

**Instruments de mesure, d'analyse
et de suivi de la gouvernance**

INTRODUCTION

Les questions de gouvernance suscitent un intérêt croissant aussi bien dans la sphère académique que sur la scène politique internationale. Le concept reste à ce jour encore flou et de nombreuses acceptions coexistent. Néanmoins et quelle que soit l'approche considérée, il existe un consensus sur le fait que le mode de fonctionnement des institutions publiques est au cœur de la problématique de la gouvernance, même s'il n'en constitue qu'un élément. L'attention accordée à ce thème découle des liens qui sont de plus en plus mis en avant entre, d'une part, la qualité des institutions, le type de régime politique ou plus généralement le système de valeurs de la société, et d'autre part, la trajectoire économique des pays et les conditions de vie de la population. Certes, la relation entre gouvernance et croissance – et en particulier le sens de la causalité (est-ce que ce sont les dividendes de la croissance qui permettent de mobiliser des fonds pour améliorer la gouvernance ou au contraire la « bonne gouvernance » qui est un des facteurs de la croissance ?) – reste un sujet débattu dans le monde académique. Toutefois, dans tous les cas, la gouvernance influe sur différentes dimensions du bien-être des populations. C'est pourquoi elle constitue un axe majeur des politiques de lutte contre la pauvreté.

Dans le cas de Madagascar, l'importance de ce thème est soulignée par l'ensemble de la population. D'après les dispositifs d'enquêtes qui seront présentés plus loin, au total, 91% des Malgaches dénoncent la mauvaise gouvernance comme le premier facteur de sous-développement du pays. Le problème de gouvernance n'est pas perçu comme conjoncturel, récent ou passager, mais comme un fait structurel qui affecte le pays de longue date. En termes d'économie politique, les stratégies d'amélioration de la gouvernance, et notamment de réduction de la corruption, devraient donc pouvoir s'appuyer sur de larges coalitions populaires. Dans l'ordre des entraves au développement, « *la mentalité et les comportements de la population* » arrivent en deuxième position. 72% de la population lui imputent une part de responsabilité dans la pauvreté du pays. Viennent ensuite « *la faiblesse des ressources naturelles du pays* » (52%), « *le poids du passé (histoire coloniale, etc.)* », et « *les interventions étrangères (bailleurs de fonds, firmes multinationales)* » avec respectivement 33% et 18% des suffrages. En résumé, la population considère que ce sont essentiellement les facteurs internes qui sont en premier lieu à l'origine des mauvaises performances économiques sur le long terme, et partant de la précarité des conditions de vie de la population.

On mesure ainsi l'enjeu de la mesure et du suivi de la gouvernance afin d'aider à la définition et à l'évaluation des politiques. L'objectif de cet article est de fournir dans ce cadre quelques pistes de réflexion et des résultats qui pourront faire l'objet de discussions et d'approfondissements sur les questions de gouvernance, et plus particulièrement de corruption. Nous proposons en préliminaire une présentation succincte des modules des *enquêtes 1-2-3* et de l'enquête *Afrobaromètre*, deux dispositifs de suivi/évaluation qui sont complémentaires. La corruption étant considérée comme une des premières sources des dysfonctionnements des institutions, nous illustrerons l'intérêt de ces enquêtes par les résultats qu'ils apportent à trois grandes questions qui se posent dans ce domaine : qui sont les victimes de la corruption ? Quelles sont les raisons qui amènent les individus à accepter ou tolérer la corruption ? Quel est le profil de ceux qui déclarent être susceptibles de recourir à de telles pratiques ?

Enfin, nous montrerons comment un dispositif de suivi adéquat peut permettre une évaluation rigoureuse de l'impact des stratégies mises en œuvre par les autorités.

LES MODULES THEMATIQUES DES ENQUETES 1-2-3

L'approche adoptée pour ce dispositif consiste à greffer des modules thématiques sur la « gouvernance » et la « démocratie » sur des enquêtes représentatives auprès des ménages. Cette démarche pionnière a été appliquée pour la première fois dans la capitale malgache en 1995 (c'est-à-dire la même année où l'ONG Transparency International lançait son premier IPC) à travers *les enquêtes 1-2-3* réalisées par le projet MADIO. Depuis 2000, l'enquête est reconduite par l'INSTAT avec une périodicité annuelle. Tout en gardant un certain nombre de questions communes, différents thèmes, variables selon les années, ont été abordés. Le dispositif a ainsi pu être testé et ajusté au fil des ans pour répondre à des questionnements spécifiques correspondant à des problématiques précises. L'enquêtetouche chaque année un échantillon d'environ 3000 individus de 18 ans et plus.

L'*enquête 1-2-3*, qui constitue la base du dispositif, est un système de trois enquêtes emboîtées pour suivre l'évolution de l'emploi, du secteur informel et de la pauvreté dans les pays en développement. Cette démarche présente l'avantage de recueillir à la fois *des informations objectives* sur la gouvernance et la situation des ménages ou des individus (accès aux services publics, victimes ou non de la corruption, niveau de revenu/consommation, conditions d'activité, 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 le mode de fonctionnement des institutions). De plus, des analyses très fines en fonction des caractéristiques socio-démographiques et économiques des individus peuvent être menées.

