

## Indice de perceptions de la corruption 2002

*Johann Graf Lambsdorff*

L'Indice annuel de perceptions de la corruption (IPC) établi par Transparency International, et qui en est actuellement à sa huitième publication, a depuis le début contribué à la recherche sur les causes et les conséquences de la corruption. Cette année, comme lors des années précédentes, sa méthodologie s'est encore améliorée. L'IPC reflète les perceptions de personnes bien informées sur l'ampleur de la corruption, qui se définit comme l'abus d'un pouvoir public pour des intérêts personnels. L'ampleur de la corruption reflète la fréquence des sommes d'argent offertes à des fins de trafic d'influence ou de vénalité, le montant des pots-de-vin et les entraves qui en résultent pour les entreprises.

L'IPC de cette année a utilisé des données recueillies entre 2000 et 2002. L'IPC est un indice composite. Au total, quinze (15) sources de données ont été utilisées pour l'IPC 2002; elles ont été fournies par neuf institutions différentes: le Forum économique mondial, l'Étude de l'environnement des sociétés dans le monde réalisée par la Banque mondiale, l'Institut de développement et de management (Lausanne), PricewaterhouseCoopers, la « Political and Economic Risk Consultancy » (Hong-Kong), l'Economic Intelligence Unit (Centre de renseignements économiques) de Columbia University, Gallup International pour le compte de Transparency International, et Nations in Transit de Freedom House.

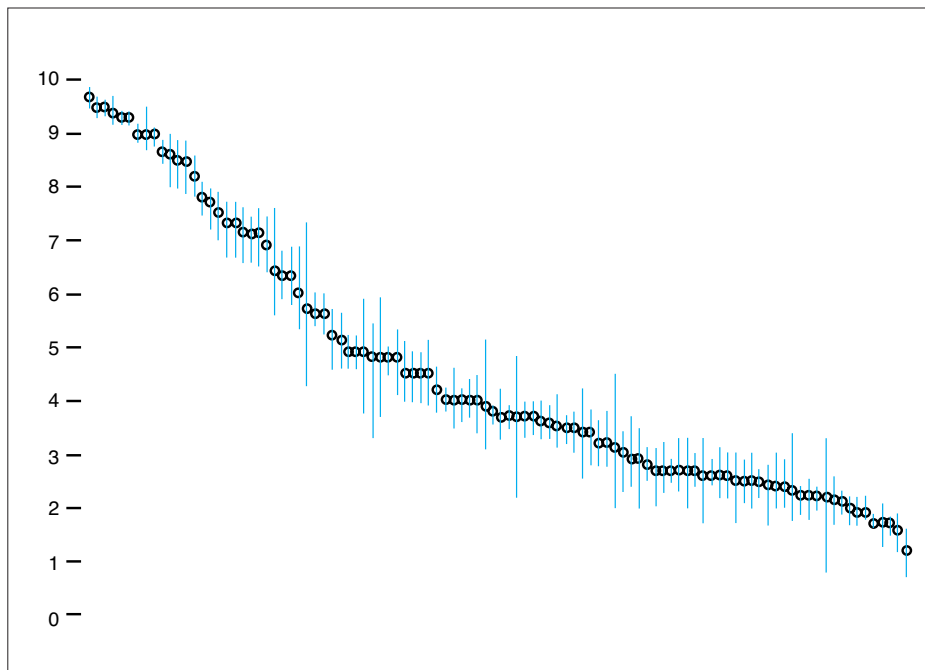
Une condition requise pour inclure une source dans l'indice est qu'elle doit fournir un classement des nations. Une autre condition est qu'elle doit mesurer le niveau général de la corruption. La réalisation de ces conditions est très importante pour garantir que nous ne sommes pas en train de comparer des choses tout à fait différentes. Certaines sources mélangent le niveau de corruption et d'autres variables comme la xénophobie, le nationalisme, l'instabilité politique et les risques prévus suite à des changements en matière de corruption. L'inclusion de telles sources fausserait l'évaluation des niveaux perçus de la corruption. Nous adoptons une approche conservatrice et n'incluons donc que des sources qui comparent rigoureusement les niveaux de corruption.

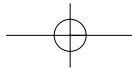
La force de l'IPC réside dans la combinaison de sources de données en un seul indice, ce qui augmente la fiabilité de chaque source individuelle. L'avantage de combiner les données de cette manière est que les valeurs déviantes provenant d'une source peuvent être contrebalancées par l'inclusion de deux sources au moins, réduisant ainsi le risque de ne pas refléter correctement le niveau de corruption d'un pays.

L'importante corrélation des différentes sources utilisées dans l'IPC est un indicateur de sa fiabilité. Dans la figure ci-dessous, les résultats sont présentés avec un intervalle de confiance à 90 % pour chaque pays listé dans l'IPC 2002, indiquant comment le score d'un pays peut varier selon la précision des mesures. La plupart des pays sont évalués avec suffisamment de précision pour permettre un classement des nations.

L'indice donne un bref aperçu annuel des points de vue des décideurs. Toute comparaison avec les résultats d'années antérieures devrait être basée sur le score d'un pays et non sur son rang ; le rang d'un pays peut en effet changer par la seule inclusion de nouveaux pays dans l'IPC, alors que d'autres en sont exclus. En outre, les comparaisons de score entre années résultent non seulement d'un changement dans la perception de la performance d'un pays, mais aussi d'un changement de l'échantillon et de la méthodologie ; chaque année des points de vue différents sont recueillis et des questions légèrement différentes sont posées.

**L'IPC 2002 et des intervalles de confiance à 90 %**

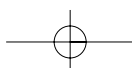
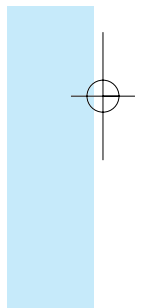
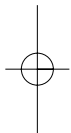




La solidité des résultats de l'IPC est renforcée si l'on constate une bonne corrélation entre les points de vue des résidents et ceux des expatriés. L'IPC reflète des perceptions insensibles aux facteurs culturels et représente une perception globale. Dans le passé, les expatriés dont les opinions étaient incluses dans l'IPC étaient souvent des hommes d'affaires occidentaux et le point de vue des pays moins développés semblait insuffisamment représenté. Cependant, pour l'IPC 2002, Gallup International a mené pour Transparency International<sup>1</sup> un sondage auprès des ressortissants de pays moins développés en leur demandant d'évaluer la performance des fonctionnaires dans les pays industrialisés. Les résultats de ce groupe d'expatriés corrélaient avec les autres sources utilisées dans l'IPC 2002.

*Contact : Johann Graf Lambsdorff (jlambsd@uni-passau.de)*

- 1 Cette année, on a procédé à certaines adaptations techniques pour faire en sorte que toutes les valeurs recueillies, y compris celles de grande/petite échelle et l'intervalle de confiance, restent dans l'échelle donnée de 0 à 10. À cet effet, on a utilisé une technique statistique pour harmoniser les données, une bêta-transformation pour assurer la continuité des données d'année en année et la méthode de rééchantillonnage (bootstrap) pour déterminer l'intervalle de confiance.



## Indice de perceptions de la corruption 2002

Classement	Pays	Score IPC 2002	Nombre de sondages utilisés	Écart type	Note la plus basse/haute	Intervalle de confiance à 90%
1	Finlande	9.7	8	0.4	8.9-10.0	9.5-9.9
2	Danemark	9.5	8	0.3	8.9-9.9	9.3-9.7
	Nouvelle Zélande	9.5	8	0.2	8.9-9.6	9.3-9.6
4	Islande	9.4	6	0.4	8.8-10.0	9.2-9.7
5	Singapour	9.3	13	0.2	8.9-9.6	9.2-9.4
	Suède	9.3	10	0.2	8.9-9.6	9.2-9.4
7	Canada	9.0	10	0.2	8.7-9.3	8.9-9.2
	Luxembourg	9.0	5	0.5	8.5-9.9	8.7-9.5
	Pays-Bas	9.0	9	0.3	8.5-9.3	8.8-9.1
10	Royaume-Uni	8.7	11	0.5	7.8-9.4	8.4
11	Australie	8.6	11	1.0	6.1-9.3	8.0-9.0
12	Norvège	8.5	8	0.9	6.9-9.3	8.0-8.9
	Suisse	8.5	9	0.9	6.8-9.4	7.9-8.9
14	Hong Kong	8.2	11	0.8	6.6-9.4	7.8-8.6
15	Autriche	7.8	8	0.5	7.2-8.7	7.6-8.1
16	Etats-Unis	7.7	12	0.8	5.5-8.7	7.2-8.0
17	Chili	7.5	10	0.9	5.6-8.8	7.0-7.9
18	Allemagne	7.3	10	1.0	5.8-8.1	6.7-7.7
	Israël	7.3	9	0.9	5.2-8.0	6.7-7.7
20	Belgique	7.1	8	0.9	5.5-8.7	6.6-7.6
	Japon	7.1	12	0.9	5.5-7.9	6.6-7.4
	Espagne	7.1	10	1.0	5.2-8.9	6.5-7.6
23	Irlande	6.9	8	0.9	5.5-8.1	6.4-7.4
24	Botswana	6.4	5	1.5	5.3-8.9	5.6-7.6
25	France	6.3	10	0.9	4.8-7.8	5.9-6.8
	Portugal	6.3	9	1.0	5.5-8.0	5.8-6.9
27	Slovénie	6.0	9	1.4	4.7-8.9	5.3-6.9
28	Namibie	5.7	5	2.2	3.6-8.9	4.3-7.3
29	Estonie	5.6	8	0.6	5.2-6.6	5.4-6.0
	Taiwan	5.6	12	0.8	3.9-6.6	5.2-6.0
31	Italie	5.2	11	1.1	3.4-7.2	4.6-5.7
32	Uruguay	5.1	5	0.7	4.2-6.1	4.6-5.6
33	Hongrie	4.9	11	0.5	4.0-5.6	4.6-5.2
	Malaisie	4.9	11	0.6	3.6-5.7	4.6-5.2
	Trinidad & Tobago	4.9	4	1.5	3.6-6.9	3.8-5.9
36	Biélorussie	4.8	3	1.3	3.3-5.8	3.3-5.4
	Lituanie	4.8	7	1.9	3.4-7.6	3.7-5.9
	Afrique du Sud	4.8	11	0.5	3.9-5.5	4.5-5.0
	Tunisie	4.8	5	0.8	3.6-5.6	4.1-5.3
40	Costa Rica	4.5	6	0.9	3.6-5.9	4.0-5.1
	Jordanie	4.5	5	0.7	3.6-5.2	4.0-4.9
	Maurice	4.5	6	0.8	3.5-5.5	4.4-4.9
	Corée du Sud	4.5	12	1.3	2.1-7.1	3.9-5.1
44	Grèce	4.2	8	0.7	3.7-5.5	3.8-4.6
45	Brésil	4.0	10	0.4	3.4-4.8	3.8-4.2
	Bulgarie	4.0	7	0.9	3.3-5.7	3.5-4.6
	Jamaïque	4.0	3	0.4	3.6-4.3	3.6-4.2
	Pérou	4.0	7	0.6	3.2-5.0	3.7-4.4
	Pologne	4.0	11	1.1	2.6-5.5	3.4-4.5
50	Ghana	3.9	4	1.4	2.7-5.9	3.1-5.1
51	Croatie	3.8	4	0.2	3.6-4.0	3.6-3.9
52	République Tchèque	3.7	10	0.8	2.6-5.5	3.3-4.2
	Lettonie	3.7	4	0.2	3.5-3.9	3.5-3.9
	Maroc	3.7	4	1.8	1.7-5.5	2.2-4.8

Classe- ment	Classement des pays	Score IPC 2002	Nombre de sondages utilisés	Écart type	Note la plus basse/haute	Intervalle de confiance à 90%
	République Slovaque	3.7	8	0.6	3.0-4.6	3.3-4.0
	Sri Lanka	3.7	4	0.4	3.3-4.3	3.4-4.0
57	Colombie	3.6	10	0.7	2.6-4.6	3.3-4.0
	Mexique	3.6	10	0.6	2.5-4.9	3.3-3.9
59	Chine	3.5	11	1.0	2.0-5.6	3.1-4.1
	République Dominicaine	3.5	4	0.4	3.0-3.9	3.2-3.7
	Éthiopie	3.5	3	0.5	3.0-4.0	3.0-3.8
62	Égypte	3.4	7	1.3	1.7-5.3	2.6-4.2
	Salvador	3.4	6	0.8	2.0-4.2	2.8-3.8
64	Thaïlande	3.2	11	0.7	1.5-4.1	2.8-3.6
	Turquie	3.2	10	0.9	1.9-4.6	2.7-3.7
66	Sénégal	3.1	4	1.7	1.7-5.5	2.0-4.5
67	Panama	3.0	5	0.8	1.7-3.6	2.3-3.4
68	Malawi	2.9	4	0.9	2.0-4.0	2.4-3.7
	Ouzbékistan	2.9	4	1.0	2.0-4.1	2.0-3.5
70	Argentine	2.8	10	0.6	1.7-3.8	2.5-3.1
71	Côte-d'Ivoire	2.7	4	0.8	2.0-3.4	2.0-3.1
	Honduras	2.7	5	0.6	2.0-3.4	2.3-3.2
	Inde	2.7	12	0.4	2.4-3.6	2.5-2.9
	Russie	2.7	12	1.0	1.5-5.0	2.3-3.3
	Tanzanie	2.7	4	0.7	2.0-3.4	2.0-3.3
	Zimbabwe	2.7	6	0.5	2.0-3.3	2.4-3.0
77	Pakistan	2.6	3	1.2	1.7-4.0	1.7-3.3
	Philippines	2.6	11	0.6	1.7-3.6	2.4-2.9
	Roumanie	2.6	7	0.8	1.7-3.6	2.2-3.1
	Zambie	2.6	4	0.5	2.0-3.2	2.2-3.0
81	Albanie	2.5	3	0.8	1.7-3.3	1.7-3.0
	Guatemala	2.5	6	0.6	1.7-3.5	2.1-2.9
	Nicaragua	2.5	5	0.7	1.7-3.4	2.0-3.0
	Venezuela	2.5	10	0.5	1.5-3.2	2.2-2.7
85	Géorgie	2.4	3	0.7	1.7-2.9	1.7-2.8
	Ukraine	2.4	6	0.7	1.7-3.8	2.0-3.0
	Vietnam	2.4	7	0.8	1.7-3.9	1.7-2.9
88	Kazakhstan	2.3	4	1.1	1.7-3.9	1.7-2.9
89	Bolivie	2.2	6	0.4	1.7-2.9	1.7-2.5
	Cameroun	2.2	4	0.7	1.7-3.2	1.8-2.6
	Équateur	2.2	7	0.3	1.7-2.6	2.0-2.4
	Haïti	2.2	3	1.7	0.8-4.0	0.8-3.3
93	Moldavie	2.1	4	0.6	1.7-3.0	1.7-2.5
	Ouganda	2.1	4	0.3	1.9-2.6	1.9-2.3
95	Azerbaïdjan	2.0	4	0.3	1.7-2.4	1.7-2.2
96	Indonésie	1.9	12	0.6	0.8-3.0	1.7-2.2
	Kenya	1.9	5	0.3	1.7-2.5	1.7-2.2
98	Angola	1.7	3	0.2	1.6-2.0	1.6-1.9
	Madagascar	1.7	3	0.7	1.3-2.5	1.3-2.1
	Paraguay	1.7	3	0.2	1.5-2.0	1.5-1.8
101	Nigeria	1.6	6	0.6	0.9-2.5	1.2-1.9
102	Bangladesh	1.2	5	0.7	0.3-2.0	0.7-1.6

## Notes:

- 1 L'échelle du score d'IPC pour 2002 varie entre 10 (très propre) et 0 (très corrompu).
- 2 « L'écart des normes » indique les différences entre les valeurs fournies par les sources comme le montrent les hachures du tableau, les valeurs en dessous de 0.5 indiquent un accord (pas de hachures), les valeurs entre 0.5 et 0.9 indiquent un certain degré d'accord (hachures pâles), alors que les valeurs supérieures ou égales à 1 indiquent un désaccord (hachures sombres)
- 3 « Grande/petite échelle » indiquent les valeurs les plus élevées et les plus basses données par les différentes sources.
- 4 « Échelle de confiance de 90 % » donne une gamme de valeurs possibles des résultats obtenus par un pays selon la précision des évaluations. Cet intervalle devrait être considéré comme une indication approximative, notamment là où il n'existe que trois sources

## Indice de corruption des pays exportateurs 2002

*Fredrik Galtung*

En 2002, Transparency International a publié son second indice de corruption des pays exportateurs (ICPE) qui évalue la propension de voir des entreprises des principaux pays exportateurs se livrer à la corruption quand elles font des affaires à l'étranger. Tandis que beaucoup d'enquêtes sont effectuées pour étudier la corruption dans le secteur public, le BPI (ICPE) est la seule étude importante qui cherche à dévoiler les pratiques de corruption dans les entreprises internationales.

Transparency International a chargé l'un des plus grands organismes de sondage d'opinion du monde, Gallup International, d'évaluer le volet de l'offre de la corruption internationale pour l'ICPE. Le questionnaire et le mode d'échantillonnage étaient élaborés par Transparency International. L'ICPE, publié en 1999, a classé les 19 principales économies exportatrices du monde selon le degré où leurs entreprises étaient réputées corruptrices à l'étranger. L'ICPE de 2002 a ajouté deux autres États, Hong-Kong et la Russie, mais est resté autrement conforme à la première enquête<sup>1</sup>.

Dans le sondage de 2002, les interviews étaient menées avec huit cent trente cinq (835) dirigeants du secteur privé en Argentine, au Brésil, en Colombie, en Hongrie, en Inde, en Indonésie, au Mexique, au Maroc, au Nigeria, aux Philippines, en Pologne, en Russie, en Afrique du Sud, en Corée du Sud et en Thaïlande (les mêmes qu'en 1999 avec le Mexique en plus). Ces 15 principales économies de marché émergents représentent plus de 60 % de l'ensemble des importations des pays qui ne sont pas membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Environ cinquante-cinq (55) personnes étaient interrogées dans chaque pays; il s'agissait de hauts responsables de sociétés nationales et internationales, d'agences de comptabilité agréées, de chambres de commerce étrangères, de banques commerciales nationales et étrangères et de grands partenaires dans des sociétés de droit commercial.

Parmi les vingt et un (21) principales économies exportatrices, les entreprises russes et chinoises étaient considérées comme étant le plus fréquemment portées sur la corruption, tandis que celles d'Australie, de Suède et de Suisse passaient pour être les moins corruptrices (voir tableau 1).

Chose remarquable, il a été relevé que les performances se sont légèrement améliorées depuis le sondage de 1999: les sociétés sont marginalement moins susceptibles de corrompre qu'il y a trois ans.

Toutefois, d'importantes exceptions à cette tendance sont à relever : les sociétés de Grande-Bretagne et des États-Unis d'Amérique sont maintenant considérées comme étant un peu plus susceptibles de recourir à la corruption qu'en 1999.

