

13 La corruption dans les régions russes

Elena Chirkova et Donald Browser¹

Les chercheurs accordent une attention croissante aux variations dans la perception des niveaux de corruption à l'intérieur des pays. Les comparaisons entre pays sont caractérisées par des variations assez marquées. Pour savoir si de telles variations caractérisent aussi les grands États fédéraux – et dissiper le mythe de la Russie monolithique –, TI Russie a réalisé un sondage d'opinion publique intitulé « Indice de corruption pour les régions russes² ».

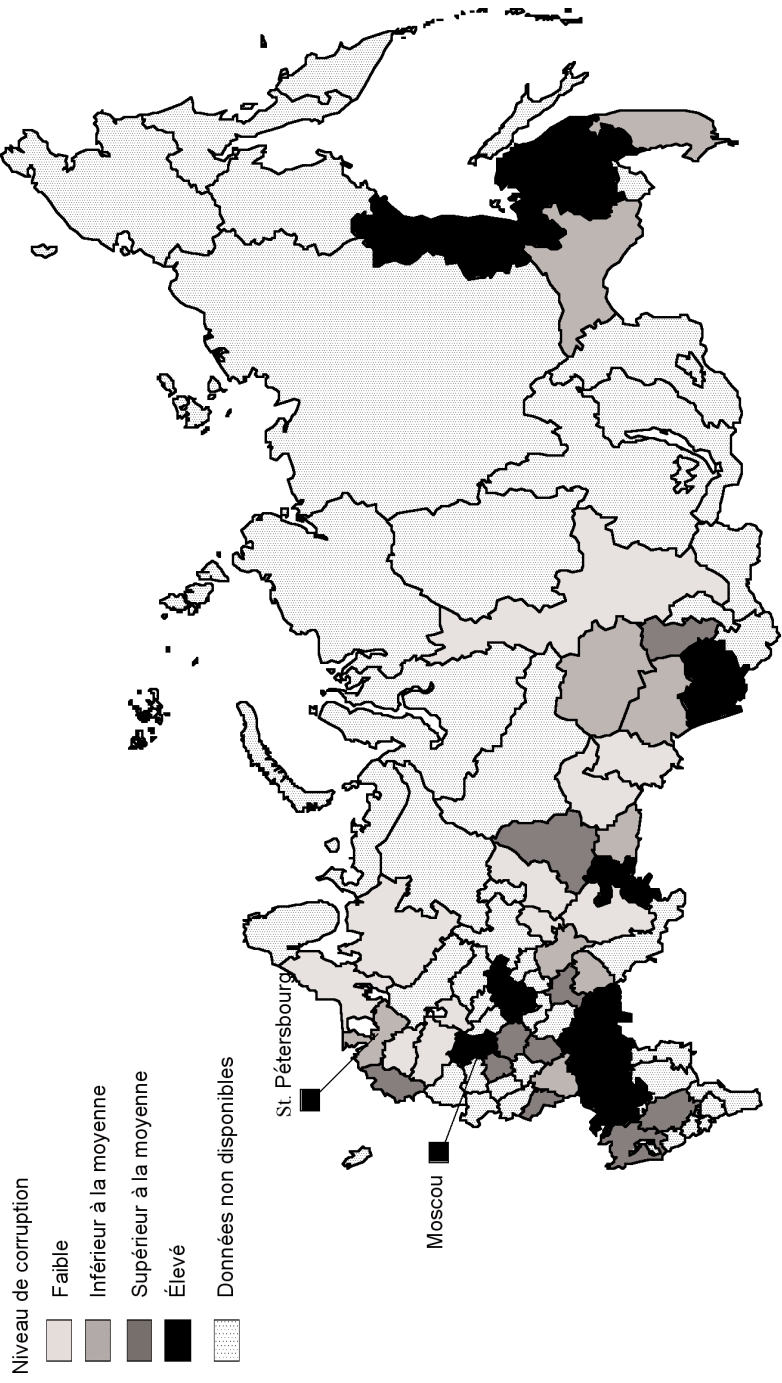
Financée par l'Open Society Institute (Fondation Soros), l'étude se propose de créer une image multidimensionnelle de la corruption en Russie. Elle cherche à saisir les niveaux relatifs de corruption, les caractéristiques des pratiques de corruption et le degré de confiance que les organes de l'État inspirent au public, tant au niveau de la Fédération de Russie dans son ensemble qu'à celui de ses régions. En juillet et en août 2002, 5 666 personnes et 1 838 chefs d'entreprise (représentant les petites et moyennes entreprises) ont été sondés dans 40 des 89 régions que compte la Russie. L'étude comporte deux questionnaires ciblant les particuliers et les hommes d'affaires. Les questions portent à la fois sur leurs perceptions et leurs expériences personnelles de la corruption. Les résultats obtenus ont été cumulés pour développer des indices composites de la corruption.

L'étude analyse plusieurs formes de corruption, y compris la corruption dans le secteur privé et la petite corruption intervenant entre les citoyens et les fonctionnaires. Abordant la corruption dans le secteur privé, l'étude évalue à la fois la corruption administrative (qui met en scène la corruption entre les entreprises et les pouvoirs publics) et le phénomène de captation de l'État (impliquant l'influence des entreprises sur les décisions politiques). Les questions portant sur la confiance cherchent à déterminer quel degré de confiance les différents niveaux de gouvernement (fédéral, régional et local) et les différents organes (exécutif, judiciaire, législatif, ainsi que les structures chargées de l'application des lois) inspirent au public.

Le principal résultat du projet est une « cartographie de la corruption » reflétant les différents niveaux de corruption à travers les régions de la Russie (voir cartographie 13.1). La cartographie des résultats de l'étude fait apparaître plusieurs grandes tendances.

Les conclusions de l'étude suggèrent que la partie australe de la Russie est perçue comme plus corrompue que le nord. La corruption est considérée comme un problème majeur dans les régions agricoles procommunistes appelées la ceinture australe – qui s'étend de Rostov *oblast* à la région de la Volga³. Par contre, les régions du nord comme Arkhangelsk, Karelia et Yaroslavl *oblast* tendent à être per-

Cartographie 13.1. Perceptions des niveaux de corruption à travers les régions de la Russie



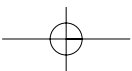
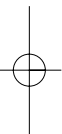
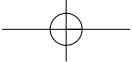
ques comme étant moins corrompues. Cette distinction traduit peut-être les différences de niveau de développement et de culture entre les régions européennes plus modernes du nord de la Russie et celles plus traditionnelles du sud. Des structures familiales et claniques plus rigides, très répandues dans le Caucase, peuvent favoriser la corruption.

Les conclusions de l'étude mettent également en exergue les autres traits distinctifs des régions. Les personnes interrogées considèrent la partie orientale de la Russie – Khabarovsk *krai* et Primorski *krai* par exemple – comme étant plus corrompue que la partie occidentale. Toutefois, l'étude a constaté que la région occidentale, connue sous le nom de région capitale – Saint-Petersbourg, Moscou ville et Moscou *oblast* – est l'une des plus corrompues. Troisièmement, contrairement à toute attente, le niveau de corruption dans les zones riches en ressources naturelles – comme Tyumen *oblast* et Bashkortostan – est considéré comme étant inférieur à la moyenne.

Pour suivre l'évolution de la dimension et de la structure de la corruption, des études similaires sont prévues chaque année. On espère que ces études pourront, à terme, couvrir l'ensemble des 89 régions de la Russie.

Notes

1. Elena Chirkova est coordinatrice de programmes pour la recherche sur la corruption à TI Russie. Donald Browser est coordinateur du développement de programmes à TI Russie et directeur de Impact, une société de consultants privée.
2. Vous pouvez télécharger le projet du site Internet : www.transparency.org.ru/proj_index.asp.
3. *Oblast* et *krai* sont des divisions administratives de la Fédération de Russie.



14 Évaluation de la transparence du financement des partis politiques en Bulgarie

*TI Bulgarie*¹

Au cours de l'année 2002-2003, Transparency International Bulgarie a réalisé, avec l'appui de la Fondation Westminster pour la démocratie, un projet visant à promouvoir la probité dans le financement des partis politiques. Ce projet comportait la définition de lignes directrices pour garantir une plus grande transparence et des propositions de mécanismes de suivi pour la société civile. Dans le cadre du projet, une évaluation du niveau de transparence et de responsabilité dans le financement politique a été réalisée par un expert indépendant ; cela a consisté en la conception d'un nouvel indice pour la transparence du financement politique avec deux composantes :

- la composante *qualitative*, consistait en une étude comparative des évaluations individuelles de quatre groupes cibles : les dirigeants locaux et nationaux des partis politiques, les représentants du secteur des affaires, les militants des ONG et les journalistes. Cette étude a été réalisée entre octobre et décembre 2002, dans les villes de Sofia, Burgas, Varna, Veliko Turnovo et Kurdzhali. Au total, près de 180 personnes ont été sondées. Dans le processus, une série de questions a été posée, notamment celle de savoir si le financement des partis est assez transparent, si les mesures de contrôle sont efficaces, s'il existe des mécanismes juridiques de lutte contre le financement illégal et s'il est nécessaire de modifier la législation ;
- la composante *quantitative*, consistait en une évaluation empirique basée sur les rapports réguliers soumis par les partis politiques au Bureau national d'audit (NAO). Tous les partis sont tenus de soumettre, chaque année, leurs rapports annuels au NAO. Un mois avant chaque élection, ils ont l'obligation de déclarer leurs recettes et dépenses de campagne. Dans les six mois suivant la réception des rapports annuels des partis, le NAO doit déclarer publiquement la conformité ou non de ces rapports avec la législation. (Si l'on découvre qu'un parti n'agit pas de manière conforme à la loi, l'État suspend sa subvention à ce parti pour l'année concernée.)

Les résultats de l'étude qualitative ont révélé de fortes convergences entre les quatre groupes sur plusieurs questions. De nombreuses personnes interrogées ont estimé que les mécanismes limitant le financement illégal ne sont pas appliqués efficacement – elles ont constaté un problème récurrent quant au contrôle financier

des partis politiques et à l'application des sanctions. La grande majorité des personnes interrogées pense que le public ne dispose pas d'informations suffisantes sur les principes de financement et de contrôle des partis politiques (tableau 14.1). L'opinion prédominante au sein de tous les groupes était que la législation bulgare sur le financement politique a besoin d'être amendée – de l'avis de 64 % des personnes interrogées, seulement 9 % ayant exprimé une opinion différente.

Tableau 14.1. Pensez-vous que le financement des partis politiques en Bulgarie est assez transparent ?