En s'appuyant sur l'expérience acquise à Madagascar, trois modules spécifiques (« *Pauvreté subjective* », « *Gouvernance* » et « *Démocratie* ») ont été élaborés et greffés entre 2001 et 2004 sur les *enquêtes 1-2-3* réalisées dans sept capitales économiques des pays de l'UEMOA (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Sénégal et Togo) et à Madagascar. L'expérience a également été appliquée entre 2002 et 2005 dans quatre pays d'Amérique Latine (Bolivie, Colombie, Equateur et Pérou). Si l'expérience malgache a permis d'explorer la dimension temporelle du dispositif d'enquêtes, le principal atout des enquêtes dans les autres capitales africaines réside dans la réalisation simultanée d'enquêtes complètement identiques dans plusieurs pays¹, ce qui permet d'assurer les bases d'une véritable comparabilité régionale des données qui enrichit les analyses (la section suivante en offre une illustration).

L'ENQUETE « AFROBAROMETRE »

En 2005, Madagascar a rejoint le projet « Afrobaromètre ». D'envergure régionale au niveau de l'Afrique sub-saharienne, ce projet a pour objectif de mettre en œuvre sur le continent africain une série d'enquêtes statistiques représentatives au niveau national avec une perspective comparative (temporelle et transversale entre les pays). Ces enquêtes portent sur le point de vue des citoyens sur la démocratie, la société civile, le marché et les réformes économiques². Le projet du réseau « Afrobaromètre » concerne aujourd'hui 18 pays africains dont Madagascar³, choisis pour leur ouverture démocratique. L'enquête a touché en 2005 un échantillon de 1 350 individus âgés de 18 ans et plus, réparti sur tout le territoire malgache. Pour l'ensemble des pays du réseau, une nouvelle vague est prévue en 2007-2008. L'enquête doit ainsi être reconduite tous les deux ou trois ans.

Ce dispositif vient compléter les modules des *enquêtes 1-2-3* dans la mesure où il permet d'élargir la perspective de la capitale à l'ensemble du pays, même si l'échantillon enquêté est plus limité. Par

¹ Pour plus d'informations, voir les activités de DIAL sur le site www.dial.prd.fr.

² Les activités du réseau « Afrobaromètre » ne se limitent pas à la réalisation d'enquêtes. Pour plus d'informations sur les activités du réseau, voir <http://www.afrobarometer.org/>.

³ La 1ère vague d'enquêtes a été menée de 1999 à 2001. Le projet concernait alors douze pays (Botswana, Lesotho, Malawi, Namibie, Afrique du Sud, Zambie et Zimbabwe, Ghana, Nigeria et Mali, Ouganda et Tanzanie). La 2ème vague d'enquêtes a été achevée en novembre 2003 avec quatre nouveaux pays : Kenya, Sénégal, Cap Vert et Mozambique. La 3ème vague doit être conduite de 2005 à 2006 dans ces mêmes pays, plus le Bénin et Madagascar.

ailleurs, quelques thèmes spécifiques (tels que les comportements face au phénomène de la corruption, l'accessibilité des services publics ou l'efficacité des élus locaux) sont plus détaillés dans l'enquête « Afrobaromètre ». En revanche, les données sont moins précises quant aux caractéristiques socio-économiques des individus enquêtés.

QUI SONT LES VICTIMES DE LA CORRUPTION?

Une approche comparative portant sur huit capitales d'Afrique

La corruption est un phénomène complexe qui se manifeste sous diverses formes que nous ne chercherons pas à détailler ici. L'analyse que proposons concerne la petite corruption bureaucratique. Elle fait intervenir deux types d'acteurs : les agents des services concernés (les fonctionnaires dans le cas des services publics) et la population en tant qu'usagers des services. Nous verrons plus loin que la société dans son ensemble joue aussi un rôle suivant qu'elle condamne, tolère ou accepte globalement l'existence de pratiques corruptives. Partant des données des modules de l'*enquête 1-2-3* dans huit capitales africaines, l'objectif est d'explorer le profil des victimes de la corruption pratiquée par les fonctionnaires. Cette analyse permet d'étudier l'impact de la corruption sur les différentes catégories de population et d'identifier les individus les plus vulnérables face à ce fléau.

Tableau 1. Facteurs influant sur la probabilité d'être victime de la corruption dans les capitales africaines (Modèle Probit)

	Abidjan	Antananarivo	Lomé	Ouagadougou	Cotonou	Niamey	Bamako	Dakar
Incidence corruption (en %) Victimes parmi populat° totale	16,5	16,3	9,5	14,4	8,7	8,2	10,1	10,8
Sans contact avec l'administration (en %)	28,6	40,4	39,8	30,0	43,1	32,9	37,7	19,0
Facteurs influant sur le fait d'être victime de corruption								
Homme		+	++	+++		++	++	
Age		+	++	++	---	+	-	
Chef de ménage	++				+++	+++	+++	++
Conjoint		---					++	
Niveau éducation	+	--			-			
Un fonctionnaire dans ménage	---	---		-	---	---	---	
Revenu		--		++		++		--
Migrants	+++				++			
Ethnies minoritaires dans ville	+++	---					+	
Musulman			+++			+		+
Activités Informelles								+++
Nombre d'observations	4 800	2 800	1 600	1 800	6 300	6 400	4 500	6 800
	Abidjan	Antananarivo	Lomé	Ouagadougou	Cotonou	Niamey	Bamako	Dakar
Facteurs influant sur le fait d'être en contact avec l'administration								
Homme	+++		+++		+++	+++	++	+++
Chef de ménage		+++		++			+++	+
Conjoint		++		--				
Age					+++	++	+++	+++
Niveau éducation	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++
Un fonctionnaire dans ménage	+++	+++	++	+	+++	+++	+++	
Revenu		+++			+++	+++	+++	+++
Migrant			+		-		---	--
Ethnies minoritaires	---	+++	--		++	---		--
Musulman							++	
Inactif	---			---		--		
Activités informelles								--

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

Note : les données mobilisées ici pour Madagascar ont été collectées en 2003. Pour tous les pays, le modèle a été corrigé du biais de sélection résultant du fait que certaines catégories d'individus sont moins souvent en contact avec l'administration (recours à la procédure Heckman).

