

Peut-on se fier aux bases de données internationales sur la Corruption ? Une confrontation entre enquêtes- experts et enquêtes-ménages en Afrique subsaharienne

Mireille RAZAFINDRAKOTO
François ROUBAUD

PEUT-ON SE FIER AUX BASES DE DONNEES INTERNATIONALES SUR LA CORRUPTION? UNE CONFRONTATION ENTRE ENQUETES-EXPERTS ET ENQUETES-MENAGES EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

Mireille Razafindrakoto
IRD, DIAL, Paris
razafindrakoto@dial.prd.fr

François Roubaud
IRD, DIAL, Paris
roubaud@dial.prd.fr

Document de travail DIAL

Novembre 2006

RESUME

L'émergence des institutions, de la gouvernance et tout particulièrement de la corruption, comme enjeu majeur du développement a engendré la multiplication de bases de données internationales censées mesurer ces concepts. Cette étude s'interroge sur la pertinence et les limites des indicateurs globaux de corruption basés sur la perception des experts. Elle mobilise un dispositif d'enquêtes originales réalisées simultanément dans huit pays africains, couplant deux types d'enquêtes sur la même thématique. Les premières, menées auprès de la population (avec un échantillon de 35 000 personnes au total), permettent d'obtenir une mesure objective de l'incidence et des caractéristiques de la petite corruption bureaucratique. La seconde, menée auprès de 350 experts (*enquête-miroir*), mesure la perception que s'en font les experts. En confrontant ces deux sources, nous montrons que ces derniers surestiment systématiquement l'incidence de la corruption et que le classement des pays induits par leurs perceptions n'est pas corrélé avec la réalité. L'erreur d'appréciation des experts est d'autant plus forte que les pays sont mal notés dans les bases internationales, pénalisant les plus pauvres d'entre eux. Les analyses économétriques mettent également en évidence la présence de biais idéologiques, ainsi que l'existence d'un modèle culturel implicite, cohérent mais erroné, sur la façon dont « l'Afrique fonctionne ». Les experts ont tendance à surestimer massivement le niveau de tolérance aux pratiques corruptives de la part de la population et à sous-estimer l'importance qu'elle accorde aux questions de « bonne gouvernance ». Ces résultats plaident en faveur d'un usage plus précautionneux et raisonné des indicateurs globaux de gouvernance et confirment la nécessité de les compléter par des enquêtes auprès des acteurs concernés.

Mots-clefs : Corruption, Gouvernance, Perception, Afrique sub-saharienne, Enquêtes-experts, Enquêtes-ménages

ABSTRACT

The emergence of institutions, governance and especially corruption as major development considerations has generated a whole host of international databases intended to measure these concepts. These databases are now widely used in both the academic world and for public policies, especially for aid allocation. This study looks at the pertinence and limits of global corruption indicators based on experts' perceptions. The study draws on a wave of original surveys coordinated by the authors and conducted simultaneously in eight African countries. This wave combines two types of surveys on the same subject. The first type of survey covering a sample of over 35,000 people takes an objective measure of the frequency of petty bureaucratic corruption and its characteristics. The second type (*mirror survey*) reports on 350 experts' opinions on the matter. A comparison of these two sources paints a clear-cut picture of the experts' error of assessment. We show that the experts do not provide a good gauge of the real level of corruption. They systematically overestimate the frequency of corruption. Moreover, the ranking of countries derived from their perceptions does not tie in with reality. The experts' measurement error is all the greater in that the countries are not well graded in the international bases, which penalises the poorest of them. The econometric analyses also find ideological biases, with experts tending to rank countries based on their own political preferences, and the existence of a coherent, but erroneous implicit cultural model of how "Africa works". The experts tend to massively overestimate the population's level of tolerance of corrupt practices and underestimate the importance it attaches to matters of "good governance". These findings make a case for a more cautious and rational use of global governance indicators. Our study also confirms the need to supplement global indicators with surveys of the players concerned.

Key Words: Corruption, Governance, Perception, Sub-Saharan Africa, Experts surveys, Household surveys

JEL Code : C89, C42, D73, O19

Table des matières

1. INTRODUCTION	5
2. PERTINENCE ET LIMITES DES INDICATEURS AGREGES DE CORRUPTION : REVUE ET DISCUSSIONS	6
2.1. Les indicateurs globaux de gouvernance	6
2.2. Les indicateurs de perception de la corruption	7
2.3. Biais induit par le mode d'agrégation des différentes sources primaires	9
2.4. Une mesure indirecte de la corruption basée sur des perceptions	10
2.5. Le lien entre les indicateurs globaux de corruption et des variables de la sphère réelle : une validation de la pertinence des indicateurs?	11
2.6. Utilisation des indicateurs de gouvernance dans l'allocation de l'aide : la « triple peine » pour les pays pauvres	13
3. LE PROTOCOLE D'ENQUETES ET LES DONNEES	16
3.1. Les enquêtes auprès de la population	16
3.2. L'enquête-miroir	20
4. RESULTATS	22
4.1. Une surestimation du niveau de la corruption par les experts	22
4.2. Absence de corrélation entre la perception des experts et le vécu de la population	23
4.3. Les facteurs explicatifs des points de vue des experts	24
4.3.1. Biais idéologique	27
4.3.2. Préférences accommodantes : un modèle culturel erroné	28
4.4. Un approche plus globale du mode de structuration des opinions des experts sur la gouvernance	32
5. CONCLUSION	37
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	39
ANNEXE	43

Liste des tableaux

Tableau 1 :	Exemples de bases de données internationales sur la gouvernance	6
Tableau 2 :	Principales caractéristiques des modules Gouvernance et Démocratie en Afrique	18
Tableau 3 :	Extrait du questionnaire de l'enquête-miroir.....	20
Tableau 4 :	Echantillons par pays de l'enquête-miroir.....	21
Tableau 5 :	Incidence de la corruption dans l'enquête auprès de la population et l'enquête-miroir	23
Tableau 6 :	Matrice de corrélation des différentes mesures de la corruption	24
Tableau 7 :	Les facteurs explicatifs de l'incidence de la corruption selon les experts	26
Tableau 8 :	Tolérance vis-à-vis de la corruption selon la population et les experts.....	30

Liste des graphiques

Graphique 1 :	Espace des appréciations de la population et des experts sur le fonctionnement des institutions.....	34
Graphique 2 :	Espace des appréciations de la population et des experts sur le fonctionnement des institutions.....	35
Graphique 3 :	Espace des erreurs d'appréciations des experts sur la gouvernance et les systèmes de valeurs.....	36

Liste des encadrés

Encadré 1 :	Méthodologie de deux indicateurs globaux de la corruption.....	8
Encadré 2 :	Exemples d'utilisation explicite des indicateurs de gouvernance pour allouer l'APD.....	14
Encadré 3 :	Des pistes complémentaires aux indicateurs globaux de corruption.....	17
Encadré 4 :	La population n'a pas peur de critiquer le régime en place	19
Encadré 5 :	Les tests de biais idéologiques sur les indicateurs KKZ sont-ils concluants ?	27
Encadré 6 :	L'importance de la gouvernance dans les causes du sous-développement selon la population.....	31

Liste des annexes

Tableau A 1 :	Le respect des principes démocratiques par pays	43
Graphique A 1 :	Perception du fonctionnement de la démocratie par pays	43

1. INTRODUCTION

Au cours des années récentes, la question de la corruption et plus largement de la gouvernance est devenue un enjeu majeur du développement. Cet intérêt croissant a émergé au confluent de deux courants. Dans le champ académique, tout un pan de la recherche économique s'interroge sur le rôle et la qualité des institutions dans le processus de développement. Une littérature empirique en expansion portant sur de larges échantillons de pays cherche à introduire dans les équations classiques de croissance (travail, capital, progrès technique), une série de facteurs jusque là considérés comme extra-économiques (droits de propriété, type de régime politique, origine coloniale, capital social, diversité ethnique, etc.). Du côté des politiques de développement, l'échec des politiques d'ajustement structurel, la réhabilitation du rôle de l'Etat et l'adoption des nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté, ont conduit à placer les questions de gouvernance et d'économie politique au cœur des réformes. Les travaux centrés sur la corruption s'inscrivent dans ce contexte général.

Ces orientations constituent un formidable appel d'air pour la mesure de ces nouvelles dimensions du développement et le suivi des politiques. Dans tous ces domaines, on assiste à une multiplication d'indicateurs globaux et de bases de données internationales sur la gouvernance et les institutions. Si la couverture géographique et temporelle est variable d'une source à l'autre, le principe est le même : il consiste à affecter une note à chaque pays ce qui permet de les classer suivant leur plus ou moins bonne performance pour la variable considérée. Le cas de la corruption n'échappe pas à cette tendance. Initialement produits par des agences privées à destination de leurs clients (investisseurs, banques, etc.), ou par des chercheurs pour les besoins de travaux plus ou moins ponctuels, ces indicateurs se sont progressivement institutionnalisés.

L'objectif de cette étude est s'interroger sur la pertinence et les limites des indicateurs globaux basés sur la perception des experts. L'analyse vise en particulier à tirer les enseignements d'un protocole empirique permettant de confronter terme à terme mesures objectives et subjectives de la petite corruption bureaucratique dont fait l'expérience la population dans ses interactions avec les agents de l'administration. Il convient de noter que nous ne traiterons pas ici de la « grande corruption » (attribution des marchés publics, détournements budgétaires, etc.) ni de la corruption politique (financement des partis, achat de votes, etc.). Le choix de se limiter à cette seule dimension est motivé par le fait qu'il s'agit d'une des rares formes de corruption qu'il est possible d'appréhender directement par voie d'enquêtes représentatives. Par nature, une telle approche est plus difficile à concevoir, voire impossible à mettre en œuvre, dans le cas de la grande corruption. Le protocole est basé sur un dispositif d'enquêtes originales réalisées simultanément dans huit pays africains à l'initiative des auteurs, couplant deux types d'enquêtes sur la même thématique : auprès de la population d'une part et auprès d'experts (*enquête-miroir*) d'autre part. Les premières, qui portent sur un échantillon total de plus de 35 000 personnes, permettent d'obtenir une mesure objective de l'incidence de la petite corruption et de ses caractéristiques. La seconde donne la perception que s'en font les experts. 350 d'entre eux ont répondu à l'*enquête-miroir*. A partir de la confrontation de ces deux sources, il est possible de se faire une idée précise de l'erreur d'appréciation des experts.

Cet article est composé de cinq sections. Après cette partie introductive exposant brièvement la problématique, la section 2 propose une discussion plus étayée des enjeux en tentant notamment de passer en revue les points forts et les limites méthodologiques des principaux indicateurs globaux de corruption. Les données utilisées sont détaillées dans la section 3, tandis que la section 4 cherche à expliquer le mode de formation de la perception des experts. Des différents modèles testés, il apparaît que l'opinion des experts de l'*enquête-miroir* n'a aucun lien avec la réalité, mais qu'elle est corrélée avec les indicateurs globaux de corruption. On montre qu'elle dépend également de certaines caractéristiques individuelles des experts, et que globalement les erreurs sont corrélées entre elles. L'hypothèse de l'existence de biais idéologiques et culturels est explorée. Enfin la section 5 conclut et ouvre quelques perspectives.

2. PERTINENCE ET LIMITES DES INDICATEURS AGREGES DE CORRUPTION : REVUE ET DISCUSSIONS

2.1. Les indicateurs globaux de gouvernance

La montée en puissance des questions de gouvernance et plus largement du rôle des institutions dans l'agenda politique et académique du développement s'est accompagnée de la multiplication de bases de données internationales censées fournir des mesures quantitatives de ces concepts complexes. Le Tableau 1 (ci-dessous) présente un échantillon de ces indicateurs globaux. Outre la corruption, on y trouve toute une batterie de champs couverts, allant des libertés civiles à l'Etat de Droit, en passant par l'efficacité du gouvernement et la confiance institutionnelle.

Tableau 1 : Exemples de bases de données internationales sur la gouvernance

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

Source : basé sur Sudders et Nahem (2004).

Si ces indicateurs globaux constituent un progrès indéniable dans la mesure et la connaissance du fonctionnement des institutions (dont la corruption) et de la gouvernance à l'échelle internationale, ils n'en présentent pas moins un certain nombre de faiblesses qu'il convient de mentionner. Certaines d'entre elles sont liées à l'usage abusif qui en est fait par des utilisateurs non avertis ou peu scrupuleux (chercheurs, donateurs, etc.), et de ce fait ne peuvent pas être mises au passif des indicateurs eux-mêmes ou de leurs promoteurs ; plus grave en revanche, d'autres relèvent de limites intrinsèques des indicateurs, dont la portée n'est pas toujours reconnue. D'un point de vue général, il est important de souligner la probité intellectuelle des concepteurs des indicateurs qui ont apporté une attention constante à définir leur domaine de validité et à mettre en garde contre des interprétations erronées.

Quelles que soient les méthodes employées, la principale caractéristique de tous ces indicateurs est qu'ils sont principalement (mais non exclusivement) basés sur des perceptions exprimées par des experts. Si, du fait de leur nature subjective, les indicateurs globaux ont longtemps été considérés avec circonspection, cette appréciation critique est aujourd'hui passée au second plan, au point même qu'ils sont devenus une norme dans ce domaine. Ce changement d'attitude s'explique par trois raisons principales qui se renforcent mutuellement : une validation par la corrélation, une validation par l'impact et une légitimation par l'usage. En premier lieu, la forte corrélation entre la plupart des sources « indépendantes » produisant des indicateurs de perception de la corruption montre que ces derniers appréhendent bien un phénomène commun. En second lieu, les nombreux travaux économétriques utilisant ce type d'indicateurs sur les causes et les conséquences de la corruption mettent en général en évidence un lien significatif entre la corruption et toute une série de phénomènes de la sphère réelle, économique et sociale (croissance, investissement, exportation, éducation, pauvreté, etc.). Enfin, la généralisation de l'usage de ces indicateurs par différentes communautés influentes à l'échelle internationale (monde académique, investisseurs, donateurs, etc.) constitue une puissante forme de légitimation de leur bien-fondé. Cependant et en toute rigueur, aucun des trois types de validation indirecte mentionnés ci-dessus n'assure qu'il y ait un lien effectif entre les

indicateurs subjectifs et le niveau réel de la corruption. La question de l'adéquation entre perceptions et réalisations reste entière. Elle relève plus de la conviction que du domaine de la preuve scientifique.

2.2. Les indicateurs de perception de la corruption

Aujourd'hui, les deux principaux producteurs d'indicateurs de corruption qui font référence en la matière sont l'ONG *Transparency International* (Indice de Perception de la Corruption) et la Banque mondiale (Indice de Contrôle de la Corruption). Dans les deux cas, il s'agit de meta données ou « d'indicateurs des indicateurs », qui compilent et agrègent les différentes sources primaires existantes en un indicateur synthétique (voir en annexe une présentation plus détaillée de la méthodologie mobilisée pour la construction de ces indicateurs).

L'Indice de Perception de la Corruption (IPC) développé par l'ONG *Transparency International* à partir de 1995 est probablement le plus ancien et le plus connu des mesures de corruption à grande échelle. C'est également celui qui a été le plus utilisé dans les études macroéconomiques sur la corruption, même s'il est aujourd'hui fortement concurrencé par la base de données sur la gouvernance élaborée par la Banque mondiale (voir ci-dessous). Comme son nom l'indique, l'IPC est basé sur la perception d'experts (hommes d'affaires et spécialistes du risque pays) sur la corruption, qu'ils soient résidents ou non résidents, nationaux ou expatriés. La corruption est entendue de façon conventionnelle comme « l'usage d'une position publique afin d'en retirer des avantages privés ». Ce choix d'utiliser des opinions est justifié par la difficulté intrinsèque d'obtenir des mesures objectives et fiables de la corruption. Sa couverture en termes de sources et de pays n'a cessé de s'étendre. Ainsi en 2005, l'IPC a mobilisé 16 sources différentes provenant de 10 institutions indépendantes, internationales (Economic Intelligence Unit, World Economic Forum, etc.) ou régionales (Commission Economique pour l'Afrique). Il embrasse 159 pays (contre 146 en 2004 et 133 en 2003).

La base développée à la Banque mondiale par l'équipe de D. Kaufmann est de loin la plus complète, (Kaufmann, Kray et Zoido-Lobaton, 1999 ; Kaufmann, Kray et Mastruzzi, 2004, 2005, 2006). La dernière version disponible de cette base (connue sous la dénomination de ses trois auteurs initiaux « base de données KKZ ») embrasse 209 pays et fournit un indicateur tous les deux ans de 1996 à 2004 (contre tous les ans pour l'IPC). Elle est également plus étendue en termes de sources de base et d'indicateurs. Six indicateurs sont ainsi proposés (*Voice and Accountability, Political Instability, Government Effectiveness, Regulatory Burden, Rule of Law, Control of Corruption*), correspondant à différentes dimensions de la gouvernance, tandis que 37 sources individuelles issues de 31 institutions différentes sont mobilisées.

Parmi les différents indicateurs issus de cette base, l'Indicateur de Contrôle de la Corruption (ICC) est le plus directement comparable à l'IPC, avec lequel il présente de nombreuses similitudes mais s'en différencie sur quelques points (voir pour une comparaison détaillée, Kaufmann, Kray et Zoido-Lobaton, 2003). L'ICC est censé mesurer « *the exercise of public power for private gain, including both petty and grand corruption and state capture* ». Il s'agit également d'un indicateur composite de perception de la corruption, combinant différentes sources, où prédominent les déclarations d'experts et d'hommes d'affaires. Mais d'autres types de perceptions, comme celles formulées par les ménages sont aussi prises en considération. En ce sens, il est moins « pur » que l'IPC, dans la mesure où il intègre des sources primaires présentant une plus grande hétérogénéité (nature des répondants et des questions posées). A la différence de l'IPC, il n'impose pas un minimum de trois sources pour inclure un pays. Ainsi par exemple, en 2002 10 % des pays ne comptent que sur une seule source.

En dépit des différences dans leur couverture et leur mode de construction, les deux indicateurs sont très fortement corrélés (R^2 de 0,9 en 2002). Ceci s'explique en partie par leur dénominateur commun : l'ensemble des sources primaires de l'IPC sont dans l'ICC. De plus, ils fournissent des intervalles de confiance du même ordre de grandeur. La corrélation des indicateurs composites comme des sources primaires entre elles (voir par exemple pour l'IPC, Lambsdorf, 2005) est interprétée comme une forme de validation indirecte de leur pertinence.

