

L'enquête de Transparency International sur la corruption des pays exportateurs 1999

«Les sociétés internationales pratiquent une corruption massive dans les pays en voie de développement. La majorité des gouvernements des principaux pays industrialisés n'agissent que timidement pour réduire la corruption internationale. Ces pratiques ont pour conséquence une pauvreté croissante dans les pays pauvres, un affaiblissement permanent des institutions démocratiques et des distorsions entravant de plus en plus le commerce international équitable.» "

Peter Eigen

Président de Transparency International

20 janvier 2000

- L'étude sur la Corruption des Pays Exportateurs
- L'Indice de Corruption des Pays Exportateurs
- La corruption par secteurs d'activité
- Les principaux facteurs favorisant la corruption passive
- Opinions sur la convention de l'O.C.D.E. contre la corruption
- Pratiques commerciales déloyales allant au-delà de la corruption
- Quelles sont les principales pratiques déloyales ?
- Y a-t-il une aggravation de la corruption active ?
- La méthode d'enquête de TI
- Entretien avec Peter Eigen

L'étude sur la corruption des pays exportateurs

Transparency International a chargé l'Association Gallup International (GIA) de mener des interviews approfondies de dirigeants du secteur privé dans 14 pays représentant plus de 60 % des importations de toutes les économies de marché émergentes : Inde, Indonésie, Philippines, Corée du Sud, Thaïlande, Argentine, Brésil, Colombie, Hongrie, Pologne, Russie, Maroc, Nigeria et Afrique du Sud. L'étude a été menée d'avril à juillet 1999.

De nombreuses questions portaient sur la perception des pots-de-vin que les entreprises originaires des 19 premiers pays exportateurs du monde versent dans ces nations émergentes à économie de marché.

Les sondés ont été interrogés par un personnel qualifié dans des conditions strictes de confidentialité et d'anonymat. Au total, les enquêteurs ont mené 779 entretiens soit environ 55 par pays. Un tiers environ (230) des personnes interrogées étaient des cadres supérieurs, résidant dans des pays émergents à économie de marché et travaillant pour de grandes sociétés étrangères, un autre tiers (236) représentant de grandes sociétés des pays concernés. Parmi les personnes interrogées, 84 étaient cadres supérieurs dans des cabinets d'experts comptables, 76 travaillaient dans des chambres de commerce binationales, 78 dans des banques commerciales nationales et étrangères et 75 dans des cabinets de conseil en droit commercial.

L'Indice de Corruption des Pays Exportateurs établi par TI constitue une percée destinée à prendre la mesure de la corruption sur son versant « offre » : la propension relative des entreprises de grands pays exportateurs à verser des dessous-de-table dans les pays émergents à économie de marché. TI remercie la John D. and Catherine T. MacArthur Foundation pour le soutien apporté à cette initiative importante.

L'Indice de Corruption des Pays Exportateurs (ICPE)

Indice de Corruption des Pays Exportateurs (ICPE) 1999 Transparency International Classement des 19 plus grands pays exportateurs			
Question posée par Gallup International : "« Dans les secteurs d'activité avec lesquels vous traitez régulièrement, veuillez indiquer si les sociétés des pays suivants sont très susceptibles, susceptibles ou pas susceptibles de verser des pots-de-vin pour gagner ou conserver des contrats dans ce pays. » "			
Rang	Pays	Score	OECD Convention
1	Suède	8.3	Ratifiée
2	Australie	8.1	Ratifiée
2	Canada	8.1	Ratifiée
4	Autriche	7.8	Ratifiée
5	Suisse	7.7	Signée mais non ratifiée
6	Pays-Bas	7.4	Signée mais non ratifiée
7	Royaume-Uni	7.2	Ratifiée
8	Belgique	6.8	Ratifiée
9	Allemagne	6.2	Ratifiée
9	États-Unis	6.2	Ratifiée

Rang	Pays	Score	OECD Convention
11	Singapour	5.7	non signée
12	Espagne	5.3	Signée mais non ratifiée
13	France	5.2	Signée mais non ratifiée
14	Japon	5.1	Ratifiée
15	Malaisie	3.9	non signée
16	Italie	3.7	Signée mais non ratifiée
17	Taiwan	3.5	non signée
18	Corée du Sud	3.4	Ratifiée
19	Chine	3.1	non signée

