

UN GUIDE DE L'UTILISATEUR POUR MESURER LA CORRUPTION

Copyright © 2008 by PNUD/PNUD. Tous droits réservés. Pour plus d'information concernant le bon usage de ce document, contactez le Centre d'Oslo pour la gouvernance.

Photo de la couverture © Adaptorplug/Flickr. Usage autorisé.  
Couverture et intérieur réalisés par Jonathan Werve.

Programme des Nations Unies pour le Développement  
PNUD Centre d'Oslo pour la gouvernance  
Borgatta 2B  
N-0650 Oslo, Norvège

[www.undp.org/oslocentre](http://www.undp.org/oslocentre)  
[oslo.governance.centre@undp.org](mailto:oslo.governance.centre@undp.org)

PREMIERE EDITION EN ANGLAIS  
ISBN en attente

Première publication (anglais) : Septembre 2008

Traduction : Laurent Ogel

# Table des matières

1	<b>Avant-propos</b>
3	<b>Introduction</b>
5	<b>Chapitre 1: Tour d'horizon</b>
12	Échelle et portée des indicateurs de corruption
16	Ce qui est mesuré: Intrants vs. Extrants
23	Méthodologie
28	Parties prenantes internes et externes
35	Les indicateurs de corruption : le contexte-pays
37	<b>Chapitre 2: Les voix des tranchées</b>
49	<b>Chapitre 3: Bonnes pratiques et études de cas</b>
50	Bonnes pratiques
54	Étude de cas : Récit d'un fonctionnaire
58	Étude de cas : Récit d'un chercheur
61	Étude de cas : Récit d'un praticien du développement
63	<b>Annexe A : Notes et références</b>
63	Notes
66	Personnes interviewées
67	Références
70	<b>Annexe B : Liste des indicateurs de corruption</b>
72	<b>Annexe C : Indices de corruption</b>
80	<b>Annexe D : Outils nationaux</b>

Ce guide reflète les discussions actuelles qui animent la communauté existante d'experts anti-corruption et en gouvernance, chercheurs, décideurs politiques et bailleurs de fonds. Nous invitons les utilisateurs à nous communiquer leurs impressions, commentaires ou suggestions, en nous écrivant à l'adresse électronique suivante : [info@globalintegrity.org](mailto:info@globalintegrity.org) ou [dgassessments@undp.org](mailto:dgassessments@undp.org).



# Auteurs

Global Integrity:

Raymond June, auteur principal

Afroza Chowdhury

Nathaniel Heller

Jonathan Werve

# Editeurs

Centre d'Oslo pour la gouvernance, PNUD:

Marie Laberge

Joachim Nahem

# Remerciements

*Un guide de l'utilisateur pour mesurer la corruption a été commandité par le Centre d'Oslo pour la Gouvernance du PNUD à Global Integrity.*

Nous souhaitons tout particulièrement remercier Mohamed Abdel Aziz et Yuksel Yilmaz de Global Integrity pour leur aide cruciale lors de la préparation de ce guide de l'utilisateur, ainsi que Jennifer Frazier, chargée de la révision. Nous sommes tout aussi reconnaissants à Åse Grødeland et Alessandra Fontana du Chr. Michelsen Institute (CMI) en tant que rapporteurs. Nous voulons aussi exprimer notre gratitude pour les contributions de valeur effectuées par Phil Matsheza, Anga Timilsina (PNUD - Groupe Gouvernance Démocratique), Noha El-Mikawy et Ingvild Oia (PNUD - Centre d'Oslo pour la Gouvernance).

Finalement, ce guide de l'utilisateur n'aurait pu être écrit sans la collaboration des personnes interviewées (liste page 58). Nous les remercions chaleureusement pour leur perspicacité et franchise lors des entretiens.

Le financement pour la réalisation de ce guide a été assuré par le Centre d'Oslo pour la gouvernance, PNUD, avec une aide supplémentaire généreusement allouée par la Banque Mondiale.



# Avant-propos

par Bjørn Førde

Directeur, Centre d'Oslo pour la Gouvernance du PNUD

**N**ous avons ces dernières années été témoins d'une croissance explosive de la production et de l'usage d'indicateurs de gouvernance par les parties prenantes locales. Parmi celles-ci, nous devons inclure les acteurs étatiques et non-étatiques des pays en développement, mais aussi les investisseurs internationaux, les bailleurs de fonds dans leur mission officielle d'aide au développement, les analystes du développement et les chercheurs.

Les citoyens des pays en développement exigent de meilleurs résultats de leur gouvernement, avec une prise de conscience accrue quant aux coûts de gestion des programmes de lutte contre la pauvreté et la corruption. Accrues, les insuffisantes ressources –notamment les ressources provenant des bailleurs de fonds externes- qui sont allouées aux gouvernements qui les utiliseront les plus efficacement. Comme résultat, les pays demandent de les aider à diagnostiquer les erreurs de gouvernance et de

trouver des solutions.

C'est dans ce large contexte que le PNUD a décidé de donner priorité au renforcement des compétences des acteurs nationaux pour mesurer et effectuer le suivi de la qualité de la gouvernance comme soutien décisif dans leurs programmes de gouvernance

## Les citoyens des pays en développement exigent de meilleurs résultats de leurs gouvernements.

démocratique.

Pour le PNUD, des évaluations plus efficaces de la gouvernance améliorent la démocratie quand il s'agit de processus nationaux, fondés sur des indicateurs développés nationalement et localement, et quand elles sont conçues par les décideurs politiques et ayant à l'esprit les réformes politiques à mettre en œuvre.

À cet égard, les évaluations qui sont ventilées pour montrer les différences au sein des pays à travers les zones géographiques et prenant en compte les tranches de

revenus et divisions sociales aideront à mettre sur pied des réformes de gouvernance plus sensible aux problèmes de pauvreté et discrimination de genre, et aux besoins des groupes vulnérables en général.

Depuis 2003, le Centre d'Oslo pour la Gouvernance du PNUD (OGC) a développé des

outils et des produits de clarification, afin d'apporter un soutien aux partenaires nationaux souhaitant évaluer la qualité de la gouvernance démocratique dans leur pays.

Dans le cadre de ces efforts, en 2006 le Centre d'Oslo pour la gouvernance du PNUD (OGC) a développé Indicateurs de Gouvernance: Guide de l'utilisateur, ayant pour objectif d'aider les utilisateurs à donner un sens aux indicateurs de gouvernance. Étant donné l'intérêt majeur que cette première publication a suscité, nous avons désormais produit une

## Le programme global du PNUD

Le Centre d'Oslo pour la Gouvernance du PNUD est basé à Oslo (Norvège), et fait partie du Groupe de Gouvernance démocratique au sein du Bureau pour le Développement Politique.

Le Centre d'Oslo pour la Gouvernance a soutenu des initiatives nationales pour effectuer le suivi et mesurer la gouvernance, axées sur le développement d'indicateurs nationaux de gouvernance depuis 2003. Les bureaux-pays du PNUD ont enregistré une demande croissante pour aider leurs homologues nationaux à développer leurs compétences afin de pouvoir mener à bien des évaluations de gouvernance démocratique et de se les approprier.

En réponse à ces demandes, le développement des compétences pour mener à bien dans le pays des évaluations et mesures de la

gouvernance constituent des priorités reprises dans le plan stratégique 2008-2011 du PNUD. Le Programme mondial de Renforcement des Compétences lancé récemment pour les évaluations et les mesures à prendre aborde le besoin de mieux comprendre les diverses méthodes et approches utilisées pour évaluer et mesurer la gouvernance démocratique et ses liens avec la planification des actions contre la pauvreté, les budgets alloués et la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement.

Consulter [http://www.undp.org/oslocentre/flagship/democratic\\_governance\\_evaluations.html](http://www.undp.org/oslocentre/flagship/democratic_governance_evaluations.html) assessments pour plus de renseignements sur les travaux du PNUD concernant les indicateurs de gouvernance.

utiliser les indicateurs et données issus des instruments de mesure de la corruption afin d'identifier les points d'entrée d'un programme anti-corruption.

Une prise de conscience d'utilisation d'outils de mesure de la corruption et de la gouvernance se fait jour, et les outils disponibles jusqu'alors variés commencent à se complémentariser. Malgré cela, des petites recherches systématiques ont été lancés pour explorer la meilleure façon d'utiliser ces outils dans le but de construire des réformes menant à des plans d'action.

Notre souhait est que ce guide de l'utilisateur aidera à combler le manque d'information, en identifiant les « meilleures pratiques » qui puissent mener à des initiatives plus efficaces de lutte contre la corruption appropriées au pays.

Je ne voudrais pas en rester là sans manifester ma reconnaissance envers Global Integrity pour leur coopération et les travaux de qualité produits par l'organisation. Cela a été un vrai plaisir de voir la volonté des personnes aussi bien externes qu'internes au PNUD de contribuer à la parution de ce guide de l'utilisateur.

seconde génération de guides dans des domaines de la gouvernance que nous avons sélectionnés, dont la corruption, la décentralisation et la gouvernance locale, les réformes de l'administration publique et bien d'autres.