	Partis politiques	Secteur des affaires	ONG	Journalistes	Moyenne
Sans aucune hésitation oui (%)	3,0	0	0	0	0,7
Oui, mais il faut encore beaucoup améliorer les choses (%)	21,2	9,1	5,6	11,1	11,6
Ne savent pas (%)	15,2	3,0	11,1	2,8	8,0
Plutôt non (%)	24,2	27,3	25,0	30,6	26,8
Sans aucune hésitation non (%)	36,4	60,6	58,3	55,5	52,9

Sur la base des composantes qualitative et quantitative de cette évaluation, un nouvel indice a été mis au point : l'indice de transparence pour le financement des partis politiques. La composante qualitative est basée sur les résultats de l'enquête et représente la perception du niveau de transparence du financement des partis politiques. Sur une échelle de 0 (très corrompu) à 10 (très propre), les partis politiques ont eux-mêmes donné la note la plus élevée (2,25), et les représentants du milieu des affaires, la plus basse (0,71). Les représentants des ONG ont donné une note de 1,30, et les journalistes, 1,76. La note cumulée des perceptions était de 1,52. En ce qui concerne la composante quantitative, elle est basée sur l'examen des rapports financiers des partis par le NAO et est déterminée en fonction du nombre de partis ayant soumis leurs rapports financiers dans les délais. La note attribuée est de 3,36². En pondérant les composantes qualitative et quantitative par le même coefficient, cette première utilisation de l'indice révèle un faible taux de transparence du financement des partis politiques en Bulgarie, soit une note cumulée d'à peine 2,44 sur 10.

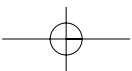
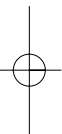
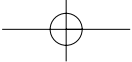
L'un des avantages de cette étude est qu'elle peut servir régulièrement à évaluer la dynamique de la transparence du financement des partis et des campagnes. Tous les groupes interrogés dans la première étude admettent qu'il faudrait tester l'indice pendant les élections. Les élections locales en Bulgarie sont prévues en octobre 2003, et à la veille de ces élections, TI Bulgarie a l'intention d'évaluer la transparence du financement des campagnes tant des partis politiques que des candidats indépendants.

L'étude pourrait s'appliquer à n'importe quel pays disposant d'un minimum de dispositions légales et de lignes directrices pour rendre compte des contributions et des dépenses. Il serait toutefois nécessaire d'adapter la méthodologie aux réglementations spécifiques à chaque pays. Il serait particulièrement intéressant d'utiliser

l'indice pour comparer la transparence du financement des campagnes électorales et la transparence du financement politique entre deux élections.

Notes

1. Pour avoir de plus amples informations, contactez par e-mail Katia Hristova-Valtcheva, directrice de programmes à TI Bulgarie à l'adresse : katia@transparency-bg.org.
2. Selon le Bureau national d'audit (NAO), seulement 90 sur 268 partis (33,6 %) avaient soumis des rapports sur leurs recettes et dépenses au 15 mars 2002.



15 Évaluation de la corruption dans le Sud asiatique : aperçus d'une enquête auprès des ménages

*Gopakumar K. Thampi*¹

Le Sud asiatique compte entre 30 et 40 % de la population la plus pauvre du monde, et plus de 40 % de ses 1,4 milliard d'habitants vivent dans la pauvreté. La corruption sévit dans les services publics de toute la région et affecte directement la vie quotidienne. Dans le Sud asiatique, l'État détient le monopole de la prestation des services publics essentiels comme l'eau potable, la santé, l'éducation et l'énergie. Vu le rôle déterminant que joue l'État, il n'y a pas de véritable porte de « sortie » qui permettrait à la majorité de la population de s'approvisionner auprès d'un autre fournisseur.

Dans un tel environnement, les mécanismes permettant de « se faire entendre », telles les enquêtes invitant les citoyens à faire des commentaires, sont particulièrement importants. Les enquêtes font ressortir un éventail intéressant d'informations utiles pour les fournisseurs de services et habilite en même temps d'autres partenaires à exiger que l'État rende davantage de comptes.

Transparency International (TI), qui jouit d'une forte présence dans le Sud asiatique par le biais de ses sections nationales, a conçu en 2001 un projet visant à évaluer les niveaux et les formes de corruption dans les cinq grands pays de la région. Le caractère unique de cette initiative réside dans un questionnaire commun utilisé pour saisir les perceptions et les expériences dans l'ensemble de la région, permettant ainsi de comparer les tendances émergentes. L'enquête cible une série de services publics revêtant une importance particulière pour les pauvres : soins de santé, éducation, énergie, administration des terres, fiscalité, police et système judiciaire.

Les enquêtes, menées au Bangladesh, en Inde, au Népal, au Pakistan et au Sri Lanka, de novembre 2001 à mai 2002, se sont concentrées sur les ménages en milieu urbain et rural de chaque pays, de 2 278 ménages au Sri Lanka à 5 157 en Inde. Trois mille ménages ont fait l'objet de l'enquête au Pakistan, 3 030 au Bangladesh et 3 060 au Népal.

Les résultats de l'enquête révèlent l'emprise de la petite corruption sur la vie quotidienne des citoyens du Sud asiatique. On a découvert que l'accès aux services publics était un problème important pour une proportion élevée de la population dans les cinq pays, surtout au Bangladesh, au Pakistan et au Sri Lanka. Les résultats sous-entendent que les pauvres de ces pays font face au danger d'exclusion de l'accès aux services publics en raison de barrières artificielles élevées, économiques et autres.

On a découvert que la petite corruption est endémique dans tous les secteurs publics clés des cinq pays, où les citoyens signalent des niveaux de corruption de modérés à élevés, dans leur interaction ordinaire avec les services publics. L'absence d'obligation de rendre des comptes et le monopole du pouvoir sont cités comme les principaux facteurs contribuant à la corruption dans les services publics. L'extorsion est la forme la plus courante de corruption, les fonctionnaires des échelons intermédiaire et inférieur étant identifiés comme les principaux agents contribuant à la corruption dans tous les secteurs étudiés.

L'enquête a révélé que les pots-de-vin imposent un lourd fardeau financier aux ménages du Sud asiatique, en raison de la fréquence élevée des demandes et des fortes sommes qui sont exigées. Plus de la moitié des usagers des hôpitaux du secteur public au Bangladesh, par exemple, ont signalé que pour accéder à un service ils avaient dû verser des pots-de-vin atteignant en moyenne 1 847 taka (33 \$US). Au Pakistan, 92 % des ménages ayant besoin de l'enseignement public ont signalé avoir dû payer des pots-de-vin dont le montant moyen versé s'élevait à 4 811 roupies (86 \$US). Ces sommes sont conséquentes vu que le revenu national brut par habitant au Bangladesh et au Pakistan est de 360 \$US et 410 \$US par an, respectivement.

Les personnes interrogées dans des secteurs spécifiques perçoivent la police comme le secteur le plus corrompu dans quatre sur cinq des pays de la région. Au Népal, la police est perçue comme étant au troisième rang des secteurs corrompus, après l'administration des terres et les douanes. Interrogés sur leurs expériences, les réels usagers des services (voir tableau 15.1) indiquent que la police et le secteur judiciaire sont les deux secteurs les plus corrompus, suivis par l'administration des terres et le service fiscal.

Tableau 15.1. Pourcentage des personnes interrogées signalant le versement de pots-de-vin dans leur interaction avec les différents services publics

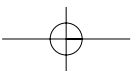
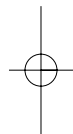
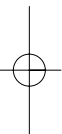
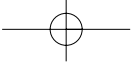
Secteurs	Éducation	Santé	Énergie	Admin. des terres	Fisc	Police	Judiciaire
Bangladesh	40	58	32	73	19	84	75
Inde	34	15	30	47	15	100	100
Népal	25	18	12	17	25	48	42
Pakistan	92	96	96	100	99	100	96
Sri Lanka	61	92	Échantillon trop petit	98	Échantillon trop petit	100	100

L'enquête a révélé que la corruption s'infiltrait dans les services publics essentiels de toute la région du Sud asiatique, où un nombre élevé de personnes sont victimes d'extorsion. L'enquête appuie vivement la nécessité d'habiliter des organismes de réglementation, comme le bureau du médiateur, à surveiller les activités des organismes publics, qui sont les seuls organismes à répondre aux nombreux besoins fondamentaux des citoyens de toute la région.

Pour obtenir davantage d'informations sur l'enquête, y compris le rapport intégral, consultez :
www.transparency.org/pressreleases_archive/2002/2002.12.17.south_asia_survey.html.

Note

1. Gopakumar K. Thampi est le directeur de programmes de Public Affairs Foundation, Inde, et ancien directeur exécutif pour l'Asie à Transparency International. Contact : gopa66@yahoo.com.



16 Questions de gouvernance III : nouveaux indicateurs 1996-2002 et difficultés méthodologiques

Daniel Kaufmann et Aart Kraay¹

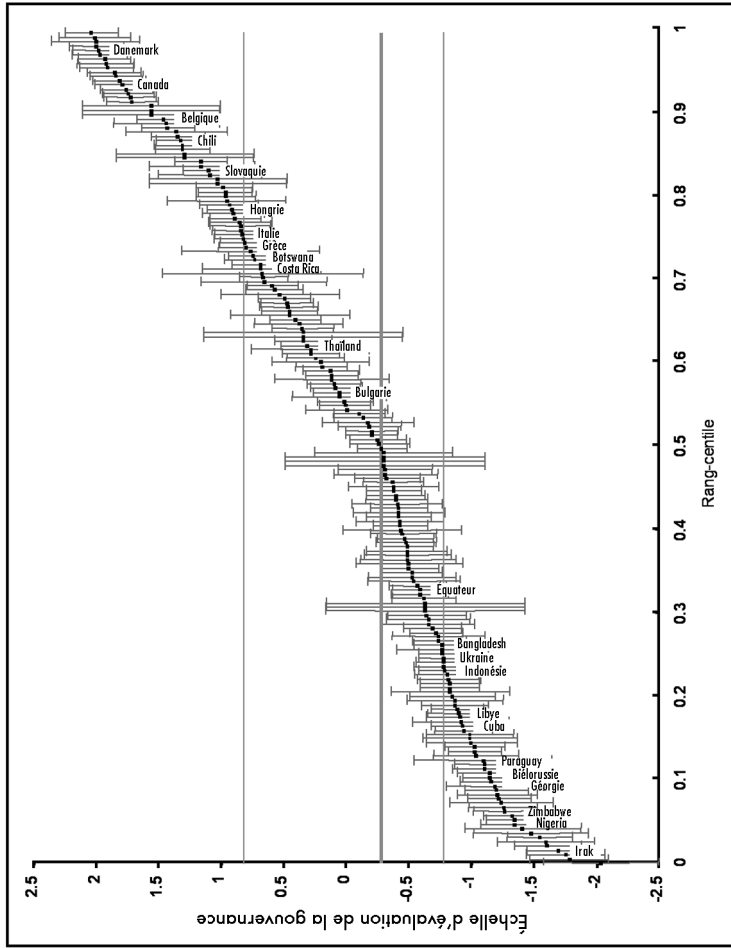
Dans le cadre de notre dernière initiative pour mesurer la qualité de la gouvernance à l'échelle mondiale, nous avons élaboré des indicateurs de gouvernance pour 199 pays et territoires couvrant quatre années différentes : 1996, 1998, 2000 et 2002. Les indicateurs s'appuient sur plusieurs centaines de variables mesurant les perceptions de gouvernance tirées de 25 sources de données constituées par 18 organisations. Nous avons ainsi établi six indicateurs mondiaux à partir des variables suivantes : voix et responsabilité, instabilité politique et violence, efficacité des gouvernements, fardeau de la réglementation, état de droit et contrôle de la corruption.