N.B : Les questions portaient sur les plus grands exportateurs impliqués dans des faits de corruption active de hauts fonctionnaires. L'écart type dans les résultats est de 0,2 ou moins. Dans le barème, 10 correspond à un niveau perçu de corruption négligeable, alors que 0 correspond à des réponses indiquant de très hauts niveaux de corruption. De nombreuses personnes interrogées ont signalé qu'il était difficile de faire la différence entre les entreprises de Chine populaire et de Hong Kong puisque de plus en plus de sociétés continentales opèrent à partir de Hong Kong. L'enquête utilise donc la désignation de « Chine incluant Hong Kong ».

L'Indice de Corruption des Pays Exportateurs (ICPE) classe les principaux pays exportateurs en fonction du degré selon lequel ils sont perçus comme les hôtes de sociétés versant des pots-de-vin. TI a publié l'ICPE le 26 octobre 1999.

L'ICPE et les autres informations figurant dans cette plaquette montrent que la corruption est largement considérée comme jouant un rôle significatif dans le commerce international.

TI pense que les données recueillies offrent un tableau choquant indiquant à quel point l'opinion publique perçoit les grands pays exportateurs comme ayant recours à des pratiques corrompues.

Pourtant, nous vivons dans une ère nouvelle où 34 pays ont signé une convention de l'O.C.D.E. qui rend la corruption d'agents publics étrangers passible de poursuites pénales. TI utilisera les résultats de cette nouvelle étude et des prochaines enquêtes pour suivre et mesurer les progrès réalisés dans les années à venir.

Au moment de la mise sous presse de la présente plaquette, seuls 18 des 34 pays signataires de la convention de l'O.C.D.E. avaient déposé tous les instruments de ratification nécessaires. La France et l'Italie font partie des plus grands pays industrialisés à ne l'avoir pas encore fait.

Pour tout complément d'information sur la convention de l'O.C.D.E. et sa mise en œuvre, voyez : www.oecd.org/daf/nocorruption/annex2.htm

La corruption par secteurs d'activité

Selon les cadres d'entreprises et les professionnels des affaires des principaux pays émergents à économie de marché, c'est dans le secteur des marchés publics de travaux et la construction, suivi de l'industrie de l'armement, que la corruption active par des entreprises étrangères est la plus répandue.

La corruption par secteurs d'activité

Question posée par Gallup International : Dans quels secteurs d'activité de votre pays de résidence les hauts fonctionnaires sont-ils très susceptibles, assez susceptibles ou pas susceptibles d'accepter ou d'extorquer des pots-de-vin ?

Les scores ci-dessous sont des moyennes de toutes les réponses classées sur une échelle de 0 à 10, où 0 correspond à de très hauts niveaux de corruption alors que 10 représente un niveau perçu de corruption extrêmement faible.

L'écart type dans les réponses était faible, de 0,2 ou moins.

Marchés publics de travaux et construction	1.5
Industrie de l'armement et de la défense	2.0
Énergie (y compris pétrole, électricité, gaz, etc.)	3.5
Industrie (y compris l'exploitation minière)	4.2
Santé /activités sociales	4.6
Poste et télécommunications (matériel et services)	4.6
Aérospatiale civile	5.0
Banques et finances	5.3
Agriculture	6.0

La corruption à grande échelle

Les questions posées dans le cadre de cette enquête, y compris celles concernant les secteurs d'activité, portaient surtout sur les grandes transactions commerciales. Il est donc peu probable que les sondés aient répondu en ayant à l'esprit des cas mineurs de corruption.

Les questions concernaient à la fois les marchés impliquant le gouvernement et l'attribution de licences par le gouvernement, la participation à des appels d'offres publics et les questions liées à l'application de la réglementation.

C'est la première fois que TI publie des informations sur les perceptions de la corruption classées par secteurs d'activité. TI souhaite voir des recherches plus intenses s'engager dans ce domaine et encourage les associations industrielles, tant au plan national qu'international, à jouer un rôle de pionnier sur ce front.