Cet ouvrage, *un guide de l'utilisateur pour mesurer la*

*corruption*, s'adresse aux parties prenantes nationales, bailleurs de fonds et acteurs internationaux engagés dans les programmes anti-corruption et de mesure de la corruption. L'ouvrage explique les atouts et limites des différentes approches de mesure, et offre une orientation pratique sur comment

# Introduction

par Nathaniel Heller  
Directeur Général, Global Integrity

Certains pourraient argumenter de façon persuasive que la science de la mesure de la corruption relève davantage de l'art que d'un processus empirique défini avec précision. Durant ces dernières années, une avalanche de nouveaux travaux a émergé, relevant le défi de la validité de mesures traditionnelles de la corruption et défendant de nouveaux outils améliorés par les

## Aucune source unique ou outil de mesure unique n'offrira de mesure définitive.

décideurs politiques nationaux, la société civile ainsi que les bailleurs de fonds.

Est-il possible de mesurer la corruption, et si oui, comment ? *Un guide de l'utilisateur pour mesurer la corruption* est en soi un « oui », et propose plusieurs voies pour y aboutir, avec cependant d'importantes mises en garde.

La première, et la plus importante, est la nécessité pour les utilisateurs d'instruments de mesure de la corruption d'employer de multiples sources de données quantitatives, d'analyses narratives donc qualitatives et d'études de cas réellement vécus afin de « faire un tableau » de la corruption dans un pays, une région de ce pays ou dans un contexte sectoriel.

Comme nous le décrivons tout au long de ce guide, ni une seule source de données ni un outil seul offrira une dimension définitive. Ce n'est qu'à partir d'une analyse minutieuse et la comparaison d'instruments appropriés – et parfois la génération

de nouveaux outils – que les utilisateurs pourront arriver à obtenir des mesures plus justes.

Autre sujet important qui revient à maintes reprises dans ce guide est le besoin pour les utilisateurs de graviter autour de mesures « actionnables », des mesures qui permettent de définir les actions à mener, donnant alors un aperçu des possibles réformes à faire. Pour être clair, il y a peu de valeur dans une dimension anti-corruption si on ne nous dit pas quels sont les véritables besoins.

Pour prendre un exemple, fréquemment utilisé comme extraits de corruption, tel que les perceptions d'hommes d'affaires occidentaux de pots-de-vin dans les transactions commerciales, sont extrêmement vastes et

**Une mesure n'est pas vraiment utile si elle ne nous dit pas quelles actions doivent être posées afin de remédier à la situation.**



simplement non utilisables pour ce type d'analyse. Mais les instruments générés nationalement qui sont personnalisés à des pays avec des défis politiques spécifiques ont l'avantage d'être définis pour fournir des données « actionnables », menant à l'action.

Ces sujets clés, de même que les autres stratégies définies pour améliorer notre capacité à mesurer ce qui est par nature un concept amorphe, sont ébauchés à partir d'une approche relativement nouvelle dans ce domaine : nous avons parlé avec les gens qui utilisent au quotidien des mesures de lutte contre la corruption.

Ce guide de l'utilisateur est l'amalgame de plus de 30 interviews avec des personnes provenant d'une douzaine de pays qui ont travaillé sur des réformes de gouvernance et de corruption, dont des fonctionnaires, des experts en développement, des représentants de bailleurs de fonds et des spécialistes multilatéraux. Leurs impressions sont résumées dans le deuxième chapitre et font part de nombreuses Bonnes Pratiques récapitulées dans le troisième chapitre. Un lexique utile des termes clés est aussi inclus en marge du texte comme référence rapide pour les lecteurs.

Pour revenir sur notre question centrale : pouvons-nous mesurer la corruption ? La réponse est un « oui » qualifié. Comment ? Alors que cela semblait relever plus de l'art qu'un processus empirique, partant de l'approche exposée dans ce guide, nous pouvons effectivement arriver à des mesures renseignées afin de commencer à élaborer une feuille de route pour mettre en place les réformes.

# Chapitre 1: Tour d'horizon

Le paysage conceptuel des indicateurs de corruption:  
Ce que les utilisateurs ont besoin de savoir

Le nombre d'indices basé sur la mesure de la corruption, et par extension la bonne gouvernance, s'est accru exponentiellement ces dix dernières années. Nous trouvons les indicateurs les plus ancrés et plus utilisés comme Transparency Internationale (TI), l'Indice de perception de la corruption (IPC) et les indicateurs de gouvernance de la Banque Mondiale, mais aussi une génération plus récente d'instruments de mesure et de contrôle comme l'Indice Ibrahim pour la Gouvernance Africaine, le rapport de Global Integrity ou encore l'Indice d'intégrité dans le monde aussi publié par Global Integrity.

En plus de tous ces outils, nous disposons d'instruments spécifiques, comme les approches politico-économiques purement qualitatives pour explorer les situations produites par le Département pour le Développement International du Royaume Uni (DFID), notamment les évaluations des moteurs du changement.

## Définition de quelques mots-clés

Dans ce guide de l'utilisateur, le terme "indicateur" se distingue d'« évaluation » quand nous évoquons les mesures ou analyses des niveaux de corruption. L'indicateur de corruption est une mesure qui montre un fait ou une situation sur l'état de gouvernance ou un aspect particulier de corruption dans un pays. Une évaluation est une analyse contextuelle large d'un état et de facteurs de corruption, souvent liée à de multiples indicateurs de corruption. En d'autres termes, l'évaluation de la corruption

est réalisée à partir d'une collecte d'information aidant à identifier les arrangements institutionnels ou entre institutions comme causes de corruption, puis d'aider à identifier les solutions appropriées.

Nous faisons référence aux évaluations en tant qu'analyses qui sont ancrées dans un cadre normatif lié à la « bonne gouvernance ».

Une évaluation objective sera réalisée à partir d'indicateurs de corruption qualitatifs et quantitatifs.

Il y aussi eu une forte croissance d'outils spécifiques à certains pays pour mesurer la corruption, bien qu'à un rythme plus lent, preuve en est la carte récente des mesures de niveaux

de corruption en Afrique et en Amérique Latine, ou aussi les diagnostics de gouvernance et d'anti-corruption (GAC) de la Banque Mondiale.

En réponse à la croissance du nombre de sources d'indicateurs de gouvernance (bien cataloguées dans le *guide de l'utilisateur des indicateurs de gouvernance*, publié par le PNUD), la tendance a été pour les experts de terrain, en particulier les parties prenantes nationales et bailleurs de fonds, de condamner cette « prolifération » d'évaluations de corruption et de gouvernance comme exagérément redondante, gênante et nuisible pour effectuer une coordination efficace des dons et une harmonisation des calendriers de réforme de gouvernance. L'évidence actuelle de cette nuisance est difficile à admettre, mais l'argument semble convaincant.

## Étant donné la multiplication des instruments de mesure, ces trousseaux à outils mesurent des choses très différentes, alors que les titres semblent vouloir dire la même chose.

**Évaluations:** Vastes analyses contextuelles de l'état et des facteurs de corruption qui souvent dépendent de multiples indicateurs de corruption, y compris des indicateurs de corruption quantitatifs et qualitatifs.

**Indicateurs composés:** Un indicateur composé ou agrégé combine en une donnée unique différentes mesures d'un certain concept. Un exemple bien connu d'un indicateur de ce type pourrait être l'Indice de Développement Humain qui mesure le développement humain en combinant des indicateurs d'espérance de vie, de niveau d'éducation et de niveau de revenus.

La réalité est en fait bien différente de ce que l'on pourrait croire. Sans aucun doute, le nombre d'indices, de trousseaux à outils et de systèmes d'évaluation qualitative de la corruption a augmenté lors de ces dix dernières années. Mais presque sans aucune exception, la plupart de ces trousseaux à outils sont fondamentalement –et de façon importante– différents quant à leur portée, unités d'analyse et méthodologies. En d'autres termes, elles mesurent des choses très différentes, alors que les noms donnés à ce qui est mesuré semblent vouloir dire la même chose.

Prenons, par exemple, les deux unités de mesure de la corruption les plus largement utilisées : Transparence Internationale (TI) et Indice de Perceptions de la Corruption (IPC). Tous deux sont des **indicateurs composés**, établis à partir de sources de données de différente composition qui évaluent un large éventail de concepts différents. Quatorze sources ont été utilisées pour définir l'IPC de 2007, y compris Nations in Transit de Freedom House, l'évaluation-pays des performances de la Banque Asiatique de Développement, le rapport sur la compétitivité mondiale diffusé par le Forum économique mondial, alors que vingt-cinq sources ont été utilisées pour construire l'indicateur de contrôle de la corruption établi par la Banque Mondiale. Jusqu'ici, les deux références, le CPI et l'indicateur de contrôle de la corruption de la Banque Mondiale (ainsi qu'une douzaine d'autres instruments disparates) sont souvent mis dans le même panier. Ils sont simplement appelés « mesures de la corruption » et routinièrement comparés et contrastés avec des enquêtes et des études de marché spécifiques

dans un seul pays, laissant supposer que les valeurs choisies seraient étroitement liées à celles de ces études.

