

Globethics Repository



[Global Corruption Report 2006] La recherche sur la corruption

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository.
More information on Globethics see <https://www.globethics.net>. Data and content policy of Globethics Repository see <https://repository.globethics.net/pages/policy>.

Item Type	Book chapter
Authors	pluto press;Transparency International
Publisher	Transparecny International
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-07-16 16:39:44
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/177705

Troisième partie

La recherche sur la corruption

9 Introduction

*Robin Hodess*¹

L'édition de cette année du *Rapport mondial sur la corruption* présente de nouveau une sélection d'études essentielles sur la transparence et la corruption qui couvrent un vaste éventail de thèmes, des rapports entre la corruption et les phénomènes socio-économiques aux liens existant entre la mise en œuvre des politiques et l'évolution de la situation. Vu le nombre croissant d'études, et l'étendue des méthodes utilisées, il n'y a guère de doutes que l'analyse empirique de la corruption a désormais pris ses marques dans un certain nombre de disciplines de recherche. La difficulté, pour les décideurs, consiste à accéder à ces informations puis à les interpréter et à intégrer leurs résultats dans leurs programmes de lutte contre la corruption. Le tour d'horizon des recherches proposé ici se conçoit comme un guide synthétique des conclusions de recherche et de la façon dont elles s'intègrent dans notre compréhension plus large du problème de la corruption.

Les tendances observées

Bien que la corruption ne figure en bonne place dans les priorités internationales que depuis une date relativement récente, la compréhension des avancées et des revers enregistrés en termes de niveaux de corruption a fait l'objet d'un intérêt croissant depuis que la lutte contre la corruption a été sérieusement engagée il y a une dizaine d'années.

Les deux premiers comptes-rendus de recherche présentés dans cet ouvrage fournissent une première série de réponses à la question suivante : la corruption s'améliore-t-elle ou s'aggrave-t-elle et, le cas échéant, dans quelles régions du monde ? L'analyse de tendances de Johann Graf Lambsdorff sur l'Indice de perceptions de la corruption (IPC) de TI – réalisé pour la 11^e année consécutive – constitue la première initiative rigoureuse visant à déterminer l'évolution des perceptions de la corruption en s'appuyant sur les perceptions de changement « réelles » et non sur des corrections méthodologiques apportées à l'IPC lui-même. Cette analyse montre que des tendances robustes se dessinent dans près de 30 pays, dont la moitié environ ont connu une nette amélioration alors que les autres ont connu une détérioration au fil du temps.

Ces résultats coïncident partiellement avec les travaux de l'Institut de la Banque Mondiale, qui a publié, dans le courant de l'année, les derniers résultats de l'analyse « Governance Matters » (De la gouvernance). Celle-ci présente les conclusions

basées sur les indicateurs de gouvernance, dont la « maîtrise de la corruption », relevés dans 209 pays pour la période 1996-2004. S'il n'y a guère de signes d'une amélioration de la gouvernance à l'échelle mondiale, nous disposons de preuves qu'elle s'est considérablement améliorée (ou détériorée) dans certains pays. Plus important encore, les six indicateurs de gouvernance évalués par la Banque Mondiale indiquent que la bonne gouvernance entraîne des « dividendes » en termes de développement : améliorer la gouvernance induit une hausse des revenus. À la lumière des récents débats sur le renforcement de l'aide des bailleurs de fonds, en particulier dans le but de réaliser les Objectifs du Millénaire pour le développement, il s'agit d'une observation capitale pour tous ceux qui soutiennent qu'une amélioration des performances économiques est possible sans améliorer la gouvernance.

Des tendances se dessinent aussi à l'échelle sous-nationale. Sur base des données relatives aux condamnations pour corruption prononcées par un seul organisme fédéral américain, Edward Glaeser et Raven Saks montrent que certaines caractéristiques observables au niveau des États fédérés (tels qu'un revenu plus faible et surtout les niveaux d'éducation) laissent prévoir les niveaux de corruption. En poussant leur analyse un peu plus loin, ils montrent que la corruption a entravé la croissance économique des États les plus touchés, sur ces 20 dernières années au moins.

L'importance de la transparence

Dans cet ouvrage, les avantages de la transparence sont démontrés en termes empiriques. Les recherches menées par Saadia Zahidi, du Forum Économique Mondial, permettent de mieux comprendre l'impact significatif d'un manque de transparence sur la probabilité et la gravité des crises bancaires, au côté de phénomènes connexes tels que le favoritisme et le manque d'indépendance judiciaire. Ces conclusions parlent non seulement en faveur d'une plus grande transparence du secteur financier, mais aussi d'un renforcement de la réglementation et de l'adhésion à des principes visant à garantir un contrôle adéquat du système bancaire.

D'autres recherches sur la transparence insistent sur son importance dans les processus budgétaires, d'une part, et les paiements aux gouvernements qui caractérisent les secteurs pétrolier et gazier, d'autre part. L'International Budget Project, basé à Washington DC, a réalisé une enquête pour évaluer l'accès public aux informations budgétaires dans une série de pays en développement et en transition. Le principal résultat montre que, si les budgets de l'exécutif sont généralement accessibles au public dans la plupart des pays, les contrôles et les évaluations sont rares et quasiment rien n'est fait pour faciliter la compréhension du budget par la population. Ces résultats relativement mauvais en matière de transparence budgétaire empêchent la population de comprendre les priorités politiques et réduit la responsabilité générale des gouvernements.

S'appuyant sur le succès de la campagne « Publish what you pay » – Publiez ce que vous payez – une campagne internationale pour plus de transparence dans le versement, l'enregistrement et la gestion des recettes pétrolières, gazières et minières dans les pays en développement, Save the Children Fund UK a entrepris d'évaluer

la transparence de ces recettes. L'analyse a porté sur les pratiques des grandes compagnies pétrolières et gazières internationales dans leurs pays d'origine et au sein des compagnies elles-mêmes. Dans la plupart des cas, ni les pays impliqués, ni les compagnies elles-mêmes ne respectent leurs engagements en matière de divulgation des recettes versées aux gouvernements. Le Canada, où les valeurs mobilières sont strictement réglementées, obtient les meilleurs résultats en termes de divulgation des informations et abrite certaines des entreprises les plus transparentes. Comme dans le secteur bancaire, le message clé est que la réglementation doit être envisagée comme un choix stratégique si l'on veut encourager efficacement la transparence.

L'étude de TI Mexique sur la réputation des entreprises établit également des liens manifestes avec la transparence. Par ses recherches, TI Mexique a voulu motiver les entreprises à améliorer leurs résultats en publiant les noms des entreprises les plus performantes dans un classement basé sur le point de vue d'experts sur huit aspects de la bonne gouvernance.

Politiques de lutte contre la corruption, quelle efficacité ?

Une autre question essentielle d'actualité au sein de la communauté des décideurs porte sur la nature de l'impact, sur les niveaux de corruption, de différentes mesures stratégiques « standard » de lutte contre la corruption. Ranjana Mukherjee et Omer Gokcekus ont évalué dans quelle mesure les déclarations de patrimoine des fonctionnaires influencent les niveaux de corruption dans divers pays du monde. Ils ont constaté que, plus les pays disposent de lois en ce sens depuis longtemps – surtout quand il existe un véritable risque d'être poursuivi en cas de non respect de la loi – et plus ces informations sont facilement accessibles, plus le lien entre les déclarations de patrimoine et une réduction de la corruption est important.

Dans la province d'Inhambane au Mozambique, où l'administration fiscale soupçonne des fraudes fiscales massives de la part des entreprises et a mis en place un système d'amendes sévères pour des transgressions mineures, Ralf Landwehr s'est intéressé aux implications d'un tel climat de méfiance. Il constate que les choix des investisseurs locaux et étrangers sont influencés par différents facteurs.

D'autres études évaluent la solidité des institutions publiques sur la base de leur détermination, de leurs capacités et des résultats obtenus dans la lutte contre la corruption. TI République Tchèque a élaboré l'Indice V4 pour évaluer la qualité de l'administration publique par rapport à sa capacité à endiguer la corruption dans les quatre capitales du groupe de Visegrád (Bratislava, Budapest, Prague et Varsovie), Budapest se classant nettement en tête.

Au Brésil, une étude sur la gestion des transferts des fonds publics fédéraux destinés aux écoles élémentaires vers les services municipaux met en lumière d'importantes pertes. TI Brésil a analysé les irrégularités dévoilées par les vérificateurs fédéraux et en a conclu que les administrations locales ne disposaient pas des capacités nécessaires pour gérer ces fonds honnêtement et efficacement, exigeant un contrôle plus strict au niveau national.

Corruption et santé – établir le lien empirique

Un grand nombre des hypothèses et recommandations relatives au secteur de la santé présentées en première partie de cette édition du *Rapport mondial sur la corruption* reposent sur des résultats de recherche montrant combien la corruption qui affecte ce secteur coûte aux systèmes de soins et aux patients.

TI Bangladesh a utilisé une large palette d'outils de recherche, entre autres des enquêtes de ménages, pour fournir des éléments d'appréciation de la corruption dans le secteur de la santé. Au Bangladesh, d'après le dernier sondage de notre section nationale, ce secteur est considéré comme le quatrième le plus corrompu. Parmi les Bangladais ayant eu besoin de soins à l'hôpital, 1 sur 4 a dû verser un pots-de-vin pour obtenir ces services ; pour les répondants ayant eu besoin de médicaments, cette proportion s'élevait à 9 sur 10, malgré la gratuité supposée de la mise à disposition.

La section nationale colombienne de TI a également une vaste expérience de la recherche sur laquelle s'appuyer et est à l'avant-garde en matière de développement d'outils d'évaluation des institutions du secteur public. Les résultats de son Indice d'intégrité des institutions publiques reflètent les observations générales relatives au secteur de la santé. Près des deux tiers des institutions liées à la santé reprises dans l'Indice d'intégrité affichent des risques de corruption élevés.

En Bulgarie, Patrick Meagher a dirigé un projet de recherche visant à évaluer le processus de sélection des médicaments destinés au système de santé et l'approvisionnement en produits pharmaceutiques dans les hôpitaux du pays. En notant les performances dans ces deux domaines, il montre qu'une approche mettant l'accent sur l'intégrité des institutions peut être utile pour identifier les failles du système, mais souligne que les recommandations stratégiques doivent être faites dans le cadre d'une analyse plus large, qui tienne compte du niveau de capacités et de ressources disponibles pour permettre une évolution.

La corruption dans le monde : diversité des points de vue et des expériences des citoyens ordinaires

Plusieurs chercheurs, notamment au sein des sections nationales de TI, ont évalué dans quelle mesure les simples citoyens payaient des pots-de-vin, en particulier aux employés des services publics, que ce soit pour éviter des problèmes ou pour obtenir un service qui leur est normalement dû gratuitement. Si le travail d'enquête sur les « expériences de la corruption » n'est pas nouveau, certains outils d'enquête commencent à permettre de dégager des tendances dans le temps et viennent compléter l'analyse des tendances universelles fournies par les enquêtes internationales évoquées plus haut.

L'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) a récemment mené une dizaine d'enquêtes en Amérique Latine sur les perceptions de la corruption et les comportements face à la corruption, pour ce dernier point en termes de victimisation par la corruption. Les Boliviens sont largement ressortis

comme les plus grandes victimes de la corruption. Cette étude a également localisé les demandes de pots-de-vin dans les institutions publiques, laissant apparaître d'énormes différences entre les pays sondés. Les résultats laissent entrevoir un rapport entre l'expérience de la corruption et un déclin de l'adhésion à la démocratie, un constat lourd de conséquences pour les politiques de renforcement de la démocratie dans la région.

Dans les territoires palestiniens, TI Palestine a commandé une enquête d'opinion sur les différentes formes, les niveaux et la localisation de la corruption. Cette enquête révèle que les Palestiniens associent la corruption essentiellement au *wasta*, une forme de népotisme. Il s'est avéré que la corruption sévissait dans les organismes liés à l'emploi, tels que les bureaux de placement, et au sein de la police. Des différences significatives sont apparues entre la Cisjordanie et la bande de Gaza ; par exemple, les établissements d'enseignement sont considérés comme beaucoup plus corrompus en Cisjordanie, un résultat à prendre en compte pour le processus de réforme.

Perspectives d'avenir

Les études sélectionnées dans cet ouvrage indiquent un certain nombre de progrès au niveau de la portée et des méthodes utilisées dans les recherches sur la corruption. Tout d'abord, l'analyse des enquêtes internationales sur les perceptions de la corruption peut désormais être étendue pour évaluer les évolutions dans le temps, un complément plus que bienvenu à cette source de données sur la corruption des plus précieuse et complète. La communauté des chercheurs devra continuer à innover pour rendre compte des victoires et des défaites enregistrées dans la bataille contre la corruption mais ces données sont indispensables si l'on veut que cette bataille continue sur sa lancée, voire s'accroisse.

Les dernières recherches montrent également combien il est important et difficile d'assurer la transparence dans les pratiques institutionnelles des secteurs public et privés. D'autres travaux sont nécessaires pour étudier non seulement les engagements liés à la transparence, mais aussi les accomplissements. Un certain nombre de recherches portent également sur l'efficacité des politiques de lutte contre la corruption et des dispositions prises dans les institutions publiques. C'est une démarche essentielle pour perfectionner les outils stratégiques et les mettre en application dans le futur. De plus amples recherches doivent encore être menées sur le jalonnement des réformes et les « trains de mesures » les plus efficaces.

Enfin, les recherches empiriques sur la corruption continuent à fournir des informations de première main sur les points de vue et les expériences de la population en matière de corruption et de pots-de-vin. Ces enquêtes ont non seulement commencé à documenter l'évolution de l'opinion publique dans le temps, mais aussi à localiser la corruption plus précisément au sein de certaines institutions, fournissant de nombreuses indications sur les méthodes diagnostiques et les solutions à développer à l'échelle nationale. Le défi en termes de recherche consiste à mieux comprendre les fossés qui peuvent apparaître entre les perceptions et les expériences

de la corruption et leurs conséquences sur la désaffection dont souffre la démocratie dans son ensemble.

TI continuera à suivre et soutenir ces recherches si variées sur la corruption, en synthétisant leurs résultats et en les intégrant dans ses propres initiatives mais aussi en publiant leurs conclusions au bénéfice de l'ensemble des acteurs de la lutte contre la corruption à travers le monde.

Note

1. Robin Hodess est directrice du Département stratégie et recherche de Transparency International.

10 L'IPC dix ans après : dégager des tendances

*Johann Graf Lambsdorff*¹

Transparency International (TI) publie son Indice de perceptions de la corruption (IPC) tous les ans depuis 1995. Il s'agit d'un indice composite, utilisant des enquêtes menées auprès d'hommes d'affaires et les évaluations d'analystes-pays pour fournir un aperçu annuel des perceptions de la corruption dans tel ou tel pays. L'évolution, d'une année sur l'autre, de la note d'un pays à l'IPC résulte de l'évolution des perceptions des performances d'un pays, mais aussi de modifications des échantillons et de la méthodologie des enquêtes et de variations de la liste des sources qui constituent l'indice. Cette évolution des sources fait qu'il est difficile d'établir des informations chronologiques valides à partir des résultats de l'IPC et, par conséquent, TI a seulement pu tirer des conclusions limitées sur les progrès ou les revers des pays couverts.

Il y a, néanmoins, une demande croissante de données tendancielle. Les causes et les conséquences de la corruption, ainsi que le succès des initiatives de lutte contre la corruption, peuvent être mieux appréhendées et étudiées si l'on dispose d'informations chronologiques². L'analyse de l'IPC et de ses composantes qui suit, fournit une première série de conclusions sur les tendances nationales pour la période 1995-2004.

Les sources de données

Cinq des sources utilisées dans l'IPC apportent suffisamment de données pour être intégrées dans une évaluation des tendances car elles ont été utilisées sans interruption pendant sept ans au moins et la méthodologie employée pour les produire n'a pas changé de manière significative³. Ces sources sont :

- *l'Economist Intelligence Unit* (EIU – centre de renseignement économique), 1996-2004
- *l'Institute for Management Development* (IMD), Lausanne, 1995-2004
- le Forum économique mondial (FEM), 1996-2004
- le cabinet d'experts-conseils *Political and Economic Risk Consultancy* (PERC), Hong Kong, 1995-2004
- l'étude *Nations in Transit* de Freedom House (FH). Données disponibles pour 1998, 1999/2000, 2001-04.

Établir des séries chronologiques

Comme pour l'IPC, toutes les données doivent être exprimées en unités communes. Ceci fait, il convient d'observer comment les informations chronologiques de chacune des sources interagissent avec les autres. Une source donnée peut être lente à réagir à des changements effectifs ; une autre sera plus en phase avec l'actualité. Cet aspect peut être déterminé en ignorant les différences existant entre les pays et en analysant uniquement les informations chronologiques. On utilise des régressions simples en panel (avec effets fixes) pour voir si le fait de retarder une série chronologique améliore sa corrélation avec les autres sources.

Par exemple, si l'on prend l'EIU comme variable dépendante, on observe que les informations chronologiques propres aux données de l'EIU sont bien expliquées par les données de l'IMD mais moins bien par celles du FEM. Le pouvoir explicatif des variables augmente si l'on utilise des valeurs retardées d'une période. Ceci implique que l'EIU fournit une évaluation des niveaux de corruption perçus avec un décalage d'une année. C'est peut-être parce que les hommes d'affaires locaux interrogés par l'IMD et le FEM recueillent les informations du moment plus rapidement et sont donc mieux placés pour évaluer l'état actuel de la situation. La force des données de l'EIU, d'un autre côté, réside peut-être dans leur analyse nationale approfondie mais exigeant plus de temps.

Évalués en corrélation avec les autres indices, les chiffres de FH n'ont pas fourni de résultats significatifs et ont donc été exclus des analyses ultérieures. Cela s'explique peut-être par la différence de méthode utilisée par FH pour définir et quantifier la corruption. FH tente en effet d'évaluer les programmes de lutte contre la corruption des pouvoirs publics, dont le succès est difficile à estimer.

Établir des données en panel

Sur base des observations ci-dessus, les données de l'EIU ont été prises en compte sous forme différée. Une tendance a été établie pour un pays donné quand les quatre sources de données fournissent au moins 15 observations. Pour éviter toute confusion avec les données originales de l'IPC, toutes les données de l'année 2004 ont été fixées à zéro. Le Tableau 10.1 contient les données pour chaque année, notées sur une échelle de 0 (très corrompu) à 10 (très propre). La Bulgarie, par exemple, obtient -1,4 en 1995, ce qui dénote une amélioration pour arriver à 0 en 2004. Comme le montrent les notes enregistrées pour la période 1996-2003, cette évolution n'a pas été régulière mais a d'abord impliqué une détérioration à -2,4 avant de percevoir une évolution positive.

Interpréter les données

Vu le manque de précision inhérent à des indicateurs subjectifs, dans quelle mesure pouvons-nous être sûrs qu'un pays s'est amélioré ou a régressé ? Une amélioration de 0,5 points entre 1995 et 2004 peut être significative si elle est observée de la

même façon par toutes les sources tandis qu'une amélioration d'1 point peut être non significative si seules quelques observations contradictoires sont disponibles. Pour tenir compte de cela, un test a été réalisé pour déterminer la signification d'une tendance linéaire simple⁴. L'utilité de ce test est démontrée par la Figure 10.1 pour l'Argentine. La pente de la droite est de -0,16, ce qui indique que l'Argentine a connu une baisse annuelle de 0,16 points à l'ICP. L'analyse statistique nous permet de déterminer la précision de la pente estimée. L'erreur type pour ce coefficient est de 0,03, soit environ un cinquième de la pente. Ce facteur (5 dans le cas de l'Argentine) est appelée « statistique t » et fournit l'assurance statistique que la pente est bien positive (ou négative).

Le Tableau 10.1 indique l'évolution annuelle, déterminée par le test évoqué ci-dessus, ainsi l'erreur type et la statistique t correspondantes. Quand une tendance significative se dégage, les statistiques t sont mises en évidence en gras dans le cas d'une baisse de la corruption, ou en italique dans le cas d'une progression.

Tableau 10.1 : Tendances observées dans les niveaux perçus de corruption

Tendances 1995-2004	Observations											Évolution annuelle	Erreur type	Statistiques t
		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004			
Argentine	28	0.7	0.6	0.6	0.4	0.4	0.4	-0.1	-0.6	-0.4	0.0	-0.16	0.03	-4.6
Australie	28	-0.7	-0.8	-1.0	-0.6	-0.7	-0.6	-0.5	-1.1	-0.1	0.0	0.05	0.02	2.4
Autriche	27	-0.4	-0.5	-0.6	-0.5	-0.3	-0.8	0.7	-0.4	0.2	0.0	0.08	0.05	1.8
Belgique	28	-0.1	-0.1	-1.4	-1.3	-1.5	-0.4	0.0	-0.1	0.0	0.0	0.08	0.06	1.4
Brésil	28	0.2	-0.2	0.2	0.2	0.0	-0.1	-0.1	0.3	-0.3	0.0	-0.02	0.03	-0.7
Bulgarie	15	-1.4	-2.4	-2.4	-1.0	-1.0	-1.0	-0.6	0.0	-0.4	0.0	0.15	0.05	3.3
Canada	28	0.6	0.6	0.4	0.5	0.5	0.3	0.4	0.3	-0.1	0.0	-0.07	0.03	-2.3
Chili	28	-0.3	-0.4	-0.5	-0.5	0.2	0.1	-0.2	-0.2	-0.5	0.0	0.01	0.03	0.3
Chine	27	-0.5	-0.8	0.2	1.2	-0.1	0.3	0.4	0.5	0.1	0.0	-0.02	0.03	-0.5
Colombie	27	-0.2	0.0	-1.3	-0.9	-0.4	-0.2	-0.3	0.0	0.1	0.0	0.11	0.04	2.9
Costa Rica	15	-	-0.7	-0.9	-0.8	-0.7	-0.5	-0.5	-0.7	-0.4	0.0	0.05	0.02	2.4
République Tchèque	28	0.3	0.6	1.1	0.2	0.1	0.0	-0.3	0.0	0.2	0.0	-0.10	0.03	-3.2
Danemark	28	-0.1	0.0	-0.2	-0.1	-0.1	-0.2	-0.2	-0.2	0.0	0.0	0.01	0.01	0.8
Equateur	15	1.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.2	0.2	0.2	0.2	0.0	-0.08	0.03	-2.7
Estonie	16	-	-2.2	-1.0	-0.9	-0.8	-0.8	-0.8	-0.9	-0.7	0.0	0.15	0.03	4.3
Finlande	28	-0.4	-0.3	-0.1	-0.1	-0.1	0.0	-0.1	0.0	0.0	0.0	0.03	0.01	3.1
France	28	-0.3	-0.3	-0.3	-0.2	0.2	-0.4	-0.8	-0.8	0.1	0.0	0.01	0.03	0.2
Allemagne	28	-0.7	-0.6	-0.7	-0.2	-0.1	-0.8	-0.7	-0.6	0.2	0.0	0.06	0.04	1.5
Grèce	28	0.3	0.1	0.7	0.8	1.0	-0.1	0.3	-0.1	0.1	0.0	-0.04	0.05	-0.7
Hong Kong	28	-1.4	-1.4	0.3	0.1	0.2	0.7	-0.3	-0.6	0.6	0.0	0.12	0.04	3.2
Hongrie	28	-0.9	-0.9	-0.4	-0.4	0.2	0.2	0.0	-0.3	0.0	0.0	0.03	0.04	0.8
Islande	19	-0.8	-0.8	-2.9	-1.4	-1.5	-0.7	0.0	-0.3	-0.1	0.0	0.22	0.10	2.3
Inde	28	0.5	1.1	0.0	0.9	0.3	-0.1	0.3	0.2	0.0	0.0	0.00	0.02	-0.2