**Tableau 1. Indice de corruption des pays exportateurs (ICPE) 2002**

Classement	Économie	Score (0 = forte corruption ; 10 = faible corruption)
1	Australie	8,5
2	Suède	8,4
3	Suisse	8,4
4	Autriche	8,2
5	Canada	8,1
6	Pays-Bas	7,8
7	Belgique	7,8
8	Grande Bretagne	6,8
9	Singapour	6,3
10	Allemagne	6,3
11	Espagne	5,8
12	France	5,5
13	États-Unis	5,3
14	Japon	5,3
15	Malaisie	4,3
16	Hong Kong	4,3
17	Italie	4,1
18	Corée du Sud	3,9
19	Taiwan	3,8
20	Chine (Hong Kong non compris)	3,5
21	Russie	3,2
	Entreprises locales	1,9

*Note*

Les personnes interrogées étaient invitées à répondre à la question suivante : « Dans les domaines d'activités que vous connaissez, veuillez indiquer si les sociétés des pays suivants sont très, tout à fait ou peu susceptibles de recourir à la corruption pour obtenir ou conserver des marchés/activités dans ces pays. » L'écart type dans les résultats était de 0.2 ou moins.

L'ICPE avait également pour but d'évaluer la mise en œuvre de la Convention de l'OCDE pour la lutte contre la corruption. Comme la Convention n'a guère été appliquée depuis son entrée en vigueur, sauf aux États-Unis, il est peut-être trop tôt pour en évaluer les effets. Mais, chose surprenante, la prise de conscience de la Convention s'est à peine améliorée ces trois dernières années ; 7 % seulement des personnes interrogées ont déclaré « connaître la Convention », contre 6 % en 1999. Les personnes qui connaissaient le mieux la Convention étaient des dirigeants de chambres de commerce bilatérales (13 %). Même chez les spécialistes du droit commercial, le pourcentage n'était que de 12 %. Transparency International a également demandé aux personnes interrogées d'indiquer les secteurs d'activité où la corruption est la plus fréquente. Comme l'indique le tableau 2, on estimait que la corruption était souvent pratiquée dans les contrats de travaux publics et dans le bâtiment, suivis de l'industrie de l'armement et de la défense. Sur une échelle de 0 à 10, où 10 indique une corruption négligeable, même les secteurs d'activité les plus propres (l'agriculture, les industries légères et la pêche) n'obtiennent qu'un

score passable de 5.9, qui indique que la corruption internationale est tout à fait susceptible d'être pratiquée également dans ces secteurs.

Dans le sondage de 2002, une distinction était faite entre la fréquence et l'importance des sommes versées au titre de la corruption dans certains secteurs. Même dans le classement par rapport aux sommes d'argent données, l'ampleur de la corruption paraissait la plus grande pour les marchés de travaux publics, suivis de l'industrie de l'armement.

**Tableau 2. Le versement de pots-de-vin dans les différents secteurs d'activité**

Secteur d'activité	Score (0 = forte corruption ; 10 = faible corruption)
Agriculture	5.9
Industrie légère	5.9
Pêche	5.9
Technologie de l'information	5.1
Exploitation forestière	5.1
Aviation civile	4.9
Banques et finances	4.7
Industrie lourde	4.5
Produits pharmaceutiques et santé	4.3
Transport/Entrepôts	4.3
Mines	4.0
Energie / transformation	3.7
Télécommunications	3.7
Propriété foncière	3.5
Pétrole et gaz	2.7
Armes et défense	1.9
Travaux public/Bâtiment	1.3

*Note*

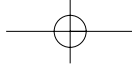
La question suivante était posée aux personnes interrogées: « Quels sont, dans votre pays, les secteurs où les hauts fonctionnaires seraient très, tout à fait ou très susceptibles d'accepter ou de demander des pots-de-vin. » L'écart type dans les résultats était 0.2 ou moins.

Les avis étaient également partagés sur la question de savoir si dans les sociétés internationales la corruption était en hausse (en hausse selon 23 %, en baisse pour 27 % et sans changement selon 37 %).

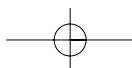
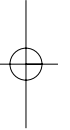
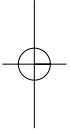
Dans le sondage d'opinion, les personnes interrogées étaient également invitées à désigner les gouvernements qui, selon elles, étaient très susceptibles de se livrer à des pratiques déloyales, comme les pressions diplomatiques ou politiques, financières et commerciales, l'aide étrangère sous conditionnalité, les accords ou opérations de défense ou d'armement, pour accorder à leurs propres entreprises des avantages préférentiels dans le domaine des affaires. Selon les personnes interrogées, c'est le gouvernement américain qui est de loin le plus associé aux pratiques déloyales, suivi des gouvernements de la France, de la Grande-Bretagne, du Japon, de la Chine<sup>2</sup> et de la Russie.

Pour plus de détails sur le sondage, consultez  
[www.transparency.org/surveyss/index.html#bpi](http://www.transparency.org/surveyss/index.html#bpi)

Contact : Fredrik Galtung, Transparency International ([galtung@transparency.org](mailto:galtung@transparency.org))



- 1 En anglais, Bribe Payers Index (BPI).
- 2 Dans le sondage de 1999, Hong-Kong n'était pas séparé de la Chine continentale. Celui de 2002 montre que les opinions étaient plus favorables aux sociétés de Hong-Kong qu'à celles de la Chine continentale. Seules les 21 plus grandes économies étaient couvertes dans le sondage parce que (a) dans les petites économies exportatrices les sociétés n'ont pas, en général, une dimension mondiale, même si certaines jouent un grand rôle dans leur région respective ; et (b) les 30 ou 40 plus gros exportateurs comprendraient les principaux exportateurs de pétrole et de gaz qui n'ont pas de dimension mondiale en ce qui concerne les produits manufacturés ou les services internationaux.



## Enquêtes nationales sur la corruption en Afrique francophone

*Marie Wolkers*

Transparency International (TI) a élaboré des questionnaires pour les ménages et le secteur privé et a chargé des instituts locaux à Madagascar, au Maroc et au Sénégal de mener des enquêtes en 2001. Le but de l'étude – coordonnée par les sections nationales de Transparency International – était de présenter des données qui pourraient fournir un éclairage sur la nature, les causes, les types et la fréquence de la corruption dans les pays concernés. Un autre but important était d'élaborer un modèle d'enquêtes nationales sur la corruption qui pourrait servir dans d'autres pays pour fournir des données cohérentes et comparables au niveau international. Ces sondages étaient menés par OSIPD et ECR à Madagascar, LMS et CSA-TMO au Maroc et Orgatech au Sénégal. Les instituts étaient libres de choisir la méthodologie la plus appropriée et d'adapter les questionnaires de Transparency International au contexte de chaque pays. Les interviews individuelles étaient menées de façon anonyme avec les chefs de famille et les représentants des entreprises. Dans chaque pays, un échantillon de plus de 1000 personnes choisies à la fois en zones rurale et urbaine pour l'enquête au niveau de la famille, et entre 400 et 800 représentants du secteur privé formel et informel étaient interviewés pour l'enquête dans les entreprises.

On a vu que la corruption était l'un des principaux problèmes sociaux que connaissent les trois pays. Au Maroc, selon 87 % des personnes interrogées, c'est l'un des problèmes les plus graves du pays, et 94 % des sociétés ont estimé que la corruption constituait un obstacle majeur au développement du secteur privé, juste après le taux de la fiscalité. À Madagascar, 64 % des personnes interrogées dans le secteur privé ont estimé que la corruption était le principal problème auquel elles étaient confrontées. Au Sénégal, 40 % des cadres d'entreprises ont trouvé que la corruption était une nécessité pour obtenir un marché de l'État, tandis que pour la plupart des personnes interrogées, l'achat de votes est une pratique courante et l'accès à certains services publics dépend du versement de sommes d'argent pour « graisser la patte » aux personnes concernées. La plupart des personnes interrogées ont trouvé que la corruption s'est aggravée, ou du moins que la situation ne s'est pas améliorée au cours de ces dernières années. À Madagascar, 75 % des personnes interrogées ont déclaré que la corruption à grande échelle s'est aggravée ces trois dernières années (33 % et 40 % respectivement pour la grande corruption et 41 % et 44 % pour la petite corruption). Près de 90 % des personnes

interrogées au Sénégal ont observé que la corruption est répandue et n'ont guère signalé d'amélioration depuis le récent changement de gouvernement.

### Proportion des personnes interrogées percevant la corruption comme un problème important dans différents secteurs

	Madagascar		Maroc		Sénégal	
	Ménages	Entreprises	Ménages	Entreprises	Ménages	Entreprises
Douane	31	87	75	95	60	64
Justice	76	83	59	88	36	35
Administration locale	62	76	76	92	32	54
Police	n/a	n/a	82	99	50	61
Hommes politiques	54	77	68	86	43	10
Santé publique	66	72	80	78	46	39
Agents d'état civil et des services des mines	65	84	nr	nr	51	48
Perception	42	83	60	82	33	43
Police de la circulation	82	94	86	97	63	72

#### Notes

- 1 Les chiffres représentent le pourcentage de chaque groupe de personnes interrogées qui ont trouvé que dans un secteur donné, la corruption était importante ou très importante.
- 2 Les pourcentages sont plus faibles pour le Sénégal parce que le pourcentage de personnes qui n'ont pas répondu aux questionnaires y est plus élevé.

L'absence de sanction était considérée comme la principale raison de la persistance de la corruption. Au Maroc, 80 % des familles et 93 % des entreprises y ont vu la principale cause de la corruption. Plus de 80 % des personnes interrogées à Madagascar ont estimé que le profit personnel était la principale cause de la corruption, suivi du bas niveau des salaires et de l'absence de sanction.

En comparant les secteurs, les personnes interrogées dans les trois pays ont trouvé que la police de la circulation était la plus corrompue, alors que d'autres agents de police et des fonctionnaires de la douane étaient également considérés très corrompus (voir tableau ci-dessus). On a relevé quelques différences entre les opinions des familles et des entreprises. Alors que dans les trois pays les personnes interrogées dans les entreprises ont estimé que les douaniers étaient parmi les plus corrompus, les familles, surtout à Madagascar, les ont trouvés moins corrompus.

Les résultats des trois enquêtes seront comparés et rassemblés prochainement dans un rapport. Des études similaires sont prévues pour d'autres pays francophones d'Afrique en 2003.

Contact : Marie Wolkers, Transparency International ([mwolkers@transparency.org](mailto:mwolkers@transparency.org))

# Transparence et corruption dans les organisations de la société civile

*Volkhart Finn Heinrich*

Le problème du comportement et de la responsabilité éthiques dans les organisations de la société civile (OSC) focalise l'attention ces dernières années, ce qui est dû à la fois aux incidents liés à la mauvaise gestion et à la corruption dans un petit nombre d'OSC et à leurs effets négatifs sur la société civile elle-même. Dans beaucoup de pays, il y a eu des réactions novatrices et efficaces comme la création de cadres d'auto-régulation et de codes de conduite. Par rapport à d'autres phénomènes sociaux, cependant, il y a eu un net manque d'information sur la situation des OSC, y compris sur la transparence interne et d'autres problèmes liés à la corruption.

Pour combler cette lacune, CIVICUS a mis au point l'indice CIVICUS pour la société civile afin d'évaluer la situation sur la base d'une étude par pays<sup>1</sup>. Le projet fournit un instrument de diagnostic pour mesurer la santé de la société civile et pour mettre au point des stratégies de renforcement de la société civile sur la base de connaissances valables. En laissant entre les mains des sociétés civiles locales le processus de la mise en œuvre et les résultats de la recherche, l'indice cherche à assurer un lien effectif entre la recherche, la réflexion et l'action.

Des ateliers nationaux permettant aux acteurs de la société civile de discuter et valider les résultats de la recherche et de mettre au point des programmes d'action pour l'avenir, sont un élément essentiel du projet. En 2001-2002, CIVICUS, de concert avec ses partenaires nationaux respectifs, a mené la phase pilote du projet dans 12 pays: Biélorussie, Canada, Croatie, Estonie, Ghana, Mexique, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Roumanie, Afrique du Sud, Ukraine et Uruguay.

La méthode de recherche a utilisé un cadre commun à tous les pays, mais a laissé amplement de la place pour les adaptations des indicateurs utilisés au contexte spécifique de chaque pays<sup>2</sup>. Les données recueillies provenaient essentiellement d'études menées par les acteurs de la société civile, complétées par les sources de données secondaires existantes. Cependant, le fait de s'appuyer sur des évaluations « subjectives » faites par les acteurs n'a pas facilité la comparaison des résultats entre les pays, puisque les personnes interrogées dans les différents pays ont pu utiliser des mesures différentes<sup>3</sup>. Il faudrait donc l'avoir à l'esprit en lisant la présente analyse.

Un des aspects des enquêtes menées par les acteurs a été l'accent mis sur les valeurs de la société civile. Cet aspect comprenait les trois indicateurs suivants: la responsabilité publique, la transparence financière et les perceptions de la corrup-

tion (voir tableau 1). L'analyse de ces indicateurs a montré trois types assez distincts d'organisations de la société civile. Une société civile assez mûre était caractérisée par des évaluations positives de la transparence financière et de la responsabilité publique, ainsi que par de bas niveaux de corruption. C'était le cas des sociétés civiles du Canada et d'Afrique du Sud<sup>4</sup>. Un type mixte de société civile, qui prévalait en Europe de l'Est et, à un moindre degré, au Mexique, était identifié par des perceptions de niveaux relativement élevés de la transparence et de la responsabilité, mais aussi par la constatation de mauvaise gestion et de corruption. Dans ce cas, alors que l'influence des bailleurs étrangers a peut-être introduit de bons mécanismes de responsabilité, une société civile dominée par les bailleurs et dont les racines locales sont faibles, a pu encourager la mauvaise gestion et la corruption. On peut caractériser le troisième type de société civile comme étant orienté vers la base, où l'on prête moins d'attention aux problèmes de responsabilité et de corruption. L'Uruguay et le Pakistan ont semblé appartenir à cette catégorie.

**Tableau 1. Points de vue des personnes interrogées concernant la transparence et la corruption dans les organisations de la société civile (OSC).**

	Existence d'informations générales publiques sur les OSC	Transparence financière des OSC	Perception des cas de corruption dans les OSC
Canada	69	64	-
Croatie	39	20	58
Mexique	44	19	84
Pakistan	26	10	83
Roumanie	62	27	60
Afrique du Sud	65	46	-
Ukraine	58	26	62
Uruguay	32	11	84

*Notes*

- 1 Pourcentage des personnes interrogées qui ont estimé que la majorité des OSC de leur pays, (a) font connaître publiquement leurs activités générales; (b) les OSC font connaître publiquement leur état financier; (c) il y a des cas de corruption d'intérêt personnel dans la gestion interne. Pour certains pays, les échelles des réponses devaient être ajustées pour permettre des comparaisons entre pays.
- 2 En Afrique du Sud, les personnes interviewées devaient répondre à des questions portant sur leur propre organisation et non sur les OSC en général. Il faudrait donc faire attention en comparant l'Afrique du Sud aux autres pays sur le tableau.

La comparaison entre les indicateurs CIVICUS et l'indice de perceptions de la corruption de Transparency International a fait apparaître une corrélation relativement forte entre ces deux instruments, ce qui peut indiquer qu'il existe dans la société civile des facteurs « de corruption » similaires à ceux de la bureaucratie étatique (voir tableau 2). Toutefois, c'est à la société civile elle-même qu'il incombe de faire en sorte que les OSC soient responsables et fassent preuve d'un sens de

**Tableau 2. Comparaison entre la corruption dans la société civile et celle du secteur public**

	<b>Moyenne des indicateurs CIVICUS pour la société civile</b>	Indice de Perceptions de la Corruption 2001 de Transparency International (0 = corrompu, 10 = propre)
Canada	66.5	8.9
Croatie	38.9	3.9
Mexique	48.9	3.7
Pakistan	39.6	2.3
Roumanie	49.9	2.8
Afrique du Sud	55.5	4.8
Ukraine	48.6	2.1
Uruguay	42.3	5.1

*Notes*

- 1 La colonne de la société civile donne la moyenne des trois indicateurs présentés dans le tableau 1 (existence d'informations publiques, transparence financière, perception de cas de corruption).
- 2 Coefficient de corrélation des deux colonnes : 0,72.

l'éthique dans leur comportement. On espère que l'indice de CIVICUS pourra servir à évaluer les progrès réalisés par les acteurs de la société civile à travers l'amélioration des mécanismes de renforcement de la transparence et de la responsabilité, et la réduction de la corruption. Les instruments et la méthodologie de l'indice de CIVICUS sont en cours de perfectionnement et d'extension. En 2003, un indice de CIVICUS affiné sera appliqué à environ 25 pays. À cet effet, CIVICUS recherche la coopération d'organisations partenaires nationales.

*Contact : Volkhart Finn Heinrich, Project Manager, CIVICUS Civil Society Index  
([finn@civicus.org](mailto:finn@civicus.org))*

- 1 CIVICUS est un mouvement international d'organisations de la société civile, regroupant plus de 600 membres répartis dans plus de 100 pays, qui œuvrent pour le renforcement de la gouvernance et du développement. Pour plus d'informations sur CIVICUS, consulter [www.civicus.org](http://www.civicus.org).
- 2 Pour de plus amples informations sur la démarche et la méthodologie du projet, voir Volkhart Finn Heinrich et Kumi Naidoo « From impossibility to reality: a reflection and position paper on the CIVICUS index on civil society project 1999-2001 », qu'on peut consulter sur le site de CIVICUS sur Internet.
- 3 Pour plus de précision sur ce problème et les avis de Transparency International, voir Johann Graf Lambsdorff, « The Transparency International corruption perceptions index 2000 - Framework Document », 2001, disponible à [www.transparency.org/cpi/2000/methodology.html](http://www.transparency.org/cpi/2000/methodology.html).
- 4 Les acteurs canadiens ont évalué le niveau de la corruption dans les OSC et l'ont trouvé très faible. En raison de différences dans la formulation des questions et les catégories de réponses, cet indicateur ne pouvait pas être inclus dans le tableau. En Afrique du Sud, la question sur la corruption n'était pas posée dans l'enquête. Il faudrait faire attention en ce qui concerne l'Afrique du Sud puisque dans ce pays les personnes étaient interrogées sur leurs propres organisations, alors que dans les autres pays les questions portaient sur les OSC en général.

# La transparence des budgets en Amérique latine

*Juan Pablo Guerrero et Helena Hofbauer*

Dans le cadre d'une initiative internationale d'organisations non gouvernementales et éducatives qui étudient de façon indépendante le budget de leur pays respectif (le Projet international d'étude de budget<sup>1</sup>), des institutions universitaires et civiles de cinq pays d'Amérique latine se sont réunies en 2001 pour examiner le problème de la transparence dans les budgets gouvernementaux et les dépenses publiques en Argentine, au Brésil, au Chili, au Mexique et au Pérou<sup>2</sup>.

L'objectif principal de cette étude était de présenter un indice de la transparence des budgets en évaluant par comparaison le degré d'accessibilité et d'utilité des informations fournies par les gouvernements nationaux sur les finances, les revenus et les dépenses. Le deuxième objectif était de mieux faire comprendre les problèmes de budget et de transparence.

Le troisième objectif était d'identifier les domaines les plus opaques du budget pour permettre aux gouvernements de trouver des moyens concrets d'améliorer la transparence. L'étude comprenait deux éléments pour réaliser ces multiples objectifs:

- un sondage effectué auprès des experts et des principaux utilisateurs des informations sur le budget dans chaque pays. Les experts comprenaient des parlementaires (membres des commissions du budget, de la défense, de l'éducation et de la santé), des journalistes chargés des questions budgétaires pour des journaux ou des magazines nationaux, des universitaires qui ont publié des travaux sur le budget, et des ONG spécialisées dans les questions de budget ou de transparence.