Encadré 1 : Méthodologie de deux indicateurs globaux de la corruption

L'Indice de perception de la corruption (IPC) développé par l'ONG Transparency International :

Bien que l'IPC ait donné lieu à plusieurs révisions méthodologiques au cours du temps, ses principes de base restent les mêmes. Les sources doivent mesurer la corruption et proposer un classement de plusieurs pays suivant une approche commune. Pour qu'un pays soit inclus, il faut qu'il existe au moins trois sources différentes de données de base. Pour une année donnée, les informations portant sur les trois années antérieures sont prises en considération et traitées comme s'il s'agissait de sources indépendantes. Cette procédure introduit une forme de lissage qui interdit toute lecture contemporaine des évolutions observées d'une année sur l'autre. L'IPC est normalisé de façon à varier sur une échelle ordonnée de 0 (corruption maximum) à 10 (corruption minimum). Pour chaque pays, la note moyenne de l'IPC est accompagnée de son écart-type, des notes minimale et maximale obtenues pour chaque source primaire, ainsi que d'un « intervalle de confiance », calculé par la méthode du bootstrap et censé fournir une mesure de la précision de l'indicateur composite.

L'Indicateur de Contrôle de la Corruption » (ICC), développée à la Banque mondiale

L'ICC présente beaucoup de points communs avec l'IPC. En dehors d'une couverture plus large (en termes de pays et de sources primaires mobilisées), il s'en distingue sur deux points principaux. D'une part, il ne retient que les indicateurs de l'année, ce qui permet de mieux saisir les évolutions d'une année sur l'autre. D'autre part, Les deux indicateurs diffèrent aussi par les procédures de standardisation des sources primaires en vue de leur agrégation et de précision des indicateurs composites. L'ICC se présente comme une mesure quantitative continue normalisée (variable centrée et réduite), ce qui conduit à un intervalle de variation globalement compris entre -2,5 (niveau élevé de corruption) et +2,5 (niveau minimal). Il est lui aussi accompagné de mesures de précisions (« intervalle de confiance », notes minimale et maximale). Comme par construction, l'ICC est centré, l'évolution du score d'un pays d'une année à l'autre doit être interprétée comme la variation de la position relative d'un pays par rapport à la moyenne des pays inclus dans l'échantillon une année donnée, et non comme une amélioration ou une dégradation dans l'absolu ; ce que devrait permettre en théorie l'IPC. En réalité, ce dernier ne se prête pas non plus à cet usage, aussi bien en termes de scores que de classements, du fait des différences pouvant intervenir dans les composantes de base pouvant intervenir d'une année sur l'autre (changement du nombre de pays, de sources primaires, de leurs méthodes de notations).

La pertinence et la validité des indicateurs de corruption (et plus largement de gouvernance) ont fait l'objet de plusieurs études. Certaines défaillances ont d'ailleurs été identifiés par leurs auteurs eux-mêmes, tandis que d'autres ont été relevées par un certain nombre de travaux critiques sur la question (Galtung, 2005 ; Soreide, 2005 ; Arndt et Oman, 2006). De cette littérature, l'article de Arndt et Oman, principalement centré sur les indicateurs KKZ, apparaît comme l'exercice le plus approfondi dans ce domaine.

Trois types de faiblesses peuvent être distingués concernant ces indicateurs globaux :

- les indicateurs sont entachés de marges d'erreurs relativement importantes rendant très imprécis le classement des pays entre eux ou dans le temps. Les indicateurs ne permettent pas d'apprécier les tendances de l'évolution de la gouvernance à l'échelle globale mais seulement des positions relatives. Ils ne fournissent aucune indication sur les politiques qu'il conviendrait de mener pour réduire la corruption ;
- la procédure d'agrégation ainsi que le choix des différentes sources primaires retenues pour la constituer les indicateurs sont critiquables ;
- les estimateurs fournis par les indicateurs globaux et leur précision ne portent que sur la perception de la corruption (par des experts le plus souvent) et non sur la corruption elle-même.

Nous ne chercherons pas à détailler le premier point qui globalement fait l'objet d'un relatif consensus. En effet, comme nous l'avons déjà souligné, les promoteurs des indicateurs précisent eux-mêmes, dans la plupart des cas, les limites possibles des comparaisons temporelles et inter-pays. Toutefois et à titre d'exemple, nous reviendrons dans la dernière partie de cette section sur l'ampleur de l'impact potentiel de l'imprécision des indicateurs de gouvernance sur l'allocation de l'aide. Auparavant, nous expliciterons les deux autres points faibles portant sur la procédure d'agrégation des sources et la subjectivité des experts.

2.3. Biais induit par le mode d'agrégation des différentes sources primaires

La procédure d'agrégation des différentes sources primaires pour obtenir l'indicateur composite pose problème. Elle repose sur l'hypothèse forte que les erreurs des indicateurs de base ne sont pas corrélées entre elles. Dans le cas des indicateurs KKZ, qui, à la différence de l'IPC, appliquent un système de pondération variable des différentes sources, la méthodologie a deux conséquences potentiellement néfastes :

- le poids accordé à chaque source est d'autant plus élevé qu'elle est corrélée avec les autres ;
- la précision de l'indicateur agrégé est d'autant plus forte que les sources sont corrélées entre elles.

Or comme le notent, exemples à l'appui, Arndt et Oman (2006), on a toutes les raisons de penser qu'en général cette hypothèse n'est pas vérifiée en pratique. D'une part, les experts s'influencent mutuellement. Les voies de cette « contamination » sont multiples. Les experts d'une source donnée peuvent recourir explicitement ou implicitement, par connaissance mutuelle, à d'autres sources. C'est par exemple le cas des experts d'*Economic Intelligence Unit*, qui affinent leur propre jugement en fonction de l'IPC, qui lui-même utilise les mêmes sources primaires que l'ICC. Différentes sources primaires peuvent avoir recours aux mêmes experts. Une même institution peut servir de base à plusieurs sources primaires considérées comme indépendantes par KKZ. Consciente de ce problème, l'équipe de la Banque mondiale a adopté une procédure conservatoire qui consiste à éliminer des indicateurs agrégés les sources déclarant explicitement s'inspirer d'autres sources existantes. Cette stratégie n'est cependant clairement pas à même de purger l'ensemble des effets d'hystérésis mentionnés plus haut.

D'autre part, les experts sont sensibles à des facteurs exogènes communs, dont le lien avec la gouvernance est loin d'être solidement établi. Ainsi, les experts auront tendance à mieux noter, toutes choses égales d'ailleurs, les pays dont les performances économiques sont les meilleures (en termes de croissance, d'investissement ou d'exportation), et donc à y sous-estimer la corruption. A cela s'ajoute un biais de sélection des répondants aux enquêtes. Prenons le cas d'une enquête auprès d'hommes d'affaires. Si les investisseurs « honnêtes » susceptibles de dénoncer la corruption ont dû renoncer à leurs projets, justement parce qu'ils n'ont pas accepté les pratiques corruptives, certains ayant disparu du marché (faillite), le niveau de corruption sera alors minimisée. Cette erreur systématique aura ensuite comme conséquence de sous-estimer l'impact négatif réel de la corruption sur les performances des entreprises, ou sur toutes autres variables qui leur sont liées.

Au bout du compte, quelles que soient les procédures employées pour obtenir le meilleur indicateur possible à partir des sources primaires existantes et atténuer les erreurs de mesure qui pourraient résulter de certaines d'entre elles, rien ne garantit que les indicateurs ne soient pas biaisés. La violation probable de la condition d'indépendance des erreurs a deux conséquences négatives. Le système de pondération de l'ICC, qui implique que le poids accordé à une source primaire est d'autant plus fort que cette source est corrélée avec les autres, accroît de façon indue la précision des estimateurs et renforce le biais mentionné plus haut¹. Les simulations menées par Kaufman, Kray et Mastruzzi (2004) relâchant l'hypothèse de non indépendance montrent que la précision des estimateurs est réduite de façon substantielle. De plus, elle n'assure pas dans tous les cas de figure une utilisation optimale de l'information disponible. Imaginons qu'à côté de sources corrélées entre elles pour de mauvaises raisons, on ajoute une nouvelle série, qui elle au contraire fournit une bonne estimation de la corruption. Dans cette configuration, le principe de conformité décrit plus haut aura tendance à minorer son apport dans l'indice composite.

¹ En fait, les marges d'erreurs accompagnant les indicateurs globaux sont assez éloignées de la définition standard des intervalles de confiance calculés dans le cas des enquêtes statistiques, ces derniers étant censés donner une mesure des erreurs de sondage résultant de la procédure d'échantillonnage retenue. Si tel était le cas, on aurait du mal à s'expliquer comment ces « pseudo intervalles de confiance » portant sur quelques sources primaires (en 2002, le nombre médian de sources pour l'ICC est de 7) donnent des fourchettes du même ordre ou parfois plus faibles que celles résultantes de l'application de la loi des grands nombre à des échantillons portant sur plusieurs milliers d'observations.

Le choix des sources primaires, massivement basées sur le point de vue des experts et des hommes d'affaires (exclusivement dans le cas de l'IPC) réduit le poids accordé aux « voix discordantes », que pourrait apporter d'autres groupes d'intérêt. Ainsi, l'appréciation des problèmes de gouvernance par les citoyens est effectivement peu corrélée avec celle des experts, comme le montre le poids relatifs des deux types de sources primaires. Non seulement les enquêtes auprès des ménages sont peu nombreuses (5 sources primaires sur 37 en 2004), mais en plus elles pèsent d'un poids marginal parce que peu corrélées avec les autres. En moyenne, leur poids relatif était de 8 % sur l'ICC en 2002 (les données ne sont pas disponibles pour 2004). Encore cette moyenne cache-t-elle de fortes disparités car on ne dispose pas de toutes les sources pour tous les pays. Pour les huit pays africains analysés ici, toutes les sources primaires de l'ICC en 2002 correspondent à des évaluations d'experts (*CPIA* de la Banque mondiale et de la Banque Africaine de Développement, *State Capacity Project* de Columbia University, *World Market Online* de World Markets Research Center, etc.), à l'exception du Mali, où l'enquête *Afrobaromètre* est utilisée, à côté de sept autres enquêtes-experts.

Les problèmes spécifiques de gouvernance rencontrés par la population ne sont donc pas pris en compte à leur juste valeur (et même pas pris en compte du tout dans l'IPC) par les indicateurs globaux. Si l'IPC exclut les sources provenant des ménages par principe, la sur-représentation des appréciations d'experts dans les indicateurs de la Banque mondiale n'est pas le résultat d'une sélection *a priori*, mais de leur plus grande disponibilité sur le marché. Cette caractéristique introduit malheureusement un biais d'échantillon en leur faveur difficile à contrôler. Si par exemple, le nombre de sources provenant des ménages venait à se développer, et même à devenir majoritaire, la procédure d'agrégation pourrait conduire à marginaliser le point de vue des experts et déboucher *in fine* sur un diagnostic très différent sur la gouvernance. Des simulations faisant varier la combinaison des sources primaires retenues pour construire les indicateurs globaux en fonction de leur origine (population, hommes d'affaires, experts) serait un exercice intéressant pour tester cette hypothèse.

2.4. Une mesure indirecte de la corruption basée sur des perceptions

Au-delà de la critique des procédures statistiques permettant de transformer les sources primaires en indicateurs composites, il est nécessaire de revenir en amont sur la question de l'utilisation des données de perceptions. Deux présupposés justifient ce choix :

- le premier est que la corruption n'est pas un phénomène mesurable (« *For many of the key dimensions of governance... objective data are almost by definition impossible to obtain... Consider corruption. As an illegal activity, there are no direct measures of its prevalence* » (Kaufmann, Kray et Mastruzzi, 2004, p. 271);
- le second est que les perceptions constituent de bonnes « proxys » du phénomène réel de la corruption (Kaufmann, Kraay et Mastruzzi, 2004 ; Lambsdorf, 2005).

Evidemment, si le premier présupposé est vrai, le second postulat est une proposition non réfutable. En conséquence, sa validité relève plus de la conviction ou de la foi que de la démarche scientifique.

Sur le premier point, il est aujourd'hui largement reconnu que certaines composantes de la corruption (notamment la petite corruption) peuvent être appréhendées par voie d'enquêtes (Reinika et Svenson, 2006). Nous illustrerons le bien-fondé de cette approche à partir de nos propres enquêtes.

Sur le second, on peut émettre quelques réserves quant à la validité de cette assumption. On est en droit de s'interroger sur le degré de connaissance du phénomène et la façon dont les experts traitent l'information dont ils disposent. D'abord, la dénonciation de cas de corruption dans les médias, peut-être justement parce qu'une politique active anti-corruption a été mise en place, peut inciter les experts à juger la corruption élevée ou en hausse alors que c'est la situation inverse qui prévaut. Le même type d'effets pervers sont observés et reconnus pour toute une série de phénomènes comme la fraude fiscale, l'immigration clandestine ou la violence domestique. Ensuite, la corruption est un phénomène complexe et multidimensionnel. Dans un pays par exemple, la corruption bureaucratique peut être faible, alors que la corruption politique est élevée. Le même hiatus peut exister entre la grande et la petite corruption, entre la corruption de l'administration centrale ou locale. Comment les experts pondèrent ces différentes composantes ? Enfin, à propos de la petite corruption, celle qui affecte les

individus au quotidien et notamment les plus pauvres d'entre eux, on peut douter que les experts en question en aient une connaissance précise (nous y reviendrons). Ce travers est d'ailleurs largement reconnu : les indicateurs agrégés de perception ont un biais en se focalisant principalement sur la corruption qui affecte les grandes entreprises, notamment celle liée au commerce international et aux investissements directs étrangers.

D'un point de vue plus général, est-il légitime de se contenter de perceptions pour mesurer des phénomènes réels ? Qui se satisferait d'estimations du chômage, de l'inflation ou de la croissance obtenue par des dires d'experts ? Même dans les cas où la mesure n'est pas immédiate, une telle approche ne peut être jugée satisfaisante. L'analogie avec les tentatives de quantification de l'économie souterraine, a priori difficilement observable, est éclairante : mesure directe par voie d'enquêtes pour la partie accessible (secteur informel) et mesures indirectes pour les composantes qui ne peuvent être appréhendées à travers des enquêtes (audits fiscaux, estimation par la consommation d'intrants ou la demande de monnaie, etc.).

Compte tenu de ces limites intrinsèques, faut-il abandonner les mesures basées sur les perceptions ? Nous ne le pensons pas. En effet, il est évident que la perception de la corruption peut avoir un impact causal direct sur l'investissement. Mais plutôt que de prétendre que les perceptions fournissent une mesure acceptable de la réalité, il semble préférable de changer de posture scientifique. Il s'agit de poser que perception et réalité d'un phénomène sont deux composantes distinctes, liées entre elles de manière complexe, dont il convient d'étudier les interactions quand cela est possible. De ce point de vue, l'exclusion des sources basées sur des mesures objectives dans la construction des indicateurs globaux de perception nous semble parfaitement justifiée, les deux dimensions n'étant pas réductibles l'une à l'autre. En revanche, il est nécessaire de développer en parallèle des indicateurs objectifs, basés sur des expériences vécues du phénomène et pas seulement de l'idée qu'on s'en fait (Encadré 1). Le protocole présenté dans les sections suivantes tentera d'établir le lien direct entre perception des experts et incidence réelle de la petite corruption.

2.5. Le lien entre les indicateurs globaux de corruption et des variables de la sphère réelle : une validation de la pertinence des indicateurs?

Un des arguments invoqués pour défendre la pertinence des indicateurs globaux postule que l'effet estimé de ces indicateurs sur des grandeurs réelles de l'économie (dans le sens attendu : la corruption est néfaste) en constitue une validation indirecte. En effet, si les mesures proposées ne « capturaient » qu'un bruit, elles ne devraient pas être significativement associées à des phénomènes réels.

Depuis les articles fondateurs de Mauro (1995 et 1997), la littérature empirique sur les causes et les conséquences de la corruption a connu un développement exponentiel. La multiplication des bases de données internationales sur la corruption a largement favorisé l'émergence d'une véritable « industrie » de l'économétrie de la croissance (entendu au sens large, la croissance n'étant pas le seul output étudié), selon la formule employée par Srinivasan (2001). Dans une revue de la littérature récente, Lambsdorff (2006) ne recense pas moins d'une centaine d'articles sur ces questions ; encore se restreint-il à des papiers publiés dans des revues académiques reconnues. Mais, même dans ce champ elle est loin d'être exhaustive.

Du côté des conséquences, les principales variables d'intérêt sont la croissance économique ou le niveau de PIB par tête, l'investissement total, privé ou public, les dépenses publiques et leur répartition, le commerce international, l'investissement direct étranger et les flux de capitaux, l'aide publique au développement, les inégalités et toute une série d'output sociaux (éducation, santé), liés notamment aux OMD. De façon moins classique, l'impact potentiel de la corruption est testé sur toute une série d'autres variables comme l'inflation, la pollution et l'environnement, le niveau de criminalité, etc. Du côté des causes, les études s'intéressent à la taille de l'Etat et à ses modalités d'interventions, notamment à son niveau de décentralisation (Treisman, 1999 ; Kunicaco et Rose-Ackerman, 2005 ; Bardhan, 2006), au montant des salaires et au mode de recrutement des fonctionnaires (Van Rijckeghem et Weder, 2001 ; Di Tella et Schardgrdsky, 2003), aux régulations publiques, à la qualité des institutions, aux conditions de la concurrence et à l'organisation des

marchés, à la liberté de la presse, au type de régime politique et à la démocratie, aux procédures électorales et à l'organisation des partis politiques ainsi qu'aux déterminants culturels de la corruption (confiance interpersonnelle, religion, fractionnement ethnique : La Porta *et alii*, 1999 ; Lipset et Lenze, 2000). Ici aussi, la liste n'est pas exhaustive et peut être élargie à d'autres dimensions comme l'impact du genre (Swamy *et alii*, 2001), de l'origine coloniale ou de l'abondance des ressources naturelles, etc.

Il n'est évidemment pas question ici de rendre compte des résultats de ces recherches. Comme dans tout champ scientifique, un certain nombre de débats et de controverses sont engagés. Ceux-ci portent en général sur la robustesse des résultats obtenus : sélection des échantillons de pays, choix des variables de contrôle, méthodes économétriques retenues. C'est d'ailleurs dans ce domaine, autour des questions de causalité (avec leurs implications techniques : problèmes d'endogénéité, choix et validité des instruments) que sont centrées l'essentiel des discussions (Aron, 2000).

Cependant, il convient de souligner que la question de la fiabilité des indicateurs de corruption n'est quasiment jamais traitée. Sur ce front, les auteurs se contentent au mieux de tester de la sensibilité des résultats à des mesures alternatives de la corruption, issues de différentes sources. Du fait de la forte corrélation des indicateurs notée plus haut, les analyses sont le plus souvent corroborées. Le primat des considérations de techniques d'estimation conduisent souvent à des arbitrages en faveur d'indicateurs de « première génération » pour lesquels on dispose de séries longues (par exemple l'ICRG de PRS – voir Tableau 1) permettant des analyses en panel, au détriment d'indicateurs de meilleure qualité (comme l'IPC ou l'ICC) mais pour lesquels la dimension temporelle est réduite (dix ans au maximum). Sur près d'une centaine d'études récentes portant sur les conséquences de la corruption recensées par Dreher et Hertzfeld (2005), près de la moitié sont basées sur les indicateurs ICRG et BI (*Business International*), contre environ un quart sur l'IPC et à peine plus de 10 % sur l'ICC.