Tendances 1995-2004	Observations	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Évolution annuelle	Erreur type	Statistiques <i>t</i>
Indonésie	28	1.0	1.5	0.1	0.1	-0.2	-0.1	0.6	-0.4	-0.2	0.0	-0.07	0.03	-2.7
Irlande	28	0.7	0.7	0.4	0.2	-0.4	-0.4	-1.3	-0.3	-0.6	0.0	-0.17	0.04	-3.9
Israël	28	1.5	1.8	1.2	0.0	0.6	1.2	1.4	0.5	0.9	0.0	-0.10	0.06	-1.6
Italie	28	-0.9	-0.8	-0.7	-0.5	-0.5	-0.2	0.2	-0.1	-0.3	0.0	0.09	0.03	3.5
Japon	28	-0.3	-0.3	-1.5	-1.9	-1.4	-0.3	-0.8	-1.0	-1.3	0.0	0.02	0.03	0.5
Jordanie	19	-	0.1	-1.4	-1.1	-0.7	-0.8	-1.0	-1.1	-0.1	0.0	0.03	0.07	0.5
Luxembourg	16	-	0.8	0.7	0.5	1.0	1.2	1.0	0.6	0.0	0.0	-0.02	0.06	-0.3
Malaisie	28	1.2	2.4	2.2	1.9	0.3	1.8	1.5	2.2	1.5	0.0	-0.07	0.04	-1.9
Mexique	28	-0.2	-0.2	0.3	0.1	0.3	0.3	0.3	0.4	0.5	0.0	0.06	0.02	3.3
Pays-Bas	28	0.3	0.6	0.6	0.4	0.7	0.7	0.7	0.6	0.4	0.0	-0.02	0.02	-1.0
Nouvelle- Zélande	27	-0.2	-0.4	-0.3	-0.1	-0.3	-0.1	-0.2	-0.1	-0.1	0.0	0.02	0.01	1.5
Norvège	28	-0.4	-0.2	-0.4	-0.1	-0.1	-1.1	-0.8	0.0	-0.9	0.0	-0.02	0.05	-0.3
Pérou	18	-0.9	0.7	0.7	0.6	0.4	-0.3	0.6	0.1	0.0	0.0	-0.05	0.06	-0.9
Philippines	28	1.1	1.0	1.7	1.3	3.2	1.2	0.7	0.7	1.0	0.0	-0.06	0.03	-2.2
Pologne	27	1.3	1.5	1.4	1.1	1.3	1.7	1.1	0.9	0.5	0.0	-0.12	0.03	-3.4
Portugal	28	-0.2	0.1	0.9	0.8	0.6	0.6	0.1	0.6	-0.1	0.0	-0.01	0.06	-0.2
Roumanie	15	0.3	0.6	-0.7	-0.7	-0.8	-0.7	0.6	0.3	-0.1	0.0	0.03	0.06	0.6
Russie	28	-0.4	-0.3	-0.2	0.4	0.0	0.1	0.2	0.6	0.0	0.0	0.06	0.03	2.1
Singapour	27	-0.1	-0.1	-0.2	-0.3	-0.1	-0.2	-0.3	-0.1	0.1	0.0	0.00	0.01	-0.4
Slovaquie	21	0.7	0.7	0.5	-0.1	-1.2	-0.8	-0.3	-0.8	-0.2	0.0	-0.03	0.05	-0.6
Slovénie	18	-	0.4	0.3	0.4	0.3	-0.5	-0.8	-0.4	-0.3	0.0	-0.14	0.07	-2.0
Afrique du Sud	28	-0.7	-0.2	-0.6	-0.4	-0.9	-0.8	-0.8	-0.8	-0.7	0.0	-0.04	0.03	-1.2
Corée du Sud	28	1.0	0.3	-1.9	-1.5	-1.8	-1.5	-1.1	0.1	0.9	0.0	0.01	0.04	0.3
Espagne	28	-2.4	-2.2	0.3	0.4	0.4	0.7	0.1	0.3	0.8	0.0	0.25	0.06	3.9
Suède	28	0.1	-0.1	0.1	0.0	-0.5	0.0	0.1	0.1	0.1	0.0	0.01	0.02	0.6
Suisse	28	-0.1	-0.3	-0.2	0.0	-0.3	-0.2	-0.7	-0.2	0.0	0.0	0.02	0.03	0.6
Taiwan	28	-1.5	-2.5	-1.1	0.0	-0.7	-0.8	-0.3	-1.7	-1.0	0.0	0.07	0.03	2.4
Thaïlande	27	0.1	-0.2	-0.5	-1.3	-0.3	-0.2	-0.3	-1.3	-0.9	0.0	0.02	0.03	0.7
Turquie	28	0.7	0.4	0.4	0.4	0.6	0.7	0.2	-0.2	0.1	0.0	-0.07	0.03	-2.5
Ukraine	17	0.7	0.8	0.8	0.0	0.1	0.2	0.0	0.4	0.2	0.0	-0.02	0.03	-0.6
Royaume-Uni	28	0.4	0.4	0.3	0.2	0.1	0.3	-0.2	-0.1	0.2	0.0	-0.05	0.02	-2.9
Etats-Unis	27	-0.5	-0.5	-0.4	-0.5	-0.8	-0.3	0.2	0.4	0.3	0.0	0.00	0.02	-0.2
Venezuela	28	0.6	0.1	0.4	0.2	0.5	0.4	0.1	0.3	0.2	0.0	-0.03	0.02	-1.5
Vietnam	17	-0.9	0.6	1.3	0.9	1.3	1.1	0.1	1.2	1.0	0.0	0.03	0.04	0.7
Zimbabwe	16	-	1.6	0.2	-0.2	0.2	-0.3	-0.8	-0.4	-0.8	0.0	-0.17	0.06	-3.0

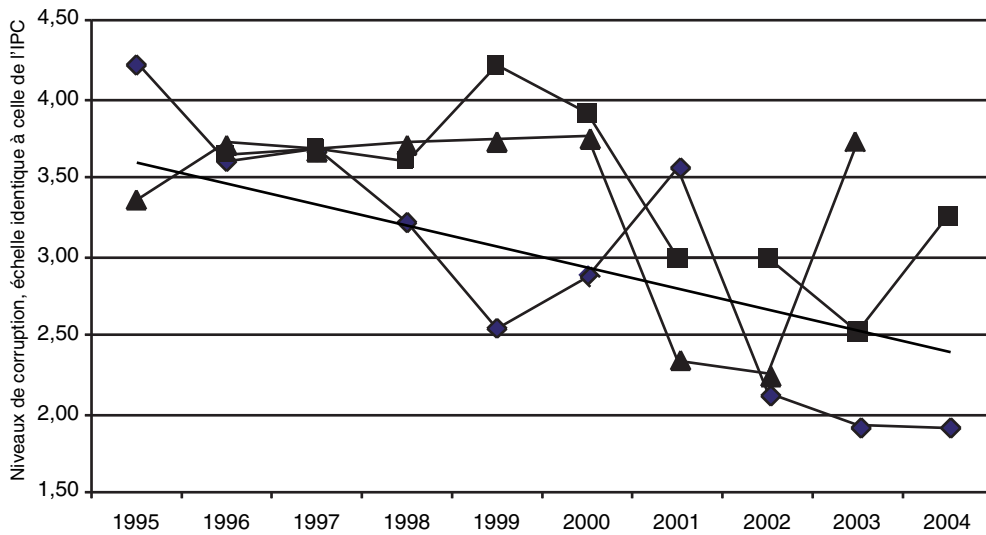


Figure 10.1 : Niveaux de corruption pour l'Argentine, données séparées de l'EIU, de l'IMD et du FEM

Les valeurs de l'évolution annuelle varient entre 0,25 et -0,17, ce qui laisse penser qu'abaisser les niveaux perçus de corruption – c.-à-d. enregistrer une amélioration à l'IPC – est une entreprise de longue haleine. Une décennie d'efforts substantiels peut entraîner une progression d'un point sur une échelle de 1 à 10. On observera rarement une amélioration plus prononcée.

Dans l'ensemble, nos constatations indiquent que des améliorations significatives ont été enregistrées dans les pays suivants entre 1995 et 2004 (par ordre décroissant de signification) : Estonie, Espagne, Italie, Bulgarie, Mexique, Hong Kong, Colombie, Costa Rica, Taïwan, Australie, Islande et Russie. D'autre part, une détérioration significative a été observée dans les pays suivants : Argentine, Irlande, Pologne, République Tchèque, Zimbabwe, Royaume-Uni, Equateur, Indonésie, Turquie, Canada et Philippines.

Ces données constituent une première tentative visant à dégager des informations chronologiques composites pour un échantillon de 58 pays. Vu la brièveté de l'horizon temporel considéré, le niveau de signification reste limité. Au fur et à mesure que nous disposerons de nouvelles données sur les niveaux de corruption futurs, la précision des mesures sous-jacentes devrait s'affiner. Les données présentées ici pourraient s'avérer utiles pour déterminer les causes et les conséquences de la corruption là où les recherches se sont jusqu'ici limitées à une analyse transversale.

Notes

1. Johann Graf Lambsdorff est titulaire d'une chaire de théorie économique à l'Université de Passau et consultant en recherche auprès de Transparency International, pour qui il coordonne et réalise l'IPC depuis 1995.

2. Bjørnskov et Paldam déterminent des séries chronologiques en analysant uniquement les évolutions de nature ordinale des données dans le temps, c.-à-d. si un pays progresse dans le classement par rapport aux autres. Avec cette méthode, les variations ponctuelles de nature strictement méthodologique jouent un rôle mineur par rapport aux véritables informations tendanciennes. D'après leurs conclusions, la confiance généralisée est pour ainsi dire la seule variable explicative possédant un impact significatif. Voir C. Bjørnskov et M. Paldam, « Corruption Trends » (Tendances en matière de corruption) dans J. Graf Lambsdorff, M. Schramm et M. Taube (eds) *The New Institutional Economics of Corruption – Norms, Trust, and Reciprocity* (La nouvelle économie institutionnelle de la corruption – normes, confiance et réciprocité) (Londres : Routledge, 2004), pp 59–75.
3. Des modifications mineures de la formulation des questions ont toutefois eu lieu au fil des ans. Par exemple, en 2002-04, l'IMD demandait aux répondants d'estimer si « les pots-de-vin et la corruption sévissent, oui ou non, dans l'économie ». Auparavant, les répondants devaient estimer si « les pots-de-vin et la corruption sévissent, oui ou non, dans la sphère publique ». Cette modification semble toutefois avoir eu peu d'impact sur les données, nous permettant de tirer des conclusions dans le temps.
4. Pour chaque pays k séparément, je cherche à déterminer le coefficient a_k , qui représente l'influence d'une tendance temporelle simple ($Tendance_{1995} = 1$, $Tendance_{1996} = 2...$) sur les variables dépendantes, qui sont les valeurs de notre source pour chaque pays k . Le coefficient a_k est donc semblable à l'estimation de l'évolution annuelle utilisée pour l'IPC. Les quatre régressions ci-dessous sont effectuées simultanément.

$$\begin{aligned} IMD_{ik} &= a_k \cdot Tendance_i + b_{k, IMD} \cdot d_{IMD} + e_i \\ WEF_{ik} &= a_k \cdot Tendance_i + b_{k, WEF} \cdot d_{WEF} + e_i \\ PERC_{ik} &= a_k \cdot Tendance_i + b_{k, PERC} \cdot d_{PERC} + e_i \\ EIU_{i+1, k} &= a_k \cdot Tendance_i + b_{k, EIU} \cdot d_{EIU} + e_i \end{aligned}$$

Nous prévoyons la possibilité que nos sources diffèrent systématiquement et rendons compte de cette différence à l'aide d'une variable muette pour chaque source, par exemple d_{IMD} . Ainsi, si l'IMD donne une évaluation plus favorable sur un pays k par rapport au FEM, ce fait est rendu par la variable muette et son coefficient associé $b_{k, IMD}$. On ajoute un terme d'erreur aléatoire, e_i . Le but de ce système de régressions était de déterminer une tendance commune dans chacune des sources pour un pays k donné. La méthode des MCO a été utilisée pour estimer les coefficients.

11 Indice de perceptions de la corruption 2005

Johann Graf Lambsdorff¹

L'Indice de perception de la corruption, désormais réalisé pour la onzième année consécutive, vise à fournir des informations sur les perceptions précises de la corruption à l'échelle nationale. Ces perceptions améliorent notre compréhension des niveaux réels de corruption d'un pays à l'autre. L'IPC est un indice composite utilisant des enquêtes menées dans les milieux d'affaire et les évaluations d'experts nationaux.

Au total, 16 sources ont été intégrées dans l'IPC 2005 ; elles proviennent de 10 organismes indépendants et utilisent des données recueillies entre 2003 et 2005. Ces différentes sources sont : (1) l'Université de Colombia ; (2) l'Economist Intelligence Unit (Centre de renseignements économiques) ; (3) Freedom House ; (4) Information International basé à Beyrouth (Liban) ; (5) l'International Institute for Management Development (Lausanne) ; (6) Merchant International Group Limited (Londres) ; (7) le cabinet d'experts-conseils Political and Economic Risk Consultancy (Hong Kong) ; (8) la Commission Économique des Nations Unies pour l'Afrique ; (9) le Forum économique mondial et (10) le Centre de recherche sur les marchés mondiaux (Londres). Le nombre de pays couverts par l'IPC 2005 est passé à 159 contre 146 en 2004.

Pour une analyse des tendances évolutives de la corruption à moyen terme qui peuvent être dégagées de la série de données de l'IPC, veuillez vous reporter au Chapitre 10 de cette section. Une description plus complète de la méthodologie de l'IPC est consultable sur www.transparency.org/surveys/index.html#cpi ou www.icgg.org (en anglais).

Tableau 11.1 : Indice de perceptions de la corruption 2005

Classe- ment	Pays	Note IPC 2004 ^a	Nombre de sondages utilisés ^b	Ecart type ^c	Note la plus basse/ haute ^d	Intervalle de confiance ^e
1	Islande	9.7	8	0.2	9.3 - 9.8	9.5 - 9.7
2	Finlande	9.6	9	0.2	9.3 - 9.8	9.5 - 9.7
	Nouvelle Zélande	9.6	9	0.2	9.3 - 9.7	9.5 - 9.7
4	Danemark	9.5	10	0.3	8.7 - 9.8	9.3 - 9.6
5	Singapour	9.4	12	0.2	9.0 - 9.7	9.3 - 9.5
6	Suède	9.2	10	0.3	8.7 - 9.6	9.0 - 9.3
7	Suisse	9.1	9	0.3	8.5 - 9.4	8.9 - 9.2
8	Norvège	8.9	9	0.6	7.9 - 9.5	8.5 - 9.1
9	Australie	8.8	13	0.8	6.7 - 9.5	8.4 - 9.1

Tableau 11.1 : Indice de perceptions de la corruption 2005 *suite*

Classe- ment	Pays	Note IPC 2004 ^a	Nombre de sondages utilisés ^b	Ecart type ^c	Note la plus basse/ haute ^d	Intervalle de confiance ^e
10	Autriche	8.7	9	0.5	8.1 - 9.3	8.4 - 9.0
11	Pays-Bas	8.6	9	0.5	7.8 - 9.4	8.3 - 8.9
	Royaume-Uni	8.6	11	0.5	7.7 - 9.3	8.3 - 8.8
13	Luxembourg	8.5	8	0.7	7.7 - 9.6	8.1 - 8.9
14	Canada	8.4	11	0.9	6.5 - 9.4	7.9 - 8.8
15	Hong Kong	8.3	12	1.1	5.5 - 9.4	7.7 - 8.7
16	Allemagne	8.2	10	0.6	7.5 - 9.2	7.9 - 8.5
17	États-Unis	7.6	12	1.0	5.3 - 8.5	7.0 - 8.0
18	France	7.5	11	0.8	5.5 - 9.0	7.0 - 7.8
19	Belgique	7.4	9	0.9	5.6 - 9.0	6.9 - 7.9
	Irlande	7.4	10	1.0	5.5 - 8.7	6.9 - 7.9
21	Chili	7.3	10	0.9	5.5 - 8.7	6.8 - 7.7
	Japon	7.3	14	1.2	5.5 - 9.0	6.7 - 7.8
23	Espagne	7.0	10	0.7	5.6 - 8.1	6.6 - 7.4
24	Barbade	6.9	3	1.2	5.7 - 8.1	5.7 - 7.3
25	Malte	6.6	5	1.6	5.1 - 9.0	5.4 - 7.7
26	Portugal	6.5	9	1.2	5.0 - 7.8	5.9 - 7.1
27	Estonie	6.4	11	1.1	5.1 - 9.0	6.0 - 7.0
28	Israël	6.3	10	1.2	4.2 - 8.5	5.7 - 6.9
	Oman	6.3	5	1.5	4.2 - 8.0	5.2 - 7.3
30	Émirats					
	Arabes Unis	6.2	6	1.4	4.5 - 8.2	5.3 - 7.1
31	Slovénie	6.1	11	1.2	4.8 - 8.7	5.7 - 6.8
32	Botswana	5.9	8	1.4	4.4 - 8.1	5.1 - 6.7
	Qatar	5.9	5	0.6	5.5 - 6.9	5.6 - 6.4
	Taiwan	5.9	14	1.0	3.7 - 7.7	5.4 - 6.3
	Uruguay	5.9	6	0.6	5.5 - 6.9	5.6 - 6.4
36	Bahreïn	5.8	6	0.7	4.7 - 6.9	5.3 - 6.3
37	Chypre	5.7	5	0.5	4.9 - 6.2	5.3 - 6.0
	Jordanie	5.7	10	1.0	3.4 - 6.9	5.1 - 6.1
39	Malaisie	5.1	14	1.2	3.4 - 8.0	4.6 - 5.6
40	Hongrie	5.0	11	0.5	4.1 - 5.7	4.7 - 5.2
	Italie	5.0	9	0.8	4.1 - 6.2	4.6 - 5.4
	Corée du Sud	5.0	12	0.7	3.8 - 5.8	4.6 - 5.3
43	Tunisie	4.9	7	1.1	3.7 - 6.9	4.4 - 5.6
44	Lituanie	4.8	8	0.6	4.0 - 5.5	4.5 - 5.1
45	Koweït	4.7	6	1.0	3.4 - 5.7	4.0 - 5.2
46	Afrique du Sud	4.5	11	0.6	3.4 - 5.6	4.2 - 4.8
47	République					
	Tchèque	4.3	10	1.4	2.7 - 7.7	3.7 - 5.1
	Grèce	4.3	9	0.8	3.7 - 5.7	3.9 - 4.7
	Namibie	4.3	8	1.0	3.4 - 6.2	3.8 - 4.9
	Slovaquie	4.3	10	1.0	3.2 - 5.7	3.8 - 4.8
51	Costa Rica	4.2	7	0.9	3.4 - 5.5	3.7 - 4.7

Classe- ment	Pays	Note IPC 2004 ^a	Nombre de sondages utilisés ^b	Ecart type ^c	Note la plus basse/ haute ^d	Intervalle de confiance ^e
55	El Salvador	4.2	6	1.1	2.6 - 5.5	3.5 - 4.8
	Lettonie	4.2	7	0.7	3.6 - 5.5	3.8 - 4.6
	Ile Maurice	4.2	6	1.2	2.5 - 5.7	3.4 - 5.0
	Bulgarie	4.0	8	1.1	2.7 - 5.6	3.4 - 4.6
	Colombie	4.0	9	0.8	2.7 - 5.6	3.6 - 4.4
	Fidji	4.0	3	1.0	3.4 - 5.1	3.4 - 4.6
59	Seychelles	4.0	3	0.4	3.5 - 4.2	3.5 - 4.2
	Cuba	3.8	4	1.6	1.7 - 5.5	2.3 - 4.7
	Thaïlande	3.8	13	0.6	2.6 - 4.7	3.5 - 4.1
62	Trinité et Tobago	3.8	6	1.0	2.7 - 5.5	3.3 - 4.5
	Belize	3.7	3	0.4	3.4 - 4.1	3.4 - 4.1
	Brésil	3.7	10	0.5	2.7 - 4.4	3.5 - 3.9
64	Jamaïque	3.6	6	0.3	3.4 - 4.1	3.4 - 3.8
65	Ghana	3.5	8	0.8	2.6 - 5.1	3.2 - 4.0
	Mexique	3.5	10	0.5	2.7 - 4.5	3.3 - 3.7
70	Panama	3.5	7	0.8	2.6 - 5.1	3.1 - 4.1
	Pérou	3.5	7	0.6	2.6 - 4.1	3.1 - 3.8
	Turquie	3.5	11	1.0	2.2 - 5.3	3.1 - 4.0
	Burkina Faso	3.4	3	0.7	2.7 - 4.2	2.7 - 3.9
	Croatie	3.4	7	0.4	3.0 - 4.2	3.2 - 3.7
	Égypte	3.4	9	0.8	2.3 - 5.1	3.0 - 3.9
	Lesotho	3.4	3	0.8	2.6 - 4.1	2.6 - 3.9
	Pologne	3.4	11	1.0	2.5 - 5.7	3.0 - 3.9
	Arabie Saoudite	3.4	5	1.0	2.0 - 4.5	2.7 - 4.1
	Syrie	3.4	5	1.1	2.2 - 5.1	2.8 - 4.2
77	Laos	3.3	3	2.0	2.1 - 5.5	2.1 - 4.4
78	Chine	3.2	14	0.6	2.2 - 4.1	2.9 - 3.5
	Maroc	3.2	8	0.7	2.2 - 4.1	2.8 - 3.6
	Sénégal	3.2	6	0.6	2.5 - 4.2	2.8 - 3.6
83	Sri Lanka	3.2	7	0.7	2.2 - 4.1	2.7 - 3.6
	Surinam	3.2	3	1.0	2.2 - 4.1	2.2 - 3.6
	Liban	3.1	4	0.4	2.7 - 3.5	2.7 - 3.3
	Rwanda	3.1	3	1.7	2.1 - 5.1	2.1 - 4.1
85	République Dominicaine	3.0	6	0.8	2.0 - 4.2	2.5 - 3.6
	Mongolie	3.0	4	0.8	2.2 - 4.2	2.4 - 3.6
	Roumanie	3.0	11	0.9	2.0 - 5.1	2.6 - 3.5
	Arménie	2.9	4	0.5	2.4 - 3.4	2.5 - 3.2
88	Bénin	2.9	5	1.3	1.7 - 5.1	2.1 - 4.0
	Bosnie- Herzégovine	2.9	6	0.4	2.4 - 3.4	2.7 - 3.1
	Gabon	2.9	4	1.0	2.1 - 4.1	2.1 - 3.6
	Inde	2.9	14	0.5	2.1 - 3.5	2.7 - 3.1
	Iran	2.9	5	0.8	1.7 - 3.5	2.3 - 3.3
	Mali	2.9	8	1.2	1.5 - 5.1	2.3 - 3.6
	Moldavie	2.9	5	1.1	1.9 - 4.6	2.3 - 3.7

Tableau 11.1 : Indice de perceptions de la corruption 2005 *suite*

Classe- ment	Pays	Note IPC 2004 ^a	Nombre de sondages utilisés ^b	Ecart type ^c	Note la plus basse/ haute ^d	Intervalle de confiance ^e
97	Tanzanie	2.9	8	0.5	2.1 - 3.5	2.6 - 3.1
	Algérie	2.8	7	0.7	2.0 - 4.2	2.5 - 3.3
	Argentine	2.8	10	0.6	1.8 - 3.5	2.5 - 3.1
	Madagascar	2.8	5	1.2	1.7 - 4.2	1.9 - 3.7
	Malawi	2.8	7	0.9	2.0 - 4.6	2.3 - 3.4
	Mozambique	2.8	8	0.6	2.1 - 3.5	2.4 - 3.1
	Serbie et Monténégro	2.8	7	0.7	2.2 - 4.1	2.5 - 3.3
103	Gambie	2.7	7	0.7	1.7 - 3.9	2.3 - 3.1
	Macédoine	2.7	7	0.7	2.2 - 4.1	2.4 - 3.2
	Swaziland	2.7	3	0.7	2.0 - 3.4	2.0 - 3.1
	Yémen	2.7	5	0.5	2.2 - 3.6	2.4 - 3.2
107	Bélarus	2.6	5	1.4	1.7 - 5.1	1.9 - 3.8
	Erythrée	2.6	3	1.3	1.7 - 4.2	1.7 - 3.5
	Honduras	2.6	7	0.6	1.6 - 3.5	2.2 - 3.0
	Kazakhstan	2.6	6	0.8	1.8 - 4.1	2.2 - 3.2
	Nicaragua	2.6	7	0.4	2.1 - 3.0	2.4 - 2.8
	Palestine	2.6	3	0.5	2.1 - 3.1	2.1 - 2.8
	Ukraine	2.6	8	0.3	2.2 - 3.0	2.4 - 2.8
	Vietnam	2.6	10	0.6	1.7 - 3.5	2.3 - 2.9
	Zambie	2.6	7	0.5	2.1 - 3.4	2.3 - 2.9
	Zimbabwe	2.6	7	0.8	1.4 - 3.6	2.1 - 3.0
	Afghanistan	2.5	3	1.1	1.6 - 3.7	1.6 - 3.2
	Bolivie	2.5	6	0.5	2.0 - 3.5	2.3 - 2.9
	Équateur	2.5	6	0.6	1.9 - 3.5	2.2 - 2.9
	Guatemala	2.5	7	0.6	1.7 - 3.5	2.1 - 2.8
	Guyana	2.5	3	0.4	2.0 - 2.7	2.0 - 2.7
	Libye	2.5	4	0.7	1.8 - 3.4	2.0 - 3.0
117	Népal	2.5	4	0.7	1.7 - 3.4	1.9 - 3.0
	Philippines	2.5	13	0.6	1.5 - 3.5	2.3 - 2.8
	Ouganda	2.5	8	0.5	2.0 - 3.5	2.2 - 2.8
	Albanie	2.4	3	0.4	2.1 - 2.8	2.1 - 2.7
	Niger	2.4	4	0.3	2.1 - 2.7	2.2 - 2.6
	Russie	2.4	12	0.3	1.9 - 3.0	2.3 - 2.6
	Sierra Leone	2.4	3	0.5	2.1 - 3.0	2.1 - 2.7
	Burundi	2.3	3	0.3	2.1 - 2.7	2.1 - 2.5
	Cambodge	2.3	4	0.5	1.7 - 2.7	1.9 - 2.5
	Congo, Rép. du	2.3	4	0.4	2.0 - 3.0	2.1 - 2.6
130	Géorgie	2.3	6	0.5	1.7 - 2.7	2.0 - 2.6
	Kirghizistan	2.3	5	0.4	1.9 - 2.7	2.1 - 2.5
	Papouasie- Nouvelle-Guinée	2.3	4	0.5	1.7 - 2.7	1.9 - 2.6
	Venezuela	2.3	10	0.2	2.0 - 2.5	2.2 - 2.4
	Azerbaïdjan	2.2	6	0.5	1.7 - 3.0	1.9 - 2.5

Classe- ment	Pays	Note IPC 2004 ^a	Nombre de sondages utilisés ^b	Ecart type ^c	Note la plus basse/ haute ^d	Intervalle de confiance ^e
144	Cameroun	2.2	6	0.4	1.8 - 2.7	2.0 - 2.5
	Ethiopie	2.2	8	0.4	1.7 - 2.8	2.0 - 2.5
	Indonésie	2.2	13	0.4	1.7 - 3.3	2.1 - 2.5
	Irak	2.2	4	1.0	1.4 - 3.6	1.5 - 2.9
	Libéria	2.2	3	0.1	2.1 - 2.4	2.1 - 2.3
	Ouzbékistan	2.2	5	0.2	2.0 - 2.5	2.1 - 2.4
	Congo, Rép. démocratique	2.1	4	0.4	1.6 - 2.5	1.8 - 2.3
	Kenya	2.1	8	0.5	1.4 - 3.0	1.8 - 2.4
	Pakistan	2.1	7	0.7	1.3 - 3.4	1.7 - 2.6
	Paraguay	2.1	7	0.4	1.6 - 2.7	1.9 - 2.3
	Somalie	2.1	3	0.4	1.6 - 2.4	1.6 - 2.2
	Soudan	2.1	5	0.2	1.7 - 2.3	1.9 - 2.2
	Tadjikistan	2.1	5	0.4	1.7 - 2.7	1.9 - 2.4
151	Angola	2.0	5	0.2	1.6 - 2.2	1.8 - 2.1
152	Côte d'Ivoire	1.9	4	0.3	1.6 - 2.2	1.7 - 2.1
	Guinée équatoriale	1.9	3	0.3	1.6 - 2.2	1.6 - 2.1
155	Nigeria	1.9	9	0.3	1.4 - 2.2	1.7 - 2.0
	Haïti	1.8	4	0.5	1.4 - 2.5	1.5 - 2.1
	Myanmar	1.8	4	0.2	1.6 - 2.2	1.7 - 2.0
	Turkménistan	1.8	4	0.2	1.6 - 2.2	1.7 - 2.0
158	Bangladesh	1.7	7	0.5	1.0 - 2.4	1.4 - 2.0
	Tchad	1.7	6	0.6	1.0 - 2.7	1.3 - 2.1

a. La colonne « Note IPC 2005 » se réfère à la perception du niveau de corruption selon les hommes d'affaires, les universitaires et les analystes des risques et va de 10 (très propre) à 0 (très corrompu).

b. La colonne « Nombre de sondages utilisés » se réfère au nombre de sondages ayant permis l'évaluation de la performance d'un pays. Un total de 16 sondages menés par 10 institutions indépendantes ont été utilisés et un minimum de trois sondages était requis pour qu'un pays soit inclus dans l'IPC.

c. La colonne « Écart type » indique les écarts entre les valeurs attribuées par les sources : plus l'écart est grand, plus grandes sont les différences de perception d'un pays selon les différentes sources.

d. La colonne « Note la plus basse/haute » indique les plus grandes et les plus petites valeurs attribuées par les différentes sources.

e. La colonne « Intervalle de confiance » représente la plage de valeurs possibles de la note IPC. Cette plage montre comment la note d'un pays peut varier, en fonction de la précision de la mesure. Théoriquement, avec une probabilité de 5 % quand le nombre de sources disponibles est peu important, la probabilité de couverture de la moyenne dans le cadre d'une estimation non biaisée est inférieure à la valeur théorique de 90 %. Elle est de 65,3 % pour trois sources, de 78,4 % pour cinq sources, de 80,2 % pour 6 sources et de 81,8 % pour 7 sources.