En fait, la seule chose que ces instruments de mesure ont fréquemment en commun est la combinaison des termes « gouvernance », « corruption », « transparence », « responsabilité », ou « démocratie ». C'est cette confusion d'étiquettes (reflet d'un manque de consensus quant à la définition de « corruption » et « gouvernance », sujet qui sera par la suite développé en profondeur), plutôt qu'une actuelle duplication, qui nous a mené à croire que nous avons désormais trop d'instruments de mesure de la corruption.

Le défi premier d'un utilisateur est de savoir quel seront les instruments de mesure les plus appropriés pour atteindre ses objectifs. Les étiquettes, les labels ne vont pas être d'une grande aide, et la seule façon de réussir à déterminer quelles seront les unités de mesure les plus appropriées est de faire ce que la plupart des utilisateurs ne font pas –prendre le temps de comprendre les méthodes et les objectifs de chaque instrument de mesure avant de les mettre en application.

## Le seul point commun de ces instruments de mesure qui semblent redondants est un assemblage varié des termes « gouvernance », « corruption », « transparence », « responsabilité » ou « démocratie ».

Comme premier pas, ce chapitre analyse les **indicateurs de corruption** existants (plus quelques-uns étroitement liés aux indicateurs de gouvernance) en introduisant quatre prismes conceptuels. À travers ces quatre prismes, nous pourrions mieux visualiser et comprendre chaque cadre conceptuel de l'indicateur choisi et la méthodologie de mesure.

Cette démarche sera utile pour les utilisateurs en essayant de comprendre quelle série d'indicateurs pourra être la plus pertinente afin d'identifier et aborder les défis spécifiques de gouvernance et de corruption.

Il existe des indicateurs de corruption qui peuvent être classés en quatre catégories, constituant une sorte de taxonomie non-officielle :

- L'échelle et la portée des indicateurs
- Ce qui est réellement mesuré
- La méthodologie employée
- Le rôle joué par les parties prenantes internes et externes dans la génération des évaluations.

**Corruption:** Il n'y a pas de consensus international sur la définition de la corruption. Néanmoins, un moyen populaire pour différencier les niveaux de corruption est l'utilisation d'échelles de valeur. Une corruption insignifiante fait référence à la corruption administrative à petite et moyenne échelle, la corruption quotidienne vécue par des citoyens ordinaires qui interagissent avec des fonctionnaires de bas et moyen niveau. Un haut degré de corruption (ou politique) implique généralement de plus grandes sommes d'argent et affecte le pays dans son ensemble, ainsi que la légitimité de son gouvernement et ses élites. La définition la plus populairement usitée est l'abus des fonctions officielles ou de position publique à des fins de gain privé.

**Indicateurs de corruption:** Fait référence aux différentes mesures, souvent quantitatives, d'un aspect particulier de la corruption (y compris le « niveau » de corruption).

**Gouvernance:** Comme la corruption, le sens de gouvernance peut varier. Pour le PNUD, il comprend les mécanismes et procédures dont disposent les citoyens et groupes pour articuler leurs intérêts, régler leurs différends par la médiation, exercer leurs droits et obligations reconnus par la loi. Il s'agit des règles, institutions et pratiques qui fixent les limites et incitent les particuliers, organisations et entreprises à agir.

## Outils de mesure de la corruption

Quel instrument de mesure de la corruption devriez-vous utiliser? Cela dépend du type de corruption objet de l'évaluation. Dans cet aparté, plusieurs types de corruption sont décrits, avec les outils de mesure correspondants qui pourraient être utilisés selon les niveaux et écarts.

Cette liste ne prétend en aucun cas être exhaustive.

### CORRUPTION MINEURE ET GRANDE CORRUPTION

Ceci est la façon la plus populaire pour différencier les types de corruption. En général, *la petite –et moyenne – corruption* est définie comme la corruption quotidienne, au niveau de la rue. Cela se passe quand les citoyens ordinaires interagissent avec des fonctionnaires de bas et moyen niveau dans des endroits comme l'hôpital, l'école, la police ou toute autre administration. L'échelle de transaction monétaire est mineure avec un impact essentiellement sur les particuliers (et de façon disproportionnée sur les plus pauvres). Par contraste, la *grande corruption* (ou

politique) a souvent trait à de plus grandes sommes d'argent. Cela a un impact négatif sur l'ensemble du pays, mettant en cause la légitimité du gouvernement et des élites nationales.<sup>3</sup>

Les enquêtes auprès des ménages sont notamment utiles pour évaluer la perception et l'expérience de la petite corruption au quotidien. L'un des sondages auprès des ménages les plus proéminents est celui produit par le DIAL, Développement, Institutions et Analyses de Long terme, pionnier dans le développement d'indicateurs de démocratie et gouvernance à partir de sondages auprès des ménages en tant qu'instrument statistique dans les pays à bas revenus.<sup>4</sup>

Un autre exemple solide de sondage auprès des ménages est le Baromètre mondial de la corruption de Transparency International, un sondage d'opinion publique des perceptions et expériences de petites corruptions.

Ayant pour cible la petite corruption en Afrique, Asie, Amérique latine et Europe, l'afrobaromètre, l'asiabaromètre, le latino-baromètre et l'eurobaromètre

SUITE PAGE 10

À l'intérieur de chaque catégorie, une distinction prudente est faite entre « corruption » et « gouvernance ».

Bien que les deux termes soient souvent confondus, il est utile de les séparer en concepts distincts, d'un côté la corruption (et le contrôle de la corruption) quoique ce concept est l'un des aspects significatifs de la gouvernance.

La gouvernance a été amplement définie pour englober tout ce qui a trait au l'état de droit, allant de la société civile et la démocratie aux droits humains, en passant par l'égalité des genres et le contrôle de la corruption. (cela sera débattu ci-après plus en profondeur). Bien que difficile, il est important que les utilisateurs de cet indicateur comprennent où s'arrête la « corruption » et où commence la « gouvernance ».

Même quand les indicateurs se focalisent spécifiquement sur la corruption, il est important de prendre en compte que le terme « corruption » a aussi plusieurs sens. Le flou conceptuel et dans la définition est en soi un défi particulier quand nous essayons de comprendre comment la plupart des instruments de mesure de la corruption peuvent être utilisés pour mesurer des formes différentes de corruption (voir Instruments de Mesure de la Corruption, page suivante).

Parallèlement aux classements des indicateurs de corruption d'après les barèmes établis, ce qui est mesuré, la méthodologie et le rôle joué par les parties prenantes internes et externes, ce guide examine aussi les variables numériques en

fonction des différents « types » d'indicateurs. Cette approche pourra aider l'utilisateur à mieux comprendre les données présentées.

Les principaux types d'indicateurs de corruption sont :

- Les **indicateurs fondés sur la perception** et les **indicateurs fondés sur l'expérience**
- Les indicateurs fondés sur une simple source de données et d'indicateurs composés
- Les **indicateurs indirects** du fait de l'absence d'information ou complexité de la situation

Les indicateurs fondés sur la perception sont parmi les outils de mesure les plus fréquemment utilisés. Ils reposent sur des opinions subjectives et des perceptions de niveau de corruption dans un pays donné fournies par les experts et les citoyens. Les indicateurs fondés sur l'expérience tentent de mesurer l'expérience personnelle actuelle par rapport à la corruption. Les outils de mesure fondés sur l'expérience sont axés sur les questions posées aux citoyens pour savoir s'ils ont été exposés à des demandes de pots-de-vin, ou s'ils ont volontairement offert une contrepartie à un fonctionnaire. Les indicateurs fondés sur la perception ou axés sur l'expérience peuvent profondément diverger étant donné que les personnes interrogées sont souvent réticentes à parler ouvertement de dons de pots-de-vin.<sup>8</sup>

Les indicateurs fondés sur une seule source de données sont produites par l'organisation responsable de la publication des chiffres sans recours à la comparaison avec des données en provenance de tiers.

## Dans le domaine de la corruption, les indicateurs composés demeurent les outils de mesure les plus utilisés grâce à leur couverture quasi-globale.

Les indicateurs composés, d'un autre côté, regroupent et synthétisent différentes mesures en provenance de plusieurs sources de données fournies par des tiers. Dans ce domaine de la corruption, les indicateurs composés demeurent étant les outils de mesure les plus utilisés pour leur couverture quasi-globale, fournissant des comparaisons entre pays qui donnent des informations afin de prendre à l'international des décisions pour allouer des aides ou mener à bien des affaires.

Finalement, car il a été argumenté que la corruption ne peut pas être observé de façon empirique (comment peut-on mesurer un phénomène que l'on ne peut pas pleinement observer ?), les **indicateurs indirects** cherchent plutôt à évaluer la corruption à travers des mesures

**Indicateurs objectifs:** Indicateurs construits à partir de faits incontestés. Des exemples typiques pourraient inclure l'existence de lois d'anti-corruption ou le financement reçu par l'agence anti-corruption.