Le Pacte d'intégrité préconisé par TI vise à empêcher la corruption dans les grands contrats publics. Un rapport actualisé est disponible à l'adresse :

www.transparency.org/activities/activities.html

Les principaux facteurs favorisant la corruption passive

Les personnes interrogées par Gallup International s'accordent sur les raisons pour lesquelles les hauts fonctionnaires et les responsables politiques de nombreux pays acceptent des pots-de-vin. À de nombreux égards, les facteurs cités comme favorisant la corruption sont interdépendants. Manifestement, de nombreux responsables du secteur public pensent pouvoir s'assurer l'immunité contre les poursuites et estiment également que leurs activités criminelles ont très peu de chances d'être découvertes. Ces considérations encouragent la corruption passive. Interrogés sur les causes principales de la corruption passive, de très nombreux sondés citent le faible niveau des salaires perçus, même par les plus hauts fonctionnaires au niveau gouvernemental. Ils sont 33 % à penser que la corruption a effectivement augmenté au cours des cinq dernières années. On leur a demandé quels facteurs favorisent cette augmentation. Un certain nombre d'observateurs politiques voient dans le financement des campagnes électorales une raison majeure des niveaux élevés de corruption. Bien que

ce problème se pose régulièrement dans les démocraties traditionnelles, les personnes interrogées dans les pays émergents ne le classent qu'au neuvième et dernier rang des principaux facteurs responsables de l'augmentation de la corruption au cours des dernières années.

Question posée par Gallup International : Quels sont les principaux facteurs qui ont favorisé l'augmentation de la corruption (augmentation évoquée par 33 % des personnes interrogées) ?

Faible niveau des salaires dans le secteur public	65%
Immunité des fonctionnaires	63%
Absence de transparence dans la vie publique	57%
Détérioration des pratiques d'attribution des marchés publics	51%
Processus de privatisation	37%
Augmentation des investissements et du commerce étrangers	30%
Restrictions imposées aux médias	24%
Libéralisation financière	19%
Élections multipartites	18%
Autres	15%
% Sans réponse	6%

La corruption passive

TI publie depuis cinq ans un indice annuel des perceptions de la corruption (cf. annexe). Le dernier IPC, publié fin octobre 1999, fournit ainsi des renseignements sur 99 pays.

L'IPC indique que dans de nombreux cas, la perception des niveaux de corruption passive les plus élevés concerne les fonctionnaires des pays très pauvres. Les informations fournies ont permis de mieux comprendre les rapports entre les niveaux élevés de corruption et les faibles niveaux de développement économique.

Ce lien est encore souligné par les réponses des sondés qui indiquent que les faibles salaires pratiqués dans le secteur public sont une cause principale du versement de pots-de-vin. Cependant, la faiblesse des salaires est aussi un indice du peu d'efficacité des services publics, notamment dans la collecte des recettes. L'amélioration du service public aura donc des effets positifs, d'une part en contribuant au développement économique et d'autre part en réduisant la corruption.

La convention de l'O.C.D.E. sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers

Pour que la convention 1997 de l'O.C.D.E. contre la corruption soit appliquée, les cadres des entreprises internationales implantées dans le monde doivent en comprendre les dispositions et les entreprises internationales implantées dans les pays qui ont ratifié la convention doivent mettre en place des programmes efficaces de mise en conformité. La nouvelle étude fournit un aperçu sur les niveaux actuels de compréhension et de respect de la convention (cf.:

www.oecd.org/daf/nocorruption/instruments.htm, et: www.iccwbo.org/)

Question posée par Gallup International : Comme vous le savez peut-être déjà, il existe une nouvelle convention de l'O.C.D.E. contre la corruption. Quelle est celle des affirmations ci-dessous qui décrit le mieux l'état de vos connaissances sur cette convention ?

	Réponses fournies par l'ensemble des 779 personnes interrogées	Réponses fournies par les 230 cadres de grandes entreprises étrangères résidant dans les pays émergents
Je connais bien la convention.	6%	5%
Je la connais un	13%	8%

TI et la convention de l'O.C.D.E.