Note

1. Johann Graf Lambsdorff est titulaire d'une chaire de théorie économique à l'Université de Passau (Allemagne) et consultant en recherche auprès de Transparency International, pour qui il coordonne et réalise l'IPC depuis 1995.

12 Governance matters IV : à nouvelles informations, nouveaux défis

*David Kaufmann, Aart Kraay et Massimo Mastruzzi*¹

Dans cette étude, nous présentons un ensemble d'indicateurs de gouvernance couvrant 209 pays sur la période 1996-2004. Pour 2004, ces indicateurs reposent sur 352 variables sous-jacentes, mesurant les perceptions relatives à toute une série d'aspects de la gouvernance². Les variables sont tirées de 32 sources de données distinctes, produites par 30 organismes différents à l'échelle internationale. Les indicateurs qui rendent compte des six dimensions clés de la qualité institutionnelle, ou gouvernance, sont les suivants : possibilité d'expression et responsabilité, stabilité politique et absence de violence, efficacité du gouvernement, qualité de la réglementation, État de droit et maîtrise de la corruption.

La précision des indicateurs de gouvernance agrégés dans cette nouvelle version de notre analyse s'est affinée vu que nous avons sensiblement augmenté le nombre des sources et des variables isolées utilisées dans les indices agrégés. Nous soulignons toutefois que toute tentative de comparaison entre les pays et dans le temps doit être envisagée avec prudence vu que les marges d'erreur ne sont pas négligeables. Ces marges d'erreur ne sont pas propres aux mesures de la gouvernance basées sur les perceptions que nous utilisons mais inhérentes à toute mesure de la gouvernance, qu'elle soit objective ou subjective³.

L'amélioration de la gouvernance a-t-elle un impact sur le développement économique ou est-elle essentiellement la conséquence annexe d'une hausse des revenus ?

Il est maintenant généralement admis, tant par les universitaires que par les décideurs, que la bonne gouvernance est un fondement du développement économique. La recherche universitaire a concentré son attention sur les effets de la qualité institutionnelle sur la croissance à long terme, relevant que la qualité institutionnelle a une forte influence causale sur le revenu par habitant à l'échelle mondiale. La Figure 12.1 illustre un ensemble représentatif d'estimations de ces « dividendes » de la bonne gouvernance en termes de développement. Ces estimations laissent penser qu'une amélioration raisonnable d'un écart-type de la gouvernance entraînerait une hausse des revenus à long terme de l'ordre du double au triple⁴. Naturellement, ce lien de cause à effet est variable puisque la gouvernance n'est pas le seul facteur qui influence le développement

– mais c'est certainement un facteur très important qui mérite l'attention des décideurs.

Vu la forte influence positive de la gouvernance sur le développement et son importance pour fournir une aide efficace, il est très préoccupant de constater que les performances des pays d'Afrique subsaharienne en matière de gouvernance sont en moyenne plutôt médiocres. Au total, 38 des 46 pays de la région se situent dans le quadrant inférieur gauche du graphique, ce qui indique qu'ils sont à la fois plus pauvres et affichent une plus mauvaise gouvernance que la moyenne mondiale. Certains observateurs soutiennent qu'il faudrait minimiser l'importance des mauvais résultats de la région en termes de gouvernance au motif que ces pays ont de très bas niveaux de revenus – se basant sur l'argument que la bonne gouvernance nécessite de l'argent pour être assurée. Toutefois, les recherches les plus récentes donnent très peu d'indications étayant la thèse que la mauvaise gouvernance en Afrique est attribuable à la pauvreté. Le rapport de causalité irait plutôt essentiellement dans l'autre sens, d'une meilleure gouvernance vers de meilleurs résultats en termes de développement.

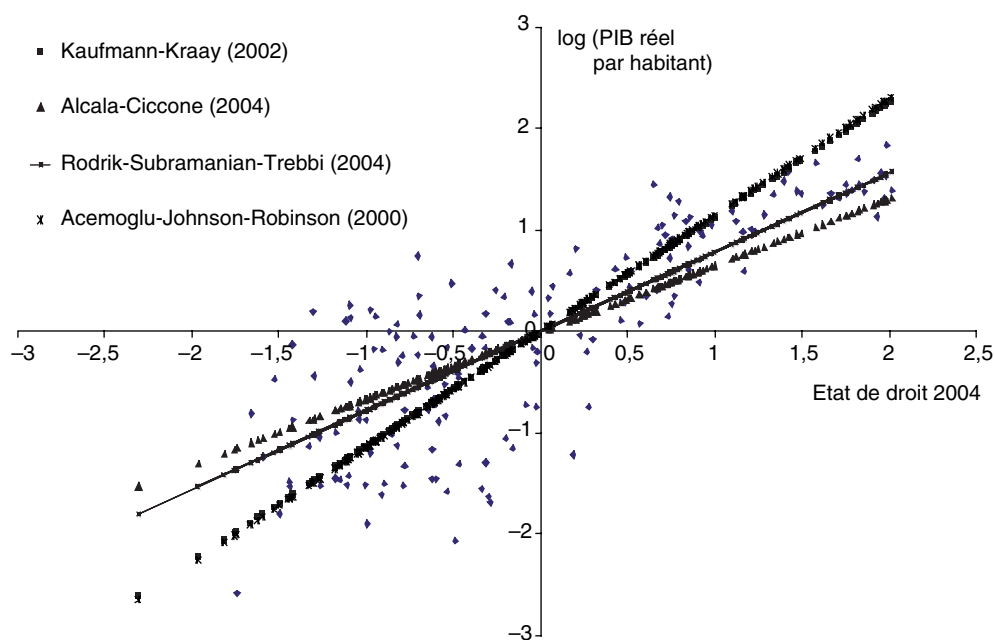


Figure 12.1 : Indicateurs de gouvernance, 1996-2004

La gouvernance s'améliore-t-elle dans certains pays et comment être sûr qu'une évolution significative a bien eu lieu ?

Dans nombre de gouvernements, ainsi que dans la société civile et parmi les investisseurs, les réformateurs considèrent de plus en plus la gouvernance comme fondamentale pour le développement et le climat d'investissement, augmentant

ainsi le besoin de suivi dans le temps de la qualité de la gouvernance dans un pays donné. De plus, les bailleurs de fonds se sont également ralliés à l'opinion que les flux d'aide ont un impact plus important sur le développement dans les pays qui jouissent d'une bonne qualité institutionnelle.

Sachant cela, il est important de mesurer les tendances évolutives dans le temps, en plus des niveaux de gouvernance. Nos nouveaux indicateurs couvrent désormais une période de huit ans, de 1996 à 2004, ce qui est suffisant pour commencer à rechercher des tendances significatives dans l'évolution de la gouvernance. Sur cette période de huit ans, nous constatons que, dans 10 % des pays environ, nous pouvons être quasiment assurés (avec un niveau de signification de 90 %) que la gouvernance a substantiellement évolué, tandis qu'à un niveau de signification plus bas de 75 %, environ 20 % de l'ensemble des évolutions observées s'avèrent significatives⁵. Fait important, nous montrons que nos nombreuses sources de données sont fortement convergentes quant au sens de l'évolution de la gouvernance dans ces pays. Globalement, ceci nous rappelle que si, généralement, la qualité institutionnelle n'évolue que très progressivement, il y a aussi des pays dans lesquels on peut constater une amélioration ou une détérioration très nette sur une période de huit ans. Cette observation est particulièrement intéressante vu l'opinion communément répandue selon laquelle, si un pays peut connaître une détérioration très rapide, les améliorations sont toujours très lentes et progressives.

Par exemple, depuis 1996, la dimension « possibilité d'expression et responsabilité » a connu une amélioration significative dans un certain nombre de pays tels que la Bosnie, la Croatie, la Serbie, le Ghana, l'Indonésie, la Sierra Leone, la République Slovaque et le Pérou, tandis qu'une détérioration significative a été observée dans des pays comme la Côte d'Ivoire, le Zimbabwe, la République Kirghize, le Népal, Haïti et Israël. Ces indicateurs agrégés permettent également d'affirmer que certains pays ont connu des évolutions significatives sur des périodes plus courtes, comme dans le cas de l'amélioration importante de la dimension « possibilité d'expression » au Sénégal, en Turquie et au Nigeria sur la période 1998-2004 ou de sa détérioration au Pakistan, au Bélarus, en Russie et au Venezuela.

D'une manière générale, il est inquiétant de constater qu'il y a peu de signes d'amélioration systématique des moyennes régionales des niveaux de gouvernance dans la plupart des régions, y compris l'Afrique. Cependant, pour trois des dimensions étudiées sur la période 1996-2004, les nouveaux indicateurs de gouvernance montrent que quasiment autant de pays ont connu une détérioration qu'une amélioration de la gouvernance. Si l'on s'attache seulement aux évolutions suffisamment importantes pour suggérer l'existence de tendances significatives en matière de qualité institutionnelle, c'est à peu près la même histoire : autant de pays ont connu des améliorations que des détériorations significatives.

Perspectives d'avenir

Nous soutenons que la gouvernance *peut* être mesurée en utilisant divers types de données, qu'il s'agisse des informations subjectives sur lesquelles nous nous

fondons ou d'indicateurs plus objectifs. Mais il est essentiel que les indicateurs relatifs à la gouvernance et au climat d'investissement tiennent compte des marges d'erreur et soient complétés par des diagnostics approfondis, réalisés à l'échelle nationale sur base de micro-enquêtes auprès des ménages, des entreprises et des fonctionnaires du pays. Les enseignements tirés de cette combinaison d'ensembles de données agrégées et de petite échelle montrent combien il est important de passer concrètement à la prochaine phase de réformes de gouvernance.

Vu l'absence de progrès à l'échelle mondiale et l'importance de la gouvernance pour le développement, il serait utile de redoubler nos efforts d'analyse de leur connexion, et de remettre en cause l'efficacité de certaines stratégies traditionnelles d'amélioration de la gouvernance telles que la création de lois et de commissions supplémentaires de lutte contre la corruption. En particulier, l'importance des facteurs politiques (notamment la « captation de l'État » et la volonté politique partant du sommet) a été minimisée, comme celle de nombreuses réformes institutionnelles « de seconde génération » en faveur de la transparence politique, économique et financière. Les mécanismes de transparence des recettes des ressources naturelles, la divulgation du patrimoine des politiques, les historiques des votes des parlementaires et la transparence des dons de financement des campagnes politiques et des informations budgétaires n'en sont que quelques exemples.

Notes

1. Daniel Kaufmann est directeur du programme Gouvernance mondiale et formation régionale à l'Institut de la Banque Mondiale (États-Unis). Contact : dkaufmann@worldbank.org. Aart Kraay est économiste principal au sein du groupe de recherche sur le développement de la Banque Mondiale. Contact : akraay@worldbank.org. Massimo Mastruzzi est analyste en recherche à la Banque Mondiale. Contact : mmastruzzi@worldbank.org. Les points de vue exprimés ici sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position officielle de la Banque Mondiale, de ses administrateurs ou des pays qu'ils représentent.
2. Pour consulter l'article intégral, voir www.worldbank.org/wbi/governance/fra/govmatters4-f.html. Les données ainsi qu'une interface graphique sont accessibles à partir de l'adresse www.worldbank.org/wbi/governance/fra/data-f.html.
3. Pour un débat plus approfondi sur le problème des marges d'erreur et l'utilité des mesures basées sur les perceptions, reportez-vous à notre article du *Rapport mondial sur la corruption 2004*, pp. 361-6.
4. Ces estimations se basent sur les travaux d'Alcala et Ciccone (2004) ; Acemoglu, Johnson et Robinson (2001) ; Kaufmann et Kraay (2002) et Rodrik, Subramanian et Trebbi (2004). Références disponibles dans l'article intégral sur www.worldbank.org/wbi/governance/fra/govmatters4-f.html.
5. Neuf évolutions statistiquement significatives par indicateur ont été trouvées à l'aide d'une classification empirique des pays pour lesquels l'évolution de la gouvernance estimée sur la période 1996-2004 est suffisamment importante pour que les intervalles de confiance à 90 % relatifs aux niveaux de gouvernance aux deux périodes considérées (1996 et 2004) ne se chevauchent pas. Ces évolutions ont été comparées à un modèle statistique dynamique formel qui a donné plus ou moins le même ensemble d'évolutions significatives de la gouvernance. Il importe toutefois de souligner que l'ampleur de ces évolutions est beaucoup moins importante dans le modèle dynamique formel.

13 La corruption aux États-Unis d'Amérique

*Edward Glaeser et Raven Saks*¹

La corruption n'est pas un phénomène limité aux pays pauvres. Entre 1990 et 2002, le parquet fédéral des États-Unis a reconnu plus de 10 000 fonctionnaires coupables d'actes de corruption tels que la fraude, le manquement aux règles de financement des campagnes et l'obstruction à la justice. Si la corruption qui touche les États-Unis est une mauvaise nouvelle pour le pays, c'est une bénédiction toute relative pour les chercheurs, dont les analyses sur la corruption souffraient d'un manque de données. La plupart des études sur la corruption reposaient sur des enquêtes d'opinion internationales interrogeant des particuliers sur le niveau de corruption dans leur pays. Si de telles enquêtes apportent de précieuses informations, elles ne donnent pas une vision complète de la corruption dans un pays.

Pour compléter les données internationales, certaines recherches récentes consacrées à la corruption aux États-Unis s'intéressent aux déterminants de la corruption en exploitant les informations sur le nombre de fonctionnaires condamnés pour corruption dans chacun des 50 États américains². Ces individus ayant tous été poursuivis par le même organisme fédéral, ces données peuvent être comparées entre les États, contrairement aux données des enquêtes internationales³. Mesurant la corruption d'après le nombre de condamnations fédérales pour corruption par habitant, cette étude examine les caractéristiques propres aux États qui laissent pronostiquer la corruption et évalue dans quelle mesure la corruption gêne la croissance économique à l'échelle des États. Bien que ces données sur les condamnations aient été utilisées dans d'autres contextes, les recherches antérieures ne s'étaient pas intéressées aux effets du niveau de revenu ou de la diversité ethnique sur la corruption et n'avaient pas non plus étudié les conséquences de la corruption sur la croissance économique⁴. En outre, contrairement aux travaux précédents, cette étude explore des stratégies d'identification alternatives en examinant l'évolution de la corruption dans le temps et en tenant compte des niveaux de revenu et d'éducation à l'aide de variables historiques.

Le Tableau 13.1 établit la liste des pays les plus et les moins corrompus, classés par nombre moyen de condamnations par habitant de 1976 à 2002. Ce classement correspond plutôt bien à l'idée qu'on se fait généralement des régions les plus corrompues des États-Unis et est positivement corrélé à une enquête de 1998 sur les perceptions de la corruption publique chez les journalistes attachés aux travaux des Congrès des États⁵.

Le compte-rendu de l'étude établit que les États dans lesquels les revenus sont plus élevés et où une plus grande part de la population a un niveau universitaire

sont moins corrompus. Dans le cadre d'une régression simple selon la méthode MCO, les niveaux d'éducation et de revenu de 1970 de chaque État sont corrélés négativement avec le niveau de corruption moyen de 1976 à 2002 (voir Tableau 13.2)⁶. Les mêmes corrélations négatives sont constatées lorsqu'on estime l'impact du niveau initial d'éducation et de revenu sur l'évolution de la corruption dans chaque État au cours des 25 dernières années. Cette relation ne peut donc être attribuée à des variables omises, susceptibles de produire une fausse corrélation entre les niveaux de revenus, d'éducation et de corruption d'un État à l'autre.

Tableau 13.1 : États américains avec le plus grand et le plus petit nombre de condamnations par habitant, 1976-2002

État	Plus grand nombre de condamnations Nombre moyen de condamnations annuel pour 100 000 habitants	État	Plus petit nombre de condamnations Nombre moyen de condamnations annuel pour 100 000 habitants
Alaska	0.643	Colorado	0.151
Mississippi	0.612	Wisconsin	0.150
Louisiane	0.513	Nebraska	0.133
Dakota du Sud	0.472	Utah	0.130
Tennessee	0.464	Iowa	0.127
Illinois	0.458	New Hampshire	0.125
New York	0.439	Minnesota	0.121
Oklahoma	0.415	Vermont	0.115
Montana	0.414	Washington	0.104
Dakota du Nord	0.398	Oregon	0.074

Tableau 13.2 : Influence du revenu et de l'éducation sur le niveau moyen de corruption, 1976-2002

	MCO		VI	
	(1)	(2)	(3)	(4)
Ln (Revenu)	-.203 (.144)		-.470** (.179)	
Part d'hab. ayant un niveau universitaire ≥ 4 ans		-2.91** (1.18)	-5.03** (2.27)	
R ² ajustés	.27	.34	.11	.16
Nbr. d'observations	50	50	48	45

Remarque : Toutes les régressions tiennent également compte des caractéristiques suivantes des États en 1970 : logarithme de la population de l'État, part de la population urbaine, proportion d'emplois dans le secteur public et variables muettes pour chaque région de recensement, ainsi que d'une constante. Les instruments utilisés dans la colonne 3 sont le logarithme du revenu moyen des ménages en 1940 et les fonctions quadratiques de longitude et de latitude. L'instrument utilisé dans la colonne 4 est la proportion de la population appartenant à l'Église congrégationaliste d'après le recensement de 1890.

L'ampleur des coefficients repris dans le Tableau 13.2 laisse penser qu'une augmentation de revenu d'un écart-type entraînerait une baisse de la corruption d'un sixième d'écart-type environ. L'impact de l'éducation est plus important car une augmentation d'un écart-type de la part de la population possédant un diplôme universitaire entraînerait une baisse du niveau de corruption d'un demi écart-type.

Une autre interprétation possible de ces résultats est que des niveaux élevés de revenu et d'éducation sont peut-être le résultat, plutôt que la cause, d'une corruption moins importante. Pour répondre à cette interrogation, les colonnes 3 et 4 du Tableau 13.2 utilisent des données historiques pour prévoir les niveaux de revenu et d'éducation en 1970. Le niveau de revenu est prédit à l'aide de la situation géographique de chaque État et des revenus en 1940. Le niveau d'éducation dans chaque État est prédit à l'aide de la proportion de membres de l'Église congrégationaliste dans la population en 1890⁷. Ces facteurs sont tous des variables prédictives fortes des niveaux de revenu et d'éducation actuels et sont pourtant peu susceptibles d'avoir été influencés par le niveau de la corruption à la fin du vingtième siècle. Avec cette méthode, l'impact négatif des niveaux de revenu et d'éducation sur la corruption est encore plus marqué.

Le rapport explore aussi plusieurs autres théories concernant les déterminants de la corruption. Les inégalités de revenu et l'hétérogénéité raciale s'avèrent associées à des niveaux de corruption plus élevés⁸. Par contre, peu d'éléments indiquent que les États dotés d'administrations locales aux effectifs plus importants sont plus corrompus. Enfin, le rapport étudie les effets du niveau de corruption de la période 1976-1980 sur la croissance économique au cours des 20 années suivantes. Les États plus corrompus ont enregistré une progression des revenus moins importante de 1980 à 2000 mais rien n'indique que la corruption a entraîné une moins forte croissance de l'emploi ou une réduction de la valeur de l'immobilier.

D'une manière générale, les phénomènes mis en évidence par ces données sur les États américains laissent transparaître les mêmes relations fondamentales que celles qui ont été constatées grâce aux données des études internationales. Cette similitude est particulièrement intéressante étant donné qu'ici, la corruption est mesurée à l'aide de données sur les condamnations fédérales plutôt qu'à l'aide des sondages d'opinion habituellement utilisés dans la littérature transnationale. Ce fait laisse penser que les deux types de méthodes peuvent fournir des informations intéressantes sur le niveau de corruption à un endroit donné. La seconde implication importante de cette étude est que l'amélioration du système éducatif d'un État ou d'un pays peut contribuer à réduire la corruption dans les pouvoirs publics.

Notes

1. Edward Glaeser est professeur d'économie à l'Université de Harvard et Raven Saks est économiste au sein du Conseil des gouverneurs de la Réserve fédérale américaine. Contact : eglaeser@harvard.edu et raven.e.saks@frb.gov. Les opinions exprimées ici n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas forcément celles du Conseil de la Réserve fédérale ou de ses membres.

2. Edward Glaeser et Raven E. Saks, « Corruption in America » (La corruption en Amérique), National Bureau of Economic Research Working Paper No. 10821, octobre 2004.
3. L'un des inconvénients de l'utilisation des condamnations pour mesurer la corruption est que les enquêtes ou les poursuites peuvent être moins poussées dans les zones où la corruption est plus développée. Cette crainte est modérée par le fait que les poursuites sont toutes réalisées par le même organisme fédéral. Néanmoins, ces données risquent toujours de donner une vision inexacte du degré de corruption si le Ministère de la Justice (DOJ) traite les États plus riches ou plus corrompus différemment, ou si les types de corruption qui ne sont pas du ressort du DOJ sont plus répandus dans les États plus riches.
4. Daniel Berkowitz et Karen Clay, « Initial Conditions, Institutional Dynamics and Economic Performance : Evidence from American States » (Situation de départ, dynamique institutionnelle et performance économique : données disponibles pour les États américains), William Davidson Institute Working Paper No. 615, 2003. Raymond Fisman et Robert Gatti, « Decentralization and Corruption : Evidence from U.S. Federal Transfer Programs » (Décentralisation et corruption : chiffres des programmes de transfert fédéraux), *Public Choice* 113(1), 2002. Rajeev K. Goel et Michael A. Nelson, « Corruption and Government Size : A Disaggregated Analysis » (Corruption et effectif des administrations : une analyse désagrégée), *Public Choice* 97(1-2), 1998.
5. Richard T. Boylan et Cheryl Long, « A Survey of State House Reporters » Perception of Public Corruption » (Enquête sur la perception de la corruption publique par les journalistes attachés aux chambres législatives des États), *State Politics and Policy Quarterly*, 2003.
6. Chaque régression tient compte des caractéristiques suivantes des États comme contrôle supplémentaire : le logarithme de la population de l'État, la part de la population urbaine, la proportion d'emplois dans le secteur public et des variables muettes pour les quatre régions de recensement.
7. Le congrégationalisme n'a quasiment jamais été une religion dominante sur cette période mais est généralement associé aux élites et l'importance qu'elles attachent à l'éducation. En conséquence, le niveau d'éducation s'est développé plus rapidement dans les États comptant une communauté congrégationaliste plus importante et ces États conservent des niveaux d'éducation plus élevés aujourd'hui.
8. L'hypothèse, associée à Paolo Mauro, « Corruption and Growth » (Corruption et croissance), *Quarterly Journal of Economics*, MIT Press, vol. 110(3) : 681-712, 1995, et Alberto Alesina, Reza Baqir et William Easterly, « Redistributive Public Employment » (L'emploi public redistributif), *Journal of Urban Economics* 48: 219-41, 2002, consiste à dire que l'hétérogénéité ethnique augmente la corruption. Alors que l'électorat se diversifie et se partage selon des clivages ethniques ou liés aux revenus, son vote accorde inévitablement plus d'attention à la redistribution qu'à l'honnêteté des agents de la fonction publique.

