

## 22 La corruption et la confiance vues par les élites des États post-soviétiques

*Anton Steen*<sup>1</sup>

Les pays de l'ère postcommuniste sont encore en cours de transformation. Le sentiment d'apathie est général au sein de la population, et les signes d'une solide culture civique sont rares. La corruption pratiquée dans les milieux élitaires et l'absence de transparence constituent probablement la plus grande entrave à une réforme économique viable. L'héritage de l'ère postcommuniste constitué de réseaux fermés a jeté les bases sur lesquelles reposent des institutions et une vie politique fragiles et dominées par les élites. En conséquence, la force des institutions politiques et administratives dépend de l'engagement des élites à prendre le problème de la corruption au sérieux, ainsi que de leur confiance dans les autorités et institutions gouvernementales.

Le département des sciences politiques de l'université d'Oslo a entrepris un sondage auprès des élites baltes au début des années 1990, étendu plus tard aux élites russes, avec une attention particulière accordée aux attitudes vis-à-vis de la démocratisation et de la commercialisation. Ces élites, comprenant les hauts responsables et les bases politiques des gouvernements, sont susceptibles d'être bien informées des pratiques politiques et administratives, et capables d'exercer une influence directe ou indirecte sur les organes de prise de décision.

Les données présentées ici apportent un éclairage sur les orientations des élites de l'Estonie (281 personnes interrogées), de la Lettonie (285), de la Lituanie (315) et de la Russie (605) en l'an 2000. Des experts formés appartenant aux organismes nationaux de sondage d'opinion ont mené des interviews directes au moyen de questionnaires structurés. Pour chaque pays, l'échantillon des élites était composé de membres du Parlement (proportionnellement choisis en fonction de l'importance du parti) ainsi que de hauts responsables des ministères, des entreprises nationales, des entreprises privées, des collectivités locales et des institutions culturelles (médias, éducation et arts). Dans cet article, les différents échantillons d'élites institutionnellement définies ont été fusionnés pour former un seul groupe.

Le tableau 22.1 montre qu'une majorité écrasante des élites des quatre pays relève la nécessité de résoudre le problème de la corruption. Il importe néanmoins d'apporter des nuances : alors que près de 60 % de toutes les élites russes, lettonnes, et lituanaises estiment que la corruption est un problème particulièrement important, les autorités estoniennes n'en sont que peu préoccupées, avec environ 50 % des personnes interrogées ayant exprimé une vive préoccupation.

Tableau 22.1. Résoudre le problème de la corruption

	Proportion de personnes interrogées qui pensent que combattre la corruption est...				
	... très important	... assez important	... peu important	... sans importance	Aucune idée/sans avis
Estonie	51	38	11	0	0
Lettonie	72	25	3	0	0
Lituanie	61	35	2	0	0
Russie	69	23	8	0	0

Le tableau 22.2 indique que les élites n'ont généralement pas confiance en les pouvoirs publics. Les personnes interrogées ont estimé que la plupart des hauts responsables se préoccupent d'abord du profit à tirer de leurs postes dans l'administration publique. En effet, entre 39 et 61 % d'élites conviennent que les autorités publiques se soucient plus de leurs intérêts personnels que de l'intérêt public. Cependant, il existe de grandes disparités entre les pays. Les élites estoniennes ont exprimé les points de vue les plus positifs sur les autorités publiques, alors que leurs homologues russes en ont la plus mauvaise impression, la Lettonie et la Lituanie se situant entre les deux.

Tableau 22.2. La recherche de l'intérêt personnel par les autorités publiques

	Entièrement d'accord (%)	Assez d'accord (%)	Peu d'accord (%)	Pas du tout d'accord (%)	Aucune idée/sans avis (%)
Estonie	4	35	56	4	2
Lettonie	11	44	40	2	3
Lituanie	14	37	44	2	2
Russie	21	40	31	4	4

Note : les personnes sondées devaient dire si elles étaient d'accord avec l'affirmation selon laquelle les autorités publiques de leurs pays se souciaient plus de leur intérêt personnel que du bien de la population.

Un grand nombre de sondages d'opinion révèlent que le niveau de confiance du public dans les institutions politiques et administratives est très bas dans les pays postcommunistes. Or, les opinions exprimées par les élites reflètent un niveau de confiance qui est considérablement plus élevé que la moyenne de la population. Le tableau 22.3 examine le cas d'un type d'institution qui joue un rôle particulièrement important dans la vie politique, à savoir les ministères. Il fait aussi une comparaison entre la confiance des élites et leurs perceptions de la confiance du public vis-à-vis des responsables de ces institutions. En d'autres termes, le tableau indique comment les élites évaluent l'opinion publique.

**Tableau 22.3. La confiance des élites dans les ministères et leurs perceptions de la confiance du public vis-à-vis des responsables des ministères**

	Une grande confiance (%)		Assez confiance (%)		Peu confiance (%)		Aucune confiance (%)		Sans opinion/ non réponse	
	Élites	Public	Élites	Public	Élites	Public	Élites	Public	Élites	Public
Estonie	7	1	63	43	26	50	4	4	0	3
Lettonie	2	0	53	22	38	73	7	4	1	1
Lituanie	0	0	41	18	45	69	11	10	3	4
Russie	0	1	31	38	52	48	14	7	3	6

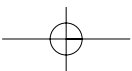
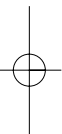
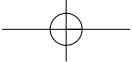
Note : les colonnes « les élites » indiquent l'attitude des élites vis-à-vis des ministères de leurs propres pays. Les colonnes « le public » indiquent ce que ces mêmes élites pensent de l'attitude de la majorité du public vis-à-vis des responsables des ministères.

Les résultats montrent que très peu d'élites ont une grande confiance dans les ministères. En Estonie, 70 % des membres des élites ont soit « assez », soit une « grande » confiance dans les ministères, alors que 55 % émettent le même avis en Lettonie, 41 % en Lituanie et seulement 31 % en Russie. Les élites estoniennes font aussi la plus optimiste évaluation de la confiance du public vis-à-vis des ministères. Bien que la confiance des élites russes dans les ministères soit très insignifiante, elles ont une meilleure impression de l'attitude du public vis-à-vis des responsables des ministères. Les élites lettonnes et lituanaises sont beaucoup plus pessimistes par rapport à la confiance du public vis-à-vis des ministères.

Les conclusions du sondage montrent clairement que les élites des pays post-communistes perçoivent la corruption comme un problème grave qui nécessite quelque attention. Les données suggèrent que l'Estonie a peut-être un problème de corruption moins important que la Lettonie, la Lituanie ou la Russie. Ces résultats concordent avec ceux des différentes études réalisées sur la position des élites de l'Estonie au sein des pays postcommunistes quant à leurs efforts à surmonter l'héritage de la tradition communiste. Une nouvelle génération relativement jeune d'hommes politiques et d'administrateurs soutient cette évolution positive, qui semble être en corrélation avec une culture d'élite se distinguant par une plus grande confiance vis-à-vis des institutions et des autres responsables. La réaction des élites dans tous les pays est aussi tout à fait conforme au classement de l'indice de perceptions de la corruption établi par TI.

### Note

1. Anton Steen est professeur de sciences politiques à l'université d'Oslo, Norvège. Contact: [anton.steen@stv.uio.no](mailto:anton.steen@stv.uio.no).



## 23 Le pouvoir de l'information : preuves issues des enquêtes sur le contrôle des dépenses publiques

*Ritva Reinikka et Jakob Svensson*<sup>1</sup>

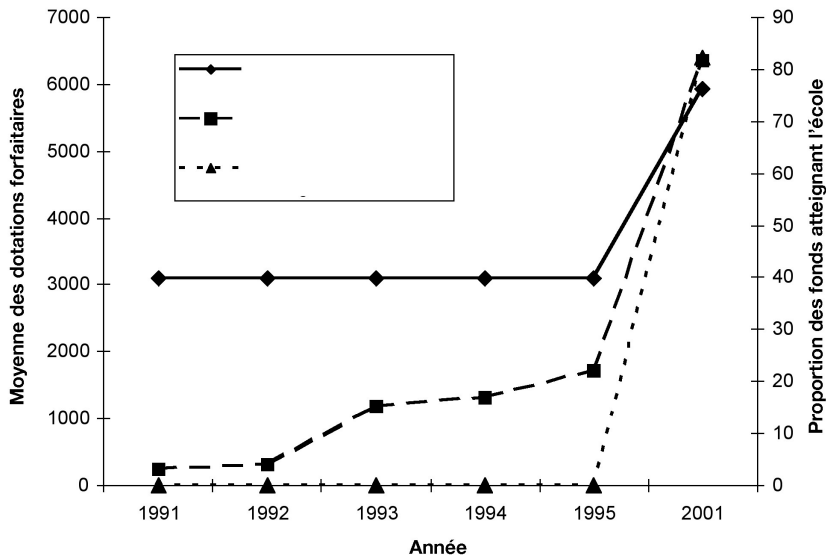
Une étude bien connue réalisée dans les écoles primaires en Ouganda a révélé que 13 % seulement de dotation forfaitaire par élève est bien parvenue aux écoles entre 1991 et 1995. Des études de même type récemment effectuées dans d'autres pays ont obtenu des résultats similaires. Après le lancement par le gouvernement ougandais d'une campagne d'information ayant pour cible les écoles, le niveau de détournement a chuté de façon importante. Cette nouvelle étude a permis de mesurer le pouvoir de l'information en évaluant à quel point le taux de détournement a baissé après l'augmentation du niveau de transparence.