La méthode d'agrégation est intéressante en ce qu'elle permet de mesurer la précision des indicateurs. Alors que l'ajout de données a amélioré la précision par rapport aux années précédentes, les marges d'erreur demeurent importantes, comme l'indique notre indicateur sur l'état de droit pour 2002 sur le graphique 16.1. Pour chaque pays, la barre verticale présente la fourchette des valeurs statistiquement probables, la valeur médiane représentant notre meilleure estimation. Ces fourchettes sont grandes par rapport aux unités utilisées pour mesurer la gouvernance.

Compte tenu des marges d'erreur considérables, toute comparaison transnationale doit se faire avec la plus grande prudence. C'est surtout le cas lorsque des changements surviennent graduellement, car ils sont, dans la grande majorité des situations, relativement mineurs par rapport aux marges d'erreur. Toutefois, dans les cas où des changements sont importants dans le temps (comme lors de la récente détérioration de l'état de droit au Zimbabwe ou l'aggravation de l'instabilité politique en Argentine), nous remarquons généralement que nos nombreuses sources s'accordent largement quant à l'orientation du changement.

Les marges d'erreur confirment l'observation que les sources individuelles envoient un signal fort sur le « véritable » niveau de gouvernance passé inaperçu. Il est important que les indicateurs mondiaux regroupent les sources imparfaites le plus efficacement possible et représentent exactement le degré d'erreur de mesure restant. Comme nous l'évoquions dans notre dernier article², nous utilisons une méthodologie qui pondère de façon optimale chaque source individuelle en fonction de sa précision ou de sa fiabilité, ce qui réduit considérablement les marges d'erreur d'ensemble par rapport aux notes moyennes non pondérées. Nous montrons aussi que la méthodologie servant à calculer les marges d'erreur a son impor-

Graphique 16.1. Estimations de l'état de droit, 2002



La figure indique des estimations pour tous les pays concernés par l'indicateur de l'état de droit en 2002 (sur l'axe vertical), avec le rang-centile sur l'axe horizontal. Les barres verticales indiquent la fourchette des valeurs statistiquement probables pour chaque pays, la valeur médiane correspondant à la meilleure des estimations. Les pays sélectionnés sont indiqués. Le classement des pays le long de l'axe horizontal peut comporter d'importantes marges d'erreur et ne représente en aucune façon le point de vue officiel de la Banque mondiale, de ses administrateurs ni des pays qu'ils représentent.

tance – par exemple, nous avançons que la procédure de « bootstrapping » dont se sert TI pour constituer les marges d'erreur pour l'indice de perceptions de la corruption pourrait avoir pour effet de surestimer la précision de l'indice – surtout pour les pays pour lesquels on dispose de peu de sources de données.

En plus de décrire notre méthodologie, notre dernier article répond à plusieurs critiques souvent entendues à l'égard des indicateurs de gouvernance subjectifs.

1. Les données subjectives sont-elles utiles pour mesurer la gouvernance ou devrait-on ne pas en tenir compte sous prétexte « qu'elles ne font que photographier des opinions »?

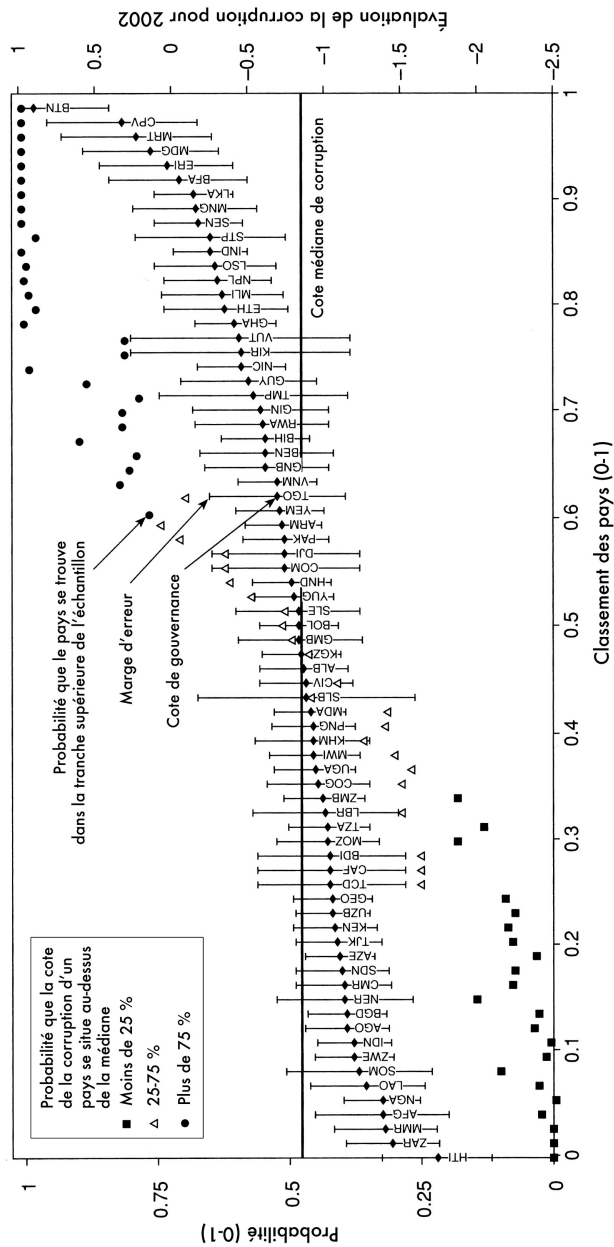
Pour de nombreux aspects de la gouvernance, les données subjectives sont les seules à avoir une valeur informative, même si ce n'est que potentiellement – particulièrement en ce qui a trait à la corruption –, valeur qui est pratiquement impossible à mesurer directement en raison de sa nature illégale et clandestine. Néanmoins, des recherches menées récemment ont tenté de documenter « objectivement » la corruption, par exemple, en comparant les différences de prix payés pour des articles similaires dans le cadre des marchés publics³. Cependant, compte tenu des vastes problèmes liés aux données auxquels on se heurte dans un tel exercice, il est peu probable que des mesures comparables transnationales, fondées sur cette idée, constitueront une alternative valable dans un proche avenir.

Par contre, nous avons actuellement une abondance de données sur la corruption fondées sur les perceptions, en provenance de diverses sources, qui s'accordent généralement quant aux différences entre pays. En outre, les données subjectives contiennent d'importants « signaux » et les perceptions ne sont pas négligeables quand il s'agit du comportement des agents économiques. Enfin, les questionnaires ont été considérablement remaniés, de sorte que les variables dites subjectives se fondent de plus en plus sur des questions « expérientielles », qui sont souvent quantifiées dans un sens de cardinalité (en mesurant, par exemple, le pourcentage de revenus versés sous forme de pots-de-vin).

2. Comme les marges d'erreur sont importantes, ne devrions-nous pas nous fier à des indicateurs « objectifs » qui ne présentent pas ces problèmes de mesure ?

Les mesures objectives de la gouvernance comportent aussi des erreurs de mesure et, de ce fait, devraient aussi comporter des marges d'erreur. Si l'on utilise, par exemple, la part des recettes fiscales tirées du commerce dans les recettes totales pour évaluer l'incapacité d'un gouvernement à élargir son assiette fiscale, on obtiendra un indicateur discutable de l'efficacité générale du gouvernement pour au moins deux raisons : les recettes fiscales peuvent elles-mêmes contenir différentes erreurs ; et l'envergure de l'assiette fiscale n'est qu'un seul aspect de cette efficacité. D'après nos calculs, on peut dire que l'erreur de mesure dans nombre de sources objectives est au moins aussi importante que celle des indicateurs subjectifs de la gouvernance.

Graphique 16.2. Marges d'erreur dans l'indicateur du contrôle de la corruption, 2002



La figure indique l'estimation du contrôle de corruption en 2002 (axe vertical de droite) pour les 74 pays qui pourraient être admissibles aux premiers octrois d'aide du MCA, et les rangs centiles de chaque pays apparaissent sur l'axe horizontal. La ligne verticale de chaque pays indique l'intervalle de confiance de 90 %, et la valeur médiane indique la meilleure des estimations. Le classement des pays le long de l'axe horizontal peut comporter d'importantes marges d'erreur et l'ordre de classement ne représente nullement le point de vue officiel de la Banque mondiale, de ses administrateurs ni des pays qu'ils représentent.

3. Les perceptions des groupes de réflexion et des agences de cotation des risques commerciaux tiennent-elles compte des biais idéologiques de ces institutions ?

Afin de cerner les effets potentiels des biais idéologiques dans les évaluations de la gouvernance que produisent ces organisations, nous avons comparé leurs évaluations aux réponses données par les entreprises ou les particuliers dans des enquêtes transnationales afin de voir si elles ont systématiquement attribué aux pays des notes plus élevées ou moins élevées, selon que ceux-ci avaient un gouvernement de gauche ou de droite. (Il ne devrait pas y avoir de biais idéologiques dans les données d'enquête étant donné que les personnes interrogées constituent un très grand échantillon.) D'une manière générale, nous n'avons pas décelé de biais idéologiques. La seule fois où nous en avons trouvé, les effets étaient en moyenne assez minimes – à savoir que la différence d'évaluation entre les pays ayant un gouvernement de gauche et un gouvernement de droite n'était que d'environ 10 centiles.