**Indicateurs fondés sur la perception:** Indicateurs basés sur les opinions et les perceptions de corruption dans un pays donné émises par les citoyens et les experts.

**Indicateurs axés sur l'expérience:** Ces indicateurs mesurent les expériences réelles de corruption des citoyens ou d'entreprises, soit pour avoir offert des dessous de table, soit pour en avoir reçu.

**Indicateurs indirects:** Sur la base de la croyance que la corruption est impossible de mesurer empiriquement, les indicateurs indirects évaluent la corruption indirectement en regroupant de nombreuses "voix" et signaux de corruption, ou en mesurant son opposé : anti-corruption, bonne gouvernance et mécanismes de responsabilité publique.

**Indicateurs sensibles à la pauvreté et à la discrimination des femmes:** Un indicateur sensible à la pauvreté exige de se focaliser sur ceux qui vivent dans la pauvreté, et un indicateur sensible au genre considère les expériences et intérêts qui diffèrent entre femmes et hommes. De tels indicateurs sont utiles pour suivre les impacts potentiellement différents que les mécanismes et les processus de gouvernance ont sur des groupes sociaux différents.

## Outils de mesure de la corruption

SUITE DE LA PAGE 8

sont des séries régionales d'enquêtes d'attitude des services publics nationaux sur l'opinion de la population sur la démocratie et les conditions de gouvernance, y compris la corruption, au moyen d'enquêtes auprès des ménages.

Pour évaluer l'étendue de la grande corruption, les utilisateurs peuvent consulter le rapport sur la compétitivité mondiale de la Banque mondiale, qui présente les indicateurs de grande corruption comme par exemple la régulation des conflits d'intérêts, les sources de financement des partis ou la responsabilité en cas d'erreur judiciaire, entre autres.

Il est important de rappeler qu'il n'y a pas de consensus international sur la définition de « corruption », et ce flou a des répercussions directes sur les classements internationaux faisant référence à la corruption.

### LA CORRUPTION DANS LE SECTEUR PRIVÉ

La plupart des indicateurs de corruption aujourd'hui utilisée se focalisent sur la corruption

dans le secteur public, quand le secteur privé aussi bien dans les sociétés industrialisées qu'en développement/en transition a mérité d'être scruté de plus près. La corruption dans le secteur privé peut être illustrée par des acteurs privés qui versent des pots-de-vin à des représentants de l'administration, des fonctionnaires ou des élites politiques qui extorquent le monde des affaires.

Il y a un certain nombre d'outils utiles pour évaluer la corruption dans le secteur privé. L'indice des payeurs de pots-de-vin (Bribe Payers Index) de Transparency International se focalise sur la probabilité des firmes étrangères à devoir payer des dessous de table, le *projet* Crinis qui examine la transparence des sources de financement des partis politiques, et les sondages réalisés par la Banque Mondiale sur l'environnement des affaires dans le monde qui montrent que la corruption est un obstacle important pour les entreprises.

SUITE PAGE 12

indirectes en regroupant de nombreuses « voix » et des signaux de corruption, ou en mesurant l'opposé : l'anti-corruption, la bonne gouvernance et les mécanismes de responsabilité publique.

Une attention particulière est portée dans ce guide aux indicateurs qui fournissent des données sur l'impact de la corruption sur les femmes et les groupes à plus bas revenus, depuis que les études transnationales ont suggéré que l'expérience des gens ou la corruption perçue est différente selon leur genre et/ou le niveau de revenu. Au moment de choisir les indicateurs, l'indicateur de corruption doit être considéré « sensible à la pauvreté » s'il est ventilé par le statut de pauvreté (la valeur de l'indicateur est calculée séparément pour la partie de la population caractérisée comme « pauvre »).

La dissociation est importante car elle alloue la valeur d'un indicateur pour le pauvre qui sera comparée avec la valeur d'un même indicateur pour un non-pauvre. Mais même ventilés, ces indicateurs pourraient ne pas atteindre leur but qui est de révéler certaines caractéristiques des programmes anti-corruption et qui ont une signification particulière pour les femmes et groupes à plus bas revenus. D'autres indicateurs « spécifiques aux pauvres » peuvent aider ceux qui souhaitent mesurer ce qui a un impact spécifique sur les pauvres, comme par exemple

la corruption dans les cliniques de santé libres.

*Mesurer la Gouvernance Démocratique: un cadre pour le choix d'indicateurs sensibles à la Pauvreté et au Genre*, PNUD, offre des exemples d'indicateurs anti-corruption utiles qui dissocient le statut de pauvreté (p.ex. : pourcentage de pauvres utilisant les services publics qui ont expérimenté directement la corruption lors des 12 derniers mois) et spécifique à la pauvreté (p.ex. : pourcentage de corruption signalée dans les établissements publics ayant un impact particulier sur les pauvres, comme par exemple les écoles, les cliniques de santé, la police, etc.).

De plus, la Convention des Nations Unies contre la corruption (UNCAC), qui a été signée en 2003 par plus de 140 états, met à disposition un cadre légal globalement accordé pour combattre la corruption.

En Reconnaisant l'UNCAC comme une structure importante de contrôle pour combattre la corruption, ce guide essaiera de relier les indicateurs existants et ceux des trousseaux à outils aux indicateurs anti-corruption spécifiques contenus dans la Convention.

Plutôt que de définir la corruption, la Convention brosse un tableau anti-corruption spécifique et distinct et des mesures de responsabilité des gouvernements que les états membres doivent intégrer dans leurs plans de développement national. Cela comprend, entre autres, l'établissement de lois et de réglementations anti-corruption coordonnées (article 5), des structures et des agences (article 6) et des lois de divulgation publique (article 10). L'article 5, notamment, reconnaît que les politiques nationales anti-corruption doivent être coordonnées en tandem avec les autres réformes et politiques de gouvernance.

Cet article soutient que les politiques nationales anti-corruption ne sont ni rationnelles ni linéaires mais plutôt des procédures par nature politiques et dynamiques<sup>9</sup>. D'où, malgré les différentes approches et interprétations en matière de corruption selon les diverses politiques nationales, la Convention peut fournir aux pays des paramètres coordonnés, bien que flexibles, pour combattre la corruption.

Quoique l'implantation de l'UNCAC dans les différents contextes nationaux relève du défi, entravé par les faibles initiatives politiques des acteurs-clé nationaux, la Convention, notamment dans son article 5, est néanmoins considérée comme une porte d'entrée pour intégrer les deux stratégies, les mesures préventives communes de l'UNCAC et les stratégies anti-corruption/d'intégrité publique spécifiques à chaque pays.<sup>10</sup>

La flexibilité prévue par la Convention dans le développement de stratégies anti-corruption/d'intégrité publique spécifiques à chaque pays requiert que les responsables nationaux soient capables de développer



## Outils de mesure de la corruption

SUITE DE LA PAGE 8

Des ressources supplémentaires sont l'enquête sur l'environnement des affaires et les performances de l'entreprise (BEEPS) qui compare les pays selon le climat pour investir, la compétitivité et la gouvernance dans des domaines spécifiques ; l'indicateur de contrôle de la corruption de la Banque Mondiale qui mesure les perceptions de l'abus d'un pouvoir public à des fins personnelles ou gains privés, y compris les petites et grandes formes de corruption, ainsi que la « prise en otage de l'État » par des agents privés.<sup>5</sup>

Il subsiste un manque d'indicateurs de corruption spécifiquement définis pour évaluer la corruption du secteur privé vers le secteur privé.

### CORRUPTION DANS LES INTERVENTIONS D'URGENCE ET LES PROJETS DE RECONSTRUCTION POST-CONFLIT

Les pays victimes de désastres ou sortant d'un conflit sont souvent enclin à la corruption. La vulnérabilité de l'état, une piètre supervision et virtuellement sans état de droit crée un environnement qui laisse la porte ouverte à la corruption.

Cette corruption apparaît souvent dans les programmes d'aide d'urgence et de reconstruction destinés à bénéficier directement les citoyens. Dans de tels cas, les valeurs numériques de suivi des approvisionnements et des dépenses publiques comme les études de suivi des dépenses publiques (PETS) de la Banque Mondiale sont essentielles pour contrôler les programmes d'aide et processus de reconstruction. Tout aussi importants sont les outils qui évaluent à quel point les hauts fonctionnaires sont vulnérables à la corruption dans les travaux publics et de reconstruction, comme par exemple le BPI.<sup>7</sup>

des indicateurs appropriés à leur contexte national spécifique. Ce guide a pour objectif de les orienter à cette fin.

Comprenant les forces et les faiblesses des méthodologies variées et étant bien clair que ce que nous allons mesurer est le point de départ le plus important pour prendre des décisions raisonnées afin d'utiliser l'instrument de mesure le plus approprié en fonction du contexte. Ce sujet sera exploré par la suite plus en profondeur.

