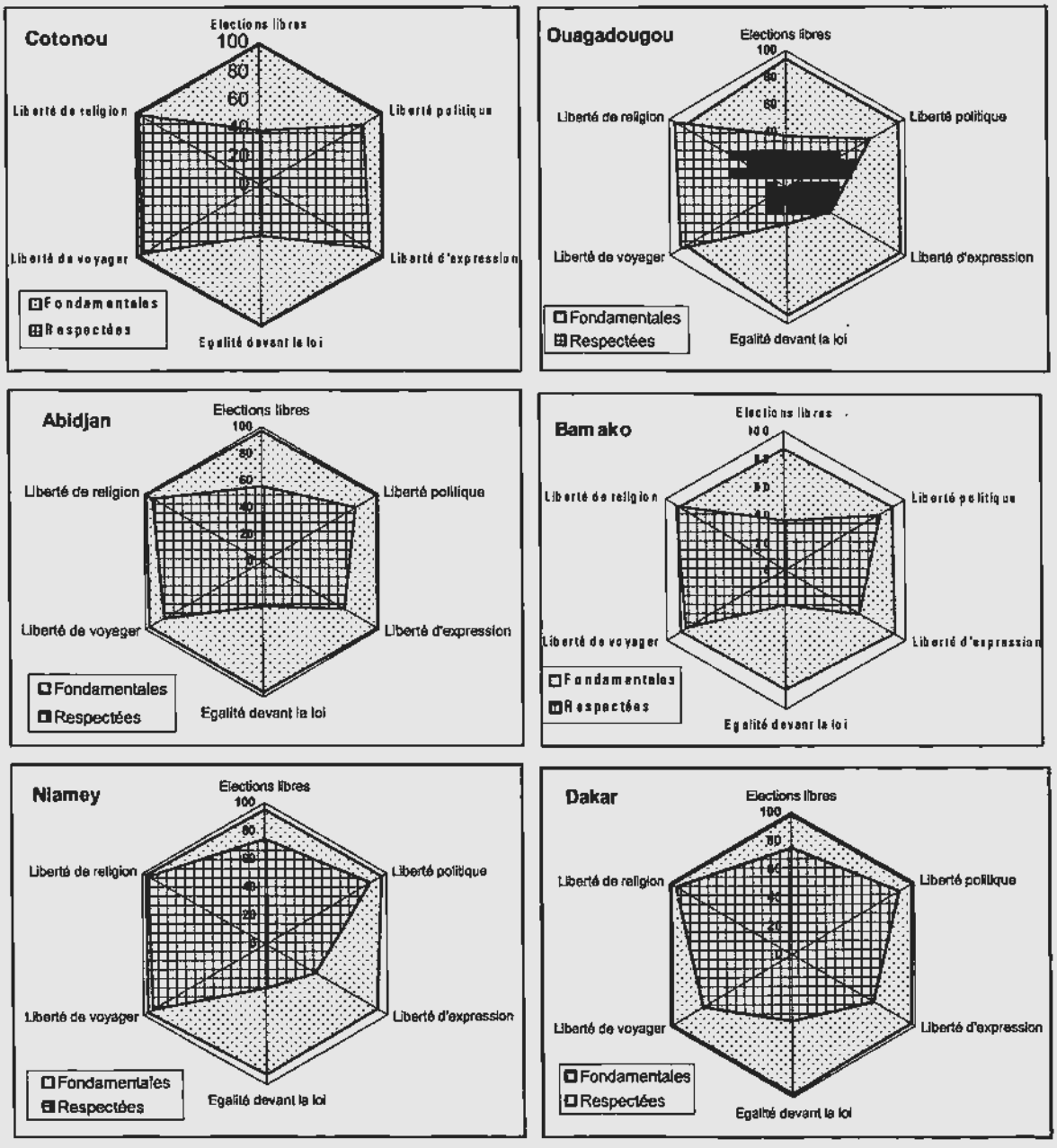
Graphique 5 : Le respect des principes fondamentaux de la démocratie par pays