4. Étant donné que les indicateurs ne captent que les positions relatives des pays, la note de certains pays peut-elle se détériorer tout simplement parce que celle des autres s'améliore ?

Le peu d'informations que nous avons sur les tendances absolues de la gouvernance au fil du temps porte plutôt à croire qu'il y aurait une légère détérioration à l'échelle mondiale. Nous avons examiné les moyennes globales des sources individuelles qui sont disponibles dans un format constant depuis 1996. S'il est vrai que la plupart des changements dans ces moyennes globales sont minimes, la majorité de ceux qui sont statistiquement significatifs indiquent, pour leur part, une détérioration. Quant à savoir si nous sommes en présence d'une véritable détérioration de la qualité des institutions ou si d'autres facteurs sont en jeu, cela reste à déterminer. On peut dire toutefois que rien n'indique une amélioration de la gouvernance à l'échelle mondiale et l'on ne peut donc pas justifier les tendances à la dégradation dans un pays particulier en affirmant que les choses vont en s'améliorant dans le monde en général.

5. Ces indicateurs de la gouvernance reflètent-ils des informations suffisamment précises pour servir de fondement aux décisions sur l'attribution de l'aide au développement ou à d'autres décisions stratégiques ?

C'est là une question bien pertinente dans le cadre de la récente proposition du gouvernement américain de s'appuyer, en partie, sur nos indicateurs de la gouvernance pour attribuer les fonds du nouveau « Compte du millénaire » (MCA) (voir « La gouvernance, la corruption et le Compte du millénaire » chapitre 7, page 157)⁴. Pour y avoir droit, les pays à faible revenu doivent obtenir une bonne note pour plusieurs indicateurs de la gouvernance, y compris certains des nôtres. En tout premier lieu, les pays doivent se situer dans la tranche supérieure des pays à faible revenu de notre indicateur du contrôle de la corruption. Une règle mécaniste comme celle-ci risque de fausser le classement des pays, compte tenu des marges d'erreur importantes dans les indicateurs de la gouvernance.

Ce risque de classification erronée est illustré sur le graphique 16.2, qui présente notre indicateur du contrôle de la corruption pour les pays qui pourraient avoir

droit à des fonds du MCA. Les lignes verticales indiquent la marge d'erreur pour chaque pays, la valeur médiane étant la meilleure des estimations. Si, pour les pays se situant assez largement en dessous ou bien au-dessus de la médiane, le risque d'une classification erronée est faible, pour les pays qui se situent à proximité de celle-ci, il existe néanmoins un risque non négligeable d'être mal classés. La probabilité que la note de corruption de ce dernier groupe de pays se trouve au-dessus de la médiane est de 25 à 75 %. Les marges d'erreur importantes indiquent combien il est essentiel de compléter les indicateurs transnationaux comme les nôtres par une information plus nuancée et approfondie tirée du diagnostic de la gouvernance du pays.

De façon plus générale, nous sommes conscients des limites de ce que l'on peut accomplir avec ce genre de données transnationales extrêmement cumulatives. Ces données ne peuvent pas se substituer un diagnostic approfondi de la gouvernance par pays, comme fondement pour les conseils d'orientation stratégique. Un important travail complémentaire a donc été entrepris pour élaborer des méthodologies diagnostiques de la gouvernance propres à chaque pays, en s'appuyant sur des enquêtes approfondies auprès d'entreprises, d'usagers de services publics et de fonctionnaires⁵. Un tel diagnostic établit la performance en matière de gouvernance par type de gouvernance et d'institution, ce qui permet d'utiliser les importantes variations au sein d'un pays comme base de définition des priorités d'intervention pour le pays en question.

Notes

1. Daniel Kaufmann est le directeur de la gouvernance mondiale et de la formation régionale à l'Institut de la Banque mondiale aux États-Unis. Contact : Dkaufmann@worldbank.org. Aart Kraay est économiste principal au groupe de recherche sur le développement à la Banque mondiale. Contact : Akraay@worldbank.org. Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et ne représentent pas nécessairement les points de vue officiels de la Banque mondiale, de ses administrateurs ni des pays qu'ils représentent.
2. Pour consulter le document intégral, consulter : www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters3.html. Les données et l'interface graphique se trouvent à l'adresse : www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2002.
3. Voir, par exemple, R. DiTella et E. Schargrodsy, « The role of wages and auditing during a crackdown on corruption in the city of Buenos Aires », *Journal of Law and Economics*, avril 2003 ; *Rapport mondial sur la corruption 2003*. Transparency International.
4. Voir le site : www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/mca.html.
5. Voir le site : www.worldbank.org/wbi/governance/capacitybuild/index.html.

17 L'échelle des victimes de la corruption selon le projet de sondage de l'opinion publique latino-américaine de l'université de Pittsburgh

*Mitchell A. Seligson*¹

L'indice de perceptions de la corruption de TI est aujourd'hui le moyen le plus usité dont on dispose pour mesurer la corruption ; il brosse un tableau d'ensemble des perceptions de la corruption au niveau national. Toutefois, si l'on cherche à connaître les caractéristiques des personnes les plus susceptibles d'avoir été victimes de corruption ou dans quels pays la corruption proprement dite (plutôt que sa perception) sévit le plus, une mesure de la corruption vécue au niveau individuel peut alors s'avérer utile. Le projet de sondage d'opinion en Amérique latine de l'université de Pittsburgh a élaboré une série de questions qui a été incorporée dans des échantillonnages de plusieurs pays d'Amérique latine, dans le but précis d'obtenir de tels renseignements.

Les questions se sont inspirées de sondages sur les victimes de la criminalité, sur lesquels s'appuient les enquêtes sociologiques sur la criminalité. Elles reposent sur des travaux effectués par le Centre pour la prévention internationale du crime des Nations unies. Lancée en 1989, l'Enquête internationale sur les victimes de la criminalité couvre maintenant plus de 70 pays et comporte depuis 1996 une question sur les victimes de la corruption². Mais une série plus étendue de questions est souhaitable, étant donné que les projets pour lutter contre la corruption exigent des renseignements beaucoup plus détaillés sur la nature et le degré de corruption qu'une seule question ne permet pas d'obtenir.

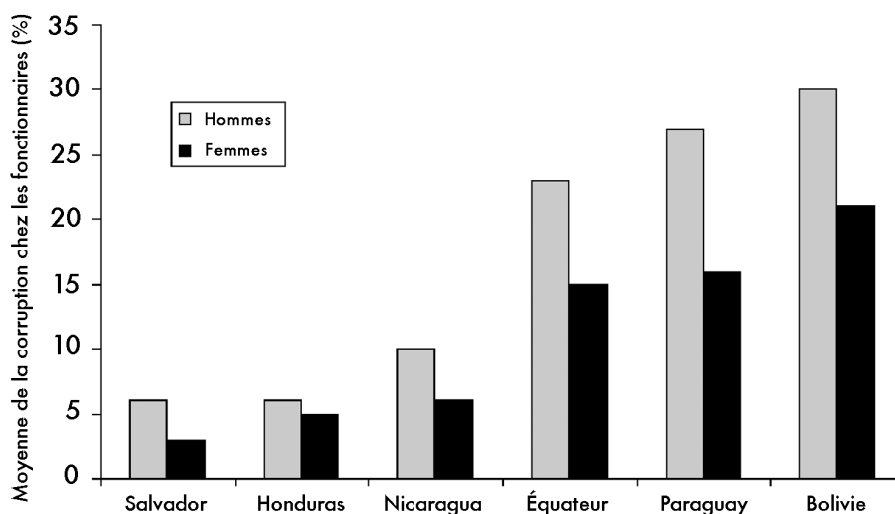
En 1996, le projet de sondage d'opinion en Amérique latine de l'université de Pittsburgh a commencé à adopter une démarche plus générale, comme l'a fait la Banque mondiale en 1998. Ces initiatives, qui peuvent aussi s'intéresser aux perceptions de la corruption, sont essentiellement axées sur les expériences effectivement vécues par les citoyens (la victimisation) en matière de corruption dans le secteur public. À l'université de Pittsburgh, l'objectif était de mesurer à la fois la corruption et son impact³. Un module de questions sur l'expérience vécue de la corruption a été ajouté aux sondages d'opinion sur les valeurs et le comportement démocratiques auprès d'un échantillon aléatoire du pays faisant l'objet de l'étude⁴.

On a posé à ces personnes une série de questions sur leur propre expérience de la corruption au cours de l'année qui a précédé immédiatement l'enquête. Les formes de corruption mesurées ont été sélectionnées en s'appuyant sur des groupes de discussion et sont considérées comme étant les pratiques corrompues les plus répandues en Amérique latine. Les questions varient selon les questionnaires, mais

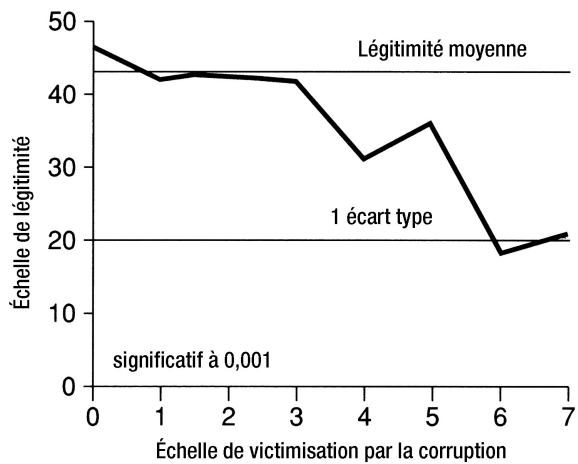
comprennent, entre autres, ce qui suit : observer le versement d'un pot-de-vin à un fonctionnaire ; se voir demander de verser un pot-de-vin à un policier ; soudoyer des services publics pour éviter de payer une facture entièrement ; ou encore se voir demander de payer un pot-de-vin au système scolaire. On a aussi posé des questions sur la confiance qu'avaient ces personnes dans le système gouvernemental, afin de pouvoir mesurer l'effet de la victimisation par la corruption sur la confiance (en tenant compte de l'effet d'autres facteurs comme le revenu, le niveau de scolarité, le sexe, la région et l'appartenance politique de la personne interrogée).