14 La transparence et son impact sur la fragilité financière

*Saadia Zahidi*¹

Au cours des dernières décennies, nombre de pays ont connu une forme de crise bancaire, qu'il s'agisse de petites crises marginales ou de crises systémiques, impliquant le plus souvent des faillites bancaires, des pénuries de liquidités et des retraits des déposants à grande échelle. Ces crises ont coûté cher, non seulement du fait de leurs répercussions sur les budgets et les taxes des États, mais aussi de conséquences économiques prévisibles. Les publications économiques qui ont étudié les causes des crises bancaires se sont principalement intéressées aux facteurs macroéconomiques, tels que les taux de croissance et l'inflation, aux facteurs financiers, tels que le développement des liquidités et de l'endettement, et, seulement plus récemment, au rôle des institutions. La présente étude vise à approfondir la question du rôle des institutions en étudiant la relation empirique existant entre la fragilité financière et la *transparence* des institutions financières.

Si une crise peut éclater en un laps de temps relativement court, elle est généralement le résultat de problèmes fondamentaux de longue date affectant les institutions financières d'un pays. Des institutions faibles et fragilisées entraînent une fragilisation des systèmes financiers et un événement minime, ou déclencheur, peut avoir des conséquences de grande ampleur (à savoir, une véritable crise). Le mécanisme de la crise bancaire devient évident si l'on se souvient des caractéristiques fondamentales de la finance : asymétries d'information, échanges intertemporels et dettes exigibles. Les fournisseurs de capitaux (prêteurs) ont du mal à contrôler les intermédiaires qui, à leur tour, sont confrontés au même problème face aux utilisateurs des fonds (emprunteurs). Ceux qui reçoivent les capitaux savent mieux que les fournisseurs comment ils vont les utiliser, et la situation est encore compliquée par l'échange d'argent d'aujourd'hui contre de l'argent de demain².

Par conséquent, les systèmes bancaires peu transparents sont particulièrement vulnérables. Les publications sur la question ont montré que ces systèmes peuvent être de plus en plus fragilisés par deux situations : d'une part, quand des investissements (prêts) sont faits sur la base d'informations incorrectes ou mensongères et, d'autre part, une fois l'existence de prêts douteux découverte, du fait qu'il est beaucoup tentant de les renouveler que de reconnaître qu'ils sont en souffrance. Les crises bancaires étant susceptibles d'éclater en présence de mauvais investissements et de bilans déséquilibrés, on peut prévoir que les pays souffrant d'un manque de transparence seront sujets à un plus grand nombre de crises bancaires.

Un modèle logit multivarié a été utilisé pour tester l'hypothèse selon laquelle des niveaux élevés de transparence (c.-à-d. l'obtention de notes élevées pour les variables « institutionnelles ») réduisent significativement la probabilité de survenue d'une crise quand d'autres facteurs sont pris en compte. La variable dépendante, la variable muette de la crise bancaire, est égale à zéro en l'absence de crise bancaire, et à un en présence d'une crise³. L'ensemble de variables de contrôle couvre les changements macroéconomiques qui affectent les performances des banques (taux de croissance du PIB réel, termes de l'échange extérieurs, taux d'inflation et taux d'intérêt réel à court terme), les caractéristiques du système bancaire (vulnérabilité aux fuites soudaines de capitaux, liquidités, exposition au développement du secteur privé et de l'endettement) et autres facteurs pertinents (libéralisation financière et PIB par habitant)⁴. Des observations qualitatives uniques sur les perceptions⁵, relevées dans 41 pays sur une période de 11 ans, sont utilisées comme données indirectes sur la transparence des institutions (voir Tableau 14.1).

Tableau 14.1 : Informations sur les perceptions de la transparence des institutions

Nom de la variable	Intitulé de la question
Corruption	Les pratiques irrégulières (telles que les pots-de-vin, la corruption et les paiements illicites) : (1 = règnent dans la sphère publique ; 7 = ne règnent pas dans la sphère publique)
Favoritisme	Lorsqu'ils définissent une politique ou attribuent un contrat, les fonctionnaires (1 = favorisent généralement les entreprises et les personnes qui ont des relations, 7 = choisissent de manière neutre entre les entreprises et les personnes)
Indépendance de la justice	Dans votre pays, le pouvoir judiciaire est préservé de l'influence des pouvoirs publics, des citoyens ou des entreprises (1 = non, fortement influencé, 7 = oui, entièrement indépendant)
Délit d'initié	Les délits d'initié ne sont pas courants à la Bourse du pays (1 = pas du tout d'accord, 7 = tout à fait d'accord)
Réglementation du système financier	La réglementation et le contrôle des institutions financières de votre pays sont parmi les plus stricts du monde (1 = pas du tout d'accord, 7 = tout à fait d'accord)

Les variables de transparence sont en effet significatives pour expliquer la probabilité et la sévérité des crises bancaires, peut-être plus que certaines variables explicatives traditionnelles. Le rapport nettement négatif et significatif entre les variables de transparence et les crises bancaires reste robuste malgré plusieurs changements de spécifications. L'analyse réalisée dans le cadre de cette étude apporte un éclairage prudent mais intéressant. Les variables de transparence sont invariablement associées à de bien meilleurs niveaux de signification que plusieurs des variables de contrôle⁶. Ensuite, nous avons constaté qu'une augmentation d'un point des scores

liés à la corruption, au favoritisme, à l'indépendance de la justice, aux délits d'initié et à la réglementation diminue respectivement le *risque* qu'un pays connaisse une crise bancaire de 74 %, 86 %, 89 %, 69 % et 76 %, alors qu'une augmentation d'un point de l'inflation, du ratio d'endettement et du taux d'intérêt réel augmente le risque de crise de 4-11 %, 2-4 % et 3-5 % et qu'une augmentation d'un point du développement de l'endettement et de la croissance du PIB diminue respectivement le risque de 6-9 % et 12-26 % (voir Tableau 14.2). De toute évidence, la transparence est importante pour prévenir les crises financières et le rôle du pouvoir judiciaire semble particulièrement important. Ce n'est guère surprenant vu la nécessité de garantir le respect des contrats dans tous les secteurs de la finance.

Ces résultats ont des implications politiques importantes ; ils parlent en faveur d'une forte réglementation du secteur financier au niveau national et de cadres normatifs mondiaux tels que ceux qui ont été élaborés par la Banque des règlements internationaux⁷. La transparence en général est capitale pour le secteur financier. Il est absolument impératif de garantir l'accès, la communication en temps voulu, la pertinence et la qualité des informations, de développer des infrastructures institutionnelles, des normes, des pratiques d'audit et de comptabilité qui favorisent la transparence, de mettre en œuvre des mesures d'incitation à la divulgation des informations et d'instaurer des règles compensatoires pour minimiser les avantages pervers générés par les systèmes de protection⁸. Le défi sera de créer le type de partenariat et la coopération public-privé nécessaires pour mettre en œuvre une réglementation efficace.

Tableau 14.2 : Variables de transparence expliquant la probabilité des crises bancaires

Nom de la variable	Effet en pourcentage d'une augmentation d'un point de la variable sur les risques de survenue d'une crise
Corruption	-74
Favoritisme	-86
Indépendance de la justice	-89
Délit d'initié	-69
Réglementation du système financier	-76
Inflation	4 à 11
Ratio d'endettement	2 à 4
Taux d'intérêt réel	3 à 5
Croissance de l'endettement	-6 à -9
Croissance du PIB	-12 à -26

Notes

1. Saadia Zahidi est économiste au sein du Forum Economique Mondial. Ces recherches ont été menées à l'Institut universitaire de hautes études internationales de Genève.
2. Charles Wyplosz, « Globalized Financial Markets and Financial Crises » (Marchés financiers mondialisés et crises financières), avril 1998.

3. Gerard Caprio et Daniela Klingebiel, « Database on Banking Crises » (Banque de données sur les crises bancaires), Banque Mondiale, octobre 2003. Cf. : http://www1.worldbank.org/finance/html/sfd_home.html
4. Tirés d'une étude antérieure portant sur le même thème. Asli Demirguc-Kunt et Enrica Detragiache, « The Determinants of Banking Crises in Developing and Developed Countries » (Les déterminants des crises bancaires dans les pays développés et en développement), IMF Staff Papers 45(1), mars 1998.
5. Forum Economique Mondial, *Global Competitiveness Reports 1992-2002* (Rapports sur la compétitivité mondiale 1992-2002).
6. Après correction de la multicollinéarité
7. « Core Principles for Effective Banking Supervision » (Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace), élaborés par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire de la Banque des règlements internationaux.
8. Daniel Kaufmann et Tara Vishwanath, « Toward Transparency : New Approaches and their Application to Financial Markets » (Vers plus de transparence : nouvelles stratégies et leur application aux marchés financiers), *World Bank Observer* 16(1), Spring 2001.

15 Enquête sur la transparence budgétaire

*Pamela Gomez*¹

Dans le cadre du mouvement universel en faveur d'un mode d'exercice du pouvoir plus ouvert, les citoyens du monde entier sont de plus en plus soucieux d'avoir accès à des informations exactes, détaillées et actuelles sur les activités financières de leurs gouvernements. Cela n'a rien d'étonnant. De telles informations financières détaillées, qui devraient être publiées dans la documentation budgétaire d'un pays, permettent à la population d'évaluer les intentions politiques d'un gouvernement, ses priorités et leur mise en œuvre. L'accès public à ce type de documents est capital pour garantir à la fois que le gouvernement est tenu de justifier sa gestion financière et que la société civile peut réellement participer aux débats budgétaires.

L'International Budget Project (IBP) a été créé en 1997 au sein du Center on Budget and Policy Priorities de Washington DC pour aider les organisations non gouvernementales et les chercheurs des pays en développement et en transition dans leurs travaux d'analyse des politiques budgétaires, d'ouverture des processus budgétaires et de renforcement des institutions.

En 2004, l'IBP a publié les résultats d'une étude pilote d'évaluation de l'accès public aux informations budgétaires dans 36 pays. L'IBP, en collaboration avec plusieurs organisations partenaires des pays en développement, a conçu un questionnaire – l'*Open Budget Questionnaire* – pour évaluer la disponibilité publique des documents budgétaires au niveau du gouvernement central, la présentation des informations budgétaires sous une forme adaptée à l'analyse des politiques et la mesure dans laquelle la participation de la population et du corps législatif au débat budgétaire est encouragée. Suite à l'expérience pilote de 2004, l'IBP a étendu le projet et publiera les résultats de 60 pays en septembre 2006.

Pendant la phase pilote du projet, les chercheurs de la société civile de 36 pays en développement et en transition ont répondu à l'*Open Budget Questionnaire*. Les réponses au questionnaire visaient à donner une vision indépendante, non gouvernementale, de la situation en matière de transparence budgétaire dans les pays étudiés. Tous les chercheurs qui ont complété le questionnaire dépendaient d'une université ou d'une autre organisation non gouvernementale. Un chercheur (ou groupe de chercheurs d'une organisation) par pays représenté était chargé de communiquer un seul questionnaire contenant les résultats pour ce pays.

Le questionnaire comportait 122 questions. Toutes les questions étaient formulées de manière à pouvoir rendre compte de phénomènes facilement observables et reproductibles². Le questionnaire s'inspirait du travail des organisations multilaté-

rales pour une grande partie des critères utilisés pour évaluer les bonnes et les meilleures pratiques. En particulier, il utilisait les critères des *Best Practices for Budget Transparency* de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), du *Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques* du Fonds monétaire international (FMI) et de la *Déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques* de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI).

Résultats du questionnaire

Le Tableau 15.1 montre les résultats du questionnaire. Les chercheurs des 36 pays étudiés ont constaté que, dans tous les pays sauf un, les gouvernements mettaient leur principal document stratégique, la proposition de budget de l'exécutif, à la disposition du public. Toutefois, le manque d'accès public à d'autres types de documents budgétaires fondamentaux soulève des questions.

Tableau 15.1 : Résultats agrégés pour chaque grande catégorie

Pays	Documents sur le budget de l'exécutif (%)	Pays	Rapports de contrôle et d'évaluation (%)	Pays	Participation du public et du corps législatif (%)
République Tchèque	86	Slovénie	99	Slovénie	86
Slovénie	86	Pologne	97	Afrique du Sud	77
Botswana	84	Afrique du Sud	82	République Tchèque	65
Afrique du Sud	83	République Tchèque	76	Pologne	63
Pologne	79	Russie	74	Brésil	57
Pérou	77	Mexique	70	Ouganda	54
Kenya	72	Kenya	64	Indonésie	52
Namibie	68	Pérou	64	Roumanie	51
Jordanie	68	Bulgarie	57	Pérou	49
Ghana	64	Roumanie	55	Argentine	49
Azerbaïdjan	64	Géorgie	53	Burkina Faso	48
Russie	63	Croatie	51	Mexique	48
Mexique	62	Brésil	49	Kenya	46
Brésil	61	Ouganda	48	Costa Rica	46
Argentine	61	Jordanie	46	Russie	45
Ouganda	59	Indonésie	45	Bangladesh	40
Inde	59	El Salvador	44	Colombie	38
Bangladesh	58	Burkina Faso	43	Inde	37
El Salvador	58	Argentine	42	El Salvador	37
Colombie	57	Botswana	42	Croatie	36
Costa Rica	56	Bangladesh	40	Botswana	36
Népal	56	Kazakhstan	36	Bulgarie	34
Burkina Faso	56	Colombie	36	Malawi	33

Tableau 15.1 : Résultats agrégés pour chaque grande catégorie (*suite*)

Malawi	52	Nicaragua	34	Namibie	33
Géorgie	52	Ghana	34	Ghana	33
Roumanie	51	Népal	32	Jordanie	31
Kazakhstan	48	Costa Rica	31	Kazakhstan	28
Indonésie	47	Zambie	31	Azerbaïdjan	27
Bulgarie	45	Inde	30	Honduras	25
Honduras	43	Équateur	25	Géorgie	24
Zambie	35	Namibie	14	Nicaragua	20
Équateur	31	Bolivie	12	Zambie	19
Croatie	28	Azerbaïdjan	10	Mongolie	19
Bolivie	21	Honduras	7	Bolivie	18
Nicaragua	19	Malawi	6	Équateur	14
Mongolie	0	Mongolie	0	Népal	7
Moyenne	56	Moyenne	44	Moyenne	40

Remarque : Les différents grisés regroupent les pays selon leur score moyen. Les scores supérieurs ou égaux à 67 % indiquent généralement des pratiques « positives » et les scores compris entre 50 et 66 %, des pratiques « majoritairement positives ». Par contre, les scores compris entre 33 et 49 % indiquent des pratiques « majoritairement négatives » et les scores inférieurs à 33 %, des pratiques « négatives ».

Neuf des 36 pays n'ont pas publié de rapports de routine au cours de l'année pour permettre le contrôle des dépenses, de la perception des impôts et des emprunts. Parallèlement, 12 des 36 pays n'ont pas mis le rapport du commissaire aux comptes à la disposition du public (voir Tableau 15.2).

Tableau 15.2 : Documents budgétaires mis à la disposition du public

(sur les 36 pays ayant complété le questionnaire)

	Nombre de pays	Pourcentage du total
Déclaration pré-budgétaire	19	53
Proposition de budget de l'exécutif	35	97
Budget public	6	17
Rapports de contrôle annuels	27	75
Bilan de mi-année	17	47
Rapports d'évaluation de fin d'année	29	81
Rapports de vérification	24	67

De manière significative, les chercheurs ont établi que les gouvernements pourraient sensiblement améliorer la transparence budgétaire dans leur pays en accomplissant simplement la démarche de publier les documents qu'ils produisent déjà pour un usage interne. Les chercheurs ont constaté que, dans tous les pays qui ne publiaient pas de rapports de contrôle de routine sauf un – la Namibie, ces rapports étaient en fait établis mais uniquement pour un usage interne. De même,

dans les 12 pays ne mettant pas leurs rapports de vérification à la disposition du public, tous les pays sauf un – le Nicaragua – rédigeaient ces rapports mais ne les publiaient simplement pas.

En plus de contrôler la disponibilité publique des documents comme en rendent compte les paragraphes précédents, l'enquête évaluait également l'étendue du contenu des documents. Les résultats de chaque pays pour la proposition de budget de l'exécutif et les rapports de contrôle et d'évaluation de ce budget apparaissent dans les deux premières colonnes du Tableau 15.1. La troisième colonne montre dans quelle mesure l'exécutif du pays rend les informations accessibles et dans quelle mesure le corps législatif offre l'opportunité de faciliter le débat public et la compréhension du budget.

Un certain nombre de résultats du projet pilote peuvent être soulignés³ :

- Les pays étudiés obtiennent de meilleurs scores dans la première des trois grandes catégories examinées : la proposition de budget de l'exécutif. Les documents relatifs à ce budget sont régulièrement publiés et contiennent généralement des informations assez complètes, au moins sur l'exercice budgétaire en cours et le précédent.
- Un nombre beaucoup plus restreint de pays font état de pratiques positives dans la seconde catégorie examinée, la publication de rapports sur le contrôle du budget pendant sa mise en œuvre ou sur son évaluation une fois l'exercice budgétaire arrivé à son terme. Les gouvernements sont généralement loin des meilleures pratiques internationales dans ce domaine. Sans ces documents, la population et la société civile ne peuvent pas facilement évaluer les performances budgétaires, notamment dans quelle mesure les fonds publics sont dépensés à bon escient.
- Dans la plupart des pays sondés, les scores les plus faibles sont obtenus dans la dernière catégorie étudiée : les efforts entrepris par l'exécutif pour faciliter le débat public et la compréhension du budget. La plupart des gouvernements ne fournissent pas au public et aux parlements les informations susceptibles de rendre les budgets (et les politiques auxquelles ils donnent corps) plus facilement compréhensibles. Sans de telles informations, il ne peut y avoir de vaste débat éclairé sur les priorités budgétaires du pays. En outre, les possibilités officielles de participation du parlement et de la population, notamment sous forme de séances parlementaires ou de périodes de consultation publiques, sont généralement inexistantes.

L'IBP a publié ces résultats de l'étude pilote en octobre 2004 pour favoriser le débat sur la méthodologie de l'étude. Suite à cette publication, l'IBP a réuni les réactions des universitaires, des organisations non gouvernementales, des experts en gestion des dépenses publiques, des institutions financières internationales et autres organisations. L'IBP a mis à profit ces réactions pour perfectionner le questionnaire et la méthodologie de l'étude et espère pouvoir publier les résultats de 60 pays en septembre 2006.

Notes

1. Pamela Gomez est analyste en politique internationale, attachée à l'International Budget Project du Center on Budget and Policy Priorities de Washington DC.
2. La plupart des questions demandaient aux chercheurs de choisir entre cinq réponses. Les réponses « a » et « b » étaient révélatrices de bonnes pratiques concernant l'objet de la question, les réponses « c » et « d » étaient révélatrices de mauvaises pratiques et « e » signifiait *non applicable*. Pour agréger les réponses dans les trois grandes catégories, une réponse « a » a été associée à un score de 100 %, une réponse « b » à un score de 67 %, une réponse « c » à un score de 33 % et une réponse « d » à un score de 0 %. Les réponses « e », pour *non applicable*, n'ont pas été prises en compte dans la cotation.
3. Pour des informations complètes sur l'étude, veuillez consulter le site de l'International Budget Project à l'adresse <http://www.internationalbudget.org/openbudgets/index.htm>.

16 Au-delà de la rhétorique : évaluer la transparence des recettes de l'industrie du pétrole et du gaz

Elizabeth Lort-Phillips et Vanessa Herringshaw¹

Il est de plus en plus couramment admis que la déclaration transparente des recettes des industries extractives est capitale pour une utilisation responsable du pétrole et du gaz et pour éviter la « malédiction des ressources naturelles ». Cette prise de conscience a été fortement appuyée par les parties intéressées qui se sont engagées dans des programmes telles que l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE)². Mais au-delà de la rhétorique, quelles ont été les mesures concrètes prises pour améliorer la transparence dans les secteurs gazier et pétrolier ?

Save the Children UK (SC UK) a pris les devants pour répondre à cette question. En 2005, SC UK a mis en place un système de mesures de la transparence des recettes et élaboré une série d'indices pour fixer des normes de transparence pour les acteurs clés du secteur, évaluer leurs résultats actuels et suivre les progrès accomplis dans le temps. Ces normes peuvent être facilement intégrées dans les réglementations, politiques et lignes directrices sur la transparence des recettes des industries extractives, par exemple dans le cadre des déclarations obligatoires, des directives à l'intention des investisseurs ou des politiques générales d'entreprise.

En 2005, SC UK a publié deux rapports rendant compte de la transparence des recettes des secteurs gazier et pétrolier. Le premier rapport classait 25 *compagnies* en fonction de leurs performances en termes de déclaration des recettes versées au gouvernement du pays hôte par les industries gazière et pétrolière, sur base de leur politique globale d'entreprise, de leurs systèmes de gestion et de leurs résultats en matière de transparence dans six pays hôtes – le Nigeria, l'Angola, l'Azerbaïdjan, l'Indonésie, le Timor-Leste et le Venezuela. Le second rapport classe 10 *pays d'origine* (c.-à-d. les pays dans lesquelles les sociétés sont enregistrées ou lèvent leurs capitaux) – le Royaume-Uni, les États-Unis, le Canada, la France, les Pays-Bas, l'Italie, la Norvège, l'Australie, l'Afrique du Sud et la Russie – en fonction des mesures prises pour réglementer et favoriser la déclaration des recettes versées aux pays hôtes par les compagnies.

Ces recherches portant sur la transparence et la responsabilité, la méthodologie utilisée pour réaliser ces deux rapports reposait largement sur l'analyse de données disponibles dans le domaine public. On peut notamment citer les ressources suivantes : sites Internet, rapports annuels, déclarations de politique générale, communiqués de presse, normes comptables et réglementations financières. Les performances des entreprises ont été évaluées dans trois catégories : transparence des recettes versées (déclaration des flux d'avantages provenant des entreprises au bénéfice des

gouvernements hôtes), divulgation complémentaire (divulgation des autres informations nécessaires pour juger de l'exactitude des informations sur les recettes et estimer les recettes futures) et mesures de lutte contre la corruption et de protection des dénonciateurs. Les performances des pays d'origine ont été évaluées dans quatre catégories : transparence des recettes, divulgation complémentaire, accès à l'information (détenue par des organismes publics, paragouvernementaux et privés) et cadre général de gouvernance. La méthodologie générale a été élaborée grâce à la consultation d'un groupe de référence impliquant les gouvernements, la société civile, les investisseurs et les experts du secteur.

Le rapport sur les entreprises a établi que la majorité des compagnies ne déclaraient pas les recettes versées aux gouvernements hôtes. Plus de la moitié des entreprises ont obtenu un zéro pour cette catégorie. Les déclarations effectuées l'étaient généralement par secteur géographique (tel qu'une région ou la mention « reste du monde »), ce qui n'est pas très utile aux citoyens souhaitant obtenir des informations sur les paiements versés par les entreprises à leur gouvernement. Cependant, une divulgation systématique dans l'ensemble des pays semble bien réalisable puisque la société Talisman a déclaré les redevances, les taxes et les primes qu'elle verse dans tous les pays où elle exerce ses activités.

Certaines compagnies divulguent certaines informations dans un petit nombre de pays mais elles sont généralement limitées et variables. Par exemple, Shell a obtenu le meilleur score national pour ses pratiques de divulgation progressistes au Nigeria (82 %) mais son score global (29 %) souffre de son manque politique de divulgation au Venezuela. Les performances varient également au sein d'un même pays entre les différentes compagnies. En Azerbaïdjan, seul BP a déclaré ses paiements au gouvernement ; les huit autres sociétés qui opèrent dans ce pays ne l'ont pas encore fait. On a aussi observé de grandes variations entre les pratiques de divulgation des entreprises au Nigeria et en Indonésie. Ceci montre clairement que les compagnies peuvent mieux faire dans certains pays et qu'elles doivent adopter une démarche systématique mondiale pour améliorer leur transparence (voir Figure 16.1).