Pour chaque dollar dépensé en 1995 par le gouvernement central sur les postes consacrés à l'éducation et ne concernant pas les salaires, seulement 20 centimes atteignaient effectivement les écoles, après interception par les responsables des collectivités locales d'une bonne partie du reste<sup>2</sup>. Les élèves nécessiteux en souffraient de façon disproportionnée parce que les écoles les prenant en charge recevaient encore moins d'aide que les autres. Les décaissements faisaient rarement l'objet de contrôle ou de suivi, et la plupart des écoles et des parents d'élèves étaient peu ou pas du tout informés du montant de la dotation qui leur était dû. En réaction à ce problème, le gouvernement central a initié la publication dans les journaux et la diffusion par voie de radio des chiffres relatifs aux virements mensuels des aides par élève effectués en direction des régions. En outre, le gouvernement a demandé aux écoles primaires et aux administrations des régions d'afficher les avis de toutes les rentrées de fonds. Cette mesure a permis d'améliorer la comptabilité en favorisant l'accès par les écoles et les parents à l'information nécessaire à la compréhension et au suivi du programme d'aide.

Une évaluation de la campagne d'information a révélé une amélioration importante de la situation. Toutes les écoles ne perçoivent certes pas la totalité de l'aide, et des retards sont aussi accusés, mais les interceptions par des intérêts privés ont baissé de 80 % en 1995 à 20 % en 2001 (graphique 23.1).

Une évaluation préliminaire et finale pour comparer les résultats de la campagne pour les mêmes écoles en 1995 et 2001 – en tenant compte des facteurs spécifiques à chaque école, du revenu des ménages, du niveau d'éducation des enseignants, de la taille de l'école et du suivi – indique que la campagne d'information est à l'origine de la plupart des nombreuses améliorations. Cependant, les résultats de l'évaluation devraient être interprétés avec prudence.

Graphique 23.1. Les écoles ont perçu le montant exact de la dotation après une campagne d'information.



Note : montant de la dotation par élève (en shillings ougandais) que les écoles étaient censées percevoir, et taux moyen (bas et médian) effectivement perçu par les écoles, 1991-2001.

Sources : R. Reinikka et J. Svensson, « Explaining leakage of public funds », Centre for Economic Policy Research (CEPR), Document de synthèse, p. 3227 (London, 2002) ; et R. Reinikka et J. Svensson, « D.C.: « The power of information: evidence from a campaign to reduce capture », Washington, Banque mondiale 2003.

Afin d'établir une relation de cause à effet, nous devons être en mesure de contrôler tous les facteurs circonstanciels – tels que les changements de politique – survenus depuis 1995, qui pourraient avoir influencé les relations entre les écoles et les administrateurs des régions. Au cours de cette période, le secteur éducatif ougandais a connu un certain nombre de nouvelles réformes, telles que l'amélioration du système de suivi et de contrôle par le gouvernement central, l'accroissement de la dotation par élève et la réduction des frais de scolarité. Il est possible que ces mesures, ou quelque autre facteur circonstanciel, aient influencé le degré de détournement des fonds.

Le rapport de cause à effet peut aussi s'établir par l'exploration des disparités entre les écoles en ce qui concerne leur accès aux journaux. En effet, comme souligné plus haut, un volet essentiel de la campagne d'information était la publication des virements des dépenses publiques dans les médias. En 1995, les écoles qui recevaient les journaux étaient victimes de détournements de fonds autant que celles

qui n'en recevaient pas. De 1995 à 2001, ces deux catégories d'établissements ont enregistré une baisse sensible dans le détournement des fonds. Cependant, cette baisse a été beaucoup plus importante pour les écoles ayant accès aux journaux, et qui ont vu leurs dotations s'accroître de 14 % de plus que celles des écoles qui n'y avaient pas accès.

Pour mesurer l'impact de la campagne d'information, il ne suffit cependant pas de procéder à une simple comparaison entre les écoles qui reçoivent les journaux et celles qui n'en reçoivent pas, étant donné que l'information peut partir des écoles informées des montants des dotations qui leur sont dues pour se répandre vers celles qui ne le sont pas. Si un responsable régional chargé de mettre les fonds à la disposition des écoles n'est pas en mesure de distinguer les écoles informées des écoles non informées, ou si les enseignants prennent connaissance du montant de leurs dotations à travers leurs collègues des autres écoles, alors une simple comparaison entre les écoles informées et les écoles non informées pourrait donner lieu à une grave sous-estimation de l'impact. Compte tenu du fait que l'information peut faire tache d'huile, on peut conclure que la campagne d'information est à l'origine de près de 75 % de réduction dans le dévoiement des fonds dès le milieu des années 1990.

Les pouvoirs publics dans les pays en voie de développement disposent rarement d'informations sur les dépenses réelles de l'État aux échelons effectivement chargés de distribuer ces fonds. Une étude sur le contrôle des dépenses publiques – comme celle réalisée en Ouganda et par la suite dans plusieurs autres pays (les résultats sur le détournement des fonds sont récapitulés sur le tableau 23.1) – permet de suivre le circuit des fonds à travers les différentes sphères du pouvoir, sur la base de l'analyse d'un échantillon, de façon à déterminer le montant des fonds débloqués à la source atteignant chaque niveau de bénéficiaire. Cette étude procède aussi à la collecte d'autres données visant à faciliter l'explication des variations observées dans les détournements de fonds à travers les fournisseurs de services<sup>3</sup>.

**Tableau 23.1 : Détournement des dotations non salariales dans l'enseignement primaire : preuves provenant d'études de suivis des dépenses publiques (%)**

Pays	Moyenne
Ghana 2000	50
Pérou 2002*	30
Tanzanie 1999	57
Zambie 2002	60

\* Services seulement.

#### Sources

*Ghana* : X. Ye and S. Canagarajah, « Efficiency of public expenditure distribution and beyond: a report on Ghana's 2000 Public Expenditure Tracking Survey in the sectors of primary health and education », Document de travail de la Banque mondiale, région Afrique, série n° 31 (Washington DC, 2002).

*Pérou* : Instituto Apoyo et la Banque mondiale, « PETS: the education sector in Peru », document de base pour *Public expenditure review : Peru, restoring fiscal discipline for poverty reduction*, Rapport de la Banque mondiale n° 24286-PE, Washington DC, 2002.

*Tanzanie* : PriceWaterhouseCoopers, « Tanzania public expenditure review: health and education financial tracking study », Rapport final, vol. I-II, (Dar es-Salaam, 1999).

*Zambie* : J. Das, S. Dercon, J. Habyarimana et P. Krishnan, « Rules vs. discretion: public and private funding in Zambian basic education. Part I: funding equity » (Washington DC, Groupe de recherche sur le développement auprès de la Banque mondiale, 2002). La collusion, l'inefficacité, les abus et le manque d'attention aux besoins des citoyens ne sont ni décelés ni corrigés aisément, quand bien même le contrôle serait optimal. Quand les institutions sont faibles, le rôle potentiel de l'État, comme vérificateur et superviseur est encore plus limité. Les mesures visant à renforcer les capacités des bénéficiaires par l'intensification de l'information constituent une action complémentaire déterminante.

Les fuites des crédits non salariaux constituent à tous les égards un problème majeur. Selon les résultats de l'étude réalisée en Zambie sur le contrôle des dépenses publiques – contrairement à celle réalisée en Ouganda au milieu des années 1990 – les allocations réglementaires semblaient atteindre leurs légitimes bénéficiaires : plus de 90 % de toutes les écoles recevaient leurs allocations réglementaires non salariales. Cependant, ces financements réglementaires représentaient seulement 30 % de tous les financements. En ce qui concerne les dotations discrétionnaires (70 % des dépenses totales), les résultats positifs n'ont plus suivi : moins de 20 % des écoles ont reçu quelques dotations de sources discrétionnaires.