Mode de lecture : le signe + signifie que le facteur influe positivement sur la probabilité d'être victime de la corruption ou d'être en contact avec l'administration. Le signe - signifie que le facteur influe négativement. +++ signifie que l'effet positif du facteur étudié est très significatif. Par exemple, le fait d'être un homme accroît de façon très significative la probabilité d'être victime de la corruption à Ouagadougou. Le fait de faire partie de l'ethnie minoritaire à Abidjan augmente de façon très significative la probabilité d'être victime de la corruption. Parallèlement, le fait de faire partie des ethnies minoritaires à Abidjan diminue de façon très significative la probabilité d'être en contact avec l'administration.

Soulignons au préalable que les catégories d'individus qui n'ont pas de contact avec l'administration ne sont pas susceptibles d'être touchés par la corruption. Mais l'absence de contact avec l'administration peut justement résulter de la peur d'être victime de la corruption. Il convient de contrôler ce biais. L'analyse qui est menée pour estimer le risque d'être victime de la corruption tient compte de ce biais de sélection et le corrige. On constate par exemple que pour l'ensemble des pays

étudiés ici, les plus éduqués sont plus enclins à solliciter des services publics (voir tableau 1). Le niveau de revenu influe également positivement sur la probabilité de se mettre en contact avec les fonctionnaires à Antananarivo comme à Cotonou, Niamey, Bamako et Dakar.

Trois faits majeurs concernant la capitale malgache peuvent être tirés de cette analyse :

- le niveau d'éducation et de revenu influe négativement sur la probabilité d'être victime de la corruption à Antananarivo contrairement à la majorité des capitales étudiées pour lesquelles ces facteurs ont a priori peu ou pas d'influence. Ainsi, les Tananariviens les moins instruits et les plus pauvres semblent plus vulnérables face à la corruption. Notons en revanche qu'à Ouagadougou et à Niamey, l'incidence de la corruption croît avec le niveau de revenu. Ce constat peut être interprété comme le résultat d'un processus de sélection de la part des fonctionnaires corrompus qui ciblent sans doute leurs victimes en fonction de leur capacité contributive ;
- A l'exception du cas abidjanais, les facteurs d'appartenance communautaire (ethnie, religion), traditionnellement mis en avant en Afrique, ne jouent qu'un rôle marginal dans la probabilité d'être victime de la corruption. Il est toutefois intéressant de noter qu'à Antananarivo, l'effet observé correspond à l'inverse de ce qu'on aurait pu prévoir si la discrimination s'exerçait à l'encontre des minorités. Pour la capitale malgache, les « non Merina » se révèlent moins susceptibles d'être affectés par la corruption ;
- Enfin, le fait d'être fonctionnaire ou d'avoir un membre de son ménage travaillant dans la fonction publique semble réduire significativement le risque d'être touché par la corruption dans toutes les capitales étudiées, à l'exception de Lomé et de Dakar. S'il est nécessaire de mener une analyse plus fine pour expliquer ce résultat, on peut avancer l'hypothèse que les fonctionnaires ont une meilleure connaissance des circuits administratifs et parallèlement peuvent faire jouer la solidarité de corps.

DETERMINANTS DES COMPORTEMENTS FACE A LA CORRUPTION

La façon dont une société dans son ensemble réagit à l'égard de la corruption constitue un facteur souvent invoqué pour expliquer l'ampleur de la corruption. Ainsi, un certain nombre d'études avancent la thèse que l'intensité de la corruption en Afrique est liée aux spécificités culturelles de ce continent. Les tenants de cette thèse postulent que les logiques patrimoniales et clientélistes, le flou de la frontière entre sphères publiques et privée (*straddling*), le primat des attaches communautaires et ethniques et les fonctions de redistribution informelle, conduirait dans le cadre d'une « économie morale de la corruption » à faire de la corruption une pratique sociale naturelle acceptée de tous. Même s'ils se démarquent de cette version commune, les travaux anthropologiques rejoignent aussi finalement cette approche culturaliste. Ainsi, en mettant en avant les logiques socioculturelles favorisant le « complexe de la corruption » (logique de négociation, logique du cadeau, logique des réseaux de solidarité, logique de l'autorité prédatrice, logique de la redistribution), certains anthropologues confortent l'idée d'une forme de collusion à tous les échelons de l'échelle sociale.

Les analyses menées à partir des enquêtes auprès des ménages permettent d'infirmer au moins partiellement cette thèse culturaliste dans le cas de Madagascar. Ainsi, moins de 10% des Malgaches jugent normal qu'un fonctionnaire demande une faveur ou un paiement supplémentaire pour un service qui fait normalement partie de son travail. Pour environ un tiers de la population un tel comportement est certes répréhensible mais compréhensible. Mais, malgré une certaine mansuétude, la majorité (58%) considère qu'une telle attitude est à la fois inacceptable et condamnable.