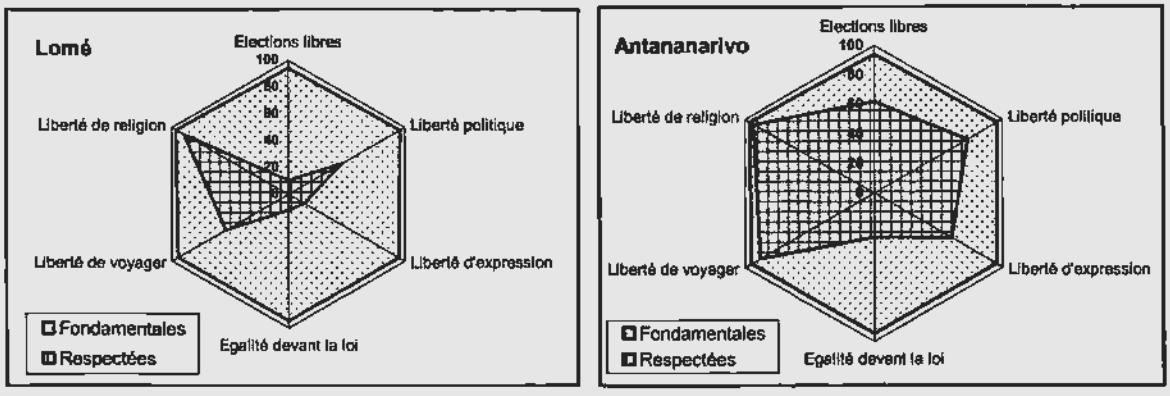
Sources : *Enquêtes 1-2-3*, modules *Démocratie*, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, nos propres calculs.

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 6)[13] : celui qui mesure le pourcentage de la population considérant comme fondamental 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 du chemin qui reste à parcourir pour les différents pays pour consolider la démocratie tout en ouvrant des pistes de réformes à entreprendre.

Graphique 6 : Perception du fonctionnement de la démocratie relativement aux aspirations



[13] *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.*



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

Conclusion

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[9].

[9] *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 été développés au Sud, comme pour les modules présentés ici, les possibilités d'application au Nord reste 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.*

Références bibliographiques

AFRISTAT (1998), « Etat du système statistique dans les Etats membres d'AFRISTAT. Rapport de synthèse de l'enquête réalisée en 1996 », Série Etudes N°1, Bamako : AFRISTAT.

Banque mondiale (2002), *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*, Volumes 1 et 2, The World Bank, Washington D.C.

Banque mondiale (2000a) *World Development Report 2000 / 2001 : Attacking Poverty,* New York : Oxford University Press (paru en français en 2001 sous le titre *Rapport sur le Développement dans le monde 2000 / 2001: Combattre la pauvreté*, Paris, Eska).

Banque mondiale (2000b), *The Quality of Grawth*, New York, Oxford University Press.

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, nd 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., (dir.) (2003), *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, 2ème édition, Paris, Economica/IRD.

Economic Commission for African (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.

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

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.

Meynaud H., Duclos D. (1996), « Les sondages d'opinion, Repère », *La découverte*, n° 38, Paris.

Narayan, D., Chambers, R., Shah, M.K., Petesch, P. (2000), *Crying out for Change* (*Voices of the Poor*, Volume 2), New-York : Oxford University Press (pour la Banque mondiale).

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), New-York : Oxford University Press (pour la Banque mondiale).

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* Janvier, pp.56-89.

Razafindrakoto M., Roubaud F. (2005b), « 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. (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° 2005-10, 110 p.

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 - 1er décembre.

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. (2002), « Pensent-ils différemment ? La voix des pauvres à travers les enquêtes statistiques », *in* Cling J.-P., Razafindrakoto M., Roubaud F. (dir.), 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, EUROSTAT, DFID, INSEE, April, pp. 5-32.

Roubaud F. (2003b), « La crise vue d'en bas à Abidjan : ethnicité, gouvernance et démocratie » *Afrique contemporaine* n° 206, été, pp. 57-86.

Srinivasan T.N. (2001), « Croissance et allègement de la pauvreté : les leçons tirées de l'expérience du développement », *Revue d'économie du développement* Janvier-Février, pp.115-168.

Sudders M., Nahem J. (2004), *Governance Indicators: A Users' Guide*, EUROSTAT / The European Commission, New York, Luxembourg.