La nouvelle convention incite TI à développer et à commander l'étude sur le versant « offre » de la corruption.

La convention de l'O.C.D.E. modifiera de façon radicale les conditions commerciales sur les marchés émergents et les entreprises devront adopter rapidement des mécanismes internes de mise en conformité. L'étude a pourtant montré que les cadres de sociétés étrangères implantées dans les pays émergents à économie de marché connaissent même moins bien la convention que les personnes sondées prises dans leur ensemble.

TI continuera à poser ce genre de questions afin de surveiller les améliorations en termes de

<i>peu.</i>		
J'en ai entendu parler.	43%	42%
Je n'en ai pas entendu parler.	38%	45%
<p>La question suivante a été posée au nombre relativement réduit des sondés ayant indiqué qu'ils connaissent bien ou un peu la convention (146 personnes au total) : Connaissez-vous la réaction de votre organisation à cette convention de l'O.C.D.E. ?</p>		
Un examen des pratiques est prévu/est en cours/a été mené		19%
Aucune action n'est nécessaire.		43%
Aucune décision n'a encore été prise.		18%
Ne connaît pas la réaction de l'organisation		12%
Sans réponse		8%

connaissance et de respect de cette convention, qui incrimine le versement de pots-de-vin à des fonctionnaires étrangers.

Les pratiques commerciales déloyales - en plus ou en remplacement de la corruption

L'étude Gallup comprenait également des questions sur les pratiques commerciales autres que la corruption car les informations sur ces pratiques peuvent être intéressantes pour apprécier le contexte concurrentiel dans lequel se produit la corruption.

Question posée par Gallup International :
Dans les secteurs d'activité avec lesquels vous traitez régulièrement, certains gouvernements utilisent-ils d'autres moyens afin d'obtenir de façon déloyale des avantages commerciaux pour leurs entreprises ?

Oui	69%
Non	31%

Question posée par Gallup International :
Quels sont les gouvernements que vous associez principalement à ces pratiques ?

Pays	Pays	Pays	
États-Unis	61%	Taiwan	16%
France	34%	Singapour	13%
Japon	34%	Belgique	9%
Chine/Hong Kong	32%	Australie	8%
Allemagne	27%	Canada	8%
Italie	24%	Pays-Bas	8%
Corée du Sud	23%	Suède	8%
Royaume-Uni	23%	Autriche	7%
Espagne	17%	Suisse	6%
Malaisie	16%	Autres	18%
Pays de résidence de la personne interrogée			28%

La compétition commerciale

TI axe son action sur la corruption, qui est illégale dans tous les pays. La corruption active se produit dans des contextes extrêmement concurrentiels où elle peut cohabiter avec d'autres pratiques destinées à fournir des avantages particuliers à certaines entreprises. Les concurrents peuvent considérer ces pratiques comme déloyales même si elles ne sont pas illégales. TI s'est servi de cette nouvelle étude pour obtenir des informations plus poussées sur le contexte concurrentiel global dans lequel se produisent les pratiques commerciales illégales et déloyales.

TI réfute l'argument parfois avancé selon lequel le versement de pots-de-vin par des entreprises de certains pays pourrait se justifier pour faire face à la pression diplomatique ou politique exercée par des entreprises d'autres pays, notamment de grands pays politiquement plus influents que les petites nations. Les pratiques ressenties comme déloyales ne peuvent en aucun cas excuser le versement de pots-de-vin.

Les pratiques commerciales déloyales les plus courantes

Les personnes interrogées considèrent les pressions diplomatiques ou politiques comme la principale

pratique économique déloyale autre que la corruption. En fait, aujourd'hui, presque tous les pays se servent de leurs ambassades et notamment de leurs services économiques pour améliorer leurs perspectives commerciales. Certains services diplomatiques sont plus performants que d'autres et certains, notamment ceux des grands pays industrialisés, ont de meilleurs contacts et exercent une plus grande influence politique, ce qui peut améliorer la position de leurs entreprises face à la concurrence.