L'étude approfondie des caractéristiques qui influent sur les attitudes à l'égard de la corruption (voir tableau 2) vient enrichir et conforter ce constat. Trois principaux résultats méritent d'être soulignés. En premier lieu, globalement, ceux isolés en milieu rural, les moins éduqués, ainsi que ceux qui estiment que la corruption est un phénomène très répandu dans le pays (mais sans en être directement victimes), ont plus tendance à considérer que cette pratique est « tout à fait acceptable » dans l'administration. En deuxième lieu, les individus qui se sentent les plus vulnérables – ceux ayant un faible degré de confiance à l'égard des institutions publiques (administration, justice, police, etc.), les plus méfiants vis-à-vis de leurs concitoyens, et ceux qui ont déjà été victimes une fois de la corruption – sont les plus enclins à condamner la corruption. Enfin, un effet d'« habitude » semble influencer sur le niveau de tolérance. Un individu tend à se déclarer plus indulgent (voire indifférent) s'il estime que la corruption

est une pratique très courante. Parallèlement, on trouve un résultat qui pourrait apparaître paradoxal puisque la fréquence de l'expérience personnelle de la corruption semble amener à une attitude plus conciliante. En fait, on retrouve le phénomène d'accommodation qui résulte d'une confrontation répétée à la corruption. Ainsi, les résultats plaident plutôt en faveur de la thèse que l'acceptation ou la tolérance à l'égard de la corruption découlent moins de valeurs culturelles que d'un effet d'« accoutumance » liée au sentiment que cette pratique est très courante voire généralisée. Le fait que les opinions diffèrent significativement suivant les régions – et non suivant les ethnies – tend à confirmer que ce sont les pratiques (fréquences perçues ou vécues de la corruption), et non les valeurs, qui influent sur les attitudes des individus.

Tableau 2. Attitudes à l'égard de la corruption
Caractéristiques des individus qui acceptent ou tolèrent la corruption

Un fonctionnaire demande une faveur ou un paiement supplémentaire pour un service qui fait normalement partie de son travail. Vous considérez cet acte : - inacceptable et totalement condamnable - répréhensible mais compréhensible - tout a fait acceptable					
	(1) Modèle probit Ceux considérant tout à fait Acceptable	(2) Modèle probit Ceux considérant répréhensible mais Compréhensible	(3) Modèle probit ordonné 1 - inacceptable et totalement condamnable 2 - répréhensible mais compréhensible 3 - tout a fait acceptable		
	Coefficient	Coefficient		Coefficient	
Milieu rural	+0,21	ns	Milieu rural	+0,15	*
Niveau éducation	-0,04	ns	Niveau éducation	ns	
Niveau de vie	ns	ns	Niveau de vie	ns	
Fonctionnaire	ns	-0,63 **	Fonctionnaire	-0,38	*
Degré de confiance / institutions	ns	+0,01	Degré de confiance / institutions	+0,01	*
Perception ampleur corruption	+0,03 ***	ns	Perception ampleur corruption	+0,02	***
Victime 1 fois ou + corruption	-0,19	-0,19 *	Victime au moins 1 fois corruption	-0,24	**
Degré de fréquence confronté à corruption	ns	ns	Degré de fréquence confronté à corruption	+0,04	
Religion protestante	+0,22 **	+0,12	Religion protestante	+0,21	***
Confiance /autres citoyens	ns	+0,19 **	Confiance /autres citoyens	+0,18	**
Province (Référence Antsiranana)			Province (Référence Antsiranana)		
Antananarivo	ns	+0,45 ***	Antananarivo	+0,42	***
Fianarantsoa	ns	+1,17 ***	Fianarantsoa	+0,96	***
Toamasina	+0,62 ***	+0,66 ***	Toamasina	+0,83	***
Mahajanga	ns	+0,92 ***	Mahajanga	+0,74	***
Toliary	+0,68 ***	ns	Toliary	+0,58	***
Constante	-2,07 ***	-1,34 ***	cut1	1,22	
			cut2	2,32	
Pseudo-R2	0,05	0,08	Pseudo-R2	0,04	
Observations	1303	1303	Observations	1303	

Source : Enquête Afrobaromètre, 2005, Madagascar, calculs des auteurs.

Note: * coefficient significatif au seuil de 10%; ** significatif au seuil de 5%; *** significatif au seuil de 1%.

« ns » : coefficient non significatif.

Mode de lecture : pour (1) ceux qui ont la perception que la corruption est très répandue dans le pays ont plus de probabilité de déclarer que la corruption est tout à fait acceptable ; pour (2) le fait d'être fonctionnaire réduit la probabilité de considérer la corruption comme répréhensible mais compréhensible ; pour (3) modèle « probit ordonné » de l'attitude la plus intransigeante vers la plus tolérante (acceptation de la corruption) : ceux victimes au moins une fois de la corruption sont moins enclins à avoir une attitude tolérante (c-a-d à considérer la corruption comme acceptable ou compréhensible).

QUI SONT LES PLUS SUSCEPTIBLES DE RECOURIR A LA CORRUPTION?

Pour poursuivre l'analyse, nous nous proposons d'explorer les facteurs qui influent sur la probabilité de recourir à la corruption. Au lieu de se baser sur les situations réelles vécues par la population, l'approche consiste ici à étudier le comportement d'un individu dans des conditions expérimentales. Ainsi, la question qui est posée, avec les modalités de réponses possibles, est la suivante :

« Vous attendez un permis ou une licence du gouvernement, mais les délais sont sans cesse prolongés. Que feriez-vous pour essayer de régler la situation?

