

Abus d'autorité et corruption dans les services de base en Afrique : Introduction au dossier et principaux résultats

Ada Nayihouba et Quentin Wodon¹
Avril 2022

Résumé : Le numéro de la revue *Educatio* dans lequel cet article est publié porte sur la mutation des institutions et la crise de l'autorité. La crise de l'autorité est due à de nombreux facteurs qui peuvent être différents selon les pays, voir les communautés locales, mais l'un de ces facteurs est l'abus de pouvoir par les autorités. En particulier dans les pays à revenus bas et intermédiaires, l'une des formes de cet abus de pouvoir est la « petite » corruption dans la prestation de services, que ce soit dans les écoles, les centres de santé, les services administratifs, ou d'autres institutions. Ce dossier pour l'Afrique comprend quatre articles – cette brève introduction et trois analyses statistiques standardisées pour mesurer la corruption dans les secteurs de l'éducation, de la santé, et des services administratifs. L'analyse indique que la corruption reste répandue avec peu de progrès réalisés au cours de la dernière décennie. Les estimations par régression suggèrent que malgré des différences entre secteurs, certaines caractéristiques des individus et des localités sont associées à de plus ou moins grandes probabilités d'avoir des difficultés à obtenir ces services et d'être victime de la corruption.

Introduction

L'appel à contributions pour ce numéro de la revue *Educatio* porte sur la mutation des institutions et la crise de l'autorité. L'appel note une méfiance, voir une défiance à l'égard de multiples institutions – non seulement les institutions ecclésiales et politiques, mais aussi les institutions médicales, éducatives, et autres qui fournissent des services de base essentiels pour les familles. Il est possible, comme le note l'appel à contributions, que cette mutation des institutions et crise de l'autorité offre de nouvelles opportunités. Mais ce qui est clair est le fait que la perte de confiance de la population dans les institutions et la crise de l'autorité qui en résulte est due au moins en partie aux abus d'autorité commis par ces institutions. Les lecteurs de cette revue seront familiers avec la crise des abus sexuels qui frappe l'Église catholique dans de nombreux pays. Mais une autre crise peut-être moins connue des lecteurs est l'ampleur de la corruption par les prestataires de services, en particulier dans les pays à revenus bas ou

¹ Les auteurs sont respectivement Consultant et Lead Economist à la Banque mondiale. Le second auteur est aussi dans le cadre de son volontariat Distinguished Research Affiliate avec Loyola University New Orleans et responsable pro bono du projet [Global Catholic Education](#). Cet article est basé en partie sur une étude réalisée à la Banque mondiale, cependant l'analyse et les opinions exprimées n'engagent que les auteurs de l'article et non pas la Banque mondiale, ses directeurs exécutif ou les pays qu'ils représentent.

intermédiaires où les mécanismes pour identifier et punir ces formes de corruption sont souvent inadéquats, et où la faiblesse des salaires peut encourager ces comportements.

En Afrique, l'abus de pouvoir par les autorités, et en particulier la corruption, est l'une des raisons menant à la crise de l'autorité. La corruption peut avoir lieu à une grande échelle, mais elle est également observée au niveau local dans les transactions quotidiennes, auquel cas elle est parfois qualifiée de « petite » corruption (*petty corruption* en anglais). Elle prend alors typiquement la forme de pots-de-vin, cadeaux ou faveurs que les utilisateurs des services doivent payer aux prestataires de service pour avoir accès aux services. Mais elle peut aussi prendre des formes plus sévères, dont l'exploitation sexuelle des utilisateurs des services.

Les relations entre les religions et la corruption peuvent être complexes. Certaines études suggèrent des taux de corruption plus élevés dans les pays avec des religions hiérarchisées, l'hypothèse étant que cela pourrait résulter d'une plus grande obéissance à l'autorité. Plus que l'appartenance religieuse, la religiosité peut affecter la corruption, certaines études suggérant une corrélation positive entre religiosité et la corruption². Mais ces diverses relations ne sont pas nécessairement validées par des analyses plus approfondies³. Il peut y avoir dans la population un degré plus élevé d'acceptation de la corruption si elle est à des fins religieuses plutôt qu'à des fins politiques ou personnelles⁴, et il est clair que la corruption est aussi présente sous différentes formes dans les organisations religieuses. Cependant, il est aussi clair que la plupart des religions en principe ne tolèrent pas la corruption et que les chefs religieux peuvent jouer un rôle important dans la lutte contre la corruption⁵.