Question posée par Gallup International : À votre avis, quels moyens les gouvernements utilisent-ils pour obtenir de façon déloyale des avantages commerciaux au profit des entreprises originaires de leurs pays ?	
Pression diplomatique ou politique	53%
Pression commerciale/dumping/tarification	49%
Pression financier: impôts différentiels, tarifs douaniers, barrières douanières, subventions	45%
Aide conditionnelle	36%
Faveurs/cadeaux	36%
Contrats conditionnels de défense ou d'armement	28%
Absence de lois/réglementation/pression sur des questions juridiques	23%
Bourses ou programmes éducatifs ou sanitaires conditionnels	16%
Autres moyens	11%
Sans réponse	2%

La concurrence loyale

Il est intéressant de noter que les pays les mieux classés dans l'Indice de Corruption des Pays Exportateurs sont également ceux qui ont le moins recours aux « autres moyens d'obtenir des avantages commerciaux déloyaux pour leurs entreprises ».

L'utilisation d'autres pratiques commerciales mérite des études plus approfondies qui permettront de mieux comprendre ces pratiques qui peuvent avoir des effets négatifs graves et de mieux en limiter l'utilisation.

TI apporte son soutien aux initiatives anti-corruption des différentes instances internationales (y compris l'Organisation mondiale du commerce) qui examinent également les autres pratiques commerciales à l'échelle mondiale et leur influence sur les marchés publics, les exportations, les investissements internationaux et le financement des exportations.

Y a-t-il une aggravation de la corruption active ?

L'étude menée par Gallup International n'établit pas avec certitude que la corruption est considérée comme s'aggravant. Ce n'est pourtant pas une raison de se réjouir. Les résultats de l'Indice des Perceptions de la Corruption établi par TI suggèrent que dans de nombreux pays, le niveau de corruption actuel est considéré comme très élevé. Comme les résultats du sondage ci-dessous le montrent très clairement, seule une minorité de personnes interrogées considère que les niveaux de corruption sont en recul.

Question posée par Gallup International : Globalement, est-ce que dans votre pays de résidence, la corruption de hauts fonctionnaires par des sociétés étrangères a augmenté ou diminué au cours des cinq dernières années ?	
Elle a augmenté	33%
Elle est restée stable	22%
Elle a diminué	25%
Ne sait pas	20%

La corruption intérieure

Gallup International a demandé aux sondés quelle était la propension des entreprises de leur pays de résidence à verser des pots-de-vin. Ils ont été extrêmement nombreux à indiquer qu'ils considéraient les dessous-de-table payés par les entreprises nationales comme plus élevés que ceux qui sont versés par les entreprises étrangères.

On ne peut pas évaluer dans quelle mesure ces perceptions de hauts niveaux de corruption par des entreprises nationales encouragent les sociétés étrangères à verser des pots-de-vin pour s'assurer des contrats dans ces pays.

Les responsables d'entreprises étrangères indiquent souvent que l'atmosphère de forte corruption intérieure qui règne dans les pays émergents les incite à verser des pots-de-vin. Mais trop souvent, c'est justement la forte propension des sociétés étrangères à payer des dessous-

de-table élevés et à le faire régulièrement qui a empoisonné l'économie intérieure des pays émergents. Toutefois, ces résultats soulignent que les efforts internationaux entrepris pour lutter contre la corruption active dépendent beaucoup de l'efficacité avec laquelle les législations nationales sont mises en œuvre.

La méthode d'enquête de TI

L'enquête ICPE a été menée exclusivement dans les principaux pays émergents à économie de marché. Le raisonnement est que TI s'intéresse essentiellement aux effets de la corruption internationale sur les pays en voie de développement et les pays en transition.

Comme ce sont eux qui constituent la « ligne de front » en matière de corruption internationale, c'est dans ces pays, et non dans les sièges des grandes sociétés, qu'on trouve les personnes connaissant le mieux ce problème.

L'hypothèse sur laquelle repose le travail de TI était la suivante : nous souhaitons mener l'enquête dans des pays au sein desquels se joue un minimum de concurrence internationale. Lorsqu'un marché en voie de développement est largement dominé par un seul exportateur, les données qu'on peut y recueillir à des fins de comparaison présentent peu d'intérêt. C'est pour cette raison que certains marchés émergents sont absents de la liste finale.