Les données permettent de faire ressortir certaines formes particulières de corruption. Par exemple, le graphique 17.1 montre la proportion de personnes interrogées (les hommes et les femmes sont indiqués séparément) ayant signalé qu'un fonctionnaire leur avait demandé un pot-de-vin au cours de l'année précédente. Leur proportion va de moins de 10 % au Salvador et au Honduras, à bien au-dessus de 20 % en Bolivie. S'il est vrai que les taux de victimisation par la corruption varient considérablement d'un pays à l'autre en Amérique latine, il reste que dans tous les pays sondés, elle est sensiblement plus élevée que dans les pays industrialisés avancés. Selon les données de l'ONU, le taux de victimisation par corruption dans les pays industrialisés avancés est inférieur à 1 % au cours d'une année donnée. On peut voir également sur le graphique 17.1 qu'en Amérique latine les hommes risquent plus d'être victimes de la corruption que les femmes.

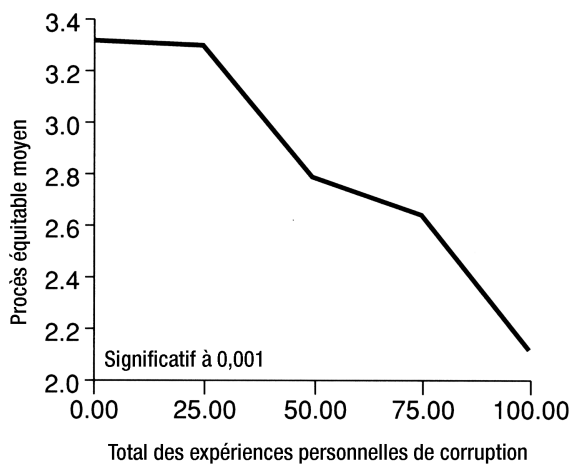
Graphique 17.1. Victimisation par la corruption, par sexe, dans six pays (pots-de-vin sollicités par des fonctionnaires)



Graphique 17.2. L'incidence de la victimisation par la corruption sur la légitimité au Nicaragua



Graphique 17.3. Conviction de pouvoir bénéficier d'un procès équitable au Nicaragua et total des expériences personnelles de corruption



Les différentes questions ont également permis d'élaborer une échelle d'ensemble de la victimisation par la corruption⁵, nous offrant ainsi la possibilité d'examiner le lien entre la corruption et les autres variables, comme la légitimité politique. Dans le cas du Nicaragua, un pays aux prises avec des problèmes de stabilité politique, l'échelle d'ensemble de la légitimité continue de baisser au fur et à mesure que la victimisation par la corruption augmente. Comme le montre le graphique 17.2, on note une chute entre une position supérieure à la moyenne nationale pour ceux qui n'ont pas été victimes de la corruption (0 sur l'axe horizontal) et un écart-type inférieur à la moyenne nationale pour ceux qui ont été de fréquentes victimes de la corruption (6 ou 7 sur l'axe horizontal). Un élément particulièrement important sur l'échelle de la légitimité – la conviction de pouvoir bénéficier d'un procès équitable – démontre de manière flagrante que la corruption mine la confiance dans le système. Comme le montre le graphique 17.3, toujours au Nicaragua, plus l'expérience personnelle de la corruption est grande, moins les gens sont portés à croire qu'ils peuvent bénéficier d'un procès équitable⁶. On a relevé des résultats similaires dans d'autres pays d'Amérique latine.

Notes

1. Mitchell A. Seligson occupe la chaire Daniel H. Wallace de sciences politiques et est professeur à la Graduate School of Public and International Affairs, à l'université de Pittsburgh, États-Unis. Contact : seligson@pitt.edu.
2. Voir le *Rapport mondial sur la corruption 2001*.
3. Les enquêtes de la Banque mondiale ne comportent pas de questions sur l'impact de la victimisation par la corruption.
4. Les enquêtes sur lesquelles repose le présent projet ont toutes porté sur des échantillons aléatoires nationaux et ont été menées à différentes périodes de 1998 à 2002 en Bolivie, en Équateur, au Salvador, au Honduras, au Nicaragua et au Paraguay. Les échantillons comportent chacun entre 2 500 et 3 000 personnes interrogées, sauf au Paraguay, où il n'y en avait que 1 463. La première enquête, menée au Nicaragua, a été mise au point en collaboration avec Casals and Associates. L'auteur tient à remercier Sergio Dias Briquets de Casals et Andrew Stein, qui travaillent maintenant au Département d'État américain, pour leur aide dans ces travaux préliminaires. Orlando Pérez de la Central Michigan University a prêté son concours dans des études plus récentes menées en Équateur et au Honduras.
5. Mis sous forme d'échelle, les éléments se sont avérés fiables (Coronach Alphas d'environ 0,75, selon le pays).
6. On peut affirmer en toute confiance que le sens de la causalité va de la victimisation par la corruption vers une baisse de légitimité parce que les fonctionnaires corrompus ne peuvent pas choisir leurs victimes en fonction d'une connaissance anticipée des convictions de celles-ci quant à la légitimité du système politique.

18 Comment la corruption affecte le développement économique

Johann Graf Lambsdorff^a

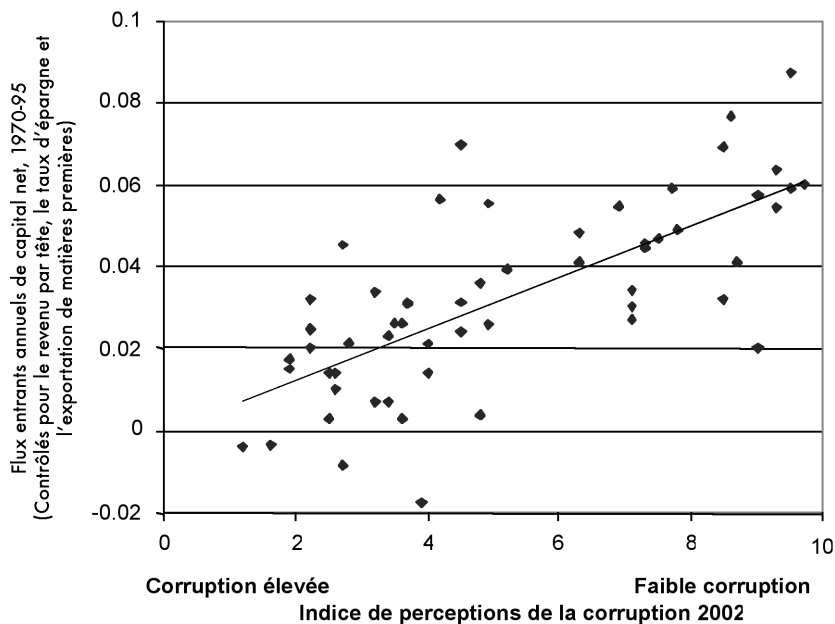
Il est désormais établi dans les discussions publiques et académiques que la corruption affecte négativement le développement économique. Il n'est cependant pas évident d'identifier les raisons précises de cet impact. Deux documents récents ont permis de mieux en comprendre les raisons en suggérant que la corruption peut, soit décourager les investissements, soit les rendre moins productifs². Le remède approprié dépend de l'impact le plus préoccupant dans un pays donné.

Nos derniers travaux de recherches ont révélé que la détérioration du niveau de corruption d'un point sur une échelle allant de 10 (très propre) à 0 (très corrompu) réduit la productivité de 4 % du PIB et réduit les flux entrants de capitaux annuels nets de 0,5 % du PIB. Une amélioration du niveau de corruption de 6 points selon l'indice de perceptions de la corruption de Transparency International – par exemple la situation de la Tanzanie qui s'améliore au point d'atteindre le niveau du Royaume-Uni – accroît le PIB de plus de 20 % et augmente les flux entrants de capitaux annuels nets de 3 % du PIB.

Les investissements sont souvent fixes et ne peuvent plus être déplacés lorsque les investisseurs sont déçus par l'environnement institutionnel d'un pays. Les voies ferrées ne peuvent être déplacées, les oléoducs ne peuvent être déménagés et il est impossible d'utiliser les biens immobiliers dans une autre région. Les hommes politiques et les responsables de l'administration peuvent abuser de leur position une fois l'investissement réalisé. Ils peuvent retarder l'obtention des autorisations nécessaires et manipuler les investisseurs jusqu'à ce qu'ils leur versent des pots-de-vin. Les gouvernements réputés pour être corrompus ont du mal à adopter des politiques efficaces et à convaincre les investisseurs des résultats atteints. Suite à de tels échecs, les flux entrants des capitaux se dégradent en fonction du niveau de corruption, comme le montre le graphique 18.1 qui porte sur un échantillon de pays. Ce constat résiste aux tests statistiques relatifs à l'inclusion d'autres variables explicatives telles que l'échantillon, l'erreur de mesure et l'endogénéité.

L'absence de corruption peut être évaluée à travers quatre indicateurs de gouvernance : l'ordre public, la qualité de l'administration, la stabilité du gouvernement et les libertés publiques. Le Guide international des risques pays de Political Risk Service fournit des données sur les trois premières variables. Gastil/Freedom house fournit une évaluation de la dernière variable.

Graphique 18.1. Corruption et flux entrants de capital

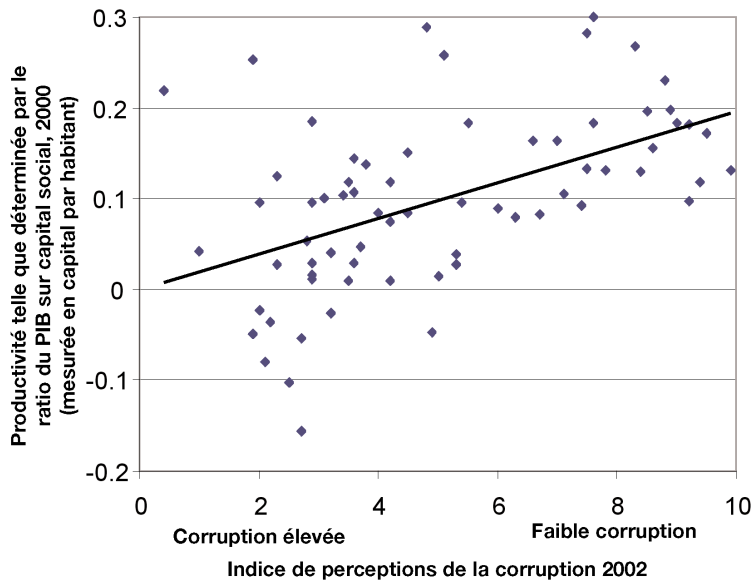


Notre analyse montre que le principal moyen par lequel la corruption affecte négativement les flux entrants de capitaux est l'absence d'*ordre public*. Les pays qui ont mis en place des institutions politiques saines et accepté un système judiciaire fort et des dispositions pour une alternance ordonnée du pouvoir sont considérés comme ayant une bonne performance en matière d'ordre public. La corruption peut détruire une tradition d'ordre public, par exemple lorsque les décisions judiciaires et les lois sont à vendre. C'est en particulier l'échec du système d'intégrité d'un pays et l'insécurité des droits de propriété en résultant qui aliènent les investisseurs. Nous avons constaté que les autres indicateurs de gouvernance ont moins d'incidence sur les prises de décision des investisseurs.