Les compagnies dont le pays d'origine prévoit des règles de divulgation obligatoire affichent les meilleurs scores en matière de transparence. Les règles de divulgation du Canada sont plus strictes que celles des neuf autres pays évalués et trois des cinq compagnies les mieux classées sont canadiennes (Talisman, Nexen et TransAtlantic). On peut être surpris de constater les scores de transparence inégaux des compagnies qui ont volontairement adhéré à l'ITIE. Sur les sept compagnies répertoriées comme signataires de l'ITIE, seules quatre ont publiquement divulgués des paiements aux gouvernements. Total, Exxon et Repsol n'ont divulgué leurs paiements dans aucun des pays étudiés. Ces mauvaises performances montrent les limites d'un système volontaire.

L'évaluation des mesures des pays d'origine pour favoriser la transparence dans les industries pétrolière et gazière donne des résultats décevants malgré leur attachement déclaré à la transparence. Quasiment aucun pays d'origine ne dispose de règles prévoyant que les compagnies déclarent leurs recettes pour chaque pays hôte dans leurs réglementations sur les rapports annuels des sociétés (voir Figure 16.2).

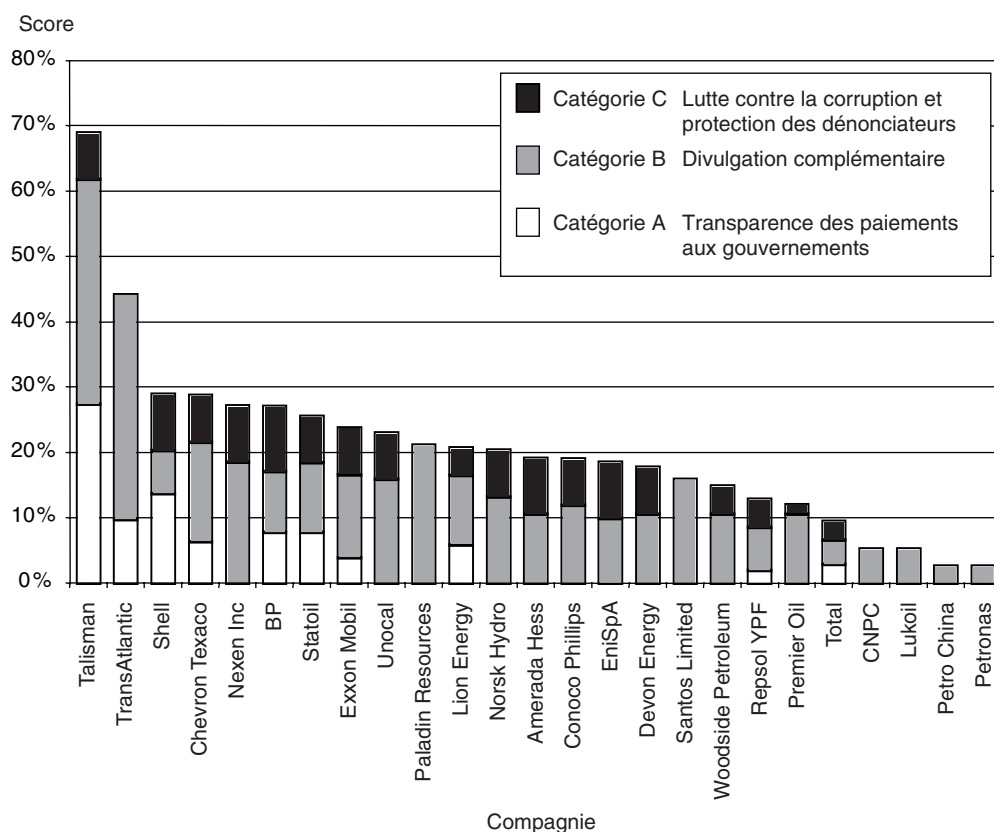


Figure 16.1 : Performance globale des compagnies

Comme souligné ci-dessus, la première place est occupée par le Canada, un pays ne participant pas à l'ITIE, qui est le seul pays prévoyant une obligation de divulgation des redevances versées par pays hôte dans le cadre de sa législation sur les valeurs mobilières. Le meilleur score en matière d'accès à l'information est également le chef d'un pays n'adhérant pas à l'ITIE, l'Afrique du Sud, qui dispose de la législation la plus progressiste en prévoyant l'accès aux informations du secteur privé « dès lors qu'un tel accès est nécessaire pour la protection ou l'exercice d'un autre droit ». En outre, l'étude révèle un manque flagrant de politiques « concertées ». Un grand nombre de pays laissent transparaître un manque de coordination entre les différents services gouvernementaux en matière d'obligations de divulgation dans l'industrie extractive.

Les conclusions de ces rapports ont donné lieu à des recommandations stratégiques essentielles. Les gouvernements des pays d'origine doivent exiger des compagnies qu'elles publient ce qu'elles paient aux gouvernements des pays hôtes, adhèrent aux normes universelles de divulgation dans l'industrie extractive et s'impliquent activement dans l'ITIE pour mettre en œuvre ces normes. Les compagnies, elles aussi,

doivent aller au-delà des beaux discours et publier ce qu'elles paient aux gouvernements de manière systématique dans chacun des pays où elles exercent leurs activités. Les compagnies doivent faire pression sur les gouvernements hôtes pour intégrer pleinement les obligations de divulgation aux normes de comptabilité et de cotation en bourse, participer activement à l'ITIE et travailler en collaboration avec les autres acteurs du secteur pour élaborer des accords de divulgation. Une telle démarche est capitale et avantageuse pour tous car ce type de réglementation offrirait une protection des investissements et garantirait des règles plus équitables sur le marché du pétrole et du gaz.

Pour consulter l'intégralité des rapports, y compris les recommandations et normes à intégrer aux politiques et lignes directrices, rendez-vous sur www.savethechildren.org.uk/measuringtransparency.

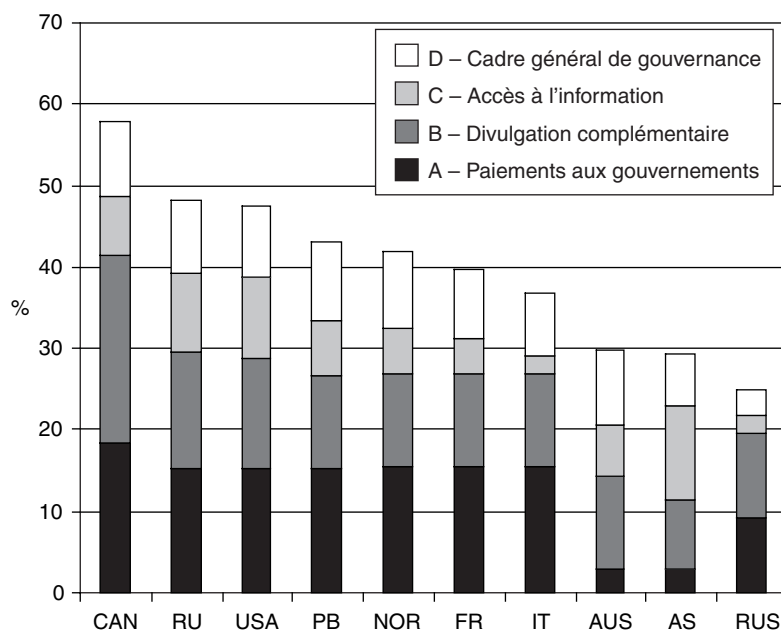


Figure 16.2 : Performance globale des pays d'origine

Notes

1. Elizabeth Lort-Phillips est consultante auprès de Save the Children UK. Vanessa Herringshaw est responsable de la politique économique au sein de Save the Children UK.
2. L'ITIE « soutient le renforcement de la bonne gouvernance dans des pays riches en ressources naturelles à travers la publication détaillée et la vérification des paiements faits par les sociétés et les revenus des gouvernements venant du pétrole, du gaz et des activités minières. Beaucoup de pays sont riches en pétrole, en gaz et en minéraux, et les recherches

démontrent que, quand il y a bonne gouvernance, ces ressources peuvent générer la richesse qui pousse à la croissance économique et, ainsi, la pauvreté est réduite. Toutefois, en l'absence de bonne gouvernance, ces ressources peuvent être cause de pauvreté, de corruption et de conflits – ce qu'on appelle la « malédiction des ressources naturelles ». L'ITIE cherche à lutter contre cette malédiction en améliorant la transparence et la responsabilité ». www.eitransparency.org

17 Comparer la réputation des entreprises : une mesure d'incitation à adopter de bonnes pratiques de lutte contre la corruption

Transparencia Mexicana

La réputation des entreprises privées est extrêmement sensible aux informations ou aux allégations relatives à des pratiques malhonnêtes. La débâcle financière d'entreprises aussi puissantes qu'Enron ou Parmalat illustre bien les conséquences désastreuses auxquelles s'exposent les entreprises quand leur réputation est entachée par des actes corrompus ou portant déloyalement atteinte aux intérêts de leurs concurrents ou de leurs actionnaires. À l'inverse, les entreprises qui adoptent de bonnes pratiques commerciales et des valeurs constructives dans leurs relations avec leur communauté et leurs actionnaires peuvent être fières de leur engagement en faveur d'une société moins corrompue. Sachant cela, Transparencia Mexicana, la section mexicaine de Transparency International, a mis au point, en collaboration avec la société d'étude de marché Consulta-Mitofsky, un outil visant à attirer l'attention sur les bonnes pratiques des entreprises : l'Indice mexicain de réputation des entreprises (IMRE). Son objectif est de motiver les entreprises à améliorer leur réputation et de les informer sur les domaines dans lesquelles elles peuvent s'améliorer, tout en sensibilisant la population à la réputation des grandes entreprises actives dans le pays.

L'IMRE repose sur les avis exprimés par 32 cadres et dirigeants exerçant dans les catégories professionnelles suivantes : courtiers en bourse, publicitaires, analystes économiques, analystes en risques financiers, auditeurs externes, certificateurs, fonctionnaires, avocats d'entreprise et entrepreneurs¹. Les participants devaient être parfaitement familiarisés avec les secteurs et les entreprises faisant l'objet de l'étude mais ne pouvaient évaluer des entreprises avec lesquelles ils étaient liés d'une manière ou d'une autre.

Les répondants ont été interrogés sur les facteurs qui déterminent si une entreprise a une bonne ou une mauvaise réputation. Huit facteurs ont été retenus sur base de leurs réponses : souci des actionnaires, des investisseurs et des partenaires ; respects des lois et normes en vigueur ; attention portée aux clients et aux fournisseurs ; responsabilité environnementale ; respect des droits des travailleurs ; engagement dans la communauté ; nature et qualité des rapports à la concurrence et engagement à œuvrer au développement du Mexique. Une question fermée était posée pour chaque facteur étudié. Par exemple : « Comment, d'après vous, les entreprises suivantes traitent-elles leurs clients et fournisseurs ? Très bien (1)/ Bien (2)/

Moyennement (3)/ Mal (4)/ Très mal (5) ». L'IMRE repose sur une échelle de valeurs de un à zéro : plus la note obtenue est élevée, plus une entreprise jouit d'une bonne réputation.

L'IMRE portait sur 108 entreprises, retenues sur base de leur chiffre d'affaires déclaré. Ces entreprises se classaient parmi les 500 plus grandes entreprises mexicaines, selon le classement du magazine *Expansión*, et appartenaient à l'un des 12 secteurs d'activité suivants : alimentation et boissons non alcoolisées, enseignement supérieur, industrie automobile, industrie pharmaceutique, alcools et tabacs, magasins libre-service et grands magasins, travaux publics et construction, services financiers, technologies de l'information et télécommunications, médias, tourisme et transport, ressources énergétiques (voir Tableau 17.1).

Tableau 17.1 : Entreprises les mieux classées selon l'IMRE 2004

Classement	Entreprise	IMRE 2004
1	Grupo Industrial Bimbo	0.90
2	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	0.88
3	Cemex	0.86
4	Nestlé	0.85
5	Universidad Iberoamericana	0.84
6	Grupo Modelo	0.83
6	Instituto Tecnológico Autónomo de México	0.83
6	Universidad de las Américas, Puebla	0.83
9	Vitro	0.81
9	Coca-Cola FEMSA	0.81
9	Cervecería Cuauhtémoc Moctezuma	0.81

Transparencia Mexicana a décidé d'encourager les entreprises à s'améliorer en reconnaissant publiquement la bonne performance des 10 entreprises jouissant de la meilleure réputation, plutôt que de publier les noms des entreprises les plus mal classées ou de mesurer les niveaux perçus de corruption. Les entreprises jouissant de la meilleure réputation dans chacun des 12 secteurs étudiés et celles qui ont obtenu le meilleur indice pour chacune des huit variables mesurées ont également bénéficié de cette reconnaissance publique. Les informations relatives à l'ensemble des 108 entreprises sont mises à la disposition des organes directeurs et des cadres supérieurs de chaque entreprise concernée pour les aider à identifier les points sur lesquelles elles peuvent s'améliorer. Ces informations ne sont pas accessibles au grand public étant donné que l'idée qui justifie cet exercice est d'encourager les entreprises à s'améliorer en s'efforçant d'entrer dans la liste des entreprises les plus performantes.

Pour en savoir plus, rendez-vous sur www.transparenciamexicana.org.mx.

Note

1. Les entretiens utilisés pour l'enquête IMRE 2004 ont été menés entre le 15 novembre et le 7 décembre 2003.

18 Loi sur la déclaration des biens des fonctionnaires : préviennent-elles la corruption ?

Ranjana Mukherjee et Omer Gokcekus¹

Exiger des fonctionnaires qu'ils déclarent leur patrimoine et leurs biens est généralement considéré comme une mesure efficace de prévention de la corruption. Elle a été intégrée dans les clauses des conventions de lutte contre la corruption des Nations Unies, de l'Union Africaine et de l'Organisation des États Américains. Mais dans quelle mesure ces lois sont-elles efficaces pour réduire la corruption ? Certaines caractéristiques liées à la conception et à la mise en application de ces lois agissent-elles comme une meilleure parade contre la corruption que d'autres ?

Pour répondre à ces questions, nous avons étudié les lois sur la déclaration des biens de plusieurs pays, afin de dégager leurs caractéristiques communes. Suivant une méthode similaire à celle des enquêtes sur les Systèmes Nationaux d'Intégrité de Transparency International, nous avons ensuite établi une liste de sept aspects différents de ces lois : (1) la date de mise en application et l'existence d'un mandat constitutionnel ; (2) le champ d'application, c.-à-d. qui est tenu de soumettre une telle déclaration (par exemple, les fonctionnaires les plus haut placés uniquement ou tant les hauts fonctionnaires que les fonctionnaires de moins haut rang) ; (3) la fréquence de soumission ; (4) la spécificité du contenu des déclarations (par exemple, les déclarations doivent-elles préciser la valeur des biens ?, intégrer les biens détenus à l'étranger ?) ; (5) les modalités d'examen des déclarations (un organe particulier est-il spécialement chargé de recevoir et de vérifier le contenu des déclarations ?, la loi décrit-elle le processus de vérification ?) ; (6) les sanctions en cas de non respect et (7) l'ouverture ou non des déclarations au public. Ensuite, nous avons sélectionné les lois de 16 pays différents pour les analyser systématiquement d'après les sept aspects communs énumérés ci-dessus.

Ce projet a été lancé à la fois pour évaluer les lois actuelles conçues pour réduire la corruption et pour servir aux gouvernements désireux d'élaborer ou d'améliorer leurs propres lois. Pour faciliter cette opération, la Banque Mondiale a créé un site Internet donnant accès à une base de données sur les lois utilisées dans cette étude et les outils de comparaison des différents aspects de la législation de ces pays². Pour mettre en évidence les aspects les plus significatifs de ces lois et leur efficacité en termes de réduction de la corruption, nous avons procédé à une série de tests statistiques pour mesurer le rapport entre le fait de disposer d'une telle loi dans un pays et le niveau perçu de corruption dans ce pays. Les résultats sont présentés ci-dessous. Dans tous les cas, l'Indice de perceptions de la corruption (IPC) de

Transparency International a été utilisé comme mesure de la corruption dans un pays. Pour procéder aux tests statistiques, nous avons répartis les pays en quartiles en fonction de leur note à l'IPC. De ce fait, les pays ayant les meilleures notes à l'IPC se retrouvent dans le quartile *le moins corrompu* et les pays ayant les moins bonnes notes dans le quartile *le plus corrompu*.

Résultats

1. *Y a-t-il un lien entre l'intégration des lois sur la déclaration des biens dans la constitution et une corruption plus faible ?* Non. Dans six des pays étudiés, les déclarations de biens des fonctionnaires découlent de directives constitutionnelles. Toutefois, ces pays atteignaient un score moyen plus faible à l'IPC, impliquant un plus haut degré de corruption perçue, que les pays dont la déclaration des biens n'est pas prévue dans la constitution (2,69 contre 3,39). En outre, dans quatre de ces six pays, la loi n'exigeait pas la transparence totale du patrimoine des fonctionnaires car elle ne contenait pas de dispositions sur la façon dont la population pouvait avoir accès aux déclarations. Ainsi, bien qu'une intégration dans la constitution vise à rendre compte de l'importance qu'un pays accorde à l'intégrité de ses fonctionnaires, notre analyse montre que cette intention ne se traduit pas nécessairement par une corruption plus faible.

2. *Y a-t-il un lien entre le niveau de corruption et le temps depuis lequel la loi est en vigueur ?* Oui. Les pays disposant d'une loi sur la déclaration des biens des fonctionnaires depuis plus longtemps affichaient des niveaux de corruption significativement plus faibles que ceux dotés de lois plus récentes. Parmi les pays étudiés, le quartile des pays ayant les lois les plus anciennes (d'une moyenne d'âge de 17 ans) obtenait une note IPC moyenne de 5,2, c.-à-d. environ trois fois plus élevée que la note IPC moyenne (1,8) du quartile des pays dotés des lois les plus récentes (d'une moyenne d'âge de 1,7 ans) (voir Figure 18.1).

3. *Y a-t-il un lien entre le niveau de corruption et le grade des fonctionnaires tenus de déclarer leurs biens ?* Non. Dans 7 des 16 pays examinés, l'obligation de déclaration des biens s'applique à tous les fonctionnaires. Les notes IPC moyennes de ce groupe de pays ne sont pas significativement plus basses que celles des pays ayant opté pour une approche reposant davantage sur le principe hiérarchique. Dans ce dernier groupe de pays, la liste des fonctionnaires tenus de soumettre des déclarations de biens commençait au plus haut sommet de l'exécutif pour s'étendre vers le bas jusqu'aux hauts fonctionnaires ou aux fonctionnaires de niveau intermédiaire. Ceci pourrait indiquer que la réduction de la corruption aux plus hauts niveaux de direction a un effet démonstratif important sur les autres fonctionnaires et qu'une attitude transparente au sommet de la hiérarchie peut prévenir la corruption administrative. De plus, ou selon une autre hypothèse, cela pourrait impliquer que la corruption administrative de petite échelle affecte moins les notes IPC que la corruption de grande échelle. Nos observations montrent donc que, plutôt que d'exiger que tous les fonctionnaires soumettent une déclaration, une appréciation pragmatique des capacités de contrôle internes et une sélection des catégories de fonctionnaires tenues de déclarer leurs biens pourraient s'avérer plus utiles.

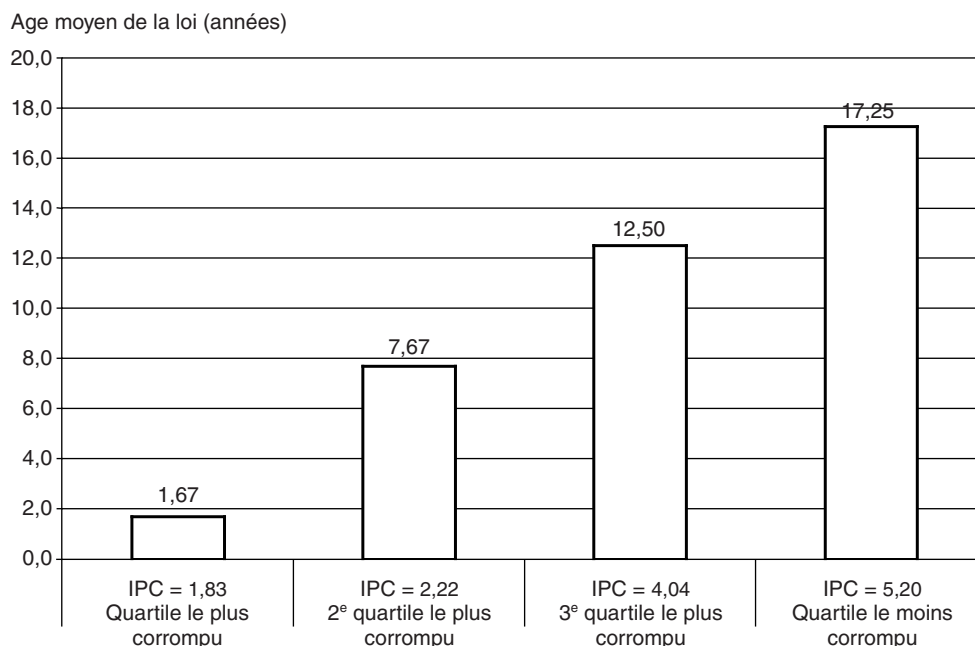


Figure 18.1 : Il faut du temps pour que les lois sur la déclaration du patrimoine des fonctionnaires produisent des résultats

4. *Y a-t-il un lien entre le niveau de corruption et le risque de poursuites pesant sur ceux qui contreviennent à la loi ?* Oui. Le niveau de corruption perçue s'est avéré plus bas dans les pays dont la loi habilitait le gouvernement ou un organisme de lutte contre la corruption à poursuivre les fonctionnaires non respectueux de la loi. Dans les pays du quartile le moins corrompu, toutes les lois sur la déclaration des biens prévoyaient des poursuites contre les contrevenants. Dans le second quartile le moins corrompu, les trois quarts des pays avaient, dans leur loi, des dispositions sur les poursuites encourues. Seuls la moitié des pays des deux quartiles inférieurs avaient prévu de telles dispositions dans leurs lois sur les déclaration de biens.

5. *Y a-t-il un lien entre des niveaux de corruption plus faibles et les mécanismes de contrôle prévus dans les différentes lois ?* Oui. Sur ce point, deux pratiques ont été observées. Dans certains pays, toutes les déclarations étaient vérifiées par l'organisme récepteur ; dans d'autres, les déclarations étaient archivées sans examen et n'étaient ressorties qu'en cas d'allégations de corruption pesant sur un fonctionnaire donné. Les pays vérifiant les déclarations des fonctionnaires avaient des niveaux de corruption beaucoup plus bas que ceux qui ne contrôlaient pas leur contenu. La note IPC moyenne des premiers (3,72) était plus élevée que celle des seconds (2,48).

6. *Y a-t-il un lien entre une corruption plus faible et la prévision d'un accès public aux déclarations ?* Oui. La loi de certains pays exige que les déclarations de biens relèvent du domaine public, soit par une mise en ligne sur Internet, soit en indiquant où et

quand ces documents peuvent être consultés par le public. Dans certains autres pays, seule une institution gouvernementale désignée est habilitée à examiner les déclarations des fonctionnaires. Les pays garantissant un accès public aux déclarations affichaient des niveaux de corruption significativement moins élevés (note IPC moyenne = 3,61) que les pays limitant l'accès aux documents (note IPC moyenne = 2,46).

Notre analyse démontre en outre que le fait de conjuguer la vérification des déclarations et l'autorisation de l'accès public permet d'établir un lien encore plus fort avec un plus faible niveau de corruption. Quand une vérification approfondie et un accès public aux déclarations sont prévus, la note IPC moyenne (4,13) est deux fois plus élevée que celle des pays qui ne vérifient pas les déclarations et n'autorisent pas non plus l'accès public (2,07). Les pays qui prévoient la vérification ou l'accès public ont des niveaux de corruption perçue compris entre ces deux extrêmes (avec des notes IPC moyennes respectives de 3,4 et 2,5) (voir Figure 18.2).

Conclusion

Ces premiers résultats ont été étayés par des analyses de régression utilisant les variables présentées ci-dessus, ainsi que d'autres caractéristiques des pays étudiés. Depuis la fin de ces premières analyses, nous avons étendu notre ensemble de don-

Note IPC moyenne dans ce groupe

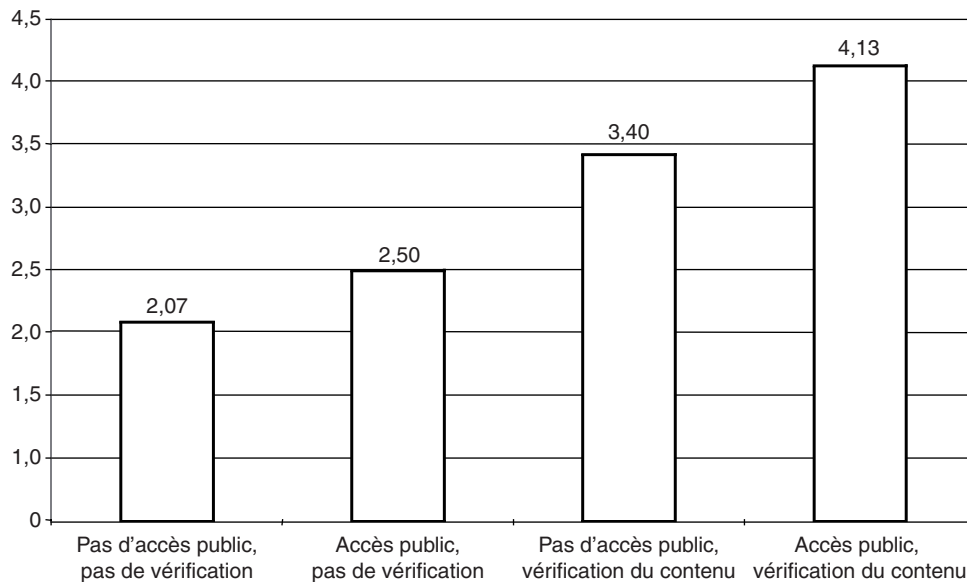


Figure 18.2 : Efficacité des dispositions sur la vérification du contenu et l'accès public dans les lois sur la déclaration des biens des fonctionnaires

nées pour couvrir 42 pays. Notre première analyse de cet ensemble de données élargi corrobore les observations du premier ensemble de données. De plus, nous examinons actuellement les différents aspects des lois sur les conflits d'intérêts et leur capacité à réduire la corruption. La base de données étendue sera accessible à partir du site de la Banque Mondiale susmentionné.

