



HAL
open science

La mesure de la gouvernance, la démocratie et la participation au Pérou : enseignements d'une expérience de deux décennies

J Herrera, N Hidalgo, M Razafindrakoto, F Roubaud

► **To cite this version:**

J Herrera, N Hidalgo, M Razafindrakoto, F Roubaud. La mesure de la gouvernance, la démocratie et la participation au Pérou : enseignements d'une expérience de deux décennies. Statéco, 2022. hal-03672997

HAL Id: hal-03672997

<https://hal.science/hal-03672997>

Submitted on 20 May 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La mesure de la gouvernance, la démocratie et la participation au Pérou : enseignements d'une expérience de deux décennies

J. Herrera, N. Hidalgo, M. Razafindrakoto et F. Roubaud*

Cet article présente l'expérience unique du Pérou en matière de mesure de la gouvernance par voie d'enquêtes auprès des ménages. Mis en place à l'instigation des auteurs au début des années 2000, et coordonné depuis lors par l'une d'entre eux, il s'agit à notre connaissance du module d'enquête le plus ambitieux (longueur des séries, propriétés statistiques, appropriation) conduit par un institut national de la statistique (INEI) à l'échelle mondiale. L'expérience péruvienne a contribué à la fois à montrer la validité de l'approche retenue, avant l'adoption de l'ODD 16 en 2015, et à alimenter la production régulière d'indicateurs, au premier chef ceux de l'ODD 16. La première partie fournit un bref aperçu du contexte péruvien et montre l'importance du suivi des questions de gouvernance en général, et dans le pays en particulier. Dans la deuxième partie, nous exposons les principales options et innovations méthodologiques retenues par l'INEI depuis la mise en place du module. La troisième partie illustre le potentiel analytique de l'approche à partir de quelques exemples empiriques, tandis que les différents usages qui ont pu en être faits et les défis institutionnels qu'il a fallu affronter font l'objet de la quatrième partie. Enfin, en conclusion, nous tirons les enseignements les plus saillants de cette initiative et nous brossons quelques perspectives pour l'avenir.

Introduction

Au cours des trente dernières années, les champs de la recherche et des politiques de développement se sont élargis, notamment afin de mieux comprendre les interactions entre au moins quatre dimensions : la croissance bien sûr, mais aussi la distribution (des revenus ou des actifs), la qualité des institutions (notamment publiques) et le type de régime politique ou plus généralement le système de valeurs de la société (Stiglitz et al., 2009 ; OCDE, 2011). Le passage des objectifs du millénaire pour le développement (OMD) aux objectifs de développement durable (ODD), avec la création de l'ODD 16 spécialement dédié au suivi de la gouvernance, de la paix et de la sécurité est venu consacrer l'intérêt pour ces thématiques.

Avec la montée des questions de gouvernance et de la nature des régimes politiques comme facteurs explicatifs du développement économique, mais

également comme composante intrinsèque du développement et du bien-être des populations en général, un nouveau besoin de données dans ce domaine s'est fait jour dès le milieu des années 1990. Cette demande s'est traduite dans un premier temps par la multiplication des bases de données internationales, essentiellement issues de dires d'experts (agences de notations, bailleurs de fonds, monde des affaires) : indice de perception de la corruption, *Transparency International* ; *Worldwide Governance Indicators*, Banque mondiale ; *Democracy and Rule of Law*, *Heritage Foundation*, pour n'en citer que quelques-unes). L'émergence des données massives (*Big Data*) a donné un nouvel essor à cette industrie.

Dès le milieu des années 1990, les auteurs de cet article ont exploré une voie alternative : à savoir la mesure de la gouvernance à travers la greffe de modules sur des enquêtes auprès des ménages (et secondairement auprès des entreprises) conduites par les instituts

Javier Herrera est directeur de recherche à l'Institut de recherche pour le développement (IRD) javier.herrera@ird.fr, Nancy Hidalgo est directrice des recensements et enquêtes à l'Institut National de Statistique et Informatique (INEI) du Pérou nancy.hidalgo@inei.gob.pe, Mireille Razafindrakoto est directrice de recherche à l'IRD-Dial razafindrakoto@dial.prd.fr et François Roubaud est directeur de recherche à l'IRD-Dial roubaud@dial.prd.fr

nationaux de la statistique. Après une première expérience à Madagascar en 1995, la méthode a essaimé au début des années 2000 et les enquêtes se sont multipliées en Afrique et en Amérique latine (Herrera et al., 2007 et 2008). Cette approche novatrice est aujourd'hui reconnue au niveau international et constitue même le cœur de la mesure des indicateurs de l'ODD 16 (OECD, 2017 ; UNSD & Praia Group, 2020). Le cas du Pérou, objet de cet article est intéressant à double titre. Par son contexte institutionnel d'abord : pays à revenu intermédiaire, il a connu une période de fortes turbulences politiques liées tout particulièrement à la corruption. Par la richesse de ses données statistiques ensuite : l'Institut national de statistique et informatique (INEI) a mis en place un dispositif de suivi sur une longue période des indicateurs de gouvernance, encore en vigueur aujourd'hui. Ces deux décennies de collecte de données font du Pérou le leader mondial en matière de statistique de gouvernance.

C'est cette expérience unique que se propose de présenter cet article depuis un poste d'observation privilégié, puisque nous avons été à la fois les concepteurs de la méthode, ses initiateurs au Pérou et l'une d'entre nous la responsable de la mise en œuvre de l'enquête depuis 20 ans. La première partie sera consacrée à fournir un bref aperçu du contexte péruvien montrant l'importance du suivi des questions de gouvernance dans le pays. Dans la deuxième partie, nous exposerons les principales options méthodologiques retenues par l'INEI depuis la mise en place du module gouvernance au début des années 2000. La troisième partie illustrera le potentiel analytique de l'approche à partir de quelques exemples empiriques, tandis que les différents usages qui ont pu en être faits et les défis institutionnels qu'il a fallu affronter seront l'objet de la quatrième partie. Enfin, en conclusion, nous tirerons les enseignements les plus saillants de cette initiative et nous brosserons quelques perspectives pour l'avenir.

Le contexte péruvien : la gouvernance au cœur du débat national

Quelques éléments de contexte seront utiles afin de mieux comprendre les enjeux mais aussi les implications de l'expérience péruvienne. Parmi d'autres, nous prendrons exemple du cas de la corruption, particulièrement emblématique. Si la corruption est un phénomène « endémique » dans l'histoire républicaine du Pérou (Quiroz, 2013), l'histoire politique du pays de ces trente dernières années a été marquée par des cas de corruption au plus haut niveau de l'Etat. Au début des années 2000, le Pérou se trouvait dans une période de transition démocratique après la chute du gouvernement autocratique de Fujimori (1990-2000), délégitimé par les cas de corruption mis en évidence par une

abondance de preuves matérielles (McMillan et Zoido, 2004). L'héritage des années 1990 dans le pays était une corruption systématique et la construction d'un État de type mafieux, ce qui se reflétait dans la prise du pouvoir politique par un groupe prêt à user de tous les moyens pour s'y maintenir. Ainsi, le recours au premier chef à la corruption était courant. Il en est de même pour la soumission de hauts gradés des forces armées et des organes de contrôle de l'État et la complicité de secteurs privés importants tels que les médias, les entrepreneurs, les banquiers, entre autres. Le phénomène de la corruption a continué à marquer l'histoire récente du pays. Ainsi, les six derniers présidents se sont trouvés accusés et inculpés de corruption au cours de cette période. Plus récemment, en 2021, année d'élections, 68 élus au Congrès sont enquêtés pour divers délits et 11 font face à des accusations de corruption.

Après la chute du régime corrompu de Fujimori, le gouvernement de transition convoqua des nouvelles élections en 2001 et entreprit une série de politiques visant à combattre la corruption et à rendre plus transparentes les décisions de politique publique. Selon Pozsgai-Alvarez (2019), le travail de *l'Iniciativa Nacional Anticorrupción* (INA) et les nouvelles règles de transparence et d'accès à l'information ont été à la base des efforts pour la prévention de la corruption. La chute de Fujimori a conduit à des niveaux particulièrement élevés de sensibilisation face à la corruption et à une plus grande vigilance vis-à-vis du comportement du personnel politique.

