



# Le **GREAF** Savoir

Groupe de recherche en économie appliquée et théorique

N° 066

*Réfléchir à changer "*

Juin 2016

## Une métrique de la gouvernance en Afrique



Massa COULIBALY et Boubacar BOUGOUDOGO

### Editorial



Le présent rapport traite des questions portant sur la gouvernance en Afrique. Pour ce faire, nous avons construit des indices pour la demande et l'offre de gouvernance dans les pays africains du réseau Afrobaromètre sur la base des données des enquêtes du Round 6 (2014-2015). De façon spécifique, il a été construit des indices relatifs à la citoyenneté, à la redevabilité, à la séparation des pouvoirs, en ce qui concerne la demande de gouvernance, à la confiance aux institutions, à l'efficacité des pouvoirs

publics, à la sécurité, à l'absence de corruption et à la justice pour ce qui est de l'offre. Enfin, ces indices ont été mis en balance pour mesurer l'équilibre sur le marché de la gouvernance.

En moyenne, l'Afrique est sensiblement plus caractérisée, aux yeux des populations, par un déficit de bonne gouvernance qu'autre chose, 26 pays en déficit sur les 36 de l'échantillon contre 9 en excédent et un seul en équilibre. La moyenne de demande de bonne gouvernance est notée 6 sur 10, avec 24 pays au-dessus de cette moyenne tandis que l'offre moyenne dépasse à peine 5 sur 10. Les principaux indices moyens se situent à 5 sur 10 pour la confiance aux institutions, 4 sur 10 l'efficacité des pouvoirs publics à satisfaire les préoccupations des populations africaines, 7 sur 10 la sécurité, 8 sur 10 pour l'expérience des citoyens avec les tribunaux.

**Massa Coulibaly**

## **Introduction**

Depuis quelques années, les institutions internationales comme la Banque mondiale, le Fonds monétaire international ont élaboré des indices pour mesurer la gouvernance. Pour ce faire, l'on procède à la construction d'indices qui sont des opinions et non des données matérielles. Ces indices reposent soit sur des avis d'experts soit sur des enquêtes auprès des ménages. Pour le cas présent, il sera utilisé les résultats des enquêtes Afrobaromètre Round 6 pour construire ces indices censés évaluer la gouvernance à partir de l'avis que les citoyens se font des institutions publiques. Nous avons procédé à l'identification des variables de gouvernance, respectivement en offre et en demande, à la dichotomisation de ces variables et enfin à la construction d'un indice composite de gouvernance.

### **1. Demande de gouvernance**

La demande de gouvernance est définie comme l'attitude des citoyens vis-à-vis d'un certain nombre de normes sociales qu'ils s'imposeraient volontiers et d'attitudes ou réactions qu'ils attendent des gouvernants. Ces normes et attitudes portent sur la citoyenneté, la redevabilité et la séparation des pouvoirs.

Pour mesurer la citoyenneté dans les 36 pays du Round 6 des enquêtes Afrobaromètre, nous avons procédé à une dichotomisation de plusieurs questions portant sur l'intérêt pour les affaires publiques, les plaintes pour mauvais services publics, le paiement des impôts, la signalisation des incidents de corruption aux autorités et le refus de payer des services publics ou ses impôts. Avec exactement 6 questions avec chacune dichotomisée en 1 pour la réponse socialement positive ou 0 sinon, on obtient une moyenne de 3.6 sur 6, soit exactement 6 points sur 10.

Pour construire l'indice de redevabilité, nous avons utilisé les questions relatives à la redevabilité du Président devant l'Assemblée, au fait de rendre le gouvernement comptable de ses actes, la possibilité pour les médias de faire des enquêtes sur les actes de corruption et les responsabilités de certaines institutions, à savoir les députés, les conseillers communaux et le Président de la République, devant d'autres acteurs. De façon générale, l'indice de redevabilité en Afrique est de 3.53 sur ces 6 questions, soit près de 6 sur 10. Le milieu de résidence ne semble pas avoir une grande incidence sur l'exigence en matière de redevabilité. L'indice de redevabilité sérié en classe d'âge semble avoir une relation à double-sens. En d'autres termes, l'exigence de redevabilité croît de 18 à 45 ans puis décroît de cet âge jusqu'à plus de 65 ans. La tranche d'âge d'inflexion se situe à 36-45 ans où l'indice atteint son plus haut niveau.

L'indépendance des médias du contrôle du gouvernement, le vote des lois par les députés et la responsabilité du Président face aux décisions de justice permettent d'approximer la séparation des pouvoirs. Sur ce fait, les citoyens africains ont une moyenne de 1.9 sur 3, un peu plus de 6 points sur 10. L'indice de séparation des pouvoirs augmente avec le niveau d'éducation de 1.7 sur 3 pour aucun à 2 pour le post-secondaire. De même, il est très fort dans les pays francophones (2.0) et anglophones (1.9) et faible dans les autres régions linguistiques (1.6 dans les pays de langue arabe et 1.7 dans ceux de la langue portugaise).