On peut aussi prouver que la corruption réduit la productivité du capital comme le montre le Graphique 18.2³. Le lien avec la productivité peut être associé à une série de canaux. La tradition d'un pays en matière d'ordre public n'a pas d'importance dans ce contexte alors que les autres indicateurs de gouvernance en ont.

L'un des mécanismes par lequel la corruption réduit la productivité est qu'elle met en danger la stabilité du gouvernement. La recherche par les hommes politiques de gains provenant de la corruption est communément en contradiction avec les programmes qu'ils annoncent, ce qui réduit leur soutien auprès de la population et menace leur aptitude à rester au pouvoir. Quand les titulaires de postes s'évertuent à obtenir davantage de pots-de-vin, l'allocation de biens d'équipement ne sera pas optimale parce qu'ils préfèrent les projets qui promettent d'importants paiements parallèles avec peu de risques d'être détectés à ceux qui profitent au public en général. La réduction de la productivité en est la conséquence.

Graphique 18.2. Corruption et productivité



Un second mécanisme est le lien entre la corruption et la restriction des libertés publiques parce que de telles restrictions tendent à provoquer une distorsion du marché et la recherche de voies illégales pour les contourner. La perturbation des marchés peut être lucrative lorsque des politiciens corrompus ont le pouvoir de gérer les goulots d'étranglement. De tels goulots d'étranglement « freinent l'élan » des affaires et réduisent la productivité.

Mais la principale raison pour laquelle la corruption a un effet néfaste sur la productivité a un lien avec les faibles niveaux de *qualité de l'administration* qui lui sont associés. La corruption peut signifier que les fonctionnaires sont nommés sur la base de népotisme ou de versement de pots-de-vin, sans considération aucune d'efficacité ni d'aptitude. Par ailleurs, le niveau d'effort fourni par les fonctionnaires peut souffrir de mauvais stimulants parce que la création de goulots d'étranglement artificiels peut accroître la nécessité de verser des paiements de facilitation. Les tentatives d'augmentation de la productivité doivent aborder la question de la corruption à travers une réforme du secteur public destinée à améliorer l'intégrité au sein de l'administration.

Les stratégies de réformes contre la corruption doivent être affinées selon que les pays sont principalement préoccupés, soit par l'augmentation de la productivité, soit par l'attraction de capitaux étrangers. Si les pays veulent accroître la productivité, ils doivent accorder la priorité à la réforme du secteur public à des fins d'amélioration de la qualité de l'administration, de renforcement de la stabilité du gouvernement et d'extension des libertés publiques. Les réformes judiciaires doivent être envisagées dans le but d'améliorer l'ordre public et la sécurité des biens, si les pays cherchent à attirer les capitaux étrangers.

Notes

- 1 Johann Graf Lambsdorff est professeur d'économie à l'université de Passau, en Allemagne. Adresse : jlamsbd@uni-passau.de.
- 2 J. Graf Lambsdorff, « Comment la corruption affecte les mouvements de capitaux durables », in *Economie de gouvernance*, vol. 4, n° 3 (2003) ; J. Graf Lambsdorff, « Comment la Corruption affecte la productivité », in *Kyklos*, vol. 56, n° 4 (2003).
- 3 Cette conclusion, encore, est robuste par rapport aux tests statistiques relatifs à l'inclusion d'autres variables explicatives, échantillon, erreur d'évaluation et endogenéité. Contrairement à l'argument que la corruption a eu moins d'impact sur le développement économique dans les pays asiatiques, ces pays ne réussissent pas mieux que d'autres dans nos méthodes de regressions.

19 Corruption et investissements directs étrangers

Mohsin Habib et Leon Zurawicki¹

La corruption est généralement considérée comme un facteur influençant les décisions d'investissement bien que, à première vue, elle ne semble pas constituer un facteur absolu de dissuasion de l'investissement direct étranger (IDE). En effet, la Chine, le Brésil, la Thaïlande, le Mexique et l'Argentine ont bénéficié d'afflux d'IDE en dépit de la perception de niveaux de corruption élevés dans ces pays, tels que mesuré par l'indice de perceptions de la corruption (IPC). La recherche menée au cours de ces dernières années nous a permis de mettre en lumière un lien plus complexe entre la corruption et l'IDE².

Les résultats de nos travaux de recherche viennent étayer les généralisations ci-après :

1. les investisseurs étrangers sont plus sensibles à la corruption que leurs homologues locaux ;
2. chaque pays désireux d'effectuer des IDE réagit différemment à la corruption dans le pays d'accueil ;
3. la corruption est l'un des éléments expliquant la distance psychologique séparant le pays d'origine et le pays d'accueil. C'est la raison pour laquelle l'IDE est influencé par les différences entre les systèmes de corruption du pays d'origine et ceux du pays d'accueil.

L'idée couramment répandue est que la corruption exerce une influence négative à la fois sur l'IDE et l'investissement local. En réalité, en raison de leur plus grande expérience du marché intérieur, les investisseurs locaux sont en meilleure posture que leurs homologues étrangers pour gérer les coûts de transaction locaux. En outre, contrairement aux investisseurs étrangers, la plupart des investisseurs locaux n'ont pas la possibilité d'investir à l'étranger et doivent donc être plus créatifs afin de tirer le meilleur parti d'un environnement difficile. Ce travail de recherche a également permis de vérifier sur le plan statistique que la corruption affecte davantage le taux d'IDE que celui de l'investissement intérieur.

Le tableau 19.1 indique que la corruption, telle que mesurée par l'IPC, a une influence négative sur l'IDE. Toutes choses étant égales par ailleurs, les pays qui ont un niveau plus élevé de corruption reçoivent relativement moins d'IDE. Le tableau montre également que la corruption a un impact négatif important sur l'investissement local. Lorsqu'on les compare, on constate que le coefficient d'IPC pour l'IDE est deux fois plus important que celui de l'investissement local. Autrement dit, la corruption semble deux fois plus importante pour les investisseurs étrangers que pour les locaux.

Tableau 19.1. La corruption réduit la capacité à attirer les IDE^a

		Log IDE	Log investissement local
IPC	Corrélation	0,40	0,30
	Coefficients de régression	0,51	0,24
Différence absolue en termes de IPC	Coefficient de régression	0,10	

a. Les coefficients d'IPC sont basés sur des régressions de log IDE (ou log investissement local) sur la corruption (IPC), log population, croissance du PIB, log PIB/tête, chômage, échanges commerciaux/PIB, distance culturelle, log distance, liens économiques, risque politique et indice des prix. Le coefficient de « différence absolue en IPC » est basé sur une analyse par la méthode des probits de log IDE sur la base de variables similaires. Tous les résultats rapportés sont statistiquement significatifs. Les données d'IDE portent sur 89 pays pour la période 1996-1998.

Les conséquences de la corruption sur les flux d'IDE entrants dans le pays d'accueil ont été analysées de façon plus poussée en contrôlant des variables telles que la similarité culturelle, l'ouverture de l'économie (échanges commerciaux/PIB) et les liens économiques. Ces variables sont censées promouvoir les IDE et atténuer les effets de la corruption. Les résultats montrent que la corruption demeure un facteur négatif mais que l'ampleur de son impact est moindre. Les conclusions indiquent, par exemple, que réduire la corruption de façon à la ramener du niveau du Pakistan à celui du Maroc ou de la Jamaïque (soit une baisse d'environ un point dans l'IPC) se traduirait par un accroissement de l'IDE d'environ 19 % pour le Pakistan, ce qui représente quelque 130 millions de \$US en investissements étrangers.

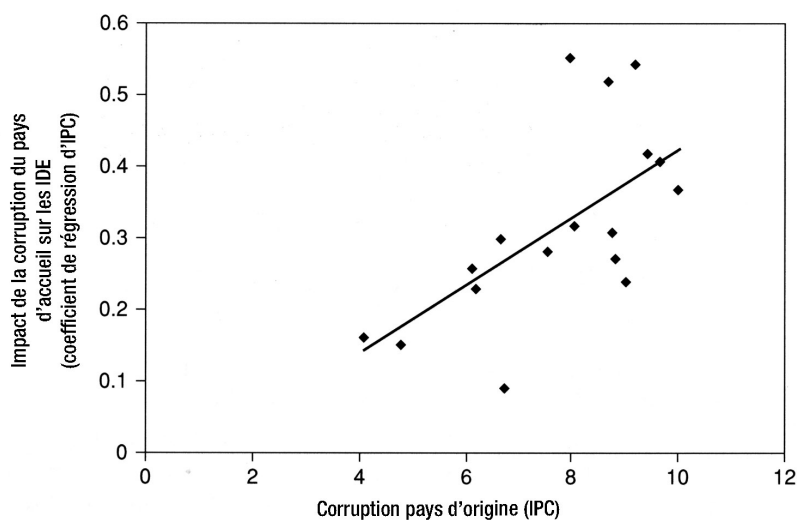
Une autre étude s'est penchée sur la similarité des niveaux de corruption entre les pays d'origine et les pays d'accueil. L'IDE devient un véritable défi pour les sociétés incapables ou peu disposées à fonctionner dans un pays plus corrompu que le leur. Dans ce cas, la corruption peut déboucher sur la décision d'éviter les IDE. En revanche, le fait d'être déjà confronté à la corruption dans son pays d'origine prépare les sociétés à fonctionner dans des environnements corrompus à l'étranger. Toutefois, cet avantage disparaît ou se transforme en inconvénient lorsque l'expertise en matière de corruption s'avère inutile dans les marchés « propres ». Cette différence d'exposition à la corruption entre les pays d'origine et d'accueil a donc une influence sur les investisseurs étrangers.

Cette analyse a exploité des données sur les flux bilatéraux agrégés d'IDE. La différence absolue en termes de niveaux de corruption entre le pays d'origine et le pays d'accueil a été calculée à l'aide des données d'IPC. Les résultats de cette analyse, présentés dans la partie inférieure du tableau, indiquent que la différence absolue en termes de variables IPC a un impact négatif significatif sur la proportion des flux d'IDE.