Le sondage était effectué sur la base de 78 questions relatives à plusieurs aspects du budget: la participation des citoyens et du Parlement à l'élaboration du budget, la transparence dans l'élaboration et la répartition du budget, le contrôle et l'audit du budget, la responsabilité pendant l'exécution du budget et l'accès à l'information sur le budget ;

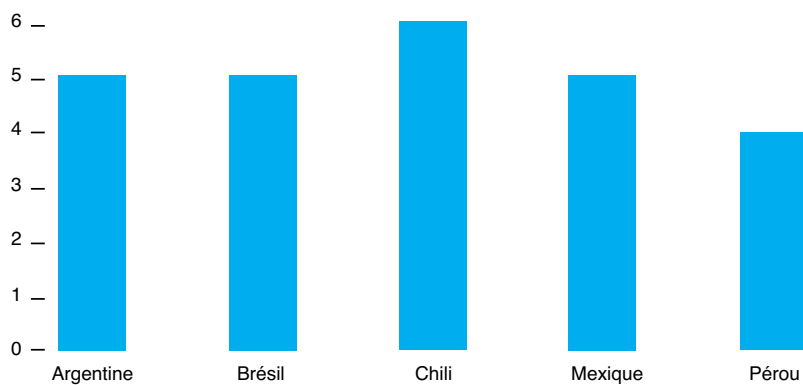
- l'analyse du cadre juridique du budget, préparé par un expert des questions budgétaires originaire du pays concerné. Cette étude avait pour but de savoir si le manque de transparence était dû à l'insuffisance de la législation ou à une mauvaise application des lois existantes. Il s'agissait de répondre à 85 questions sur différents éléments du cadre budgétaire.

Pour avoir une évaluation générale, les experts de chaque pays étaient invités à noter la transparence du budget de leur pays après avoir rempli le questionnaire.

Aucun des cinq pays n'a obtenu une note supérieure à 5,9 sur une échelle de notation de 1 à 10, où 10 correspond à « Très transparent », la note indiquant une absence totale de transparence budgétaire. Avec 5,9, le budget du Chili était considéré comme le plus transparent. Celui du Pérou était le moins transparent avec un score de 3,7 (voir graphique).

### Indice général de transparence du budget

0 = peu transparent; 10 = très transparent



C'est uniquement en matière d'information macroéconomique que plus de la moitié des personnes qui ont participé au sondage ont noté de façon positive la transparence du budget de leur pays.

Les réponses aux questions détaillées du sondage ont révélé trois domaines où la transparence des budgets était particulièrement faible: l'implication des citoyens, la responsabilité et le contrôle des fonctionnaires fédéraux (voir tableau 1). Ces domaines étaient classés « domaines critiques », puisque, en moyenne, moins de 30 % des experts ont donné des réponses positives aux questions relatives à ces domaines.

Le domaine qui était considéré particulièrement « critique » était la participation des citoyens à l'élaboration du budget. Il était demandé aux experts de dire s'ils approuvaient un certain nombre de déclarations telles que celles-ci : « Il existe des mécanismes connus du public, afin qu'il soit tenu compte de son opinion pendant l'approbation du budget » ; et « Si des modifications substantielles sont apportées au budget approuvé pendant son exécution, le pouvoir exécutif informe suffisamment le public de ces changements ». Malgré l'absence de participation des citoyens dans beaucoup de pays, les scores particulièrement bas enregistrés dans les cinq pays montrent qu'il est nécessaire de revoir le rôle des citoyens, qui versent de l'argent à l'État et devraient donc bénéficier des dépenses publiques.

Le second domaine classé « critique » était la responsabilité. Les experts devaient dire s'ils estimaient que les déclarations suivantes étaient exactes: « Les prix d'achat que paie l'exécutif sont rendus publics s'il s'agit de grosses sommes de dépenses », et « les données concernant l'exécution des dépenses de toute organisation décentralisée sont incluses dans les rapports sur l'exécution du budget ».

**Tableau 1. Trois « domaines critiques » du processus budgétaire**  
(% des réponses positives aux questions posées)

	Participation des citoyens	Responsabilité	Contrôle des fonctionnaires fédéraux
Argentine	8	25	20
Brésil	11	24	33
Chili	21	39	37
Mexique	8	24	17
Pérou	6	19	26

*Note*

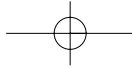
Les pourcentages pour chaque domaine indiquent la proportion moyenne d'experts qui « ont approuvé » ou « ont entièrement approuvé » un certain nombre de déclarations. Chaque déclaration était formulée de telle sorte que l'approbation signifie une grande transparence, et le désaccord une faible transparence.

**Tableau 2. Examen du cadre juridique**  
(Échelle 0 à 1 000, 1 000 = très transparent)

	Participation des citoyens	Responsabilité
Argentine	667	643
Brésil	167	548
Chili	571	864
Mexique	250	476
Pérou	500	429

Le troisième domaine classé « critique » était le contrôle des fonctionnaires fédéraux. Les experts devaient dire s'ils trouvaient exactes des déclarations comme « En cas d'irrégularité commise dans l'exécution du budget, il est possible d'identifier les responsables » et « Un fonctionnaire qui détourne l'argent du budget à son profit personnel ou au profit d'autres personnes est sanctionné ».

L'analyse du cadre juridique, quant à elle, a révélé que la mauvaise application des lois est un problème général. Les notes attribuées pour les dispositions des cadres juridiques relatives à la transparence étaient élevées par rapport aux notes données pour le niveau réel de la transparence du budget: quand les cadres juridiques

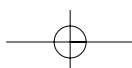


ont été évalués sur une échelle de 0 à 1000 (1000 indiquant l'existence de dispositions juridiques complètes concernant la transparence), le Chili a obtenu la moyenne la plus élevée (770) et le Mexique la moyenne la plus faible (507). Le tableau 2 montre les notes concernant deux éléments des cadres juridiques: la participation des citoyens à la préparation du budget et la responsabilité en matière de budget (le devoir de rendre compte de son exécution). Des notes relativement élevées ont été données pour ces deux éléments au Chili et en Argentine. L'écart entre les dispositions du cadre juridique et leur application effective est particulièrement frappant dans le cas de l'Argentine.

L'indice de transparence budgétaire sera présenté chaque année, et l'enquête de 2002 comprendra un plus grand nombre de pays.

*Contact: Juan Pablo Guerrero, CIDE ([juanpablo.guerrero@cide.edu](mailto:juanpablo.guerrero@cide.edu)),  
ou Helena Hofbauer, Fundar ([helena@fundar.org.mx](mailto:helena@fundar.org.mx))*

- 1 [www.internationalbudget.org](http://www.internationalbudget.org). Pour de plus amples informations sur l'étude portant sur l'Amérique latine, voir aussi [www.transparencia.org.mx/temas.html](http://www.transparencia.org.mx/temas.html).
- 2 Poder Ciudadano (Argentine); El Instituto Brasileiro de Analises Sociais e Economicas (IBASE) (Brésil); El Departamento de Economía de la Universidad de Chile (Chili), El Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Equidad de Género: Ciudadanía Trabajo y Familia; et Fundar: Centro de Análisis e Investigación (Mexique). L'enquête a été préparée avec l'assistance technique de Pearson S. A. de C.V.



## La corruption et la confiance dans les baromètres de la nouvelle Europe et de la nouvelle Russie

*Richard Rose*

Le Centre d'étude de politique publique de l'université de Strathclyde en Grande-Bretagne organise habituellement des sondages d'opinion publique pour évaluer les changements dans les anciens pays communistes d'Europe centrale et orientale, y compris la Russie. En 2001, le Centre a produit, d'une part, le Baromètre de la nouvelle Europe, une enquête représentative au niveau national dans les 10 pays d'Europe centrale et orientale qui sont en train de négocier leur entrée à l'Union européenne, et d'autre part, le Baromètre de la nouvelle Russie. Au total 13 010 personnes étaient interrogées dans ces sondages.

Le maintien des pratiques communistes associées aux nouvelles opportunités d'enrichissement fait de la corruption la principale menace de l'État de droit, à l'heure actuelle, dans les anciens pays communistes. Quand on a demandé aux citoyens quelle était, selon eux, l'ampleur de la corruption parmi les fonctionnaires, la majorité, sauf dans un pays, a déclaré que « la plupart » ou « presque tous » sont corrompus (voir figure 1). La perception de la corruption était plus élevée dans deux États baltes, la Lituanie et la Lettonie. La corruption n'était pas si largement perçue en Estonie ou dans la Fédération de Russie. Le cas de la Slovaquie était exceptionnel en ce sens que plus de la moitié des citoyens ont rejeté l'idée que la plupart des fonctionnaires sont corrompus, alors que, en Hongrie, presque la moitié a nié l'ampleur du phénomène.

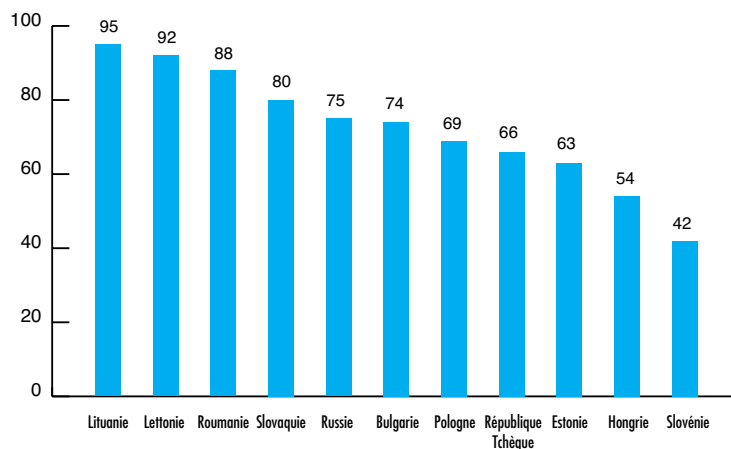
Pour connaître l'attitude que les gens comptent adopter à l'égard des fonctionnaires, le Baromètre de la nouvelle Europe a demandé aux personnes interrogées ce qu'elles feraient si elles avaient besoin d'une autorisation gouvernementale donnée et si, au lieu d'une réponse rapide, on leur disait de faire preuve de patience et d'attendre. Seul un quart d'entre elles ont pensé que les fonctionnaires répondraient sans qu'on les y pousse, alors qu'un cinquième seulement a estimé qu'une lettre ou un coup de téléphone de rappel suffirait pour faire agir ces fonctionnaires. Une importante proportion des personnes interrogées a pensé que le seul moyen d'obtenir ce qu'elles voulaient était de contourner la loi (voir figure 2). Une personne sur quatre a déclaré qu'elle utiliserait ses relations personnelles pour obtenir satisfaction, une personne sur huit donnerait de l'argent, et 6 % feraient tout simplement ce qu'elles voulaient sans se soucier d'obtenir le papier demandé. En Lettonie, en Lituanie, en Roumanie et en Slovaquie, la majorité des personnes

interrogées était disposée à contourner la loi pour obtenir satisfaction. En Pologne, en République tchèque et en Slovaquie, un nombre relativement élevé de personnes interrogées espéraient que les fonctionnaires feraient leur devoir sans qu'il soit nécessaire d'invoquer des relations personnelles. Le recours à ces relations pour contourner la loi rappelle que les réseaux de capital social, dont on dit qu'ils favoriseraient le renforcement de la démocratie civique, peuvent également servir à aggraver la corruption, qui est « incivile ».

La corruption et la criminalité, jointes à l'héritage de dirigeants communistes détestés, engendrent beaucoup de méfiance chez les citoyens. La société de l'ère communiste, dans laquelle les individus cherchaient à s'isoler du gouvernement par des relations personnelles directes auxquelles ils se fient, reste importante aujourd'hui. La plupart des citoyens ne font pas confiance aux organisations de la société civile pour les laisser agir en leur nom et affirmer la responsabilité du gouvernement.

Par contre, ils s'adressent aux réseaux d'unité informels pour assurer leur protection contre toutes sortes d'institutions publiques et sociales.

**Figure 1. Perceptions de la corruption des fonctionnaires (%)**



*Note*

La figure indique la proportion des personnes interrogées qui ont déclaré que « la plupart » ou « presque tous » les fonctionnaires de leur pays sont corrompus.

Quand le Baromètre de la nouvelle Europe a demandé aux personnes interrogées si elles faisaient confiance ou non à une douzaine de différentes institutions allant de l'armée et de la police, à la télévision et aux syndicats, seules 30 % en moyenne ont exprimé leur confiance. La méfiance était plus grande envers les institutions non gouvernementales (comme les médias, les églises et les syndicats), 28 % seulement faisaient confiance à la police et 25 % aux tribunaux. Ces chiffres

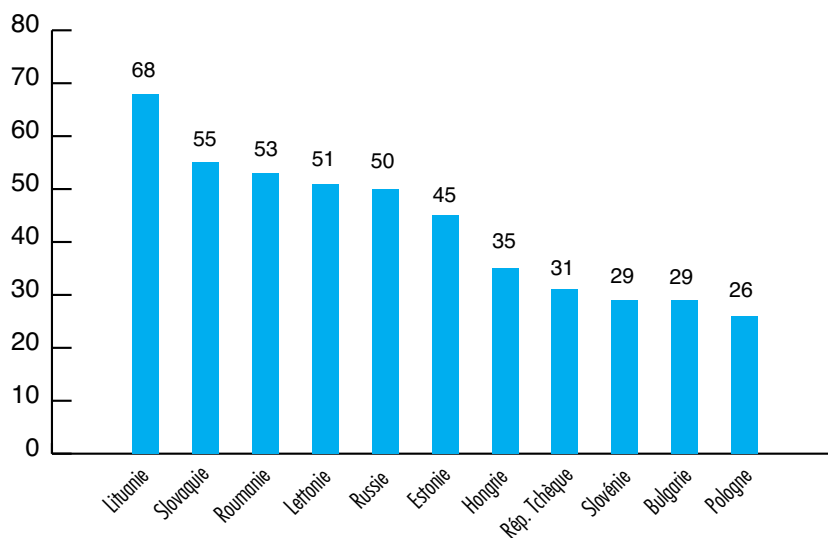
traduisent les sentiments de la population qui soupçonne la police d'être de connivence avec les délinquants plutôt que de les combattre.

La confiance qu'inspiraient les partis politiques était plus faible que pour toute autre institution publique; partout en Europe centrale et orientale, une personne seulement sur huit avait confiance dans les partis, et une personne sur sept seulement faisait confiance aux députés. En Russie, on faisait moins confiance encore aux hommes politiques: seulement 7 % des Russes faisaient confiance au Parlement et aux partis politiques. Il est significatif que Boris Eltsine et Vladimir Poutine aient été élus tous les deux en se présentant comme candidats indépendants.

En revanche, 64 % faisaient bien confiance à la plupart des personnes qu'ils connaissaient. Le contraste entre la confiance interpersonnelle et la méfiance civique était particulièrement important dans les trois États baltes et en Russie (voir figure 3).

Dans chaque pays, la proportion de personnes faisant confiance à ceux qu'elles connaissaient était le double ou le triple de celles qui faisaient confiance aux principales institutions de la société.

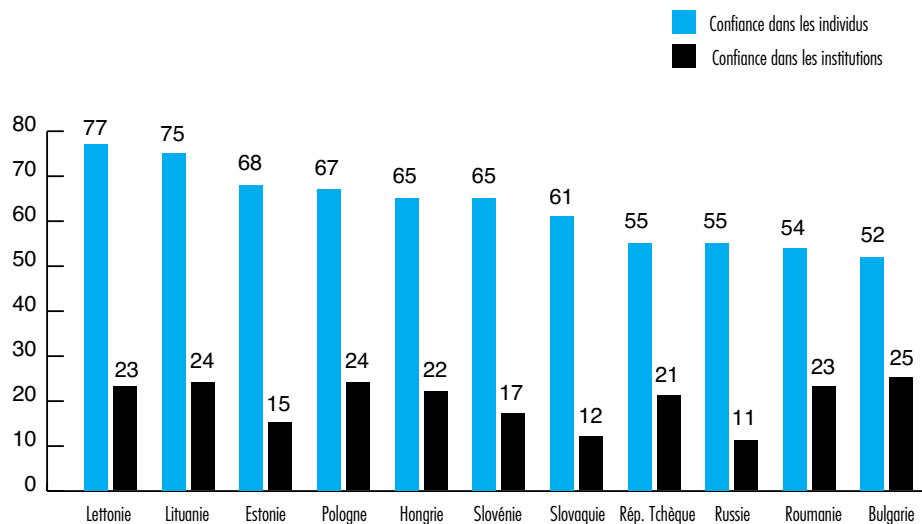
**Figure 2. Citoyens prêts à enfreindre la loi pour faire avancer les choses**



*Note*

Le chiffre indique la proportion de personnes interrogées qui ont déclaré que, si un fonctionnaire leur disait d'attendre pour obtenir une pièce dont elles ont besoin, elles donneraient un pourboire, « utiliseraient leurs relations » ou « se passeraient de la pièce ».

**Figure 3. Comparaison entre la confiance dans les individus et dans les institutions**



*Note*

La confiance dans les personnes indique la proportion de personnes interrogées qui ont déclaré faire confiance à la plupart des gens qu'elles connaissent. Il était également demandé à ces mêmes personnes si elles faisaient confiance à 12 différentes institutions sociales et politiques – le pourcentage moyen indique qu'elles « faisaient confiance aux institutions ».

Dans ces conditions, les gens sont disposés à s'entraider mais hésitent à essayer de faire fonctionner les institutions démocratiques qui ne leur inspirent pas confiance.

Par ailleurs, dans la mesure où les citoyens pensent que les fonctionnaires s'entraident pour obtenir des marchés lucratifs et pour maintenir un train de vie coûteux, les citoyens ordinaires se sentent encouragés à se débrouiller pour obtenir du gouvernement ce dont ils ont besoin. Si le respect des lois et règlements s'avère inopérant, ils peuvent bien recourir à la flatterie, aux relations ou à l'argent.

Pour plus d'informations sur les enquêtes, consultez [www.cspp.strath.ac-uk](http://www.cspp.strath.ac-uk).

*Contact: Richard Rose, FBA, University of Strathclyde  
(o.j. robertson@Strath.ac.uk)*

## L'opinion publique et la corruption en Amérique latine

*Marta Lagos*

Le Latinobarómetro est un sondage d'opinion publique, annuel, organisé dans 17 pays d'Amérique latine par l'ONG Corporación Latinobarómetro<sup>1</sup>. Il y a approximativement 1 000 personnes interrogées dans chaque échantillon représentatif national. L'un des principaux thèmes de l'enquête est la corruption, tant quant à son ampleur qu'à l'expérience réelle qu'en a la population.

Dans l'enquête de 2002, 11 % des personnes interrogées estimaient que la corruption était le problème le plus important de la région après le chômage, que 26 % considéraient comme le problème le plus important.

Dans presque chaque pays de la région, l'opinion très répandue est que la corruption ne cesse de se développer. Interrogées sur l'ampleur de l'expansion de la corruption au cours des douze derniers mois, 80 % des personnes interviewées ont répondu partout en Amérique latine que la corruption avait gagné du terrain (comme le montre le tableau 1, 72 % ont dit qu'elle avait « beaucoup » augmenté, et selon 8 %, elle avait « un peu » augmenté). En Argentine et au Paraguay, 90 % ou davantage des personnes interrogées avaient déclaré que la corruption s'était « beaucoup » développée. C'est seulement au Honduras et au Chili que moins de 60 % étaient de cet avis. La perception des changements dans l'ampleur de la corruption ne peut pas naturellement être assimilée au niveau réel de la corruption. Au Mexique, où une proportion relativement faible avait déclaré que la corruption avait augmenté, cette perception traduit peut-être simplement le fait qu'il y a longtemps que l'on reconnaît que la corruption est un problème.