Au bout du compte, si une minorité d'études publiées ne réussissent pas à mettre en évidence de liens significatifs entre la corruption et les variables d'intérêt, la grande majorité fait état de résultats concluants et dans le sens attendu (la corruption nuit au développement). Ce déséquilibre est de plus renforcé par la logique de publication des revues qui tend à favoriser les articles débouchant sur des preuves positives.

Ce corpus scientifique conforte l'idée que les indicateurs globaux de corruption mesurent bien un phénomène réel qui lui-même influe sur un certain nombre de variables économiques et sociales. Pourtant et en toute rigueur, ce que prouve cette littérature est qu'un certain nombre de variables économiques et sociales sont liées à la perception de la corruption et non à la corruption elle-même, une précaution sémantique qui est en général occultée.

En fait, ces deux dimensions, perception de la corruption et réalité, peuvent toutes deux avoir un impact (pas nécessairement identique et qu'il s'agit de prendre en compte) sur la sphère réelle de l'économie, ainsi que sur les dynamiques sociales ou politiques. Cette conception ne conduit donc pas nécessairement à privilégier les mesures objectives sur les appréciations subjectives. On est même en droit de penser que, dans certains cas, les perceptions jouent plus sur la sphère réelle de l'économie que le phénomène lui-même². Toutefois, il convient de définir clairement le concept qu'un indicateur vise à mesurer et en particulier de distinguer les perceptions « subjectives » des réalités « objectives » vécues par les agents (population et entreprises).

² La crise malgache est un bon exemple de ce cas de figure. C'est entre autre parce que la population était convaincue que la corruption était en hausse, alors que les indicateurs objectifs faisaient au contraire état d'une baisse (voir ci-dessous), que la population s'est soulevée et a mis à bas le régime en place, avec à court terme les conséquences négatives sur la croissance, l'inflation, etc. qui ont découlé de ce renversement politique.

2.6. Utilisation des indicateurs de gouvernance dans l'allocation de l'aide : la « triple peine » pour les pays pauvres

L'élaboration et la mise à disposition de bases de données internationales sur la corruption, et la gouvernance en général, n'ont pas eu pour seule conséquence l'explosion de programmes de recherche et de publications dans le champ académique sur cette thématique. Ces indicateurs servent aussi de plus en plus massivement et explicitement de critère présidant à l'allocation de l'aide publique au développement. De nombreux bailleurs de fonds (bi et multilatéraux) utilisent les classements fournis par ces indicateurs agrégés pour choisir les pays qu'il convient d'aider et les montants qui doivent leur être affectés.

En effet, outre le fait que la gouvernance en tant que telle, avec ses maîtres-mots (*appropriation, participation, empowerment, accountability*) est devenue une dimension à part entière du développement, elle est également mise en avant pour son efficacité instrumentale. Ainsi, dans la lignée des travaux pionniers de Burnside et Dollar (1997 et 2000), un certain nombre d'études ont cherché à montrer que l'aide était d'autant plus efficace que les pays récipiendaires étaient bien gouvernés. Si la question reste encore fortement débattue parmi les chercheurs, la relation de causalité étant difficile à établir de manière robuste, l'idée, plus connue sous le nom de *sélectivité de l'aide*, a fait son chemin (voir Amprou et Chauvet, 2004, pour une revue de la littérature sur la question). Dans son rapport *Assessing Aid*, la Banque mondiale en préconisait l'application dès 1998. Ce principe guide aujourd'hui plus ou moins directement nombre de donateurs, comme le montre toute une série de travaux empiriques sur les critères d'allocation de l'aide (Berthélémy et Tichit, 2004 ; Burnside et Dollar, 2004 ; Dollar et Levine, 2004).

Ces derniers par exemple estiment pour différentes périodes des équations d'allocation de l'aide par donateur et par destination, en fonction de deux critères de sélectivité : la pauvreté (approchée par le PIB par tête) et la qualité des politiques et des institutions (CPIA³), tout en contrôlant par la population des pays récipiendaires. Leurs résultats montrent que non seulement l'élasticité de la variable politico-institutionnelle est significative pour la période courante (1999-2002), mais que celle-ci a eu tendance à croître et à se généraliser. Ainsi, alors qu'elle n'avait aucune influence sur les flux d'aide au niveau agrégé (aide totale, bilatérale et multilatérale) au cours de la période 1984-1989, elle jouait fortement pour les trois agrégats en 1995-1999. A un niveau plus fin, sur une quarantaine de donateurs, 11 se révélaient tenir compte de la bonne gouvernance pour attribuer leurs concours financiers à la fin des années 1980. Dix ans plus tard, leur nombre avait doublé.

Dans la mesure où ce type d'analyse sert à établir des classements entre donateurs suivant leur degré de sélectivité politico-institutionnelle, son rôle devrait encore s'accroître à l'avenir. Ainsi, la France et les Etats-Unis, stigmatisés pour leur piètre performance dans ce domaine, ont décidé de s'engager plus fermement dans cette direction (voir CICID, 2004 pour la première et la mise en place du MCA pour les seconds).

La prise en compte du critère de sélectivité politico-institutionnelle peut être plus ou moins explicite ou formalisée. A titre illustratif, nous présentons en annexe des exemples concrets d'utilisation des indicateurs de gouvernance pour allouer l'APD. Dans la plupart des cas, les critères d'allocation de l'aide comprennent une composante corruption. Les formules utilisées (souvent sous une forme ésotérique que l'on qualifie de "*Voodoo*" formula) recourent à des systèmes de pondération plus ou moins arbitraires. On retiendra par exemple que la formule retenue par l'AID (Banque mondiale) repose très largement sur le CPIA et sur-pondère les critères de gouvernance, tels qu'établis par les services internes de la Banque mondiale, à partir de notations subjectives (Kanbur, 2005).

Le *Millennium Challenge Account* (MCA) représente le cas d'école emblématique d'application des nouveaux principes d'allocation de l'aide. Le mode d'identification des pays bénéficiaires du MCA est

³ Les tests de sensibilité effectués à partir des mesures alternatives de la gouvernance (*Rule of Law* de ICRG, *Democracy* de Freedom House) ne changent pas la nature des résultats ; ce qui ne fait que refléter la corrélation des différents indicateurs de gouvernance déjà mentionnés plus haut.

directement inspiré des travaux récents sur la sélectivité afin de maximiser l'efficacité de l'aide. In fine, seul un petit nombre de pays recevra les financements du MCA (Radelet, 2003 et 2004). La contrepartie de ce processus de sélection conçu pour être totalement transparent est de donner une plus grande latitude dans l'utilisation des fonds par les bénéficiaires (*ownership* et *accountability*).

Si l'ensemble des pays les plus pauvres est potentiellement éligible⁴, pour qu'un pays puisse effectivement se présenter au guichet du MCA, il faudra qu'il soit bien noté sur une série de 16 indicateurs regroupés en 3 catégories : « *ruling justly* », « *investing in people* » et « *economic freedom* ». Plus précisément, il devra se situer au dessus de la médiane pour au moins la moitié des 16 indicateurs, sachant que cette condition devra être impérativement remplie pour l'indicateur de corruption. La corruption est donc au cœur du processus de sélection des pays bénéficiaires. La liste des 16 indicateurs et leur source est parfaitement identifiée, et elle est censée être actualisée chaque année.

Encadré 2 : Exemples d'utilisation explicite des indicateurs de gouvernance pour allouer l'APD

La Banque mondiale

Depuis de nombreuses années, l'AID (Banque mondiale) a tenté d'objectiver l'allocation de ses concours d'aide aux pays les plus pauvres en établissant une formule qui prend en compte le double critère de sélectivité politico-institutionnelle et l'objectif de lutte contre la pauvreté. Sans entrer dans le détail et en reprenant les termes de Kanbur (2005) qui en a fait la critique, elle se présente comme suit (pour l'année 2003) :

$$\text{Aide/capita} = f(\text{CP}^{2.0}, \text{PIB}/t^{-0.125})$$

avec CP : un critère de performance politico-institutionnelle, censé favoriser la croissance.

Ce dernier est lui-même défini de la façon suivante :

$$\text{CP} = (\text{FG}/3,5)^{1.5} * [0,8\text{CPIA} + 0,2\text{ARPP}]$$

CPIA: *Country Policy and Institutional Assessment*

ARPP: *Annual Review of Portfolio Performance*

FG: *Facteur Gouvernance*

FG = $[\sum_g \text{CPIA}_g + \text{ARPP}_g] / 7$; g représentant les 7 composantes élémentaires spécifiquement liées à la gouvernance dans les 2 indicateurs composites CPIA (6 : Droits de propriétés et Gouvernance basée sur le droit, Qualité de la gestion budgétaire et Financière, Qualité de l'administration publique, Transparence, responsabilité et corruption dans le secteur public, etc.) et ARPP (1 : pratiques de passation des marchés).

Il convient de souligner que cette formule n'est pas appliquée telle quelle, mais qu'elle sert de référence, à laquelle il est possible d'apporter de substantielles marges de variations en fonction des éléments correcteurs discrétionnaires (pour tenir compte de situations de post-conflits, etc.).

Le DFID britannique

La Banque mondiale n'est pas la seule à rechercher la formule magique de l'allocation de l'aide. Le DFID par exemple a également engagé une réflexion dans ce sens et formulé la proposition suivante (Dyer *et alii*, 2003) : l'enveloppe totale de l'aide britannique serait distribuée proportionnellement à un score d'allocation par tête, lui aussi combinaison des deux mêmes facteurs de sélectivité (politico-institutionnelle, pauvreté), ajusté par la taille de la population : $\text{CPIA}^{1.0} * \text{PIB}/t^{-1.0} * \text{POP}^{0.6}$. Bien qu'accordant un poids plus important à la réduction de la pauvreté, le CPIA reste un critère déterminant des flux d'aide à répartir.

⁴ Tous les pays dont le revenu par tête est inférieur à 1.435 US\$ et éligible aux financements concessionnels de l'IDA la première année (soit 74 pays). La seconde condition sera levée la deuxième année, ce qui portera le total à 87 pays, et enfin la troisième année seront inclus les 28 pays dont le revenu par tête est compris entre 1 435 et 2 975 US\$, soit 115 pays.

Encadré 2 : Exemples d'utilisation explicite des indicateurs de gouvernance pour allouer l'APD (suite)

Les Etats Unis

Le *Millennium Challenge Account* (MCA) a été mis en place par les Etats-Unis suite aux engagements pris lors de la conférence de Monterrey (2002) d'accroître substantiellement le montant de l'APD au niveau international. Mis en place par les Etats-Unis en 2003, l'enveloppe de ce nouveau programme doit atteindre 5 milliards de dollars annuels en régime de croisière, ce qui correspond à un accroissement de 50 % de l'aide américaine et représente près de 10 % du volume total de l'APD. Pour l'année fiscale 2007, 23 pays sont éligibles.

Parmi les 16 indicateurs choisis pour définir l'éligibilité des pays, 5 des 6 indicateurs de la base KKZ (à l'exception de la *Political Instability*) ont été retenus, tandis que 2 proviennent de Freedom House (*Civil Liberties, Political Rights*). Le MCA est donc la source de financement qui mobilise le plus massivement les indicateurs globaux de gouvernance. On notera que les raisons invoquées pour justifier ce choix, en dehors de leur champ thématique, est le caractère objectif et leur qualité (« *utilization of objective and high quality data* », www.mcc.gov). De plus, un des indicateurs censés refléter la « *liberté économique* » (*Trade Policy*) est produit par la *Heritage Foundation*, identifiée par Kaufmann *et alii* (2004) comme la seule institution dont les indicateurs marquent une préférence significative en faveur des pays conservateurs (voir ci-dessous).

Dans ces conditions, la qualité des indicateurs, sinon en niveau, au moins dans leur capacité à classer les pays devient cruciale. Kaufmann et Kraay (2002 et 2003) ont attiré l'attention sur l'imprécision inhérente aux indicateurs de gouvernance : intervalle de confiance, erreurs de mesure, volatilité des perceptions, etc. La portée de leur réserve à propos du mécanisme d'allocation du MCA est d'autant plus importante que l'indicateur de corruption retenu par le MCA est justement l'ICC, issu de la base de données qu'ils ont eux-mêmes élaborée. Des 74 pays éligibles au MCA la première année et pour lesquels on dispose d'un indicateur de corruption pour l'année 2002, 28 ont une probabilité supérieure à 0,75 de se situer au dessus de la médiane tandis que pour 22, cette probabilité est inférieure à 0,25. Enfin, pour 24 pays la probabilité est comprise entre 0,25 et 0,75. Si pour le premier et le deuxième groupe de pays, la probabilité d'erreur de classification de part et d'autre de la médiane est faible, elle est importante pour le dernier groupe de pays. Parmi les 24 pays, 15 ont un niveau observé de contrôle de la corruption inférieur à la médiane, et devraient donc être exclus du MCA selon la règle adoptée. Plus formellement, sur les 74 pays retenus, 17 ont un indice significativement supérieur à la médiane (au seuil de 10 %), tandis que pour 11 l'indice est inférieur à la médiane (au même seuil). Mais pour 46 pays (soit 62 %), il n'est pas possible de conclure au niveau de précision retenu.

En conclusion, l'utilisation des indicateurs globaux de gouvernance dans la stratégie d'allocation de l'aide joue aussi bien en amont qu'en aval du processus : à la fois pour démontrer que l'aide n'est efficace que dans les pays bien gouvernés⁵ et sur cette base, pour déterminer les montants alloués en introduisant un critère de sélectivité politico-institutionnelle.

Les critiques sur la prise en compte de la gouvernance ont jusqu'ici essentiellement porté sur la robustesse des estimations économétriques. Très peu de travaux se sont penchés sur les indicateurs eux-mêmes, si ce n'est pour évoquer leur subjectivité et pour certains d'entre eux leur non-accessibilité aux chercheurs (par exemple le CPIA). De ce point de vue, les travaux de Kaufmann et son équipe sur la nécessité de prendre en compte leur niveau de précision méritent d'être relevés. Notre étude s'inscrit dans la lignée de ces analyses. La fiabilité des indicateurs est tout à fait cruciale dans ce domaine. En effet, imaginons que ces derniers sous-estiment le niveau réel de la gouvernance des pays les plus pauvres ou dont la croissance, et plus généralement les performances économiques, sont les plus faibles. Les populations des pays pauvres mal gouvernées seraient victimes d'une « triple peine » : celle résultante des défaillances de leurs gouvernants, celle issue de l'application du principe

⁵ Notons que l'étude initiale de Burnside et Dollar n'était pas basée sur un indicateur de gouvernance mais sur une mesure des politiques économiques suivies (inflation, surplus budgétaire, ouverture commerciale). En revanche, le déplacement progressif de la réflexion des « bonnes politiques » aux « bonnes institutions » a conduit la plupart des travaux ultérieurs à mobiliser les indicateurs globaux de gouvernance, à mesure que les bases de données correspondantes se multipliaient.

de sélectivité (moins d'aide aux pays mal gouvernés), auxquelles vient s'ajouter celle qui provient de la sous-estimation des indicateurs de gouvernance dans l'application de la sélectivité de l'aide.

Non seulement les pays pauvres seraient indûment punis en recevant moins d'aide que les donateurs devraient leur accorder selon leurs propres critères, mais en plus les fondements même de la sélectivité pourraient n'être basés que sur un artefact statistique : l'effet réel de la gouvernance sur la croissance en serait artificiellement surestimé. Ici aussi, les tests de sensibilité réalisés par Kaufmann, Kray et Mastruzzi (2005) cherchant à quantifier « l'effet de halo » semblent écarter cette hypothèse au niveau agrégé. Nous montrerons que ce résultat, peut-être vrai en moyenne, ne tient pas nécessairement pour certains pays et certaines composantes de la gouvernance.

3. LE PROTOCOLE D'ENQUETES ET LES DONNEES

Les données utilisées dans cet article proviennent de deux sources complémentaires élaborées à l'instigation des auteurs :

- un jeu d'enquêtes auprès des ménages sur la gouvernance et la démocratie réalisées dans huit pays africains ;
- une enquête auprès d'experts portant sur les mêmes thématiques et les mêmes pays.

L'originalité du dispositif mérite qu'on en présente les grandes lignes (pour une présentation détaillée, voir Razafindrakoto et Roubaud, 2005a).

3.1. Les enquêtes auprès de la population

A la demande de la commission de l'UEMOA (Union Economique et monétaire Ouest Africaine), une série d'enquêtes 1-2-3 sur les conditions de vie des ménages a été réalisée dans la principale agglomération (en général la capitale) de sept pays de l'Union (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Sénégal et Togo) entre 2001 et 2003. Elles ont été conduites par les instituts nationaux de la statistique (INS) de ces pays, avec l'appui technique d'AFRISTAT et de DIAL. Parallèlement, le même système d'enquêtes a été mis en œuvre à Madagascar (Antananarivo) par l'INS local. Plus précisément, ce dispositif est un système de trois enquêtes emboîtées pour suivre l'évolution de l'emploi, du secteur informel et de la pauvreté dans les pays en développement. La première phase est une enquête sur l'emploi, le chômage et les conditions d'activités des ménages (phase 1 : enquête emploi). La deuxième phase porte sur les chefs d'unités de production informelles et cherche à mesurer la production du secteur informel. Enfin, la troisième phase est une enquête sur la consommation des ménages. Elle vise à estimer le niveau de vie des ménages et à analyser les déterminants de la pauvreté ; elle permet également de quantifier la demande adressée au secteur informel (phase 3 : enquête sur la consommation, les lieux d'achat et la pauvreté).

A cette architecture de base ont été ajoutés des modules thématiques greffés sur une des phases, suivant l'unité statistique d'intérêt (ménage, individu). Pour répondre aux préoccupations spécifiques des politiques de lutte contre la pauvreté dans lesquelles est engagé l'ensemble des pays dans le cadre de l'initiative DSRP, trois modules ont été élaborés. Ils s'inspirent de l'expérience accumulée par l'INS de Madagascar dans ce domaine (Encadré 3). En effet dans ce pays, après une première expérience pilote conduite en 1995, des modules thématiques variables sur la gouvernance ont été réalisés chaque année depuis cette date. D'ailleurs, l'enquête de 1995 constitue à notre connaissance la première tentative de mesure des expériences vécues de corruption par les ménages dans une enquête officielle (Razafindrakoto et Roubaud, 1996). Le premier module porte sur les *Multiplés dimensions de la pauvreté*. Il vise à fournir des indicateurs originaux de pauvreté allant au-delà de la seule mesure de la pauvreté monétaire (exclusion sociale, pauvreté subjective, vulnérabilité, etc.). L'unité statistique d'observation de ce module étant le ménage, il a été posé à l'ensemble des ménages enquêtés en phase 1, soit des échantillons de 2.500 à 3.000 ménages dans chaque ville.