### **2. Offre de gouvernance**

A l'image des indices construits sur la demande de gouvernance, l'on a bâti sur l'offre de gouvernance, des indices relatifs à la confiance aux institutions, à l'efficacité des pouvoirs publics, à la sécurité, à la non corruption et à la justice. L'indice d'évaluation des institutions a été conçu par l'utilisation principalement de 4 questions qui se répartissent en 15 variables dont la confiance aux institutions avec 8 variables, l'appréciation du mandat présidentiel avec 3 variables et enfin l'écoute du citoyen et le Président face à la justice et à l'Assemblée avec 2 variables chacune. Au total, la moyenne africaine de cet indice est de 6.98 sur 15 points, soit moins de 5 sur 10. Ainsi, seuls 11 pays sur les 36 ont une

moyenne supérieure à 7.5 avec en tête le Niger, la Namibie et le Burundi. Au bas de l'échelle, se situent le Maroc, le Nigeria et le Libéria, avec des scores de moins de 5 points sur 15.

L'indice d'évaluation augmente tout le long de l'âge allant de 6.76 pour les 18-25 ans à 7.72 pour les plus de 65 ans, séparant du coup les citoyens en deux grandes catégories, celles qui ont un score en dessous de la moyenne théorique et celles qui ont un score supérieur. Ainsi, l'on se retrouve avec les classes d'âge 18-55 ans pour le premier groupe et les plus de 55 ans pour le second groupe. Cela est tout aussi vérifié dans la classification générationnelle. Les citoyens ayant un niveau d'éducation secondaire et post-secondaire ainsi que les arabophones et lusophones sont plus exigeants en matière d'évaluation des institutions comparativement à leurs homologues anglophones et francophones. Enfin, il est curieux de constater que seuls les pays de la COMESA ont un score supérieur à la moyenne théorique, 8.0 contre 7.5. Les plus en deçà de cette moyenne théorique et même en deçà de la moyenne africaine (6.98) sont les pays de l'UMA et de la CEEAC.

L'indice d'efficacité des pouvoirs publics a été construit autour de questions spécifiques telles que la direction de marche du pays, la situation économique actuelle du pays, la capacité du Gouvernement à gérer tel ou tel problème de développement, les performances du Gouvernement et les performances du Conseil communal. Ce sont au total 18 variables ainsi mesurées. Sur 18 points donc, la note moyenne africaine est de 6.58 bien en-deçà de la moyenne théorique de 9 points, moyenne théorique au-dessus de laquelle se hissent à peine 4 pays que sont l'Ile Maurice, le Niger, la Namibie et le Botswana. Dix-huit des 32 pays qui font moins de 9 sur 18 font même moins que la moyenne africaine de 6.58. Parmi eux, les 4 pires derniers restent le Gabon, la Sierra Léone, Madagascar et surtout le Soudan. Il n'existe pas de forte différence par niveau d'éducation dans la distribution de l'indice.

L'indice de sécurité a été construit avec deux questions principales totalisant quatre variables dichotomisées sur différentes dimensions de la sécurité comme le fait de n'avoir pas été victime de vol ou d'agression physique, se sentir en sécurité ou ne pas avoir peur de subir un quelconque crime. Au total, l'indice moyen de sécurité est de 2.94 sur 4, supérieur de près d'un point de la moyenne théorique de 2 sur 4. Sur l'ensemble des pays enquêtés, 21 ont des scores supérieurs à la moyenne de 2.94 avec à leur tête l'Ile Maurice, le Niger et le Burundi. A l'opposé, le Libéria, Madagascar et l'Afrique du Sud sont plus ou moins en déficit de sécurité.

Pour aborder la question de la corruption, l'on a utilisé 15 variables réparties entre 3 groupes de questions à savoir l'implication dans les affaires de corruption, les cas de corruption et le fait de signaler des cas de corruption. En moyenne, l'indice de non corruption se chiffre à 11.09 largement supérieur au score moyen théorique de 7.5 sur 15. Au total, 20 pays ont un indice supérieur à 11.09 (moyenne africaine) et aucun n'a un indice inférieur à 7.5.

La question de l'indice de la justice a été traité sous l'angle des expériences devant les tribunaux et le fait de porter plainte devant eux. Ces deux aspects de la justice sont déclinés en 6 variables dichotomiques. La note moyenne de l'indice de justice est de 4.76, score supérieur à la moyenne théorique qui est de 3 sur 6. Il faut aussi noter que sur les 36 pays enquêtés, 25 ont des scores supérieurs à la moyenne africaine avec à leur tête le Mali avec un score de 4.99. A l'inverse, le Libéria est le pays présentant le plus faible score, 3.87 sur 6, toutefois supérieur à la moyenne théorique. Ni le milieu, ni le sexe encore moins le niveau d'éducation ne semblent avoir des influences sur le niveau de l'indice de justice. Aussi, seules la langue et la géographie semblent quelque peu différencier les pays en la matière. Aussi, les francophones se situent-ils nettement au-dessus de la moyenne tandis que les anglophones y sont presque exactement sur la moyenne.