- Pas de souci, tout s'arrangera avec le temps
- Vous déposez une plainte
- Vous utilisez vos contacts avec des personnes d'influence
- Vous offrez un pot-de-vin
- Vous participez à une manifestation publique
- Autres
- Rien, car il n'y a rien à faire »

L'objectif est de cerner le profil de ceux qui déclarent qu'ils « offriraient un pot-de-vin » dans une telle situation. Ces derniers représentent 13% de l'ensemble de la population. Les principaux résultats confirment globalement ceux obtenus précédemment. La pratique de la corruption ne résulte pas particulièrement du niveau de vie, d'éducation ou d'information (en général plus élevé en milieu urbain). Ceux qui considèrent la corruption « tout à fait acceptable » ne s'avèrent pas plus enclins à recourir à cette pratique. Ce constat peut s'expliquer par le fait que leur attitude tolérante découle plutôt d'une méconnaissance comme on l'a vu plus haut, et non de principes clairs et bien fondés. En revanche, ceux qui ont conscience qu'il est illégal pour un fonctionnaire de demander un « pot-de-vin » mais qu'un tel acte est compréhensible, sont ceux qui céderaient plus facilement à la tentation de la corruption pour accélérer les démarches.

Tableau 3. Comportement face aux dysfonctionnements de l'administration

Ceux qui offriraient un « pot-de-vin »	Modèle probit (1)	Modèle probit (2)
	Coefficient	Coefficient
Milieu rural	ns	ns
Niveau éducation	ns	ns
Niveau de vie	ns	ns
Fonctionnaire	-0,48	-0,44
Degré de confiance / institutions	ns	ns
Perception ampleur corruption	ns	ns
Victime au moins 1 fois corruption	+0,44 ***	+0,46 ***
Degré de fréquence confronté à corruption	+0,09 ***	+0,09 ***
Religion protestante	+0,17 *	+0,16 *
Province (Référence Antsiranana)		
- Antananarivo	ns	ns
- Fianarantsoa	+0,54 ***	+0,45 **
- Toamasina	+0,37 *	+0,32
- Mahajanga	+0,63 ***	+0,58 ***
- Toliary	+0,32	+0,32
Considère demande "pot-de-vin" tout a fait acceptable		ns
Demande "pot-de-vin" inacceptable mais compréhensible		+0,22 **
Constante	-1,91 ***	-1,92 ***
Pseudo-R2	0,10	0,10
Observations	1350	1350

Source : Enquête Afrobaromètre, 2005, Madagascar, calculs des auteurs.

Note: * coefficient significatif au seuil de 10%; ** significatif au seuil de 5%; *** significatif au seuil de 1%. « ns » : coefficient non significatif.

Mode de lecture : pour (1) et (2) : la probabilité qu'un individu déclare qu'il est susceptible de recourir à la corruption augmente significativement avec le nombre de fois où il a été victime de ce fléau.

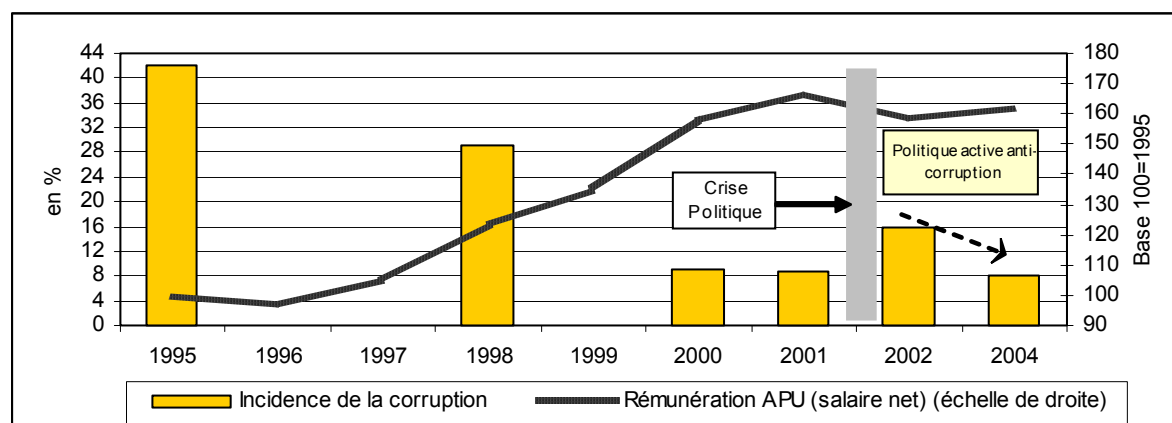
Mais on retrouve surtout l'idée selon laquelle on s'habitue à la corruption. En effet, l'analyse montre qu'une fois qu'on a été victime de la corruption, un cap semble être franchi, et on envisage alors plus aisément le fait de céder à cette pratique. L'idée de corrompre un agent public pour régler une situation est d'autant plus naturelle que l'on a été confronté plusieurs fois personnellement à l'expérience de la corruption. Ainsi, pour la définition des politiques de lutte contre ce fléau, il

convient d'explorer les pistes susceptibles de briser ce cercle vicieux qui fait qu'un individu s'accommode et participe au développement de la corruption une fois qu'il est pris dans l'engrenage.