Encadré 3 : Des pistes complémentaires aux indicateurs globaux de corruption

Les limites des indicateurs globaux en matière de gouvernance et plus spécifiquement de corruption – manque de fiabilité des perceptions ; impossibilité de désagréger les résultats en fonction des secteurs et des agents pour guider les politiques - ont conduit à explorer d'autres voies de mesure. Parmi les différentes options envisageables, la piste des enquêtes micro apparaît comme l'une des plus prometteuses. Parallèlement à son investissement dans les indicateurs globaux de gouvernance, la Banque mondiale a engagé un vaste programme dans ce domaine à partir de la fin des années 1990 (Reinika et Svenson, 2006). Trois types d'instruments principaux ont été élaborés pour suivre et expliquer la corruption. Les enquêtes de suivi des dépenses publiques (*Expenditure tracking surveys – PETS*) tentent de retracer et quantifier le circuit financier depuis l'allocation budgétaire décidée au niveau central (loi de finance) jusqu'aux services publics qui en bout de chaîne sont censés bénéficier des fonds. La première application de cette méthode en Ouganda a permis de montrer que les écoles publiques recevaient moins de 20 % de la dotation (hors salaires) qui aurait dû leur revenir, celle-ci étant détournée en chemin pour entretenir des réseaux de clientèle politique. Les enquêtes auprès des services publics (*Quantitative service delivery surveys – QSDS*) constituent une deuxième approche. Elles collectent des informations détaillées sur les budgets, les prix, les intrants, les produits, la qualité des services, le mode de fonctionnement afin d'apprécier l'efficacité économique des institutions. Elles peuvent par exemple servir à quantifier et qualifier le phénomène d'absentéisme ou les emplois fictifs au sein des services étudiés. Enfin, un troisième instrument consiste à mesurer directement la corruption dans le cadre d'enquêtes auprès des entreprises. Les expériences menées dans différents pays en développement ont montré que, moyennant des stratégies appropriées de collecte des données, notamment afin d'établir une relation de confiance avec les entrepreneurs interrogés, il était possible d'obtenir des informations relativement fiables sur les occasions et les montants en jeux.

Les enquêtes auprès des ménages représentent un autre champ d'application important pour obtenir des données micro sur la corruption (Herrera, Razafindrakoto et Roubaud, 2006 ; Seligson, 2006). Inspirées du principe des enquêtes de « victimisation », elles consistent à identifier les actes de corruption auxquels les individus ont été directement confrontés et à en spécifier les caractéristiques. Du fait d'une moindre collusion potentielle entre agents (corrupteur et corrompu), les informations sont plus faciles à obtenir et probablement plus fiables que dans le cas de la corruption enregistrée au niveau des entreprises. Cependant, la sensibilité du sujet nécessite également des stratégies d'enquêtes adaptées et spécifiques afin de minimiser les biais de sous-déclaration. Ces bonnes propriétés ont conduit à la multiplication de ce type d'enquêtes au cours des années récentes à l'échelle internationale (enquêtes *Afrobaromètre*, *Global Corruption Barometer*, etc.). C'est cette dernière option qui est mobilisée dans cet article.

L'exemple de Madagascar

L'expérience menée à Madagascar depuis dix ans constitue un bon exemple du potentiel analytique d'une telle approche. En 1995, au moment où *Transparency International* mettait en place son Indice de Perception de la Corruption, une première enquête pilote de mesure de l'incidence de la petite corruption était, réalisée dans la capitale malgache, Antananarivo. Le module « corruption », inséré dans une enquête officielle auprès des ménages réalisée par l'institut national de la statistique, était appliqué à un échantillon représentatif de 850 adultes. L'enquête de 1995 constitue à notre connaissance la première tentative de mesure des expériences vécues de corruption par les ménages dans une enquête officielle (Razafindrakoto et Roubaud, 1996). Le module était reconduit une seconde fois en 1998, puis intégré systématiquement à l'enquête standard sur les conditions de vie chaque année à partir de l'année 2000. A partir de 1998, l'échantillon représentatif était élargi et portait sur un total de 3.000 individus chaque année.

Cette série d'enquêtes répétées sur près d'une décennie (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. En premier lieu, les résultats montrent une diminution significative et continue de l'incidence de la petite corruption de 1995 à 2001. Cette dynamique peut-être mise en regard avec l'évolution clairement positive de la rémunération des agents de l'Etat, également saisie dans l'enquête (Razafindrakoto et Roubaud, 2003). 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 suite au scrutin présidentiel contesté de décembre 2001 s'est immédiatement traduite par une remontée spectaculaire de la corruption, dont l'incidence a doublé en l'espace d'un an (Roubaud, 2002). Par la suite, les politiques actives anti-corruption et en faveur de la transparence mises en place par le nouveau pouvoir ont *a priori* joué un rôle non négligeable dans l'amélioration de la situation.

Les deux autres modules, sur la *Gouvernance* et la *Démocratie*, s'intéressent aux expériences et aux opinions de la population dans ce domaine. Le module *Gouvernance* est principalement centré sur le fonctionnement et l'efficacité des institutions publiques, dans leurs dimensions objectives et subjectives, ainsi que sur le rôle de l'Etat. Le module *Démocratie* aborde trois sujets classiques dans le domaine des enquêtes politiques : l'adhésion aux principes démocratiques, le fonctionnement effectif de la démocratie et enfin la nature du lien entre les citoyens et la politique. Plus de 35.500 adultes (individus de 18 ans et plus) ont répondu à l'enquête, les échantillons représentatifs allant d'environ 2.000 personnes (Burkina Faso, Togo) à plus de 6.000 (Bénin, Niger, Sénégal). Du point de vue de la taille des échantillons enquêtés, il s'agit à ce jour de l'expérience la plus importante menée en Afrique sur ces thématiques⁶. Nous présentons dans le tableau 2 les principales caractéristiques des modules *Gouvernance* et *Démocratie* utilisés dans cette étude.

Tableau 2 : Principales caractéristiques des modules Gouvernance et Démocratie en Afrique

	Bénin	Burkina Faso	Côte d'Ivoire	Madagascar	Mali	Niger	Sénégal	Togo	Total
Couverture	Cotonou	Ouaga-dougou	Abidjan	Antana-narivo	Bamako	Niamey	Dakar	Lomé	-
Date d'enquête	10/2001	10/2002	06/2002	04/2003	10/2001	09/2002	10/2002 02/2003	10/2001	-
Unité d'analyse	Adulte	Adulte	Adulte	Adulte	Adulte	Adulte	Adulte	Adulte	Adultes
Phase d'enquête	Phase 1	Phase 3	Phase 1	Phase 2'	Phase 1	Phase 1	Phase 1	Phase 3	-
Nombre d'individus	6 328	2 023	4 794	2 807	4 482	6 431	6 829	1 840	35 534
Questionnaire	Intégral	Partiel	Partiel	Partiel	Partiel	Intégral	Partiel	Partiel	-
Nombre de questions posées	124	119	117	120	117	124	113	114	-

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

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. Le grand atout de ces enquêtes réside dans leur réalisation simultanée à partir de protocoles rigoureusement identiques d'un pays à l'autre, ce qui permet d'assurer les bases d'une véritable comparabilité régionale des données.

Les questions sur la corruption qui nous intéressent ici portent aussi bien sur la perception du phénomène (importance ressentie de la corruption dans le pays, évolution dans le temps, tolérance aux comportements de corruption) que sur des données objectives. Il a été demandé à chaque personne enquêtée si elle avait été personnellement touchée par la corruption au cours de l'année précédant l'enquête ; et si oui, à quelle occasion (type de transaction, service impliqué) et quel a été le montant total payé pour fait de corruption au cours de l'année. La corruption a été définie de façon standard comme le paiement illicite (sous forme monétaire ou en nature) à un agent de l'Etat dans l'exercice de ses fonctions. Un soin particulier a été consenti pour assurer la qualité des informations collectées (formation des enquêteurs, établissement d'une relation de confiance avec l'enquêté, garantie de confidentialité, traduction des questionnaires dans les langues locales, définition harmonisée du terme de corruption, etc.).

Malgré toutes les précautions prises lors de la collecte des données, la possibilité de biais de réponse ne peut être totalement écartée. Les réticences ou la « peur » des individus pour exprimer leur véritable opinion est souvent invoquée comme source possible de biais. Les résultats qui mettent en avant des

⁶ Deux autres projets régionaux similaires ont également été conduits sur le continent (projet *Afrobaromètre*, projet *Gouvernance en Afrique* de la CEA). S'ils embrassent un plus grand nombre de pays et ont une couverture nationale, les échantillons sont plus restreints (de l'ordre de 1 000 personnes par pays).

jugements très négatifs à l'encontre du pouvoir, même dans un pays autoritaire comme le Togo, viennent toutefois invalider cette hypothèse pouvant remettre en cause la fiabilité des données (Encadré 4). Ces arguments, auxquels s'ajoutent l'intérêt très marqué des enquêtés pour les sujets de gouvernance, les impressions des enquêteurs concernant la collecte, la faiblesse des taux de non-réponse et la cohérence interne des données, conduisent à penser que l'on peut accorder une grande confiance aux déclarations de la population.

Encadré 4 : La population n'a pas peur de critiquer le régime en place

Le caractère sensible de certaines questions pourrait induire la population à donner des réponses favorables au régime ou permettant d'éviter d'éventuelles sanctions. L'existence de biais de réponse peut être testée notamment en observant si la « peur » de répondre aux questions sensibles varie d'un pays à l'autre. En particulier, le hiatus observé entre l'opinion des experts et les déclarations de la population (voir section suivante) n'est-il pas justement le reflet d'un biais différencié selon les pays à reporter les véritables expériences vécues de corruption au quotidien ? Le cas du Togo constitue un bon contre-exemple à ce propos. Le plus faible taux de corruption observé dans ce pays ne résulte-t-il pas tout simplement de la nature autoritaire du régime et du climat de suspicion en vigueur, qui induiraient les ménages à sous-déclarer la corruption de peur d'éventuelles représailles ? Les résultats des enquêtes auprès des ménages nous conduisent à écarter cette hypothèse. En effet, si les Loméens étaient terrorisés au point de ne pas oser reconnaître avoir été touchés par la corruption, ils devraient pour les mêmes raisons être amenés à minimiser d'autres formes de dysfonctionnements de l'Etat et du régime politique. Or tel n'est pas le cas. Ainsi, ils n'hésitent pas à dénoncer massivement les dysfonctionnements de la démocratie dans le pays (voir graphique en annexe). A la question « *Pensez-vous que la démocratie fonctionne bien dans le pays* », moins de 10 % répondent positivement : 3 % affirment qu'elle fonctionne plutôt bien et 6 % qu'elle fonctionne très bien. Ce jugement favorable est évidemment formulé par les partisans du régime en place. Le Togo se démarque de tous les autres pays en la matière. En moyenne, 61 % des citoyens ont une appréciation positive du fonctionnement démocratique.

Cette dénonciation généralisée de la démocratie réelle au Togo, peut également être observée pour d'autres types d'indicateurs, comme par exemple le respect des principes démocratiques (voir tableau en annexe). C'est tout particulièrement le cas de la liberté d'expression, de la transparence électorale, de l'égalité devant la loi, ou encore du respect des droits de l'homme, dont on sait qu'ils sont effectivement bafoués. La critique porte aussi sur la confiance dans les institutions publiques ou le soutien au pouvoir en place, de très loin les plus faibles de la région (Razafindrakoto et Roubaud, 2005a). Donc, en dépit du régime, les Loméens n'hésitent pas à émettre des jugements très négatifs à l'égard des autorités (Tableaux A1 en annexe). De plus, ils portent un diagnostic informé de la nature des problèmes : ceux-ci ne sont pas imputables à la petite corruption bureaucratique, mais aux défaillances de la démocratie. Les experts en revanche, ne semblent pas capables de réellement distinguer les différentes composantes de la gouvernance. Ils formulent plutôt une appréciation globale.

Par ailleurs, afin d'éviter que certains enquêtés ne soient tentés d'occulter ces expériences, notamment lorsqu'ils ont eux-mêmes joué un rôle actif dans la transaction, la question posée a été formulée de la façon suivante : « *Avez-vous été victime d'actes de corruption au cours de l'année ?* ». Même s'il est probable que dans certains cas l'enquêté ait proposé de lui-même un paiement ou un cadeau illicite, ce qui nous intéresse au premier chef est d'identifier les transactions entachées de corruption, indépendamment de la responsabilité respective des parties prenantes.

Deux points supplémentaires méritent d'être mentionnés, en ce qu'ils distinguent notre enquête d'autres enquêtes du même type. En premier lieu, nous avons tenu compte du fait qu'un certain nombre d'administrés n'ont pas été en contact avec les services publics. Cet aspect est particulièrement important dans la mesure où d'une part la fréquence des interactions avec l'administration varie suivant les groupes sociaux (elle est plus faible chez les plus pauvres) et d'autre part, certains usagers pourraient se tenir en marge des services publics justement de peur d'être confrontés à la corruption. De ce fait, ne pas pouvoir contrôler l'accès effectif aux services publics conduit à sous-estimer les risques réels de corruption. En second lieu, la mesure des revenus (et donc de la pauvreté monétaire) dont nous disposons est plus fiable que dans la plupart des enquêtes sur la corruption du fait que l'enquête de base a justement pour objectif de quantifier de façon détaillée les revenus de chacun des membres du ménage.

Finalement, il convient de souligner que nous n'appréhendons ici qu'une des formes possibles de corruption : celle qui se produit lorsque la population entre en contact avec l'administration publique. Nous n'avons pas cherché à saisir la corruption politique (achat de vote par exemple) et encore moins

la grande corruption (marchés publics, détournements de fonds), les enquêtes auprès de ménages n'étant pas, par nature, un instrument approprié à cet effet. On peut considérer que notre approche permet de saisir la petite corruption administrative.

3.2. L'enquête-miroir

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 350 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 de ses connaissances, chaque « expert » a rempli le questionnaire de l'*enquête-miroir* qui est en fait une version simplifiée de celui qui a été administré à la population. Pour chacun des deux modules (*Gouvernance* et *Démocratie*), deux batteries de questions :

- la première série de questions porte de façon classique sur l'opinion personnelle de l'expert concernant certaines thématiques de gouvernance. Ainsi par exemple, à la question « *Dans le pays, l'administration fonctionne-t-elle bien ?* », il s'agit de donner son point de vue sur l'efficacité de l'administration publique dans le pays choisi ;
- la seconde 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. A titre d'exemple, pour la même question que précédemment, chaque répondant doit estimer le pourcentage de la population qui considère que l'administration fonctionne bien dans la métropole retenue.

Enfin, pour affiner l'analyse, un certain nombre de caractéristiques socio-démographiques personnelles a été demandé aux experts : sexe, âge, profession, pays d'origine, etc. De plus, pour mieux cerner leur niveau de connaissance, les experts ont donné leur appréciation de leurs propres compétences sur les questions de gouvernance en général et sur leur pays choisi.

Tableau 3 : Extrait du questionnaire de l'enquête-miroir

MODULE : GOUVERNANCE (G)					
		Ce que la population enquêtée a répondu (% de ceux qui ont répondu « OUI » dans la capitale choisie)		Votre diagnostic ou opinion personnelle	
FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION					
G1. D'après vous, l'administration fonctionne-t-elle bien ? OUI NON					
* (voir au recto pour la signification de la grille et des modalités 1, 2, 3, 4)		++	+	-	--
		1	2	3	4
		% de OUI (++ et +) _ _ _		D'après vous, _ 1 (oui, très bien), 2 (oui, plutôt), 3 (non, pas vraiment) 4 (pas du tout)	
G2. Avez-vous confiance dans les institutions suivantes ?					
A. L'administration (en général)		_ _ _			
B. Le système judiciaire		_ _ _			
C. Le système de santé public		_ _ _			
D. Le système d'éducation public		_ _ _			
E. L'administration fiscale (impôt, douane)		_ _ _			
F. Le parlement		_ _ _			
G. La presse		_ _ _			
G3. A votre avis, la corruption constitue-t-elle un problème majeur pour le pays ? 1. Oui 2. Non					
		% de OUI _ _ _		D'après vous, _ 1 (oui) ou 2 (non)	
G3a. Avez-vous été personnellement victime de la corruption des fonctionnaires, au cours de l'année écoulée : 1. Oui 2. Non 3. Pas de contact avec l'administration					
		% de OUI _ _ _			

Couplée à l'enquête auprès de la population, l'*enquête-miroir* permet donc non seulement d'apprécier l'écart qui sépare le point de vue des deux groupes sur une même question (formulée façon identique), mais aussi de se faire une idée très précise de la façon dont ils perçoivent l'opinion des citoyens des pays sur lesquels ils portent leur diagnostic. Ainsi par exemple, les experts peuvent juger que, dans un pays donné, la corruption est un problème de première importance, mais que dans le même temps la population n'en perçoit pas la gravité, ce qui fournit des éléments d'explication au phénomène.

Dans le domaine de la corruption qui nous intéresse ici, le couplage des deux enquêtes présente deux avantages. D'abord, les questions étant parfaitement identiques dans les deux enquêtes, nous pouvons confronter terme à terme la perception des experts et celle de la population. En général, cet exercice ne peut pas être mené rigoureusement entre les différentes sources existantes : les concepts de corruption ne sont pas définis de la même façon, la formulation des questions varie, etc. D'autre part, on peut mettre en regard l'incidence objective de la corruption, calculée à partir de l'enquête auprès des ménages en agrégeant les données individuelles, avec l'idée que s'en font les experts. En d'autres termes, la perception des experts correspond-elle à la « réalité » ?

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. Il s'agit évidemment d'un problème qui se pose à toutes les enquêtes auprès des experts. Pour construire notre échantillon, 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/PARIS21, Coopération française, etc.), tandis que le questionnaire a été passé en séance lors de réunions d'expert (réunion du CODI, CEA, Addis-Abeba) ou de séances 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 de base clairement identifiée, la forte corrélation avec les principales bases de données internationales sur la corruption peut être considérée comme une forme de validation *a posteriori* de l'enquête (voir résultats ci-dessous).

Tableau 4 : Echantillons par pays de l'*enquête-miroir*

	Bénin	Burkina Faso	Côte d'Ivoire	Madagascar	Mali	Niger	Sénégal	Togo	Total
<i>Nombre</i>	32	33	77	47	54	15	67	23	348
Caractéristiques									
Age (années)	42	42	41	40	43	42	40	39	41
Homme (%)	90	81	69	64	68	79	59	68	70
Originaire du Nord (%)	16	42	48	43	50	40	42	30	41
Spécialiste du pays choisi (%)	93	72	56	77	41	73	35	56	59
Spécialiste de gouvernance (%)	76	57	52	66	50	67	50	76	58
Spécialiste gouvernance ou pays (%)	94	85	79	87	72	93	69	91	80
Pro libéralisation de l'économie (%)									

Source : *Enquête-miroir*, 2001-2003, DIAL, nos propres calculs.

