

GOUVERNANCE, DÉMOCRATIE ET LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

Enseignements tirés des enquêtes officielles auprès des ménages en Afrique francophone et dans la Communauté andine

Face à l'échec 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 (initiatives DSRP, PPTTE ; Cling, Razafindrakoto et Roubaud 2003). De nouveaux facteurs comme la gouvernance, l'adhésion et la participation des populations sont dorénavant placés au cœur des programmes de développement (Banque mondiale, 2001). Ces éléments 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 ils représentent en eux-mêmes des dimensions constitutives du bien-être des populations (PNUD, 2002). Le nouveau Rapport sur le développement dans le monde (Banque mondiale, 2005) donne des arguments supplémentaires pour promouvoir ces dimensions. En reconnaissant pour la première fois que les processus et les institutions politiques sont au cœur des enchaînements vertueux du développement, le Rapport fait des politiques d'*empowerment* un des deux piliers (avec la réduction des imperfections de marché) non seulement des stratégies de réduction de la pauvreté mais également de promotion de l'égalité des chances, tant au niveau national qu'à l'échelle internationale.

Parallèlement à l'évolution des politiques de développement, le champ de la recherche sur le développement s'est élargi au cours des dernières années, 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 (Feng, 2003 ; PNUD, 2004).

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.

Des indicateurs orientés vers la définition de politiques publiques

C'est pour répondre à ce défi majeur, que deux institutions régionales (AFRISTAT et le Secrétariat Général de la communauté andine) et treize Instituts Nationaux de la Statistique (INS) d'Afrique et d'Amérique latine, ont décidé d'explorer ensemble, en partenariat avec DIAL, les possibilités offertes par les enquêtes auprès des ménages comme instrument de mesure et de suivi quantitatif de ces nouvelles dimensions du développement. 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 (« *Multiplés dimensions de la pauvreté* », « *Gouvernance* » et « *Démocratie* ») ont été élaborés et greffés sur l'*enquête 1-2-3* relative à l'emploi, au secteur informel et à la pauvreté. Entre 2001 et 2003, l'enquête a été réalisée dans les capitales économiques de sept pays de l'UEMOA (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Sénégal et Togo) et à Madagascar (Razafindrakoto et Roubaud, 2005a). Parallèlement, les trois modules ont été incorporés à partir de 2002 dans le dispositif d'enquêtes auprès des ménages dans quatre pays andins (Bolivie, Colombie, Equateur et Pérou ; Herrera, Razafindrakoto et Roubaud, 2005). Au total, l'opération a porté sur un échantillon représentatif de plus de 35.000 adultes, soit 21.000 ménages dans les huit métropoles africaines, tandis que plus de 50.000 personnes étaient interrogées dans les quatre pays latino-américains, avec un niveau d'inférence statistique national et régional.

Face au succès de l'opération tant du point de vue méthodologique (la gouvernance et la démocratie peuvent être mesurées de façon fiable) qu'analytique (les résultats peuvent servir à éclairer les politiques publiques), un processus d'appropriation du dispositif s'est enclenché, deux pays ayant décidé d'intégrer de façon pérenne ce type d'enquêtes au sein du système national d'informations statistiques. A Madagascar, l'enquête est désormais reconduite par l'INSTAT avec une périodicité annuelle, tandis que l'INEI du Pérou mène

l'opération en continu sur ressources propres, permettant d'apprécier la dynamique temporelle (mensuelle, trimestrielle et annuelle) des indicateurs sous revue. La reconduction des enquêtes est également à l'étude dans d'autres pays comme le Bénin et la Côte d'Ivoire.

Pour compléter le dispositif d'enquêtes auprès des ménages sur la Gouvernance et la Démocratie, une enquête « miroir » auprès des experts a été réalisée dans les huit pays africains. L'objectif de cette *enquête-miroir*, à laquelle près de 300 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 (Razafindrakoto, Roubaud, 2005b). En 2004, ces travaux ont été intégrés comme une des composantes du projet international METAGORA de l'OCDE. Ce dernier vise à élaborer des méthodes de mesure des droits de l'homme, de la gouvernance et de la démocratie.