Au début des années 2000, de nouvelles pratiques institutionnelles ont alors été mises en place par le nouveau directeur de l'Institut national de statistique (INEI). Ainsi, les chiffres sur la pauvreté, qui avaient été manipulés par son prédécesseur, ont été corrigés en rendant accessibles les micro-données de l'enquête nationale auprès des ménages (ENAHO) ainsi que l'ensemble des rapports détaillant la méthodologie des nouvelles estimations (Herrera et al., 2015). C'est aussi dans ces circonstances qu'en 2001 l'INEI décida, avec l'aide de la coopération internationale (Projet METAGORA de l'OCDE et le Secrétariat général de la Communauté andine des nations – CAN) et l'assistance technique de chercheurs de l'IRD-DIAL, d'explorer ensemble les possibilités offertes par les enquêtes auprès des ménages, comme instrument de mesure et de suivi quantitatif de ces nouvelles dimensions du développement (Herrera et al., 2007 & 2008). Trois thématiques spécifiques (« *Multiples dimensions de la pauvreté* », « *Gouvernance* » et « *Démocratie* ») ont été greffées à l'ENAHO sous la forme d'un module dont nous allons présenter ici les traits les plus saillants.

Les trois modules ont été incorporés à partir de 2002 dans le dispositif d'enquêtes auprès des ménages dans quatre pays andins : Bolivie, Colombie, Équateur et Pérou (Herrera J. et al., 2007). Au total, plus de 50 000 personnes ont été interrogées dans les quatre pays latino-américains, avec un niveau d'inférence

statistique nationale et régional. Face au succès de l'opération tant du point de vue méthodologique (la gouvernance et la démocratie peuvent être mesurées de façon fiable) qu'analytique (les résultats peuvent servir à éclairer les politiques publiques), un processus d'appropriation du dispositif s'est enclenché, l'INEI du Pérou ayant décidé d'intégrer de façon pérenne et sur ressources propres, ce type d'enquêtes au sein du système national d'informations statistiques.

Principales caractéristiques du module Gouvernance, Démocratie et Transparence de l'ENAHO

L'expérience du Pérou en matière de suivi de la gouvernance par voie d'enquête auprès des ménages est, à notre connaissance, la plus accomplie à ce jour à l'échelle mondiale, les modules faisant partie intégrante de l'enquête ENAHO, au même titre que les modules sur l'emploi, les revenus ou la consommation. En suivant le plan de sondage de l'ENAHO, les modules portent sur un échantillon d'environ 35 000 ménages (en moyenne annuelle), avec un niveau de représentativité nationale, régionale (8) et même départementale (24). De plus, comme l'ENAHO est une enquête continue, on peut construire, depuis l'introduction des modules en mai 2003 sous leur forme actuelle, des indicateurs de suivi temporel sur une base annuelle, trimestrielle et même mensuelle.

Un module intégré dans une enquête multi-objectif

L'ENAHO est une enquête couvrant divers aspects des conditions de vie des ménages (éducation, santé, emploi, pauvreté, dépenses, ethnicité, etc.), ce qui permet de présenter les résultats en distinguant, par

exemple, la victimisation de la corruption par catégories d'âge, ethnicité, emploi, pauvreté, entre autres. Il est donc possible de croiser toutes les composantes de la gouvernance abordées dans le module dédié avec les variables classiques sur les caractéristiques socio-économiques des individus et des ménages (revenu, activité, sexe, âge, etc.). La désagrégation des résultats permet alors de mettre en exergue les spécificités ou les disparités entre différentes catégories de population, en étudiant notamment le cas des plus démunies ou de celles qui souffrent le plus de discriminations. On dispose par exemple d'indicateurs comparant les situations (et les perceptions) des hommes et des femmes, des pauvres et des riches, ou encore des différents groupes ethniques. Il faut noter à ce propos que la plupart des enquêtes d'opinion existantes sur les questions de gouvernance et de démocratie (par exemple les enquêtes *Latino barómetro* pour ne citer que les plus importantes) avec un questionnaire réduit en termes de descripteurs socio-économiques (statut de pauvreté monétaire ou quintiles de dépense, par exemple), ne permet pas d'élaborer des indicateurs désagrégés selon ces catégories de la population. La question des inégalités face aux multiples dimensions de la gouvernance ne peut donc pas être abordée.

La richesse des informations collectées sur la gouvernance et la démocratie permet aussi de mener des analyses approfondies, inaccessibles par d'autres méthodes, plus utiles pour l'élaboration de politiques spécifiques que les indicateurs agrégés disponibles dans les bases de données internationales. Ainsi, par exemple, il a été possible d'étudier au Pérou les conséquences directes de la victimisation de la corruption sur les ménages pauvres et non pauvres (Herrera et Roubaud, 2004).

Graphique 1

Principaux thèmes abordés dans le module *Gouvernance, Démocratie et Transparence*



Autre originalité : le module collecte deux types d'informations sur la gouvernance : 1) des informations objectives (outre celles portant sur les thématiques classiques telles que l'éducation, l'emploi, la santé, ou les dépenses de consommation), comme l'incidence de la corruption et des discriminations, la participation politique et citoyenne, entre autres ; et 2) des questions subjectives, de perception, qui relevaient traditionnellement du domaine des sondages d'opinion réalisés par des instituts privés de qualité parfois douteuse. Dans le cas du module *Governabilidad, Democracia y Transparencia* de l'ENAH, on considère, par exemple, l'opinion de la population sur les principaux problèmes du pays, la confiance dans les institutions, l'adhésion aux principes et le fonctionnement de la démocratie, la pauvreté subjective, la perception des discriminations, les préférences politiques, les perspectives économiques futures individuelles et collectives (Graphique 1).

De cette façon, on se donne les moyens de suivre et de mettre en relation deux dimensions essentielles, aussi importantes et non réductibles l'une à l'autre (comme le montrent plusieurs articles dans ce numéro ; voir par exemple Assany et Rakotomanana), de ces thématiques et de multiples possibilités de décomposer l'information selon différentes catégories de ménages ou d'individus.

Une série longue d'indicateurs sur 20 ans

On dispose d'une série d'indicateurs s'étalant sur 20 ans, au cours desquels se sont succédés différents types de gouvernement, de centre-droite, néolibéraux ou réformistes. Il a été donc possible de suivre la performance de ces régimes et d'en faire une première évaluation des politiques publiques en la matière à travers une batterie d'indicateurs sur la corruption, la confiance dans les institutions, le fonctionnement et l'adhésion à la démocratie, la participation citoyenne, etc.

Ce suivi en continu permet non seulement de construire des indicateurs avec différentes périodicités (trimestrielle, semestrielle, annuelle) mais il a aussi servi, sur le front méthodologique, comme éléments de diagnostic de la robustesse des enquêtes. Ainsi, d'une part, on a pu constater la stabilité des variables structurelles, sujet de toutes les appréhensions *ex ante*. D'autre part, les variations des indicateurs dans le temps étaient corrélées avec des changements significatifs dans la conjoncture politique et les politiques publiques. Les *a priori* quant à la faisabilité des enquêtes comportant un module sur la gouvernance, ont été démentis. En fait, les ménages ont répondu volontiers aux questions sur la gouvernance (ils ont même montré plus d'intérêt pour ces questions que pour celles sur leurs revenus, leur consommation, etc.). Enfin, l'INEI n'a pas été soumis à une pression politique lui interdisant d'inclure ce module ni de publier les résultats. Cette expérience confirme les résultats obtenus par Calvo et al. (2019), qui montrent

que, dans le cas africain, les enquêtes de gouvernance conduites par les INS ne présentent pas plus de biais de réponse que celles menées par des institutions considérées comme indépendantes de l'Etat (instituts de sondages privés, centres de recherche, ONG, etc.)

Une enquête représentative de l'ensemble de la population

La sélection aléatoire dans chaque ménage d'une personne âgée de 18 ans (par la méthode de la date d'anniversaire la plus proche) garantit la possibilité d'obtenir des indicateurs représentatifs de l'ensemble de la population adulte. Il faut noter que la plupart des instituts de sondage d'opinion procèdent par la méthode des quotas afin d'obtenir des résultats représentatifs de la population. En dehors des risques d'engendrer des biais de sondages, cette méthode présente aussi l'inconvénient de rendre impossible le calcul des intervalles de confiance et de mesurer la précision des résultats. Par ailleurs, dans certaines enquêtes, seul le chef du ménage est interviewé, ce qui biaise également les résultats (les chefs des ménages sont plus souvent des hommes, d'âge mûr, etc.), alors que les questions sur la gouvernance affectent différemment les hommes et les femmes, les jeunes et les anciens, etc.