Le Tableau 4 donne quelques caractéristiques de l'échantillon de l'enquête-miroir. Ce dernier sur-représente les « grands pays » (Côte d'Ivoire, Sénégal, Madagascar). Il est majoritairement composé d'hommes (70 %). 59 % sont originaires des pays du Sud, essentiellement mais non exclusivement, en provenance des huit pays sous revue. Les 41 % restants sont des ressortissants des pays développés, avec un poids dominant des Français. Environ 60 % se déclarent bons connaisseurs du pays choisi et une proportion équivalente spécialistes des questions de gouvernance en général. Au total, 80 % de l'échantillon se reconnaissent une compétence soit dans le sujet en particulier, soit dans le pays retenu, soit dans les deux. C'est bien sûr ce corps « d'experts » qui constituera notre point de comparaison principal avec les bases de données globales sur la gouvernance. Cependant, le fait de disposer d'un sous-échantillon de répondants de « non-spécialistes » présente également un avantage. Pour ces derniers, les opinions émises sont sans doute en moyenne assez proches de l'idée commune que la

communauté du développement sans compétence spécifique sur les questions et les pays traités ici peut se faire du mode de fonctionnement d'un pays africain générique. Ce sous-échantillon d'experts non-spécialistes peut donc être considéré comme un groupe de contrôle à l'aune duquel on peut juger le point de vue des experts spécialisés et la façon dont ils forment leurs jugements. On se donne ainsi les moyens d'apprécier en quoi les spécialistes sont de meilleurs connaisseurs de la réalité et si finalement leurs avis reflètent globalement une idée commune sur la façon dont « l'Afrique fonctionne ». C'est enfin dans les pays où l'échantillon est le plus faible que la proportion de spécialistes est la plus forte, ce qui garantit que pour tous les pays on dispose d'un nombre minimum d'experts avertis. Enfin, les questions posées aux experts permettent de connaître leur orientation politique. Le spectre idéologique couvert est probablement plus large que dans les enquêtes-experts officielles, comme en atteste la proportion importante de ceux qui déclarent que « *l'Etat doit jouer un rôle majeur dans l'économie* ».

4. RESULTATS

4.1. Une surestimation du niveau de la corruption par les experts

Suivant les pays, entre 8 % (Bénin) et plus de 16 % (Côte d'Ivoire, Madagascar) de la population déclarent avoir été victime de la corruption au cours de l'année précédant l'enquête (Tableau 5). Les deux pays où l'incidence de la corruption est la plus élevée sont également ceux ayant connu une crise politique et économique grave.

La confrontation des deux sources montre que les experts surestiment systématiquement le niveau de la corruption subie par les citoyens. Alors qu'en moyenne sur les huit pays 13 % de la population déclarent avoir été directement victime d'actes de corruption au cours de l'année écoulée, les experts estiment ce taux à 52 % ; soit un rapport de un à quatre. Ce biais est particulièrement robuste, puisqu'on le retrouve au niveau de chaque pays pris individuellement. Le taux de surestimation varie de 2,5 au Burkina Faso à plus de 6 au Bénin, au Niger et au Togo. De plus, la quasi-totalité des experts surestiment la corruption : en moyenne, cette proportion atteint 94 % ; au Burkina Faso, où elle est la plus faible, elle dépasse 87 %.

Face à un tel écart, on peut se demander si l'appréciation de l'incidence de la petite corruption par les experts n'est pas dénuée de sens ? Il nous semble que non. Ce que ces derniers expriment en déclarant que plus d'une personne sur deux a été victime de la corruption, c'est l'idée que celle-ci est très élevée ; ce qui est effectivement le cas. En effet, le taux moyen de 13 % signifie que, si le processus était uniformément distribué, en moins de huit ans l'ensemble de la population aurait été touché par la corruption. De plus, ce taux est très supérieur à celui enregistré sur d'autres continents. Par exemple, au Pérou et en Equateur, où l'incidence de la corruption a été mesurée de façon similaire, celle-ci se situe dans une fourchette de 2 % à 6 % au niveau national (Herrera et Roubaud, 2006). Il est évident que ces taux sont infiniment plus faibles dans les pays développés. Les résultats de l'enquête *Baromètre Mondial de la Corruption* réalisée en 2005 pour le compte de Transparency International (2005) dans 67 pays, montre qu'en moyenne 24 % de la population ont fait personnellement l'expérience de la corruption dans les huit pays africains de l'échantillon, contre seulement 2 % dans les pays développés.

En fait, si les experts partagent la conviction justifiée que la petite corruption est importante, ils se montrent incapables de quantifier le phénomène. Ceci s'explique aisément par la distance sociale qui les sépare des citoyens ordinaires, notamment des pauvres qui constituent l'immense majorité. Faute d'informations fiables sur la question, leur connaissance du quotidien de la population est nécessairement très parcellaire. Elle repose essentiellement sur des idées préconçues ou sur leur propre expérience, anecdotique et biaisée.

Tableau 5 : Incidence de la corruption dans l'enquête auprès de la population et l'enquête-miroir

En pourcentage	Bénin	Burkina Faso	Côte d'Ivoire	Mada-gascar	Mali	Niger	Sénégal	Togo	Moyenne pondérée
Incidence de la corruption									
Enquête auprès population*	8,7	15,2	16,5	16,3	10,1	8,2	10,8	9,6	13,1
Enquête-miroir (estimation des experts)	53,7	38,0	58,2	54,0	49,1	53,4	50,8	59,2	52,3
(Ecart-type)	(24,9)	(21,9)	(24,7)	(24,2)	(20,4)	(25,1)	(23,4)	(26,3)	(24,1)
Experts qui surestiment la corruption	100	87,5	95,9	88,9	98,0	92,9	93,7	95,2	94,2

Sources : *Enquêtes 1-2-3* et *Enquête-miroir* (329 observations), nos propres calculs.

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. La nature autoritaire du régime politique dans ce pays, le manque de respect des droits de l'homme et autres principes démocratiques contamine probablement l'opinion des experts en matière de corruption.

4.2. Absence de corrélation entre la perception des experts et le vécu de la population

En fait, il n'y a pas de corrélation entre les deux variables mesurant le taux de corruption (l'une estimée par les experts dans l'*enquête-miroir* et l'autre issue de l'enquête auprès de la population). Le coefficient de corrélation est même négatif (-0,13) bien que non significatif. En revanche, les résultats de l'*enquête-miroir* sont corrélés avec les indicateurs publiés dans les bases de données internationales. Nous avons retenu l'indicateur de contrôle de la corruption (ICC), à la fois parce qu'il traite explicitement de la corruption et qu'il couvre l'ensemble des huit pays (ce qui n'est pas le cas de l'IPC). Le score est celui de l'année 2002, soit la date correspondant à la période d'enquête. Cet indicateur étant décroissant lorsque le niveau de la corruption augmente, on obtient donc une corrélation négative avec l'incidence de la corruption tirée de l'*enquête-miroir* (-0,67)⁷. Réciproquement, la corrélation entre le taux réel de corruption et l'ICC est de 0,35 (donc dans le mauvais sens) mais non significatif. Enfin, ni l'incidence réelle de la corruption ni son appréciation par les experts ne sont corrélées avec les autres indicateurs de gouvernance de la base KKZ, alors que ces derniers le sont souvent entre eux.

⁷ Le calcul du coefficient de Spearman qui porte sur les rangs donne des résultats similaires : 0,07 entre les données de l'*enquête miroir* et celles issues de l'enquête auprès de la population ; -0,55 entre les résultats de l'*enquête miroir* et l'indicateur ICC02 de la base de Kaufmann *et alii*.

Tableau 6 : Matrice de corrélation des différentes mesures de la corruption

	Enquête- miroir	Enquête population	Indicateurs globaux de gouvernance				
	Incidence (expert)	Incidence réelle	ICC02	voice02	gvtef02	rule02	polst02
Incidence (expert)	1.0000						
Incidence réelle	-0.1283 (0.7621)	1.0000					
ICC02	-0.6737* (0.0670)	0.3503 (0.3949)	1.0000				
Voice02	-0.5106 (0.1960)	-0.2824 (0.4979)	0.5449 (0.1625)	1.0000			
Gvtef02	-0.4236 (0.2956)	0.1033 (0.8077)	0.6211 (0.1002)	0.7972** (0.0178)	1.0000		
Rule02	-0.3883 (0.3419)	-0.1893 (0.6535)	0.7518** (0.0315)	0.7870** (0.0205)	0.7401** (0.0358)	1.0000	
Polst02	-0.2276 (0.5877)	-0.5122 (0.1944)	0.4217 (0.2981)	0.5928 (0.1214)	0.2951 (0.4780)	0.8103** (0.0147)	1.0000

Sources : *Enquêtes 1-2-3*, modules Démocratie, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL ; *Enquête-miroir*, DIAL ; Kaufmann *et alii* (2005) ; nos propres calculs.

Quelles conclusions peut-on tirer de cette première analyse ? En moyenne, l'estimation des experts de la petite corruption n'a aucun lien avec la réalité. Leur perception ne peut donc pas être retenue comme une proxy satisfaisante du phénomène objectif. L'ICC n'est pas non plus une bonne mesure de la petite corruption. Ce résultat n'invalide pas directement l'ICC dans la mesure où ce dernier correspond à une perception qui ne porte pas seulement sur la petite corruption, mais englobe également toutes les autres formes de corruption. Enfin, la corrélation entre l'estimation de « nos » experts et l'ICC constitue une forme de validation indirecte de l'*enquête-miroir*. Il existe un dénominateur commun (non identifié), partagé par tous les experts, à partir duquel ils forment leur opinion sur la corruption en général dans un pays, qui explique pourquoi les sources primaires sont corrélées entre elles, y compris cette nouvelle enquête indépendante. Cette cohérence est d'ailleurs renforcée par le fait que la perception de « nos » experts en matière de corruption n'est liée qu'avec l'ICC et non avec les cinq autres indicateurs de la base KKZ.

4.3. Les facteurs explicatifs des points de vue des experts

Bien qu'informatrice, l'analyse au niveau agrégé est frustrée du fait du faible nombre de pays couverts. Pour aller plus loin et tirer partie des données individuelles de l'*enquête-miroir*, nous avons cherché à dégager les facteurs explicatifs du point de vue des experts sur l'incidence de la corruption. Le premier jeu de modèles compare l'effet de l'incidence réelle de la corruption ($IC^{réelle}$) et de l'indicateur de contrôle de la corruption (ICC02) sur la prédiction des experts (IC^{exp}), en contrôlant par un certain nombre de variables caractérisant l'origine des experts (Equations 1 et 2). Rappelons que par définition, le protocole d'enquêtes garantit la parfaite comparabilité de $IC^{réelle}$ et IC^{exp} qui mesurent la même grandeur, ce qui n'est pas le cas de l'ICC qui appréhende un concept plus large de la corruption.

$$IC^{exp}_{ij} = \alpha + \beta IC^{réelle}_j + g_1 X1_{ij} + \varepsilon_{ij} \quad (1)$$

avec i représentant les experts, j les pays
 $X1_{ij}$ caractéristiques individuelles des experts.
 ε une perturbation i.i.d.

$$IC^{exp}_{ij} = \alpha' + \beta' ICC02_j + g_1' X1_{ij} + e_{ij} \quad (2)$$

Les régressions confirment que l'appréciation de l'incidence de la corruption par les experts n'est pas liée au niveau réel de la corruption. En revanche, elle est significativement associée à l'indicateur de

contrôle de la corruption issu de la base KKZ. Deux facteurs peuvent être invoqués pour expliquer ce lien. Soit les experts (ou certains d'entre eux) ont connaissance de l'ICC et sont directement influencés par celui-ci (ou par tout autre indicateur global de corruption, étant donnée la forte corrélation entre les différentes sources primaires émanant de différentes institutions) ; ce qui évidemment remet en question l'indépendance des sources et ce d'autant plus fortement que celles-ci se diffusent. Soit et plus probablement, il existe un tronc commun de facteurs (par exemple l'image globale du pays en termes de qualité de la démocratie et de la gouvernance économique) qui conditionnent la perception de l'ensemble des experts.

Concernant les variables de contrôle, ni le sexe des experts, ni leur origine géographique ne semblent jouer sur leur perception. Ce second point conduit à écarter le grief courant selon lequel les experts du Nord ont tendance à adopter un regard plus critique sur les pays pauvres que leurs homologues du Sud. Il vient conforter les résultats similaires obtenus pour les indicateurs globaux qui comparent les classements fournis par les sources primaires en fonction du type d'institutions (nationale/internationale) et des types de répondants (locaux/étrangers). En revanche, une bonne connaissance des questions de gouvernance tend à réduire l'appréciation du taux de corruption réelle d'environ 6 points. Ce résultat est plutôt rassurant puisque en moyenne les experts surestiment massivement l'incidence de la corruption. L'appréciation des meilleurs spécialistes de gouvernance est donc plus proche de la réalité.

Paradoxalement, l'estimation des experts déclarant bien connaître le pays noté est, toutes choses égales d'ailleurs, 6 à 7 points supérieure à celle de leurs homologues. Cet effet, qui n'est pas nécessairement très robuste⁸, montre qu'une connaissance générale d'un pays ne conduit pas nécessairement à une bonne appréciation en matière de corruption. L'introduction d'un effet d'interaction (*spécialiste de gouvernance*spécialiste du pays*) montre qu'*in fine* l'estimation de l'incidence de la corruption de ceux qui se déclarent compétents dans les deux champs n'est pas significativement différente de celle produite par ceux qui n'ont pas de compétence spécifique. En fait, les deux effets en sens opposés se compensent : si une bonne compétence en matière de gouvernance permet de mieux apprécier le niveau réel de la corruption, les lieux communs véhiculés dans chaque pays sur la corruption « contaminent » la perception des experts à la hausse, y compris chez les spécialistes du sujet.

⁸ Une première exploitation des résultats de l'*enquête-miroir* portant sur les 250 premières réponses obtenues ne trouvait aucun effet significatif des connaisseurs du pays (Razafindrakoto et Roubaud, 2005b).

Tableau 7 : Les facteurs explicatifs de l'incidence de la corruption selon les experts

	Incidence de la corruption (d'après l'enquête miroir) <i>IC^{exp}</i>		Erreur des experts sur l'incidence de la corruption <i>IC^{exp} - IC^{réelle}</i>		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Incidence réelle de la corruption	0,15 (0,36)				
ICC02		-10,8*** (-3,36)	-10,3*** (-3,15)	-12,2*** (-3,64)	-12,1*** (-3,76)
<i>Caractéristiques des experts :</i>					
Homme	0,1 (0,04)	-0,3 (-0,12)	0,1 (0,02)	-0,2 (-0,06)	0,4 (0,15)
Expert originaire des pays du Nord	3,7 (1,35)	3,9 (1,44)	3,3 (1,20)	3,5 (1,23)	3,8 (1,34)
Déclare bien connaître le pays	6,2** (2,08)	6,9** (2,38)	6,1* (2,08)	5,4* (1,80)	5,3* (1,82)
Déclare bien connaître le sujet	-5,7* (-1,93)	-5,9** (-2,03)	-5,5* (-1,89)	-7,5** (-2,52)	-7,1** (-2,45)
<i>Biais idéologique :</i>					
Favorable à l'Etat simple arbitre				5,6** (2,01)	5,3* (1,96)
Trop de fonctionnaires dans le pays				7,3** (2,34)	6,4** (2,10)
<i>Erreur sur les valeurs de la population :</i>					
Verser un pot de vin est acceptable					0,2*** (3,88)
La corruption est un problème majeur					0,3*** (3,53)
Constante	48,4*** (8,04)	46,2*** (14,92)	34,0*** (10,88)	30,7*** (8,88)	29,7*** (7,59)
R²	0,03	0,05	0,05	0,09	0,18
R² ajusté	0,01	0,03	0,04	0,07	0,16
Nb observations	329	329	329	310	302

Sources : *Enquête-miroir* et base de données de Kaufmann, Kraay et Zoido-Lobaton, 2002.

L'ICC a été normalisé (pour varier entre 0 et 100 % comme les autres indicateurs) de manière à avoir des coefficients comparables. T de Student entre parenthèse. *** coefficient significatif au seuil de 1 %. ** coefficient significatif au seuil de 5 %. * significatif au seuil de 10 %.

Afin de mieux comprendre la façon dont les experts forment leur appréciation, les modèles précédents ont été étendus dans deux directions. D'une part, plutôt que d'estimer le niveau de la corruption, nous avons retenu comme variable dépendante l'erreur commise par les experts en soustrayant à leur appréciation personnelle le niveau réel de la corruption dans chaque pays. En effet, ce qui nous intéresse ici ce sont les facteurs qui influent sur leur erreur de jugement. D'autre part, nous avons enrichi le modèle en introduisant de nouvelles variables explicatives susceptibles de jouer sur leur perception. Deux groupes de variables ont été successivement ajoutées au modèle de base qui considèrent uniquement les caractéristiques socio-économiques précédentes : le premier porte sur les préférences idéologiques des experts, le second vise à cerner leur appréciation sur le système de valeurs de la population, qui peut être perçu comme plus ou moins accommodant vis-à-vis de la corruption. Le modèle testé est le suivant (Equations 3, 4 et 5) :

$$(IC_{ij}^{exp} - IC_{ij}^{réelle}) = \alpha + \beta ICC02_j + g_1 X1_{ij} + g_2 X2_{ij} + g_3 (X3_{ij} - X3_j) + \varepsilon_{ij} \quad (3) \quad (4) \quad (5)$$

avec $X1_j$, un vecteur de caractéristiques socio-économiques des experts
 $X2_j$, un vecteur d'orientations idéologiques des experts
 $(X3_{ij} - X3_j)$, un vecteur d'erreurs d'appréciation des experts sur les valeurs de la population
 ε une perturbation i.i.d.

Les résultats du modèle de base sur l'erreur d'appréciation (modèle 3) sont les mêmes que ceux portant sur le niveau. L'erreur des experts est négativement corrélée avec l'ICC02. Les experts surestiment d'autant plus l'incidence de la corruption que les pays sont plus mal notés par les bases de

données internationales. Le genre et l'origine géographique des experts n'ont pas d'influence sur l'erreur de perception du niveau de corruption. En revanche, celle-ci diminue significativement lorsque l'expert est un véritable spécialiste du sujet (-6 points) mais s'accroît s'il déclare bien connaître le pays considéré (+6 points). Bien qu'une bonne connaissance des questions de gouvernance permette de se rapprocher de la réalité, la vision reste très largement déformée. En moyenne, l'erreur des premiers atteint 38 points de pourcentage contre 42 points pour les seconds.