SUIVI ET EVALUATION DES POLITIQUES

Nous avons pu montrer, jusqu'à présent, l'intérêt de disposer de données pertinentes pour étudier le phénomène de la corruption et l'attitude de la population. Mais il est tout aussi nécessaire de mesurer l'évolution du phénomène dans le temps et l'impact des politiques mises en œuvre. Les indicateurs agrégés de gouvernance basés sur des dires d'experts et des perceptions présentant de sérieuses lacunes (Razafindrakoto et Roubaud, 2005), une des voies possibles pour lever ces contraintes consiste à mesurer non pas les opinions sur le niveau ou l'évolution de la corruption mais les expériences vécues par les agents économiques par voie d'enquêtes. Si une telle stratégie s'avère périlleuse en matière de grande corruption (marchés publics, investissements directs étrangers, etc.), du fait la collusion potentielle entre agents corrupteurs et corrompus, tel n'est pas le cas en matière de petite corruption au quotidien. L'expérience menée à Madagascar depuis dix ans constitue un bon exemple du potentiel analytique d'une telle approche. Le module sur la « corruption » inséré dans une série d'enquêtes répétées sur près d'une décennie (depuis 1995 : à notre connaissance la plus longue existante à ce jour dans un pays en développement) permet le suivi de l'évolution de la corruption dans le temps et fournit un certain nombre d'éléments d'analyse sur les caractéristiques de ce phénomène ainsi qu'une première évaluation de l'impact des politiques publiques en la matière (voir graphique).

Graphique 1. Salaire des fonctionnaires, crise et incidence de la corruption à Antananarivo 1995-2004



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

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

En premier lieu, les résultats montrent une diminution significative et continue de l'incidence de la petite corruption de 1995 à 2001. Le pourcentage d'individus victimes de la corruption au cours de l'année précédant l'enquête a chuté de 42 % à 10 % en l'espace de cinq ans. Cette dynamique peut-être mise en regard avec l'évolution de la rémunération des agents de l'Etat, également saisie dans l'enquête. On observe une forte corrélation négative entre le niveau de la corruption et les salaires des fonctionnaires – qui s'est accru de plus de 60 % en termes réels sur la période 1995-2001. Même si la relation de causalité ne peut être testée formellement – la série n'étant pas suffisamment longue –, et que d'autres facteurs ont pu également jouer sur le niveau de la corruption (comme l'inflation, la stabilité politique, etc.), elle vient corroborer la présomption d'un lien positif entre la rémunération des fonctionnaires et la lutte contre la corruption, voire plus largement la performance de l'administration (ainsi, on a pu constater que la pluri-activité des agents publics a également diminué sur la même période).

En second lieu, les résultats permettent d'établir une relation directe entre qualité des institutions et corruption. En effet, la grave crise politico-institutionnelle qu'a connue Madagascar en 2001-2002 s'est immédiatement traduite par une remontée spectaculaire de la petite corruption, dont l'incidence a doublé en l'espace d'un an. Le chaos institutionnel (grève, vacance du pouvoir, violences politiques), la recrudescence de l'inflation et la baisse consécutive du salaire réel des fonctionnaires ont représenté de sérieuses incitations encourageant les pratiques corruptives. Symétriquement, le retour à l'ordre, la stabilisation des institutions et le retour de la croissance des salaires publics ont joué en sens inverse. Ainsi, entre 2002 et 2004, l'incidence de la corruption a été divisée par deux est revenue à un niveau inférieur à celui enregistré avant la crise (8%). 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 2002).

Aux facteurs précédents viennent s'ajouter les politiques actives anti-corruption et en faveur de la transparence (avec la création du CSLCC en 2003 et la mise en place du BIANCO en 2004). Encore une fois, si la nature des données ne permet pas d'évaluer formellement l'impact des mesures prises, la réduction de la corruption réelle incite à penser que la mise en place de ces institutions ont joué un rôle non négligeable dans l'amélioration de la situation. D'ailleurs, plus que les mesures concrètes (ouverture de poursuites judiciaires, sanction à l'égard des fonctionnaires corrompus, etc.) qui n'avaient pas encore fait effet au moment de l'enquête en 2004, la dynamique positive est plutôt à mettre à l'actif de la crédibilité de l'engagement du gouvernement contre la corruption. Au-delà des indicateurs objectifs, ce climat favorable est corroboré par les indicateurs de perception. Ainsi, selon l'avis de la population, la situation s'est clairement améliorée sur ce front : en 2004, le solde d'opinion à propos de l'évolution de la corruption est très positivement orienté avec +50 points pour la petite comme pour la grande corruption.

A titre de conclusion rapide, ces résultats donnent une idée de la richesse des analyses et des enseignements qui peuvent être tirés de données collectées en recourant à des dispositifs pertinents. La création de l'« Observatoire de l'intégrité » devrait participer au renforcement des voies de l'institutionnalisation de cet ensemble de dispositifs au sein des systèmes officiels d'information statistique. Parallèlement, il convient d'envisager de compléter ce dispositif par d'autres instruments plus spécifiques. Par exemple, des enquêtes de suivi budgétaire⁴, depuis l'allocation initiale programmée dans la loi des finances jusqu'aux destinataires finaux (EPP ou CSB dans les domaines sociaux), permettent de « traquer » les pertes en ligne dues à la corruption et d'identifier les sources de détournement. Par ailleurs, les dispositifs d'évaluation d'impact des politiques constituent une autre piste prometteuse. Ce type d'outil aurait pour objectif le suivi dans le temps de deux types de population : d'une part, un groupe ciblé par une (ou des) mesure(s) politique(s) bien déterminée(s) ; d'autre part un groupe témoin (non concerné par cette ou ces mesures). Un tel projet devrait permettre une évaluation précise et rigoureuse de l'impact des politiques mises en œuvre pour améliorer la gouvernance. La focalisation de l'Observatoire sur quelques régions pilotes dans une première phase devrait faciliter la conception et la mise en place de cet instrument de suivi/évaluation des politiques.

REFERENCES

Razafindrakoto M., Roubaud F. (2005), « Gouvernance, démocratie et lutte contre la pauvreté : enseignements tirés des enquêtes 1-2-3 en Afrique francophone », Revue *Stateco*, n°99, INSEE, DIAL, AFRISTAT.