Chaque année, une large proportion de personnes interrogées estime que la corruption augmente. Si l'on compare les réponses obtenues en 2002 et 2000 (voir dernière colonne du tableau 1), on constate que seuls le Honduras et le Nicaragua ont connu une baisse significative de la proportion des personnes considérant que la corruption augmente. Au Honduras, 38 % seulement ont annoncé une augmentation de la corruption en 2002, contre 95 % en 2000, ce qui reflète l'influence qu'a eu le changement de gouvernement après les élections de 2001, sur les perceptions de la corruption.

Les personnes interrogées devaient également parler de leur expérience réelle de la corruption (voir tableau 2). Dans le sondage d'opinion de 2002, 27 % ont indiqué qu'eux-mêmes ou des membres de leur famille avaient eu une expérience directe de la corruption au cours des douze derniers mois. Dans 14 sur 17 pays, la

proportion des répondants ayant eu une expérience directe de la corruption allait de 13 à 31 %, les pourcentages les plus faibles étant ceux du Chili et de l'Uruguay. Les trois exceptions frappantes où les pourcentages allaient de 41 à 61 % étaient le Brésil, le Mexique et le Nicaragua.

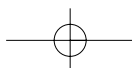
Comme troisième indicateur de la corruption, Corporación Latinobarómetro a demandé aux personnes interrogées d'évaluer le nombre de fonctionnaires corrompus (voir tableau 3). Partout en Amérique latine, 71 % des fonctionnaires étaient jugés corrompus. Le pourcentage reflétant la perception de l'ampleur de ce phénomène dans l'administration publique est considérable, puisqu'environ le quart seulement des personnes interrogées déclarent avoir une expérience directe de la corruption. Il est possible que la perception de la corruption des fonctionnaires reflète non pas seulement l'ampleur de la corruption, mais aussi le degré des inégalités sociales et économiques ainsi que le fait que les fonctionnaires ont accès aux biens sociaux et économiques plus que le reste de la population. Même au Chili et en Uruguay, où le pourcentage de fonctionnaires corrompus était considéré le plus faible et où il y a eu relativement peu de cas d'expérience directe de la corruption d'après les sondages, 54 % environ des fonctionnaires étaient considérés corrompus.

**Tableau 1. Perception des changements dans le niveau de la corruption (%)**

	Augmentation de la corruption en 2000		Augmentation de la corruption en 2002		Changement « Augmentation » de 2000 à 2002
	Forte	faible	Forte	faible	
Argentine	87	5	90	3	+1
Bolivie	83	8	80	8	-3
Brésil	85	5	78	6	-6
Chili	60	15	58	13	-4
Colombie	80	9	85	4	0
Costa Rica	89	5	83	6	-5
Équateur	87	5	82	9	-1
Salvador	72	14	74	7	-5
Guatemala	63	13	84	5	+13
Honduras	91	4	27	11	-57
Mexique	56	19	61	14	0
Nicaragua	92	2	65	5	-24
Panama	72	11	79	10	+6
Paraguay	92	2	95	3	+4
Pérou	56	18	62	10	-2
Uruguay	62	20	63	19	0
Venezuela	54	11	73	7	+15
<b>Amérique du Sud et Mexique</b>	<b>72</b>	<b>11</b>	<b>74</b>	<b>9</b>	<b>0</b>
<b>Amérique centrale</b>	<b>80</b>	<b>8</b>	<b>69</b>	<b>7</b>	<b>-12</b>
<b>Amérique latine</b>	<b>75</b>	<b>10</b>	<b>72</b>	<b>8</b>	<b>-5</b>

*Note*

La question posée était: « Pensez-vous que la corruption a “beaucoup” ou “peu” augmenté, a “beaucoup” ou “peu” diminué “n’a pas changé”, au cours des 12 derniers mois ? »



En Argentine, marquée par une crise économique et de l'agitation civile en 2001-2002, une plus grande proportion de fonctionnaires étaient jugés corrompus (89 %) par rapport à tout autre pays de la région en 2002. C'est également l'Argentine qui a enregistré la plus grande augmentation de ce pourcentage par rapport à l'enquête de 2001, où 76 % seulement des fonctionnaires étaient considérés corrompus, malgré le changement minime qu'il y a eu entre 2001 et 2002 dans le pourcentage de personnes interrogées ayant déclaré avoir eu une expérience directe de la corruption (25 %).

**Tableau 2. Expérience directe de la corruption (%)**

Argentine	25	Mexique	59
Bolivie	20	Nicaragua	41
Brésil	61	Panama	23
Chili	13	Paraguay	22
Colombie	19	Pérou	13
Costa Rica	24	Uruguay	13
Équateur	21	Venezuela	27
Salvador	16	<b>Amérique du Sud et Mexique</b>	<b>27</b>
Guatemala	31	<b>Amérique centrale</b>	<b>26</b>
Honduras	23	<b>Amérique latine</b>	<b>27</b>

*Note*

Proportion des personnes qui ont déclaré qu'elles-mêmes ou un membre de leur famille avaient eu une expérience directe de la corruption.

**Tableau 3. Proportion des fonctionnaires considérés corrompus (%)**

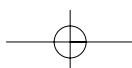
Argentine	25	Mexique	59
Bolivie	20	Nicaragua	41
Brésil	61	Panama	23
Chili	13	Paraguay	22
Colombie	19	Pérou	13
Costa Rica	24	Uruguay	13
Équateur	21	Venezuela	27
Salvador	16	<b>Amérique du Sud et Mexique</b>	<b>27</b>
Guatemala	31	<b>Amérique centrale</b>	<b>26</b>
Honduras	23	<b>Amérique latine</b>	<b>27</b>

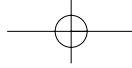
*Note*

Proportion des fonctionnaires jugés corrompus.

Contact : Marta Lagos ([m Lagos@latinobarometro.org](mailto:m Lagos@latinobarometro.org))

1 Pour de plus amples informations, consultez [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org).





## La corruption dans les Balkans

*Martin Dimov*

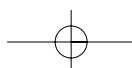
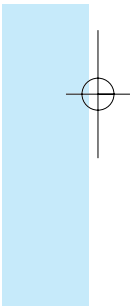
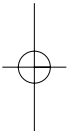
Deux sondages d'opinion représentatifs et indépendants sur la corruption dans la région des Balkans ont été organisés en février 2001 et en février 2002 par le Southeast European Legal Development Initiative (SELDI)<sup>1</sup>. Les sondages ont eu lieu dans sept pays: l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la Croatie, la Macédoine, la Roumanie et la Yougoslavie (avec la Serbie et le Monténégro où des sondages étaient également menés séparément). Les échantillons dépassaient 1 000 répondants pour chaque pays.

Bien que les personnes interrogées aient évoqué une gamme de graves problèmes sociaux et économiques dans leur pays, tels que le chômage et la pauvreté, la corruption était considérée comme l'un des principaux problèmes. Sa permanente importance invite à penser que le public n'a pas encore perçu de réels résultats de la part des campagnes de lutte contre la corruption.

Les questions sur l'attitude de la population à l'égard de la corruption montrent que celle-ci n'est pas tolérée dans la région des Balkans. C'est particulièrement vrai de la Bulgarie. La tolérance de la corruption est légèrement supérieure en Serbie, en Bosnie-Herzégovine et en Croatie. Sur une échelle de 0 à 10 où 0 représente une faible tolérance, la valeur de l'indice d'« acceptabilité en principe » en Bulgarie en 2002 était 1,4, alors que pour la Serbie, la Bosnie-Herzégovine et la Croatie, elle était égale ou supérieure à 2.

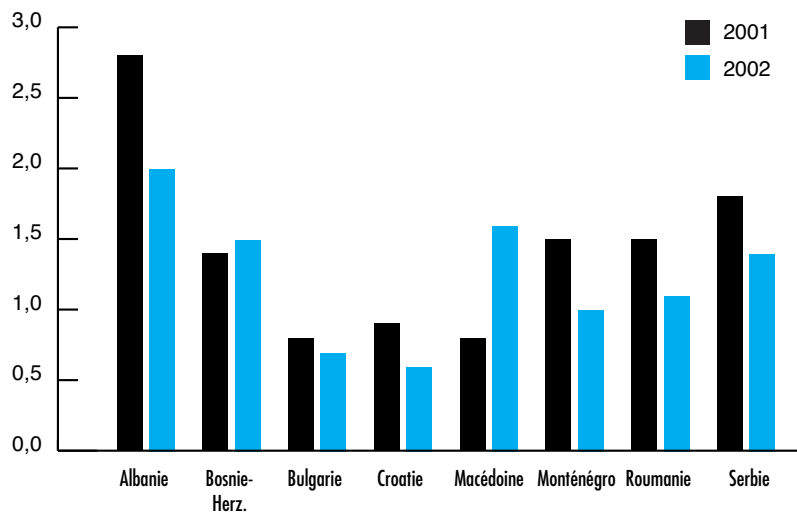
Dans l'ensemble de la région, cependant, malgré la faible tolérance de la corruption, les citoyens ont déclaré avoir un comportement corrompu. Les enquêtes montrent qu'un tel comportement est motivé par la recherche délibérée d'avantages particuliers. Les raisons invoquées sont en général des intérêts personnels ou institutionnels ou même une nécessité pratique plutôt qu'une extorsion par des « agents corrompus » du secteur public. L'indice de « pression de la corruption » révèle des niveaux relativement bas d'extorsion par des fonctionnaires (entre 1,4 et 4,3 sur un maximum de 10). La comparaison des résultats de 2001 et de 2002 montre que le niveau d'extorsion a augmenté en Macédoine (avec un taux d'augmentation de 0,6 de la valeur de l'indice) et en Bosnie-Herzégovine (avec une augmentation de 0,5).

Les enquêtes montrent que la corruption ne concerne qu'une faible partie de la population. Dans la plupart des pays où les sondages ont été organisés, il y a eu une baisse du nombre de personnes interrogées qui mentionnent leur expérience personnelle de la corruption (voir figure 1, où 0 indique le plus bas niveau de corruption et 10 le niveau le plus élevé). Le changement le plus significatif concerne la



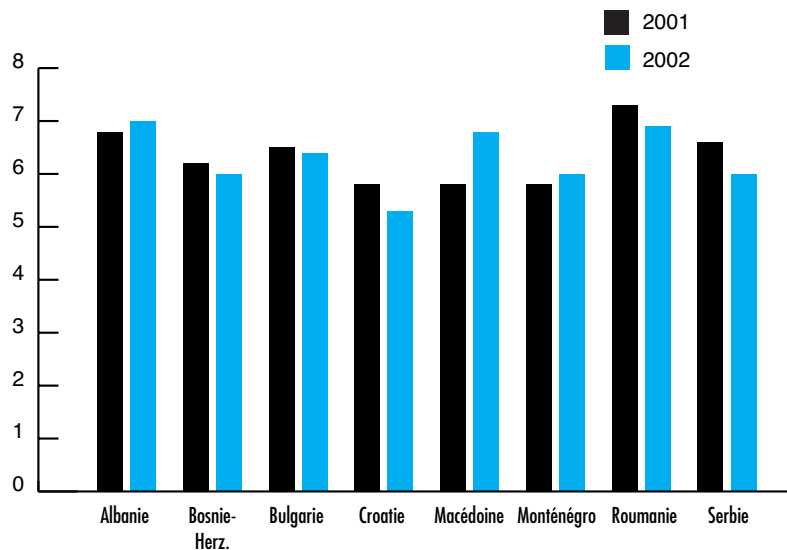
**Figure 1. Implications effectives dans les pratiques de corruption**

0 = faible niveau ; 10 = niveau élevé



**Figure 2. Perceptions de l'ampleur de la corruption chez les employés du secteur public**

0 = faible niveau ; 10 = niveau élevé



## Perceptions de la corruption dans différents groupes professionnels (%)

	Albanie		Bosnie Herz.		Bulgarie		Macédoine		Roumanie		Croatie		Serbie		Monténégro	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
Journalis	87	90	59	62	75	74	72	83	63	55	51	52	81	78	62	63
Avocats	71	59	41	47	33	36	42	45	55	30	45	45	56	61	37	33
Procureurs	71	64	38	41	51	55	39	50	49	41	30	37	57	49	33	38
Juges	80	74	43	44	30	35	49	53	56	30	38	47	64	55	38	42
Agents des impôts	79	80	54	60	34	51	52	75	49	33	41	48	64	55	45	47
Personnel d'investigation	53	51	45	48	44	48	30	45	45	35	28	42	57	49	33	38
Parlementaires	67	60	48	47	52	48	61	77	66	55	33	41	46	44	31	39
Employés des ministères	66	66	53	54	50	47	48	53	55	44	47	47	56	43	43	49
Policiers	56	66	47	54	34	47	46	54	64	55	47	48	73	67	51	51
Médecins	72	61	49	56	44	46	45	48	54	52	53	48	63	70	45	57
Ministres	68	77	54	54	55	45	61	78	38	45	37	41	55	46	42	52
Partis politiques et dirigeants de coalitions	55	44	56	61	44	43	45	64	54	46	39	44	58	60	41	51
Hommes d'affaires	43	39	41	41	42	42	34	41	45	44	41	40	64	57	50	50
Administrateurs du système juridique	63	61	42	42	40	41	31	36	52	41	33	40	50	43	33	36
Employés municipaux	69	64	51	56	42	39	37	39	48	46	48	48	60	50	47	45
Dirigeants politiques locaux	50	43	55	63	37	34	39	58	48	40	42	48	57	58	42	47
Conseillers municipaux	55	56	46	46	32	32	33	36	43	40	28	41	45	42	31	33
Banquiers	24	18	32	34	32	34	20	24	45	37	34	27	49	44	35	33
Employés de l'université et professeurs	46	32	36	38	28	28	43	43	25	22	40	31	39	42	26	32
Représentants des O.N.B.	23	16	26	26	24	22	17	23	18	15	14	15	26	29	30	28
Journalistes	19	15	24	25	14	12	17	17	22	15	23	20	34	31	36	47
Enseignants	12	10	21	22	11	10	19	23	20	18	19	16	29	33	18	21

Note

Pourcentage de ceux qui répondent « presque tous sont impliqués » ou « la plupart d'entre eux sont impliqués ».

Bulgarie où la valeur de l'indice a chuté de près d'un point entre 2001 et 2002 (de 2.8 à 2.0). Sur la même période, pourtant, la valeur de l'indice a doublé en Macédoine, où l'instabilité politique et l'augmentation des tensions ethniques ont sans doute influencé l'inclinaison des individus à s'adonner à la corruption.

Les perceptions de l'étendue de la corruption parmi les employés du secteur public (voir figure 2, où 0 indique le plus bas niveau de corruption et 10 le niveau le plus élevé) sont plus élevées que leur propre expérience de la corruption. Dans la plupart des pays de la région, on a pu noter une évolution positive de la perception des individus. Les exceptions sont l'Albanie, la Macédoine et le Monténégro; où les perceptions du taux de corruption ont augmenté entre 2001 et 2002.

Les perceptions de l'étendue de la corruption au sein des divers groupes professionnels sont comparées dans le tableau. En dépit de quelques différences entre pays, il apparaît que la corruption est plus courante parmi certains groupes: les officiers des douanes, ceux impliqués dans l'application des lois et l'administration de la justice (juges, procureurs, juges d'investigation) et, avec quelques exceptions, les représentants du pouvoir exécutif. Il est à noter une variation au sein de la région dans les perceptions de la corruption de la part des médecins et agents de la police; en Serbie et au Monténégro, ils étaient listés parmi les groupes professionnels les plus corrompus, alors qu'ils avaient tendance à figurer en milieu de classement dans les autres pays. Parmi les professions perçues comme les moins corrompues dans tous les pays enquêtés, on peut citer les journalistes, les enseignants et les représentants des organisations non gouvernementales.

1 SELDI s'est créé en 1998, à l'initiative du Centre d'étude de la démocratie (Bulgarie) et de l'International Development Law Institute (Italie). SELDI regroupe divers organismes gouvernementaux et des experts d'Europe méridionale. Consultez [www.seldi.net](http://www.seldi.net).

## La hausse des salaires comme moyen de lutte contre la corruption

*Rafael Di Tella et Ernesto Schargrodsky*

Une des politiques proposées pour lutter contre la corruption est l'augmentation des salaires dans le service public. L'idée est théoriquement attrayante parce que la tentation d'accepter des pots-de-vin devrait être moins forte si l'on court le risque de perdre un emploi bien rémunéré. Cependant, l'hypothèse qui associe de hauts salaires à de faibles taux de corruption n'a pas encore trouvé de justification empirique dans des études recourant à des données sur les pays<sup>1</sup>.

Il est possible de justifier cette situation par la difficulté d'isoler toutes les forces pertinentes avec les données disponibles. Il peut exister des variables dont il faudrait tenir compte mais pour lesquelles on ne peut fournir de données satisfaisantes par pays. Une de ces variables est l'intensité des contrôles (le tableau 1 présente les effets prévus). On prévoit que s'il n'y a pas de contrôles d'audit, les fonctionnaires auront tendance à être corrompus, quel que soit leur salaire. Par contre, s'il y a des contrôles intensifs, les fonctionnaires seront portés à être honnêtes, même avec de bas salaires. Les études qui ne tiennent pas compte des différences entre les audits en terme d'intensité tendent à rejeter l'hypothèse selon laquelle les hauts salaires réduisent la corruption, même si elle est effectivement vraie pour les pays où les niveaux des audits sont moyens.

L'expérimentation d'une politique à Buenos Aires en 1996-1997 a permis d'examiner le lien entre les salaires et la corruption dans un contexte où il était également possible de tenir compte de l'intensité des contrôles d'audits<sup>2</sup>. En août 1996, à la suite d'allégations de corruption d'une grande ampleur qui se serait produite sous l'ancienne administration, le gouverneur de la ville nouvellement élu recueillit des informations sur les prix payés par tous les hôpitaux publics de la ville pour certains approvisionnements essentiels comme l'alcool éthylique et l'eau oxygénée. Ce sont là des produits homogènes, par conséquent les variations de prix ne pouvaient pas être imputées à des agents publics achetant légitimement des produits de haute qualité. Ayant constaté une variation dans les prix payés (ce qui constitue un indicateur de corruption), l'administration municipale décida de lutter contre la corruption en contrôlant rigoureusement l'approvisionnement des hôpitaux.

Des analyses menées par la suite ont montré que les prix ont baissé en moyenne de 15 % après la mise en œuvre de la politique de contrôle. Comme dans les précédents comptes-rendus informels de politique de lutte contre la corruption, les

effets estimés de la mesure engagée se sont réduits avec le temps et la baisse inévitable de l'intensité des audits. Au bout de neuf mois, les prix payés par les responsables des approvisionnements ont discrètement augmenté mais restaient toujours inférieurs de 10 % aux prix payés avant le déclenchement de politique de lutte contre la corruption. Puisque les prix de ces produits homogènes répondaient à l'initiative de la lutte anti-corruption, on peut raisonnablement considérer qu'ils servent d'indicateurs du niveau de la corruption.

**Tableau 1. Effets prévus**

	Intensité des contrôles d'audit		
	Faible	Moyenne	Élevée
Niveau prévu de la corruption	Élevé	Moyen	Faible
Effet prévu du relèvement des salaires sur la corruption	Pas de changement	Baisse de la corruption	Peu de changement

**Tableau 2. Effets constatés**

	Intensité des contrôles d'audits		
	Avant l'action anti-corruption (faible intensité des audits)	Début de l'action anti-corruption (forte intensité des audits)	Fin de l'action anti-corruption (Intensité moyenne des audits)
Prix payés pour les intrants hospitaliers	100 <sup>1</sup>	85	90
Effets des salaires sur les prix	0	0	-0.2 <sup>2</sup>

*Notes*

- 1 Indice des prix = 100 pour la période précédant la politique anti-corruption.  
2 Ceci signifie que les prix ont chuté de 0,2 % pour une hausse de 1 % des salaires.