L'ampleur de la corruption et du détournement des fonds semble être moins liée à l'audit conventionnel et aux mécanismes de contrôle qu'à la possibilité pour les écoles – ou les dispensaires pour ce qui est du secteur de la santé – de revendiquer leurs dotations. Généralement, il appartient à l'État et à ses institutions judiciaires de mettre au point un système de comptabilité publique et de le faire appliquer. Le cas de l'Ouganda remet en cause cette approche unilatérale. Grâce à des mesures économiques – la diffusion d'informations en masse –, l'Ouganda a considérablement réduit le taux de détournement des biens publics. Les couches démunies étant moins capables que les autres groupes de revendiquer leurs droits auprès des autorités des régions, elles ont été les principales bénéficiaires de cette opération.

## Notes

1. Ritva Reinikka est directeur de recherche au groupe de recherche sur le développement auprès de la Banque mondiale. Contact : rreinikka@worldbank.org. Jakob Svensson est professeur assistant à l'Institut des études économiques internationales à l'université de Stockholm, Suède. Il est aussi économiste principal au groupe de recherche sur le développement auprès de la Banque mondiale. Contact : jakob.svensson@iies.su.se.
2. Des études de cas et d'autres données ont montré que les fonds destinés aux écoles n'étaient pas non plus transférés à d'autres secteurs. A. Jeppson, « Financial priorities under decentralisation in Uganda », in *Health Policy and Planning*, 16 (2), 2001.
3. Pour les instruments de l'étude et autres aspects méthodologiques, consultez le site Internet suivant : [www.publicspending.org](http://www.publicspending.org).

## 24 Transparence budgétaire : évaluations par la société civile en Afrique

Joel Friedman<sup>1</sup>

Le manque d'accès du public à des informations fiables et opportunes sur les budgets gouvernementaux contribue sensiblement aux problèmes de gouvernance. Les comptes secrets, les activités hors budget et l'absence d'examen du public sont autant de facteurs qui se prêtent à des pratiques de corruption. Un nombre croissant d'ONG reconnaissent la nécessité d'attirer l'attention sur la transparence budgétaire. Des recherches récentes ont porté sur la disponibilité d'informations budgétaires spécifiques, évaluant leur présentation en temps opportun, leur exactitude et leur utilité. Elles soulignent aussi l'importance de l'examen à tous les stades du processus budgétaire, depuis l'opportunité pour la société civile de faire des commentaires sur les priorités budgétaires, jusqu'à la vérification sérieuse des revenus et dépenses en fin d'exercice.

L'organisme Institute for Democracy in South Africa (Idasa), en collaboration avec l'International Budget Project (IBP) basé à Washington, a mené en 1999 en tant qu'ONG une initiative précoce de recherche sur la transparence budgétaire. Après son étude initiale de la transparence budgétaire en Afrique du Sud, le projet de budget africain d'Idasa s'est associé à quatre autres ONG en Afrique afin d'inclure dans la recherche le Ghana, le Kenya, le Nigeria et la Zambie. Parmi les organismes participants figuraient Isodec au Ghana, Transparency International au Kenya, Integrity au Nigeria et, en Zambie, Women for Change, the Catholic Commission for Justice and Peace et un consultant de l'université de Zambie.

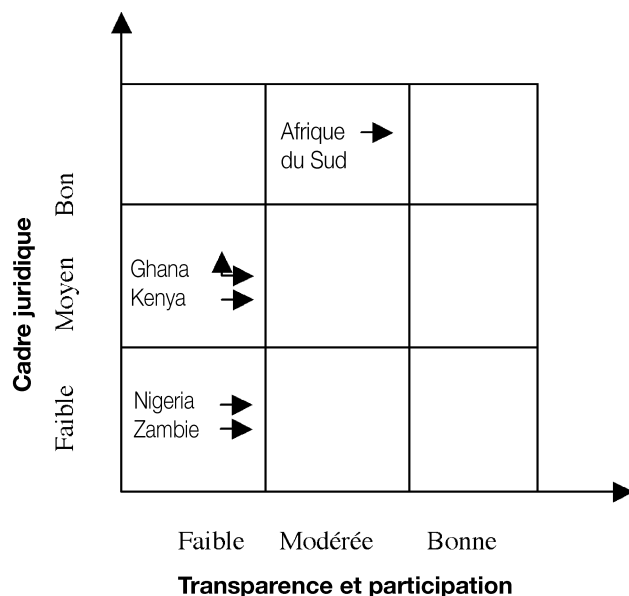
Les chercheurs travaillant sur ce projet regroupant plusieurs pays et lancé en 2000 se sont fiés à une méthode reposant sur des études de cas pour explorer les fondements juridiques du processus budgétaire et les besoins d'informations budgétaires de chaque pays, ainsi que sur les pratiques suivies en réalité par chacun d'eux. Dans chaque pays, les chercheurs ont mené des entrevues approfondies auprès des fonctionnaires des directions exécutive et législative, des groupes de la société civile et des médias. Les entrevues ont été complétées par un examen de documents budgétaires, de rapports d'audits, de documents d'orientation et de la législation. Un groupe d'examen par les pairs mis sur pied dans chaque pays a été chargé de contrôler les résultats. Le groupe a publié son étude, *Budget Transparency and Participation: five African Case Studies* en juin 2002.

L'étude a conclu que les aspects relatifs à la transparence et à la participation au processus budgétaire sont faibles dans chacun des pays, bien que l'on relève d'importantes différences (voir graphique 24.1). En Afrique du Sud, les chercheurs

ont considéré que le cadre juridique était « bon », en raison de la refonte complète du processus budgétaire entrepris depuis 1994. Les cadres juridiques au Kenya et au Ghana ont également été jugés positifs, mais leur efficacité est affaiblie par un certain nombre de facteurs. Le cadre du Kenya est désuet et en conflit avec les tentatives des pouvoirs publics d'améliorer la gestion budgétaire, tandis que celui du Ghana est compromis par la loi sur les secrets d'État. En Zambie et au Nigeria, le cadre juridique a été jugé « faible ». Les lois budgétaires en Zambie autorisent des dépenses pratiquement illimitées avec approbation *a posteriori* et exigent peu de publication d'informations. Au Nigeria, elles peuvent être contradictoires et ambiguës, confondant la gestion budgétaire avec la responsabilité.

Bien que des réformes récentes aient considérablement amélioré l'accès du public à l'information en Afrique du Sud, l'étude a conclu qu'il n'y a encore que des occasions « modérées » de participation. Dans les autres pays, la transparence et la participation ont été estimées « faibles », mais en progrès. L'étude recommande que la société civile des cinq pays se dote d'un meilleur accès à l'information et propose davantage d'occasions de participer au processus budgétaire.

Graphique 24.1. Le processus budgétaire dans cinq pays africains



Note : les flèches indiquent l'orientation des tendances de la performance.

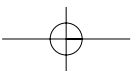
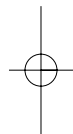
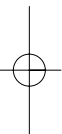
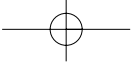
Il existe des projets de mise à jour et d'extension de l'étude, avec l'adjonction de cinq nouveaux pays : le Botswana, le Burkina Faso, le Cameroun, la Namibie et l'Ouganda. Par ailleurs, un projet de recherche connexe (signalé dans le *Rapport*

*mondial sur la corruption 2003*, pages 274-7) a été entrepris dans cinq pays d'Amérique latine – l'Argentine, le Brésil, le Chili, le Mexique et le Pérou – et cinq nouveaux pays vont être ajoutés à cette étude : la Colombie, le Costa Rica, El Salvador, l'Équateur et le Nicaragua.

Plus généralement, l'IBP a travaillé avec les ONG pour mettre au point une série de questions essentielles qui peuvent être incorporées dans n'importe quel effort en matière de recherche sur la transparence budgétaire. Les ONG de trois douzaines de pays situés en Afrique, en Asie, en Amérique latine, en Europe de l'Est et centrale, et en Asie centrale devraient s'engager dans la recherche sur la transparence budgétaire d'ici fin 2004. Pour obtenir davantage d'informations, consulter : [www.internationalbudget.org](http://www.internationalbudget.org).

## Notes

1. Joel Friedman est agrégé supérieur de recherche à l'International Budget Project (IBP) au Center on Budget and Policy Priorities, États-Unis. Au CBPP, contacts : Joel Friedman ([friedman@cbpp.org](mailto:friedman@cbpp.org)) ou Pamela Gomez ([gomez@cbpp.org](mailto:gomez@cbpp.org)). Sur l'étude sur l'Afrique, contact : Marritt Claussens ([marritt@idasact.org.za](mailto:marritt@idasact.org.za)).