Notes

1. Ranjana Mukherjee est spécialiste en chef du secteur public en Asie du Sud au sein du Réseau de réduction de la pauvreté et de gestion économique de la Banque Mondiale (contact : rmukherjee@worldbank.org). Omer Gokcekus est professeur associé à l'École de diplomatie et de relations internationales John C. Whitehead de l'Université de Seton Hall, États-Unis (contact : gokcekom@shu.edu).
2. Voir <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/assets.htm>.

19 Fraude fiscale, amendes et corruption au Mozambique

*Ralf Lanwehr*¹

Une enquête sur le climat d'investissement régnant dans la province mozambicaine d'Inhambane a été menée en mars 2004². Elle visait à décrire et expliquer les problèmes de coopération entre les secteurs public et privé et a mis en évidence un réseau systémique de fraude fiscale, d'amendes compensatoires et de pots-de-vin liés aux amendes.

Bien que la province d'Inhambane possède un potentiel économique énorme, les investisseurs sont actuellement réticents à y engager plus d'argent, et insatisfaits de la situation actuelle, du fait des sérieux problèmes de coopération entre les secteurs public et privé. Ces problèmes pèsent sur les perspectives d'investissements futurs et menacent ainsi le développement économique de la province.

Pour décrire, éclaircir et quantifier les aspects problématiques des relations entre les investisseurs et les pouvoirs publics, une enquête a été menée sur le climat d'investissement dans la province. Pour obtenir une première approche de la situation et concevoir l'enquête, 25 investisseurs importants et leurs interlocuteurs publics ont été interrogés en utilisant la technique des incidents critiques³. L'échantillon de l'enquête principale a été établi sur base d'un recensement national des entreprises de l'Institut national de statistiques du Mozambique⁴. La taille de l'échantillon a été fixée à 100 entreprises du secteur formel⁵.

L'administration soupçonne une fraude fiscale massive

Les entretiens préliminaires ont révélé que les principales causes des problèmes de coopération entre les secteurs public et privé sont systémiques. Les pouvoirs publics affirment qu'une grande majorité des entreprises de la province se soustraient illégalement au paiement de l'impôt en ne déclarant pas la totalité de leurs recettes. La stratégie appliquée pour contrer cette fraude fiscale présumée est une vigilance accrue dans le contrôle d'infractions moins graves et/ou plus facilement identifiables. Quand une telle infraction est découverte, l'entreprise qui s'en est rendue coupable se voit appliquer la peine maximale prévue par la loi, de manière à compenser la fraude fiscale suspectée. Il s'en suit que des amendes souvent excessivement sévères sont imposées à la quasi-totalité des entreprises de la province.

Les milieux d'affaires s'estiment mal jugés

Ce que les pouvoirs publics considèrent comme une « vigilance accrue » n'est pas bien perçue par les milieux d'affaires de la province. Ces derniers estiment que les amendes sont souvent exorbitantes, arbitraires et contreproductives en termes de développement économique. Par ailleurs, les investisseurs s'indignent avec véhémence d'être systématiquement jugés coupables de fraude fiscale. Ils affirment qu'un grand nombre d'entreprises ne sous-déclarent pas leurs recettes brutes et sont malgré tout prises pour cibles par les pouvoirs publics.

Nombre d'entrepreneurs insistent sur le fait qu'ils veulent payer leur part d'impôts conformément à la législation mozambicaine mais estiment que le système actuel d'amendes exagérées et non sélectives est en fait favorable aux « tricheurs ». D'un point de vue rationnel, affirment-ils, il apparaît plus avisé de sous-déclarer ses recettes brutes car, peu importe l'exactitude et l'honnêteté de leur déclaration, leur entreprise se verra de toutes façons imposer de lourdes amendes.

Il est intéressant de souligner que les entretiens préliminaires ont révélé une perception de la situation étonnement précise et unanime dans les deux secteurs, public et privé. La différence décisive est plutôt d'ordre quantitatif que qualitatif et porte sur l'importance de la valeur globale des amendes par rapport au montant de la dette d'impôt liée à la fraude.

Soixante-quatre pour cent des recettes du secteur touristique échapperaient à l'impôt

L'un des principaux problèmes affectant la province d'Inhambane, tant de l'avis des milieux d'affaire que des pouvoirs publics, relève de l'imposition. Malheureusement, il est assez difficile de confirmer, sans parler de quantifier, le montant de la fraude fiscale des entreprises. Toutefois, dans le secteur touristique, l'antenne provinciale de l'Institut national de statistiques peut nous fournir des données fiables sur la capacité d'hébergement maximale. D'autre part, il est notoire que le taux d'occupation pendant les deux dernières semaines de décembre avoisine les 100 %. Sachant cela, une estimation du montant de la fraude fiscale peut être tentée en comparant la « réalité déclarée » des nuits passées dans la province avec la « réalité réelle » des places d'hôtel disponibles pendant la dernière quinzaine de décembre.

La « réalité déclarée » était un taux d'occupation de 18 % pour le mois de décembre⁶. En supposant que le faible nombre de touristes pendant la première quinzaine de décembre est compensée par une occupation quasi-complète pendant la deuxième quinzaine, et si nous tenons compte d'une utilisation de l'espace sous-optimale, nous pouvons escompter un taux d'occupation d'environ 50 % pour le mois de décembre. La différence entre la réalité rapportée et la réalité probable correspond donc à une occupation non déclarée de 32 %.

Seuls les chiffres relatifs aux nombre de nuits ont été inclus dans ce calcul. Les autres revenus potentiels liés aux restaurants et aux écoles de plongée ainsi que la sous-déclaration systématique des coûts d'hébergement n'ont pas été pris en

compte. La fraude fiscale estimée basée sur une sous-déclaration du taux d'occupation doit donc être considérée comme une estimation minimale de la fraude fiscale réelle. En bref, le montant global des recettes brutes sous-déclarées des entreprises de la province s'élève à 64 %⁷, ce qui corrobore la fraude massive dénoncée par les pouvoirs publics.

Outre le fait de nuire à la qualité de la coopération interprovinciale et de sérieusement restreindre les recettes fiscales de la province, la pratique consistant à imposer des amendes pour compenser la fraude fiscale encourage la corruption à grande échelle. En effet, un fonctionnaire incité à délivrer de lourdes amendes peut être tenté de faire sauter ces amendes ou d'ignorer une infraction patente en échange d'un pot-de-vin.

La corruption est le principal obstacle au développement de l'activité économique

Les résultats de cette enquête montrent que les entreprises consacrent environ 10 % de leurs recettes nettes à la corruption et 64 % d'entre elles ont déclaré être confrontées à des actes de corruption des fonctionnaires (82 % dans le centre touristique de Vilanculo). La corruption est perçue comme le plus gros obstacle au développement de l'activité économique, suivie par la bureaucratie et l'insuffisance des infrastructures.

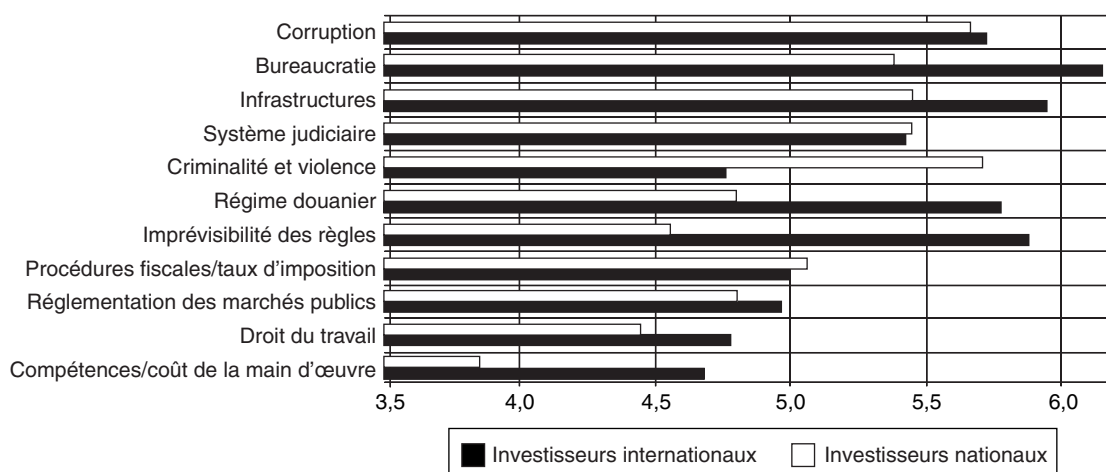


Figure 19.1 : Obstacles au développement économique perçus par les investisseurs nationaux et internationaux sur une échelle de 1 (« Pas d'obstacle ») à 7 (« Très gros obstacle »)

Différences entre les investisseurs nationaux et internationaux

Après un examen plus approfondi, une analyse en composantes principales⁸ a permis de dégager la structure latente des données. Quatre facteurs sous-jacents des obstacles au développement économique ont été identifiés :

1. la corruption, la bureaucratie et un système judiciaire peu fiable ;
2. le climat des affaires (recouvrant les compétences de la main d'œuvre, le droit du travail, l'imprévisibilité de la réglementation et l'inadéquation des infrastructures) ;
3. les procédures administratives (procédures d'attribution des marchés, de recouvrement de l'impôt et régime douanier) ;
4. la criminalité et la violence.

On observe des différences notables entre les investisseurs nationaux et internationaux. Le « climat des affaires » constitue un obstacle beaucoup plus important pour les investisseurs internationaux⁹. Cela s'explique peut-être du fait que les investisseurs étrangers viennent souvent de pays développés et ont donc plus de mal à s'adapter aux conditions de fonctionnement dans les pays en développement. La criminalité et la violence, par contre, représentent un obstacle plus important pour les investisseurs locaux¹⁰.

Perspectives

Il est difficile d'évaluer et de quantifier les origines et liens de causalité du cercle vicieux de la fraude fiscale, des amendes et des pots-de-vin dans la province d'Inhambane. Cependant, le système s'entretient manifestement de lui-même. Tant que les entreprises continueront à sous-déclarer leurs recettes et que les pouvoirs publics poursuivront leur stratégie de condamnation à de lourdes amendes, on ne peut s'attendre à aucune évolution des pratiques en cours avec, pour conséquence, la perte de la majeure partie des recettes fiscales de la province et une sévère réduction des investissements futurs.

Notes

1. Ralph Lanwehr est associé de recherche à l'Université technique de Berlin (contact : lanwehr@epix.de). Il tient à remercier Mike MacDonald et Ulrike Beuing pour les conseils et le soutien qu'ils lui ont apporté tout au long de ce projet, ainsi que Marie Wolkers et Robin Hodess de TI pour leurs précieuses suggestions.
2. Cette enquête a été financée par la Société allemande de coopération technique (GTZ).
3. J. C. Flanagan, « The Critical Incident Technique », *Psychological Bulletin* 51(28), 1954.
4. Instituto Nacional de Estatística, *Censo de Empresas* (Recensement des entreprises) (Maputo, 2003).
5. Pour analyser le fait que le futur développement des activités économiques dans la province dépendra fortement des investissements dans le secteur touristique, 50 entreprises de ce secteur ont été sélectionnées au hasard aux côtés de 50 entreprises des secteurs du

commerce et de l'industrie. Deux versions du questionnaire ont été élaborées avec une modification de l'ordre des questions.

6. Les 15 entreprises touristiques d'hébergement de la province proposent un total de 1 252 lits.
7. $100\% - \text{réalité déclarée de } 18\% / \text{réalité escomptée de } 50\% = 64\%$ de recettes brutes sous-déclarées.
8. L'analyse en composantes principales (ACP) est une procédure standard de réduction des données. Son but est de réduire la dimensionnalité d'un ensemble défini de données et de clarifier le classement correct des unités statistiques par rapport à leurs facteurs sous-jacents.
9. $F = 11,1$; $df = 1/48$; $p = 0,002$.
10. $F = 7,7$; $df = 1/49$; $p = 0,008$.

20 Indice V4 : la propension à la corruption dans les quatre capitales du groupe de Visegrad

*Michal Štícka*¹

L'Indice V4 est un projet de recherche de Transparency International République Tchèque qui a abouti au premier semestre 2004. Les objectifs du projet étaient de concevoir une méthodologie d'enquête qui permettrait d'établir l'existence et d'évaluer, à l'échelle locorégionale, la fonctionnalité des organes de lutte contre la corruption (en termes de « propension à la corruption ») des administrations publiques, et ce dans les quatre capitales du groupe de Visegrad (V4) : Bratislava, Budapest, Prague et Varsovie. L'un des principaux résultats du projet a été de classer les administrations de ces capitales en fonction de la qualité de leurs organes de lutte contre la corruption. L'indice a ainsi permis de mieux sensibiliser le public au problème de la corruption dans l'administration publique.

Le projet de recherche a concentré son attention sur les outils et mécanismes de lutte contre la corruption mis en œuvre dans cinq domaines : l'attribution des marchés publics, les mécanismes d'audit et de contrôle internes, les codes d'éthique, les conflits d'intérêts et les stratégies d'information des administrations/l'accessibilité de l'information pour le public.

L'enquête a été menée en deux temps. La première phase consistait à réunir des données objectives et précises sur les outils et mécanismes de lutte contre la corruption existant dans l'administration publique des quatre capitales. Ces données ont été collectées par le biais d'entretiens avec les représentants des conseils municipaux de chaque capitale et par une analyse du contenu des documents appropriés. Pour les entretiens, le directeur du bureau et le directeur du service juridique (ou du service d'audit interne) se sont vus poser une série de questions fermées (appelant une réponse par oui ou non) sur l'existence de mécanismes de lutte contre la corruption. Pour l'analyse des documents, les lois, ordonnances et instructions (normes internes en vigueur dans le service) relatifs à la question ont été examinés si les personnes interrogées n'étaient pas à même de fournir les informations demandées. Les données objectives ont été agrégées pour former l'Indice V4 Objectif.

Dans un second temps, la phase subjective de l'enquête a consisté à étudier les perceptions relatives à l'efficacité des outils et mécanismes de lutte contre la corruption, dans chacun des domaines susmentionnés, du point de vue de personnes sélectionnées et bien informées. Des entretiens ont été conduits parmi les employés et les membres élus des conseils municipaux, les journalistes, les hommes d'affaires

et les représentants d'ONG. Cent personnes au moins ont été interrogées dans chaque ville. Les données subjectives ont été agrégées pour former l'Indice V4 Subjectif.

L'Indice V4 Objectif utilise une échelle de 0 à 1, où « 0 » indique l'absence d'outils et de mesures de lutte contre la corruption dans l'administration et « 1 » indique que tous les éléments mesurés sont en place. Les résultats du volet objectif de l'Indice V4 montrent que la plupart des outils de lutte contre la corruption dans les domaines étudiés sont en place à Budapest, qui obtient une note de 0,87 (voir Tableau 20.1).

Tableau 20.1 : Indice V4 Objectif

	Bratislava	Prague	Varsovie	Budapest
Indice global	0.55	0.60	0.64	0.87
Attribution des marchés publics	0.36	0.61	0.90	0.96
Mécanismes d'audit et de contrôle internes	0.93	0.73	0.62	0.76
Codes d'éthique	0.22	0.80	0.00	0.93
Conflits d'intérêts	0.64	0.37	0.86	0.79
Politique d'information ouverte	0.61	0.50	0.83	0.90

(Échelle de 0 à 1)

Remarque : Le zéro entré à l'intersection de la colonne « Varsovie » et de la ligne « Codes de conduite » est lié au fait qu'aucun des outils de corruption étudiés dans le domaine des codes de conduite n'était en place à Varsovie.

Les résultats de la seconde phase du projet de recherche, qui reposait sur les perceptions subjectives des répondants, révèlent que la mise en œuvre et la fonctionnalité des outils de lutte contre la corruption utilisés dans l'administration publique de chaque capitale s'avèrent moins positives que ne le laissait penser la phase objective de l'enquête. Toutefois, cette différence était escomptée : d'autres résultats de recherches similaires comparant la réalité avec les perceptions ont montré que l'opinion publique était souvent plus critique que ne le justifie la situation objective.

Sur une échelle de 0 à 1 (où 0 est la traduction de « très mauvais » ; 0,33, la traduction de « plutôt mauvais » ; 0,66, la traduction de « plutôt bon » et 1, la traduction de « très bon »), Budapest confirmait son bon résultat de la phase objective et finissait en première position avec une note de 0,49 (voir Tableau 20.2). Dans cette ville, les domaines jugés les plus performants étaient l'attribution des marchés publics et l'accessibilité de l'information, notamment la politique d'information ouverte des autorités municipales. Ces résultats sont en parfaite corrélation avec la phase objective de l'enquête, qui a révélé que Budapest disposait d'un plus grand nombre d'outils dans ces deux domaines.

Bien qu'elle soit la plus mal classée en termes d'existence objective d'outils et de mécanismes de lutte contre la corruption, Bratislava arrive en seconde position selon l'avis subjectif des répondants, avec une note de 0,44. Il est frappant de constater que Bratislava ait obtenu un résultat supérieur à la moyenne par rapport

Tableau 20.2 : Indice V4 Subjectif

	Prague	Bratislava	Varsovie	Budapest
Indice global	0.40	0.44	0.44	0.49
Attribution des marchés publics	0.40	0.46	0.47	0.55
Mécanismes d'audit et de contrôle internes	0.38	0.40	0.39	0.46
Codes d'éthique	0.47	0.51	0.51	0.50
Conflits d'intérêts	0.29	0.32	0.40	0.42
Politique d'information ouverte	0.46	0.51	0.43	0.52

(Échelle de 0 à 1)

à ses codes de conduite. En fait, la plupart des personnes interrogées estiment que l'administration publique de Bratislava fonctionne dans un contexte éthique, bien que les autorités de la ville n'aient mis en œuvre aucun code de conduite. De l'avis des répondants, le domaine dans lequel la ville a le plus besoin de s'améliorer est celui de la prévention des conflits d'intérêts.

À Varsovie, qui se classe en troisième position (également avec une note de 0,44 mais juste derrière Bratislava), les répondants ont attribué la meilleure note au domaine des codes de conduite bien que, en termes objectifs, il n'y ait pas de codes de ce type dans l'administration publique de la ville. Par rapport aux autres villes, les répondants de Varsovie perçoivent le processus d'attribution des marchés publics de manière plutôt positive. Les audits internes et la mise en œuvre des mécanismes de contrôle ont toutefois été jugés peu efficaces.

Prague se classe quatrième sur l'ensemble des villes étudiées, avec une note de 0,40. Si l'on compare les indices partiels entre les différentes capitales, Prague ne dépasse la moyenne dans aucun des domaines considérés. Les répondants qui ont été en rapport avec l'administration ne croient pas qu'elle mette en œuvre les outils de lutte contre la corruption existant avec beaucoup d'efficacité. Les meilleurs résultats de Prague sont liés au domaine des codes de conduite, pour lequel plus de la moitié des répondant ont considéré que l'administration de la capitale tchèque fonctionnait dans un contexte éthique. Comme pour Bratislava, les habitants de Prague se sont montrés les plus critiques par rapport à la mise en œuvre des dispositions relatives aux conflits d'intérêts.

Note

1. Michal Štícka est directeur de projet au sein de Transparency International République Tchèque.

21 Efficacité des transferts de fonds publics fédéraux aux municipalités au Brésil

Marcos Jose Mendes¹

Cette étude vise à analyser les irrégularités mises au jour par le Bureau de l'inspecteur général (Controladoria Geral da União, CGU) dans l'administration du Fonds pour le développement et le financement de l'enseignement primaire et la valorisation de la profession enseignante (FUNDEF). Pour contrôler le FUNDEF et d'autres transferts de fonds fédéraux, le CGU a mis en œuvre, depuis 2003, un programme systématique d'audits réalisés au hasard dans les municipalités de l'ensemble du pays. Aux fins de la présente étude, seuls les transferts de fonds fédéraux sont analysés étant donné que le CGU ne contrôle pas l'utilisation des fonds des États et des municipalités.

À l'origine de 62 % des recettes municipales, les fonds fédéraux représentent une part importante des budgets municipaux. Les comptes municipaux sont régulièrement contrôlés par les cours des comptes des États (mais celles-ci ont la réputation de n'offrir qu'un contrôle insuffisant), par les conseils citoyens municipaux (qui ont aussi mauvaise réputation car ils sont souvent sous le contrôle des autorités locales qu'ils sont censés auditer) et par les instances fédérales qui supervisent l'utilisation des fonds fédéraux transférés aux municipalités, dont les audits sont généralement plus efficaces. L'un de ces organes fédéraux est le CGU, qui sélectionne les municipalités à contrôler au hasard. Ces audits portent sur tous les programmes fédéraux financés par le gouvernement fédéral dans les municipalités sélectionnées.

En nous intéressant de manière plus approfondie à un instrument particulier de financement public de l'enseignement, le FUNDEF, notre objectif est d'identifier les points faibles de la gestion des fonds municipaux. Notre analyse porte sur 67 municipalités des États de Bahia (22), Maranhão (14), Pará (15) et Piauí (16), qui ont reçu des subventions fédérales pour financer leur système éducatif local. Ces municipalités comptent parmi les plus pauvres du pays et ont été sélectionnées au hasard par le CGU, qui a délégué ses auditeurs dans les villes concernées. Les auditeurs ont analysé les documents financiers mais ont aussi visité les écoles, interrogé les enseignants, les travailleurs publics et les étudiants, et ont comparé les prix payés par les pouvoirs publics pour un certain nombre de biens et services avec les prix en vigueur sur les marchés locaux. Les rapports d'audit ont été utilisés pour classer les irrégularités les plus courantes constatées dans les municipalités. Le Tableau 21.1 montre quelles sont ces irrégularités et le pourcentage de municipalités dans lesquelles elles ont été observées.

Les nombreuses irrégularités identifiées semblent sérieusement nuire à la qualité et à l'efficacité du programme. En outre, ces irrégularités se retrouvent dans la quasi-totalité des villes de l'échantillon. Seul 1 % de l'échantillon ne présente aucune irrégularité. Comme le montre le Tableau 21.2, ce constat est confirmé par l'analyse des sommes impliquées dans les irrégularités constatées. Le montant total des allocations du FUNDEF concernées par l'audit s'élevait à 161,4 millions de reals (54 millions de \$ US). Les diverses irrégularités reprises dans le tableau étaient à l'origine de pertes globales équivalentes à 13 % du budget. Les fraudes affectant les marchés publics sont apparues comme le type d'irrégularité le plus coûteux.

Tableau 21.1 : Principales irrégularités au vu de pourcentage de municipalités touchées

Irrégularité	Municipalités touchées (%)
Le conseil communautaire créé pour superviser les fonds ne fonctionne pas correctement ou est, dans les faits, contrôlé par le maire (l'autorité censée être contrôlée par le conseil)	73
Détournement (ou indices de détournement) des ressources par des moyens frauduleux (falsification de documents financiers, marchandises achetées mais non reçues par les écoles, achat à des prix supérieurs à ceux du marché, etc.)	63
Utilisation de fonds pour des dépenses non considérées comme essentielles à l'enseignement	60
Mauvaise qualité/ organisation de la gestion des ressources financières (comptabilité défaillante, émission de chèques en blanc, retraits de liquide des comptes bancaires, rendant le contrôle de l'utilisation de ces sommes difficile pour les auditeurs, etc.)	52
Indices de fraude dans l'attribution des marchés publics (essentiellement par la création d'entreprises soumissionnaires « fantômes » pour créer l'illusion d'un appel d'offres ouvert, ou par la division d'un seul contrat en plusieurs petits contrats d'une valeur inférieure au seuil qui nécessite un appel d'offres ouvert)	43

Le nombre important d'irrégularités dans la gestion des sommes du FUNDEF indique que les conseils communautaires manquent de l'autorité et des ressources nécessaires pour garantir que les administrations locales gèrent ces sommes de manière honnête et efficace. Il est nécessaire de créer un autre organe de supervision ou de prévoir des sanctions pour les membres des conseils communautaires qui ne remplissent pas leurs obligations. Pour remédier au manque de personnel capable de gérer correctement les marchés publics, la distribution et la comptabilité dans les municipalités les plus pauvres, les gouvernements des États devraient avoir l'obligation de fournir aux pouvoirs publics municipaux un système d'approvisionnement en ligne pour les biens et les services.