Tenant compte du changement d'intensité des audits à travers le temps, on a évalué le lien entre les salaires des fonctionnaires et la corruption en prenant comme mesure de la corruption les prix payés pour les intrants fournis aux hôpitaux. Relativement à la période d'avant la lutte contre la corruption, l'effet des salaires sur les prix des intrants était négatif, mais il était insignifiant dans la première phase de cette lutte où l'intensité des audits avait vraisemblablement atteint son niveau le plus élevé. On peut estimer que l'effet a été plus important avant le déclenchement de l'action anti-corruption mais plus faible au cours de la phase initiale. Le tableau présente un résumé des résultats de l'enquête. Compte tenu du volume des achats effectués par ces hôpitaux, les estimations concernant la phase suivante de l'action anti-corruption indiquent que les politiques salariales visant à combattre la corruption seraient efficaces même si le coût de l'audit des fonctionnaires atteignait un niveau invraisemblable.

Cette analyse prouve de façon empirique que la « carotte » et le « bâton » devraient être considérés comme des instruments complémentaires dans la lutte contre la corruption. Le degré d'intensité des audits (« le bâton ») est un facteur très important pour l'efficacité des politiques salariales (« la carotte ») visant à combattre la corruption d'une part, le fait de mettre l'accent exclusivement sur l'augmentation des salaires peut être inapproprié puisqu'une telle politique ne peut être efficace que s'il existe également une politique d'audit. D'autre part, une politique qui consiste à mettre l'accent exclusivement sur les audits peut être difficile à poursuivre à la longue.

Contact : Rafael Di Tella ([rditella@hbs.edu](mailto:rditella@hbs.edu)) ou bien Ernesto Scharfrodsky ([eschargr@utdt.edu](mailto:eschargr@utdt.edu))

- 1 Voir, par exemple, J. Rauch et P. Evans, « Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries », *Journal of Public Economics*, n° 75/1 (2000) et D. Treisman, « The causes of corruption: cross-national study », *Journal of Public Economics*, n° 73/3 (2000). Voir aussi, cependant, C. Van Rijckeghem et B. Weder, « Bureaucratic corruption and the rate of temptation: do wages in the civil service affect corruption and by how much? », *Journal of Development Economics*, n° 65/2 (2001), où l'échantillonnage des pays est plus réduit.
- 2 La recherche est présentée de façon plus complète par Rafael Di Tella et Ernesto Scharfrodsky dans « The role of wages and auditing during a crackdown on corruption in the city of Buenos Aires », à paraître dans *Journal of Law and Economics* (avril 2003).

## Salaires et corruption : le cas de Madagascar

*Mireille Razafindrakoto et François Roubaud*

Les résultats d'une série de sondages d'opinion dans les familles ont montré une forte corrélation négative entre les salaires des fonctionnaires et les niveaux de la petite corruption à Madagascar. Les sondages étaient menés dans le cadre du projet MADIO (Madagascar - Dial - Instat - Orstom), conçu en 1994 pour étudier le passage de l'île d'un régime socialiste à une économie de marché démocratique.

La mise en œuvre de ce projet était assurée par la Direction nationale de la statistique en partenariat avec l'IRD<sup>1</sup>, qui est un organisme de recherche situé à Paris et spécialisé dans le développement international, et DIAL<sup>2</sup>, un centre de recherche sur le développement économique. L'équipe de MADIO a d'abord essayé d'évaluer la corruption par un sondage d'opinion dans les familles en 1995. Ce sondage a été repris en 1998 et, depuis 2000, un « module » sur la corruption est inclus dans l'enquête annuelle sur la main-d'œuvre. Quatre des cinq questions standards de l'enquête concernent des indicateurs objectifs (l'expérience personnelle de la corruption, les types de corruption, les services publics impliqués et le coût monétaire direct). La cinquième question porte sur l'évolution de la corruption constatée au cours de l'année.

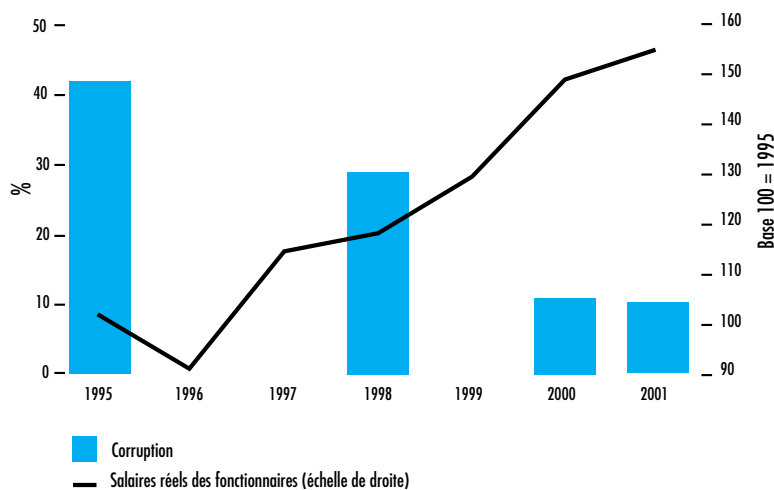
Pour la méthodologie, MADIO a montré que les sondages au niveau des ménages pouvaient constituer un instrument pratique pour observer la corruption sur une petite échelle et aider à la formulation de la politique à mener<sup>3</sup>. Les évaluations objectives de la corruption donnent des indicateurs qui sont comparables dans le temps et sont plus fiables que les indicateurs subjectifs qui sont incertains et dépendent des perceptions personnelles.

D'autre part, puisque le sondage a utilisé des échantillons vastes et représentatifs de la population, on peut désagréger les résultats et les présenter selon différentes catégories sociales<sup>4</sup>. Cette répartition permet de démontrer que l'incidence de la corruption peut ne pas être uniforme dans des groupes sociaux disparates. Les résultats de l'enquête de 2000 montrent que 9 % des ménages dans la tranche la plus pauvre de la population étaient victimes de la corruption, contre 16 % pour la tranche la plus aisée.

La répartition des résultats par catégorie montre aussi que la corruption touche tous les secteurs de la population: en 1998, 29 % de la population urbaine, 20 % des familles en zone rurale, et 36 % des opérateurs industriels en étaient victimes. Plus de 90 % des personnes interrogées, y compris les fonctionnaires, pensaient qu'il y avait une urgente nécessité à combattre la corruption.

Alors que le rôle des salaires des fonctionnaires a été l'objet de controverse dans les débats sur les causes de la corruption, des preuves empiriques fournies par les enquêtes font nettement apparaître *une forte corrélation négative entre le niveau de la corruption et les salaires des employés de l'État.*

### Les niveaux des salaires des fonctionnaires et les niveaux de la corruption à Madagascar 1995-2001



*Note*

Les chiffres concernant la corruption sont un indicateur objectif qui traduit le pourcentage des victimes de la corruption durant l'année précédente. Il n'y avait pas de module corruption dans les sondages de 1996, 1997 ou 1998.

Les résultats des enquêtes montrent une baisse forte et continue de l'incidence de la petite corruption de 42 % en 1995, à 11 % et 10 % en 2000 et 2001, respectivement. En même temps, les salaires ont augmenté de 50 % en termes réels de 1995 à 2001 (voir chiffres). Cette relation (entre les salaires et la corruption) ne peut pas être vérifiée formellement, parce que les séries temporelles (périodes) sont trop courtes et que la corruption peut subir l'influence d'autres facteurs (comme les taux d'inflation et la stabilité politique). Néanmoins, on peut affirmer que les performances de l'administration publique dans la lutte contre la corruption dépendent largement du niveau des salaires des fonctionnaires. Ce résultat contraste avec d'autres obtenus au niveau international sur la base de régressions transversales, qui ne montrent pas de lien significatif entre la perception de la corruption et les salaires des fonctionnaires.

S'il est confirmé sur un échantillon plus vaste, ce nouveau résultat pourrait avoir des implications importantes pour la réforme de l'administration dans les pays moins développés. Il pourrait également permettre d'expliquer l'échec de la première génération de réforme du service public qui était marquée par des réductions substantielles des salaires des fonctionnaires.

Vers la fin 2001, les enquêtes de MADIO avaient été adaptées et lancées dans les capitales de sept pays d'Afrique de l'Ouest (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Sénégal et Togo) par leur direction nationale de la statistique respective avec le soutien d'AFRISTAT<sup>5</sup> et DIAL, en 2002-2003.

L'enquête sera également adaptée aux cinq pays du Pacte des Andes (Bolivie, Colombie, Équateur, Pérou et Venezuela).

Pour de plus amples informations sur le projet MADIO, voir [www.dial.prd.fr](http://www.dial.prd.fr).

*Contact : Mireille Razafindrakoto ([razafindrakoto@dial.prd.fr](mailto:razafindrakoto@dial.prd.fr)) ou François Roubaud ([roubaud@dial.prd.fr](mailto:roubaud@dial.prd.fr))*

- 1 Institut de recherche pour le développement.
- 2 Développement et insertion internationale.
- 3 Seule la petite corruption peut être évaluée par des sondages au niveau des ménages. D'autres instruments (comme les enquêtes dans les entreprises, et les audits des finances publiques) peuvent être utilisés pour dépister la grande corruption.
- 4 En 1995, le sondage avait porté sur 1 000 ménages contre 6 000 en 2000 et 2001.
- 5 Observatoire économique et statistique d'Afrique subsaharienne.

## Genre et corruption

*Stephen Knack et Omar Azfar*

Dans plusieurs villes d'Amérique latine, dont Lima et Mexico, on a remplacé les hommes par des femmes dans la police de la circulation urbaine pour essayer de réduire la pratique fréquente des agents de police qui consiste à arrêter des automobilistes disciplinés et respectueux de la loi dans le seul but de solliciter de l'argent illicite. Il existe des preuves solides qui montrent que les femmes tolèrent moins la demande d'argent illicite et que les politiques qui renforcent le rôle des femmes dans la vie publique réduisent la corruption<sup>1</sup>.

Le tableau, basé sur des données de la World Value Survey (Enquête mondiale sur les valeurs), résume plus de 50 000 réponses provenant de plusieurs douzaines de pays à des questions portant sur l'admission ou le cautionnement de divers types de comportements qui imposent des coûts aux autres, y compris des pots-de-vin. Sur une gamme de questions, un pourcentage de femmes largement supérieur à celui des hommes à répondu à chaque question en disant que l'attitude non coopérative « ne peut jamais se justifier ».

L'ampleur de ces différences n'est pas dramatique, mais elles sont statistiquement significatives même si l'on tient compte des différences d'âge, d'instruction, d'emploi et de beaucoup d'autres variables. Les différences sont, en outre, relativement cohérentes dans tous les pays. Dans 54 sur 61 enquêtes nationales menées entre 1981 et 1990, les femmes étaient plus susceptibles que les hommes de dire que le fait d'accepter de se laisser corrompre ne pouvait « jamais se justifier ».

Les légères différences d'attitudes à l'égard de la corruption n'impliquent pas nécessairement que l'élévation du profil des femmes dans la vie publique aura une influence sur les niveaux de la corruption. Une meilleure façon d'examiner cette question est de procéder au recoupement des données des pays. L'analyse des régressions sur la base de l'indice de la corruption de Kaufmann *et al.* (1999) a montré qu'une plus grande partie de femmes occupant des postes dans des ministères, au Parlement et dans d'autres services gouvernementaux ou dans le monde du travail était associée chacune à des niveaux de corruption très réduits<sup>2</sup>. Ces tests concernaient beaucoup d'autres facteurs liés à la corruption dans d'autres études, tels que le revenu par tête, l'éducation, les libertés politiques, l'héritage colonial et la religion.

De tous les indicateurs de corruption qui existent actuellement, c'est celui de Kaufmann *et al.* qui couvre le plus de pays mais il ne peut s'appliquer qu'à la période d'après 1998. L'indice de la corruption « International Country Risk Guide<sup>3</sup> » a donc également été utilisé pour effectuer des tests plus solides pour étudier les

## Genre et comportements socialement coopératifs

% affirmant que le comportement « n'est pas acceptable »

	Hommes	Femmes
1. Demander l'avantages du gouvernement auxquels on n'a pas droit	63.7	67.9
2. Éviter de payer le billet dans les transports publics	60.3	64.9
3. Tricher dans les impôts et taxes quand on en a l'occasion	54.4	61.5
4. Acheter quelque chose alors qu'on sait qu'il a été volé	72.9	79.5
5. Prendre un véhicule appartenant à autrui	83.1	87.2
6. Garder de l'argent qu'on a trouvé	43.9	51.6
7. Mentir pour son intérêt	45.1	50.9
<b>8. Accepter de l'argent (pour corruption) dans l'exercice de ses fonctions</b>	<b>72.4</b>	<b>77.3</b>
9. Se battre avec des policiers	52.0	57.1
10. Ne pas signaler le dégât que l'on cause accidentellement à un véhicule en stationnement	61.8	67.6
11. Jeter de vieux papiers (déchets) dans un endroit public.	69.1	74.4
12. Conduire en état d'ébriété	74.2	83.4

### Notes

Les données proviennent de 61 sondages nationaux. La taille des échantillons varie entre 52 107 et 83 532. Toutes les différences sont significatives au millionième.

changements intervenus entre 1982 et 1997 au sujet de la corruption et de la participation des femmes dans l'administration publique. Les pays qui avaient connu les plus fortes augmentations dans cette participation féminine avaient aussi enregistré au cours de la période considérée, les reculs les plus importants de la corruption, testant en même temps la croissance des revenus et les changements au niveau des libertés politiques.

Le lien entre le genre et la corruption peut, en partie, traduire un rapport de causalité inverse. La corruption pourrait faire baisser le nombre de femmes dans le gouvernement : si les femmes sont plus hostiles au comportement corrompu, comme l'indiquent les données des enquêtes, elles pourraient être moins disposées à occuper des postes dans le gouvernement dans des pays où la corruption est plus répandue. Même si l'on ne peut exclure certains autres rapports de causalité inverse, cet argument ne peut expliquer pourquoi l'existence d'un pourcentage de femmes plus élevé dans la main-d'œuvre est également associée à un niveau de corruption réduit.

Ces effets peuvent aussi être transitoires, et, avec la modernisation, la convergence dans les rôles sexuels et le processus de socialisation réduiront les écarts entre les genres en ce qui concerne la tolérance des comportements malhonnêtes. Toutefois, les écarts entre genres dans la tolérance de la corruption ne sont pas

automatiquement plus grands dans les pays où les niveaux de revenus et d'éducation sont bas.

Les résultats de cette étude fournissent une justification supplémentaire aux politiques qui visent à accroître le rôle des femmes dans la politique et dans les affaires. Des propositions cherchant à réserver aux femmes un quota de sièges parlementaires ou de postes dans la fonction publique sont généralement préconisées pour améliorer le bien-être des femmes. Cependant, si ces propositions réduisent également la corruption, elles peuvent aussi individuellement améliorer le bien-être des hommes, parce que beaucoup d'études ont établi un lien entre la réduction de la corruption et l'amélioration de la performance économique.

Ces résultats montrent l'impact que la présence d'un plus grand nombre de femmes dans la main-d'œuvre et au parlement peut avoir sur la corruption, et n'impliquent pas nécessairement que la corruption diminuera si des femmes, à titre individuel, se retrouvent à la tête de grandes entreprises, de partis politiques ou de gouvernements. Le processus de sélection pour ces postes de haut niveau est susceptible d'avoir de puissants effets d'homogénéisation, mais entraîne, en moyenne, une faible différence de comportement entre les hommes et les femmes qui accèdent au sommet de la hiérarchie. Les scandales de corruption où sont impliqués des femmes ou des responsables gouvernementaux ces dernières années en Inde, en Turquie, au Pakistan et dans la Commission Européenne justifient cette mise en garde.

Contact : Stephen Knack ([snack@worldbank.org](mailto:snack@worldbank.org)) ou omar Azfar  
[omar@iris.ecom.und-edu](mailto:omar@iris.ecom.und-edu))

- 1 Pour de plus amples informations sur les preuves présentées ici, voir A. Swamy, S. Knack, Y. Lee et O. Azfar, « Gender and corruption », *Journal of Development Economics*, n° 64 (février 2001).
- 2 D. Kaufmann, A. Kraay et P. Zoido-Lobaton, « Aggregating governance indicators », World Bank Policy Research Working Paper, n° 2195, 1999.
- 3 Cet indice reflète non seulement des niveaux de corruption constatés, mais aussi la corruption prévue pour des gouvernements qui sont au pouvoir depuis longtemps. Malgré son imperfection, c'est le seul indicateur de la corruption assurant une bonne couverture de données pendant un certain temps.

## La gestion de la corruption : revue des pratiques actuelles des entreprises

*Karina Litvack et Robert Barrington*

Actuellement, l'environnement des entreprises est en train de changer pour répondre à une législation plus rigoureuse contre la corruption et aux attentes plus exigeantes de tout un ensemble d'acteurs, dont les actionnaires. La société de gestion de fonds ISIS ASSET MANAGEMENT (anciennement Friends Ivory & Sime) a mené en 2001-2002 une étude sur la manière dont les entreprises font face aux risques que leur pose le fait de mener leurs activités dans des environnements corrompus, pour permettre aux actionnaires de jauger la force des moyens internes de détection et de lutte contre la corruption<sup>1</sup>.

ISIS a amené des enquêtes sur 82 entreprises (les sociétés étudiées) de ses portefeuilles pan-européens, avec des questions spécifiques sur les politiques et les procédures opérationnelles. L'étude a soulevé de sérieuses préoccupations sur la manière dont les sociétés gèrent les risques de corruption.

L'enquête a recueilli un taux de 67 % de réponses (« ceux qui ont répondu »), 20 % des sociétés interrogées au cours de l'enquête n'ayant pas voulu répondre au questionnaire, quelquefois sous prétexte qu'il est contraire à leur politique de divulguer des informations de ce type, alors que 13 % n'ont pas répondu du tout. Beaucoup de sociétés ne voulaient pas mettre leur code de conduite à la disposition des enquêteurs parce qu'elles considéraient les informations commercialement sensibles,

Quatre-vingt sept pour cent des sociétés qui ont répondu ont déclaré avoir une politique ou un code de conduite écrit en bonne et due forme pour la lutte contre la corruption et le versement de pots-de-vin. Cependant, elles ne représentent que 59 % du nombre total d'entreprises interrogées, ce qui pose des questions concernant les 33 % qui n'ont pas répondu.

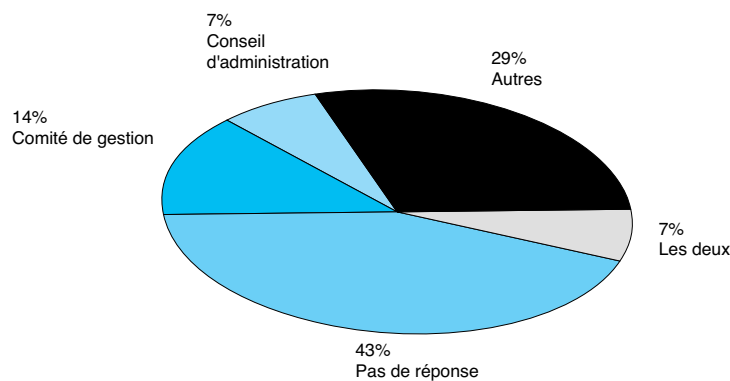
Un examen minutieux des codes de conduite et des mesures pratiques prises pour leur application a révélé d'inquiétantes insuffisances. Les résultats obtenus ont montré que, dans leur majorité, les entreprises comptaient peut-être sur la simple existence d'un code de conduite pour assurer une protection suffisante contre la corruption. En outre, la conscience et la compréhension des codes peuvent s'arrêter au niveau de la direction.