La représentativité de l'enquête peut aussi être interprétée au sens propre du terme, porteuse d'une valeur intrinsèque de contribution à la démocratie. Les réponses aux questions sur la gouvernance sont une opportunité pour faire entendre la voix des populations marginalisées, discriminées ainsi que de l'ensemble des citoyens, dans les différentes régions du pays. On peut affirmer donc que les résultats de l'enquête, dans la mesure où ils alimentent le débat public, sont un outil pour un meilleur fonctionnement de la démocratie.

Une couverture nationale et une inférence au niveau départemental

La représentativité infranationale permet d'élaborer des indicateurs régionaux (désagrégation spatiale : voir cartes en annexe), perspective particulièrement pertinente pour le pilotage des processus de décentralisation en cours et le renforcement de la démocratie locale. Au-delà de la désagrégation régionale, le module gouvernance a inclus, avant et après la mise en œuvre du processus de décentralisation, des questions spécifiques sur les attentes et l'évaluation *a posteriori* de la décentralisation sur les différents résultats attendus. L'hétérogénéité des situations à l'égard de la gouvernance (très contrastées par rapport à la gestion des royalties minières, aux conflits sociaux liés à l'absence d'infrastructures de base et à la contamination de l'environnement par les industries extractives, etc.), peut être appréhendée finement grâce à la représentativité infranationale de l'enquête. Aussi, grâce à une géo-codification standardisée, l'enquête auprès des ménages peut être appariée avec des

données provenant d'autres sources, comme les registres administratifs (dotations en ressources publiques, niveau d'exécution des budgets d'investissement, données électorales, etc.) ouvrant ainsi la voie pour des analyses statistiques et économétriques plus poussées.

A titre d'illustration, les cartes présentées en annexe montrent, au niveau des départements, la forte hétérogénéité régionale de l'incidence des discriminations. Le sentiment d'injustice ressenti par certaines catégories de la population face à la discrimination dont elles sont victimes, est un puissant facteur de mécontentement, de remise en cause des régimes politiques et, in fine, de conflits sociaux. Le module de Gouvernance de l'ENAHO permet d'apprécier la discrimination de manière géographiquement désagrégée, par lieu et selon le motif.

Les départements du sud du pays, andins en particulier, affichent un pourcentage de population qui se sent discriminée bien plus élevé que la moyenne nationale. Au cours des dernières années, la tendance à la diminution de l'incidence des discriminations a été assez marquée, sauf dans les départements du sud et dans la capitale. Une analyse plus détaillée des principales situations où s'exercent les discriminations révèle qu'elles sont à l'œuvre dans les centres de santé, sur les lieux de travail, lors de l'accès aux services auprès de l'administration ou lors des interactions avec la police. Fait notable, la population du sud des Andes présente un taux de discrimination plus élevé que la moyenne sur tous ces lieux, que ce soit dans l'espace public ou privé.

Les raisons évoquées varient aussi selon le lieu où les discriminations se produisent. Ainsi, dans les centres de santé, les commissariats, ou l'administration en général, ce sont des facteurs économiques (pauvreté, n'avoir pas de « piston ») qui prédominent (70 %). Dans l'espace public et les écoles, les facteurs liés à l'identité ethnique tiennent une place importante (entre 45 % et 50 %).

Une enquête continue avec une composante de panel ménages et individus

Cette approche présente tous les avantages reconnus des enquêtes statistiques par sondage aléatoire : transparence des procédures de mesure, représentativité des informations collectées et quantification des phénomènes, calcul de la précision des indicateurs, assurant notamment leur comparabilité inter-temporelle. La dimension panel ajoute la possibilité de rendre compte des perceptions sur la gouvernance en fonction des changements dans la situation des individus. Par exemple, ont-ils plus de confiance dans telle ou telle institution à la suite d'une perte d'emploi, après être tombé dans la pauvreté ou après avoir été victime d'un vol ou de corruption ? Un autre avantage tient à la meilleure précision des estimateurs. En effet, les paramètres des régressions en coupe transversale ont une erreur standard plus grande que dans le cas des variations des indicateurs estimés à partir d'un panel d'individus ou de ménages (Deaton, 2019).

Le plan de sondage de l'ENAHO (avec ses modules respectifs) comporte une dimension de panel. Il s'agit de panels rotatifs complexes avec une durée maximale de 5 ans et avec une représentativité nationale, urbaine et rurale. A l'épuisement de l'échantillon panel, un nouveau panel est sélectionné pour une durée également de 5 ans. Ainsi, sur la période 2007-2020 (où la sélection panel suit le même schéma de panel rotatif) nous avons la possibilité d'étudier les trajectoires individuelles des ménages sur des périodes de différentes durées : sur deux, trois, quatre et cinq ans consécutifs. Le nombre des ménages dans chaque panel est suffisamment large pour permettre l'élaboration de profils relativement détaillés des indicateurs de gouvernance selon le type de trajectoire personnelle (par exemple, la confiance dans les institutions pour les ménages qui sont tombés dans la pauvreté, la participation politique des pauvres chroniques, etc.). En moyenne, 8 052 ménages sont suivis dans les panels biannuels, 4 914 sur 3 périodes, 3 166 sur 4 ans et 1 358 sur les 5 ans de durée du panel (Graphique 2).

Graphique 2

Nombre des ménages suivis selon la durée du panel, 2007-2020

Année début panel	Panels 2 ans	Panels 3 ans	Panels 4 ans	Panels 5 ans
2007	6293	4247	2565	1129
2008	6130	4169	1164	1006
2009	6205	1262	2999	1940
2010	6114	3272	4015	
2011	7153	7239	4062	
2012	8058	4223	4193	
2013	8535	6340		
2014	9464	6684		
2016	9400	6787		
2017	9466			
2018	9823			
2019	9987			
Moyenne	8052	4914	3166	1358

Source : ENAHO ; calculs des auteurs.

Note : en jaune (type de panel sur la période 2007-2010) ; en saumon (type de panel sur la période 2011-2014) ; en mauve (type de panel sur la période 2016-2019).

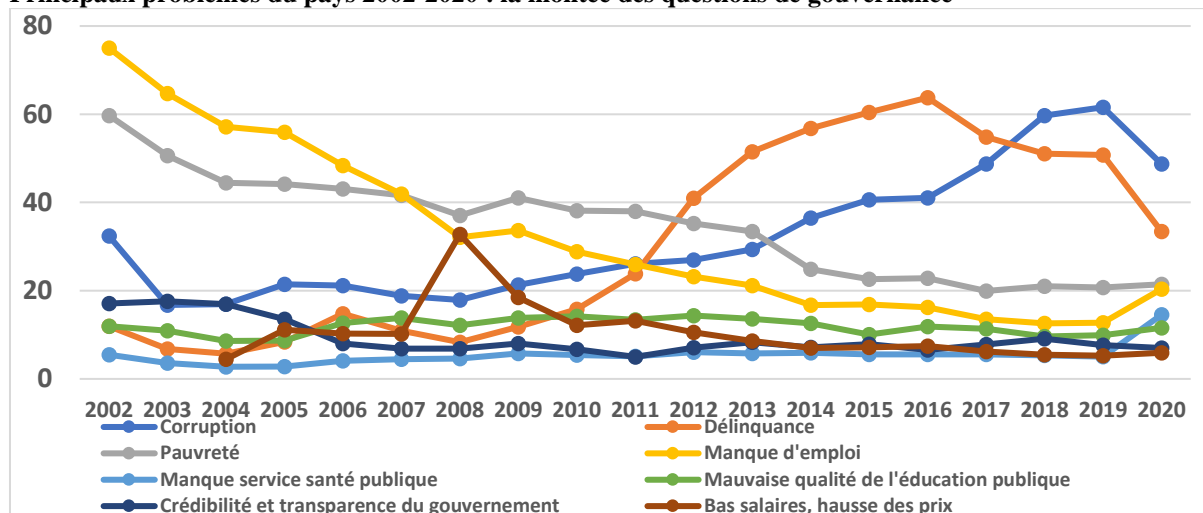
Quelques résultats illustratifs

Afin de mieux apprécier la richesse des données disponibles et leur potentiel analytique, nous présentons dans cette partie une sélection d'exemples illustratifs.

La gouvernance : le principal problème du pays et l'agenda du débat public

Graphique 3

Principaux problèmes du pays 2002-2020 : la montée des questions de gouvernance



Source : ENAHO, Module Gouvernance 2002-2020, INEI ; calculs des auteurs.