Razafindrakoto M., Roubaud F. (2005), « 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, 110p.

Razafindrakoto M., Roubaud F. (2005), « 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.

⁴ PETS en anglais : Public Expenditure Tracking Survey.

Réseau Afrobaromètre, Coef-Ressources, INSTAT, DIAL (2005), « Gouvernance et corruption à Madagascar : perceptions et réalité : Premiers résultats de l'enquête « *Afrobaromètre 2005* » à Madagascar, Octobre 2005.

Razafindrakoto M., Roubaud F. (2005), « Les pauvres, la démocratie et le marché : une analyse à partir de trois séries d'enquêtes auprès de la population malgache », *Revue Economie du Développement*, n°2, pp. 53-89.

Razafindrakoto M., Roubaud F. (2003), « Salaires et corruption : le cas de Madagascar », *Rapport Mondial sur la Corruption 2003*, Transparency International.

ANNEXE
Tableaux détaillés

Facteurs influant sur la probabilité d'être victime de la corruption dans les capitales africaines
(Modèle Probit avec correction du biais de sélection (Procédure Heckman))

	Abidjan	Antananarivo	Lomé	Ouagadougou	Cotonou	Niamey	Bamako	Dakar
Incidence corruption (en %) Victimes parmi populat° totale	16,5	16,3	9,5	14,4	8,7	8,2	10,1	10,8
Sans contact avec l'administration (en %)	28,6	40,4	39,8	30,0	43,1	32,9	37,7	19,0
Facteurs influant sur le fait d'être victime de corruption								
Homme		0,07	0,22 **	0,31 ***		0,17 **	0,19 **	
Age		0,00 *	0,04 **	0,04 **	-0,01 ***	0,00 *	-0,01 *	
Age*2			0,00 **	0,00 **				
Chef de ménage	0,12 **				0,23 ***	0,34 ***	0,28 ***	0,10 **
Conjoint		-0,20 ***					0,22 **	
Niveau éducation	0,01	-0,02 **			-0,01 *			
Un fonctionnaire dans ménage						-0,27 ***		
Chef fonctionnaire	-0,20 ***			-0,14	-0,13			
Enquêté fonctionnaire	-0,36 ***	-0,45 ***			-0,32 ***		-0,42 ***	
Revenu		-0,06 **		0,09 **		0,06 **		-0,05 **
Migrants	0,12 ***				0,10 **			
<i>Ethnie</i>								
Ethnie majoritaire	-0,16 ***	0,23 ***						
pour Abidjan : Burkinabe	0,23 ***							
pour Abidjan : Malien	0,50 ***							
Ethnie minoritaire	0,32 ***						0,10 *	
Musulman			0,36 ***			0,25 *		0,11 *
Activité informelle								0,09 ***
Constante	-0,45 ***	0,54 ***	-2,20 ***	-1,63 ***	-0,03	-1,34 ***	-0,92 ***	-0,66 ***
Observations	4793	2806	1637	1787	6325	6431	4482	6829
	Abidjan	Antananarivo	Lomé	Ouagadougou	Cotonou	Niamey	Bamako	Dakar
Facteurs influant sur le fait d'être en contact avec l'administration								
Homme	0,29 ***		0,18 ***		0,28 ***	0,28 ***	0,11 **	0,24 ***
Chef de ménage		0,15 ***		0,17 **			0,28 ***	0,09 *
Conjoint		0,19 **		-0,19 **				
Age					0,02 ***	0,01 **	0,03 ***	0,04 ***
Age*2					0,00 ***	0,00 **	0,00 ***	0,00 ***
Niveau éducation	0,03 ***	0,04 ***	0,04 ***	0,04 ***	0,05 ***	0,06 ***	0,06 ***	0,02 ***
Un fonctionnaire dans ménage	0,26 ***		0,25 **	0,18 *			0,31 ***	
Enquêté fonctionnaire		0,38 ***			0,27 ***	0,44 ***		
Revenu		0,10 ***			0,11 ***	0,07 ***	0,06 ***	0,09 ***
Migrant			0,11 *		-0,06 *		-0,14 ***	-0,07 **
Ethnie majoritaire	0,10 **	-0,20 ***	0,14 **		-0,08 **	0,11 ***		
Ethnie minoritaire	-0,20 ***							-0,09 **
Musulman							0,25 **	
Enfant <1 an	0,11 *			0,16	-0,21 ***	0,13 ***	0,18 ***	0,12 ***
Nb enfant <14 ans	-0,03 ***	0,05 ***	0,05 **		0,02 ***			
<i>Activité</i>								
Inactif	-0,13 ***			-0,20 ***		-0,10 **		
Informel								-0,09 **
Constante	0,29 ***	-0,64 ***	-0,30 ***	0,43 ***	-1,02 ***	-0,33 ***	-0,99 ***	-0,18
Observations	4793	2806	1637	1787	6325	6431	4482	6829

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

Note : les données mobilisées ici pour Madagascar ont été collectées en 2003.