D'autre part, TI n'a pas pu non plus retenir la Chine, bien qu'elle constitue l'économie émergente qui attire le plus fort investissement étranger au monde. Cette décision a été très commentée, mais l'explication est simple : l'Association Gallup International s'est rendu compte que l'organisation en Chine d'une enquête auprès du même échantillon de personnes que dans les autres pays posait des problèmes difficiles à résoudre à cette époque.

Les sources d'information

Comment les cadres interrogés dans le cadre de cette étude s'informent-ils ? Comment se forment-ils une opinion sur ces sujets ?

Question posée par Gallup International : <i>Veuillez indiquer les sources principales de vos connaissances sur ce sujet.</i>	
Presse/médias	79%
Conversations avec des collègues ou amis	67%
Expérience personnelle	56%
Rapports d'entreprises	20%
Rapports gouvernementaux	18%
Internet	15%
Autres	3%
Sans réponse	1%

Peter Eigen, président de TI, commente les nouveaux résultats de l'Indice de Corruption des Pays Exportateurs

Question: *Que peut-on faire pour combattre la corruption active dans le secteur le plus touché, les marchés publics de travaux et la construction ?*

Eigen: TI a fait campagne pour rendre les marchés publics entièrement transparents. La soumission d'offres doit être ouverte aux contrôles et l'attribution des marchés publics soumise à des règlements

compréhensibles par tous. Nous préconisons des « Pactes d'intégrité » liant les gouvernements, les soumissionnaires et financiers au sein d'un système transparent (cf. : www.transparency.org/building_coalitions/integrity_pact.html).

Question: *Le faible niveau des salaires dans la fonction publique est un facteur crucial dans la corruption passive. Que peut-on faire à ce propos ?*

Eigen: C'est vrai, les résultats de l'enquête soulignent ce point. Trop souvent, les organisations humanitaires utilisent le terme de « réforme de la fonction publique » de façon euphémique pour désigner une simple réduction du nombre d'emplois publics. Une telle réforme doit comprendre le versement de traitements décents aux fonctionnaires. Dans de nombreux pays, même les juges et les fonctionnaires des douanes ne reçoivent pas un salaire assurant des conditions d'existence convenables. C'est un terrain fertile où prolifère la corruption.

Question: *Les résultats indiquent que la convention de l'O.C.D.E. contre la corruption est très peu connue. Cela vous surprend-il ?*

Eigen: Non, car c'est une convention récente. Mais je serais très déçu si cette ignorance persistait encore longtemps. Nous devons faire en sorte que les grands pays comme la France et l'Italie déposent tous les instruments de ratification (cela n'était pas encore le cas en décembre 1999) et que tous ceux qui ne l'ont pas encore fait suivent rapidement le mouvement. Nous devons tout faire pour que les gouvernements des pays membres de l'O.C.D.E. mettent en œuvre une nouvelle législation dans le strict respect de la convention de l'O.C.D.E. et qu'ils exigent des entreprises placées sous leur juridiction qu'elles la respectent entièrement. Les grandes entreprises doivent montrer qu'elles comprennent la loi et qu'elles agissent volontairement pour l'appliquer.

Question: *Les données recueillies soulignent à quel point la corruption est considérée comme un problème important. Est-ce que le travail de TI commence à porter ses fruits ?*

Eigen: Personne n'a dit que la lutte contre la corruption était chose facile. Notre travail commence à porter ses fruits, mais nous devons continuer au même rythme si nous voulons que les progrès qui se dessinent puissent être poursuivis. Aujourd'hui, TI a 77 sections nationales et c'est la société civile des différents pays qui est le mieux à même de mener la lutte anti-corruption et d'adapter les méthodes à l'environnement local. Les grandes organisations humanitaires rejoignent actuellement nos efforts anti-corruption dans le monde et il faut continuer à encourager leur dynamisme et leur compétence. Nous devons en faire beaucoup plus du côté de la corruption active et à ce propos, la convention de l'O.C.D.E. jouera un rôle important, dans la mesure où on pourra assurer un suivi efficace de son application. Nos enquêtes créent des outils utiles pour suivre les progrès réalisés dans ce domaine.