Il convient de préciser que la question posée est une question ouverte dont les réponses sont ensuite codifiées. Ceci permet de faire émerger librement et spontanément la perception de chaque individu. On peut considérer l'enquête comme un moyen d'expression libre des citoyens à propos de leurs propres priorités, et par là même une illustration de la contribution intrinsèque de l'enquête à la démocratie. Cette contribution est particulièrement critique dans le cas où, précisément, la liberté d'opinion et de la presse sont limitées par un régime autocratique autoritaire, voire une dictature. Dans le cas péruvien, ces résultats ont été relayés par les médias, contribuant ainsi à inclure les questions de gouvernance et transparence au cœur du débat public. Les gouvernements successifs ont été contraints de réagir en mettant en place des Commissions de haut niveau anti-corruption, en organisant un débat public et en affichant le combat contre la corruption comme une priorité politique (voir partie suivante)¹. Les candidats à la présidence ont tous, sans exception, inclus dans leurs programmes de

Un des résultats importants du module est précisément de mettre en lumière l'importance que les questions de gouvernance ont prise parmi les principaux problèmes du pays selon les ménages au cours des deux dernières décennies (Graphique 3). Si au début des années 2000 les questions économiques (pauvreté, chômage) occupaient de très loin la première place, cette situation a radicalement changé vers 2014 lorsque la corruption et l'insécurité sont devenues, selon la population, les principaux problèmes du pays.

campagne l'objectif d'une lutte frontale contre la corruption².

Dans le cas du Pérou où l'on dispose d'un recul de vingt ans, le manque de volonté pour combattre la corruption, et de façon plus générale, la multiplication des promesses non satisfaites, a accru de façon significative le pourcentage de ceux qui pensent que le « manque de crédibilité du gouvernement » et le « manque de transparence du gouvernement » sont les problèmes les plus importants (de 5 % en 2011 à 9 % en 2018).

Pauvreté et corruption

Le scandale provoqué par la mise à jour en 2000 du réseau de corruption organisé par le conseiller présidentiel Montesinos précipita non seulement la chute de Fujimori, mais eut aussi pour conséquence de placer le thème de la lutte contre la corruption au centre du débat public. Si la grande corruption a fait l'objet de toutes les attentions, à travers notamment la poursuite et l'emprisonnement de nombreuses figures politiques

¹ Le gouvernement du président Toledo déclara l'année 2004 comme l'année de « l'Etat de droit et de la gouvernance démocratique ». Le gouvernement de Fujimori inaugura même à Lima la Conférence Internationale contre la Corruption. Cependant, il s'est avéré ensuite que les deux présidents étaient impliqués dans des actes de corruption pour lesquelles ils ont été accusés et condamnés. Plus tard, le président Vizcarra (accusé lui aussi de corruption), a déclaré

l'année 2019 comme l'année de « la lutte contre la corruption et l'impunité ».

² Un effet direct est que cette question a été placée au centre du débat public et a exigé la redevabilité des pouvoirs politiques et une réponse du pouvoir judiciaire. Ainsi, cinq présidents ont été condamnés, trois emprisonnés et un (Alain Garcia) s'est suicidé quand la police a tenté de l'arrêter.

du régime antérieur, la petite corruption a été jusqu'à présent relativement délaissée. Ainsi, le procès public de Montesinos, la création au Congrès de la République de cinq Commissions de Recherche de cas de corruption et la mise en place au sein de l'appareil judiciaire de différents dispositifs anti-corruption (« *Juzgados anticorrupcion, Salas especiales, Fiscales anticorrupción, Procuraduría ad hoc, Policía anticorrupción* »), ont contribué activement à la lutte contre la grande corruption. En matière de marchés publics, la création du *Portail de Transparence de l'Etat* ainsi que le rôle actif du *CONSUCODE* dans la surveillance des contrats ont rendu plus difficile la corruption dans les rapports entre l'Etat et les entreprises privées. En revanche, aucun dispositif sérieux de traitement de la petite corruption n'a encore été mis en place. C'est pourtant cette forme de corruption qui affecte au quotidien la population, qui ne peut accéder aux services publics que moyennant le paiement de « cadeaux » et autres pots de vin à des fonctionnaires de base ou de rang intermédiaire et dont elle est victime. Sur ce plan, la population se trouve largement dépourvue de recours, malgré l'existence de la *Defensoría del Pueblo* qui est loin de remplir la fonction de protection qui lui est dévolue. Cette forme de corruption, au-delà de son coût financier direct, entrave l'accès aux services de l'Etat qui eux-mêmes sont loin de couvrir l'ensemble du territoire national, et induit aussi une perte de confiance dans les institutions publiques. Cet ensemble de mécanismes accentue ainsi les inégalités. La lutte contre la corruption et la pauvreté, ainsi que le renforcement de la démocratie et la défense des droits de l'homme ont été au centre des discussions du sommet des chefs d'Etat du Groupe de Rio. Ce *City Group* dont le Pérou assume la présidence tournante et qui s'est tenu fin mai 2021 à Cusco, a permis d'aborder de front ces questions.

La dernière décennie a été marquée par la forte montée de la perception de la corruption et de la délinquance comme étant les principaux problèmes du pays, loin devant les problèmes touchant l'économie des ménages (emploi, pauvreté, bas salaires, hausse des prix). On constate aussi qu'au cours des cinq dernières années l'importance de la délinquance diminue alors qu'elle progresse encore dans le cas de la corruption, au point de devenir le principal problème du pays selon la population. Les résultats de l'enquête permettent d'affiner une possible interprétation. En premier lieu, il convient de distinguer la grosse corruption impliquant la classe politique (notamment le scandale Odebrecht qui a éclaté pendant cette période) et la petite corruption touchant directement les ménages. En second lieu, l'évolution récente de la conjoncture politique et celle des indicateurs « objectifs » montrent une situation contrastée. Tandis que l'incidence de la petite corruption se maintient à un niveau relativement bas, la grande corruption a déclenché une forte réponse de la part de la population à travers des mobilisations massives de contestation. Le résultat a été que le Pérou a eu cinq présidents au cours de cinq dernières années

(2016-2021, chaque mandat devait durer cinq ans) et qu'un ancien président s'est suicidé lors de son arrestation. Simultanément, l'incidence de la victimisation s'est maintenue stable touchant néanmoins environ une personne sur quatre.

Cependant, que sait-on de la corruption du point de vue des ménages ? On a vu qu'elle constitue une priorité centrale parmi les problèmes nationaux. Mais quelle est l'incidence de la petite corruption et quelles sont les institutions publiques les plus touchées ? Qui sont les principales catégories ciblées ? Quel est son « coût » direct et combien pèse-t-il dans le budget des différentes catégories de ménages ? Quelle proportion des cas de corruption fait l'objet de plaintes et dans le cas où elle n'est pas dénoncée, quelles en sont les raisons ?

Contrairement à une idée assez répandue, au Pérou, les pauvres sont plutôt moins touchés que les autres, comme le montre le tableau 1 pour l'année 2002. Plus généralement, l'incidence de la corruption s'accroît avec le niveau de vie. Deux éléments viennent cependant nuancer ce diagnostic. D'une part, l'accès différentiel aux services publics est justement en partie dû à la corruption qui décourage en priorité les individus les moins bien armés pour faire respecter leurs droits, donc avant tout les pauvres. D'autre part, si le coefficient budgétaire global de la corruption varie peu selon le niveau de vie, les sommes ainsi détournées pèsent d'autant plus lourdement sur les pauvres qu'elles viennent grever des dépenses en besoins essentiels (alimentaire, éducation, santé, etc.) déjà très insuffisantes.

L'analyse de la série longue montre que selon l'enquête, l'incidence de la corruption pour les usagers des services publics (soit 90 % de la population) est en baisse (Graphique 4), après un pic atteint en 2008, sous la mandature du Président Garcia (lequel s'est suicidé en 2018 alors même qu'il allait être arrêté pour corruption). En 2018, la nouvelle augmentation de l'incidence de la corruption coïncide avec l'emprisonnement des anciens présidents Kuczinsky et Toledo, ainsi que du maire de Lima, Villarán, pour avoir accepté des pots de vin de l'entreprise brésilienne Odebrecht. Il est ainsi possible que la grande corruption ait facilité la petite corruption bureaucratique, chez les fonctionnaires en position de soutirer des dessous-de-table.