Les « Quick TIP » « liste de trucs et tuyaux » – voir les encadrés POUR INFO – à la fin de chaque section aidera le lecteur à éviter des mauvaises utilisations habituelles et des erreurs de perception.

### Échelle et portée des indicateurs de corruption

Qu'est-ce que les indicateurs de corruption mesurent ou évaluent ? La réponse à la question peut paraître évidente avant d'avoir choisi un instrument de mesure, mais bien trop souvent les utilisateurs négligent cette question fondamentale prêt à s'approprier n'importe quel outil qui semble convenir et qui contient « corruption » dans son titre.

À la question centrale, il est difficile de lui trouver une réponse, car il n'y a pas de consensus sur la définition de « corruption » ou « gouvernance » parmi les académiciens, les bailleurs de

fonds et les praticiens du développement. Comprendre ce que « corruption » veut dire est crucial pour les utilisateurs qui sont à la recherche d'indicateurs pour tenter des actions et d'analyses applicables aux réformes spécifiques, aux objectifs, aux priorités politiques.

La confusion va encore plus loin, avec une large variation du sens donné à ces concepts parmi différents utilisateurs, d'autant plus que l'évaluation de la gouvernance s'est élargie pour inclure les droits de l'homme, la démocratie, la société civile, la responsabilité, la transparence dans les affaires, la responsabilité fiscale et l'état de droit. Chaque générateur d'indicateurs de gouvernance ou de corruption prétend virtuellement mesurer « la gouvernance » ou « la corruption », avec peu de clarté quant à ce qui est en fait évalué.

Par exemple, la Banque Mondiale suggère que « la gouvernance fasse référence à la manière dont les fonctionnaires et les institutions acquièrent et exercent l'autorité pour modeler les politiques publiques et fournir les biens et services publics<sup>11</sup>. Le PNUD utilise le concept de « gouvernance démocratique » pour se référer aux systèmes de gouvernance dans lesquels la population a droit de voix dans les décisions qui concernent leur vies et pouvoir tenir pour responsable les décideurs.<sup>14</sup>

## POUR INFO: Contourner les problèmes de label

Etant donné l'absence d'une plus grande précision définitionnelle des outils de mesure disponibles, comment les utilisateurs peuvent-ils se frayer un chemin dans cette jungle de boîtes à outils de « gouvernance » et de « corruption » ?

Un premier pas crucial est d'ignorer (dans une certaine mesure) les propres classements des instruments de mesure et de se centrer sur la compréhension des questions sous-jacentes ou sur les indicateurs qui génèrent une catégorie d'ensemble ou un indice basé sur des scores et des résultats. Par exemple, un indice de résultats de « respect de l'état de droit » pourrait se focaliser entièrement sur l'accès des citoyens à la justice, la corruption dans les tribunaux ou la capacité du monde des affaires à faire respecter les contrats et les droits de propriété. Ou encore la collecte par un tiers des réponses qui décrivent l'extension des commis-

sions qui sont payées pour l'exécution d'arrêts judiciaires.

Il y a des concepts nettement différents qui ne sont pas nécessairement réciproquement exclusifs – de nombreux pays se vantent de constitutions de première classe malgré la corruption massive dans leurs tribunaux, un piètre respect des contrats et des actes de discrimination dans le système judiciaire.

Toutefois, des scores assez différents entre un indice comparé à un autre ne veulent pas dire que les résultats d'un indice « état de droit » est vrai et que l'autre est faux. Cela pourrait plutôt être le signal que deux outils de mesure évaluent des concepts différents. Si les utilisateurs peuvent comprendre les différences sous-jacentes tout en ignorant les étiquettes des indices et les paquets d'indicateurs composés, ils pourront faire des choix plus précis et déterminer quel est le meilleur outil en fonction de leurs propres objectifs.

Le terme « corruption » a été appliqué à une variété si grande de concepts et de pratiques qu'une définition figée du terme est difficile<sup>15</sup>. Pour encourager une standardisation et une définition cohérente, des institutions comme la Banque Mondiale, Transparency International et le PNUD ont défini la corruption comme « utilisation d'une charge publique pour réaliser des gains privés ».<sup>16</sup> Bien que la définition soit largement adoptée, plusieurs critiques ont été formulées, qu'une telle définition est culturellement biaisée et excessivement limitée<sup>17</sup>. En réponse à l'accusation que les indices de corruption tendent à être centrés sur l'occident, des efforts ont été fait pour créer plus d'outils équilibrés de mesure de corruption. Par exemple, l'équipe de recherche de Transparency International a créé l'indice des payeurs de commissions occultes (BPI-Bribe Payers Index) afin d'examiner le « côté fournisseur de la corruption », ou aussi le rôle des firmes étrangères provenant des pays industrialisés dans l'offre de commissions et dessous de table.

## **Le terme "corruption" a été appliqué à une variété si grande de concepts et de pratiques qu'une définition figée du terme est difficile.**

Le débat suit son cours. Et sans consensus international sur ce qu'est la corruption, de créer un système de classement de la corruption internationale devient impossible. Comment, par exemple, pouvez-vous réconcilier plusieurs définitions de la corruption en un seul instrument de classement universel quand certains modes de paiement sont parfaitement légaux dans un pays, illégaux dans un autre ?<sup>18</sup>

La grande portée définitionnelle se retrouve dans la diversité des évaluations qui cherche à saisir l'ampleur de la corruption, la qualité de la bonne gouvernance et les mécanismes anti-corruption. Freedom House, par exemple, publie tous les ans une évaluation de la démocratie qui se focalise sur la liberté politique et libertés civiles dans plus de 190 pays.

L'Indice Ibrahim de la Gouvernance Africaine est une évaluation régionale qui prend en compte la sécurité, les droits humains, les opportunités économiques et le développement humain, en plus de l'état de droit, la transparence et la corruption dans 48 pays subsahariens.

Les Indicateurs de gouvernance dans le monde, produits par la Banque Mondiale, inclut la corruption dans leurs évaluations de qualité de la gouvernance. Combinant les avis de citoyens et experts de pays industriels et en développement, ces évaluations incluent six catégories d'indicateurs associés : voix et responsabilité, stabilité

politique et absence de violence, efficacité gouvernementale, qualité de la réglementation, état de droit et contrôle de la corruption.

De façon semblable, la Fondation Heritage considère « la liberté de corruption » l'un des 10 composants de son indice de liberté économique. Par contraste, l'indice de perception de la corruption (CPI) de Transparency International se centre exclusivement sur les indicateurs de perception de la corruption, bien que, comme c'est le cas pour d'autres indices, les types de corruption et comment ils sont mesurés restent flous.

Plus flou encore et confondant l'essence du concept, l'indice Heritage utilise le CPI comme source de données !

En dépit de la prolifération (perçue et réelle) des indicateurs de gouvernance et de corruption et le potentiel de confusion possible, certains analystes relève que « nombre de définitions de la gouvernance acceptent l'importance d'un état capable d'opérer dans un état de droit », avec divers degrés de « l'importance à donner au rôle de la responsabilité démocratique des gouvernements envers leurs citoyens ». <sup>19</sup> En d'autres termes, il y a un certain consensus sur ce que gouvernance veut dire, partant d'une définition minimaliste qui comprend au moins la responsabilité du gouvernement envers ses citoyens ainsi que l'état de droit (bien que « état de droit » est en soi un terme peu suffisamment défini).

En même temps, l'absence d'un accord standard sur le sens à donner à « gouvernance » risque d'épuiser sa spécificité et d'en faire un terme fourre-tout <sup>20</sup>. Le sens de « corruption » manque aussi de cohérence conceptuelle et a été sujet à d'intenses débats définitionnels. Il peut être difficile d'identifier ce qui est évalué par des indicateurs de corruption de précision relative (par exemple, les institutions, les lois, la petite corruption, les dessous de table, la gouvernance et ses résultats).

C'est spécialement vrai dans le cas des indicateurs composés, qui incluent plusieurs ensembles de données en un seul (ou plus) indicateur(s) de gouvernance et de corruption <sup>21</sup>. À ce titre, des indicateurs composés de gouvernance et de corruption peuvent être moins efficaces au moment de fournir aux utilisateurs des données opérationnelles que des indicateurs en provenance d'une source unique.

Spécifier l'échelle et la portée des concepts de gouvernance et de corruption peut générer des indicateurs supplémentaires. Par exemple, regarder de près les sources de données individuelles ont fait que l'indicateur de contrôle de la corruption de la Banque Mondiale et l'indice de perception de la corruption de Transparency International révèlent que la Banque Mondiale mesure la corruption dans le secteur public et privé (à partir de sources individuelles qui fournissent des données sur la corruption au niveau

#### **Indicateurs de corruption fondés sur les intrants (ressources et moyens):**

Aussi appelés *Indicateurs de droit* (indicateurs de jure), ils mesurent l'existence et la qualité des institutions de gouvernance et anti-corruption, les réglementations, les procédures, etc. les fondements de droit qui sont « dans les textes ».