4.3.1. Biais idéologique

Le soupçon de biais idéologique constitue une des critiques adressées aux indicateurs globaux de gouvernance. Cette question apparaît d'autant plus légitime que la majorité des sources primaires reflète l'opinion d'experts travaillant pour des institutions qui pourraient chercher à favoriser certains gouvernements plutôt qu'autres en fonction de considérations idéologiques (orientation pro-marché, politiques distributives, positionnement politique sur la scène internationale, etc.), indépendamment des performances effectives en matière de gouvernance. Plus largement, la sur-représentation des institutions du Nord a conduit certains pays du Sud à remettre en question la crédibilité des indicateurs globaux vus comme un nouvel instrument de domination en portant à leur égard un regard unilatéralement et injustement critique (Galtung, 2005). L'absence de transparence dans la confection de nombre de sources primaires conforte cet *a priori*. Kaufmann, Kray et Mastruzzi (2004) ont cherché à mesurer l'existence d'un biais idéologique sur leur propre base de données et ont conclu qu'il était négligeable (Encadré 5).

Encadré 5 : Les tests de biais idéologiques sur les indicateurs KKZ sont-ils concluants ?

Conscients des critiques invoquant le biais idéologique des enquêtes-experts, Kaufmann, Kray et Mastruzzi (2004) ont cherché à en tester l'existence. Pour ce faire et pour chacun de leurs six indicateurs de gouvernance, les auteurs régressent l'écart de classement des pays obtenus par différentes institutions et une source supposée non biaisée (ici le *World Business Environment Survey*, WBES) sur une variable d'orientation politique (gauche versus droite) des différents pays (Beck *et alii*, 2001). Le résultat est plutôt négatif et les auteurs concluent à l'absence de biais idéologique. Seule l'*Heritage Foundation* semble systématiquement mieux noter les pays classés à droite. De plus, l'amplitude biais est plutôt modeste (amélioration de l'ordre de 7 à 10 % du classement des pays de « droite » par rapport à ceux jugés « centristes ») et le pouvoir explicatif des modèles très faible (R^2 ajusté < 0,007).

Bien que pertinent et rassurant pour les indicateurs globaux, ce test est loin d'exclure définitivement l'hypothèse d'un biais idéologique. D'abord, la lecture des résultats de Kaufmann *et alii* montrent le biais idéologique ne touche pas seulement l'*Heritage Foundation*. Il est même largement partagé dans le cas de l'indicateur de *Political Stability*, le coefficient étant significatif pour quatre des six sources primaires testées. Il va d'ailleurs toujours dans le même sens (en faveur des gouvernements conservateurs). La seule exception très symptomatique de biais en faveur des gouvernements de gauche (*Gouvernement Effectiveness*) provient du *State Capacity Project* élaboré par Columbia University. Cet exemple montre que le choix de l'enquête servant de référent est important. De ce point de vue, la sélection du *World Business Environment Survey* est très conservatrice. Supposer qu'elle ne comporte pas de biais idéologique, au motif qu'elle « reflète les vues d'un nombre important de répondants dans chaque pays » (Kaufmann *et alii*, 2004, p.273) est peu crédible. Dans tous les pays du monde les hommes d'affaires sont peu susceptibles d'adopter des positions radicales ou de « gauche » et sont en général plus conservateurs que leurs concitoyens. On ne sera pas surpris que les hommes d'affaires aient plutôt tendance à partager l'avis des experts.

Encadré 5 : Les tests de biais idéologiques sur les indicateurs KKZ sont-ils concluants ? (suite)

En fait, le principal défaut du test est qu'il ne nous dit pas grand-chose des pays qui nous intéressent ici, et plus largement des pays les plus pauvres. En effet, cette vision d'ensemble ne concerne qu'un nombre limité de pays du fait des contraintes d'échantillons. Ainsi, suivant les institutions, les estimations portent sur 15 à une cinquantaine de pays. Aucun des huit pays étudiés ici n'est concerné. Pour ces derniers, non seulement les indicateurs globaux ne reposent que sur des enquêtes-experts (donc la comparaison avec le *WBES* ne peut être menée) mais à peine quatre d'entre eux ont pu être classés en fonction de leur orientation politique en 2000 (Burkina Faso, Madagascar, Sénégal et Togo). On peut d'ailleurs questionner le sens même de la classification gauche-droite en Afrique, dans la mesure où la dimension gauche/droite ne structure en rien les positions politiques ni des gouvernements, ni des partis politiques locaux, ni de la population. Si l'on se réfère aux politiques menées, tous les pays mettaient en œuvre des programmes d'ajustement structurel et l'on serait bien en peine de distinguer des orientations de « gauche » ou de « droite ». Les facteurs qui ont conduit à classer un pays d'un côté ou de l'autre du spectre politique sont loin d'être toujours pertinents. A titre illustratif, de 1996 à 2000, Beck *et alii* (2001) classent Madagascar à gauche. Ce choix ne reflète en rien l'orientation du régime en place. Il ne fait que traduire la nature passée du président Didier Ratsiraka. Si ce dernier a effectivement été conduit au pouvoir au début des années 1970 suite à une révolution de type socialiste, cette orientation idéologique a été abandonnée au milieu des années 1980 au profit de politiques classiques de stabilisation et de libéralisation sous les auspices des institutions internationales. Après la transition démocratique (1991-1996), son retour à la tête de l'Etat dans le cadre d'élections raisonnablement transparentes ne marque pas un retour au « socialisme », au contraire, Madagascar étant même considéré comme faisant partie du peloton des *front runners* africains de l'ajustement par la Banque mondiale (Roubaud, 2000).

Nos données offrent une possibilité de vérifier directement l'existence d'un biais idéologique des experts pour les huit pays sous revue. Les questions posées dans l'*enquête-miroir* permettent de tester deux hypothèses : d'une part, l'évaluation de l'incidence de la corruption par les experts est-elle liée à leurs options idéologiques personnelles ? D'autre part, cette évaluation est-elle fonction de la façon dont ces derniers jugent l'orientation politique des pays sous revue ? Nous ne disposons pas d'informations sur le positionnement des experts en termes d'axe gauche/droite. Cette lacune est minime compte tenu du peu de pertinence qu'il revêt en Afrique (Razafindrakoto et Roubaud, 2005c). En revanche, nous sommes à même de qualifier leurs préférences quant aux politiques économiques à mettre en œuvre. Sur les deux points, les données mettent en évidence la présence d'un biais idéologique (modèle 4).

En premier lieu, les experts qui se déclarent en faveur du retrait de l'Etat et de la libéralisation (plutôt que pour une intervention majeure de l'Etat dans la sphère économique) sur-estiment significativement l'ampleur de la corruption d'environ 6 points de pourcentage. Les experts « conservateurs » (plutôt de droite) se trompent plus souvent et ont tendance à plus mal noter les pays sur le front de la corruption que les experts moins favorables au consensus de Washington. Ce résultat est robuste au type de variables considérées pour identifier leur adhésion au libéralisme économique (partisans des privatisations, de la participation financière des usagers dans les secteurs sociaux – santé, éducation, rétifs aux politiques de redistribution).

En second lieu, nous utilisons comme proxy du jugement des experts sur l'orientation politique des pays qu'ils notent leur appréciation sur le nombre de fonctionnaires. L'idée sous-jacente est que si les experts considèrent que le pays sous revue n'a pas mené des politiques rigoureuses de libéralisation, ils auront tendance à déclarer que les fonctionnaires sont trop nombreux (Lindauer et Nunberg, 1994 ; Lienert et Modi, 1997). De toutes les variables disponibles dans l'*enquête-miroir*, c'est celle qui permet le mieux de qualifier la perception de l'expert sur l'orientation politique du pays. Ici encore, le test est concluant. Les experts pour qui le nombre de fonctionnaires est trop élevé (donc jugeant implicitement le pays comme peu libéral) se trompent plus souvent et surestiment l'incidence de la corruption d'environ 7 points.

4.3.2. Préférences accommodantes : un modèle culturel erroné

Pour compléter l'analyse, le modèle permet de tester si la façon dont les experts perçoivent l'environnement culturel local joue sur leur estimation de la corruption. En effet, il est raisonnable de

penser que la corruption pourra se développer d'autant plus facilement que le système de valeurs en vigueur dans une société donnée la considère comme un phénomène socialement acceptable. A contrario, si les citoyens établissent clairement la distinction entre sphères publique et privée, si l'éthique de service public est valorisée, bref dans un contexte où la logique légale-bureaucratique, pour reprendre la terminologie de Max Weber, est largement acceptée, la corruption au quotidien aura du mal à s'enraciner. Un certain nombre d'études ont en effet conclu que la « culture » locale pouvait être une des causes de la corruption. La Porta *et alii* (1999) par exemple introduisent la religion dans leurs équations de corruption sur un échantillon de 114 pays. Ils trouvent que celle-ci est significativement plus élevée dans les pays où les catholiques et les musulmans sont plus nombreux⁹. Selon eux, ces religions (en contraste avec le protestantisme), génératrices de relations sociales plus hiérarchiques, et où la confiance et la coopération inter-personnelle est faible, constituent un terreau favorable aux pratiques corruptives.

En conséquence, plus les experts auront tendance à croire que la population se montre tolérante qu'elle ne l'est réellement vis-à-vis de la corruption et plus ils surestimeront le niveau de la corruption. Cette hypothèse est validée par le modèle. Pour la tester, deux variables supplémentaires ont été introduites dans l'équation (modèle 5). Chaque expert a été interrogé sur le pourcentage de la population qui, à son avis, considérerait que « recevoir un pot de vin dans l'exercice de ses fonctions » était un comportement acceptable. Comme la même question a été posée à la population, on peut calculer l'erreur de jugement des experts. La même procédure a été appliquée à la question « la corruption est un problème majeur ». Dans les deux cas, l'erreur d'appréciation des experts est corrélée positivement (coefficient significatif) avec leur erreur sur le niveau de la corruption. Si ce résultat ne permet pas de conclure sur le sens de la causalité (est-ce la tolérance au phénomène qui conduit à la corruption ou est-ce la généralisation de la corruption qui provoque un phénomène d'accoutumance), il montre que les experts ne formulent pas leur appréciation au hasard, mais se basent sur un modèle implicite, sur un système d'interprétation cohérent, même si celui-ci est erroné.

En effet, la confrontation de l'enquête auprès de la population et de l'*enquête-miroir* met en lumière une vision très différente de la façon dont ces deux groupes perçoivent respectivement les mécanismes conduisant à la corruption. Ainsi, en moyenne à peine 5 % des citoyens considèrent que recevoir un pot-de-vin dans l'exercice de ses fonctions est un comportement acceptable. D'après les experts, ils seraient 32 % à avoir émis un tel jugement. Si cette sur-estimation est plus ou moins prononcée, elle est systématique et prévaut dans tous les pays. A partir des résultats précédents on peut tenter de proposer quelques éléments d'interprétation pour expliquer ce hiatus.

Pour les experts, la corruption au quotidien en Afrique est d'autant plus prégnante qu'il s'agit d'un phénomène socialement accepté. Ils rejoignent une ligne d'interprétation basée sur des postulats culturalistes de la façon dont l'Afrique « fonctionne ». 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 » (Chabal et Daloz, 1999) à faire de la corruption une pratique sociale naturelle acceptée de tous. Descendants modernes des chefferies traditionnelles, les fonctionnaires seraient légitimement habilités à recevoir des « cadeaux » de la part des administrés, qui marqueraient ainsi leur allégeance à ces nouveaux détenteurs du pouvoir. L'impunité dont ils bénéficient serait largement consentie par la population, qui participerait de ce fait par collusion à l'entretien de ces pratiques. Même lorsqu'ils se démarquent de cette version commune, les travaux anthropologiques tracent finalement une frontière assez floue avec l'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), Olivier de Sardan (1999) conforte l'idée d'une forme de collusion à tous les échelons de l'échelle sociale. Ce qui n'empêche pas de souligner à quel point les rapports entre l'administration et les usagers sont marqués par la méfiance, l'incertitude et l'humiliation (Blundo et Olivier de Sardan, 2001).

⁹ Pour d'autres études allant dans le même sens, voir Treisman (2000), Lipset et Lenz (2000), Gerring et Thacker (2005).

Les citoyens ordinaires rapportent en revanche une toute autre vision des choses. Pour la quasi-totalité d'entre eux, les pratiques corruptrices constituent bien des comportements délictueux et socialement réprouvés. Leur soumission au phénomène aurait moins à voir avec une quelconque acceptation tacite qu'avec leur manque de ressources pour y résister et le dénoncer. Ce dénuement face aux logiques prédatrices de l'Etat et à l'oppression de ses agents au quotidien est directement lié à la faiblesse structurelle des contre-pouvoirs et de la société civile susceptibles d'imposer à l'Etat de rendre des comptes (*accountability*). La corruption n'est en fait qu'une manifestation parmi d'autres des mauvais traitements endurés par la population de la part de leur administration (absentéisme des fonctionnaires, mépris généralisé des usagers, etc. ; Blundo et Olivier de Sardan, 2001).

Tableau 8 : Tolérance vis-à-vis de la corruption selon la population et les experts

En pourcentage	Bénin	Burkina Faso	Côte d'Ivoire	Mada-gascar	Mali	Niger	Sénégal	Togo	Moyenne pondérée
Considère pot de vin acceptable									
Enquête auprès population	4,2	7,7	5,1	11,1	4,0	3,2	2,4	3,9	4,5
<i>Enquête-miroir</i> (estimation des experts)	32,9	27,1	28,8	33,5	33,8	36,6	34,5	29,2	31,9
Corruption = problème majeur									
Enquête auprès population	94,2	87,8	91,0	96,9	88,4	91,6	87,9	82,2	90,3
<i>Enquête miroir</i> (estimation des experts)	83,6	68,4	70,5	74,4	63,9	61,8	69,4	81,5	71,2
<i>Enquête miroir</i> (opinion des experts)	96,7	67,7	90,3	84,1	82,0	71,4	82,5	95,7	84,7

Sources : *Enquêtes 1-2-3* et *Enquête-miroir* (346 observations), nos propres calculs.

La surestimation massive de l'incidence de la corruption par les experts, et plus largement leur vision beaucoup plus négative de la façon dont fonctionnent les économies africaines pourraient accréditer l'idée que la focalisation récente des politiques de développement sur les questions de gouvernance interne est en fait une problématique importée, imposée de l'extérieur par les bailleurs de fonds. Cependant, cette hypothèse est clairement infirmée par les résultats des enquêtes (Encadré 6). La condamnation catégorique de la corruption par la population s'accompagne de l'affirmation, partagée par l'immense majorité, que la corruption est un problème majeur pour leur pays (plus de 90 % y souscrivent). Parallèlement, sur longue période, la mauvaise gouvernance des dirigeants constitue de très loin le facteur de sous-développement le plus massivement dénoncé par la population, loin devant des causes externes comme l'histoire coloniale ou l'ingérence des entreprises étrangères et des bailleurs de fonds (Razafindrakoto et Roubaud, 2005c).

Encadré 6 : L'importance de la gouvernance dans les causes du sous-développement selon la population

La mauvaise gouvernance constitue-t-elle une problématique importée ? Cette interrogation s'inscrit dans un débat plus large sur les causes du sous-développement. Celui-ci a connu un regain d'intérêt, aussi bien dans la sphère académique que sur la scène politique internationale, au cours des dernières années. La montée en puissance des questions de gouvernance, notamment de la corruption, dans la faillite des politiques publiques conduit implicitement à réévaluer le rôle des facteurs internes et tout particulièrement celui des élites au pouvoir. Il serait à l'origine de la remise en question de la légitimité de l'aide internationale « fatigue de l'aide » par une partie des contribuables du Nord. A contrario, l'échec des politiques d'ajustement structurel, largement imposées par les institutions financières internationales, et la perte de contrôle des économies nationales engendrée par la mondialisation conduisent à mettre en avant les facteurs externes et à justifier une demande d'aide accrue. Nombre de gouvernements du Sud ont usé de ces arguments pour expliquer les piètres performances obtenues sous leur mandature. Les travaux récents sur les sources de la croissance en introduisant de nouvelles dimensions comme la géographie (enclavement, disponibilité en ressources naturelles) et l'histoire (type de colonisation et origine du droit), qui pèsent sur la trajectoire des pays à travers la culture et les institutions, ont évidemment des implications directes sur les représentations plus ou moins partagées des causes du sous-développement au Nord comme au Sud.

Pour tester cette hypothèse, les citoyens de la région ont été interrogés sur ce qu'ils considèrent être les principales entraves au développement de leur pays. A ce jour, le point de vue des populations africaines, pourtant premières concernées par la question reste largement méconnu. Le résultat est édifiant. Non seulement elles considèrent la corruption comme un problème majeur (plus de 90 % partagent cet avis), mais la mauvaise gouvernance est même perçue comme le premier facteur de sous-développement sur longue période. Des cinq options proposées, « *la mauvaise gestion des dirigeants du pays* » est de très loin la plus citée. En moyenne, sept adultes sur dix considèrent qu'il s'agit d'un frein « *très important* » au développement. Si on y ajoute ceux qui répondent « *plutôt important* », ce sont au total près de 90 % de la population qui dénoncent la mauvaise gouvernance comme le premier facteur de sous-développement de leur propre pays. Il arrive très loin devant « *la mentalité et les comportements de la population* » (47 %) et « *la faiblesse des ressources naturelles du pays* » (46 %). Quant aux facteurs externes, sans en nier l'importance, la population ne leur accorde qu'un poids secondaire : 31 % incriminent « *les interventions étrangères (bailleurs de fonds, firmes multinationales)* » et un quart « *le poids du passé (histoire coloniale, etc.)* ».

La mauvaise gouvernance : principale entrave au développement (%)

Juge « très important » les facteurs suivant dans la sous-développement du pays :	Bénin	Burkina Faso	Côte d'Ivoire	Mada-gascar	Mali	Niger	Sénégal	Togo	Total
<i>Enquête auprès population</i>									
La mauvaise gestion des dirigeants du pays	72,2	64,4	80,0	81,9	60,1	64,7	50,3	86,8	70,0
La mentalité/comportement des populations	43,8	31,7	55,6	46,1	43,3	47,3	59,4	45,5	46,6
La faiblesse des ressources naturelles	36,8	53,6	50,0	21,2	46,2	49,6	59,7	35,7	44,1
Les interventions étrangères (bailleurs, firmes)	32,0	28,3	24,7	24,6	33,0	26,9	43,7	33,7	30,9
Le poids du passé (histoire coloniale, etc.)	22,7	25,4	24,2	16,9	26,5	25,1	35,2	24,9	25,1
<i>Juge « très important » ou « important » la mauvaise gestion des dirigeants :</i>									
<i>Enquête auprès population</i>									
	95,1	84,1	93,0	96,0	83,7	84,6	76,8	93,2	87,4
<i>Enquête miroir (estimation des experts)</i>	83,1	69,6	75,1	75,6	67,0	72,9	74,3	81,5	74,3

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

Au-delà du jugement que l'on peut porter sur l'appréciation du poids relatif des différents facteurs par la population, ce résultat a deux conséquences importantes pour les politiques de développement. D'une part, en termes d'économie politique, les stratégies d'amélioration de la gouvernance et de réduction de la corruption devraient pouvoir s'appuyer sur de larges coalitions populaires et favoriser l'appropriation des réformes au niveau national. Il disqualifie l'argument selon lequel ces orientations seraient mises en avant par les institutions internationales et les pays du Nord pour masquer leur propre responsabilité dans la situation actuelle. D'autre part, le message implicite véhiculé par la population est source d'espoir. Si les dirigeants indéliques peuvent être remerciés, d'autant plus légitimement que la démocratie s'enracine, le changement relève du domaine de l'action humaine et de la politique : le sous-développement n'est pas une fatalité !