Enfin, des analyses distinctes ont été conduites pour chaque pays investisseur et ses flux bilatéraux d'IDE. Dans le graphique 19.1, l'axe vertical montre les différences de réaction à la corruption dans le pays d'accueil pour 17 pays investisseurs

de l'OCDE. Comme le montrent les chiffres de l'axe vertical, la taille des coefficients de régression de l'IPC, qui reflètent l'impact de la corruption au sein du pays d'accueil sur l'afflux d'IDE, varie considérablement. Comme l'on peut s'y attendre, le graphique montre que ces deux facteurs sont liés : les pays investisseurs qui sont les plus exposés à la corruption dans leurs propres marchés intérieurs sont relativement moins sensibles à la corruption sur les marchés étrangers.

Graphique 19.1. Corruption dans le pays d'origine et réaction à la corruption dans le pays d'accueil



- a. Les coefficients d'IPC sont calculés à partir de régressions de log IDE sur la corruption dans le pays d'accueil (IPC), log population, échanges commerciaux/PIB, log distance, liens économiques et risque politique pour 17 pays d'accueil. Les pays d'origine investisseurs dont les IPC ont été utilisés sont : l'Australie, l'Autriche, le Danemark, la Finlande, la France, l'Allemagne, l'Italie, le Japon, la Corée, les Pays-Bas, la Norvège, le Portugal, l'Espagne, la Suède, la Suisse, le Royaume-Uni et les États-Unis. La corrélation entre les deux variables est de 0,62.

En conclusion, l'effet négatif de la corruption sur l'IDE permet d'affirmer que les sociétés ne sont pas en faveur de la corruption. La différence dans les niveaux de corruption entre le pays d'origine et le pays d'accueil de l'investissement a également un impact négatif sur l'IDE. Les investisseurs étrangers voudront éviter la corruption parce qu'ils pensent qu'elle est moralement incorrecte, ou alors qu'elle est onéreuse et difficile à gérer. Les responsables de la fonction publique doivent prendre conscience du fait que l'environnement macro et le cadre institutionnel jouent un rôle crucial dans les décisions d'IDE, et que la corruption constitue un facteur déterminant à cet égard.

Notes

1. Mohsin Habib est professeur assistant au département de management de l'université du Massachusetts, États-Unis. Contact : mohsin.habib@umb.edu. Leon Zurawicki est professeur au département de marketing à l'université du Massachusetts, États-Unis. Contact : leon.zurawicki@umb.edu.
2. Voir Mohsin Habib et Leon Zurawicki, « Corruption and foreign direct investment », *Journal of International Business Studies*, 2002, 33 (2) ; « Country-level investments and the effect of corruption: Some empirical evidence », *International Business Review*, 2001, 10 (6) ; « Foreign direct investment and corruption: Conceptual and methodological issues », *Journal of Transnational Management Development*, 2001, 6 (4) ; et « National differences in investors », Responses to Corruption : An International Comparison, *International Business and Economics Research Journal*, 2002, 2 (1).

20 Attitudes des entreprises multinationales face à la corruption

*John Bray*¹

Les multinationales ont un important rôle à jouer dans la lutte contre la corruption. Au pire des cas, en donnant trop facilement des pots-de-vin, elles aident à perpétuer le problème. Dans le meilleur des cas, elles peuvent jouer le rôle de catalyseur de changements positifs en appliquant des normes élevées dans leurs transactions et en usant de leur influence pour faire pression pour la mise en place de réformes. Mais que pensent vraiment les éminents hommes d'affaires de la corruption ? En août et septembre 2002, le Control Risk Group a commissionné une étude sur le comportement des affaires dans six États. Les résultats fournissent un indicateur qui reflète les points de vue actuels du monde des affaires².

Pour le compte du Control Risk Group (CRG), la société IRB a mené au total 250 interviews téléphoniques en Grande-Bretagne, en Allemagne, aux Pays-Bas et aux États-Unis à raison de 50 sociétés par pays et de 25 sociétés à Hong-Kong et à Singapour. Les personnes interrogées étaient toutes de hauts responsables membres ou proches du Conseil d'administration et toutes les sociétés contactées avaient des activités sur le plan international. Huit secteurs commerciaux différents étaient représentés : banque et finance, travaux publics et construction, armement et défense, pétrole, gaz et secteur minier, télécommunications, production d'énergie, commerce de détail et produits pharmaceutiques. Le CRG a fait faire une étude semblable à partir d'un plus petit échantillon en 1993³.

Les personnes interviewées ont clairement indiqué que la corruption peut avoir une incidence majeure sur la réussite commerciale (tableau 20.1). Plus de la moitié des sociétés de Hong-Kong et de Singapour pensent qu'elles ont perdu des opportunités au cours de l'année précédente parce que certains concurrents ont versé des pots-de-vin. Le chiffre est moins important en ce qui concerne les sociétés américaines et européennes mais, même là, le quart des sociétés britanniques pensent avoir perdu des affaires au profit de concurrents corrompus, au cours des cinq dernières années.

Le secteur le plus affecté est celui des travaux publics/construction : environ 40 % des sociétés pensent avoir perdu des affaires au profit de concurrents qui ont versé des pots-de-vin au cours de l'année précédente et environ 55 % au cours des cinq dernières années.

Tableau 20.1. Pourcentage de sociétés ayant perdu des affaires parce que des concurrents ont versé des pots-de-vin...

	... au cours des 12 derniers mois	... au cours des 5 dernières années
Hong-Kong	56 %	60 %
Singapour	52 %	64 %
Pays-Bas	24 %	40 %
Allemagne	24 %	36 %
États-Unis	18 %	32 %
Grande-Bretagne	16 %	26 %

Le niveau de sensibilisation à la Convention contre la corruption de l'OCDE est faible⁴, quoique les nouvelles lois introduites suite à la convention semblent commencer à avoir un impact sur la façon de penser dans le monde des affaires. L'étude suggère que 68 % des sociétés britanniques connaissent bien les nouvelles lois contre la corruption de leur pays et plus de la moitié ont revu leurs pratiques commerciales en conséquence. En réponse à une autre question, 84 % des sociétés britanniques ont indiqué avoir supprimé les petits paiements dits de facilitation contre seulement 60 % selon l'étude de 1999 : la nouvelle loi britannique ne fait aucune distinction entre de tels paiements et d'autres formes de pots-de-vin. Au contraire, les sociétés allemandes semblent plus cyniques : 52 % des personnes interrogées étaient au courant de la nouvelle législation mais seulement 24 % ont revu leurs pratiques commerciales.

Si les pots-de-vin flagrants sont interdits, les sociétés pourront chercher d'autres moyens pour exercer leur influence. Certaines de ces approches sont légitimes tandis que d'autres soulèvent plus de controverse. L'une des questions les plus sensibles est l'utilisation d'intermédiaires, tels les agents, les consultants et les partenaires de *joint-venture*. L'étude révèle que très communément, aussi bien les sociétés américaines que leurs homologues européennes des autres pays de l'OCDE sont perçues comme sollicitant « occasionnellement » ou « régulièrement » de tels intermédiaires pour contourner les lois contre la corruption.

Dans le même ordre d'idées, la perception générale est qu'aussi bien les sociétés américaines que celles basées dans d'autres pays de l'OCDE se voient octroyer des privilèges commerciaux du fait de la pression politique exercée par leurs gouvernements soit « régulièrement », soit « occasionnellement » (tableau 20.2). Cette question peut soulever plus de controverse à l'avenir. Les ambassades jouent un rôle important en aidant les entreprises à identifier des opportunités sur de nouveaux marchés et la pression du gouvernement du pays d'appartenance peut aider les sociétés à résister à la demande de pots-de-vin. Cela étant, toute pression jugée inappropriée peut créer des problèmes. Si l'on pense qu'une société ou un projet est perçu comme étant « imposé » au pays d'accueil, il peut en résulter une réaction défavorable.

Tableau 20.2. À quelle fréquence les multinationales bénéficient-elles de pression politique de la part des gouvernements de leurs pays pour obtenir des privilèges commerciaux ?

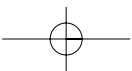
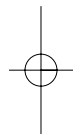
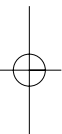
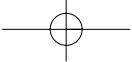
	Jamais (%)	De temps en temps (%)	Régulièrement (%)	Presque toujours (%)	Ne sait pas (%)
Sociétés américaines	7,6	48,4	25,2	6,0	12,4
Sociétés des autres pays de l'OCDE	9,2	54,8	25,6	2,0	8,4

Le point de vue des répondants sur le futur est variable. Dans l'ensemble, presque la moitié pense que le niveau actuel de corruption ne changera pas. Les Hollandais sont les plus optimistes avec 42 % croyant que la corruption diminuera. Les participants de Hong-Kong sont les plus pessimistes avec 48 % pensant que les niveaux actuels resteront inchangés et 42 % s'attendant à une augmentation.

L'importance du défi de combattre la corruption a été pertinemment résumée par l'un des Américains interrogés : « En apparence, il semble que nous soyons en train de la combattre (la corruption) mais en réalité c'est comme la sécurité sur Internet. Tandis que certains l'améliorent, d'autres trouvent le moyen de passer entre les mailles. »

Notes

1. John Bray est directeur des analyses au bureau de Tokyo du Control Risk Group au Japon. Contact : John.Bray@control-risks.com.
2. Un résumé des résultats est disponible sur www.crg.com. Ces derniers sont discutés de façon détaillée et accompagnés d'une présentation de stratégies commerciales pour contrer la corruption dans le rapport de CRG « Facing up to corruption » (Londres : Control Risk Group, 2002).
3. Se référer au *Global Corruption Report 2001*, Transparency International, p. 279-281
4. Les résultats sont identiques à ceux de l'indice de corruption des pays exportateurs 2002 de Transparency International. Se référer au *Rapport mondial sur la corruption 2003*, Transparency International, p. 266-268.



21 Évaluer la gouvernance dans des contextes divers et complexes : le cas de l'Inde

Julius Court¹

Est-il possible d'évaluer la gouvernance à l'échelle nationale dans les pays dont les contextes économiques, sociaux et politiques sont très diversifiés ? L'Inde constitue un cas important et digne d'intérêt par rapport à cette question. Des groupes d'experts en matière de gouvernance provenant de quatre États – Andhra Pradesh, Bihar, Delhi et Kerala – ont été sondés pour évaluer leurs divergences d'opinions sur la gouvernance au niveau national. Il ressort des conclusions de ce sondage que même dans un pays aussi divers et complexe que l'Inde, il est possible et important de procéder à une étude d'évaluation de la gouvernance au niveau national.