Quand on leur a demandé qui était chargé d'appliquer les codes de conduite, les sociétés qui ont répondu ont déclaré que cette responsabilité incombait à

« d'autres », au-delà du conseil d'administration ou du comité de gestion, et 16 % n'ont pas répondu (voir figure 1a). Un nombre important de sociétés dans la catégorie « autres » ont indiqué que la responsabilité incombait aux « directeurs eux-mêmes », précisant qu'un service n'avait pas de responsabilité particulière dans l'application du code de conduite anti-corruption. Le manque de clarté à ce sujet est particulièrement inquiétant, puisqu'il sape la responsabilité concernant la mise en œuvre de la politique en question, permettant aux directeurs de « refiler la responsabilité » d'un service à l'autre, ce qui ne permet pas aux uns et aux autres de connaître exactement leurs responsabilités personnelles.

Quatre-vingt-cinq pour cent des sociétés qui ont répondu utiliseraient leur système interne d'audit pour appliquer et contrôler les politiques de lutte contre la corruption (voir figure 2a et 2b). En pourcentage de l'échantillon total des sociétés étudiées, cela ne représente que la moitié environ, ce qui suscite encore des questions sur la qualité de la mise en œuvre des mesures anti-corruption dans les sociétés qui n'ont pas répondu au questionnaire. La formation du personnel comme moyen d'ancrer une pratique appropriée dans l'organisation n'a été mentionnée que par 64 % des entreprises qui ont répondu. Seules huit sociétés expérimentaient des techniques de performance et de rémunération qui placent la corruption au centre de leur politique d'évaluation de la gestion.

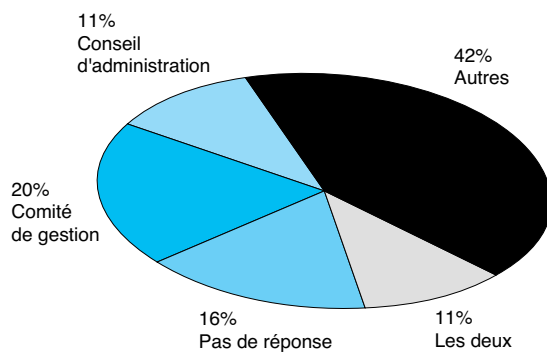
**Figure 1a. La responsabilité de l'application des codes de conduite (échantillon total)**



*Note*

La catégorie « pas de réponse » comprend à la fois les sociétés qui n'avaient pas de code de conduite et celles qui avaient choisi de ne pas répondre à la question même si elles avaient un code de conduite.

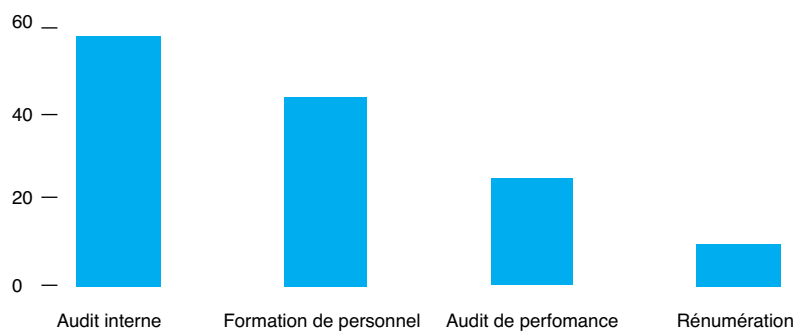
**Figure 1b. La responsabilité de l'application des codes de conduite (répondants uniquement)**



*Note*

La catégorie « pas de réponse » comprend à la fois les sociétés qui n'avaient pas de code de conduite et celles qui avaient choisi de ne pas répondre à la question même si elles avaient un code de conduite.

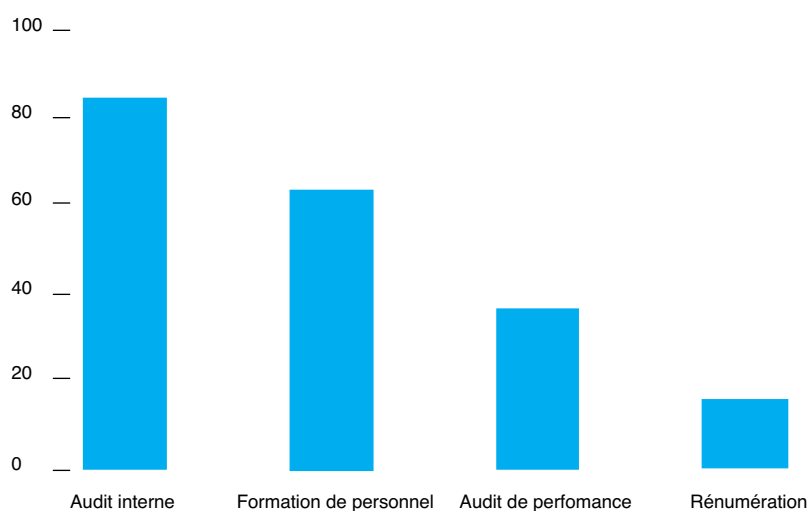
**Figure 2a. La mise en œuvre des mesures anti-corruption (échantillon total)**



*Note*

Pourcentage de l'échantillon total qui a répondu « oui » à la question. « Intégrez-vous des mesures anti-corruption? »

**Figure 2b. La mise en œuvre de mesures anti-corruption, %  
(répondants uniquement)**



*Note*

Pourcentage de l'échantillon qui a répondu « oui » à la question : « Intégrez-vous des mesures anti-corruption ? »

Un peu moins que la moitié des sociétés qui ont répondu ont indiqué qu'elles assurent une politique de protection des personnes qui signalent les coupables, et un examen plus attentif de la situation a révélé divers degrés d'engagement à ce sujet. Alors que certaines entreprises faisaient de gros efforts pour assurer la bonne marche de la politique en leur sein et garantir le caractère confidentiel de toute information donnée sur des pratiques illicites, d'autres entreprises ne semblaient guère faire autre chose que de déclarer que les informateurs étaient protégés.

L'enquête a donné à l'ISIS l'idée qu'il devait, en tant qu'actionnaire, engager à la fois les sociétés qui ont répondu et celles qui ne l'ont pas fait, à apporter leur contribution à la définition et à la promotion d'une bonne pratique. L'ISIS a donc lancé un programme d'engagement où l'accent est surtout mis sur la diffusion d'une bonne pratique en matière de lutte contre la corruption. On peut télécharger à partir d'Internet le texte complet de l'étude :

[www.isiam.com/FIS/PDFs/1/Bribery\\_and\\_corruption-130202.pdf](http://www.isiam.com/FIS/PDFs/1/Bribery_and_corruption-130202.pdf).

*Contact: Robert Barrington (robert.barrington@isiam.com)*

1 L'étude a été menée avec la collaboration du « Prince of Wales International Business Leaders Forum ».

## Gouvernance et croissance à long terme : actualisation des indicateurs et nouveaux résultats

*Daniel Kaufmann et Aart Kraay<sup>1</sup>*

Il existe une forte corrélation positive entre le revenu par tête et la qualité de la gouvernance dans tous les pays. On peut le voir d'après la figure, qui place deux mesures de la gouvernance sur l'axe horizontal (« lutte contre la corruption » dans le panneau supérieur et la protection des droits de la propriété ou « l'état de droit ») contre le vrai produit intérieur brut par tête (GDP) – ajusté pour tenir compte des différences de pouvoir d'achat sur l'axe central vertical.

Les mesures de la gouvernance sont deux des six indicateurs composés de la gouvernance, d'abord élaboré par les chercheurs de la Banque mondiale en 1997-1998 et récemment mis à jour pour couvrir 170 pays pour la période 2000-2001<sup>2</sup>. Ces indicateurs composés sont basés sur plus de 190 mesures de perception de la gouvernance réalisées par 17 organisations à travers le monde. Les six dimensions sont : la lutte contre la corruption, l'État de droit, l'efficacité, la voix et la responsabilité du gouvernement, la qualité de la réglementation et la stabilité politique.

L'une des principales innovations de ces évaluations de la gouvernance est qu'elles sont faites avec des marges d'erreur statistiquement valables pour les estimations des pays pris séparément. Dans la figure, les marges d'erreur pour des pays choisis sont présentées sous la forme de barres horizontales de chaque côté des valeurs estimées des pays. Une importante précision qu'il ne faut pas perdre de vue en utilisant ces évaluations de la gouvernance ou d'autres instruments est que les marges d'erreur sont substantielles. Comme le montre la figure, la gamme statistiquement probable des valeurs pour plusieurs paires de pays (comme le Nigeria et la Russie, ou l'Espagne et les États-Unis) se chevauche, ce qui montre qu'il faudrait veiller à ne pas accorder trop de signification aux différences entre les évaluations de la gouvernance données pour ces paires de pays.

Qu'est-ce qui pourrait expliquer la forte corrélation positive entre le revenu par tête et la qualité de la gouvernance ? Logiquement, il y a trois possibilités complémentaires : (1) une meilleure gouvernance a un effet puissant sur le revenu ; (2) un revenu plus élevé conduit à des améliorations de la gouvernance ; et (3) il y a d'autres facteurs qui rendent les pays plus riches et peuvent également contribuer à l'amélioration de la gouvernance. Des recherches récentes commencent à apporter un certain éclairage sur les deux premières possibilités.

Considérons d'abord l'effet de la gouvernance sur le revenu. Il y a deux siècles, il n'y avait pas beaucoup de différences entre les revenus par tête des pays. Par conséquent, les grands écarts que l'on voit aujourd'hui entre ces revenus reflètent de grands écarts entre les taux de croissance au cours des deux derniers siècles. Selon des recherches récentes, les différences de croissance sur le très long terme sont dues en grande partie à des différences historiques profondes concernant la qualité des institutions<sup>3</sup>.

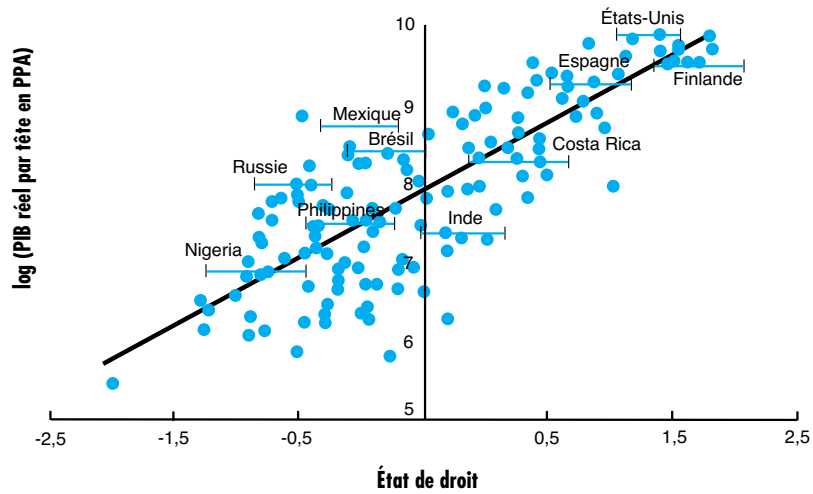
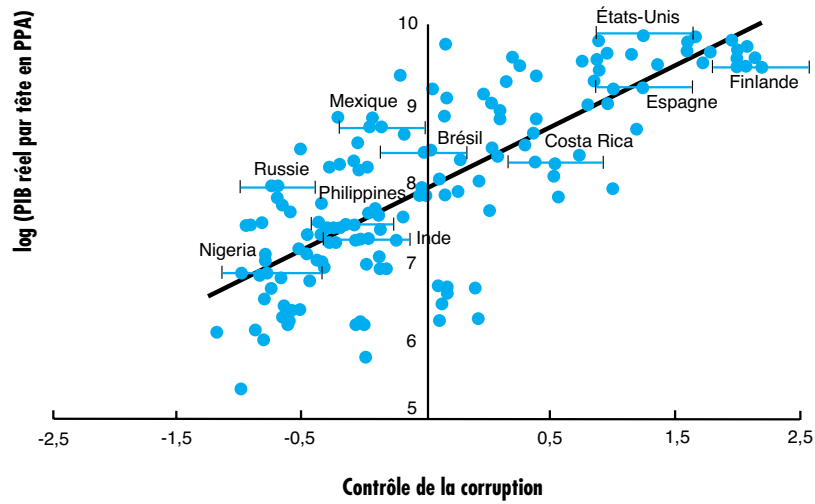
Existe-t-il aussi une relation de cause à effet dans le sens inverse, entre le revenu (par tête) et la qualité de la gouvernance? Pour le sens commun, la réponse est oui, sous prétexte que les pays riches sont mieux à même de supporter les frais qu'impliquent la mise en place d'une administration publique compétente, d'un État de droit satisfaisant et la création d'un environnement où l'on ne tolère pas la corruption. Cependant, jusqu'ici, cette sagesse conventionnelle n'a pas été soumise à un examen empirique. Une étude récente a remis en cause cette perception commune<sup>4</sup>. Une nouvelle méthode a permis d'examiner séparément l'effet causal du revenu par tête sur la gouvernance et il a été prouvé que le revenu par tête a un effet négatif sur la gouvernance<sup>5</sup>. Cependant, cet effet était réduit par rapport à l'important effet positif de la gouvernance sur le revenu par tête si bien que, dans l'ensemble, la corrélation entre gouvernance et revenu par tête est positive, comme le montre la figure.

Cette découverte a deux implications importantes. D'abord, il est peu probable d'obtenir des résultats satisfaisants avec la stratégie qui consiste à s'attendre à ce que des améliorations interviennent automatiquement en matière de gouvernance à mesure que les pays deviennent riches. Ensuite, il est improbable qu'il y ait un « cercle vertueux » où l'amélioration de la gouvernance entraîne un relèvement du revenu par tête d'habitant qui, à son tour, conduit à une amélioration plus importante encore de la gouvernance et ainsi de suite. Associées, ces deux implications soulignent l'importance fondamentale d'interventions positives et soutenues pour améliorer la gouvernance là où elle est faible.

En élaborant des stratégies pour améliorer la gouvernance, il importe de comprendre les raisons positives de l'effet négatif du revenu sur la gouvernance. Une explication possible est le « détournement de l'État » qui se définit comme l'influence illicite de l'élite dans l'élaboration des lois, des politiques et des règlements de l'État<sup>6</sup>. Quand les institutions de l'État sont « détournées » de cette manière, les élites solidement installées profitent de la mauvaise gouvernance et réussissent à résister aux demandes de changement même si les revenus augmentent avec le temps.

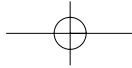
Dans un tel contexte, les efforts déployés pour lutter contre la corruption doivent mettre l'accent, non plus sur les procédures et la compensation dans l'administration publique conformément à une vision étroite, mais plutôt sur un programme plus vaste de responsabilité politique, de transparence, d'indépendance des médias et de mise en place de mécanismes effectifs permettant à l'opinion publique de se faire entendre.

### Comparaison entre la gouvernance et le revenu par tête dans le monde

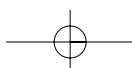
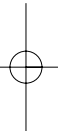
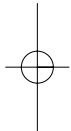


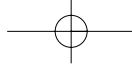
*Note*

Les deux panneaux présentent les évaluations de la lutte contre la corruption et de l'État de droit en 2001-2002 (axes horizontaux) par rapport au PNB réel en 1995 (axe vertical). Les barres horizontales pour les pays choisis indiquent la gamme statistiquement probable de valeurs pour chaque indice pour ces pays. Les valeurs de gouvernance sont basées sur des évaluations subjectives de sources variées, sont soumises à des marges d'erreur importantes et ne reflètent nullement le point de vue officiel de la Banque mondiale, de ses directeurs ou des pays qu'ils représentent.



- 1 Les idées exprimées ici sont celles des auteurs et ne représentent pas le point de vue de la Banque mondiale, de ses directeurs ou des pays qu'ils représentent.
- 2 Les indicateurs mis à jour sont disponibles sur Internet de façon interactive à cette adresse: [www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2001.html](http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2001.html). Pour une description des sources de données et de la méthode, voir, [www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/aggindicators.html](http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/aggindicators.html). [www.worldbank.org/wbi/governance/pubss/govmatter2001.html](http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubss/govmatter2001.html).
- 3 Voir, par exemple, Robert E. Hall et Charles Jones, « Why do some countries produce so much more output per worker than others? », *Quarterly Journal of Economics* 114, n° 1 (1997), et Daron Acemogler, Simon Johnson et James A. Robinson, « The colonial origins of comparative development: an empirical investigation », *American Economic Review* (2001).
- 4 Voir Daniel (Kaufmann et Aart Kraay, *Growth without Governance*, Economica (2002), qu'on peut trouver à l'adresse: [www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/growthgov.pdf](http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/growthgov.pdf).
- 5 Pour identifier les deux sens dans lesquels se fait la causalité entre le revenu par tête d'habitant et la gouvernance, il est nécessaire de trouver des sources exogènes de variations des deux variables qui peuvent servir d'instruments. La littérature actuelle a utilisé des déterminants historiques exogènes de la gouvernance pour identifier l'effet de la gouvernance sur le revenu par tête d'habitant. Toutefois, il est difficile de faire l'inverse puisqu'il n'est pas facile de trouver des déterminants vraiment exogènes et convaincants du revenu par tête à utiliser comme instruments. Cette nouvelle étude a donc privilégié l'utilisation d'informations sur la précision des indicateurs de la gouvernance que reflètent les gammes statistiquement probables évoquées ci-dessus, ainsi que des hypothèses raisonnables sur l'importance d'autres variables qui commandent à la fois le revenu et la croissance, pour dégager les effets du revenu par tête sur la croissance.
- 6 Joel Hellman, Geraint Jones et Daniel Kaufmann, « Seize the State, seize the day: State capture, corruption and influence in transition », *Journal of Comparative Economics* (2002), que l'on peut trouver sur Internet à l'adresse suivante: [www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/seizestate.html](http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/seizestate.html). Voir aussi de nouvelles données de pays d'Amérique latine disponibles sur: [www.worldbankk.org/wbi/governance.tools.html](http://www.worldbankk.org/wbi/governance.tools.html).





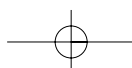
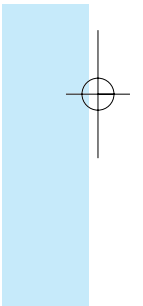
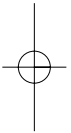
## La « deuxième génération » d'indicateurs de la gouvernance

*Stephen Knack, Mark Kugler et Nick Manning*

Les indicateurs de la qualité de la gouvernance dits de la « première génération », tels que les méthodes d'évaluation des libertés politiques et civiles élaborées par Freedom House, l'indice de perceptions de la corruption de Transparency International, ont fortement contribué à attirer l'attention sur l'importance de la bonne gouvernance pour le développement. Cependant, des indicateurs aussi larges sont d'une utilité limitée pour suggérer des réformes particulières du secteur public; ils impliquent beaucoup d'institutions et de politiques à la fois, ne proposent pas de solutions et ne disent pas qui devraient en assurer la mise en œuvre. Un problème connexe est qu'ils n'ont pas de pays d'« appartenance », beaucoup de gouvernements de pays en développement s'opposent à ce que les bailleurs utilisent des indicateurs élaborés sur la base de perception d'experts ou d'investisseurs qui mettent à l'index les pays comme étant mal gouvernés, mais ne donnent guère d'indication sur ce que les gouvernements peuvent faire pour améliorer leurs performances.