Une méthodologie et des enseignements prometteurs

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. Dans ce domaine, les enseignements généraux que l'on peut tirer de ce programme de recherche 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, calcul de la précision des indicateurs, assurant notamment leur comparabilité inter-temporelle.
- La richesse des informations collectées permet de mener des analyses approfondies, inaccessibles par d'autres méthodes. Ces données sont 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. La complémentarité des deux approches

est aujourd'hui largement reconnue (Kaufmann, Kraay et Mastruzzi, 2005).

- En collectant des informations objectives (comportements, expériences vécues) et subjectives (perception, satisfaction) sur la pauvreté, la gouvernance et la démocratie, cette méthodologie permet de suivre et de mettre en relation deux dimensions essentielles, aussi importantes l'une que l'autre, de ces thématiques.
- 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.
- Par ailleurs, 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.
- Enfin, le fait d'avoir mené simultanément les mêmes enquêtes dans différents pays offre des perspectives stimulantes en matière de comparaisons internationales.

1. Mesurer la gouvernance et la démocratie de façon fiable et robuste. 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. La confrontation scientifique avec d'autres initiatives internationales (projets *Afrobaromètre* et *Latinobarómetro*, *Projet sur*

la *Gouvernance africaine*), opérée lors d'ateliers régionaux, 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. En ce qui concerne notre approche, nous mentionnerons 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 laquelle 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 la Côte d'Ivoire, Madagascar ou le Togo en Afrique ; l'Equateur et la Bolivie en Amérique Latine), l'enquête permet de mieux comprendre la nature des problèmes. Elle pourrait sans doute être utilisée comme un « système d'alerte précoce », pour mettre en place des mesures préventives ciblées avant que les tensions identifiées ne dégénèrent en conflits ouverts (Roubaud, 2003).

2. Une approche facteur de renforcement de la démocratie. Du côté de la demande, le processus de mise en place des enquêtes constitue un des points forts du dispositif. Le cas péruvien est exemplaire à cet égard : appropriation nationale de l'enquête, sous la coordination conjointe de l'INEI, du ministère des Finances et du Cabinet du Premier Ministre, participation élargie de la société civile dans l'élaboration du questionnaire et l'analyse des données, institutionnalisation du processus de révision de l'enquête au cours du temps, possibilités de coopération Sud-Sud des experts péruviens vers les autres pays de la région. 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 ».

Pour la première fois, un suivi des politiques dans le temps et dans l'espace

Sur le front analytique, les premières analyses des enquêtes apportent un éclairage nouveau sur des phénomènes jusque là peu explorés, voire totalement méconnus :