Dans l'enquête de 2018, la question a été encore plus détaillée que dans les éditions antérieures, en désagrégeant les résultats institution par institution. En premier lieu et sur le front méthodologique, il apparaît que l'estimation de l'incidence de la corruption mesurée au niveau le plus fin est supérieure à celle obtenue à travers une question directe, toutes institutions confondues (4,8 % vs. 2,9 %). En second lieu, considérant uniquement les ménages qui ont été en contact avec l'institution, le palmarès des institutions montre que la police arrive en tête, 26 % des ménages

déclarant en avoir été victime. Viennent ensuite le Tribunal Electoral National (19,6 %), les autorités provinciales (12,6 %), régionales (8,8 %) et enfin municipales (6,9 %). Interrogés pour connaître les raisons pour lesquelles les cas n'ont pas tous été reportés, les ménages invoquent dans l'ordre la peur de représailles (25,8 %), le manque d'intérêt des autorités

(27,2 %) et le manque de temps (23 %). De plus, environ 15 % des ménages affectés n'ont pas rapporté les épisodes parce qu'ils ont tiré bénéfice de la corruption. La corruption a donc deux faces : d'un côté, elle pèse sur la population lors de ses interactions avec les services publics, et de l'autre, elle permet à certains d'obtenir des services indument.

Tableau 1
Petite corruption bureaucratique et pauvreté au Pérou en 2002

Quintiles de dépenses	Incidence (total des individus)	Incidence (individus en contact avec l'Etat)	Coût moyen (soles par tête/an)	Pression de la corruption (% des dépenses alimentaires)	Raison de la non-dénonciation (crainte de représailles, ne sait pas comment faire)
I	2.6 %	3.1 %	4.8	0.8 %	49.3 %
II	4.4 %	5.3 %	8.4	0.9 %	41.1 %
III	5.0 %	5.8 %	7.2	0.7 %	22.5 %
IV	6.2 %	7.1 %	21.6	1.4 %	30.9 %
V	7.9 %	8.9 %	33.6	1.2 %	29.5 %
Condition de pauvreté					
Non-pauvre	6.8 %	7.9 %	69	1.3 %	29.6 %
Pauvre	3.9 %***	4.6 %***	15***	0.7 %	36.5 %***
Total	5.2 %	6.1 %	48	1.1 %	32.3 %

Source : ENAHO, Module Gouvernance 2002, IV trimestre, INEI ; calculs des auteurs. 18 598 ménages.

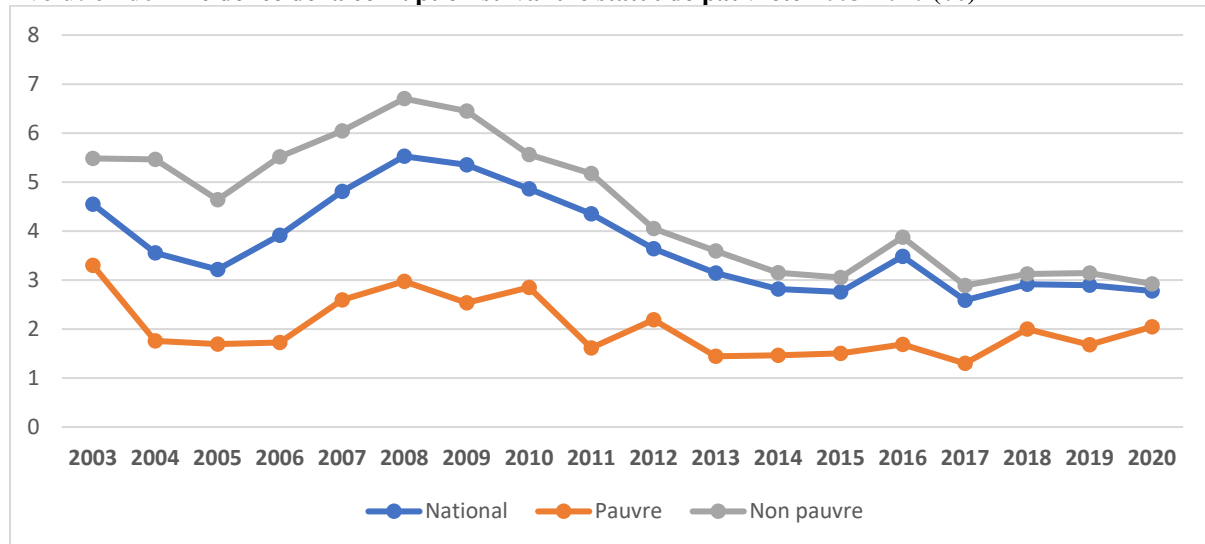
Note : il s'agit du nombre d'individus résidant dans un ménage dont au moins un membre a été victime de la corruption
Coût moyen par tête pour les victimes de la corruption qui ont dû déboursier de l'argent.

La pression de la corruption est la part des dépenses en corruption par rapport aux dépenses alimentaires

*** différence significative à 1 % entre pauvres et non-pauvres.

Graphique 4

Evolution de l'incidence de la corruption suivant le statut de pauvreté 2003-2020 (%)



Source : ENAHO 2003-2020, INEI ; calculs des auteurs.

Note : A partir de 2012, la question sur la victimisation de la corruption est posée au chef du ménage tandis que pour les années antérieures c'est un membre du ménage âgé de 18 ans et plus. Ainsi, les évolutions entre 2011 et 2012 doivent être interprétées avec prudence.

La confiance dans les institutions

La confiance institutionnelle est de plus en plus considérée comme un indicateur central de l'état de santé démocratique d'un pays (OCDE, 2017). Le cas péruvien est emblématique à cet égard. Le graphique 5

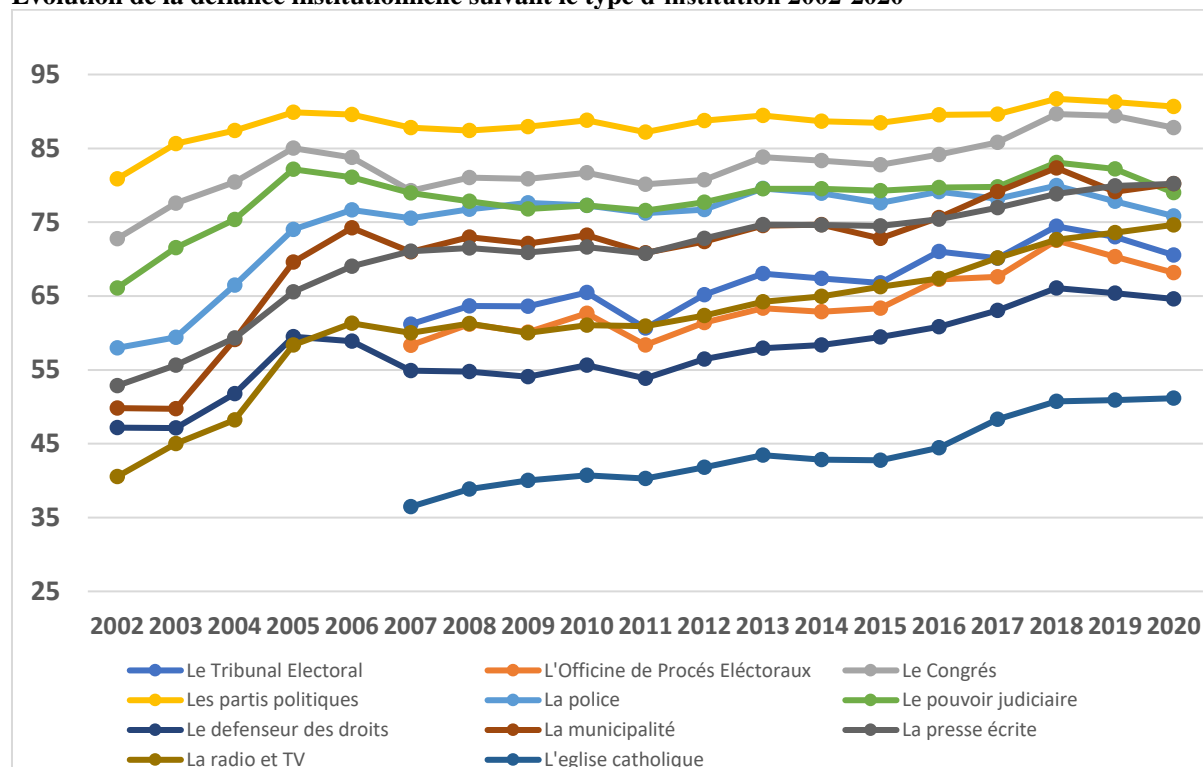
présente le niveau de défiance depuis 2002 pour quelques institutions sélectionnées. En première analyse, trois faits majeurs se dégagent. En premier lieu, le niveau de défiance envers les institutions est exceptionnellement élevé en moyenne. Il atteint près de 90 % envers les partis politiques, totalement

discrédités, mais aussi le parlement. Pour toutes les institutions publiques retenues, la défiance n'est jamais inférieure à 60 %. En deuxième lieu, non seulement la défiance est massive mais une tendance inquiétante et convergente à la hausse est à l'œuvre sur longue période, si l'on exclut le léger mieux de l'année atypique de 2020. Par exemple, alors que 40 % des Péruviens ne faisaient pas confiance à la police au début

des années 2000, ils sont maintenant près du double (75 %). Enfin, dans ce contexte général, toutes les institutions ne sont pas logées à la même enseigne. L'armée, l'éducation nationale et l'Eglise catholique semblent relativement épargnées. Cette dernière est celle qui inspire le plus confiance, mais la situation est en rapide dégradation.