#### **Indicateurs de corruption fondés sur les extrants (qui résultent des actions):**

Aussi appelés *Indicateurs de fait* (indicateurs de facto), ils mesurent l'impact de la corruption sur la qualité de vie et la prestation des services publics, comme par exemple les services livrés ou offerts du système de gouvernance. Il se révèle qu'il est difficile d'en mesurer d'autres précisément sans passer par des mesures indirectes, par regroupement ou recoupement.

## Intrants et extrants: Un exemple pratique

Un atelier réalisé en 2008 par le PNUD au Monténégro donne un exemple d'efforts qui ont porté leurs fruits pour développer des indicateurs fondés sur les intrants, ceux-ci objectifs, afin de compléter une série d'indicateurs existants fondés sur les extrants, ceux-là subjectifs.

Les animateurs de l'atelier ont extrait des indicateurs fondés sur la perception, non susceptibles d'être « actionnables », de l'Indice Démocratie Monténégro 2006-07, une enquête réalisée par une organisation de recherche locale appelée Centre pour la démocratie et les droits Humains (CEDEM). Ayant obtenu des opinions sincères de citoyens sur tout type de sujets, au lieu de réponses reflétant une affiliation politique (c'est-à-dire pour ou contre le parti dirigeant), a relevé un véritable défi dans le contexte monténégrin.<sup>25</sup>

Afin de réaliser une évaluation plus « actionnable » et utile pour les responsables politiques (puisque les mesures d'opinion publique ne disent pas ce qui cause un problème et n'indiquent pas non plus quelle pourrait être la

solution potentielle), en plus d'être plus pertinente (c'est-à-dire non influencée par l'affiliation politique des personnes interrogées), les animateurs de l'atelier ont organisé un exercice lors duquel il a été demandé aux participants de choisir une série de nouveaux indicateurs objectifs fondés sur les intrants, qui complètent les indicateurs de l'Indice Démocratie, ceux-là subjectifs, fondés sur les extrants.

Les indicateurs intrants complémentaires étaient aussi sensibles aux minorités et sensibles à la dimension de genre, intégrant la dimension homme- femme, sélectionnés dans le Cadre pour le choix d'indicateurs sensibles à la Pauvreté et au Genre du PNUD.

### EXEMPLE 1: INDICATEURS DE L'ACCÈS DES CITOYENS À UNE PROTECTION LÉGALE.

Indicateur subjectif "extrant": les citoyens ont été interrogés pour savoir dans quelle mesure ils croient que « la protection légale est assurée de la même manière pour tous les citoyens sans tenir compte de leur statut matériel, leur ethnie, leur affiliation religieuse,

SUITE PAGE 18

des foyers) puisque perçu par des « experts » et à partir de sondages d'opinion. Le CPI ne mesure la corruption que dans le secteur public, et seulement perçu par des « experts ».

## Ce qui est mesuré: Intrants versus extrants

Bien que les définitions de la corruption varient, les mesures de lutte contre la corruption tendent à se regrouper en deux grands groupes : les mesures de l'existence et la qualité des institutions, réglementations et procédures (« Intrants » de gouvernance et anti-corruption) ou des mesures pour savoir ce que ces mécanismes tendent à mettre en pratique (« Extrants » de gouvernance ou anti-corruption, aussi appelés *réalisations* (les résultats, les aboutissements)<sup>22</sup>. En d'autres termes, les indicateurs d'entrée (intrants : moyens et ressources) se focalisent sur l'évaluation des lois et réglementations qui sont « dans les textes », alors que les indicateurs de sortie (extrant : réalisation, résultats), évaluent ce qui est offert par le système de gouvernance aux citoyens du pays, y compris des niveaux réduits de corruption.

La gouvernance et la corruption sont délicates à mesurer. Dans la plupart des cas, les mesures empiriques ne peuvent pas être utilisées. Prenons d'autres situations pour lesquelles des mesures empiriques pourraient valoir, comme la prévention de la délinquance : les

extrants peuvent être mesurés par le taux de délinquance, alors que les intrants pourront être mesurés par le nombre de policiers dans la rue.

La gouvernance et la corruption ne sont pas des concepts aussi clairs et nets, et les mesures des extrants dépendent d'un grand nombre de regroupements ou recoupements. Par exemple, personne ne croit que le nombre de cas de corruption menés devant la justice soit approprié comme mesure « extrants anti-corruption ». Des changements dans la mesure indirecte sont ambigus. Une augmentation du nombre de cas de corruption saisis par les tribunaux pourrait indiquer un taux plus élevé des cas de corruption, ou bien un niveau plus élevé de confiance en la justice, ou les deux.

Des sondages qui examinent les expériences de citoyens liées à des dessous de table et la corruption, et des interviews en interrogeant des gens qui explorent la prestation des services publics et confiance dans le gouvernement se rapprochent des résultats de corruption mesurés directement. Alors que la « corruption » en soi n'est pas mesurée, ils mesurent plutôt un ensemble de données qui, on l'espère, peut nous éclaircir sur les niveaux de corruption.

Les outils de mesure de la corruption qui en premier lieu évaluent les intrants ont l'avantage de nous fournir des informations claires sur des points clés – comme l'existence et les points forts des lois appliquées, des régulations et des institutions mêmes – ce qui est important pour cerner l'architecture d'une bonne gouvernance et des mécanismes anti-corruption. Il y a cependant relativement peu d'exemples d'instruments de mesure qui se focalisent exclusivement sur les intrants<sup>23</sup>. Des exemples remarquables existent comme c'est le cas, de l'Indice annuel de viabilité des médias de l'International Research and Exchange Board (IREX), qui établit un classement des médias indépendants dans 38 pays sur la base de cinq critères comme les normes légales, les standards professionnels ou encore le soutien des institutions. Un autre exemple d'une mesure fondée sur les intrants est celui du rapport pays POLITY-IV publié par l'Université George Mason / Université de Maryland, qui collecte des informations sur le caractère des régimes politiques au fil des années.

## **Les deux types d'indicateurs fondés sur les intrants/extrants ont leurs points forts et leurs points faibles.**

De l'autre côté de l'échelle, on trouve des outils qui mesurent amplement les extrants – qui évaluent en quelque sorte les résultats et la mise en place des structures réglementaires et légales. L'un de ces instruments est l'indice Ibrahim de gouvernance africaine, qui évaluent les « extrants de gouvernance » pour savoir par exemple si les

## Intrants et extrants: Un exemple pratique

SUITE DE LA PAGE 16

leur affiliation politique ».

Correspondant à un indicateur « intrant » : « nombre de programmes destinés aux zones géographiques minoritaires pour promouvoir la sensibilisation des droits des citoyens demandant réparation au travers du système judiciaire et les démarches à effectuer pour initier une procédure légale ». <sup>26</sup>

### EXEMPLE 2: INDICATEURS DE TRANSPARENCE DANS LES OPÉRATIONS DU GOUVERNEMENT LOCAL.

Indicateur subjectif "extrant": les citoyens ont été interrogés sur la « transparence dans les opérations du gouvernement local ».

Correspondant à un indicateur « intrant » : « existence d'un forum public destinés aux citoyens afin de discuter leurs points de vue avec les élus locaux ». <sup>27</sup>

### EXEMPLE 3: INDICATEURS DE PARTICIPATION ÉGALITAIRE DES FEMMES DANS TOUS LES ASPECTS DE LA VIE POLITIQUE ET SOCIALE.

Indicateur subjectif

"extrant": les citoyens ont été interrogés sur la « participation égalitaire des femmes dans tous les aspects de la vie politique et sociale ».

Correspondant à un indicateur intrant : « pourcentage de journalistes de la presse écrite, la radio et la TV qui sont femmes » ou « ratio de femmes par rapport aux hommes, employées dans 1) la fonction publique et 2) la fonction publique comme haut-fonctionnaire ». <sup>28</sup>

Comme exemple de l'un des ateliers observés, cet exercice a montré dans quelle mesure les indicateurs objectifs peuvent contribuer à la complémentarité des indicateurs fondés sur la perception, et pas seulement en termes d'utilité pour les responsables politiques (c'est-à-dire de trouver des indicateurs menant à des actions), mais aussi un moyen pour surmonter les réponses biaisées politiquement dans les sondages d'opinion dans des sociétés fortement polarisées comme dans le cas du Monténégro.

SUITE PAGE 19

citoyens ont bénéficié de la hausse des dépenses du gouvernement en termes de services de santé, ou si le pourcentage des filles en âge scolaire qui a terminé l'école primaire a augmenté.

Autre exemple est celui du rapport annuel sur la liberté dans le monde publié par Freedom House qui évalue les libertés civiles et politiques dans plus de 190 pays. Les questions calibrent le degré de liberté dans les médias (par exemple le nombre de journalistes poursuivis, emprisonnés ou assassinés) entre autres indicateurs. De façon similaire, l'Indice de l'Unité d'Intelligence Économique sur la démocratie se focalise sur cinq catégories : processus électoraux et pluralisme, libertés civiles, fonctionnement du gouvernement, participation locale, et culture politique. Aussi axé sur les extrants, le projet Doing Business de la Banque Mondiale évalue l'environnement légal et réglementaire et si propice aux opérations commerciales dans un pays donné, générant des données qui par exemple prennent en compte le nombre de jours et les coûts moyens pour l'octroi de permis ou de licences, ou encore l'efficacité des mécanismes judiciaires d'exécution des contrats.