L'étude réalisée en Inde rentre dans le cadre du projet « Global Governance Survey » (GGS), qui est une évaluation générale de la gouvernance effectuée dans 16 pays en développement et en transition représentant 51 % de la population mondiale. Réalisé dans un cadre circonscrit avec un questionnaire bien défini, le GGS a recueilli les réponses d'un groupe d'experts en gouvernance de chaque pays. Les conclusions générales du sondage sont consignées dans l'édition 2003 du *Rapport mondial sur la corruption*². Les groupes d'experts dans les pays GGS provenaient pour la plupart des capitales. En Inde par exemple, c'est Delhi qui a fait l'objet du sondage.

Compte tenu de la taille, de la complexité et de la diversité de l'Inde, les sondages ont cependant aussi été menés dans trois autres régions afin de comparer les résultats à ceux obtenus à Delhi. Ces sondages ont eu lieu entre mai et juillet 2001 en partenariat avec des chercheurs locaux, et dans quatre États différents de l'Inde, à savoir :

- * Andhra Pradesh, doté d'un gouvernement dynamique et d'une stratégie de développement basée sur une technologie de l'information novatrice ;
- * Bihar, caractérisé par la violence, la criminalité et les plus bas taux d'alphabétisation et de revenu par tête de l'Inde. Très souvent considéré comme l'État le plus mal gouverné de l'Inde ;
- * Delhi, le poumon politique du pays ; avec son taux d'industrialisation élevé et un taux d'investissement étranger appréciable ;
- * Kerala, doté du taux d'alphabétisation le plus élevé du pays. Un État qui a opté pour la réforme de son appareil administratif et dont la population est très politisée et active.

Dans chacun des États, un coordinateur a mis sur pied un groupe diversifié d'environ 40 experts en matière de gouvernance pour parachever l'analyse des don-

nées. Les personnes interrogées ont eu à remplir un questionnaire de 30 questions – dont 5 portant sur chacun des six domaines de la gouvernance. Les experts ont alors analysé chaque indicateur selon un barème allant de 1 à 5 points ; le meilleur score étant celui affichant le plus grand nombre de points. Bon nombre d’entre eux ont aussi fait des observations générales pour étayer leur évaluation. Le tableau ci-après fait ressortir les résultats obtenus par les groupes d’experts à l’issue de l’évaluation de la gouvernance dans les différentes régions de l’Inde à l’échelle nationale, avec une moyenne globale pour chacun des six domaines couverts par le sondage.

Tableau 21.1. Comparaison des perceptions de la gouvernance en Inde

Régions	Société civile	Classe politique	Gouvernement	Administration	Secteur économique	Judiciaire	Total
Andhra Pradesh	3,18	2,96	3,0	3,1	2,95	2,96	3,03
Bihar	3,30	3,1	2,8	3,16	2,97	3,05	3,07
Delhi	3,31	3,16	3,3	3,37	3,18	3,07	3,25
Kerala	3,34	3,06	3,11	3,21	2,87	2,95	3,12
Moyenne	3,28	3,07	3,05	3,21	2,99	3,01	3,11
Diff. entre le score le plus grand et le plus petit	0,16	0,20	0,50	0,27	0,31	0,12	0,22

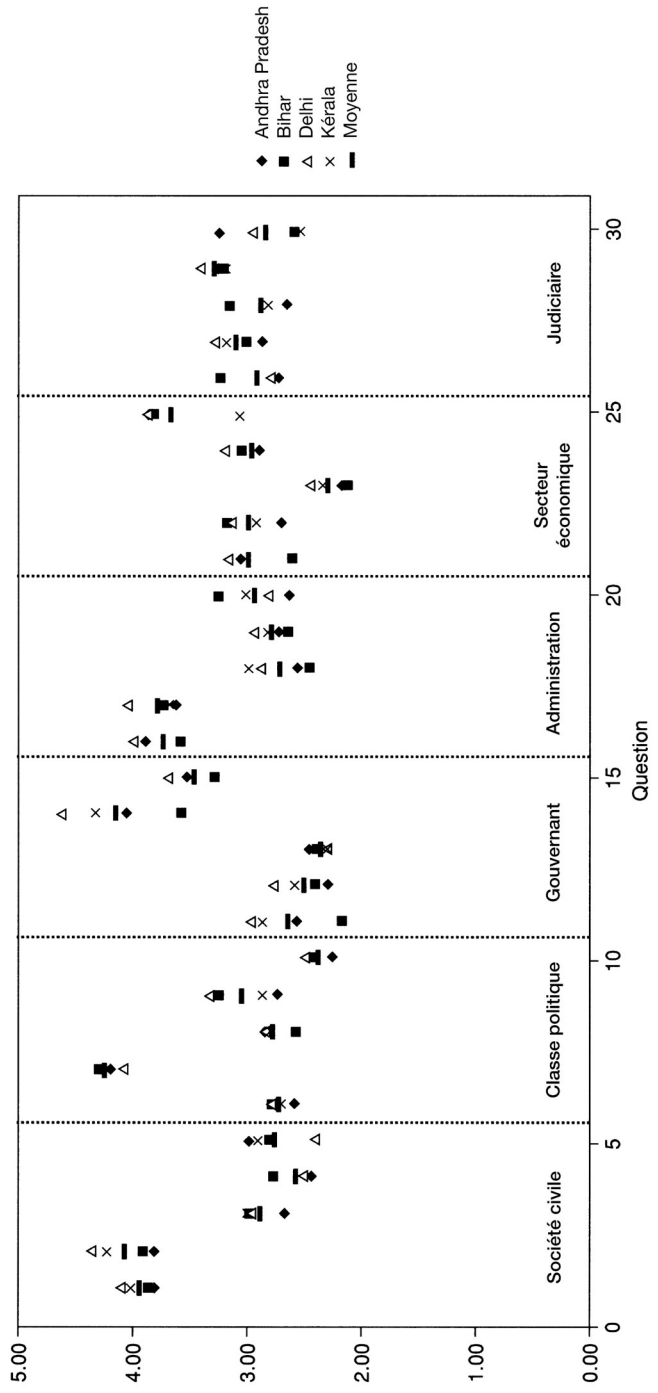
Trois observations générales méritent d’être faites à ce niveau. D’abord, les experts des quatre États obtiennent des totaux presque identiques. La note moyenne attribuée à chaque région était « passable » dans toutes les régions, allant de 3,03 pour Andhra Pradesh à 3,25 pour Delhi. Il est surprenant que les variations ne soient pas plus prononcées en raison du caractère très diversifié des régions couvertes par le sondage. Cela pourrait indiquer que les experts vont au-delà de la situation locale pour attribuer presque les mêmes notes de gouvernance à l’échelle nationale.

En outre, les notes d’évaluation sont relativement identiques pour la plupart des secteurs – notamment en ce qui concerne la société civile, la classe politique et le secteur judiciaire. Cependant, les notes attribuées au secteur gouvernemental sont celles qui diffèrent le plus. Cette différence s’explique par la très bonne note attribuée à Delhi – probablement à cause des bonnes notes d’auto-évaluation attribuées par les bureaucrates et les hauts fonctionnaires dans cet État – qui contraste avec la note très basse attribuée au domaine gouvernemental par les personnes interrogées à Bihar.

Enfin, les personnes interrogées à Delhi ont invariablement attribué des notes plus élevées à la qualité de la gouvernance nationale que celles attribuées par les experts dans d’autres États. Bien que cette différence ne soit pas considérable, il serait prudent de consulter un panel d’experts nationaux plutôt que des experts basés dans les capitales.

Par ailleurs, il importe de considérer les résultats du sondage en tenant compte des aspects spécifiques. En effet, les chiffres indiquent la note moyenne pour toutes les 30 questions selon les personnes interrogées dans les quatre États. Un constat

Graphique 21.1.1. Comparaison des perceptions de gouvernance en Inde : nombre de points pour chaque question



intéressant est que l'écart entre les notes sur des questions spécifiques est parfois plus grand que la différence entre les quatre États. À titre d'illustration, au sein de la société civile, les experts des quatre régions s'accordent à penser que le niveau de liberté d'expression (question 1) est « élevé » (score de 4) en Inde, alors qu'ils conviennent aussi que la discrimination politique (question 3) est « modérée » (score de 3). En revanche, la moyenne pour la société civile ne varie que légèrement, entre 2,96 pour Andhra Pradesh à 3,16 pour Delhi. Cette variation semble indiquer que les experts vont au-delà des considérations locales. Eu égard à la diversité des contextes, ces données sont importantes du point de vue de la méthodologie.

Les perceptions des experts de Delhi et Bihar diffèrent sensiblement en ce qui concerne le secteur gouvernemental, surtout au regard de la question 14 (la subordination de l'armée au gouvernement civil). Cette différence s'explique certainement par la violence qui caractérise l'environnement politique et social à Bihar.

Une conclusion essentielle de ce sondage est qu'une grande diversité de contextes dans un pays ne constitue pas une entrave majeure à l'évaluation de la gouvernance à l'échelle nationale. Pour la plupart des questions, les experts provenant de régions très diverses ont des perceptions comparables de la gouvernance au niveau national. Il y a évidemment des questions spécifiques sur lesquelles les problèmes propres à l'État ont largement influencé les points de vue des experts. Il est cependant surprenant que de tels cas soient si peu nombreux.

Bien que, pour des raisons de considération méthodologique, les conclusions ne soient qu'indicatives et non définitives, le sondage fait ressortir des points positifs tels que les niveaux appréciables de liberté d'expression, d'association, et de concurrence politique ; une bureaucratie respectée ; et une armée qui reconnaît sa subordination au gouvernement civil.

Cependant, il existe de très vives préoccupations liées au fait que les organes de décision sont plutôt coupés du peuple, notamment des couches les plus démunies de la société. La démocratie en Inde est plus remarquable au niveau de la forme que du fond. De façon plus spécifique, les résultats du sondage ont révélé que la corruption constituait le plus grand défi de gouvernance dans le pays. Une personne interrogée a déclaré sur un ton dépité : « De la naissance jusqu'à la mort, rien ne se fait sans la corruption. On ne peut ni vivre ni mourir dignement. »

L'intégralité de cette contribution, ainsi que des informations complémentaires peuvent être consultées sur le site Internet du projet, à l'adresse suivante :

www.unu.edu/p&g/wga/

Notes

1. Julius Court est un chercheur à Overseas Development Institute, en Grande-Bretagne. Contact : j.court@odi.org.uk.
2. La phase pilote du projet GGS a été réalisée début 2001 avec l'appui de l'Université de l'Organisation des Nations unies et du Programme des Nations unies pour le développement. Il est prévu d'évaluer un plus grand nombre de pays début 2004.