Graphique 5

Evolution de la défiance institutionnelle suivant le type d'institution 2002-2020



Source : ENAHO, Module Gouvernance 2002-2020, INEI ; calculs des auteurs.

Note : % de ceux qui déclarent faire "pas du tout" ou "peu" confiance à l'institution concernée.

Tableau 2

Insatisfaction avec le fonctionnement de la démocratie selon le statut socio-économique 2005-2020

%	2005	2010	2015	2020	2005	2010	2015	2020	
Urbain	78,3	64,0	59,6	61,6	Niveau d'éducation				
Rural	60,1	43,2	38,6	44,0	Primaire	63,0	48,6	41,8	44,9
Homme	76,3	60,1	57,5	60,2	Secondaire	77,7	63,7	58,6	60,6
Femme	71,1	58,0	52,9	56,3	Supérieur	83,0	64,7	64,0	67,8
Pauvre	66,7	46,4	43,2	45,3	Occupé	73,2	58,8	55,0	57,9
Non pauvre	79,8	63,4	57,6	60,2	Chômeur	83,7	67,6	57,9	63,9
Quechua	63,7	49,0	44,9	52,5	Inactif	72,8	58,6	54,4	57,0
Espagnol	76,1	61,5	57,6	59,8	Total	73,5	59,0	55,0	58,0

Source : ENAHO, Module Gouvernance 2002-2020, INEI ; calculs des auteurs.

Note : % de ceux qui déclarent que la démocratie fonctionne "mal" ou "très mal".

La performance de la démocratie n'est pas la même pour tous

Les premières analyses des enquêtes apportent un éclairage nouveau sur des phénomènes jusque-là peu

explorés, voire totalement méconnus : par exemple, l'adhésion massive des citoyens aux principes démocratiques, tout spécialement les plus pauvres. Ce résultat vient à l'encontre des idées reçues. L'adhésion est marquée malgré des lacunes dans le respect de

certain droits civils et politiques – liberté d’expression, transparence électorale et surtout égalité devant la loi –, et malgré l’ampleur de la petite corruption ainsi que le discrédit profond de la classe politique, dont le rôle a été néfaste dans la crise actuelle.

Cependant, malgré le soutien massif de la population aux principes démocratiques, le niveau de satisfaction avec la façon dont ils fonctionnent au Pérou est particulièrement faible, comme l’illustre le tableau 2. En 2020, 58 % des Péruviens considéraient que la démocratie fonctionnait « *mal* » ou « *très mal* ». Néanmoins, en dynamique, la situation de moyen terme est plutôt en voie d’amélioration. En 2005, ils étaient 74 % à s’en plaindre. Les gains ont surtout été enregistrés dans la seconde moitié des années 2000, et ont stagné depuis, avec même une légère dégradation en 2020 par rapport à 2015, qu’on peut sans doute imputer à la pandémie de Covid-19. Toutes les catégories de population sont concernées par les dysfonctionnements démocratiques. Mais dans l’ensemble, ce sont les couches les plus favorisées qui se montrent les plus critiques (non-pauvres, éduqués, urbains, populations non-autochtones...). Les

chômeurs, qui sont parmi les plus insatisfaits, constituent la seule exception à cette règle.

Participation électorale et défaillance de l’Etat

Notre dernier exemple porte sur le problème de l’exclusion politique des plus défavorisés, révélée de façon concrète dans le cas du Pérou par une participation électorale plus faible, qui résulte en majeure partie des défaillances de l’Etat. Ainsi, le pourcentage de ceux qui n’ont pas voté aux élections municipales de 2002 passe de 20 % pour le quartile le plus pauvre à moins de 10 % pour le plus riche (Tableau 3). Ce phénomène s’explique principalement par l’inefficacité des institutions publiques chargées du registre électorale et du registre national d’identité, et non par un faible intérêt ou un découragement à l’égard du politique. L’absence de « papiers » d’identification non seulement empêche nombre de citoyens d’exercer leur droit fondamental de voter, mais aussi réduit leur accès aux opportunités économiques (accès au crédit, transactions foncières, possibilités de voyager à l’étranger, etc.).

Tableau 3

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

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

Source : Herrera et al. (2007), en base à l’ENAHQ, Module Gouvernance 2002, INEI.

Note : Il s’agit des élections municipales réalisées en novembre 2002. Le quartile I est le plus pauvre et le quartile IV le plus riche.

* Motifs très divers (maladie, garde-malade, en voyage, etc.).

Usages et enjeux politiques du module gouvernance

La production d’indicateurs sur la gouvernance, si pertinents et opportuns soient-ils, resterait un exercice sans lendemain si les résultats demeuraient méconnus de la population, des chercheurs et des décideurs en matière de politiques publiques. Pour maintenir le module gouvernance dans la durée, il a fallu vaincre des réticences aussi bien à l’intérieur de l’INEI qu’à l’extérieur, en s’appuyant notamment sur la demande exprimée par des acteurs institutionnels puissants et convaincus de l’intérêt de l’approche.

La méfiance des INS envers les enquêtes d’opinion

L’expérience péruvienne a montré que l’adoption d’un module portant sur les différentes dimensions de la

gouvernance et la démocratie par l’Institut National de Statistique ne se fait sans rencontrer des obstacles et du scepticisme. Tout d’abord, la perception selon laquelle des enquêtes d’opinion avec toute leur charge de subjectivité, ne peuvent pas permettre de construire des indicateurs fiables et pertinents, ancrés dans une réalité vérifiable et utiles pour les politiques publiques, est très répandue. Pourtant, au Pérou comme dans la plupart des pays du monde, de longue date les enquêtes de conjoncture s’appuient sur des perceptions. La Banque centrale mène, depuis longtemps, une enquête d’opinion parmi les leaders de grandes entreprises sur leur perception des perspectives de croissance, leur confiance dans l’avenir, etc. Les décisions des agents (investissements, embauches, etc.) se fondent en effet largement, sur la manière dont ils perçoivent les évolutions futures. De nombreux travaux ont montré la forte corrélation entre les indicateurs subjectifs et les indicateurs objectifs.

Un deuxième obstacle est lié à l'idée selon laquelle les INS doivent s'abstenir de s'immiscer dans le champ des questions politiques. Ces dernières sont non seulement jugées par certains comme hors du périmètre des attributions des INS (elles sont considérées du domaine exclusif des instituts privés de sondage), mais elles exposeraient également les INS à une censure de la part des autorités politiques (voire, de manière plus sournoise, à une autocensure sur les résultats moins favorables au gouvernement). L'expérience péruvienne, par sa longévité, sa fiabilité et sa crédibilité met en lumière le manque de fondements de ces réserves. Un autre point de vue, dans un certain sens opposé au précédent, considère qu'un organisme public, qui, comme l'INEI, dépend directement de la présidence du conseil des ministres, ne peut pas être « juge et partie » dans l'évaluation de la gouvernance. Cette objection ne résiste pas non plus à la confrontation avec les faits : des indicateurs classiques, comme les taux de chômage ou de pauvreté, au moins aussi sensibles et directement liés aux critères d'évaluation et « d'accountability » de l'action du gouvernement, sont régulièrement publiés par les INS.

Une stratégie « bottom-up » répondant à la demande sociale

L'adoption du module gouvernance a suivi une stratégie « bottom-up ». Elle a été mise en œuvre dans la période de transition démocratique au Pérou (chute de la dictature et gouvernement de transition) dans un contexte de forte demande d'informations de la part de la société civile. Les organismes multilatéraux engagés dans la lutte anti-corruption ont aussi joué un rôle important. De plus en plus, dans les négociations financières les questions de « bonne gouvernance » ont été mises au centre des discussions et ont poussé les autorités à répondre aux demandes d'information statistique sur la gouvernance. Le gouvernement a répondu positivement en s'appuyant sur des données produites localement. Autrement, les indicateurs auraient été fournis par des organismes privés, pour certains d'entre eux très orientés politiquement (*Heritage Foundation*, etc.).