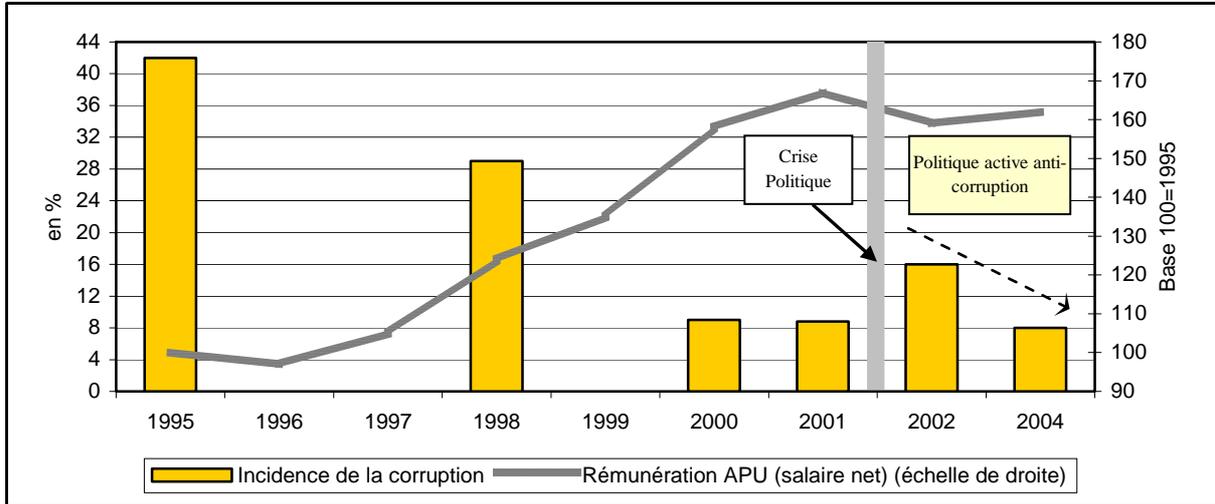
- l'adhésion massive des citoyens africains et latino-américains aux principes démocratiques, tout spécialement les plus pauvres, contrairement aux idées reçues et malgré des lacunes profondes et variables suivant les pays dans le respect de certains droits civils et politiques – liberté d'expression, transparence électorale et surtout égalité devant la loi ;
- le discrédit profond de la classe politique, dont le rôle a été particulièrement néfaste dans la crise ivoirienne ;
- le pressant « besoin d'Etat » exprimé par les plus démunis sur les deux continents ;
- l'ampleur de la petite corruption, que des politiques actives permettent cependant de réduire substantiellement ;
- la fiabilité limitée des enquêtes auprès des experts pourtant largement utilisées par les bailleurs de fonds, notamment pour allouer l'aide publique au développement ;
- les désillusions de l'appréciation des politiques de décentralisation au niveau local à mesure que les réformes se mettent en place ;
- le niveau et la dynamique de la participation sociale et politique, entravée par les défaillances de l'Etat qui affectent surtout les plus pauvres, etc.

1. Mieux comprendre la dynamique de la corruption. Nous illustrerons l'intérêt de l'approche en présentant quelques exemples sélectionnés parmi les nombreux résultats obtenus. En premier lieu, sur la question de la corruption, la disponibilité d'une série sur une longue période (près de dix années) dans la capitale malgache permet le suivi de l'évolution du phénomène et une première évaluation de l'impact des politiques publiques

en la matière. Trois faits majeurs se dégagent : la très forte baisse de l'incidence réelle de la petite corruption dans la seconde moitié des années 1990 a été obtenue dans un contexte de revalorisation significative de la rémunération des fonctionnaires ; la crise socio-politique de

2002, qui s'est traduite par un délitement des institutions publiques, a eu un effet délétère sur la corruption ; à l'inverse, la mise en place de politiques anti-corruption actives a conduit à une division par deux de l'incidence de la petite corruption.