Pour mesurer l'ampleur de la corruption dans la prestation de services de base en Afrique, les articles inclus dans ce dossier utilisent les bases de données de l'Afrobaromètre et une méthodologie commune. L'analyse est menée de la même manière pour trois secteurs ou types d'institutions : (1) les écoles, (2) les hôpitaux et centres de santé, et (3) les services administratifs octroyant des documents d'identification ou d'autres permis. L'analyse, bien que commune, est présentée dans différents articles (un article pour chacun des trois secteurs) pour le bénéfice des lecteurs ayant un intérêt pour un secteur donné, de sorte qu'il ne soit pas nécessaire pour eux de lire les autres analyses. Les enquêtes de l'Afrobaromètre ne disposent pas d'informations sur la nature exacte de la petite corruption, ni sur le montant exact des pots-de-vin ou la valeur des cadeaux ou faveurs demandés aux utilisateurs de service. Mais les données peuvent être utilisées pour évaluer les tendances de la petite corruption au fil du temps et si certains types d'individus sont plus susceptibles d'être touchés que d'autres. Le diagnostic de la corruption fourni dans ce dossier ne suggère pas ce qui pourrait être fait en pratique pour réduire la corruption⁶, et quel pourrait être l'impact de la corruption sur les utilisateurs de services, mais il confirme que la corruption reste un problème grave en Afrique qui requiert une plus grande attention. Cette brève introduction résume certaines des principales conclusions de l'analyse à travers les différents secteurs.

² Gokcekus and Ekici (2020).

³ Ko et Moon (2014).

⁴ Voir Hofmann et Pattel (2021) pour le Nigeria.

⁵ G20 Interfaith Forum (2019). Voir aussi Marshall (2013).

⁶ Sur les stratégies pour réduire la corruption, voir Chêne (2019).

Difficultés à obtenir des services et corruption

La préoccupation avec la corruption en Afrique n'est pas neuve⁷, mais l'analyse présentée dans ce dossier montre que peu de progrès ont été accomplis au cours de la dernière décennie. Les enquêtes de l'Afrobaromètre demandent aux répondants (i) s'ils ont eu des difficultés à accéder à différents services, et (ii) s'ils ont payé des pots-de-vin ou rendu d'autres faveurs pour bénéficier des services. L'analyse dans ce dossier est basée sur les trois dernières vagues pour lesquelles les données sont publiquement disponibles qui couvrent la période de 2011 à 2018. La vague de l'enquête pour la période 2016-18 couvre 35 pays d'Afrique subsaharienne et d'Afrique du Nord, mais des données pour d'autres pays sont incluses dans les données des années précédentes. Le tableau 1 donne les estimations de la part des utilisateurs de service qui ont eu des difficultés à accéder aux services et qui ont payé des pots-de-vin ou autres faveurs pour bénéficier des services⁸.

Pour les écoles, l'analyse suggère que plus d'un répondant sur quatre a rencontré des problèmes pour la scolarisation de ses enfants, et près d'un sur cinq a dû payer des pots-de-vin ou rendre d'autres faveurs aux prestataires de services d'éducation. Pour les services de santé, la part des répondants ayant des difficultés à obtenir les services est plus élevée (près d'un répondant sur deux), mais la prévalence de la corruption est similaire à celle observée pour l'éducation, à près d'un répondant sur cinq. Pour les services administratifs octroyant des documents, la part des utilisateurs ayant des difficultés à obtenir les services est similaire à celle des utilisateurs de service de santé, et la prévalence de la corruption est un peu plus élevée, à un utilisateur sur quatre. Des analyses séparées sont disponibles auprès des auteurs pour les secteurs de la police et des services d'infrastructure de base.

L'ampleur des difficultés rencontrées par les ménages pour obtenir des services et la prévalence de la corruption n'ont pas diminué de façon significative au cours de la dernière décennie, de 2011 à 2018. Dans plusieurs cas, il y a eu des augmentations. La dernière vague de l'Afrobaromètre qui couvre la période de 2019 à 2021 confirme ce constat. Les données de cette vague ne sont pas encore été disponibles pour des analyses indépendantes, mais les résultats préliminaires suggèrent une augmentation de la corruption dans de nombreux pays⁹. Comme pour les vagues précédentes, les taux de corruption restent élevés. Il existe aussi une relation claire entre les difficultés rencontrées pour obtenir des services et le paiement de pots-de-vin ou autres faveurs. La proportion de répondants payant des pots-de-vin ou rendant d'autres faveurs est plus élevée parmi ceux déclarant des difficultés à obtenir des services, suggérant comme on pouvait s'y attendre que les pots-de-vin payés ou autres faveurs rendues visent au moins en partie à résoudre ces difficultés. Cela suggère que certains membres du personnel des institutions offrant ces services créent des difficultés pour bénéficier de la corruption.