## 25 Transparence, salaires et séparation des pouvoirs : une analyse expérimentale des causes de la corruption

*Omar Azfar et William Robert Nelson, Jr<sup>1</sup>*

L'évaluation des causes de la corruption à l'aide de données du monde réel est une tâche ardue, compte tenu des problèmes d'inférence<sup>2</sup>. Il est possible de surmonter ces difficultés dans un contexte expérimental où un contrôle peut être exercé sur l'environnement au sein duquel évoluent les individus. Le recours à l'expérimentation dans le domaine de l'économie est une pratique en plein essor. Autrefois, les économistes étaient, pour la plupart, sceptiques face à cette approche, mais les économistes expérimentalistes ont récemment démontré que leurs résultats sont valables aussi bien dans différentes sociétés que lorsque l'on augmente les enjeux. En effet, en 2002, le prix Nobel d'économie a été décerné à Daniel Kahneman et à Vernon Smith pour leurs travaux pionniers en recherche expérimentale.

### Le jeu

Cette expérience a été menée sous la forme d'un jeu réunissant huit personnes qui, à tour de rôle, se trouvaient être électeurs, membres de l'exécutif et le procureur général. Les primes offertes aux joueurs visaient à imiter celles du monde réel. Les enjeux étaient réels : à la fin de chaque séance, chaque joueur pouvait conserver ce qu'il avait gagné au cours d'une partie de jeu choisie au hasard parmi les 12 parties jouées. La moyenne des gains nets était d'environ 25 \$US par joueur pour une séance de deux heures. Le jeu en six parties a été joué 24 fois au total, produisant 144 observations, le schéma expérimental étant modifié d'une partie à l'autre. La composition de chaque groupe de joueurs a changé 12 fois.

Le concept de base du jeu est le suivant :

- un membre de l'exécutif est choisi par l'ensemble des joueurs ;
- le procureur général est soit nommé par l'exécutif, soit sélectionné lors d'un tour de scrutin simultané distinct ;
- l'exécutif et le procureur général reçoivent tous les deux, sans condition, un salaire pour chaque partie de jeu (l'exécutif reçoit 30 \$US pour les parties à faible salaire et 60 \$US pour les parties à salaire élevé ;
- l'exécutif lance un dé de jeu ordinaire pour voir combien de jetons de valeur il recevra. Les jetons de valeur représentent les deniers publics et chacun vaut 30 \$US s'il est remis aux électeurs et 15 \$US si l'exécutif le conserve par vénalité ;
- les jetons de valeur sont mélangés à un nombre approprié de jetons sans

valeur pour représenter un total de 10, 14 ou 22 jetons. Seul l'exécutif sait combien de jetons sont des jetons de valeur ;

- l'exécutif distribue six jetons aux électeurs. C'est à lui de décider combien de jetons de valeur il conservera par vénalité ;
- le procureur général peut tenter alors de dénoncer la corruption en retournant jusqu'à quatre des jetons que l'exécutif a conservés. L'exécutif conserve tous les jetons qu'il est parvenu à dissimuler, mais personne ne tire quoi que ce soit des jetons qui ont été démasqués. Afin que cela corresponde à l'effort requis pour demeurer vigilant, plus le procureur général retourne de jetons, plus il doit verser de son propre salaire. Les efforts du procureur général peuvent être récompensés par la réélection à son poste ou par l'élection à un poste du pouvoir exécutif ;
- l'exécutif (et, dans certains jeux, le procureur général aussi) peut être réélu et une autre partie est alors jouée. Le jeu comprend six parties successives.

Nous avons réparti la responsabilité comme suit : un facteur qui influait sur le coût associé au flagrant délit et sur les salaires reçus pendant la durée des fonctions, et deux facteurs qui déterminaient la probabilité de flagrant délit, la transparence et la séparation des pouvoirs. Ainsi, trois variables ont été utilisées pour vérifier les effets de ces éléments de responsabilité sur la corruption :

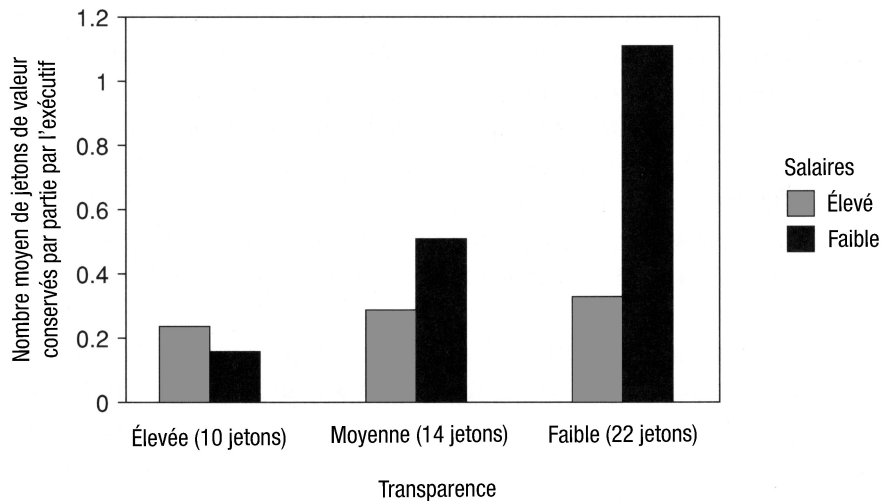
- la moitié des parties ont été jouées avec des salaires élevés et la moitié avec des salaires faibles ;
- le nombre total de jetons distribués à l'exécutif variait : plus le nombre total était élevé, plus le procureur général avait de la difficulté à dénoncer la corruption. Un tiers des parties ont été jouées avec dix jetons au total (transparence élevée), un tiers avec 14 jetons (transparence moyenne) et un tiers avec 22 jetons (transparence faible) ;
- dans la moitié des parties, le procureur général avait été élu (séparation des pouvoirs) : dans l'autre moitié, il avait été nommé par l'exécutif (pas de séparation des pouvoirs).

## Résultats et discussion

Nos principaux résultats, tous statistiquement significatifs, ont été les suivants :

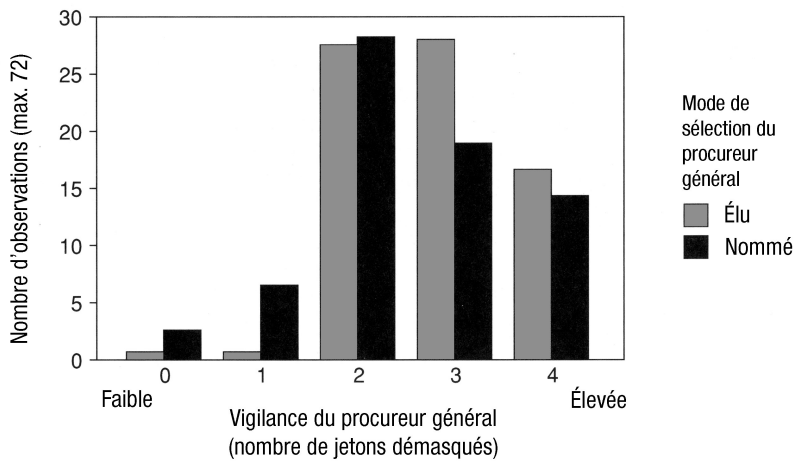
1. il est peu probable que les électeurs réalisent un membre de l'exécutif jugé coupable de corruption ;
2. une hausse de salaire de l'exécutif réduit la corruption (voir graphique 25.1 – l'exécutif ayant un salaire élevé a tendance à garder moins de jetons de valeur) ;
3. une plus grande transparence réduit la corruption (voir graphique 25.1 – plus le total des jetons est faible, moins l'exécutif a tendance à garder des jetons de valeur) ;
4. le procureur général directement élu fait preuve d'une plus grande vigilance dans la dénonciation de la corruption que ne le fait le procureur qui a été nommé (voir graphique 25.2 – le procureur général élu est plus susceptible de retourner un grand nombre de jetons)

Graphique 25.1. Corruption de l'exécutif



Remarque : le nombre moyen de jetons de valeur par partie était de 3,6, et l'exécutif a décidé d'en conserver en moyenne 0,46.

Graphique 25.2. Vigilance du procureur général



Note : le nombre moyen de jetons démasqués par partie par le procureur général est de 2,6.

Ces résultats ont chacun d'importants parallèles avec le monde réel et d'importantes répercussions sur celui-ci. Le débat sur l'importance des salaires élevés dans la réduction de la corruption se poursuit. Certains récits anecdotiques laissent entrevoir une incidence. Par exemple, une dévaluation ayant eu pour effet de réduire énormément les salaires réels des représentants gouvernementaux au Cameroun aurait été suivie d'une augmentation marquée de la corruption. Nos constatations (résultat 2) confirment ces renseignements non scientifiques dans un environnement expérimental : des salaires plus élevés ont eu pour effet de réduire la corruption.