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

les indicateurs de gouvernance et de démocratie font l'objet d'une demande sociale plus forte que les indicateurs socio-économiques classiques, comme en atteste la forte réactivité du public et des médias lors des séances de restitution organisées dans les pays suivis (au Pérou, mais aussi ailleurs : à Madagascar, au Mali, etc.). De plus, comme nous l'avons déjà souligné, en alimentant le débat public sur les politiques et les grandes questions de développement, ce type d'enquêtes constitue en lui-même un facteur de renforcement de la démocratie, un révélateur des préférences citoyennes et finalement d'*empowerment* des populations « sans voix ».

L'offre crée sa propre demande

La gouvernance, la confiance dans les institutions, la corruption, les droits de l'homme étaient non seulement des réalités quantitativement difficiles à saisir, les mesures et indicateurs statistiques étaient limités, mais ce sont également des domaines qui étaient peu étudiés par les sciences sociales au Pérou. Les sociologues et politologues ne les abordaient pas car ces derniers étaient peu outillés en techniques statistiques. Du côté des économistes, ils considéraient que ces questions, perçues comme trop « subjectives », se situaient en dehors de leur champ de recherche. Cette situation rendait particulièrement fragile l'initiative de l'INEI, accompagnée par les chercheurs de l'IRD, d'inclure un module centré sur la gouvernance et la corruption. Le risque d'échec était donc loin d'être négligeable, comme en atteste nombre d'expériences antérieures d'autres enquêtes novatrices, souvent promues par des organismes internationaux, qui n'avaient pas trouvé de débouchés durables et avaient dû être abandonnées prématurément. Il fallait donc d'une part convaincre les décideurs publics de l'intérêt du suivi des indicateurs de gouvernance et d'autre part, convaincre les chercheurs maîtrisant les analyses statistiques de l'importance des questions de gouvernance pour répondre aux questions qu'ils se posaient sur les obstacles à la croissance économique, et au développement de façon plus générale.

C'est pourquoi une approche « participative » a, dès le départ, été mise en œuvre afin d'engager la participation des principaux usagers (effectifs et potentiels) des résultats des enquêtes. Elle a commencé par associer des représentants des divers organismes publics dans l'élaboration du questionnaire afin de recueillir leurs points d'intérêt et préoccupations. Ont également été associés des membres des organisations de la société civile³ pour qui les questions de gouvernance et de droits de l'homme étaient au cœur de leurs préoccupations, l'enquête participant à la nécessaire redevabilité (*accountability*) des gouvernements à la population. Un autre point

³ Parmi les organismes publics qui ont participé à l'une des étapes du processus, on compte le Ministerio de Economía, Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo, Congreso de la República, Presidencia del consejo de

Ministros. Du côté de la société civile, on peut citer la Comisión Nacional de la Juventud, Instituto de Estudios Peruanos (ONG), Ciudadanos al Día (ONG), les centres de recherche académique.

stratégique a été la décision d'ancrer le module sur la gouvernance dans une enquête annuelle déjà inscrite dans le budget récurrent de l'INEI ; ceci afin d'assurer sa pérennisation, au-delà des raisons d'intérêt scientifique évoquées ci-dessus. La notoriété des chercheurs ayant mis le fonctionnement des institutions au centre de leurs réflexions, avec pour certains d'entre eux l'octroi du prix Nobel d'économie (North en 1993, Stiglitz en 2001, Orstrom et Williamson en 2009), la publication d'articles fondateurs (Acemoglu et al. 2001), et d'ouvrages de référence (comme l'influent *Handbook* sur la Corruption ; Rose-Ackerman, 1997, 1999 et 2007) ont dissipé les doutes sur la pertinence du module et ses possibilités analytiques.

Dernier point, mais non des moindres, une politique de transparence et d'accès libre et sans restriction aux données brutes de l'enquête ainsi qu'une politique active de diffusion d'indicateurs à travers des bulletins semestriels (semestre mobile), ont consolidé l'usage des résultats dans les médias et par là, dans le débat public. La résistance des autorités politiques a été surmontée grâce à une politique institutionnelle de remise mensuelle des résultats de toutes les variables du module gouvernance aux autorités nationales au plus haut niveau (chef de l'État, présidence du Conseil des ministres et institutions de l'État). Le gouvernement pouvait ainsi disposer d'un diagnostic opportun sur l'état de la gouvernance basé sur des indicateurs robustes, d'une couverture nationale et d'inférence départementale selon les caractéristiques socio-économiques de la population. Aucune de ces caractéristiques n'étaient réunies dans les multiples études d'opinion qui jusqu'alors avaient dominé le marché sur les questions considérées par la population comme faisant partie des principaux problèmes du pays, et au centre de leurs propres préoccupations quotidiennes.

Conclusions et perspectives

L'expérience péruvienne conduite par l'INEI en matière de mesure de la gouvernance par voie d'enquête auprès des ménages est exemplaire à plus d'un titre. En premier lieu, par sa longévité : elle est pionnière à l'échelle mondiale dans son domaine et offre des séries temporelles continues sur deux décennies (depuis le début du millénaire jusqu'aujourd'hui). En deuxième lieu, elle mérite l'attention par ses qualités techniques et ses innovations sur le front statistique : couverture nationale représentative avec possibilité d'inférence régionale et départementale, composante de panel, questionnaire à large spectre et intégration dans une enquête plus générale sur les conditions de vie, permettant de croiser les informations, mise en évidence de l'importance des

indicateurs de perception, contrôles de qualité, mise à disposition des micro-données... Enfin, elle se démarque par le processus qui a conduit à son émergence et sa pérennisation. Fruit d'une collaboration Sud-Sud en amont, une expérience africaine antérieure étant déclinée et adaptée au contexte péruvien, elle a su susciter une demande interinstitutionnelle latente, qui en retour a permis de la consolider. Solidement établie au niveau national, elle a servi à poursuivre la route des transferts Sud-Sud, en s'exportant à travers des initiatives de réplication et de dissémination dans la région.

Ce succès est loin d'avoir été un long fleuve tranquille. Au cours de ce chemin semé d'embûches, il a fallu vaincre des réticences de tous ordres, provenant d'institutions extérieures doutant de la capacité et de la légitimité d'un institut de la statistique à s'engager sur ce front, aussi bien que de la part des statisticiens eux-mêmes. A plusieurs reprises le module a été menacé de disparition. On peut raisonnablement penser que l'expérience péruvienne a contribué de manière significative à valider une approche aujourd'hui reconnue comme un standard à l'échelle internationale (UNSD/Groupe de Praia, 2020). En amont de la seule statistique, l'adoption de l'ODD 16, qui peut paraître une évidence aujourd'hui, a nécessité de prouver empiriquement que les questions de gouvernance étaient au cœur des processus de développement au même titre que la croissance, les inégalités, la pauvreté, l'exemple péruvien apportant une belle illustration.