⁷ Voir par exemple l'analyse de la gouvernance dans World Bank (2000). Voir aussi World Bank (2010, 2017).

⁸ Pour les rapports publiés sur ces données, voir Afrobarometer et Transparency International (2015, 2019).

⁹ Keulder et Mattes (2021).

Tableau 1 : Part des répondants ayant eu des difficultés pour obtenir différents services et ayant payé des pots-de-vin ou rendu d'autres faveurs pour obtenir ces services (%)

	Éducation		Santé		Documents	
	Difficultés	Corruption	Difficultés	Corruption	Difficultés	Corruption
2011-13						
Afrique de l'Ouest	32,4	18,3	55,0	22,1	65,8	33,0
Afrique de l'Est	21,8	19,5	64,9	34,9	71,0	37,8
Afrique australe	26,7	10,7	46,4	32,4	41,1	18,5
Afrique du Nord	18,0	9,2	32,9	12,7	39,2	19,1
Afrique centrale	33,0	26,7	44,0	16,1	42,5	40,3
Total	27,5	15,0	45,6	19,8	54,1	26,4
2014-15						
Afrique de l'Ouest	23,5	24,6	36,2	21,6	51,5	31,3
Afrique de l'Est	27,6	12,7	47,8	17,7	47,4	24,2
Afrique australe	26,4	11,2	38,1	8,6	33,2	12,9
Afrique du Nord	33,9	18,4	56,2	27,1	54,2	31,5
Afrique centrale	39,9	31,9	51,3	30,0	51,4	33,5
Total	26,8	18,6	42,9	19,3	47,7	26,5
2016-18						
Afrique de l'Ouest	30,7	23,5	42,7	16,6	56,3	30,2
Afrique de l'Est	23,1	10,7	49,4	17,0	48,5	28,7
Afrique australe	27,0	18,5	42,7	10,5	34,8	16,8
Afrique du Nord	26,8	7,3	67,9	20,4	44,4	18,6
Afrique centrale	35,1	26,6	48,8	22,2	60,4	33,7
Total	27,6	17,6	46,7	15,7	48,4	25,6

Source : Auteurs, sur la base des données de l'Afrobaromètre.

Facteurs associés à la probabilité de paiement de pots-de-vin et autres faveurs

Pour évaluer les relations entre les caractéristiques des répondants et la probabilité de rencontrer des difficultés dans la prestation de services et le paiement de pots-de-vin ou autres faveurs, des analyses de régression sont effectuées. Les associations mesurées ne sont pas nécessairement des impacts comme on pourrait les observer avec des analyses expérimentales sur base de placement aléatoire. Néanmoins, certaines des associations semblent robustes, en particulier pour les facteurs associés à la corruption. Les femmes sont moins susceptibles que les hommes de payer des pots-de-vin ou de rendre des faveurs pour l'obtention de services. Les répondants plus jeunes sont davantage victimes de la corruption, peut-être parce que les répondants plus âgés soient mieux établis dans la communauté, ce qui pourrait les protéger de la corruption. Les effets de l'éducation et des professions ne sont pas toujours systématiques, mais comme pour les quintiles de richesse, lorsque les associations sont statistiquement significatives, elles tendent à suggérer que les répondants mieux éduqués ou plus aisés sont davantage enclins à payer des pots-de-vin, peut-être parce qu'ils en ont davantage les moyens (c'est le cas pour les deux dernières vagues de l'enquête utilisées, mais pas pour la première).

Comme cela a déjà été mentionné, il existe une association positive claire entre le fait de rencontrer des difficultés pour obtenir des services et le paiement de pots-de-vin ou autres

faveurs. Les deux variables peuvent dépendre l'une de l'autre. Rencontrer des difficultés est une raison pour payer des pots-de-vin ou autres faveurs, mais le fait de payer des pots-de-vin ou autres faveurs peut également amener les répondants à déclarer avoir rencontré des difficultés pour l'obtention de services. Les répondants déclarant que les conditions économiques s'améliorent sont parfois moins susceptibles de payer des pots-de-vin, et les répondants qui déclarent que la sécurité est un problème sont davantage susceptibles de payer des pots-de-vin. La relation entre le manque de sécurité et la probabilité de rencontrer des difficultés et de payer des pots-de-vin ou autres faveurs semble assez systématique, indiquant que dans des contextes de fragilité et de conflit, la corruption tend à être plus répandue.