Salaires des fonctionnaires et incidence de la corruption à Madagascar 1995-2004

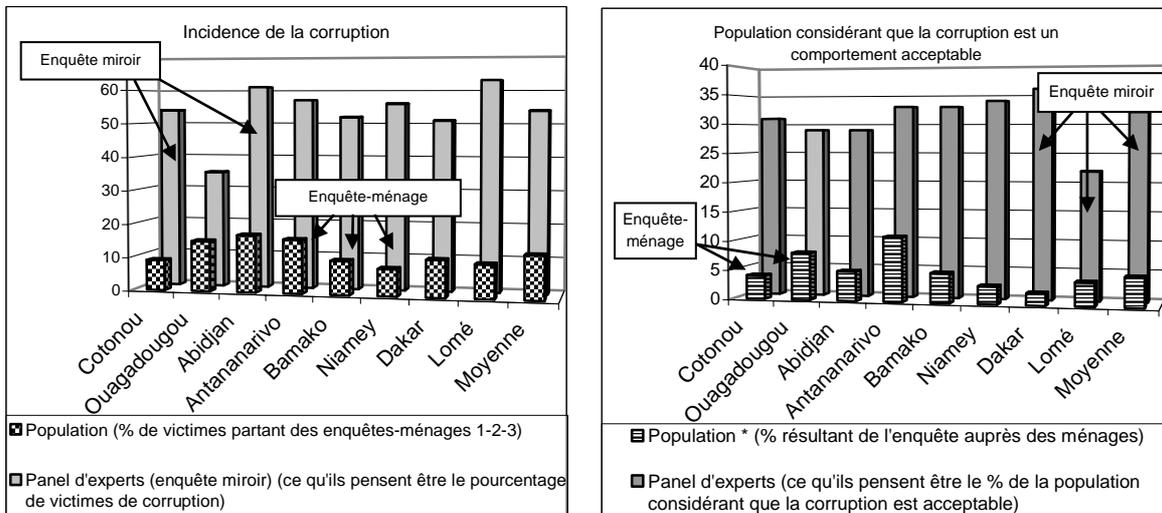


Sources : Enquêtes 1-2-3, module Gouvernance, 1995-2004, DIAL/INSTAT/MADIO.

En second lieu, le couplage de l'enquête-miroir et des enquêtes auprès des ménages met en lumière le manque de fiabilité de l'opinion des experts sur la corruption. Non seulement ces derniers surestiment massivement l'incidence du phénomène, mais le classement des pays issu de leurs réponses est également sans lien avec la réalité. Ce résultat est d'autant plus inquiétant que la plupart des indicateurs

alimentant les bases de données internationales en matière de gouvernance (Indice de perception de la corruption de Transparency International, CPIA et indicateurs KKZ de la Banque mondiale) est élaborée à partir de dires d'experts, et que ceux-ci jouent un rôle de plus en plus important dans l'allocation de l'aide publique au développement.

Incidence réelle de la petite corruption et la perception des experts en Afrique francophone

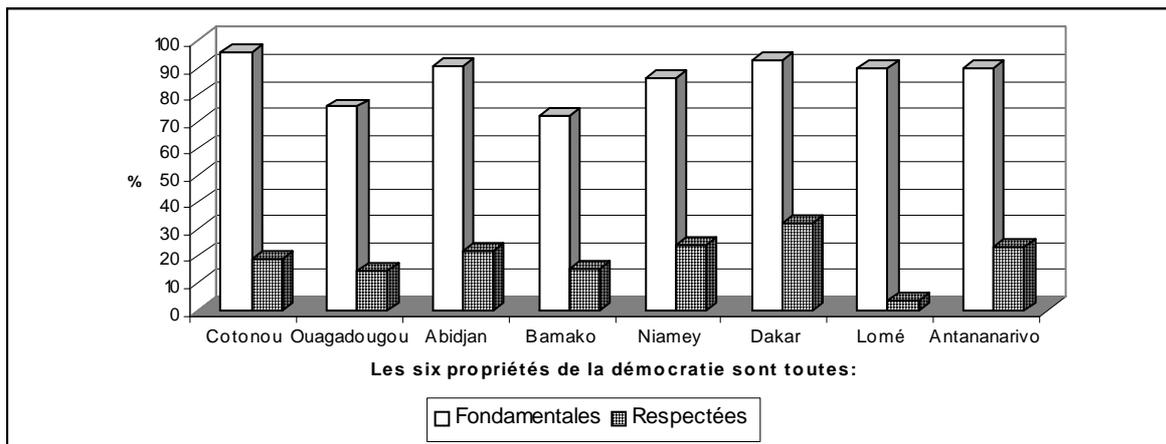


Sources : Enquêtes 1-2-3, module Gouvernance, 2001-2003, Enquête-miroir, Instituts Nationaux de Statistique, AFRISTAT, DIAL.

2. Une adhésion massive des populations mêmes les plus pauvres aux valeurs de la démocratie... Dans le champ politique, les enquêtes mettent en lumière un soutien massif à la démocratie, même chez les plus pauvres, sur les deux continents. L'acceptation du terme « démocratie » par les citoyens ordinaires est très proche de celle qui prévaut dans les démocraties historiques, plaidant en faveur d'une conception universaliste de la

démocratie, au Nord comme au Sud. En revanche, si les principes de base de la démocratie sont unanimement considérés comme fondamentaux, la façon dont ils sont mis en œuvre pose problème. La situation varie sensiblement d'un pays à l'autre, mais partout « *l'organisation d'élections libres et transparentes* » et surtout « *l'égalité devant la loi* » apparaissent comme les principes les moins souvent respectés.