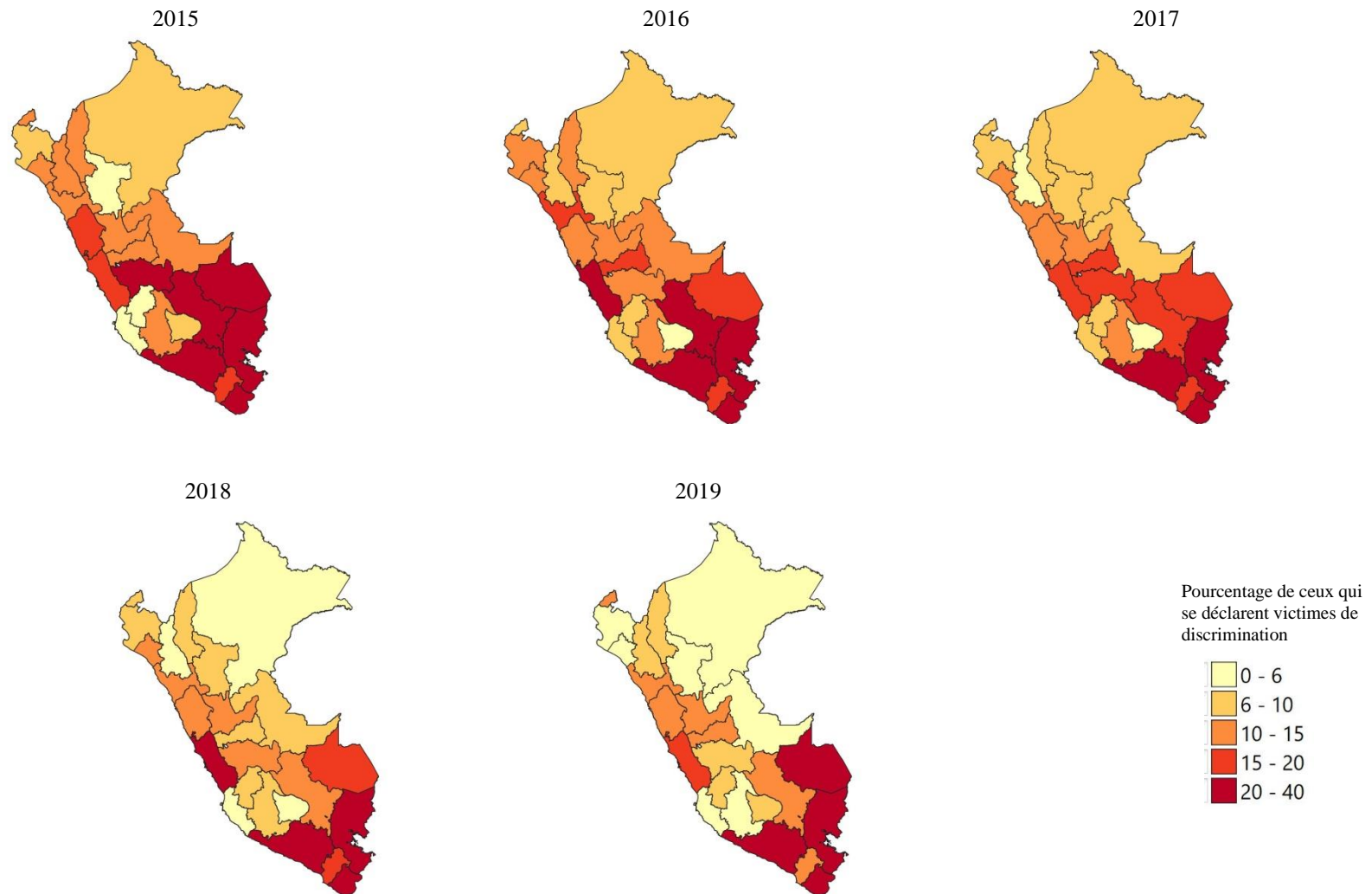
Loin d'être achevée, l'expérience péruvienne offre de nombreuses perspectives et plusieurs défis restent à relever, la gouvernance restant encore, par sa jeunesse, du domaine des statistiques émergentes. A l'échelle internationale, l'INEI continue à participer activement au Groupe de Praia. En particulier, il co-dirige avec l'INS finlandais la *task team* « non-discrimination et égalité » du Groupe de Praia, lancée en novembre 2021⁴. Parmi les questions à approfondir, on soulignera sur le front analytique, la nécessité d'une meilleure compréhension des interactions entre perceptions et expériences et entre économie et politique, qui ne pourra passer que par une pluridisciplinarité accrue des chercheurs s'attelant à ce programme. Enfin, il conviendrait de mieux valoriser les données collectées, qui nous apparaissent encore sous-utilisées (par rapport à leur potentiel), aussi bien en termes académiques⁵ que sur le front des politiques publiques. Les données servent aussi bien au suivi et évaluation de ces dernières que pour favoriser le débat démocratique. Les enquêtes constituent en effet un formidable instrument de dialogue entre différents acteurs, qu'ils soient issus de la sphère publique ou du secteur privé et de la société civile.

⁴ Elle est chargée d'élaborer un module d'enquête sur la non-Discrimination et l'égalité ainsi que des recommandations pour la collecte de données administratives sur ces questions.

⁵ C'est la question de la corruption qui semble avoir suscité le plus d'intérêt ; voir par exemple les travaux de J. Hunt (2007a et 2007b) ou Yamada et Montero (2011).

Références bibliographiques

- Acemoglu D., Johnson S. and Robinson A. (2001)**, “The colonial origin of comparative development”, *American Economics Review*, 91(5), pp. 1369-1401.
- Assany Y. et Rakotomanana F. (2022)**, « Perceptions versus expériences dans le champ et la gouvernance à Madagascar : les cas de la corruption, de la violence et des discriminations », *Statéco*, No.116 (dans ce numéro).
- Deaton A. (2019)**, *Analysis of household surveys. A microeconomic approach*, The World Bank, Washington D.C.
- Herrera J., Razafindrakoto M. and Roubaud F. (2007)**, “Governance, Democracy and Poverty Reduction: Lessons drawn from household surveys in sub-Saharan Africa and Latin America”, *International Statistical Review*, 75(1), pp. 70-95.
- Herrera J., Razafindrakoto M. and Roubaud F. (2008)**, “Poverty, Governance and Democratic Participation in Francophone Africa and the Andean Region”, *OECD Journal on Development*, Special Issue: Measuring Human Rights and Democratic Governance. Experiences and Lessons from Metagora, 9(2), pp. 99-118.
- Herrera J., Razafindrakoto M. et Roubaud F. (2015)**, « Les sciences sociales au service du débat démocratique au Sud : enjeux, supports, retombées. Résultats d'expériences dans le champ de l'économie et de la statistique », in Vidal L. (ed.), *Les savoirs des sciences sociales : débats, controverses, partages*, chapitre 6, Editions de l'IRD, Marseille, pp. 95-123.
- Herrera J. and Roubaud F. (2004)**, “Corruption and Poverty in Peru”, *Global Corruption Report 2004*, Transparency International, pp. 343-345.
- Herrera J. et Roubaud F. (2004)**, « Pauvreté et corruption au Pérou », *Rapport Mondial sur la Corruption 2004*, Transparency International, Karthala, pp. 411-413.
- Hunt J. (2007a)**, “How corruption hits people when they are down”, *Journal of Development Economics*, 84, pp. 574-589.
- Hunt J. (2007b)**, “Why are some public officials more corrupt than others?”, in Rose-Ackerman S (éd.), *International Handbook on the Economics of Corruption*, Edward Elgar, pp. 323-351.
- Mauro P. (1997)**, “The effects of corruption on growth, investment and government expenditure: a cross country analysis”, in Elliott, K. (éd.), *Corruption and the Global Economy*, Institute for International Economics, pp. 83-107.
- McMillan J. and Zoido P. (2004)**, “How to Subvert Democracy: Montesinos in Peru”, *Journal of Economic Perspectives*, 18(4), pp. 69-92.
- OCDE (2011)**, *Comment va la vie ? Mesurer le bien-être*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2017)**, *OECD Guidelines on Measuring Trust*, Éditions OCDE, Paris.
- Pande R. (2008)**, “Understanding-Political Corruption in low income countries”, in P. Schultz and J. Strauss (éds.), *Handbook of Development Economics*, vol. 4, pp.3156-3184.
- Pozsgai-Alvarez J. (2019)**, « El ciclo político de la lucha contra la corrupción: La experiencia del Perú con su primera Comisión Nacional Anticorrupción », *Derecho y Sociedad*, (52), pp. 81-96.
- Quiroz A. (2013)**, *Historia de la corrupción en el Perú*, IEP, Pérou.
- Rose-Ackerman S. (1997)**, “The political economy of corruption”, in Elliott K. (éd.), *Corruption and the Global Economy*, Institute for International Economics, pp. 31-60.
- Rose-Ackerman S. (1999)**, “The economic impact of corruption”, in Rose-Ackerman, S. (1999), *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rose-Ackerman S. (éd.) (2007)**, *International Handbook on the Economics of Corruption*, Edward Elgar.
- Stiglitz J.E., Sen A. et Fitoussi J. (2009)**, *Richesse des nations et bien-être des individus : Performances économiques et progrès social*, Odile Jacob, Paris.
- UNSD, Praia Group (2020)**, *Handbook on Governance Statistics*, UNSD, New-York.
- Yamada G. y Montero G. (2011)**, « Corrupción e inequidad en los servicios públicos », Universidad del Pacífico et CIES, Documento de Trabajo No. 87.

Annexe : La dimension infra-nationale de la gouvernance. L'exemple des cartes départementales des discriminations 2015-2019

Sources : ENAHO 2015-2019, INEI ; élaboration des auteurs.