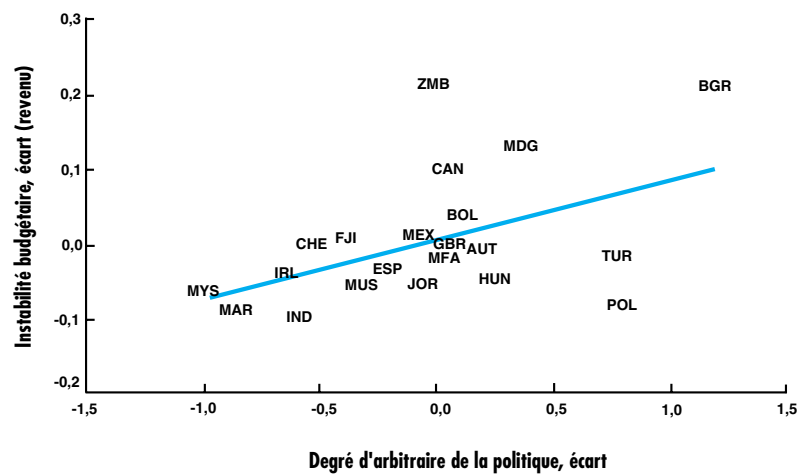
Il y a donc aujourd'hui un grand besoin d'un ensemble d'indicateurs de « deuxième génération » de la gouvernance qui devraient être: (1) plus spécifiques en évaluant la performance ou des dispositifs institutionnels et (2) élaborés avec une meilleure transparence. Les indicateurs devraient également être accessibles à la plupart des pays en développement, avec des procédures institutionnalisées pour la mise à jour régulière des données. Un projet de la Banque mondiale soutenu par le ministère britannique du Développement international, et qui s'inspire du travail de la Commission d'aide au développement de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE), étudie des indicateurs potentiels. Ce projet met l'accent surtout sur l'identification d'indicateurs déjà élaborés à d'autres fins mais qui répondent aux critères déterminés. Le but recherché est de créer un ensemble d'indicateurs susceptibles d'être inclus dans les Objectifs de développement du millénaire de l'ONU<sup>1</sup>.

La seconde génération d'indicateurs de la gouvernance comprend deux grandes catégories: les indicateurs de capacité des gouvernants à exécuter efficacement leurs fonctions (par exemple, le degré d'incertitude budgétaire). Les indicateurs de responsabilité déterminent dans quelle mesure la politique gouvernementale reflète les positions préconisées par les acteurs (le degré de la décentralisation fiscale et le niveau des retards dans la communication des audits au Parlement).



Certains indicateurs (comme les évaluations des droits de l'homme ou du développement participatif) reflètent des aspects de la bonne gouvernance qui sont évalués de façon inhérente. D'autres n'ont d'intérêt que dans la mesure où ils peuvent être reliés directement ou indirectement à des résultats appréciés en terme de développement. L'un de ces critères et non des moindres est la réduction de la corruption. Pour ce dernier point, le projet testera empiriquement les liens entre l'indicateur pertinent de gouvernance et un résultat « intermédiaire » approprié.

Figure 1. L'instabilité budgétaire et politique arbitraire



À titre d'illustration, deux exemples d'indicateurs pouvant appartenir à la « deuxième génération » sont les suivants :

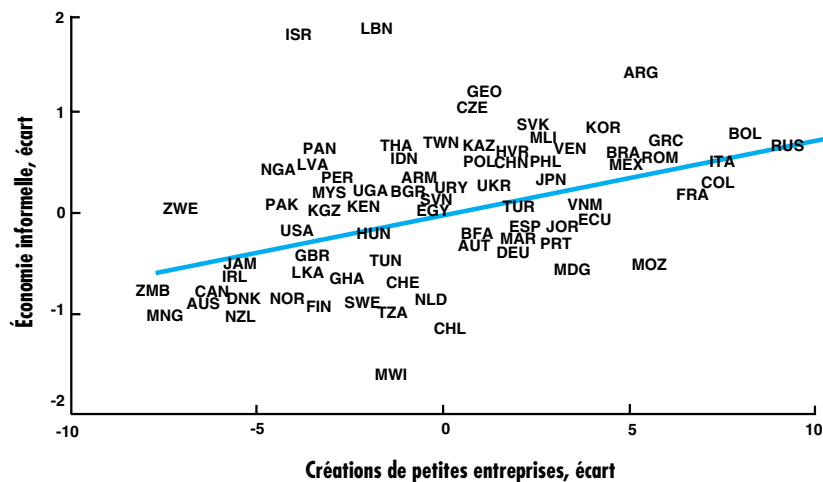
### L'instabilité budgétaire

Un aspect important de la qualité de la politique gouvernementale est sa cohérence et son caractère prévisible. Une politique gouvernementale incertaine et imprévisible réduit les investissements privés et peut conduire les fonctionnaires chargés de la mise en œuvre de la politique à ne pas prendre les déclarations au sérieux. Le budget est l'un des domaines importants où sont réglés les problèmes de la politique gouvernementale : une politique stable devrait se traduire par des répartitions budgétaires stables. Un indicateur de la « deuxième génération » proposé est donc l'instabilité budgétaire.

L'évaluation particulière proposée utilise des données sur les fluctuations dans les dépenses effectuées sur une période de quatre ans au niveau des 14 classifications fonctionnelles du budget qui servent d'exemple de base aux rapports que les

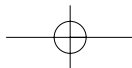
gouvernements envoient au Fonds monétaire international. Si cet indicateur reflète effectivement un environnement de politique incertaine, on s'attendra alors à ce qu'il soit en corrélation avec des mesures alternatives d'une politique imprévisible. Pour ce qui est de cette prévision, la figure 1 montre que l'instabilité budgétaire tend à être grande dans les pays où les entreprises indiquent que la politique gouvernementale est arbitraire et imprévisible, sur la base de données fournies par les enquêtes sur l'environnement des entreprises menées par la Banque mondiale (« World Bank's World Business Environment Survey »). Ce rapport ne se limite pas seulement à neutraliser les différences entre les nations riches et les nations pauvres, puisque le revenu par tête est contenu dans la figure.

Figure 2. Niveaux de la régulation gouvernementale et niveaux de l'activité dans l'économie informelle.



### Obstacles à la création d'entreprises

Le nombre de procédures et de frais encourus pour créer des entreprises varie considérablement d'un pays à l'autre. Une régulation gouvernementale excessive pour les petites entreprises tend à accroître leur part de l'activité économique dans le secteur informel, comme le postule Hernando de Soto dans *Other Path*, et peut permettre aux responsables de la régulation de recevoir de l'argent illicite de la part des promoteurs potentiels.

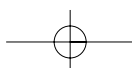


Djankov<sup>2</sup> *et al.* ont recueilli des données sur le nombre de procédures officiellement requises pour le fonctionnement légal d'une entreprise. Des données étaient également recueillies sur les frais et sur le délai minimum nécessaire pour boucler le processus (en supposant qu'il n'y ait pas de retards dus aux agents de l'État), parce que les frais et les délais peuvent varier selon des facteurs comme la taille de l'entreprise et la question de savoir si elle va opérer dans le commerce international. Les informations étaient recueillies pour une hypothétique « entreprise type » pour laquelle ces caractéristiques d'entreprises et d'autres encore étaient soigneusement précisées, facilitant la comparaison entre pays. La figure 2 montre que, même si l'on isole les niveaux du produit intérieur brut, de l'inflation, de l'analphabétisme et du revenu par tête, il y a un important rapport positif entre le nombre de procédures requises pour créer une nouvelle entreprise et le niveau de l'activité économique informelle<sup>3</sup>.

Dans le cadre du processus de la recherche d'un consensus sur un ensemble d'indicateurs de la gouvernance, les indicateurs possibles identifiés par ce projet sont en train d'être mis en place sur un site public à l'adresse de la Commission d'aide au développement de l'OCDE. [www.bellanet.org/indicators/info.cfm](http://www.bellanet.org/indicators/info.cfm)

Contact Knack ([sknack@worldbank.org](mailto:sknack@worldbank.org))

- 1 Les Objectifs de développement du millénaire de l'ONU sont une série d'engagements adoptés par les États membres de l'ONU en septembre 2000 pour promouvoir une vision plus large du développement qui met l'accent non seulement sur le développement économique, mais aussi sur le développement humain et le progrès social.
- 2 Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez - de - Silanes et Andrei Schleifer, « The regulation of entry », à paraître dans le *Quarterly Journal of Economics*.
- 3 L'évaluation du niveau de l'activité économique informelle est tirée de l'indice de la liberté économique de la Heritage Foundation.



## Étude de la gouvernance dans le monde : une nouvelle méthode d'évaluation de la gouvernance

*Julius Court et Goran Hyden*

Le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, a déclaré que « la bonne gouvernance est certainement le seul facteur le plus important pour l'éradication de la pauvreté et la promotion du développement<sup>1</sup> ». Si la gouvernance est importante, il en est de même de la nécessité d'avoir des données plus fiables et valables sur les principaux processus de la gouvernance. L'Université des Nations Unies (UNU) a commencé à examiner ce besoin avec une étude sur la gouvernance dans le monde (WGS). Une phase pilote a été réalisée début 2001 et une plus large série d'évaluations par pays est programmée pour 2003<sup>2</sup>.

Dans la phase-pilote, des évaluations de la gouvernance ont été effectuées dans 16 pays en développement et en transition, qui représentent 5 % de la population mondiale (voir tableau). Dans chaque pays, un coordonnateur national a choisi une équipe d'experts pour réaliser l'évaluation. L'équipe était composée de personnes ayant une grande expérience de la gouvernance, dont des parlementaires, des chercheurs, des juristes et des fonctionnaires ; environ 35 personnes étaient interviewées dans chaque pays.

Le projet a identifié 30 indicateurs basés sur des « principes » de bonne gouvernance largement reconnus : la participation, l'équité, le sens moral, la responsabilité, la transparence et l'efficacité. Les personnes interrogées étaient invitées à évaluer chaque indicateur sur une échelle de 1 à 5 ; 5 étant la meilleure note. En outre, elles devaient formuler des observations qualitatives.

Le tableau montre la valeur moyenne des indicateurs de chaque pays pour les 10 indicateurs qui concernent notamment la responsabilité et la transparence. Il indique aussi le score total pour la gouvernance dans chaque pays. Les notes totales pour la gouvernance ont une très forte corrélation (0,77) avec les notes des pays dans les indicateurs de la gouvernance adoptés par Kaufmann *et al.*, ce qui est un signe de la validité des résultats<sup>3</sup>.

Il a été relevé fréquemment la faiblesse du score concernant la responsabilité des parlementaires. Cet indicateur a obtenu la moyenne la plus faible. Dans leurs observations relatives à la qualité, les experts locaux ont fait remarquer que beaucoup de parlementaires se présentent aux élections pour obtenir des avantages financiers, et les parlementaires ont tendance à être plus responsables devant leur parti politique que devant le public. Les observations qualitatives indiquent que la

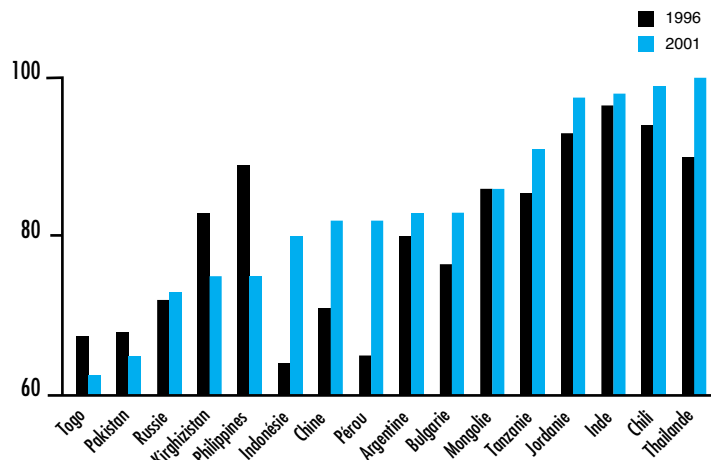
## Indicateurs choisis pour la gouvernance dans les pays en transition, 2001

	Liberté d'expression	Gouvernance ouverte à l'apport du public	Responsabilité parlementaires	Responsabilité des fonctionnaires	Transparence du service public	Respect des droits de propriété	Application des règlements pour tous	Accès à la justice	Transparence du processus judiciaire	Responsabilité des juges	Score total du pays pour la gouvernance
Togo	2	1	1	2	2	3	3	2	2	2	62.5
Pakistan	3	2	1	2	2	3	3	2	2	2	65.0
Russie	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	73.0
Kyrgyzstan	3	3	2	2	2	3	2	2	2	2	75.0
Philippines	4	2	2	2	2	3	1	2	3	3	75.0
Indonésie	4	3	2	2	2	2	2	2	2	2	80.0
Chine	3	2	3	2	2	3	3	3	2	3	82.0
Pérou	3	3	2	3	2	3	3	2	2	2	82.0
Argentine	4	2	2	2	2	3	2	2	2	2	83.0
Bulgarie	3	2	2	2	2	3	2	3	2	2	83.0
Mongolie	3	2	3	2	3	3	3	2	3	3	86.0
Tanzanie	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	91.0
Jordanie	3	3	2	3	3	4	4	4	4	3	97.5
Inde	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3	98.0
Chili	4	3	2	3	3	4	4	3	3	3	99.0
Thaïlande	4	4	3	3	3	3	3	3	4	4	100.0
<b>Moyenne</b>	<b>3.31</b>	<b>2.50</b>	<b>2.19</b>	<b>2.38</b>	<b>2.38</b>	<b>3.00</b>	<b>2.69</b>	<b>2.50</b>	<b>2.56</b>	<b>2.56</b>	<b>83.25</b>

faiblesse de la note attribuée au Togo reflète le mécontentement suscité par la façon dont les élections ont été organisées et par l'inefficacité de l'Assemblée nationale après une longue période de régime autocratique. La note particulièrement faible attribuée au Pakistan est due à son régime militaire, comme le soulignent fortement les observations qualitatives.

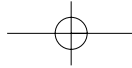
Il a en outre été relevé que l'on considère généralement que les fonctionnaires des services publics manquent de transparence. L'Inde était une exception: les observations qualitatives ont confirmé la réputation de la fonction publique d'être l'épine dorsale du gouvernement en Inde. Les experts locaux ont également bien apprécié les services thaïlandais.

#### Score total pour la gouvernance : comparaison des années 1996 et 2001



Les évaluations et les observations indiquent aussi que les transactions entre le gouvernement et le secteur privé sont marquées par le copinage et la corruption. C'est ce qui était souligné comme constituant le problème n° 1 en Inde. La Russie et l'Indonésie ont également été mal notées sur ce point. Par contre, pour le Chili, les notes et les observations indiquent qu'il n'y a pratiquement pas de corruption dans les transactions entre le gouvernement et le secteur privé.

Les experts locaux ont également critiqué la qualité des systèmes judiciaires, en faisant remarquer que l'accès de la justice est plus facile pour les riches et que les juges sont corruptibles. Les procédures judiciaires ont été jugées lentes; on a estimé que beaucoup d'illettrés et de pauvres craignent les tribunaux. Cependant, on peut relever beaucoup de réformes judiciaires dans les pays pilotes. En Inde, les



experts locaux ont souligné les effets très positifs de la réforme des institutions de justice communautaire comme les « Lok Adalats » (Tribunaux populaires), qui permettent la résolution des conflits qui ne sont pas ou ne peuvent pas être portés devant les tribunaux. Au Chili, les experts locaux pensent que les récentes réformes vont améliorer le fonctionnement de la justice à l'avenir.

Dans l'ensemble, on note d'importantes variations dans les scores totaux en matière de gouvernance (voir dernière colonne du tableau). Les experts thaïlandais et chiliens ont attribué les notes les plus élevées à leur pays dans l'échantillon (100 et 99 sur un maximum de 150), alors que le Togo et le Pakistan ont obtenu les notes les plus faibles (juste au-dessus de 60 par rapport à un score minimum possible de 30).

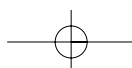
Il était également demandé aux experts locaux de comparer la situation actuelle à celle qui, selon eux, avait prévalu cinq ans auparavant (voir figure). Les évaluations de l'Indonésie et du Pérou ont indiqué des améliorations particulièrement impressionnantes en matière de gouvernance, après la chute des régimes autocratiques. Aux Philippines, la gouvernance avait enregistré le plus grand recul, en partie parce que l'évaluation avait eu lieu au moment où le Sénat examinait la question de savoir s'il fallait mettre en accusation l'ancien président Joseph Estrada.

Il est nécessaire et urgent de disposer de données plus fiables, plus pertinentes et plus actuelles sur les problèmes de gouvernance dans les différents pays pour faciliter l'adoption de politiques appropriées. La réalisation d'une telle information sera d'une très grande pertinence pour la politique locale et internationale. On espère que l'Enquête mondiale sur la gouvernance (EMG/WGS) représente une bonne initiative dans ce sens. Les indicateurs de la participation politique, de la démocratie, des droits de l'homme devraient finalement être intégrés aux Objectifs de développement du millénaire de l'ONU et faire partie de l'indice de développement humain.

Le site du projet sur Internet contient les résultats et les données ainsi qu'un questionnaire: [www.unu.edu/p & g/wgs](http://www.unu.edu/p&g/wgs).

Contact: Julius Court. ODI ([j.court@odi.org.uk](mailto:j.court@odi.org.uk))

- 1 Koffi Annan, *Partnerships for Global Community: Annual report on the Work of the Organisation* (UN, 1998).
- 2 L'Étude sur la gouvernance dans le monde était dirigée par Julius Court (Overseas Development Institute) et Goran Hyden (université de Floride); Ken Mease (université de Floride) en était le Conseiller principal. Le projet était réalisé en partenariat avec des institutions locales des pays à évaluer, avec le généreux soutien de l'ONU et du PNUD.
- 3 Daniel Kaufmann, Aart Kraay et Pablo Zoido-Labatón, « Governance matters II: updated indicators for 2000-2001 », World Bank Policy Research Working Paper n° 2772, 2002.



# Étude internationale sur les crimes contre les sociétés dans le monde

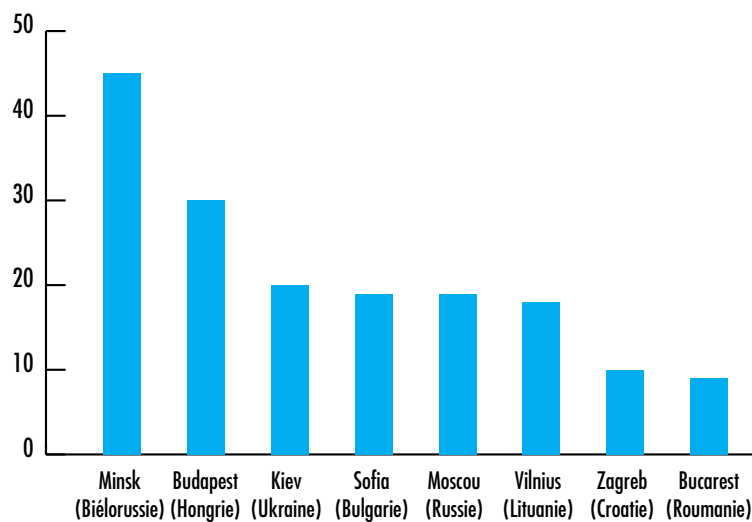
*John Van Kesteren*<sup>1</sup>

L'Étude internationale sur les crimes contre les sociétés dans le monde (ICBS), a consisté à interroger les directeurs de société sur leur expérience des crimes et les réactions de leurs entreprises à ces crimes. L'un des principaux thèmes de cette étude est la corruption.