Le respect des principes fondamentaux de la démocratie par pays



Sources : *Enquêtes 1-2-3*, module *Gouvernance*, 2001-2003, Instituts Nationaux de Statistique, AFRISTAT, DIAL. Les 6 principes considérés sont : la liberté électorale, la liberté d'expression, la liberté de choix du parti, l'égalité devant la loi, la liberté de religion et la liberté de voyager.

3. ... malgré les défaillances de l'Etat. Notre dernier exemple portera sur le problème de l'exclusion politique des plus défavorisés, révélée de façon concrète dans le cas du Pérou par une participation électorale plus faible, qui résulte en majeure partie des défaillances de l'Etat. Ainsi, le pourcentage de ceux qui n'ont pas voté aux élections municipales de 2002 passe de 20 % pour le quartile le plus pauvre à moins de 10 % pour le plus riche. Ce phénomène s'explique principalement par

l'inefficacité des institutions publiques chargées du registre électorale et du registre national d'identité, et non par un faible intérêt ou un découragement à l'égard du politique. L'absence de « papiers » non seulement empêche d'exercer son droit fondamental de voter, mais aussi réduit l'accès des citoyens aux opportunités économiques (accès au crédit, transactions foncières, possibilités de voyager à l'étranger, etc.).

Participation électorale et raisons de la non-participation selon le quartile de revenu au Pérou

	Quartile I	Quartile II	Quartile III	Quartile IV	Total
% de ceux qui n'ont pas voté	20 %	15 %	10 %	8 %	13 %
<i>Raison de la non participation</i>					
N'a pas de carte électorale	63 %	65 %	55 %	36 %	58 %
Pb de transport (coûts, éloignement, etc.)	12 %	12 %	14 %	19 %	13 %
Sans document d'identité	12 %	12 %	7 %	4 %	10 %
Voter ne sert à rien	2 %	1 %	1 %	3 %	2 %
Autres	11 %	10 %	22 %	38 %	17 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : ENAHO, module *Gouvernance*, 2003-2004, INEI, DIAL, CAN, METAGORA. Note: Il s'agit des élections municipales réalisées en novembre de 2002. Le quartile I est le plus pauvre et le quartile IV le plus riche.

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 à vocation académique. 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 des 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 & 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 son intérêt propre pour chaque pays et des possibilités de coopération Sud-Sud, le lancement de telles enquêtes statistiques sur la gouvernance et la démocratie également dans les pays développés peut enfin laisser 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.

Javier Herrera, Mireille Razafindrakoto, François Roubaud, IRD-Paris, DIAL

Références bibliographiques

- Banque mondiale (2005)**, *World Development Report 2006: Equity and development*, Oxford University Press, New York.
- Banque mondiale (2001)**, *Rapport sur le Développement dans le monde 2000/2001 : Combattre la pauvreté*, Eska, Paris.
- Bratton M., Mattes R., Gyimah-Boadi E. (2005)**, *Public Opinion, Democracy, and Market Reform in Africa*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Cling J.-P., Razafindrakoto M., Roubaud F. eds (2003)**, *New International Poverty Reduction Strategies*, Routledge, London.
- Feng Y. (2003)**, *Democracy, Governance and Economic Performance: Theory and Evidence*, The MIT Press, Cambridge M.A. .
- Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. (2005)**, « Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996–2004 », The World Bank..
- Herrera J., Razafindrakoto M., Roubaud F. (2005)**, « Gouvernance, démocratie et lutte contre la pauvreté : enseignements tirés des enquêtes auprès des ménages en Afrique et en Amérique latine », Document de travail DIAL DT/2005/12.
- PNUD (2004)**, *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Aguilar, Altea, Alfaguara, Buenos Aires.
- PNUD (2002)**, *Rapport sur le Développement Humain 2002 : Approfondir la démocratie dans un monde fragmenté*, Editions De Boeck Université, Bruxelles.
- Razafindrakoto M., Roubaud F. (2005a)**, « Gouvernance, démocratie et lutte contre la pauvreté : enseignements tirés des enquêtes 1-2-3 en Afrique francophone », *Stateco*, n°99, pp.117-141.
- Razafindrakoto M., Roubaud F. (2005b)**, « Peut-on croire l'opinion des experts sur la corruption : une expérience basée sur des enquêtes en Afrique francophone », *Rapport Mondial sur la Corruption 2005*, Transparency International, Economica, Paris, pp.411-413.
- Razafindrakoto M., Roubaud F. (2003)**, « Salaires et corruption : le cas de Madagascar », *Rapport Mondial sur la Corruption 2003*, Transparency International, pp. 381-383.
- Roubaud F. (2003)**, « La crise vue d'en bas à Abidjan : ethnicité, gouvernance et démocratie », *Afrique contemporaine* n° 206, été, pp. 57-86.