Un autre résultat intéressant est une association non pas entre la religion des répondants et la probabilité qu'ils payent des pots de vin ou autres faveurs, mais entre leur degré de religiosité et cette probabilité. La religion catholique, comme les autres religions, considère que demander des pots-de-vin ou d'autres faveurs pour l'offre de services n'est pas éthique, mais le paiement de tels pots-de-vin par les utilisateurs de services doit lui aussi être évité autant que faire se peut. L'analyse économétrique suggère qu'après avoir contrôlé pour les associations avec d'autres caractéristiques, les répondants moins religieux ou qui pratiquent moins souvent leur religion sont davantage susceptibles de verser des pots-de-vin ou de rendre d'autres faveurs pour obtenir des services que les répondants qui déclarent être très religieux ou pratiquent leur religion plus souvent. Des résultats similaires ont été obtenus par l'un des auteurs dans une analyse séparée portant sur les comportements altruistes des individus, dont le volontariat, les dons aux organisations charitables, et l'aide apportée aux personnes que l'individu ne connaît pas. L'affiliation religieuse ne semble pas affecter ces comportements, mais un plus haut degré de religiosité est associé à des comportements plus altruistes¹⁰.

Conclusion

En forme de conclusion, il peut être utile de répondre à une question que certains lecteurs de la revue pourraient avoir. S'il semble logique d'inclure dans ce numéro de la revue *Educatio* consacré à la mutation des institutions et la crise de l'autorité une analyse de la corruption dans les écoles en Afrique, pourquoi inclure les analyses pour deux autres secteurs ?

Trois motivations justifient ce choix. La première est comparative. En présentant des analyses pour différents secteurs, on peut comparer les résultats pour le secteur de l'éducation à ceux obtenus pour d'autres secteurs. Cela permet d'interpréter les résultats dans un contexte un peu plus large. Si les taux de difficultés rencontrées par les ménages pour accéder aux services éducatifs sont trop élevés, et si les taux de corruption sont eux aussi trop élevés, la situation du secteur éducatif n'est pas nécessairement pire que celle observée dans d'autres secteurs lorsque les deux indicateurs sont considérés ensemble. Les taux de corruption sont en particulier moins élevés pour l'éducation et la santé que pour les autres secteurs (les services administratifs pour l'obtention de documents, mais aussi la police et l'infrastructure de base pour lesquels l'analyse n'est pas incluse dans ce dossier), et la part des ménages ayant des difficultés pour obtenir les services d'éducation est moins élevée que celle observée pour la santé. Bien que cela ne puisse être qu'une maigre consolation, c'est utile à savoir.

¹⁰ Nguyen et Wodon (2018).

La seconde motivation vient du fait que l'Église catholique est elle-même impliquée dans l'offre de services aux populations en Afrique, de sorte que les résultats de l'analyse peuvent apporter des enseignements pour son action¹¹. Comme le note le Rapport mondial sur le développement humain intégral 2022¹², l'Église catholique et d'autres réseaux confessionnels contribuent aux efforts visant à atteindre les objectifs du développement durable. En particulier, l'Église catholique gère plus de 325 000 établissements d'enseignement, de santé et de protection sociale, ainsi que des universités et autres établissements d'enseignement supérieur. Le rôle joué par l'Église et d'autres réseaux confessionnels dans l'éducation de base et les soins de santé est particulièrement important en Afrique sub-saharienne. Même s'il est probable que la corruption soit moins répandue dans les écoles, hôpitaux ou centres de santé gérés par l'Église catholique et d'autres réseaux confessionnels, elle n'en est pas absente. Le diagnostic de la corruption dans la prestation de services fourni dans ce dossier confirme que la corruption est un problème grave qui requiert une plus grande attention, dont celle de l'Église.

La troisième motivation pour partager les résultats de l'analyse pour différents secteurs est peut-être la plus importante car elle a trait, au moins indirectement, à la mission de la revue *Educatio*, qui est triple : (1) approfondir l'étude et la connaissance du patrimoine de l'éducation chrétienne, à mettre en relief l'actualité et la pertinence de celle-ci et à ouvrir des perspectives créatives sur son avenir ; (2) approfondir en appui d'autres revues leurs thématiques, en se plaçant à un niveau scientifique, ancré dans les réalités éducatives ; et (3) valoriser les initiatives éducatives des chrétiens et favoriser la diffusion des recherches qu'ils entreprennent.