De nombreuses personnes estiment qu'une plus grande transparence est le moyen le plus efficace d'enrayer la corruption. On peut supposer que bon nombre des politiques de lutte contre la corruption adoptées à Hong-Kong, à Singapour, aux Philippines et à La Paz (Bolivie) augmentent la probabilité de dénonciation de la corruption. Nos constatations (résultat 3) apportent des preuves additionnelles que la transparence réduit la corruption.

Dans presque tous les pays du monde, le procureur général est nommé par le pouvoir exécutif, et les mesures incitatives dont il dispose pour enquêter sur le pouvoir exécutif sont minimales. Étant donné le nombre restreint d'exemples, il est très difficile, en se servant de données réelles, d'évaluer l'impact de l'élection directe d'un procureur général sur la corruption. Aux États-Unis, sur les 50 procureurs généraux siégeant au niveau de l'État, 44 sont directement élus et 6 sont nommés. Mais le petit nombre de procureurs nommés et la piètre qualité des données sur la corruption dans les États américains rendent l'analyse conventionnelle difficile. Cependant, il est possible d'étudier la question en se basant sur des données expérimentales. Nos constatations (résultat 4) indiquent que les procureurs généraux élus sont plus vigilants que les procureurs généraux nommés.

Les données expérimentales ont cependant le défaut de ne pas avoir été validées « sur le terrain ». Les situations créées en laboratoire imitent de façon imparfaite les situations du monde réel, et les enjeux sont en général beaucoup moins élevés. Nous espérons un jour mener des expériences sur la corruption dans des pays en développement où une incidence de la corruption plus élevée et notre capacité à offrir des enjeux équivalant à plusieurs jours de salaire donneront plus de crédibilité à nos résultats. Nous invitons les personnes qui seraient intéressées à collaborer avec nous à nous contacter.

Pour plus de détails, voir l'article intégral, disponible sur [www.experimentaleconomics.com](http://www.experimentaleconomics.com) et [www.iris.umd.edu](http://www.iris.umd.edu)

## Notes

1. Omar Azfar est associé en recherche au Center for Institutional Reform and the Informal Sector de l'université du Maryland, États-Unis. Contact : [omar@iris.econ.umd.edu](mailto:omar@iris.econ.umd.edu). William Robert Nelson, Jr, est professeur adjoint d'université à la Buffalo School of Management, États-Unis. Contact : [wrnelson@buffalo.edu](mailto:wrnelson@buffalo.edu).
2. Les problèmes d'inférence comprennent le chevauchement des définitions, la causalité renversée, la collinéarité et le biais imputable à l'omission de variables.

## 26 Le genre et la corruption dans le secteur public

Ranjana Mukherjee et Omer Gokcekus<sup>1</sup>

Si la corruption est moins fréquente chez les femmes que chez les hommes, comme on le croit généralement, la présence d'un nombre croissant de femmes dans la fonction publique devrait contribuer à réduire la corruption dans les organismes publics. Or, les liens supposés entre la corruption et la participation des femmes au gouvernement restent peu connus. Deux études ont déjà exploré la possibilité d'un lien entre la corruption, la participation des femmes au marché du travail d'un pays et la représentation féminine au Parlement<sup>2</sup>. Notre examen a porté sur les organismes du secteur public ; cette étude vise à déterminer si la corruption dans les organismes du secteur public est liée au pourcentage de femmes détenant des emplois dans ce secteur.

Notre recherche s'est appuyée sur les réponses à un sondage mené auprès de 4 000 fonctionnaires de 90 organismes du secteur public dans six pays : Argentine, Bolivie, Bulgarie, Guyane, Indonésie et Moldavie. On a demandé à des fonctionnaires d'organismes publics de parler de leur environnement institutionnel, y compris de la gravité de la corruption et de la probabilité qu'elle soit signalée<sup>3</sup>. Nous nous sommes servis des réponses au sondage pour calculer des indicateurs de corruption pour chaque organisme public. Nous avons ensuite examiné le niveau de corruption de l'organisme par rapport au pourcentage de femmes qu'il employait.

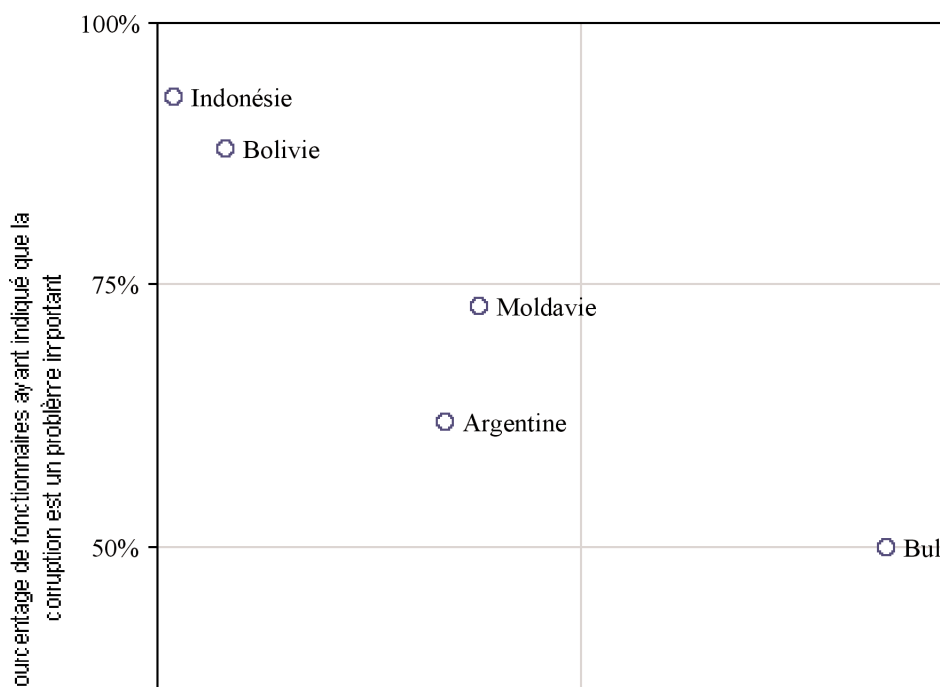
Tableau 26.1. Perceptions de la corruption dans les organismes publics

	Argentine	Bolivie	Bulgarie	Guyana	Indonésie	Moldavie	Moyenne
Pourcentage de femmes dans les institutions visées par le sondage	42	29	68	60	26	44	47
<b>Perceptions de la corruption</b>							
IPC de TI	3.5	2.0	3.9	-	1.9	3.1	-
Pourcentage de tous les fonctionnaires ayant indiqué que la corruption était un problème important	62	88	50	32	93	73	67
Pourcentage de femmes fonctionnaires ayant indiqué que la corruption était un problème important	61	87	53	34	93	76	62

Conscients du fait que les fonctionnaires interrogés communiquaient des perceptions sur une question délicate, nous avons vérifié la fiabilité des perceptions signalées par les intéressés en les comparant à l'indice de perceptions de la corruption (IPC) de TI de 2001 qui, lui, n'est pas basé sur le signalement par les intéressés. Comme l'illustre le tableau 26.1, nous avons constaté qu'il existait une bonne corrélation entre les perceptions des fonctionnaires et l'IPC. Nous avons également vérifié d'autres éléments de partialité, tels que la surévaluation et la sous-évaluation systématiques de la corruption par les femmes : comme l'indique le tableau 26.1, nous avons constaté que les perceptions des femmes fonctionnaires étaient semblables à celles des hommes fonctionnaires.