### **3. Indice de gouvernance**

L'indice composite de demande de gouvernance a été construit à partir des indices individuels de citoyenneté, de redevabilité et de séparation des pouvoirs. Au total, cet indice a concerné 15 variables dichotomiques. Pour les calculs, les notes obtenues dans les trois dimensions de la demande de

gouvernance ont été additionnées puis divisées par 15 ensuite multipliées par cent pour les avoir en notes sur 100 points, une sorte de pourcentages.

Sur l'ensemble des pays, la moyenne de l'indice de demande de gouvernance est de 60.4 points sur 100, supérieur à la moyenne théorique qui se chiffre à 50 sur 100. Mieux, 24 pays sur les 36 sont situés au-dessus de la moyenne africaine avec à leur tête le Malawi (71.11 points sur 100) qui semble se détacher nettement des autres, une véritable soif de gouvernance dans ce pays. Au bas de l'échelle, 4 pays ont moins de 50 points sur 100, ce sont le Mozambique, le Swaziland, le Soudan et l'Egypte, tous à très faible demande de bonne gouvernance. Le niveau de la demande de gouvernance est plus élevé chez les urbains que chez les ruraux ainsi que chez les hommes comparativement aux femmes. Il croît également avec le niveau d'éducation. Curieusement, l'indice est inférieur à la moyenne dans les deux groupes de pays de langue portugaise et arabe tout en étant très élevé chez les francophones, probablement les plus demandeurs de bonne gouvernance à leurs Etats respectifs et sans doute vis-à-vis d'eux-mêmes pour ce qui est de la citoyenneté.

Tout comme l'indice de demande, l'indice d'offre de gouvernance a été construit à partir des indices individuels d'évaluation des institutions, d'efficacité des pouvoirs publics, de sécurité, d'absence de corruption et de bonne justice. Ces cinq dimensions d'offre totalisent 58 variables dichotomiques. Aussi, les scores d'offre ont-ils été normalisés entre 0 et 100 en divisant la somme des points par 58 et en multipliant ce résultat par 100. Le score moyen obtenu est de 55.77 sur 100, légèrement au-dessus du score moyen théorique de 50 sur 100. Les plus forts scores sont observés au Niger, en Namibie et à l'Ile Maurice avec respectivement 71, 69 et 68. A l'inverse, la Sierra Léone, le Soudan et le Libéria ferment la marche avec des scores de 45 pour le premier pays et 42 pour les deux derniers, scores inférieurs d'au moins 10 points de pourcentage d'écart avec la moyenne africaine et déjà très en-deçà de la moyenne théorique. A la différence de la demande, l'offre de gouvernance est plus forte en milieu rural qu'en milieu urbain et décroît avec le niveau d'éducation. Elle est en même temps croissante le long des générations.

Lorsque l'offre de gouvernance est égale à la demande de gouvernance, on dit qu'il y a équilibre de gouvernance. Par contre, lorsque l'offre est supérieure à la demande, on dit qu'il y a excédent et si à l'inverse, la demande est supérieure à l'offre, on dira qu'il y a déficit de gouvernance. Le traitement des données ne présente de situation d'équilibre que pour le Maroc. L'excédent et le déficit de gouvernance ont été constatés çà et là et il a été établi le pourcentage de citoyens dans telle ou telle situation. Ainsi, il s'avère qu'il y a plus d'individus en situation de déficit qu'en situation d'excédent (58% contre 42%). En d'autres termes, l'Afrique est majoritaire en déficit de gouvernance, l'offre publique restant en deçà de la demande citoyenne.

Sur les 36 pays enquêtés dans ce Round, 25 pays sont effectivement déficitaires contre 10 seulement excédentaires et 1 à l'équilibre, le Maroc. Le déficit semble abyssal (plus de trois citoyens sur quatre) dans les cinq pays que sont le Liberia (83% des citoyens), le Gabon (82%), la Sierra Léone (79%), le Malawi (78%) et le Ghana (77%). A l'opposé, deux pays sont singulièrement excédentaires (toujours au moins trois citoyens sur quatre), à savoir la Namibie (77%) et la Swaziland (75%).

## Conclusions

En Afrique, tout au moins dans les pays ayant participé au processus Afrobaromètre 2014-2015, l'on retient qu'il existe un déficit assez important en matière de gouvernance dans la plupart des Etats. Du côté de la demande de bonne gouvernance, toutes les notes moyennes des différentes dimensions (citoyenneté, redevabilité et séparation des pouvoirs) sont supérieures aux moyennes théoriques respectives, soit une note globale de plus de 5 sur 10. Par contre, s'agissant de l'offre, deux des 5 dimensions de la gouvernance sont loin de la moyenne théorique tandis que les 3 autres sont bien au-dessus. Les deux principales faiblesses de ce côté donc sont la confiance aux institutions et l'efficacité des pouvoirs publics, sinon les gouvernants s'en sortent plutôt bien en matières de sécurité, de lutte contre la corruption et de justice.