En 2000 l'ICBS a été réalisée dans huit capitales d'Europe centrale et orientale. Les directeurs de 4000 sociétés ont été interviewées à raison de 300 par ville, et de manière à assurer un échantillon représentatif de sociétés de tailles différentes et opérant dans des secteurs différents.

Plus de 30 % des sociétés interrogées ont estimé que la corruption était un obstacle majeur aux activités des entreprises dans leur pays respectif. En particulier, cette opinion était largement répandue en Roumanie, en Croatie et en Bulgarie où environ deux tiers des directeurs de société étaient de cet avis. Par contre, une minorité de directeurs en Hongrie et en Lituanie ont déclaré que la corruption constituait un obstacle majeur aux activités des entreprises.

**Pourcentage d'entreprises auxquelles un pot-de-vin a été demandé en 1999**



Les sociétés ont aussi été invitées à parler de leur expérience réelle de la corruption. Le tableau montre le pourcentage de sociétés qui, dans chaque ville, étaient invitées à donner des pots-de-vin l'année qui a précédé l'enquête. Les taux les plus élevés sont de 46 % à Minsk (Belarus), et 29 % à Budapest (Hongrie), et les plus bas de 10 % et 11 % à Zagreb (Croatie) et Bucarest (Roumanie) respectivement.

Parmi ceux ayant reconnu que l'on avait demandé de l'argent illicite à leur société, 40 % ont indiqué que le cas était arrivé cinq fois au cours de l'année.

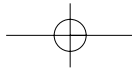
### Raisons invoquées pour ne pas dénoncer un acte de corruption à la police/gendarmerie

	% de dirigeants donnant une explication
La police n'aurait rien fait / n'aurait manifesté aucun intérêt	28
Il ne convenait pas de faire intervenir la police / c'était une affaire interne	28
Manque de preuves / témoins	24
Ne méritait pas d'être dénoncé / n'était pas assez grave	22
La police n'aurait pu rien faire / Peu de chance de réussir	21
Ce n'est pas la politique de la société	18
Manque de temps / trop d'ennuis	10
Crainte de représailles	10
Peur d'une publicité négative	10
Pas de soucis parce qu'il n'y avait pas lieu de demander une assurance	1

Ces résultats révèlent une corrélation négative mais non significative ( $r = -0,46$ ,  $n = 8$ , n. s.) entre l'expérience réelle de la corruption comme obstacle aux activités des sociétés. Plus l'expérience de la corruption est fréquente, moins il est probable qu'on la considère comme un obstacle. Une explication possible est que là où la corruption est répandue, on la considère comme la « Corruption » qui fait marcher les affaires, et non comme un obstacle. La corrélation doit cependant être évaluée avec beaucoup de prudence. Puisqu'il ne s'agit que de huit villes seulement, il y a de bonnes chances que la relation inverse soit une coïncidence. Il faut donc poursuivre la recherche.

Dans le cas où des expériences réelles de corruption étaient rapportées, il a été demandé aux sociétés d'indiquer qui avait demandé de l'argent illicite. Les percepteurs et employés des impôts sont les plus fréquemment cités par les directeurs de société (28 % des directeurs), suivis des policiers (27 %), des inspecteurs (25 %) et des douaniers (24 %). Toutefois, les cas de corruption « entre particuliers » étaient signalés presque par la moitié des directeurs d'entreprise.

À la question de savoir quels domaines d'activité étaient les plus susceptibles d'être touchés par la corruption, plus de la moitié des directeurs de société ont cité

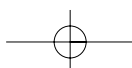
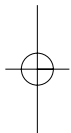


la douane, les certificats d'aptitude des véhicules, les autorisations municipales, les licences et l'approvisionnement ou les services sollicités auprès de l'administration.

Sur les 855 sociétés qui ont déclaré avoir eu une expérience effective de la corruption au cours de l'année précédente, 13 seulement ont dit avoir déclaré le fait à la police, soit moins de 2 % du total. Certaines raisons de cet état de fait sont indiquées sur le tableau. Les sociétés pouvaient donner plus d'une réponse. Les explications les plus fréquentes étaient que la police n'aurait rien fait ou n'aurait manifesté aucun intérêt, qu'il s'agissait d'une affaire interne, ou que la police n'était pas l'organisme auquel il fallait s'adresser. Parmi les autres raisons fréquemment citées, il y a la méfiance générale qu'inspirait la police, l'insuffisance de preuves, l'idée que l'incident n'était pas assez grave ou que la société n'avait pas pour politique de rapporter ce genre de fait.

*Contact : [icvs@unicri.it](mailto:icvs@unicri.it).*

- 1 Les principaux chercheurs étaient Anna Alvazzi del Frata et John Van Kestern (United Nations International Crime and Justice Research Institute, Turin), plus les coordonnateurs nationaux dans chacun des pays participants. Les données étaient recueillies par Gallup Organisation et ses filiales.



## Les règles électorales et la corruption

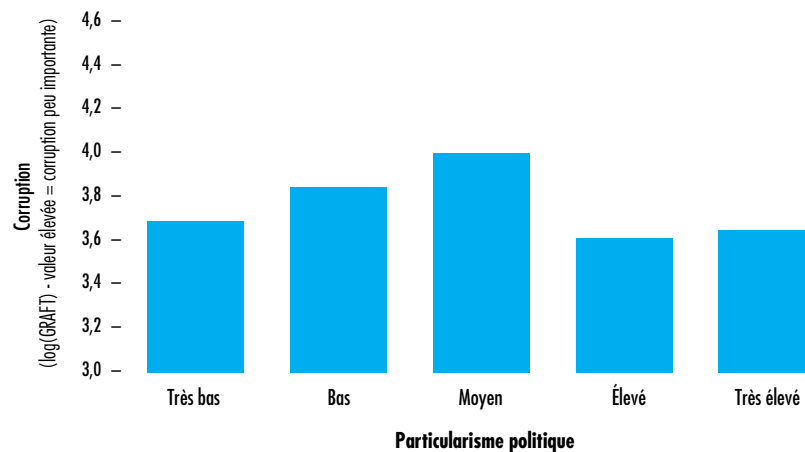
Ugo Panizza

Existe-t-il un rapport entre la corruption et la réglementation des élections et, si oui, quels genres de règles électorales sont associés à un bas niveau de corruption ? Une étude menée par l'Inter-American Development Bank (IDB/Banque inter-américaine de développement) montre qu'un tel lien existe effectivement et que les systèmes électoraux limitant l'incitation des politiciens à satisfaire des intérêts locaux tendent à faire baisser le niveau de la corruption<sup>1</sup>.

L'aspect de la réglementation électorale examiné dans cette étude est son degré de « particularisme politique », défini comme une évaluation des motivations qui conduisent les politiciens à se constituer une base de soutien personnel dans des circonscriptions géographiques données plutôt que d'adhérer aux plates-formes des partis<sup>2</sup>. Un score élevé sur l'indice du particularisme politique indique que le système électoral est « centré sur les candidats », alors qu'un faible score est associé aux systèmes « centrés sur les partis ».

L'indice comporte trois composantes. L'une montre dans quelle mesure les partis peuvent contrôler l'apparition du nom du candidat sur un bulletin de vote. La seconde indique dans quelle mesure un candidat peut bénéficier des votes d'autres candidats de son parti, réduisant ainsi la nécessité pour les candidats de se faire une réputation personnelle.

Figure 1. Particularisme politique et corruption

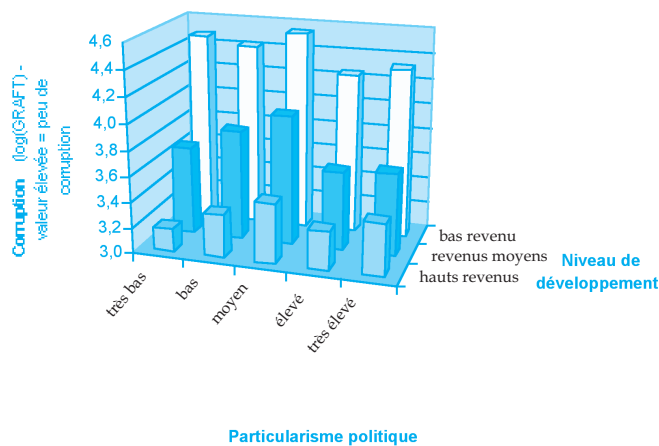


La troisième composante évalue les limites du nombre de candidats indépendants que les électeurs peuvent soutenir : là où les électeurs ne peuvent choisir qu'entre les partis et non entre les individus, les parlementaires ont moins de motivation pour s'occuper des intérêts de leur propre circonscription.

L'indice de particularisme politique est ensuite confronté aux données sur la corruption fournies par Kaufmann, Kraay et Zoido-Labatón, c'est-à-dire leur variable « corruption<sup>3</sup> ». La variable « corruption » n'est pas un indice parfait de la corruption, parce qu'elle comprend par exemple aussi une composante (The Political Risk Services Survey/Étude des services de risques politiques) qui évalue l'instabilité politique qui, à son tour, peut subir les effets de la réglementation électorale. Mais c'est un indicateur qui a été largement utilisé dans la littérature sur la corruption et qui est fortement corrélé aux autres mesures contre la corruption. Par ailleurs, les résultats de la recherche ont été jugés solides grâce à l'emploi de plusieurs autres indicateurs de l'efficacité et du rôle régulateur du gouvernement qui sont également liés à la corruption.

L'analyse statistique a révélé une relation très forte et non linéaire entre le particularisme politique et la corruption (voir figure 1). La figure montre que les niveaux bas et moyens de particularisme politique tendent à être associés à un bas niveau de corruption. En même temps, les niveaux extrêmes de particularisme politique (soit très bas, soit très élevés) sont associés à des niveaux élevés de corruption.

**Figure 2. Particularisme politique, développement et corruption**



Pourquoi en est-il ainsi? Le résultat de la recherche peut vraisemblablement traduire une tension entre les avantages d'un faible niveau de particularisme politique et ceux d'un niveau élevé de particularisme. Quand le particularisme atteint un niveau élevé, il peut y avoir des politiques excessives de « baril de porc sale » comme les dépenses que les députés peuvent consacrer, avec un peu de complaisance, à leurs circonscriptions. Par ailleurs, un niveau élevé de particularisme a un avantage certain en termes de représentation et pour inciter les députés à recueillir des informations sur les préférences de leurs circonscriptions. Les systèmes où le particularisme se pratique peuvent également créer des mécanismes de compétition entre les députés au sujet des instruments d'évaluation et améliorer l'efficacité du processus politique.

La figure 2 montre que ce rapport est particulièrement fort pour les pays à revenu moyen. Quels que soient leurs systèmes électoraux, les pays pauvres tendent à avoir des taux de corruption élevés, et les pays riches des niveaux de corruption bas. C'est seulement dans les pays à revenu moyen que les règles électorales jouent un rôle important dans la création d'institutions satisfaisantes et dans la lutte contre la corruption.

Puisque les pays à faible revenu tendent à être caractérisés par des niveaux de démocratie relativement bas, il n'est pas surprenant que les réglementations électorales précises n'y semblent pas importantes. Ce qui est plus troublant, c'est que les réglementations électorales ne semblent pas importantes dans les pays à haut revenu.

Ceci peut être dû au fait que les pays qui ont une longue tradition démocratique ont trouvé, pour concilier différents intérêts politiques, des moyens qui dépassent les simples règles électorales faisant l'objet de la présente étude.

Les données sur le particularisme politique sont disponibles sur Internet à l'adresse suivante : [www.ugo.panizza.org/particular.zip](http://www.ugo.panizza.org/particular.zip).

Contact : Ugo Panizza, Research Department IDB  
([ugop@iadbo.org](mailto:ugop@iadbo.org))

- 1 Pour l'étude complète, voir Ugo Panizza, « Electoral rules, political systems, and institutional quality », *Economics and Politics*, n° 13/3 (2001). L'ensemble des données est décrit dans Jessica Seddon, Alejandro Gaviria, Ugo Panizza et Ernesto Stein, « Political particularism around the world », Inter-American Development Bank, Research Department, Working Paper 463, 2002.
- 2 John Cary et Matthew Shugart, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992)
- 3 Voir Daniel Kaufmann, Aart Kraay et Pablo Zoido-Lobaton, « Aggregating governance indicators », World Bank Policy Working Paper, n° 2195, 1999.

## La gestion des conflits d'intérêts dans les pays de l'OCDE

*János Bertók*

Une priorité de plus en plus importante dans la prévention de la corruption dans l'administration est de faire en sorte que la prise de décisions publiques ne soit pas affectée par les intérêts privés des agents de l'État. Pour voir dans quelle mesure cet objectif est atteint, en 2001 le Public Management Service (PUMA) de l'OCDE a étudié les mécanismes utilisés par les administrations centrales pour prévenir et résoudre les conflits d'intérêts dans les services publics.

L'objectif de cette étude était de sélectionner des pratiques prometteuses et de définir des principes directeurs pour la gestion des conflits d'intérêts. Les administrations centrales de l'ensemble des 30 pays membres de l'OCDE ont répondu à un questionnaire à ce sujet.

Les gouvernements ont souligné l'accent qui est mis de plus en plus sur les mesures préventives.

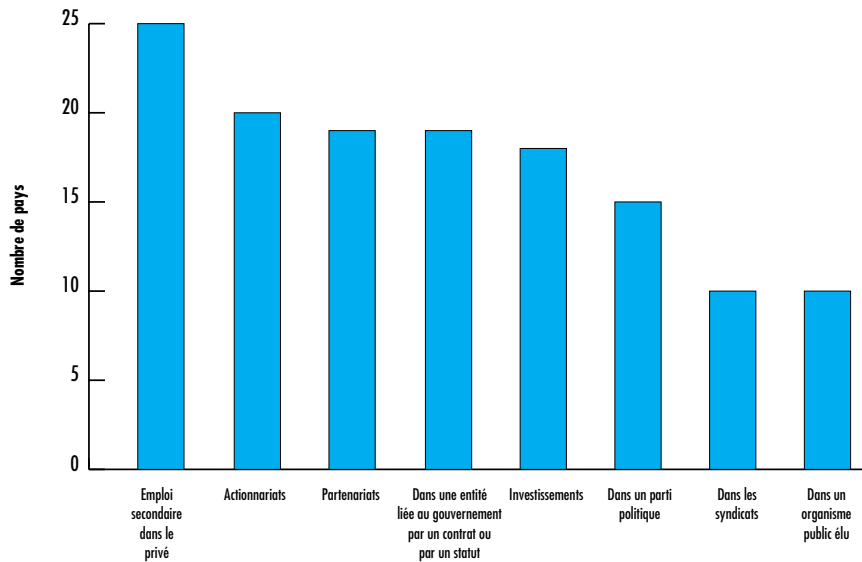
Les pays de l'OCDE s'impliquent de plus en plus activement en donnant des conseils et en demandant de faire connaître les intérêts par écrit pour permettre d'identifier les situations qui peuvent créer des conflits d'intérêts. Huit pays membres de l'OCDE obligent tous leurs fonctionnaires à déclarer régulièrement leurs intérêts financiers.

Si les gouvernements ont affirmé qu'il n'était pas possible de désigner un seul instrument comme étant le plus efficace pour éviter les conflits d'intérêts, ils ont malgré tout identifié une combinaison de mécanismes, notamment ceux qui sensibilisent et assurent la transparence, comme étant efficace dans plusieurs pays.

Dans les pays qui se fient aux individus pour qu'ils révèlent eux-mêmes leurs intérêts privés, les gouvernements ont indiqué les principaux mécanismes suivants : l'actualisation, tous les ans, des déclarations d'intérêts privés (Australie, Pologne, Portugal, Espagne et États-Unis), la formation et la consultation (Australie, Hongrie, Norvège et Corée du Sud).

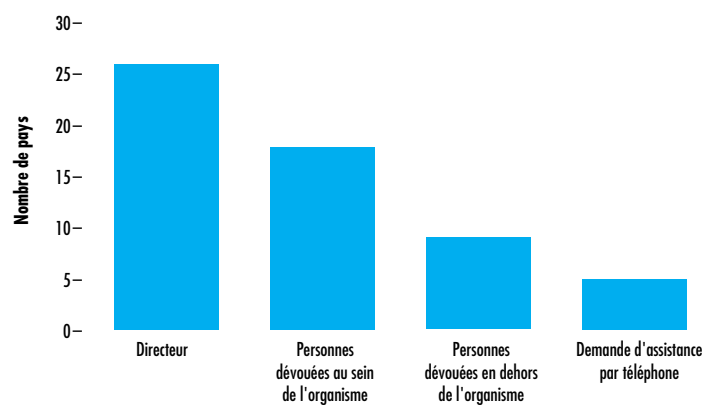
Dans les pays qui comptent moins sur les révélations individuelles (par exemple l'Autriche et l'Allemagne), le maintien d'une réglementation juridique pertinente était considéré comme la solution.

Figure 1. Sources de conflits d'intérêts



La figure 1 montre les sources de conflits d'intérêts considérées comme les plus problématiques. Les emplois secondaires dans le secteur privé ont été considérés comme de possibles sources de conflits d'intérêts par la majorité des gouvernements (26 sur 30). Beaucoup de gouvernements ont également cité comme sources de conflits d'intérêts les partenariats, l'actionnariat, les investissements et l'implication dans des organismes liés au gouvernement par un contrat ou par leur statut.

Figure 2. Qui le fonctionnaire peut-il contacter en cas doute ?



Comme l'indique la figure 2, dans la plupart des pays de l'OCDE, les fonctionnaires peuvent s'adresser à leurs directeurs ou à leurs supérieurs hiérarchiques directs quand ils ont des doutes sur la manière de résoudre des conflits d'intérêts. Dans certains pays, il leur est également possible de s'adresser à des personnes dévouées, aux juristes de l'organisme, ou à des organismes extérieurs (comme la « Public Offices Commission » en Irlande, la « States Services Commissions » en Nouvelle-Zélande et l'« Office of Government Ethics » aux États-Unis).

La direction joue un rôle clé en s'assurant que le personnel applique les règles de prévention de conflit d'intérêt. De plus, certaines institutions gouvernementales (telles que le Conseil national de l'éthique du service public au Japon ou le Département du service civil en Italie), ainsi que des institutions extérieures (telles que le Comité parlementaire sur les intérêts des membres privilégiés en Irlande, le Ministère de la justice ainsi que la Court constitutionnelle au Portugal) s'intéressent à la mise en application de ces politiques. De telles institutions se chargent aussi de la surveillance des hauts fonctionnaires et des parlementaires.

Les résultats de cette étude ont été utilisés pour formuler les Directives de l'OCDE sur le conflit d'intérêt, qui sont destinées à aider les gouvernements à évaluer les pratiques existantes et à les revoir de façon à les aligner sur les pratiques exemplaires. Les Directives et le rapport complet (disponible fin 2002) peuvent être consultés à la page PUMA du site de l'OCDE, à l'adresse [www.oecd.org/puma/ethics](http://www.oecd.org/puma/ethics).

*Contact : János Bertók, administrateur principal,  
Conseil de la gouvernance publique et du développement territorial, OCDE  
([janos.bertok@oecd.org](mailto:janos.bertok@oecd.org))*