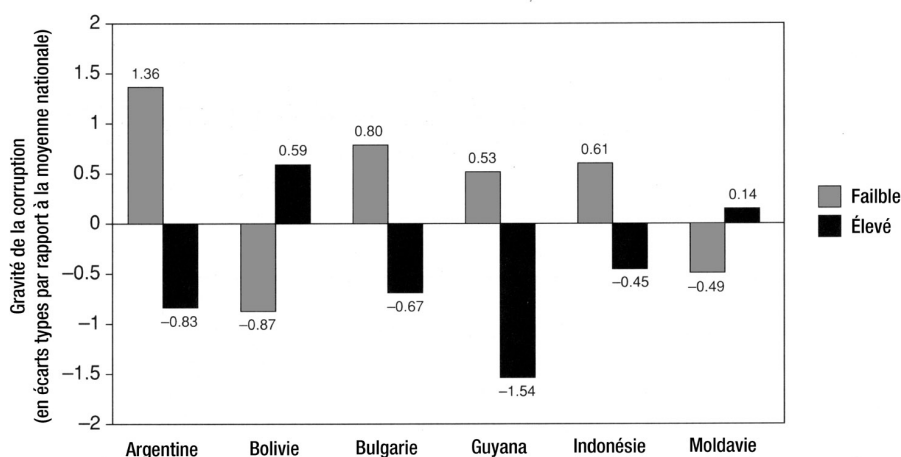
Nous avons constaté qu'une relation statistiquement significative existe entre le genre et la corruption dans les organismes du secteur public. Initialement, le niveau de corruption baisse au fur et à mesure que le pourcentage de femmes au sein d'un organisme augmente, mais seulement lorsque les femmes continuent d'être minoritaires. Au-delà d'un certain seuil, le fait d'accroître la proportion de femmes a pour effet de renverser la tendance de réduction de la corruption : lorsque les femmes deviennent majoritaires dans l'organisme, la corruption augmente, tel que l'illustre le graphique 26.1. En d'autres mots, le fait d'avoir trop ou trop peu de femmes dans un organisme est associé à un accroissement de la gravité de la corruption. Par ailleurs, un équilibre entre les hommes et les femmes semble minimiser la corruption dans un organisme.

Graphique 26.1. Association de la gravité de la corruption au pourcentage de femmes dans le secteur public



Le graphique 26.2 montre que, dans quatre des six secteurs publics visés par l'échantillon (Argentine, Bulgarie, Guyana et Indonésie), les organismes dont le nombre de femmes était inférieur à la moyenne avaient des niveaux de corruption plus élevés que les organismes ayant une proportion de femmes supérieure à la moyenne. Le contraire s'est révélé vrai en Bolivie et en Moldavie. Toutefois, lorsque les 90 organismes du secteur public des six pays ont été regroupés, nous avons constaté que les organismes ayant une plus faible représentation féminine avaient plus de corruption que les organismes ayant une plus forte représentation féminine.

Graphique 26.2. Gravité de la corruption dans les organismes du secteur public dont le nombre de femmes fonctionnaires est inférieur ou supérieur à la moyenne



Ces résultats laissent entendre que les pays dont la main-d'œuvre compte une faible proportion de femmes (Argentine, Guyana, Bolivie et Indonésie, parmi les six pays visés par notre étude) pourraient bénéficier d'un accroissement de la proportion de femmes dans les organismes publics. Mais dans les pays où le pourcentage de femmes fonctionnaires est déjà élevé (Bulgarie et Moldavie, dans notre étude), le recrutement d'un plus grand nombre de femmes risque d'aggraver la corruption dans les organismes publics.

Cette conclusion pourrait s'expliquer par le fait que les niveaux de corruption sont peut-être davantage liés à la dynamique de groupe qu'au sexe. Nous reconnaissons également qu'en réalité la causalité va peut-être même dans le sens inverse de l'hypothèse souvent avancée : la corruption pourrait, en fait, être la cause d'un déséquilibre dans la représentation des hommes et des femmes dans le secteur public.

Pour de plus amples renseignements au sujet de ce sondage, voir : [www1.worldbank.org/publicsector/PREMweek/gendercorruption.doc](http://www1.worldbank.org/publicsector/PREMweek/gendercorruption.doc).

## Notes

1. Ranjana Mukherjee travaille au sein du Réseau pour la lutte contre la pauvreté et la gestion économique de la Banque mondiale. Contact : [rmukherjee@worldbank.org](mailto:rmukherjee@worldbank.org). Omer Gokcekus travaille au John C. Whitehead School of Diplomacy and International Relations, Seton Hall University, États-Unis. Contact : [gokcekom@shu.edu](mailto:gokcekom@shu.edu).
2. D. Dollar, R. Fisman et R. Gatti, « Are women really the “fairer” sex? Corruption and women in government », dans *Journal of Economic Behavior and Organization*, 46 (2001). A. Swamy, S. Knack, Y. Lee et O. Azfar, « Gender and Corruption », dans *Journal of Development Economics*, 64 (2001).
3. Voir [www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/surveys.htm](http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/surveys.htm).

## 27 La recherche de rente et la notion de genre dans les administrations locales en Inde

V. Vijayalakshmi<sup>1</sup>

En Inde, les dispositions constitutionnelles réservent aux femmes un tiers des postes d'élus et le même nombre de fonctions exécutives, dans les administrations locales. Dans les organes des administrations locales rurales appelés Panchayati Raj ou *panchayats*, près de 40 % des élus et 33 % des directeurs généraux ou présidents sont des femmes aux niveaux des préfectures, des sous-préfectures et des villages. Si les *panchayats* sont conçus au départ pour améliorer la qualité de la gouvernance en étant plus à l'écoute des citoyens et en leur rendant des comptes, leur fonctionnement est en réalité complètement décalé par rapport aux attentes des populations. Les statistiques glanées au fil des études conduites sur les représentants du gouvernement, les fonctionnaires et les entrepreneurs laissent à penser que 55 à 65 % des fonds de développement tombent dans l'escarcelle de la corruption. Faut-il y voir un lien quelconque entre ces niveaux élevés de corruption et le problème d'égalité de la représentation des sexes au sein des administrations locales ?

Cette enquête essaye de répondre à ce dilemme en posant des questions aux élus et aux responsables gouvernementaux à propos de leurs comportements à l'égard de la corruption et de leurs perceptions de la recherche effrénée d'une situation de rente dans les *panchayats*<sup>2</sup>. Elle a été réalisée au Kerala et au Karnataka, deux États du sud de l'Inde dont les indicateurs de développement social, de genre et de niveaux de participation de la société civile affichent des variations marquées. Les informations provenant de deux préfectures par État ont été utilisées – il s'agit de Kollam et Kozhikoe, dans l'État de Kerala et de Mandya et Udupi, dans l'État de Karnataka. Les membres de deux *panchayats* au niveau des préfectures, de huit *panchayats* au niveau des sous-préfectures et de 20 *panchayats* villageois ont été interrogés. L'enquête a porté au total sur 434 élus (218 à Kerala et 216 à Karnataka), 45 responsables gouvernementaux, 20 entrepreneurs et 350 citoyens issus des deux États.

### Attitudes envers la corruption

On a demandé aux élus de répondre à une série d'affirmations concernant la corruption et les comportements caractéristiques de la recherche d'une situation de rente ; ils devaient préciser dans quelle mesure ils estimaient qu'un acte particulier était acceptable. Ces questions comprenaient, entre autres, les affirmations suivantes : « l'attribution des contrats à des parents et à des amis est acceptable » ; « accepter des commissions n'est pas un acte de corruption » ; ou « les commissions

et les pots-de-vin sont acceptables pour couvrir les dépenses de campagne électorale ». Une grille globale d'opinions a été établie sur la base des notes attribuées aux réponses, avec les nombres de points respectifs obtenus. Ainsi, si le nombre de points se situe entre 23 et 33, qui est le maximum, cela correspond à l'idée que la corruption est justifiée ; mais si le total de points est inférieur à 11, cela veut dire que la corruption ne saurait en aucun cas être justifiée.

La moyenne des points obtenus était de 25,37 pour les hommes et 25,49 pour les femmes ; ce qui prouve qu'il n'y a pas de relation significative de cause à effet entre le genre et les comportements à l'égard de la corruption. Par ailleurs, un modèle d'analyse a été conçu pour vérifier différents facteurs qui pourraient influencer sur le comportement des élus à l'égard de la recherche du profit – selon les résultats de l'étude, le genre ne représenterait pas un facteur significatif. Au contraire, ce sont des facteurs tels que la réalité de la transparence et la responsabilité, le risque d'être découvert et puni et le volume des dépenses de campagne qui auraient une influence sur les comportements à l'égard de la corruption.

Il a été constaté une différence entre le comportement des élus de Kerala et de Karnataka : les points de vue exprimés à Kerala étaient moins ouvertement favorables à la corruption. Cette situation pourrait être liée aux niveaux plus élevés de participation de la société civile à Kerala, qui pourrait dissuader les élus d'exprimer leur tolérance de la corruption, sans que la prévalence de la corruption soit réduite pour autant par ailleurs.

### Perceptions des niveaux de corruption

Les responsables gouvernementaux et les élus ont été invités également à répondre à 12 questions portant sur le niveau de corruption dans les *panchayats* et à attribuer une valeur sur une échelle variant entre « élevé », « moyen » et « faible ». Parmi les questions posées figurent celles sur la fréquence de la recherche d'une situation de rente, la prévalence de la corruption politique, le niveau de corruption administrative, le rôle des intermédiaires, le montant des commissions et le népotisme. Une grille globale des points obtenus a été établie et a fait ressortir les perceptions de niveaux de corruption dans les *panchayats*.