On note qu'une fois de plus, les experts sous-estiment l'importance donnée à la gouvernance par la population.

4.4. Une approche plus globale du mode de structuration des opinions des experts sur la gouvernance

Plus généralement, dans cette dernière étape de l'analyse, nous proposons d'élargir les perspectives en étudiant le point de vue des experts sur différentes dimensions de la gouvernance qui ne portent pas uniquement sur la corruption. Les techniques d'analyse des données permettent d'apporter un éclairage sur le mode de structuration globale des opinions des experts. On cherchera ainsi à visualiser la représentation dans l'espace des appréciations à la fois des experts et celles de la population. Deux types d'approches ont été adoptés correspondant à deux interrogations particulières :

- Comment se situent les experts relativement à la population si on se réfère aux opinions sur le fonctionnement des institutions et plus largement sur les problèmes de gouvernance et de démocratie ?
- Les écarts constatés entre d'une part les perceptions des experts et, d'autre part, les appréciations ou expériences de la population sur différentes variables (fonctionnement des institutions, sur les systèmes de valeurs de la société, etc.) sont-ils corrélés entre eux ? En d'autres termes, les experts qui se trompent largement sur l'appréciation du niveau de la corruption sont-ils aussi ceux qui ont une vision totalement erronée des systèmes de valeurs dans les sociétés étudiées ?

Concernant la première question, l'approche consiste à regrouper dans une seule base de données à la fois les populations étudiées et les experts. En recourant à l'analyse en composantes multiples (ACM), nous avons cherché à positionner les différentes modalités sur la perception et les appréciations des individus (la population et les experts). Les variables principales retenues portent notamment sur l'évaluation du fonctionnement de la démocratie, de son évolution ainsi que du respect de ses principes fondamentaux (liberté d'expression, élections libres, etc.), sur le jugement de l'efficacité de l'administration, sur les principales entraves au développement. Les caractéristiques socio-démographiques des individus (niveau d'éducation, sexe, pays d'appartenance, etc.), ainsi que le groupe auxquels ils appartiennent (population des pays étudiés ou experts) sont utilisées comme variables supplémentaires.

Sur le premier plan factoriel (formé par les deux premiers axes), qui explique le mieux l'espace des prises de position, et donc qui discrimine le mieux la population (Graphique 1), le premier axe oppose les visions extrêmes : ceux qui estiment que la démocratie et l'administration fonctionnent très bien, que les droits de l'homme sont bien respectés d'une part -à gauche du graphique- d'une part, à ceux qui jugent que tout fonctionne très mal et que les droits de l'homme ainsi que les principes démocratiques ne sont pas du tout respectés, d'autre part. Le second axe distingue le groupe des individus « plutôt négatifs » (en bas) de celui de ceux qui expriment des jugements « plutôt positifs » malgré une certaine insatisfaction. Lorsqu'on s'intéresse au positionnement des experts (quel que soit leur niveau de compétence), ils se situent parmi ceux qui sont « plutôt négatifs », tandis que l'ensemble de la population (quel que soit son niveau d'éducation) se situe plutôt du côté de ceux qui sont « plutôt positifs ».

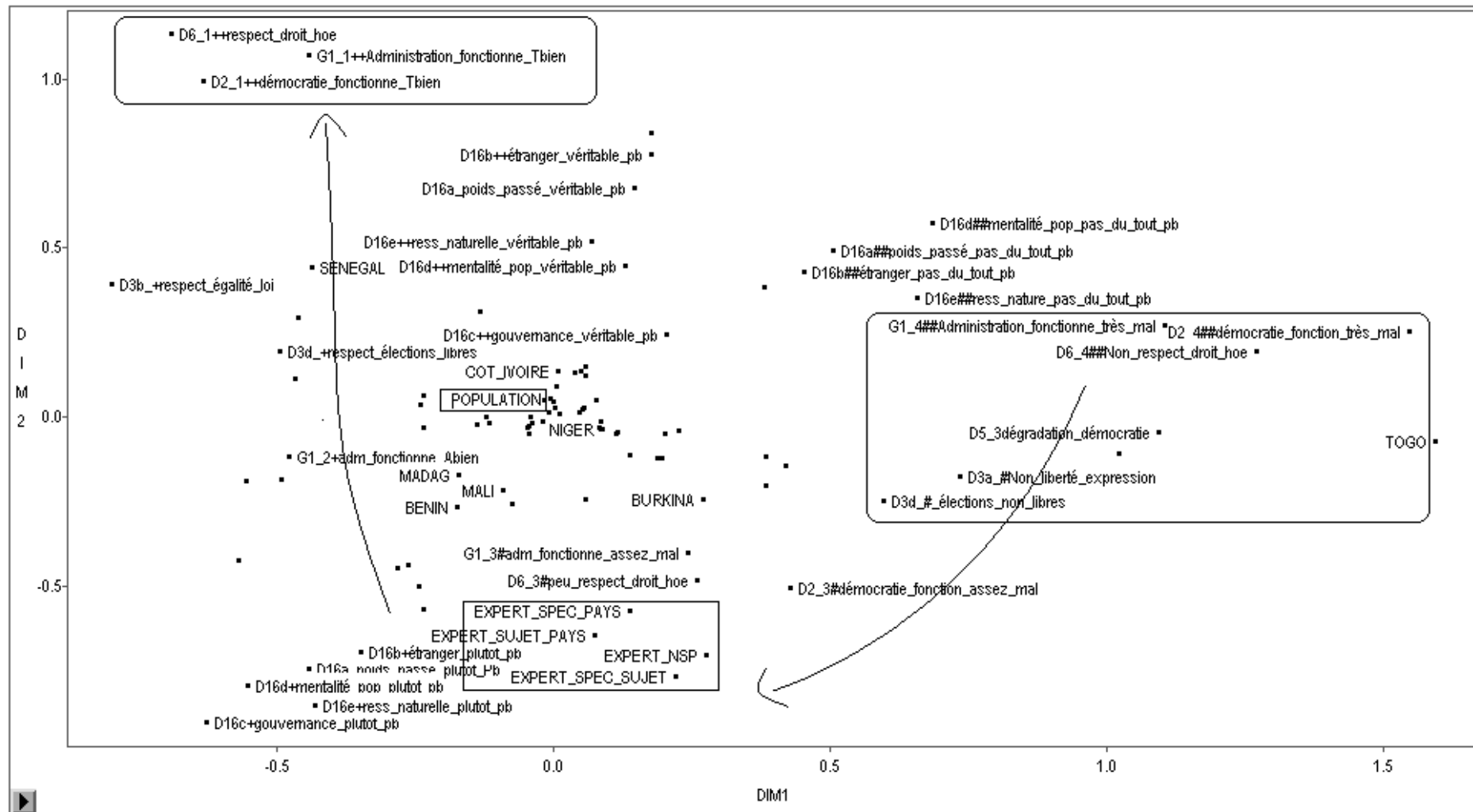
Ces résultats pourraient ne traduire qu'un effet d'agrégation : ils reflèteraient les différences de points de vue entre ceux qui s'expriment sur le cas des pays qui ont d'importants problèmes de gouvernance (comme le Togo) et ceux qui donnent leurs opinions sur les pays moins problématiques (tel le Sénégal). Toutefois, cette interprétation ne tient pas dans la mesure où on retrouve la même configuration dans chaque pays pris individuellement (voir le Graphique 2 donnant l'exemple de la Côte d'Ivoire – n'ont été retenu dans ce cas que les opinions de la population du pays étudié et celles des experts ayant donné leurs points de vue sur ce pays). *In fine*, les résultats qui portent ici sur plusieurs indicateurs de gouvernance viennent confirmer que les experts ont des opinions beaucoup plus négatives de la situation que celles exprimées par les populations concernées dans les huit pays étudiés.

Dans un second temps, l'objectif est d'explorer dans quelle mesure les erreurs d'appréciation des experts concernant les jugements ou expériences de la population pour différentes variables (fonctionnement des institutions, sur les valeurs de la société, etc.) sont indépendantes ou corrélées

entre elles. Il s'agit en fait d'évaluer l'étendue du champ (des variables) éventuellement concerné par les modèles erronés qui conduisent les experts à avoir une vision déformée des problèmes dans les pays étudiés. En recourant aussi à l'analyse en composantes multiples (ACM), mais en se centrant cette fois-ci sur les données concernant les experts, nous avons cherché à représenter le positionnement des différents types d'erreurs d'appréciation suivant leur ampleur (Graphique 3). Le premier axe oppose clairement ceux qui se trompent de façon importante sur l'ensemble des systèmes de valeurs des sociétés étudiées -à gauche en haut-, et ceux dont les perceptions correspondent assez bien à la réalité (l'ampleur des erreurs est très limitée : à droite du graphique).

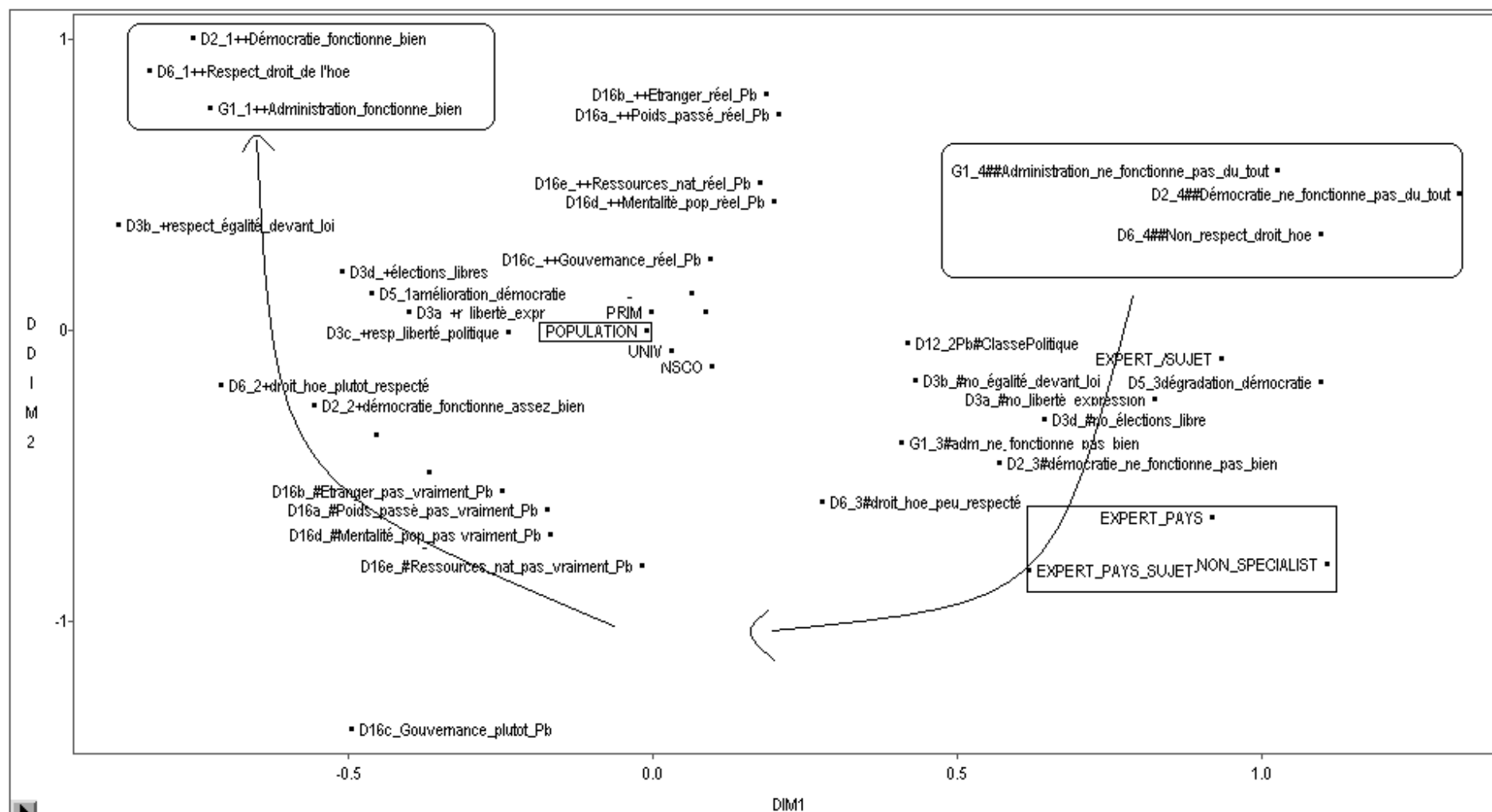
Ainsi, ceux qui surestiment le pourcentage de la population considérant acceptables les pots de vin ou le fait de ne pas payer les impôts sont aussi ceux qui sous-estiment l'importance du travail ou de la politique dans la vie des citoyens ou encore minimisent leur fierté d'appartenir à leurs pays. Ce sont aussi ceux qui surestiment le niveau de la corruption et les dysfonctionnements de l'administration. La majorité des experts tendent plutôt à se situer dans ce groupe. Ils expriment une vision erronée, suivant un modèle préconçu exagérant le laxisme et les points négatifs en termes de valeurs et de principes dans les pays étudiés. Ces résultats confortent nos analyses précédentes et conduisent à s'interroger sur la validité des opinions exprimées par les experts. Si les perceptions des experts sont cohérentes et corrélées entre elles, elles sont l'expression de schémas communs bâtis sur des préjugés.

Graphique 1 : Espace des appréciations de la population et des experts sur le fonctionnement des institutions



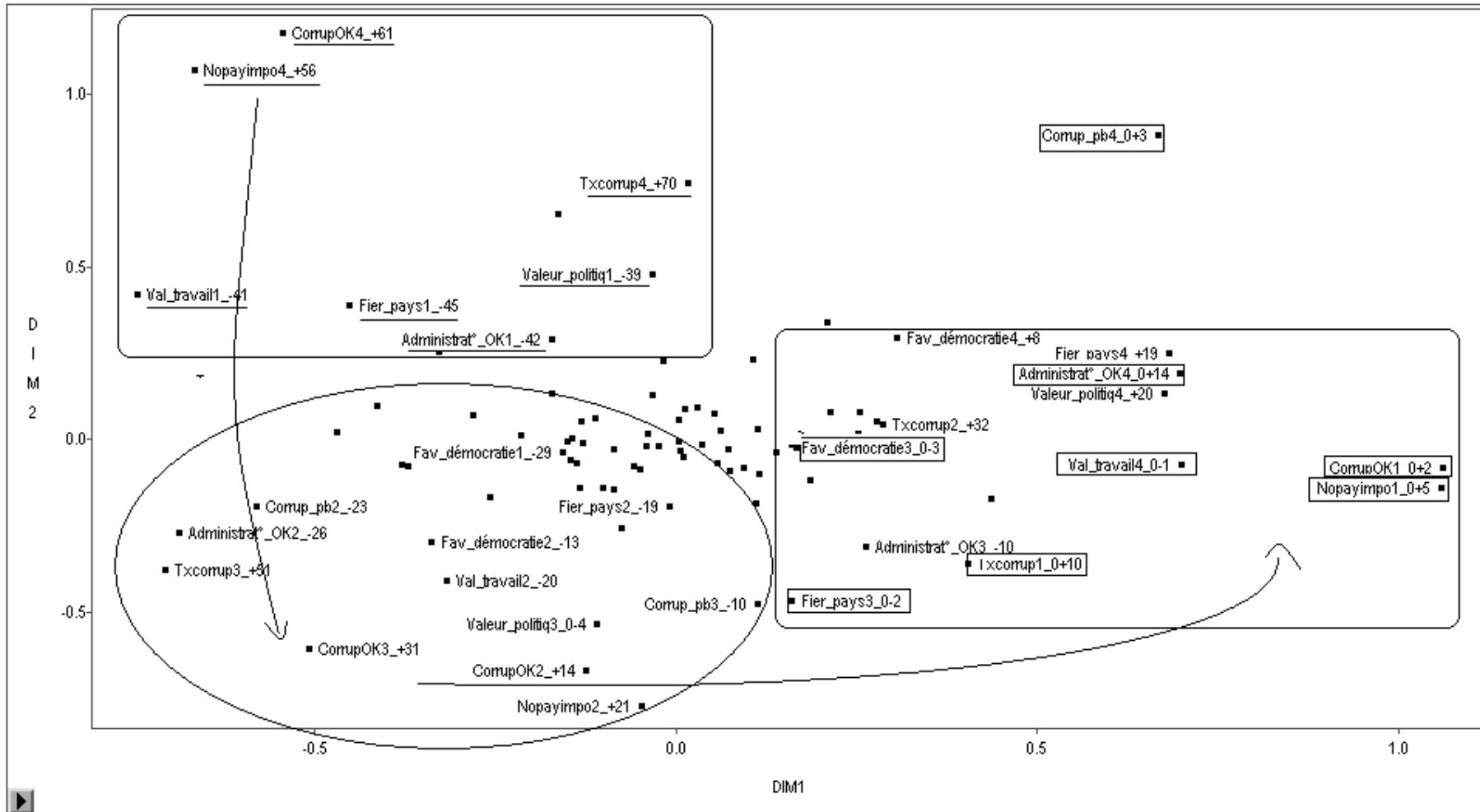
Sources : *Enquêtes 1-2-3*, modules Gouvernance et Démocratie, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, et *Enquête-miroir*, nos propres calculs. Seules les variables dont les projections sur le plan factoriel sont de bonne qualité (contribution à l'inertie et carré du cosinus relativement significatifs) ont été représentées.

Graphique 2 : Espace des appréciations de la population et des experts sur le fonctionnement des institutions
Le cas de la Côte d'Ivoire



Sources : *Enquêtes 1-2-3*, modules Gouvernance et Démocratie, 2001/2003, Instituts Nationaux de la Statistique, AFRISTAT, DIAL, et Enquête-miroir, nos propres calculs. Seules les variables dont les projections sur le plan factoriel sont de bonne qualité (contribution à l'inertie et carré du cosinus relativement significatifs) ont été représentées.