Tableau 21.2 : Pourcentage du montant total des subventions du FUNDEF reçues par les municipalités qui a été détourné en fonction du type d'irrégularité

Irrégularité	Moyenne (%)	Max. (%)
Indices de fraude dans l'attribution des marchés publics	13	55
Détournement (ou indices de détournement) des ressources par des moyens frauduleux (falsification de documents financiers, marchandises achetées mais non reçues par les écoles, achat à des prix supérieurs à ceux du marché, etc.)	12	45
Détournement de fonds destinés à la rémunération des enseignants (sommes reçues par d'autres personnes que des enseignants ; fraudes et pratiques illégales affectant le recrutement des enseignants, etc.)	11	42
Paievements illégaux aux enseignants et autres travailleurs (« enseignants fantômes », primes illégales, etc.)	3	6
Utilisation de fonds pour des dépenses non considérées comme essentielles à l'enseignement	3	12

Note

1. Marcos Jose Mendes est consultant auprès du Sénat brésilien.

22 Indice d'intégrité des institutions publiques : une évaluation du secteur de la santé colombien

*Transparencia por Colombia*¹

Depuis 2002, Transparencia por Colombia, la section colombienne de Transparency International, établit annuellement un Indice d'intégrité des institutions publiques comparant les niveaux de risque de corruption dans les institutions publiques du pays. Cet indice vise à doter la société civile d'un outil pour contrôler la transparence, l'intégrité et l'efficacité des institutions publiques. Ces institutions étant évaluées séparément, cet indice peut être utilisé pour évaluer la propension à la corruption d'un secteur donné. Nous fournissons ici une présentation générale de l'indice et de la façon dont il peut être utilisé pour évaluer les risques de corruption dans le secteur de la santé.

L'indice classe les institutions en fonction de 20 indicateurs constituant tous des mesures objectives². Ces indicateurs entrent dans trois catégories :

- *Transparence.* Ce point mesure la visibilité des activités de l'organisation auprès du grand public, sur base des indicateurs suivants : informations disponibles sur le site Internet de l'institution ; mécanismes permettant d'introduire une réclamation ; transparence des marchés publics ; respect du Système d'information pour la surveillance des contrats publics (SICE) ; mécanismes de responsabilité ; transparence, accessibilité et clarté des procédures administratives ; programmes de lutte contre la corruption et accès à l'information.
- *Contrôles et sanctions.* Cette catégorie mesure la sévérité des sanctions ou décisions prises par les organes de contrôle contre les employés des institutions publiques en considérant les sanctions liées à des irrégularités financières, les sanctions disciplinaires et le poids des décisions indiquant des irrégularités financières en termes de proportion du budget de l'organisation. Le postulat de base est qu'un nombre plus élevé d'actes de corruption est associé à un cadre institutionnel dont les mécanismes préventifs sont déficients voire inexistants.
- *Efficacité et institutionnalité.* Il s'agit ici d'évaluer dans quelle mesure l'institution se conforme efficacement à ses objectifs et à sa mission. Les indicateurs de cette catégorie évaluent la simplicité des processus organisationnels ainsi que la clarté et la connaissance des règles car ces facteurs limitent le pouvoir discrétionnaire du personnel et, par conséquent, le risque de corruption. Ces indicateurs sont notamment : le nombre de plaintes déposées et d'enquêtes ouvertes

par le conseiller référendaire et le procureur général par rapport au nombre d'agents publics employés, les procédures de recrutement du personnel, les mesures d'encouragement du personnel, l'efficacité des contrôles internes et l'évaluation de la direction.

Chacune de ces trois composantes repose sur la moyenne simple des indicateurs de la catégorie. L'indice correspond à une moyenne des trois composantes, pondérée en fonction du nombre d'indicateurs constituant chaque composante.

L'Indice 2004 évalue 80 % des institutions publiques de l'administration centrale (l'évaluation porte sur 182 institutions fédérales). Pour la première fois, l'évaluation porte également sur des institutions publiques départementales³.

Les risques de corruption dans le secteur de la santé

Environ 12 % des institutions publiques évaluées dans le cadre de l'Indice National correspondent au secteur de la santé. Le risque de corruption est considéré comme élevé dans 59 % d'entre elles. On peut notamment s'inquiéter des résultats des organes de prestation des services de santé comme les Entreprises Sociales de l'État (ESE), récemment créées pour tenter de palier aux insuffisances et à la mauvaise qualité des services centralisés de l'Institut de Sécurité Sociale (ISS). Si les résultats du secteur de la santé sont légèrement meilleurs que ceux qui ont été enregistrés par l'Indice 2003, ils sont mauvais dans deux des trois catégories : la transparence (45 sur une échelle de 1 à 100 où 100 correspond à un faible risque de corruption) et l'efficacité et l'institutionnalité (55 sur 100) (voir Figure 22.1).

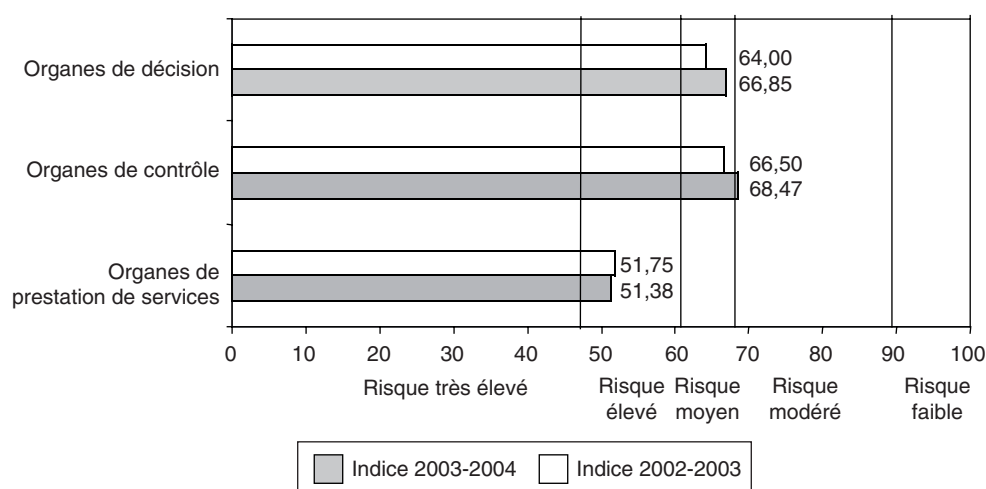


Figure 22.1 : Institutions nationales de santé publique

Un certain nombre de problèmes ont également été identifiés au niveau départemental : le score moyen des instances sanitaires chargées de diriger, coordonner et contrôler les services de santé et de sécurité sociale dans chaque département est de 49,2 sur 100, ce qui est inférieur au score moyen par secteur. Plus de 35 % de ces institutions sanitaires sont considérées comme présentant un risque élevé ou très élevé de corruption alors que 12,5 % seulement sont associées à un risque modéré.

Une comparaison entre les données relatives au risque de corruption dans les institutions sanitaires départementales et les taux de mortalité infantile⁴ laisse entrevoir une corrélation entre la corruption et l'état de santé⁵, comme semble l'indiquer la Figure 22.2. Ces données ne permettent pas de tirer des conclusions : on ne peut omettre la possibilité d'une causalité inverse (à savoir qu'un mauvais état de santé entraîne des niveaux de corruption plus élevés) ou qu'une troisième variable, telle qu'un faible revenu par habitant, puisse influencer à la fois la mortalité infantile et la corruption.

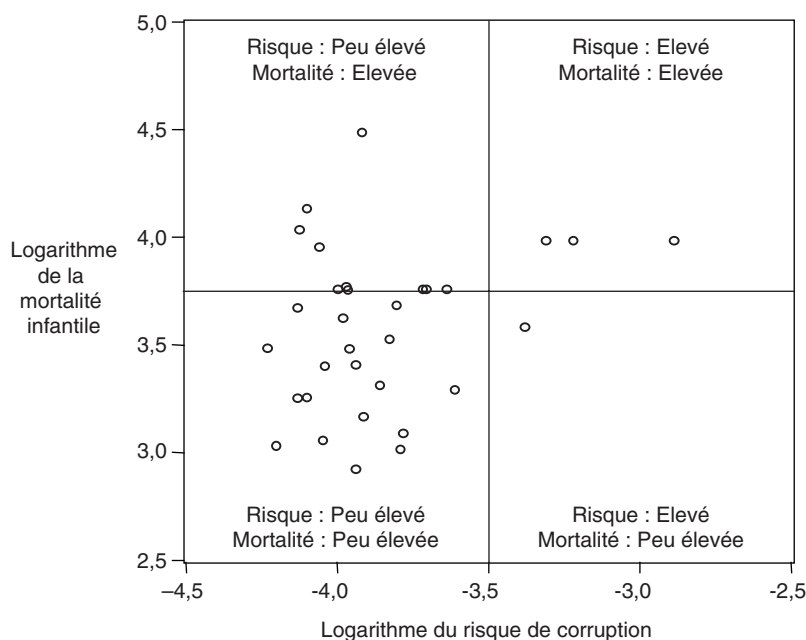


Figure 22.2 : Comparaison des données sur le risque de corruption et des taux de mortalité infantile à l'échelon départemental

Conclusions

Le simple exercice ci-dessus montre comment l'indice peut être utilisé pour étudier les coûts de la corruption dans certains secteurs et identifier les risques de corruption qu'il convient de prendre en compte lors de l'élaboration des politiques publiques.

Les résultats relatifs aux autorités sanitaires ont permis à Transparencia por Colombia de prendre conscience de la nécessité d'élaborer de nouveaux indicateurs pour mesurer les performances des autorités chargées de coordonner, de réglementer et de gérer les systèmes de santé.

Après trois éditions de l'indice, il nous est possible de tirer un certain nombre de conclusions sur son impact. L'indice 2004 reflète une amélioration des réponses de l'administration aux demandes d'information. Les institutions publiques voient dans l'indice un outil de référence susceptible de les aider à identifier leurs points faibles : plus de 600 employés de la fonction publique représentant plus de 40 % des institutions nationales ont utilisé l'indice pour identifier et rectifier certaines failles. Les besoins d'informations précises et détaillées sur les risques de corruption se sont également développés à l'échelon départemental : la moitié des 32 départements du pays ont organisé des réunions pour discuter des résultats de l'indice.

Notes

1. La principale chercheuse de Transparencia por Colombia est Martha Badel. Contact : indicointegridad@transparenciacolombia.org.co
2. Pour des informations plus complètes sur la première édition de l'indice, publiée en 2002, voir le *Rapport mondial sur la corruption 2004*. Ce premier indice utilisait 16 indicateurs, la plupart tirés de mesures objectives et certains autres reflétant l'opinion d'un échantillon de fonctionnaires de chacune des institutions étudiées. En 2004, les données de l'enquête d'opinion ont été publiées séparément.
3. La Colombie possède trois niveaux de gouvernement : l'administration centrale, l'administration départementale (à la tête des 32 départements de la Colombie) et l'administration municipale.
4. Départements administratif national de statistiques, « Departmental Estimates of Infant Mortality 1985-1993 : Midterm Perspectives 1995-2005 » (Estimations départementales de la mortalité infantile 1985-1993 : perspectives de mi-mandat 1995-2005), dans *Estudios Censales No. 5* (Bogota : DANE, 1998). Ces estimations ont été faites pour 1 000 naissances vivantes.
5. D'après Michael Grossman dans « The Human Capital Model of the Demand for Health » (Le modèle du capital humain et la demande en soins de santé), National Bureau of Economic Research Working Papers No. 7078, 1999, la mortalité infantile est l'une des meilleures mesures de l'influence des facteurs sociaux sur la santé.

23 La corruption dans les services de santé publique du Bangladesh

Iftekhar Zaman et Alim Abdul¹

La santé est un secteur prioritaire de l'allocation des fonds publics au Bangladesh. Dans le cadre de la politique « Santé pour tous » initialement adoptée en 2000, le gouvernement a affecté 9 % de son budget d'aide au développement de l'exercice 2004-05 à la santé, soit le cinquième plus gros poste de dépenses publiques. En 1998, le gouvernement avait créé une Commission de contrôle du secteur de la santé, placée sous l'autorité du Ministère de la Santé, en vue de renforcer l'obligation des médecins et autres personnels de santé de rendre compte de l'utilisation des fonds publics et leur responsabilité vis-à-vis de leurs patients. Cependant, le nouveau gouvernement a mis fin à ce programme quand il est arrivé au pouvoir en 2001. La Base de données sur la corruption, créée par Transparency International Bangladesh (TIB) sur la base des articles consacrés à la corruption dans la presse, met en évidence la nécessité de mettre en œuvre de nouveaux programmes de lutte contre la corruption dans ce secteur : cette base de données a invariablement identifié le secteur de la santé comme le quatrième secteur le plus corrompu du Bangladesh depuis 2000². Les Enquêtes-ménages sur la corruption menées en 2002 et 2005 par TIB ont également révélé que le secteur de la santé était considéré comme le quatrième secteur le plus corrompu du pays³. La corruption dans le secteur de la santé prive les citoyens ordinaires, et en particulier les plus démunis, des avantages de services et d'établissements sanitaires de base.

Selon l'Enquête-ménages sur la corruption 2002⁴, qui repose sur des entretiens avec 3 030 ménages, 61 % des personnes interrogées avaient cherché à obtenir des soins auprès d'hôpitaux publics ; 47 % d'entre elles n'ont pas réussi à y accéder dans le respect des procédures prescrites et ont été contraintes de chercher des moyens « alternatifs » d'accéder aux services de santé. Dans 56 % des cas, un pot-de-vin a été payé pour obtenir des soins et, dans les cas restants, les patients ont réussi à accéder aux services de santé grâce à l'intervention de connaissances influentes ou de médecins pratiquant en cabinet privé. L'Enquête-ménages sur la corruption 2005 a révélé que 60 % des ménages interrogés avaient reçu des soins en ambulatoire dans les hôpitaux publics ; 29 % d'entre eux avaient dû verser un pot-de-vin d'un montant moyen de 60 takas (1\$ US) aux médecins. Dans 21 % des ménages interrogés environ, l'un des membres du foyer a été hospitalisé. Parmi eux, 20 % ont versé un pot-de-vin à un médecin travaillant dans un hôpital public pour obtenir un avis médical. Dans ces cas, le montant moyen des pots-de-vin s'élevait à 478 takas

(8\$ US). L'enquête a également révélé que 94 % des patients avaient dû payer pour obtenir des médicaments normalement gratuits⁵.

L'Enquête-ménages sur la corruption 2005 a également révélé que 3 % des ménages interrogés comptaient parmi leurs membres une personne qui avait dû subir une opération. Trente-sept pour cent d'entre eux se sont vus réclamer un pot-de-vin d'un montant moyen de 1 420 takas (24\$ US). Sur les 4,5 % de ménages interrogés dans lesquels un membre de la famille a dû passer une radio, 56 % ont dû payer un pot-de-vin s'élevant en moyenne à 516 takas (9\$ US). En outre, sur les 9 % de ménages interrogés ayant eu besoin d'analyses pathologiques, 60 % ont dû payer un pot-de-vin d'un montant moyen de 410 takas (7\$ US). Dans le cadre d'une précédente étude, le pot-de-vin payé pour un accouchement était en moyenne compris entre 1 000 et 5 000 takas (15-76\$ US)⁶ (voir Figures 23.1 et 23.2).

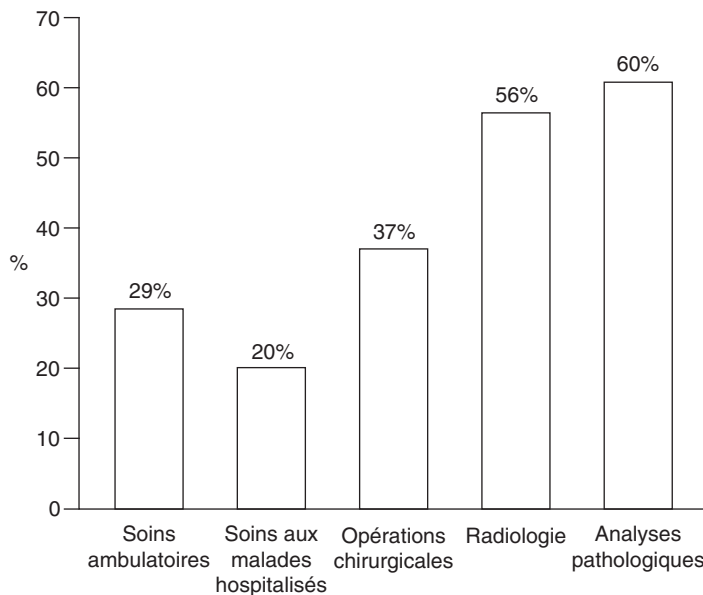


Figure 23.1 : Pourcentage de patients contraints de payer un pot-de-vin pour obtenir certains services de santé

L'Enquête d'évaluation sur la santé menée en 2002 par TIB a révélé que la moitié des patients interrogés estimaient que les médecins n'étaient pas suffisamment attentifs aux malades, 34 % d'entre eux seulement se déclarant satisfaits des soins reçus. Un pour cent des patients seulement se sont dits satisfaits de la propreté des hôpitaux publics⁷.

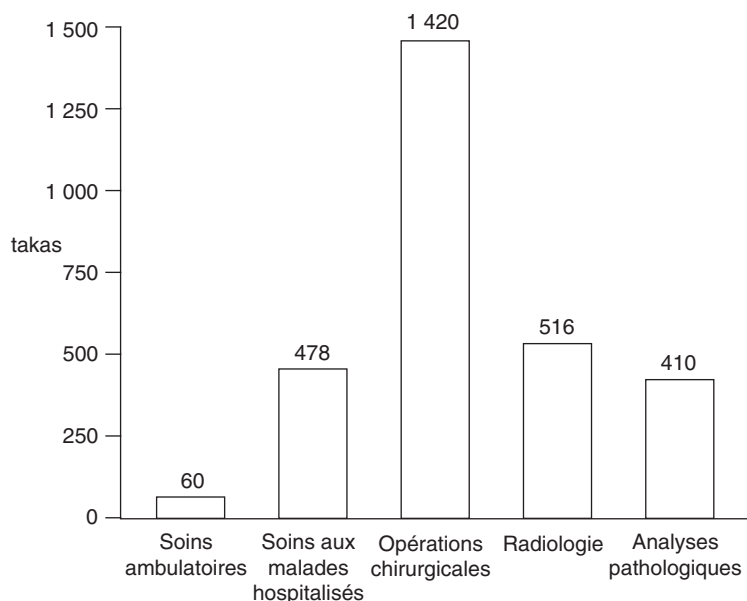


Figure 23.2 : Montant moyen des pot-de-vin payés pour les soins de santé (en takas)

Parmi les patients qui avaient versé un pot-de-vin à l'hôpital ou reçu des soins insatisfaisants dus à une mauvaise gestion, un manque de disponibilité, une négligence ou une attitude peu coopérative du personnel, 56 % en rejetaient la faute sur les médecins, 36 % sur le personnel hospitalier et 5 % sur le personnel infirmier. Environ 61 % des répondants ayant reçu des soins hospitaliers se sont plaints que la corruption dans les hôpitaux était directement le fait des prestataires de soins tandis que 17 % ont dit que les actes de corruption avaient été pratiqués indirectement par une tierce partie. Environ 3 % des répondants avaient proposé de l'argent directement aux prestataires de soins⁸.

Tous les patients se sont plaints d'avoir dû attendre longtemps à l'hôpital. L'une des raisons invoquée était que les médecins n'arrivaient pas à l'heure. Selon l'enquête de TIB sur le complexe sanitaire de l'upazila (sous-district) de Nalitabari, la principale raison du manque d'assiduité des médecins hospitaliers est liée à leur activité en cabinet privé⁹.

Lors de l'enquête 2002 de TIB, 67 % des répondants ont cité le manque d'obligation de rendre des comptes comme principale cause de la corruption dans les hôpitaux publics ou semi-publics. Un pouvoir discrétionnaire sans obligation de rendre des comptes a été invoqué comme la deuxième cause principale (50 %), suivie par le manque de transparence (45 %), l'exercice généralisé d'un pouvoir monopolistique (28 %), l'influence exercée par certaines personnalités (13 %) et les lourdeurs administratives (7 %). Les répondants ont jugé que la corruption affectait le plus durement les plus pauvres¹⁰.

L'enquête de 2002 a également révélé que les ménages ayant reçu des soins dans un hôpital public et été victimes d'un acte de corruption avaient dépensé environ 1 847 takas (28\$ US) par an en pots-de-vin. Cette somme était plus élevée dans les régions urbaines (en moyenne 2 256 takas, soit plus de 36\$ US) que dans les zones rurales (1 711 takas en moyenne ou 26\$ US). En extrapolant les données de l'enquête, le montant des pots-de-vin payés par les patients pour recevoir des soins dans les hôpitaux publics est estimé à 12 500 millions de takas par an (190 millions de \$ US).

Notes

1. Iftekhar Zaman est directeur général et Alim Abdul chercheur au sein de Transparency International Bangladesh.
2. Corruption Database, (Transparency International Bangladesh (TIB), 2000, 2001, 2002, 2003), cf. : www.ti-bangladesh.org
3. *Corruption in Bangladesh : A Household Survey* (La corruption au Bangladesh : une enquête auprès des ménages) (TIB, 2002), *Corruption in Bangladesh : A Household Survey* (TIB, 2005).
4. En 2002, les secteurs couverts par l'enquête étaient les suivants : l'éducation, la santé, la gestion foncière, l'énergie, la fiscalité, la police, le système judiciaire, les administrations locales, le système bancaire et les retraites. Les répondants ont été sélectionnés au hasard dans l'ensemble du Bangladesh. Des conclusions complémentaires sur ces données ont été tirées de la Base de données sur la corruption de TIB, d'une enquête-ménages réalisée en 2002, d'une Enquête d'évaluation sur la santé menée en 2002 par les Comités de citoyens concernés de TIB et d'entretiens de groupes de patients venus chercher ou ayant obtenu des soins au sein du complexe sanitaire de Nalitabari.
5. *Corruption in Bangladesh : A Household Survey*, 2005.
6. *The Quality of Health Services in Nalitabari Upazilla Health Complex* (La qualité des services de santé délivrés par le complexe sanitaire de l'upazila – sous-district – de Nalitabari) (TIB, 2003).
7. *Report Card Survey on Health* (Enquête d'évaluation sur la santé) (TIB, 2002)
8. *Corruption in Bangladesh : A Household Survey*, 2002.
9. *The Quality of Health Services in Nalitabari Upazilla Health Complex*, 2003.
10. Ibid.

24 Problèmes de gouvernance liés aux systèmes de sélection et d'approvisionnement en médicaments en Bulgarie

Patrick Meagher¹

La sélection et l'achat des médicaments dans les systèmes de soins de santé présentent une multitude de problèmes de gouvernance. Il faut prendre des décisions rigoureuses sur le plan technique par rapport à l'efficacité des médicaments et évaluer objectivement les soumissions dans un contexte stratégique lourd de pressions antagonistes exercées par les sociétés nationales et étrangères, les lobbys de patients et de praticiens et des décideurs aux opinions tranchées. Dans ce domaine, politique et profits créent un climat favorable à la corruption et aux comportements de recherche de rente.

La présente étude se concentre sur deux aspects : le premier porte sur les processus centralisés de sélection des médicaments pour le système de santé et le second s'attache à l'acquisition des médicaments par les hôpitaux dans l'ensemble de la Bulgarie. La partie consacrée à la *sélection des médicaments* s'intéresse essentiellement aux deux principaux processus de sélection : la Liste positive des médicaments pris en charge et la Liste de remboursement du Fonds national d'assurance maladie (NHIF). La partie consacrée à l'*acquisition* traite des médicaments choisis dans la Liste positive pour les listes de médicaments des hôpitaux et achetés auprès des fournisseurs.

Observations

Le gouvernement finance la majeure partie des soins de santé par un financement direct du Ministère de la Santé et, de plus en plus, via le Fonds national d'assurance maladie (NHIF). D'après les estimations, le gouvernement a couvert environ les trois quarts des dépenses de médicaments (officielles) en 2002, soit environ 375 millions de dollars. Pour pouvoir accéder à ce marché, les producteurs de médicaments doivent franchir une série d'obstacles réglementaires – de l'autorisation de mise sur le marché à la réglementation des prix en passant par la sélection pour figurer sur les listes centrales de médicaments – avant de pouvoir soumissionner auprès du gouvernement, des hôpitaux ou pharmacies. Le système de sélection, de remboursement et d'acquisition des médicaments a été profondément modifié depuis 2000 et une foule de réformes ont été mises en œuvre pour la première fois en 2004.

Notre étude révèle l'existence d'une bataille des producteurs locaux et internationaux pour tenter d'influencer le système à différents niveaux, des décideurs du Ministère de la Santé et du NHIF aux parlementaires, associations et parties concernées, hôpitaux et praticiens.

En ce qui concerne les processus de sélection, nous avons relevé des preuves – bien qu'indirectes – de non respect des procédures, y compris de corruption. Ces preuves proviennent d'entretiens, de documents et d'audiences officiels et d'un examen détaillé des articles de presse (env. 5 000 articles) pour une période s'étalant de mi-2003 à fin 2004. Plusieurs scandales impliquant des sociétés écrans et des cas de conflits d'intérêts ont été mis au jour, parallèlement à des allégations de versement de pots-de-vin plus courantes.