Tant les hommes que les femmes estiment que le niveau de corruption est élevé. Même si les points marqués concernant le niveau de corruption varient entre Kerala et Karnataka, le genre ne constituerait pas un facteur significatif. À Kerala comme à Karnataka, le nombre de plaintes portées dans les cas de corruption est faible, et globalement, très peu de cas auraient été suivis de sanctions infligées aux corrompus.

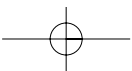
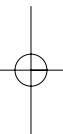
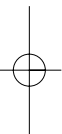
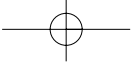
Il était intéressant par rapport à la question du genre et de la corruption d'étudier les *panchayats* qui avaient une femme comme présidente ou des représentantes féminines élues pour la première fois. La perception du niveau de corruption dans les *panchayats* ayant une femme comme présidente ne serait pas sensiblement différente. Alors que près de 96 % des femmes ont été élues pour la première fois aux *panchayats*, le fait d'être nouvelles en politique et inexpérimentées n'aurait pas réduit la recherche d'une situation de rente. Ce constat laisse à penser que la recherche du profit peut s'apprendre très rapidement.

## Conclusion

Les résultats de l'enquête indiquent que le fait que des femmes occupent des postes d'élus ne réduit pas pour autant le niveau de corruption, même après avoir vérifié les résultats pour les *panchayats* où les femmes étaient directrices générales ou présidentes. Le résultat amène à penser que les femmes aussi affichent des tendances mercantilistes lorsqu'elles agissent en tant que responsables gouvernementaux ou élues.

## Notes

1. V. Vijayalakshmi est coordonnatrice du projet sur la gouvernance décentralisée, la représentation et la participation des populations, à l'Institut pour le changement social et économique en Inde. Contact : vijayalakshmi@vsnl.com.
2. Pour une analyse plus détaillée, lire V. Vijayalakshmi, « Rent-seeking and gender in local governance », une communication présentée à la conférence sur la Re/construction de la corruption, University of East Anglia, Grande Bretagne, avril 2003 ; et « Corruption and local governance: Evidence from Karnataka », communication présentée lors du séminaire sur Lok Ayukta and Governance, à ISEC, Bangalore en Inde, le 28 juin 2003. Cette étude fait partie d'un programme de recherche sur la gouvernance décentralisée et la société civile. L'étude a été réalisée à l'Institut pour le changement social et économique en Inde et a bénéficié du soutien financier de la Fondation Ford.



## 28 Pauvreté et corruption au Pérou

*Javier Herrera et François Roubaud<sup>1</sup>*

Les enquêtes menées auprès des ménages offrent le meilleur moyen de connaître l'opinion de la population sur la corruption. Au cours du dernier trimestre 2002, un module sur la gouvernance, la corruption et la participation du citoyen a été introduit dans une enquête sur les conditions de vie des ménages péruviens (ENAHO) ; l'enquête a été réalisée par l'Institut national de la statistique du Pérou ou INEI<sup>2</sup>.

Trois traits caractéristiques distinguent cette enquête des tentatives antérieures d'évaluation de la corruption dans les ménages péruviens. D'abord, la taille de l'échantillon et la dimension géographique sont nettement plus importantes que celles sur lesquelles ont porté les enquêtes précédentes sur le sujet. Près de 20 000 ménages ont été interrogés parmi un groupe de ménages représentatifs au niveau départemental<sup>3</sup>. Deuxièmement, recouper le module sur la corruption avec d'autres informations recueillies par le biais de l'enquête ENAHO – tels que les revenus, les dépenses, les programmes sociaux, le capital humain et les biens physiques, le travail et l'activité économique – offre de nombreuses possibilités d'analyse de la corruption. Enfin, le fait que ce soit l'INEI qui ait mené l'enquête et abordé ces questions pour la première fois confirme l'idée que les données sont traitées comme un bien public et qu'un véritable processus d'institutionnalisation peut être lancé à l'échelle nationale.

La partie consacrée à la corruption dans l'enquête ENAHO diffère des autres enquêtes sur deux aspects supplémentaires. D'abord, elle n'est pas limitée aux chefs de ménage et elle est représentative de l'ensemble de la population âgée de 18 ans ou plus. Ainsi, nous pouvons identifier quels sont les individus les plus vulnérables à la corruption en considérant, en particulier, les questions liées au genre et à la jeunesse. Ensuite, l'enquête établit de manière précise si certains membres de la famille ont eu un contact avec les organismes publics au cours de l'année écoulée. Sur la base de cette information, les estimations d'incidence et de coût de la corruption peuvent être limitées aux seuls individus qui ont utilisé les services des organismes publics. Dans la mesure où les pauvres ont moins accès aux services publics, les estimations d'incidence et de coût de la corruption sont, en général, affichées à la hausse. L'étude a également essayé de déterminer si les ménages ont rapporté des cas de corruption dont ils ont été victimes ou les raisons qui les ont poussés à ne pas se plaindre. Les informations recueillies sur les revenus et les dépenses de chaque ménage ont été utilisées afin de déterminer si les ménages plus pauvres étaient plus ou moins susceptibles d'être victimes de la corruption.

En réponse à une question ouverte sur le sujet, les ménages ont répondu que le chômage et la pauvreté constituaient les deux principaux problèmes du pays (74 %

et 61 % respectivement). La corruption occupait la troisième place avec 32 %, loin devant d'autres domaines à problèmes tels que la transparence et la crédibilité du gouvernement, la qualité de l'enseignement public et le crime.

Comme le montre le tableau 28.1, le pourcentage d'individus appartenant à un ménage dont un membre au moins a été victime de corruption en 2002 est de 5,2 %. Si l'on en exclut les 15 % qui n'ont pas eu de contact avec les organismes publics, l'incidence de la corruption atteint 6,1 %. Les sommes versées par les ménages aux fonctionnaires corrompus ont représenté 0,4 % du total de leurs dépenses et 1,1 % de leurs dépenses alimentaires. Ce montant est loin d'être négligeable, car il représente près du tiers des affectations de l'État aux ménages à travers des programmes sociaux de lutte contre la pauvreté.

Le tableau révèle également que la corruption au Pérou semble affecter moins les pauvres que les plus riches contrairement aux idées reçues. Plus généralement, l'incidence de la corruption s'accroît en fonction du niveau de vie. Toutefois, ce constat est à nuancer pour deux raisons. Premièrement, la corruption est la cause fondamentale du différentiel d'accès aux services publics, car elle est généralement dissuasive pour les individus qui sont moins outillés pour faire valoir leurs droits – les pauvres. Deuxièmement, bien que le coût moyen, en valeur absolue, de la corruption et la pression relative qu'elle exerce sur le budget (en pourcentage des dépenses consacrées à l'alimentation) semble peser plus lourd sur les ménages plus riches, les ménages pauvres n'arrivent pas à satisfaire leurs besoins en nourriture, santé, éducation ni les autres besoins essentiels en partie à cause du coût direct de la corruption. Pour les pauvres, l'utilité marginale d'un nuevo sol (environ 0,30 \$US) dépensé ou extorqué comme pot-de-vin est ainsi plus élevée que pour les plus riches.

Tableau 28.1. Lien entre la corruption et la pauvreté au Pérou<sup>a</sup>

	Incidence de la corruption (tous individus confondus)	Incidence de la corruption (individus en contact avec le gouvernement)	Coût moyen de la corruption (nuevo soles par habitant par an)	Pression de la corruption (corruption en % des dépenses alimentaires)
Plus riches	6,8 %	7,9 %	69 <sup>a</sup>	1,3 %
Pauvres	3,9 % <sup>b</sup>	4,6 % <sup>b</sup>	15 <sup>b</sup>	0,7 %
Total	5,2 %	6,1 % <sup>a</sup>	48	1,1 %

a. Le tableau indique le nombre d'individus habitant un ménage où au moins un membre a été victime de corruption.

b. La différence entre pauvres et plus riches est significative à 1 %.

Source : estimations établies par les auteurs sur la base d'ENAH0 2002, IV<sup>e</sup> trimestre, INEI. 18 598 ménages.