La plupart des instruments de mesure disponibles s'inclinent soit vers des mesures purement « intrant » ou des mesures purement « extrant », et on pourrait même argumenter que les exemples cités appartiennent à des catégories différentes ou hybrides. Certaines évaluations

axées sur les intrants vont au-delà de simples indicateurs de droit pour aussi saisir la qualité de la mise en pratique avec des indicateurs de fait. Par exemple, les indicateurs de travail décent de l'Organisation Internationale du Travail (OIT), concernant les différences des droits fondamentaux des travailleurs, mesurent les inégalités constatées dans les conventions collectives et leurs applications.

De même, les indicateurs d'intégrité de Global Integrity évaluent les points forts et les points faibles des mécanismes anti-corruption du secteur public par pays en collectant les données des structures légales anti-corruption mises en places, ainsi que leur fonctionnement dans la pratique.

Le projet International Budget explore le cadre légal d'élaboration des budgets publics par pays en termes de transparence et responsabilité, ainsi que les limites de ces lois et réglementations dans la pratique.

Les utilisateurs peuvent penser que ces instruments de mesure qui combinent les indicateurs de droit et de fait en tant qu'indicateurs « intrant-plus » sont mieux bâtis, mais ils se trouvent encore limités quand il s'agit d'obtenir de véritables mesures « extrant ». Des outils hybrides qui combinent les mesures à partir de données d'entrée et de sortie existent bien ; par exemple, les indicateurs mondiaux de gouvernance de la Banque Mondiale combinent les deux, d'un côté les intrants (données de Global Integrity, par exemple, concernant les lois anti-corruption et le fonctionnement des agences anti-corruption), avec les données extrant (données de l'Afrobaromètre, par exemple, concernant les perceptions des citoyens sur l'incidence de la corruption parmi les élus, les juges, les autorités douanières...).

Aussi bien les indicateurs fondés sur les intrants que ceux axés sur les extrants ont leurs points forts et leurs points faibles. Les indicateurs de corruption qui se focalisent sur les lois anti-corruption et autres intrants ont l'avantage de fournir des informations claires et nettes s'agissant de l'existence ou pas de lois et modes de régulations et de leur force. Ils sont aussi plus naturellement enclin à « l'action », afin de procéder si besoin à des instructions. Pour reprendre l'exemple du taux de délinquance par exemple, le gouvernement d'un pays et les citoyens

## Intrants et extrants: Un exemple pratique

SUITE DE LA PAGE 18

L'idée était de fournir aux responsables politiques une liste d'indicateurs intrants assez variée afin de choisir ce qui pour eux pouvait être l'indicateur le plus important pour ce type d'intrant en répondant aux besoins exprimés et aux sentiments déclarés dans le sondage d'opinion publique.

Comme tel, il n'y a pas de réponse universelle à ce type d'exercice. C'est plutôt une question de choix des indicateurs intrants les plus appropriés pour un pays ou une région donnée, dépendant des défis particuliers de gouvernance et des priorités politiques de ce pays ou cette région.

**Dans un effort d'aller au-delà des données d'entrée et de sortie (Intrant/Extrant), de nouvelles approches ont été développées, en dressant un tableau des dynamiques de pouvoir entre acteurs et institutions.**

ne peuvent pas simplement choisir, comme une question de politique ou de pratique, de baisser le taux de délinquance (une donnée de sortie « extrant »). Ils peuvent cependant choisir de mettre plus de policiers



## POUR INFO: Combiner intrants et extrants

La réalité des réformes de gouvernance et de corruption est que ce sont des opérations extrêmement complexes. Elles prennent place dans un contexte politico-économique qui est, dans de nombreux cas, pas pleinement maîtrisable, étant donné le manque de transparence dans les relations intéressées du gouvernement dans de nombreux pays.

L'idée qu'un indicateur ou une évaluation puisse répondre pleinement aux besoins des utilisateurs n'est pas réaliste dans de nombreux cas.

Une meilleure approche est de chercher des outils de mesure complémentaires qui puissent être combinés afin de fournir une vision globale et plus puissante pour envisager ces questions. Les indicateurs fondés sur les intrants et ceux fondés sur les extrants doivent être pensés en terme de variables complémentaires (même si le couple n'est pas parfait) pour les dimensions variées de gouvernance qu'ils cherchent à mesurer.

Quand disponibles, explorer les liens (ou le manque si c'est le cas) entre les mesures d'entrée et de sortie pour un pays ou une région

donnée peut produire un aperçu fascinant.

Par exemple, si une évaluation de Global Integrity suggère qu'un pays X a un système efficace de médiation mis en place (un système qui permet l'indépendance politique, du personnel et des budgets suffisants, des rapports publiés régulièrement, et la possibilité d'initier librement des investigations), une enquête interne a aussi révélé que la plupart des citoyens n'ont pas confiance dans le médiateur ou croient qu'il peut ne pas être impartial, que peut-on tirer de la situation réelle et quelles réformes, si c'est le cas, peuvent être nécessaires ? En combinant de multiples outils, nous avons désormais un point d'entrée pour explorer ce qui pourrait être une rupture clé dans les structures anti-corruption et de gouvernance dans le pays.

Les mesures externes de corruption extrants habituellement utilisées, comme le CPI du TI ou l'indicateur de contrôle de la corruption de la Banque Mondiale, sont souvent générales et ne sont

SUITE PAGE 21

dans la rue ou endurcir les peines des coupables (intrants), et compter sur ce que ces intrants conduisent à l'extrant souhaité (moins de délinquance).

Dans un contexte de corruption, les gouvernements ne peuvent simplement « réduire la corruption ». Mais ils peuvent, par exemple, choisir de mettre sur pied et de renforcer toutes les mesures anti-corruption définies dans l'UNCAC (Convention des Nations unies contre la corruption) dans l'espoir que de telles mesures réduiront les niveaux de corruption.

Un avantage des indicateurs fondés sur les extrants est qu'ils sont utiles pour évaluer les progrès vers les objectifs de gouvernance souhaités ou les programmes de réforme anti-corruption. Les mesures axées sur les extrants peuvent indiquer si la gouvernance s'est améliorée et si la corruption a diminué (de nouvelles lois ou institutions – intrants anti-corruption – n'ont pas de sens en elles-mêmes ni sans elles). Si correctement définis, les indicateurs fondés sur les extrants préservent le potentiel de mesurer des progrès véritables dans le pays à long terme. Leur principal inconvénient est leur manque général d'actions directement liées. Les recoupements des intrants qui déclenchent les extrants souhaités ne sont pas souvent clairs.

Quand on examine la corruption et la gouvernance, le

lien causal entre les règles et leurs résultats est complexe et souvent difficile à relier de façon empirique. Arriver à comprendre l'importance relative de ces intrants (lesquels doivent d'abord être réformés, et pourquoi) peut aussi ne pas être clair. Explorer les recoupements entre les indicateurs fondés sur des données d'entrée et de ceux fondés sur les données de sortie est particulièrement important quand on identifie les entrées pour des interventions politiques.<sup>24</sup>

Dans un effort pour aller au-delà des entrées/sorties, les nouvelles approches politico-économiques ont été développées pour comprendre ce qui mène à la corruption dans un contexte-pays spécifique. Ceci repose en principe sur la notion que les réformes de gouvernance et de corruption sont biaisées par les relations de pouvoir enracinées dans des contextes sociaux, politiques, culturels, institutionnels et historiques particuliers.

Des partisans argumentent que de dresser des tableaux des dynamiques de pouvoir entre acteurs et institutions à travers une analyse holistique produit une compréhension plus concrète et nuancée des blocages politico-économiques ou des facteurs/moteurs de réforme efficace. Cette approche est aussi conforme à l'esprit de l'UNCAC, lequel « reconnaît que les approches anti-corruption ne peuvent pas être confinées à de simples solutions technocratiques, mais admet la nature politique inhérente du travail anti-corruption ».<sup>29</sup>

À partir de là, des questions faisant le rapprochement sur comment rendre les changements plus efficaces peuvent être posées, telles que : quel rôle joueront les décideurs politiques pour décréter des réformes anti-corruption dans un pays donné ? Pourquoi nombre de décideurs politiques n'encouragent pas le renforcement de la transparence et la responsabilité ? Comment des acteurs de la société civile peuvent induire des changements efficaces ? Quels sont les facteurs culturels, historiques et structurels qui se cachent derrière la méfiance des citoyens face aux institutions publiques ?

Ces questions, parmi tant d'autres, aide à démêler l'information contextuelle des intérêts variés, des dynamiques de pouvoir, et des règles (écrites ou non écrites) qui peuvent être traduites en résultats permettant de passer à l'action.