L'une des contributions du patrimoine de l'éducation chrétienne concerne l'éthique et les vertus. Le fait que les dans les enquêtes de l'Afrobaromètre, la religiosité des répondants soit associée à une probabilité moindre de payer des pots de vins ou autres faveurs pourrait être, au moins en partie, une résultante du patrimoine de l'éducation chrétienne ou religieuse. Il ne faut pas exagérer l'importance de ce type de résultats, d'autant plus que les analyses ne sont qu'associatives et non causales. Mais l'hypothèse que les personnes plus religieuses pourraient aider à lutter contre la corruption dans les services de base en n'y succombant pas est intéressante et mériterait des analyses plus approfondies. L'éducation et la formation chrétiennes, comme celles des autres religions, pourraient contribuer à la lutte contre la corruption non seulement dans la dénonciation de la corruption, mais aussi en encourageant les individus à approfondir leur foi et à la mettre en pratique, y compris via le refus du paiement de pots-de-vin et autres faveurs, malgré les implications que ce refus pourrait avoir.

L'analyse des enquêtes de l'Afrobaromètre génère de nombreux autres résultats intéressants, mais ce résultat particulier sur l'association entre la religiosité et la probabilité de payer des pots de vin et autres faveurs est en résonance avec la mission de la revue *Educatio*. Il suggère une certaine actualité et pertinence de l'éducation chrétienne, ou plus généralement religieuse, pour la lutte contre la corruption dans les services de base en Afrique.

¹¹ Pour une analyse de la contribution de l'Église catholique dans les secteurs de l'éducation, de la santé, et de la protection sociale, voir Wodon (2022). Pour le secteur de l'éducation, voir aussi Wodon (2020, 2021).

¹² Wodon (2022).

Bibliographie

- Afrobarometer and Transparency International. 2015. *People and Corruption: Africa Survey 2015*. Accra: Afrobarometer and Transparency International.
- Afrobarometer and Transparency International. 2019. *Global Corruption barometer Africa 2019: Citizen's Views and Experiences of Corruption*. Accra: Afrobarometer and Transparency International.
- Chêne, M. 2019. Successful approaches to tackle petty corruption. Berlin, Germany: Transparency International Anti-Corruption Helpdesk Answer.
- G20 Interfaith Forum. 2019. The Imperatives of Better Governance: Fighting Corruption is a Sine Qua Non for Global Agenda Policy Brief. G20 Interfaith Forum Policy Brief. Mimeo.
- Gokcekus, O. et T. Ekici. 2020. Religion, Religiosity, and Corruption. *Review of Religious Research*, 62: 563–581.
- Hoffmann, L. K. et R. N. Patel. 2021. Collective Action on Corruption in Nigeria: The Role of Religion. Briefing Paper, Africa Programme. London, UK: Chatham House.
- Keulder, C. et R. Mattes. 2021. Why are Africans dissatisfied with democracy? Think corruption. The fifth in Afrobarometer's special democracy summit series on Africa, *The Washington Post*, 19 novembre.
- Ko, K. et S.-G. Moon. 2014. The relationship between religion and corruption: are the proposed causal links empirically valid? *International Review of Public Administration*, 19(1): 44-62.
- Marshall, K. 2013. Corruption: Ten Ideas to Enhance Religious Engagement in Global Integrity Movements. Washington, DC: Berkley Center for Religion, Peace, and World Affairs.
- Nguyen, H., et Q. Wodon. 2018. Faith Affiliation, Religiosity, and Altruistic Behaviors: An Analysis of Gallup World Poll Data, *Review of Faith & International Affairs*, 16(2): 14-21.
- Wodon, Q. 2020. *Global Catholic Education Report 2020: Achievements and Challenges at a Time of Crisis*. Rome: International Office of Catholic Education.
- Wodon, Q. 2021. *Global Catholic Education Report 2021: Education Pluralism, Learning Poverty, and the Right to Education*. Washington, DC: Global Catholic Education.
- Wodon, Q. 2022. *Global Report on Integral Development 2022: Measuring the Contributions of Catholic and Other Faith-based Organizations to Education, Healthcare, and Social Protection*. Washington, DC: Global Catholic Education.
- World Bank. 2000. *Can Africa Claim the 21st Century?* Washington, DC : The World Bank.
- World Bank. 2010. *Africa Development Indicators 2010: Silent and Lethal - How Quiet Corruption Undermines Africa's Development Efforts*. Washington, DC: The World Bank.
- World Bank. 2017. *World Development Report 2017: Governance and the Law*. Washington, DC: The World Bank.