** coefficient significatif au seuil de 10%; ** significatif au seuil de 5%; *** significatif au seuil de 1%.*

Attitudes à l'égard de la corruption

Caractéristiques des individus qui acceptent ou tolèrent la corruption

Un fonctionnaire demande une faveur ou un paiement supplémentaire pour un service qui fait normalement partie de son travail. Vous considérez cet acte :								
<ul style="list-style-type: none"> - inacceptable et totalement condamnable - répréhensible mais compréhensible - tout a fait acceptable 								
	Modèle probit Ceux considérant cela tout à fait acceptable			Modèle probit Ceux considérant cela répréhensible mais compréhensible			Modèle probit ordonné 1 - inacceptable et totalement condamnable 2 - répréhensible mais compréhensible 3 - tout a fait acceptable	
	Coefficient	T de Student		Coefficient	T de Student		Coefficient	T de Student
Milieu rural	0,21	(1.54)		0,06	(0.62)	Milieu rural	0,15	(1.75)*
Niveau éducation	-0,04	(1.32)		0,00	(0.10)	Niveau éducation	-0,02	(0.96)
Niveau de vie	-0,01	(0.26)		-0,01	(0.39)	Niveau de vie	-0,02	(0.55)
Fonctionnaire	0,06	(0.22)		-0,63	(2.40)**	Fonctionnaire	-0,38	(1.73)*
Degré de confiance / institutions	0,01	(0.81)		0,01	(1.57)	Degré de confiance / institutions	0,01	(1.77)*
Perception ampleur corruption	0,03	(3.08)***		0,00	(0.38)	Perception ampleur corruption	0,02	(2.90)***
Victime au moins 1 fois corruption	-0,19	(1.35)		-0,19	(1.79)*	Victime au moins 1 fois corruption	-0,24	(2.52)**
Degré de fréquence confronté à corruption	0,04	(0.91)		0,03	(0.83)	Degré de fréquence confronté à corruption	0,04	(1.44)
Religion protestante	0,22	(2.15)**		0,12	(1.48)	Religion protestante	0,21	(2.98)***
Confiance /autres citoyens	0,09	(0.79)		0,19	(2.22)**	Confiance /autres citoyens	0,18	(2.47)**
Province (Référence Antsiranana)				Province (Référence Antsiranana)				
Antananarivo	0,19	(0.85)		0,45	(2.69)***	Antananarivo	0,42	(2.80)***
Fianarantsoa	0,27	(1.19)		1,17	(7.05)***	Fianarantsoa	0,96	(6.47)***
Toamasina	0,62	(2.62)***		0,66	(3.67)***	Toamasina	0,83	(5.12)***
Mahajanga	0,19	(0.75)		0,92	(4.92)***	Mahajanga	0,74	(4.41)***
Toliary	0,68	(3.05)***		0,14	(0.82)	Toliary	0,58	(3.80)***
Constante	-2,07	(6.49)***		-1,34	(5.63)***	cut1	1,22	
						cut2	2,32	
Pseudo-R2	0,05			0,08		Pseudo-R2	0,04	
Observations	1303			1303		Observations	1303	

Source : Enquête Afrobaromètre, 2005, Madagascar, calculs des auteurs.

Note: valeur statistique z entre parenthèses

* significatif au seuil de 10%; ** significatif au seuil de 5%; *** significatif au seuil de 1%.

Comportement face aux dysfonctionnements de l'administration
Caractéristiques des individus susceptibles de recourir à la corruption

Ceux qui offriraient un « pot-de-vin »	Modèle probit (1)		Modèle probit (2)	
	Coefficient	T de Student	Coefficient	T de Student
Milieu rural	-0,06	(0.55)	-0,07	(0.62)
Niveau éducation	0,01	(0.27)	0,01	(0.23)
Niveau de vie	0,03	(0.67)	0,03	(0.72)
Fonctionnaire	-0,48	(1.58)	-0,44	(1.42)
Degré de confiance / institutions	-0,01	(0.64)	-0,01	(0.83)
Perception ampleur corruption	0,01	(1.21)	0,01	(1.08)
Victime au moins 1 fois corruption	0,44	(3.56)***	0,46	(3.71)***
Degré de fréquence confronté à corruption	0,09	(2.89)***	0,09	(2.84)***
Religion protestante	0,17	(1.79)*	0,16	(1.67)*
Confiance /autres citoyens	-0,07	(0.67)	-0,07	(0.72)
Province (Référence Antsiranana)				
- Antananarivo	0,12	(0.60)	0,10	(0.47)
- Fianarantsoa	0,54	(2.63)***	0,45	(2.17)**
- Toamasina	0,37	(1.68)*	0,32	(1.47)
- Mahajanga	0,63	(2.89)***	0,58	(2.63)***
- Toliary	0,32	(1.55)	0,32	(1.54)
Considère demande "pot-de-vin" tout a fait acceptable			0,00	(0.01)
Demande "pot-de-vin" inacceptable mais compréhensible			0,22	(2.17)**
Constante	-1,91	(6.61)***	-1,92	(6.62)***
Pseudo-R2	0,10		0,10	
Observations	1350		1350	

Source : Enquête Afrobaromètre, 2005, Madagascar, calculs des auteurs.

Note: valeur statistique z entre parenthèses

* significatif au seuil de 10%; ** significatif au seuil de 5%; *** significatif au seuil de 1%.

This report was prepared by Mireille Razafindrakoto and Francois Roubaud of IRD, DIAL, Paris

The **Afrobarometer** is produced collaboratively by social scientists from 18 African countries. Coordination is provided by the Institute for Democracy in South Africa (Idasa), the Centre for Democratic Development (CDD-Ghana) and Michigan State University. Several donors support the Afrobarometer's research, capacity-building and outreach activities, including the Department for International Development (U.K), the Swedish International Development Cooperation Agency, the Netherlands Ministry of Foreign Affairs, the Royal Danish Ministry of Foreign Affairs, and the U.S. Agency for International Development. For more information, see www.afrobarometer.org.