DIALOGUE

La lettre d'information de DIAL

Numéro 24

Janvier 2006

Editorial

La mesure des nouvelles dimensions du développement (institutions, gouvernance, participation sociale et politique) pose un véritable défi à la statistique publique et à l'élaboration des politiques. Ce numéro présente les enseignements tirés des enquêtes ménages conduites avec l'appui de DIAL en Afrique sub-saharienne et en Amérique latine en matière de gouvernance, démocratie et lutte contre la pauvreté. Il montre qu'il est possible de mesurer ces thèmes de façon fiable. Loin de s'y substituer, cette approche est un complément indispensable aux bases de données internationales existantes et fournit pour la première fois des données utiles pour éclairer et orienter la définition de politiques publiques.

De nombreux résultats ont déjà été obtenus : par exemple, des politiques actives ont permis de réduire la petite corruption à Madagascar après la crise de 2002 ; on s'aperçoit aussi que les experts internationaux surestiment régulièrement l'incidence de la corruption sur la population locale, que les populations mêmes les plus pauvres adhèrent massivement aux valeurs de la démocratie et ce, malgré les défaillances de l'Etat, ou enfin que les plus défavorisés au Pérou votent moins que le reste de la société non pas par manque d'intérêt mais à cause de l'absence de pièces d'identité. Ces résultats ont été discutés lors de l'atelier de synthèse du projet METAGORA dont DIAL fait partie et qui s'est tenu du 28 au 30 novembre à l'OCDE à Paris. Parallèlement et dans la perspective d'approfondir son investissement sur ces thématiques, DIAL a rejoint en 2005 le réseau AFROBAROMETRE. En partenariat avec l'institut national de la statistique (INSTAT) et un cabinet privé (COEF-Ressources), DIAL a coordonné la réalisation d'une enquête nationale à Madagascar. Les séances de restitution auprès des autorités et du grand public organisées fin octobre à Antananarivo ont été un succès, marqué par un très large retentissement médiatique.

DIAL a participé à la 3ème conférence organisée par l'AFD et le réseau EUDN sur le thème « Financer le développement : Les défis d'un doublement de l'aide » dans le cadre de la table ronde sur la « Coordination des bailleurs et utilisations de l'aide ». Cette question est particulièrement d'actualité, dans la mesure où la promotion de l'aide programme et de l'aide budgétaire a intensifié le besoin de coordination entre les bailleurs de fonds et introduit de nouvelles contraintes à l'utilisation de l'aide. Les chercheurs de DIAL sont également intervenus dans le cadre de la conférence académique qui a précédé la conférence grand public.

Enfin, DIAL est heureux de vous annoncer la rénovation complète de son site et vous invite à le visiter sur : <http://www.dial.prd.fr> .



DIALOGUE
est une publication
semestrielle de DIAL
éditée à 1.500 exemplaires
en français et en anglais.

Formule d'abonnement
gratuit disponible sur notre site
www.dial.prd.fr

Directeur de publication :
Jean-Pierre Cling
Rédactrice en chef :
Christine Rosellini
Mise en page :
Coryne Ajavon
Conception graphique :
www.iAntal.com
Impression :
Ateliers J. Hiver
N°ISSN : 1254-7182

GIE DIAL fondé par
l'Agence Française de
Développement et l'Institut
de Recherche pour le
Développement.
UR DIAL de l'Institut de
Recherche pour le
Développement.