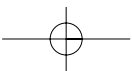
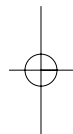
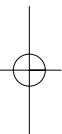
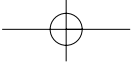
Il a été établi que ce sont précisément dans les institutions chargées de lutter contre la corruption, notamment le pouvoir judiciaire et la police, qu'il y aurait eu le plus de cas de corruption (soit 31 % et 15 % des cas respectivement). Le fait que

les cas de corruption dans le système judiciaire et la police sont plus nombreux affecterait davantage les pauvres. Il n'est donc pas surprenant que le système judiciaire et la police fassent partie des cinq institutions les plus critiquées par les Péruviens dans l'enquête : 65 % et 58 % respectivement des Péruviens ont déclaré avoir peu ou pas confiance dans ces institutions<sup>4</sup>. Ces conclusions expliquent sans doute pourquoi 9 victimes de la corruption sur 10 n'ont pas dénoncé les actes dont elles sont victimes par peur des représailles. Pour cette raison, une réaction insuffisante du gouvernement contre la corruption pénaliserait davantage les pauvres que les plus riches.

Ce n'est donc pas une surprise si l'enquête a révélé que plus du tiers de la population considère que la corruption s'est aggravée entre 2001 et 2002 malgré la mise en place d'un mécanisme de lutte contre de telles pratiques, alors que seulement 15 % ont une opinion différente. De manière significative, les pauvres semblent moins optimistes que les plus aisés à propos de la lutte contre la corruption.

## Notes

1. Javier Herrera travaille à l'Institut national de la statistique du Pérou. Contact : [jherrer@inei.gob.pe](mailto:jherrer@inei.gob.pe). François Roubaud est un économiste travaillant pour DIAL ; il est aussi directeur de l'Unité de recherche CIPRE à l'Institut de recherche pour le développement, France. Contact : [roubaud@dial.prd.fr](mailto:roubaud@dial.prd.fr).
2. Le module a été établi sur la base des enquêtes 1-2-3 conduites par DIAL, un centre de recherche public européen dont le siège est à Paris et qui se consacre à la recherche économique appliquée dans les pays en développement ; consulter l'adresse Internet : [www.dial.prd.fr](http://www.dial.prd.fr).
3. Seulement 1 000 ménages environ ont été interrogés pour le Latinobarómetro ; l'enquête d'Apoyo a porté sur 5 122 ménages.
4. Les trois autres institutions sont les partis politiques, le Parlement et les syndicats.



## 29 La corruption quotidienne en Afrique francophone

*Mireille Razafindrakoto et François Roubaud<sup>1</sup>*

S'inspirant de l'expérience acquise à Madagascar dans le passé, des enquêtes représentatives auprès des ménages intégrant des modules sur la gouvernance et la démocratie ont été menées dans sept capitales de l'Union économique et monétaire ouest-africaine en 2001 et 2002<sup>2</sup>. Une huitième enquête a été réalisée en 2003 à Antananarivo, capitale de Madagascar. Au total, près de 35 000 adultes, âgés de 18 ans ou plus ont été interrogés. L'analyse qui suit ne concerne que sept capitales, les données n'étant pas disponibles pour le Burkina Faso.

Le principal avantage de la méthode d'enquête sur les ménages est qu'elle permet de combiner les questions subjectives d'un sondage d'opinion – telles que des questions sur le fonctionnement de la démocratie et l'efficacité de l'État – avec des données objectives sur les personnes sondées. Certaines des données objectives sont le reflet des comportements et des pratiques sociales, y compris la proportion des personnes sondées ayant accès aux services publics, étant membres d'un parti ou d'une association politique ou ayant été victimes de corruption ou de violence au cours de l'année écoulée. D'autres données objectives ont trait à des informations socioéconomiques telles que le genre, l'âge, le niveau d'instruction, les migrations, l'emploi, le revenu et la consommation.

De par leur nature, les enquêtes sur les ménages fournissent des informations sur la petite corruption et non sur la grande. Ces enquêtes ont produit à la fois des données subjectives sur les perceptions de la corruption et des informations objectives sur l'expérience personnelle de la corruption vécue par les individus au cours de l'année précédente. Dans le cadre de ces enquêtes, on a demandé aussi aux personnes sondées de désigner les institutions où l'acte de corruption s'est produit, les types de transactions et les sommes impliquées.

Les résultats de l'enquête ont révélé que malgré la diversité des pays étudiés, leurs niveaux de corruption sont remarquablement similaires (voir tableau 29.1). En moyenne, 1 adulte sur 10 a été personnellement victime d'acte de corruption au cours de l'année précédente. Toutefois, la petite corruption à Abidjan se singularise par son niveau nettement plus élevé, plus de 16 % des adultes y ayant été victimes d'acte de corruption<sup>3</sup>.

Dans chacune des sept villes étudiées, entre 20 et 40 % de tous les citoyens n'ont aucun contact avec les services publics. Les raisons de cette exclusion sont complexes et comprennent la forte modicité des ressources de l'administration, la pauvreté des ménages ainsi que le manque de temps et l'ignorance. Les perceptions vis-à-vis de l'inefficacité et de la corruption peuvent également constituer des facteurs dissuasifs. Lorsque les groupes n'ayant aucun contact avec les services publics sont

exclus, le niveau de corruption augmente sensiblement (voir la troisième ligne du tableau). À Abidjan, près de un adulte sur 4 a été victime d'acte de corruption en 2002 – un niveau qui n'est jamais descendu en deçà de 11 % dans aucune des sept villes. Sur le plan des différences statistiques, on peut distinguer trois groupes de pays : la Côte d'Ivoire affiche le niveau de corruption le plus élevé ; le Bénin, le Mali et le Togo se caractérisent par des niveaux moyens ; tandis que Madagascar, le Niger et le Sénégal présentent le niveau de corruption le plus bas.

Tableau 29.1. Incidence et déterminants de la petite corruption en Afrique francophone

	Niger	Madagascar	Bénin	Togo	Mali	Sénégal	Côte d'Ivoire
Incidence de la corruption (en % du total de la population adulte)	8,1	8,4	8,7	9,1	10,3	10,9	16,5
Aucun contact avec l'administration (%)	33,0	23,5	43,1	41,1	37,3	19,0	28,7
Incidence de la corruption (en % des personnes en contact avec l'administration)	12,1	11,0	15,3	15,5	16,4	13,4	23,1
Taille de l'échantillon	6 330	3 020	6 330	1 900	4 530	6 590	4 760

Les autres informations fournies par les enquêtes sur les ménages permettent d'analyser les facteurs susceptibles d'expliquer l'incidence de la corruption. De prime abord, le genre et le niveau d'instruction semblent être particulièrement importants pour la détermination du risque qu'un individu soit victime d'acte de corruption – les femmes et les personnes les moins instruites étant beaucoup moins affectées dans tous les pays. Il faut dire, toutefois, que ces groupes ont également moins de contacts avec les services publics. Lorsque l'on tient compte de ce facteur, le niveau d'instruction élevé et le genre (hommes) cessent de constituer une population à risque.

En étudiant l'ensemble des sept capitales, on a fait des découvertes importantes sur le profil du groupe de personnes le plus souvent victimes d'acte de corruption. Les groupes et les chefs de ménage les plus riches sont le plus souvent la cible des fonctionnaires corrompus, sans doute en raison de leur solvabilité. Toutes choses étant égales par ailleurs, la jeunesse augmente la vulnérabilité. À Abidjan, les étrangers sont plus exposés que les autres. Contrairement à l'idée reçue selon laquelle les rivalités ethniques et la religion seraient responsables des pratiques discriminatoires, tous les résultats de l'enquête ont démontré que ces variables n'ont aucune incidence sur le niveau de corruption<sup>4</sup>.

Enfin, les fonctionnaires courent moins de risque d'être victimes d'acte de corruption dans cinq des sept capitales. Ce constat pourrait confirmer la théorie selon laquelle la solidarité joue entre les fonctionnaires. Néanmoins, deux autres raisons pourraient aussi contribuer à expliquer ce phénomène. Les fonctionnaires pourraient

être moins victimes d'acte de corruption que les autres grâce à leur connaissance des rouages de l'administration ou à leurs relations professionnelles. Ils pourraient aussi être moins enclins que d'autres à fournir des informations sur la corruption dans la mesure où la frontière entre la victime et le corrompueur est souvent diffuse.

## Notes

1. Mireille Razafindrakoto est une économiste travaillant pour DIAL (Développement et insertion internationale), France. Contact : razafindrakoto@dial.prd.fr. François Roubaud est aussi un économiste travaillant pour DIAL et directeur de l'unité de recherche CIPRE à l'Institut de recherche pour le développement, France. Contact : roubaud@dial.prd.fr.
2. Les enquêtes ont été menées à Abidjan, Bamako, Cotonou, Dakar, Lomé, Niamey et Ouagadougou.
3. L'ampleur de la corruption est significative à hauteur de 1 %.
4. Quelques exceptions, dont le cas des Jola à Dakar qui sont relativement épargnées pour des raisons qu'il convient d'analyser plus en détail.