Graphique 3 : Espace des erreurs d'appréciations des experts sur la gouvernance et les systèmes de valeurs



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

Mode de lecture : Les chiffres précédés d'un signe qui suivent le nom des variables donnent l'ampleur moyenne des erreurs. Exemple : Nopayimpo4_+56 correspond à la modalité 4 (maximum : erreur moyenne de l'ordre de +56 pts) sur la valeur (pourcentage) estimée par l'expert pour la question « pourcentage de la population considérant acceptable le fait de ne pas payer ses impôts ».

5. CONCLUSION

Partant d'un dispositif *ad hoc* couplant enquêtes auprès de la population et auprès d'experts (*enquête-miroir*) dans huit pays d'Afrique sub-saharienne, cette étude montre que ces derniers n'ont pas une bonne appréciation du niveau réel de la petite corruption bureaucratique. Non seulement, ils en surestiment systématiquement l'incidence, mais le classement des pays induits par leurs perceptions n'est pas corrélé avec la réalité, telle que mesurée par les enquêtes-ménages. En revanche, le jugement des experts de l'*enquête-miroir* est étroitement associé aux indicateurs globaux de perception de la corruption, issus des principales bases de données internationales en la matière, sans que l'on soit en mesure de dire si ce lien provient d'une connaissance directe des classements internationaux, ou d'une matrice commune de valeurs ou d'informations partagée par l'ensemble des experts. Les estimations économétriques montrent que l'erreur d'appréciation des experts est d'autant plus forte que les pays sont mal notés dans les bases internationales. De plus, nous mettons en évidence l'existence de biais idéologiques : les experts les plus favorables aux principes du libéralisme économique ou qui jugent que les pays n'en n'ont pas suffisamment adopté les préceptes se trompent plus souvent ont tendance à sanctionner injustement les pays qui ne suivent pas leurs propres orientations en matière de politique économique, en leur imputant des niveaux de corruption plus élevés. Enfin, il apparaît que les experts s'appuient sur un modèle culturel implicite, cohérent mais erroné, sur la façon dont « l'Afrique fonctionne » pour former leur jugement. Ils ont tendance à surestimer massivement le niveau de tolérance aux pratiques corruptives de la part de la population ainsi qu'à sous-estimer l'importance qu'elle accorde aux questions de « bonne gouvernance ».

Si ces résultats remettent en question la compétence des experts, ils ne sont cependant pas de nature à invalider la pertinence des indicateurs globaux de corruption. D'abord parce que notre étude ne porte que sur un nombre limité de cas, et rien ne garantit que ces résultats soient corroborés sur un échantillon plus large de pays. Ensuite parce que le concept de corruption sous-tendu dans les indicateurs globaux dépasse celui de la seule petite corruption bureaucratique abordée ici. Ils conduisent néanmoins à un certain nombre de recommandations et de pistes de réflexions. En premier lieu, il est probable que les indicateurs globaux sont d'autant plus fragiles que les pays sont pauvres et les informations les concernant plus lacunaires. Ce point est d'autant plus problématique que ces pays sont également ceux qui ont le plus besoin pour leur développement d'apports en capitaux (aide publique, investissements étrangers), que de mauvaises notations auront tendance à réduire. En second lieu, quels que soient les efforts louables pour améliorer la qualité des indicateurs globaux, et nous avons montré ici que cette question avait été prise au sérieux par les concepteurs de ces indicateurs, il n'en reste pas moins que ces derniers ne reflètent que des perceptions. Or le lien entre perceptions d'un phénomène et sa réalisation objective est loin d'être établi ; en particulier le présupposé explicite ou implicite que les premières constituent une bonne proxy de la seconde reste à ce jour un postulat qui demande à être validé empiriquement. Notre protocole tend, sur un cas particulier, à invalider cette hypothèse en mettant en lumière le hiatus existant entre ces deux dimensions. Le risque, largement avéré en pratique, est de confondre les deux aspects. Malgré les mises en garde systématiques sur ce point des producteurs d'indicateurs globaux, le pas sémantique n'en est pas moins tout aussi systématiquement franchi, et pas seulement par le grand public, comme le montre l'exemple du MCA. De ce point de vue, le choix adopté par Transparency International de mettre « carte sur table » en intitulant son indicateur « *Indice de perception de la corruption* » nous semble déontologiquement le plus satisfaisant. Il devrait être appliqué à l'ensemble des indicateurs globaux basés sur des perceptions (pas seulement d'ailleurs dans le domaine de la corruption) afin d'en limiter l'utilisation abusive.

Il n'est pas question ici de défendre une quelconque « supériorité » des indicateurs objectifs sur les indicateurs subjectifs. Les deux ont leur raison d'être, mais reflètent des concepts différents, non réductibles l'un à l'autre. Les nombreuses études économétriques utilisant les indicateurs globaux ont montré que les perceptions en matière de corruption avaient un impact significatif sur un large spectre de phénomènes réels. Cela serait probablement également le cas d'indicateurs objectifs, comme le montrent à un niveau plus micro les travaux basés sur des enquêtes mesurant les expériences vécues de

corruption par les entreprises ou les ménages, même si les effets ne seraient pas nécessairement identiques ou du même ordre de grandeur. Plus généralement, nos résultats plaident en faveur d'un usage plus précautionneux et raisonné des indicateurs globaux de gouvernance, aussi bien dans le champ académique que politique (allocation de l'aide, etc.).

Les recherches à venir devraient se déployer dans ces deux directions. Du côté des indicateurs subjectifs, une attention plus importante devrait être accordée à la diversité des points de vue suivant l'origine de ceux qui jugent. En particulier, la perception des pauvres et des groupes discriminés sur l'état et les défaillances de la gouvernance peut être très différente de celle formulée par les catégories d'agents les plus influentes (experts, hommes d'affaires, etc.), qui dominent les bases de données internationales. Une telle attention prend tout son sens dans le cadre actuel des stratégies de lutte contre la pauvreté. Du côté des indicateurs objectifs, des efforts supplémentaires devraient être consentis pour les développer, afin d'éviter les effets néfastes de positions de monopole de fait des indicateurs de perceptions. La confrontation des deux types d'indicateurs devrait être plus systématiquement entreprise.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Amprou J., Chauvet L. (2005), « Efficacité et allocation de l'aide, revue des débats », Agence Française de développement, *Notes et Documents* No.6, Novembre.
- Arndt C., Oman C. (2006), *Uses and Abuses of Governance Indicators*, Centre de développement de l'OCDE, Paris.
- Aron J. (2000), « Growth and Institutions: A Review of the Evidence », *The World Bank Research Observer*, Vol.15, No.1, February, pp.99-135.
- Banque mondiale (1998), *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*, Oxford University Press, Londres/New-York.
- Bardhan P. (2006), « The Economist's Approach to the Problem of Corruption », *World Development* Vol. 34, No.2, pp. 341-348.
- Beck T., Clarke G., Groff A., Keefer P., Walsh P. (2001), « New Tools in Comparative Political Economy: The Database of Political Institutions », *The World Bank Economic Review*, Vol. 15, No.1, pp. 165-176.
- Berthélémy J.-C., Tichit A. (2004), « Bilateral Donors' Aid Allocation Decisions – A Three-Dimensional Panel Analysis », *International Review of Economics and Finance*, 13(3).
- Blundo G., Olivier de Sardan J.-P., eds. (2001), *La corruption au quotidien*, Politique africaine, No.83, dossier thématique. pp. 5-114.
- Burnside C., Dollar D. (2000), « Aid, Policies and Growth », *American Economic Review*, 90(4), pp. 847-868.
- Burnside C., Dollar D. (2004), « Aid, Policies and Growth: Revisiting the Evidence », *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 3251, World Bank, Washington D.C.
- Chabal P., Daloz J.-P. (1999), *L'Afrique est partie ! Du désordre comme instrument politique*, Economica, Paris.
- CICID (2004), Comité Interministériel pour la Coopération Internationale et le développement du 20 juillet 2004 : Relevé de conclusions, miméo, Paris.
- Collier P., Dollar D. (2002), « Aid Allocation and Poverty Reduction », *European Economic Review*, 46(8).
- Di Tella R., Schardgrotsky E. (2003), « The role of wages and auditing during a crackdown on corruption in the city of Buenos Aires », *The Journal of Law and Economics*, 46(1), pp. 269-292.
- Dollar D., Levine V. (2004), « The Increasing Selectivity of Foreign Aid, 1984-2002 », *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 3299, May.
- Dreher A., Herzfeld T. (2005), « *The Economic Costs of Corruption: A Survey and New Evidence* ».
- Dyer N., Beynon J., Butler M., De S., Landymore P., Porter C., Richard S., Smart M., Speight M., Turner R. (2003), « Strategic Review of Resource Allocation Priorities », Department for International Development, Discussion Paper, Londres, Janvier.

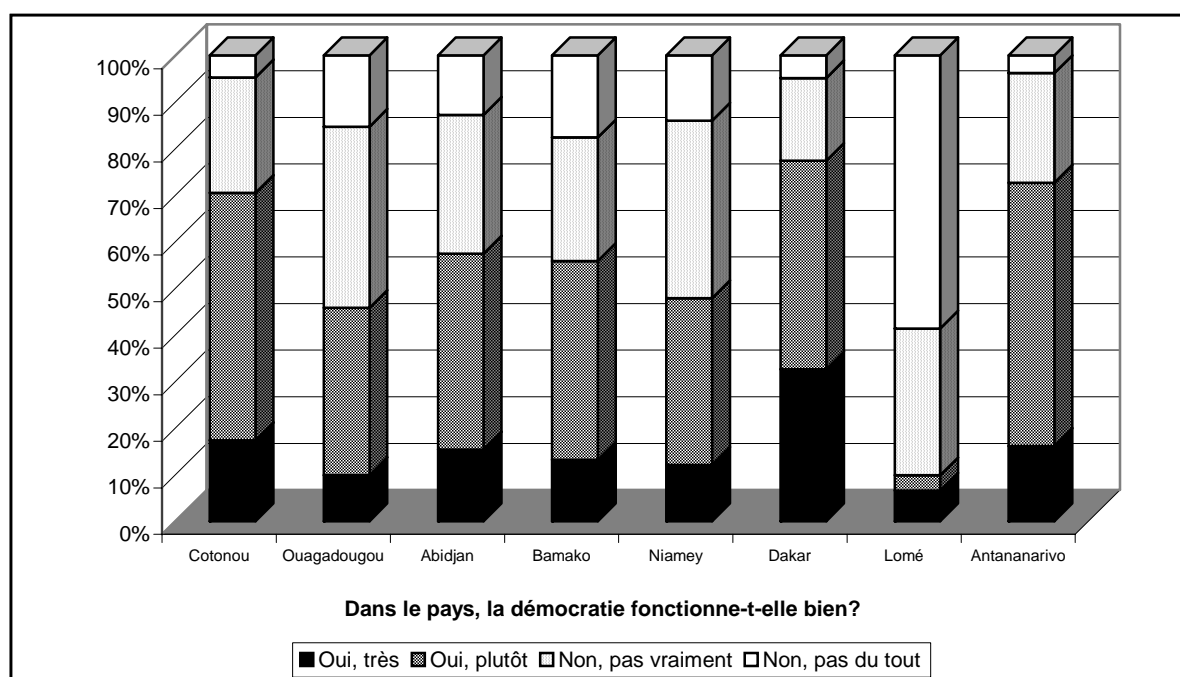
- Galtung F. (2005), « Measuring the Immeasurable: Boundaries and Functions of (Macro) Corruption Indices », in Galtung F., Sampford C. (eds.), *Measuring corruption*, Ashgate Publishers, Grande-Bretagne (à paraître).
- Gerring J., Thacker S. (2005), « Do Neoliberal Policies Deter Political Corruption? », *International Organization*, n°59, pp. 233-254.
- Herrera J., Razafindrakoto M., Roubaud F. (2006), « Governance, Democracy and Poverty Reduction: Lessons drawn from household surveys in sub-Saharan Africa and Latin America », *International Statistical Review* (à paraître).
- Herrera J., Roubaud F. (2006), « Gouvernance, démocratie et pauvreté dans les pays andins : Bolivie, Equateur, Pérou », miméo, DIAL, Paris.
- Kanbur R. (2005), « Réformer la formule: une modeste proposition pour inclure des critères de résultats dans les procédures d'allocation de l'aide de l'IDA », *Revue d'économie du développement*, No.2-3, Septembre, pp. 79-108.
- Kaufmann D., Kraay A. (2002), « *Governance Indicators, Aid Allocation, and the Millenium Challenge Account* », www.worldbank.org/wbi/governance/mca.htm.
- Kaufmann D., Kraay A. (2004), « Governance Matters III: new indicators for 1996-2002 and methodological challenges », *Global Corruption Report 2004*, Transparency International, Berlin, pp. 302-306.
- Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. (2005), *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996–2004*, The World Bank, May.
- Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. (2006), « Governance Matters V: Governance Indicators for 1996–2005 », World Bank Policy Research Working Paper, No. 4012, September.
- Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. (2006), « Measuring Governance Using Perceptions Data », in Rose-Ackerman S., Henry S.R. (ed.), *International Handbook on the Economics of Corruption*, Chapter 2, Edward Elgar (à paraître).
- Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. (2004), « Governance Matters III: Governance Indicators for 1996, 1998, 2000, and 2002 », *The World Bank Economic Review*, Vol. 18, No.2, pp. 253-287.
- Kaufmann D., Kray A., Zoido-Lobaton (1999), « Aggregating Governance Indicators », World Bank Policy Research Working Paper, No. 2195, The World Bank, October.
- Kunicova J., Rose-Ackerman (2005), « Electoral Rules and Constitutional Structures as Constraints on Corruption », *British Journal of Political Science*, (à paraître).
- Lambsdorff J. (2005), « The Methodology of the 2005 Perception Corruption Index », Transparency International and University of Passau, September.
- Lambsdorff J. (2006), « Causes and consequences of corruption: What do we know from a Cross-section of countries? », in Rose-Ackerman S., Henry S.R. (ed.), *International Handbook on the Economics of Corruption*, Chapter 1, Edward Elgar (à paraître).
- La Porta R., Lopez-De-Silanes, Shleifer A., Vishny R.W. (1999), « The Quality of Government », *The Journal of Law, Economics and Organization*, 15(1), pp.222-279.
- Lipset S., Lenz G.S. (2000), « Corruption, Culture, and Markets », in Harrison L.E., Huntington S.P. (eds.), *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*, Basic Books, New-York.

- Lienert I., Modi J. (1997), « A Decade of Civil Service Reform in Sub-Saharan Africa », Fonds Monétaire International, WP/97/79, Washington D.C.
- Lindauer D., Nunberg B. eds (1994), *Rehabilitating Government. Pay and Employment Reform in Africa*, World Bank, Washington D.C.
- Mauro P. (1995), « Corruption and Growth », *Quarterly Journal of Economics*, 60(3), pp. 681-712.
- Mauro P. (1997), « The effect of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure: A Cross-Country Analysis », in Institute for International Economics, *Corruption and the Global Economy*, Washington D.C., pp. 83-107.
- Olivier de Sardan J.-P. (1999), « L'économie morale de la corruption en Afrique », *Politique africaine*, No.63, Octobre, pp. 97-116.
- Radelet S. (2003), « Le Millenium Challenge Account peut-il transformer la politique d'aide américaine », *Revue d'Economie du Développement*, n°4, décembre, pp. 99-123.
- Radelet S. (2004), « Governance, corruption and the Millenium Challenge Account », *Global Corruption Report 2004*, Transparency International, Berlin, pp. 135-142.
- Razafindrakoto M., Roubaud F. (2005a), « Gouvernance, Démocratie et Lutte contre la Pauvreté : Enseignements tirés des enquêtes 1-2-3 en Afrique francophone », *Statéco* 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. (2005c), « Gouvernance, démocratie et lutte contre la pauvreté en Afrique : le point de vue de la population dans huit métropoles », Document de travail DIAL, DT-2005-18, Paris.
- Razafindrakoto M., Roubaud F. (2003), « Salaire et corruption: le cas de Madagascar », *Rapport Mondial sur la Corruption 2003*, Transparency International, Karthala, Paris, pp. 381-383.
- 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.
- Reinikka R., Svenson J. (2006), « Using Micro-Surveys to measure and Explain Corruption », *World Development*, Vol. 34, No.2, pp. 359-370.
- Roubaud F., (ed.) (2002), « Madagascar après la tourmente : regards sur dix ans de transitions politique et économique », dossier spécial, *Afrique Contemporaine* n° 202/203, avril-septembre, pp. 3-163.
- Roubaud F. (2000), *Identités et transition démocratique : l'exception malgache ?* L'Harmattan/Tsipika, Paris, Antananarivo.
- Seligson M. (2006), « The measurement and Impact of Corruption Victimization: Surveys Evidence from Latin-America », *World Development*, Vol. 34, No.2, pp. 381-404.
- Soreide T. (2005), « Is it right to rank? Limitations, implications and potential improvements of corruption indices », mimeo, Norvège.
- Srinivasan T.N. (2001), « Croissance et allègement de la pauvreté: les leçons tirées de l'expérience du développement », *Revue d'économie du développement* 1-2/2001, pp. 115-168.

- Sudders M., Nahem J. (2004), *Governance Indicators: A Users' Guide*, EUROSTAT/The European Commission, New York, Luxembourg.
- Swamy A., Knack S., Lee Y., Azfar O. (2001), « Gender and Corruption », *Journal of Development Economics*, 64, pp. 25-55.
- Transparency International (2005), « Report on the Transparency International Global Corruption Barometer 2005 », mimeo, *Policy and Research Department*, Berlin, December.
- Treisman D. (2000), « The Causes of Corruption: a Cross-National Study », *Journal of Public Economics*, 76, pp. 399-457.
- Van Rijckeghem C., Weder B. (2001), « Bureaucratic Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service affect Corruption, and by How Much », *Journal of Development Economics*, 65(2), pp. 307-331.

ANNEXE

Graphique A 1 : Perception du fonctionnement de la démocratie par pays



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

Tableau A 1 : Le respect des principes démocratiques par pays

Les caractéristiques démocratiques suivantes sont respectées :	Bénin	Burkina Faso	Côte d'Ivoire	Madagascar	Mali	Niger	Sénégal	Togo	Total
1. Liberté de religion	98,0	95,0	93,2	93,3	91,3	95,3	95,1	89,6	93,9
2. Liberté de voyager	94,8	90,5	84,0	88,1	83,7	92,3	73,1	53,6	82,5
3. Liberté politique (choix de son parti)	84,5	70,8	80,2	72,8	78,6	86,6	87,6	46,1	75,9
4. Liberté d'expression, de la presse	89,3	36,4	69,9	60,2	61,6	40,9	66,5	13,4	54,8
5. Elections libres et transparentes	38,0	37,7	55,9	62,2	35,8	74,3	74,9	10,4	48,7
6. Egalité devant la loi	35,6	27,0	32,7	29,8	25,7	31,3	46,6	12,1	30,1
Les 6 caractéristiques à la fois	19,1	14,5	21,9	23,3	15,2	23,9	32,2	3,3	19,2

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