Par ailleurs, nous avons demandé à des experts pharmaceutiques d'évaluer la Liste positive et la Liste de remboursement du NHIF au regard des normes internationales en vigueur. Une comparaison des choix de médicaments avec les critères appliqués par l'Organisation Mondiale de la Santé pour définir les médicaments essentiels a mis en évidence un certain nombre de cas de sous-inclusion, dans lesquels des médicaments plus anciens aux avantages prouvés ont été exclus des listes au profit de médicaments plus récents et plus chers. Plusieurs cas de surinclusion ont également été constatés avec la sélection d'un grand nombre de marques différentes, certains produits étant redondants et d'autres d'une efficacité contestable. La comparaison avec les prix pratiqués dans les pays voisins suggère également que la Bulgarie ne tire peut-être pas le meilleur parti de ses dépenses de médicaments. Ces observations sont le signe d'une mauvaise mise en œuvre de la politique des médicaments essentiels, concordant (sans pour autant constituer une preuve) avec les perceptions qui laissent penser que la corruption a une part de responsabilité.

En ce qui concerne l'acquisition des médicaments par les hôpitaux, nous avons réalisé une enquête auprès des fournisseurs et des personnes informées des appels d'offres liés aux médicaments dans 148 hôpitaux. Nous avons également étudié les dossiers des hôpitaux. Certains signes de non respect des procédures ont été constatés en rapport avec des problèmes de classement des soumissions, d'exemptions de présenter certains documents accordées de manière discrétionnaire à certains soumissionnaires (même si les obligations de justification sont généralement excessives) et de révision fréquente des prix dans les amendements au contrat consécutifs à l'attribution du marché. Des manquements à l'éthique ont également été rapportés, notamment l'utilisation des dons de médicaments par les fournisseurs pour influencer les futurs contrats (voir le Tableau 24.1 qui rend compte des perceptions du personnel hospitalier informé).

Tableau 24.1 : Influence des dons de médicaments sur l'attribution des marchés

Part d'influence (%)	Nulle	Faible	Moyenne	Importante	Enorme
Médecins	21.2	36.8	29.2	9.5	3.3
Infirmiers	26.8	30.3	28.9	10.7	3.3
Pharmaciens	59.4	26.1	11.6	0.0	2.9

Intégrité institutionnelle

Sur le plan de l'intégrité institutionnelle, nous nous sommes intéressés aux aspects suivants : transparence, responsabilité, prévention, respect des règles et sensibilisation (aux normes d'éthique et d'intégrité). Dans le cadre de notre étude des processus de sélection, nous avons classés ces processus en fonction de chaque facteur. Les données utilisées proviennent des réponses fournies dans le cadre d'entretiens structurés, de l'examen des documents et dossiers officiels et d'un test direct sur base de 15 demandes d'information déposées par nos chercheurs en vertu de la Loi bulgare sur l'accès aux informations publiques. En utilisant les normes internationales (et non régionales) de meilleures pratiques, nous avons évalué chacun des facteurs et attribué une note en conséquence – les notes obtenues par la Bulgarie étaient pour la plupart mauvaises.

Les observations liées à l'intégrité concordaient largement aux données dont nous disposions sur la corruption et le respect des procédures dans les différents processus de sélection. Les critères de sélection se sont notamment avérés très larges, et parfois assez vagues, et des restrictions inutiles limitaient la transparence des processus de sélection et l'accès à l'information. Un manque de rigueur et d'obligation de rendre des comptes caractérise la sélection puisque des marques multiples peuvent être retenues et il est apparu que la Bulgarie procédait rarement à des essais cliniques et à des études pharmaco-économiques indépendants. Par ailleurs, la sélection était rarement efficacement contrôlée et l'implication du public était très limitée. Les règles et leurs mécanismes d'application en matière de nomination, de respect des normes éthiques et de conflits d'intérêts sont apparus insuffisamment rigoureux pour empêcher les abus. Le degré d'intégrité (et, inversement, de fragilité) variait d'un processus de sélection à l'autre. La Bulgarie a pris des mesures importantes pour renforcer les processus de sélection, en définissant par exemple une procédure pour la Liste positive et en imposant un certain niveau de transparence. Malheureusement, les pressions exercées sur le système de sélection dans son ensemble sont considérables et les réformes adoptées dans certains domaines ne peuvent limiter les abus dans d'autres domaines.

Dans le cadre de nos recherches sur l'approvisionnement des hôpitaux, nous avons constaté des variations importantes entre les établissements pour la plupart des facteurs – sans pouvoir dégager de structure de covariance (par exemple, une corrélation entre un niveau de transparence élevé et un niveau de responsabilité élevé). Si les répondants donnaient généralement une réponse « satisfaisante » (niveau d'intégrité élevé), nous avons relevé certaines tendances telles qu'un manque de formation à l'éthique ainsi que des attentes généralement faibles en matière de protection des dénonciateurs ou de punition des cas de corruption (voir le Tableau 24.2 qui indique la sanction escomptée par les répondants pour l'acceptation d'un paiement illégal).

Tableau 24.2 : Sanction probable pour l'acceptation d'un paiement informel (en pourcentage de répondants)

Sanctions possibles par ordre décroissant de sévérité	Comité d'évaluation	Pharmacien	Directeur d'hôpital
Arrestation	2.8	0.0	2.4
Licenciement	24.8	27.3	40.0
Suspension	4.3	9.1	7.1
Rétrogradation	2.8	3.6	7.1
Amende	7.5	7.3	5.9
Avertissement	18.5	32.7	7.1
Ecartement du comité l'année suivante	23.2	9.1	24.7
Pas de sanction	5.1	5.5	1.2

Conclusion

Cette étude, qui utilise une méthode mixte pour évaluer la gouvernance à deux niveaux du système pharmaceutique bulgare, constitue un modèle potentiel d'évaluation de la corruption. Elle montre en particulier qu'une approche mettant l'accent sur l'intégrité institutionnelle est utile mais doit être complétée par une analyse des facteurs sociaux et politico-économiques. Les recommandations qui découlent des résultats de l'étude indiquent la nécessité de prendre des mesures en matière de transparence et de contrôle, de rationalisation des processus, de délégation de certaines parties du processus à une commission indépendante (externalisation), d'intégration obligatoire des normes internationales dans les processus de sélection et d'amélioration de la gouvernance des hôpitaux.

Note

1. Patrick Meagher est directeur adjoint du Centre IRIS de l'Université du Maryland aux États-Unis. Ces recherches ont été subventionnées par l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID). Les opinions exprimées par l'auteur dans cette publication ne reflètent pas nécessairement la position de l'USAID ou du Gouvernement américain. Le présent résumé s'appuie sur la collaboration de l'auteur avec Omar Azfar et Diana Rutherford, du centre IRIS, et sur leurs analyses. Ce travail repose également sur les analyses de référence de Jillian Clare Cohen et Judith Fisher, de l'Université de Toronto, ainsi que sur les recherches et la mise en œuvre des enquêtes par Denitsa Sacheva, Roza Evtimova et Mina Popova de l'Institut international de soins de santé et d'assurance maladie de Sofia et de son partenaire d'enquête, FACT Marketing.

25 Les recherches par sondage permettent de mieux comprendre le vécu des Latino-américains par rapport à la corruption

Eric Kite et Margaret Sarles¹

L'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) utilise de plus en plus les enquêtes auprès de la population pour perfectionner ses programmes de promotion de la démocratie et de la gouvernance et mesurer leur impact. En Amérique Latine, l'USAID a mené 11 enquêtes en 2004, notamment en Bolivie, en Colombie, au Costa Rica, en Equateur, au Guatemala, au Honduras, au Mexique, au Nicaragua, au Panama, en République Dominicaine et au Salvador². Ces enquêtes explorent les perceptions des actes de corruption, et du fait d'être victime de la corruption, qu'il est possible de désagréger par caractéristique qualitative personnelle (sexe, région, âge, appartenance ethnique, revenu, etc.) et de mettre en rapport avec le comportement politique dans un tableau à double entrée.

Les résultats de sondage permettent d'analyser l'ampleur et les effets de la corruption, en déterminant les problèmes de corruption les plus importants aux yeux de certaines catégories de citoyens, en identifiant les mouvements d'opinion potentiels en faveur de certaines réformes et en laissant entrevoir des stratégies prometteuses de réforme contre la corruption. Dans certains pays, ces sondages ont désormais été réalisés à deux ou trois reprises, permettant de dégager certaines tendances d'évolution de la corruption et de la démocratie. Les comparaisons dans le temps fournissent aussi un outil permettant de mieux adapter les programmes de l'USAID à la nature évolutive du problème.

Les sondages apportent des preuves quantitatives convaincantes de l'effet dévastateur de la corruption sur l'adhésion des citoyens à la démocratie et aux institutions démocratiques. Parmi tous les facteurs examinés, *c'est la corruption, avec les craintes des citoyens en matière de sécurité, qui a l'impact le plus négatif sur la confiance que la population accorde à la démocratie et aux institutions démocratiques*. On observe une forte corrélation négative entre la fréquence à laquelle une personne est victime de la corruption et son degré de soutien aux institutions démocratiques (voir Figure 25.1). Seule la criminalité a un impact similaire.

Au Nicaragua, par exemple, l'« adhésion au système » de la démocratie chute quasiment de moitié quand un individu a été fréquemment (quatre fois ou plus) contraint de payer un pot-de-vin. Dans ces cas, les citoyens sont enclins à envisager l'abandon de la démocratie en tant que système politique au profit de régimes plus

autoritaires. L'implication de ces observations pour les gouvernements et les partisans des réformes démocratiques est que la mise en œuvre de réformes sérieuses et bien ciblées de lutte contre la corruption doit être une composante essentielle des stratégies de consolidation de la démocratie.

Une autre observation générale peut être faite par rapport à la proportion de la population confrontée aux pots-de-vin, évaluée ici en termes de « victimisation par la corruption ». En général, en Amérique Centrale et en Colombie, ce chiffre avoisinait les 15 % (voir Figure 25.2). Par contre, les Boliviens, les Mexicains et les Equatoriens ont déclaré avoir été confrontés aux pots-de-vin beaucoup plus fréquemment.

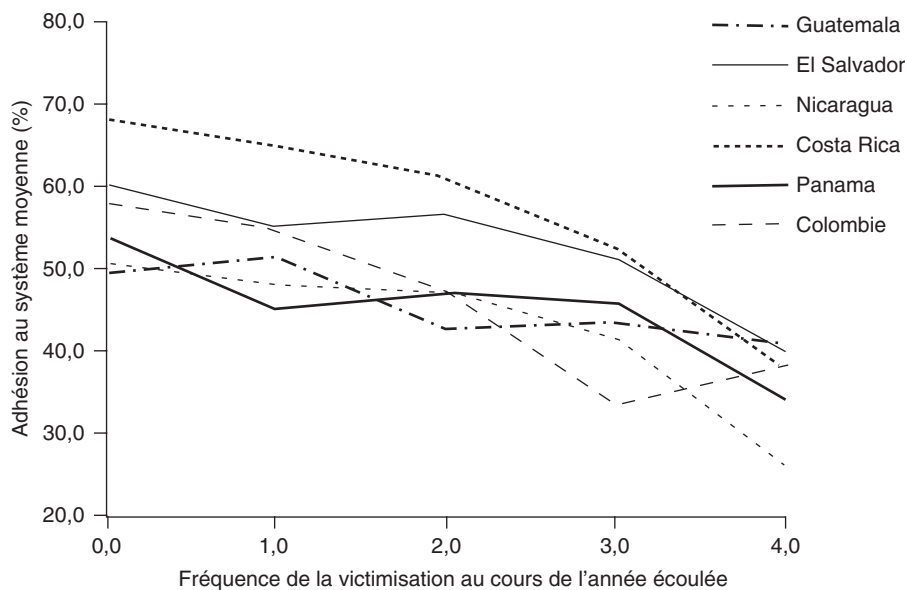


Figure 25.1 : L'impact de la victimisation par la corruption sur l'adhésion au système

Les sondages ont également interrogé les habitants des différents pays sur les institutions publiques exigeant d'eux le versement de pots-de-vin. Les résultats variaient considérablement entre les pays et les institutions et constituent une mine de données pour tous ceux qui s'efforcent d'orienter efficacement les programmes de lutte contre la corruption. Le Tableau 25.1 résume les réponses des habitants de neuf pays indiquant s'ils se sont vus réclamer un pot-de-vin, dans différents contextes institutionnels, pour éviter une fausse accusation par la police ou dans le cadre d'autres demandes de la police, d'agents de l'État, d'employés municipaux, des tribunaux, des services de santé, des écoles ou d'un employeur.

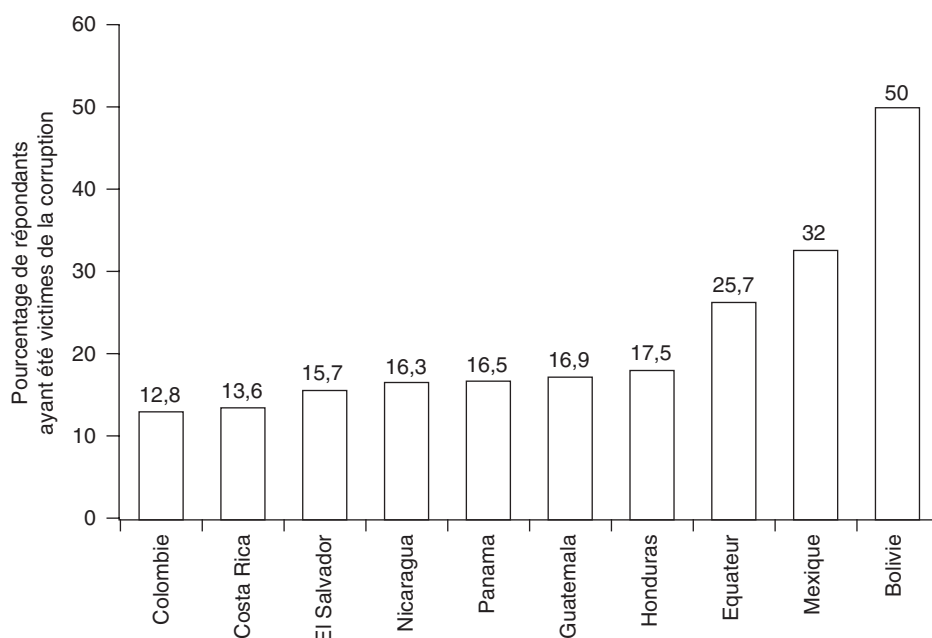


Figure 25.2 : Indice global de victimisation par la corruption

Tableau 25.1 : Pourcentage de la population victime d'une demande de pot-de-vin en fonction de l'origine de la demande

	Accusa- tion de la police	Police	Fonction- naire	Employé municipal	Environne- ment pro- fessionnel	Tribunal	Service de santé	École
Mexique	9.4	18.0	12.9	20.7	10.3	13.5	9.5	12.7
Guatemala	4.2	6.9	3.3	8.2	6.5	5.0	6.7	8.7
El Salvador	4.7	5.5	4.3	5.3	5.4	4.0	6.6	7.3
Honduras	3.7	5.3	2.7	10.2	9.9	6.6	7.2	11.3
Nicaragua	3.5	3.7	3.4	12.9	12.6	15.5	10.7	9.5
Costa Rica	3.1	3.5	3.2	5.6	4.2	2.7	3.8	8.6
Panama	4.5	6.9	6.0	9.3	6.2	6.5	5.7	6.7
Colombie	4.8	3.8	2.7	5.3	5.6	5.1	7.7	5.5
Équateur	4.6	9.7	14.8	15.0	11.3	20.5	12.8	23.8

Les Équatoriens, par exemple, ont rapporté deux fois plus de demandes de pots-de-vin dans le secteur de l'éducation que dans tout autre pays. Au Mexique, la police est apparue comme une source de demandes de pots-de-vin plus importante que dans les autres pays. Probablement sans trop de surprises, les administrations municipales, étant le niveau de gouvernement avec lequel les citoyens sont le plus directement et le plus souvent en contact, sont apparues comme une source importante de demandes de pots-de-vin.

Certains résultats diffèrent des résultats de l'Indice de perceptions de la corruption de Transparency International, ce qui reflète probablement les objectifs et la méthodologie de chacun de ces instruments. Des indices tels que l'IPC de TI rendent compte des perceptions et des réactions liées à la corruption systématique ou de grande échelle chez les hauts fonctionnaires mais ne reflètent pas l'expérience d'une vaste proportion de citoyens ordinaires dans leur vie quotidienne. Par contre, les sondages de l'USAID rendent compte de certaines mentalités et perceptions à l'échelle nationale mais insistent plus précisément sur les opinions et les expériences de l'ensemble de la population. Ces deux types de mesures ont leur intérêt et peuvent être utilisées par les décideurs et les chercheurs de manière complémentaire lorsqu'ils tentent d'appréhender le phénomène de la corruption dans un pays donné.

Ces enquêtes ont constitué une expérience très positive. Les personnes interrogées se sont montrées disposées à répondre à des questions très précises sur les sources de la corruption auxquelles elles sont confrontées au quotidien. L'USAID prévoit de divulguer ces données au plus grand nombre possible de réformateurs, de décideurs et de chercheurs, en les publiant sur Internet en espagnol et en anglais, pour les soumettre à une analyse plus approfondie. Le fait de rendre ces informations, obtenues grâce à un financement public, facilement accessibles permettra à tout un chacun d'examiner la méthodologie et les résultats des sondages et, surtout, d'utiliser ces informations pour perfectionner les politiques publiques, mieux cibler les efforts de réforme et mesurer plus précisément les progrès accomplis.

Notes

1. Eric Kite est agent de démocratisation pour l'USAID à Kaboul, en Afghanistan, et Margaret Sarles travaille pour le Bureau de la démocratie et de la gouvernance de l'USAID. Contacts : mekite@usaid.gov et msarles@usaid.gov.
2. Les sondages 2004 ont été réalisés par des instituts de sondage et des instituts de recherche latino-américains sous la supervision technique du Dr Mitchell Seligson de l'Université Vanderbilt. Voir son article intitulé « L'échelle des victimes de la corruption selon le projet de sondage de l'opinion publique latino-américaine de l'Université de Pittsburgh » dans le *Rapport mondial sur la corruption 2004*. La définition de Seligson de la « victimisation par la corruption » se rapporte à l'expérience réelle que les habitants d'un pays ont de la corruption dans le secteur public.

26 La société palestinienne et la corruption

TI Palestine/ la Coalition pour la responsabilité et l'intégrité (AMAN)

Fin 2004, TI Palestine/ la Coalition pour la responsabilité et l'intégrité (AMAN) a chargé le Centre palestinien d'études politiques et de sondage de réaliser un sondage d'opinion portant sur les niveaux et les formes de corruption affectant les Territoires palestiniens de la Cisjordanie et de la bande de Gaza. Les questions visaient à évaluer l'étendue du *wasta*, la pratique qui consiste à intervenir de manière inappropriée au profit de quelqu'un qui ne possède pas les qualifications requises ou l'éthique professionnelle nécessaire, ce qui implique que les nominations se font souvent sur la base des liens familiaux ou de l'affiliation à un parti. Le *wasta*, souvent traduit par « népotisme », est considéré comme une source importante de corruption dans l'ensemble du Moyen-Orient. Ce sondage a été réalisé en décembre 2004, auprès d'un échantillon aléatoire de 1 319 adultes dans 120 zones résidentielles. La marge d'erreur statistique est de 3 %.

Le *wasta* considéré comme la forme la plus flagrante de corruption

Selon cette enquête, le *wasta* est perçu comme la forme la plus courante de corruption dans la société palestinienne actuelle. Ce point fait l'objet d'un consensus général dépassant les considérations liées au sexe, à l'âge, à l'éducation et aux critères socio-économiques. Le *wasta* était suivi par la pratique des pots-de-vin et l'utilisation de ressources publiques à des fins privées parmi les formes les plus courantes de corruption. Selon l'impression générale, les pots-de-vin sont plus courants dans la bande de Gaza qu'en Cisjordanie¹ (voir Tableau 26.1). À l'inverse, le népotisme est jugé plus courant en Cisjordanie qu'à Gaza.

Près d'un quart des personnes interrogées ont laissé entendre qu'eux-mêmes, un membre de leur famille ou l'un de leurs amis avait été invité à intervenir pour tenter d'influencer un fonctionnaire de l'Autorité Palestinienne en vue de garantir l'obtention d'un service public. Environ les deux tiers des répondants travaillant dans le secteur public ont déclaré qu'on leur avait demandé d'intervenir, contre 46 % des répondants travaillant dans le secteur privé. Parmi les partisans du Fatah, le parti au pouvoir, ce chiffre s'élevait à 46 %, contre 35 % pour les partisans du Hamas.

L'objectif de près d'un tiers de ces interventions était d'obtenir un emploi. Environ la même proportion d'interventions avait un rapport avec la police ou les forces de sécurité. Le taux d'interventions liées à la recherche d'emploi était plus

élevé dans les districts de Deir Al-Balah et Nablus et les camps de réfugiés et plus faible à Tulkarem et Jérusalem. Le taux d'interventions liées à la recherche d'emploi ou à la police et aux forces de sécurité était plus élevé à Gaza qu'en Cisjordanie (respectivement 37 % contre 28 % et 37 % contre 19 %). Dans le secteur de l'éducation, cependant, le taux d'intervention était beaucoup plus élevé en Cisjordanie qu'à Gaza (18 % contre 5 %).

Tableau 26.1 : Localiser la corruption

« Si vous-même, un membre de votre famille ou l'un de vos amis êtes intervenus auprès d'un fonctionnaire ou d'un responsable de l'Autorité Palestinienne pour obtenir un service public, dans quelle organisation/ secteur cette intervention a-t-elle pris place ? (Choisir la réponse la plus appropriée) »

	Total %	Cisjordanie %	Bande de Gaza %
1. Bureaux de réglementation des entreprises et des lieux de travail	3.7	5.5	1.6
2. Tribunaux	2.0	1.8	2.3
3. Douanes	1.0	1.2	0.8
4. Éducation (écoles publiques et privées, universités, écoles supérieures)	12.6	18.2	5.4
5. Services collectifs (eau, électricité, etc.)	1.0	0.6	1.6
6. Services médicaux	4.8	3.6	6.2
7. Services des passeports, des papiers d'identité et de l'immigration	5.8	7.3	3.9
8. Police et forces de sécurité	26.9	18.8	37.2
9. Partis politiques, représentants élus	1.0	1.8	0.0
10. Secteur privé	1.0	1.2	0.8
11. Services sociaux	6.1	9.1	2.3
12. Administration fiscale	0.3	0.6	0.0
13. Recherche d'emploi	32.0	27.9	37.2
14. Sans opinion/ ne sait pas	1.7	2.4	0.8

Parmi les répondants qui sont intervenus, 52 % des hommes ont demandé un service personnel à un agent public (fonctionnaire), contre seulement 19 % des femmes. Les femmes s'en remettent plus souvent à un membre de leur famille pour demander un service personnel plutôt que de le demander directement : 55 % des femmes interrogées ont demandé à un membre de leur famille d'intervenir pour obtenir un service, contre 28 % des hommes.

La majorité des répondants – 63 % des hommes et 46 % des femmes – pensent que le *wasta* sera moins répandu dans les prochaines années. Les personnes qui pensaient que la corruption allait s'aggraver vivait plus majoritairement en Cisjordanie (47 %) que dans la bande de Gaza (33 %).

Localiser la corruption – le secteur de l’emploi et la police sont les plus corrompus

La plupart des répondants (82 %) ont estimé que la corruption était plus répandue dans le secteur public. Seulement 6 % des répondants ont jugé que la corruption était plus courante dans le secteur privé tandis que 5 % ont désigné la société civile comme le secteur le plus corrompu. On observe toutefois une différence significative entre hommes et femmes : 75 % des femmes contre 87 % des hommes ont estimé que la corruption affectait les institutions du secteur public.

Lorsqu’on les interroge sur l’institution publique ou le secteur dans lequel ils souhaiteraient le plus voir disparaître les pratiques d’intervention, les personnes interrogées désignent en premier lieu la recherche d’emploi et les services de police/forces de sécurité, suivis par l’éducation – les mêmes secteurs identifiés comme les plus affectés par le *wasta*. Un plus grand nombre d’hommes voudraient que le *wasta* soit avant tout éradiqué dans les services de police et de sécurité tandis qu’un plus grand nombre de femmes aimeraient le voir disparaître du secteur de l’emploi.

Les services publics ont tout d’abord réagi négativement aux résultats de l’enquête, au motif qu’ils n’étaient pas convaincants. Un certain nombre de ministères ont réagi plus positivement. Le Ministère de la Santé et de l’Enseignement Supérieur a créé des commissions spéciales en vue de proposer des solutions pour lutter contre le *wasta* et encouragé AMAN a reconduire ce type d’enquête annuellement.

Note

1. Les enquêtes précédentes d’AMAN révélaient que la population estime que la pratique des pots-de-vin touche plus particulièrement les plus hauts niveaux de l’Autorité Nationale Palestinienne. Voir les conclusions du rapport de la section nationale de TI, la Coalition pour la responsabilité et l’intégrité (AMAN), « Opinion Poll on Corruption in the Palestinian Society » (Sondage d’opinion sur la corruption en Palestine) ; <http://www.transparency.org/surveys/#palestine>