Le Département du Royaume Uni pour le développement international (DFID) a été le pionnier parmi les bailleurs de fonds à développer des méthodologies pour évaluer l'état de la gouvernance dans des pays partenaires. Leur approche des moteurs de changement, développée en 2001, relie les cadres politico-économiques du pouvoir et les contextes locaux aux évaluations de gouvernance et de corruption. Aujourd'hui, cette approche des moteurs de changement a été appliquée dans plus de 20 pays en développement. Au Ghana, par exemple, une

## POUR INFO: Combiner intrants et extrants

SUITE DE LA PAGE 19

pas utilisables pour ce genre d'analyse. Par exemple, il est difficile d'imaginer un utilisateur, même le plus expérimenté, qui puisse développer des réformes de corruption spécifiques à un pays sur la base d'une mesure extrant qui serait aussi simple qu'un sondage d'hommes d'affaires occidentaux qui demandent quel pourcentage de transactions commerciales sont probablement entachées par des dessous de table dans un pays particulier.

Dans ces cas-là, d'accoupler des intrants et des extrants pourrait exiger d'investir du temps et des ressources vers de nouvelles mesures extrants nationales et spécifiques (tels que celles développées pour compléter l'indice Démocratie au Monténégro –voir « intrants et extrants : un exemple mondial réel », p.16). Seules des réformes utiles et « actionnables » peuvent donc être proposées.

équipe locale de spécialistes a identifié les relations gouvernement/monde des affaires comme le carburant le plus important pour la corruption. L'équipe de recherche a découvert que le Ghana souffre un « néo clientélisme durable » ou un environnement patron-client qui affaiblit les demandes de changement et décourage les réformes sur le long terme.

Ils recommandent une approche sous plusieurs angles d'attaque pour aborder tel ou tel problème en améliorant les flux d'information, en introduisant une concurrence plus importante entre partis politiques, et en renforçant le rôle de la diaspora ghanéenne ainsi que la société civile.<sup>30</sup>

Autre acteur innovateur dans ce domaine est l'Agence suédoise de développement international (ASDI/SIDA), laquelle a développé un puissant cadre d'analyse dont l'objectif est de cultiver une compréhension contextuelle « pleine » des structures et des relations politico-économiques d'un pays, et leur sensibilité à la pauvreté, les droits humains et autres priorités de développement. En examinant les causes (plutôt que les symptômes) de la corruption à travers les analyses nuancées des relations de pouvoir formelles et informelles, l'ASDI essaie de montrer comment le pouvoir est réparti (par race, genre, âge, classe, local/central, privé/public) et où se trouve le « pouvoir réel ». <sup>31</sup> Des études pilotes ont été réalisées au Kenya, en Ethiopie, au Mali et au Burkina Faso, avec un travail additionnel en cours.

Bien que les analyses politico-économiques sont des développements encourageants pour affiner les trousseaux à outils de mesure de la corruption, elles ont aussi leurs limites. Les membres d'une conférence sur les approches des bailleurs de fonds en termes d'évaluations de gouvernance organisée par le Comité d'aide au développement de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE CAD) sont allés dans cette voie : « une analyse du pouvoir dans les projets de développement apporte peu pour aider les bailleurs de fonds à comprendre comment soutenir et rendre plus opérationnels les résultats. Cependant, de nouveaux outils pourraient aider à rendre de telles analyses plus liées aux actions à mener dans le futur. <sup>32</sup>

## Méthodologie

Autre distinction importante entre les différents outils de mesure de la corruption concerne les différentes méthodes et techniques que les créateurs d'outils ont adoptées. Celles-ci ne sont pas de simples notes techniques ; elles ont plutôt un impact spectaculaire sur les atouts et les limitations des trousseaux à outils. Les utilisateurs doivent avoir à l'esprit

les différences méthodologiques au moment de choisir leurs outils

D'intérêt particulier sont les types de sources de données utilisées. L'indice ou la trousse à outil sont-ils fondés sur des données composées ou primaires ? Les troupes à outils qui dépendent de sources primaires recueillent de nouvelles données dans le but explicite de générer leur indice ou évaluation respective. Des exemples de cette approche sont l'Indice d'Intégrité Globale, l'Indice d'Open Budget (ces deux indices sont composés de résultats générés par des experts locaux dans le pays), POLITY (où les résultats sont assignés directement par leurs chercheurs), les sondages de perception de la corruption auprès d'experts en affaires, et les sondages auprès des foyers qui explorent les perceptions des citoyens et leurs expériences par rapport à la corruption. En résumé, les utilisateurs peuvent se poser eux-mêmes la question, « l'organisation chargée de la publication génère-t-elle elle-même les données qu'elle utilise ? » Si c'est le cas, la trousse à outils dépend de sources de données primaires.

## **En combinant différentes variables en un seul résultat ou sous une seule catégorie, les utilisateurs risquent de perdre toute clarté conceptuelle dans l'usage qu'ils font des indicateurs.**

Les indicateurs composés, d'un autre côté, regroupent et synthétisent l'information de sources de données de tierces parties. Ils ne rassemblent pas ni génèrent leurs propres données. Ils dépendent plutôt de données fournies par d'autres, en employant des techniques de recoupement afin de générer leurs propres résultats depuis ces sources composées. Dans le domaine de la corruption, des indicateurs composés demeurent les outils de mesure les plus largement utilisés dû à leur couverture quasi-globale.

Cette large couverture est spécialement attrayante pour les bailleurs de fonds étrangers et les investisseurs internationaux, car ils sont souvent intéressés par des comparaisons entre les pays pour orienter l'aide internationale et les décisions d'allocation des capitaux. Parmi les indicateurs composés de gouvernance les plus en vue se trouvent les indicateurs de la gouvernance dans le monde de la Banque Mondiale (WGI), l'indice Ibrahim de gouvernance en Afrique, et l'indice de perception de la corruption de Transparency international (IPC).

Les instruments de mesure qui génèrent leurs propres données et ceux qui regroupent un certain nombre de sources de données existantes ont chacun leurs propres points forts et points faibles. Les indicateurs agrégés peuvent être utiles en additionnant de grandes quantités d'information

en provenance de plusieurs sources, et ont l'avantage de pouvoir limiter la répercussion d'erreurs de mesure d'indicateurs individuels et augmentent potentiellement la précision quand on mesure un concept aussi étendu que la corruption.<sup>33</sup>

Mais, comme les détracteurs le font remarquer, en recoupant de nombreuses variables composées en un seul résultat ou une seule catégorie, les utilisateurs courent le risque de perdre la clarté conceptuelle qui est si cruciale<sup>34</sup>. Si les utilisateurs ne peuvent pas comprendre ou isoler le concept qui est mesuré, leur capacité à définir les implications politiques fondées est sévèrement remise en question.

Lié au problème des labels ci-avant cité, la plupart des utilisateurs échouent quand il s'agit de saisir les limites des indicateurs composés. Les indicateurs composés sont aussi susceptibles de ne pas être correctement utilisés dû à leur sélection partielle (favorisant les sondages auprès de larges populations), une piètre méthodologie et la transparence des critères résultants, manque de comparaisons fiables selon les périodes ou à travers les pays (si la source composée diffère tous les ans ou entre unités d'analyse), et la probabilité des erreurs corrélatives dans les sources (par exemple, l'influence d'autres évaluations expertes, les crises politiques ou financières, les performances économiques du pays ou des pays concernés, ainsi que les erreurs des personnes interrogées dans la perception des données.)<sup>35</sup>

Pour leur part, les indicateurs et les trousseaux à outils fondés sur des données primaires tirent profit de la consistance et de la clarté. Quand ils sont correctement définis, leur précision peut aider à identifier les points potentiels d'intervention dans le contexte de programmes de réforme de la gouvernance et de l'anti-corruption. En d'autres termes, ils peuvent faciliter le recoupement d'intrants et d'extrants comme décrits ci-avant. Néanmoins, les utilisateurs doivent être attentifs ayant toujours un degré de subjectivité et d'ambiguïté quand on construit le classement et le « codage » (attribué aux résultats) des indicateurs provenant de données primaires. Par exemple, les chercheurs qui travaillent sur les résultats par pays pour la base de données POLITY suivent des critères strictes pour assigner les résultats, mais sont susceptibles dans une certaine mesure de faire preuve de partialité sans intention aucune ou d'inconsistance. Cela s'applique aussi aux experts locaux qui travaillent pour assigner des résultats pour les ONG internationales telles que Global Integrity ou le Projet Budget International.

Les points faibles les plus gênants concernant les évaluations fondées sur des données primaires se trouvent quand les résultats sont attribués avec peu d'identification ou pas d'identification du tout des critères de résultats explicites. Un exemple de cela peut être trouvé

dans le sondage Afrobaromètre,<sup>36</sup> un sondage auprès des foyers largement utilisé qui évalue les opinions des citoyens africains sur une série de questions relatives à la démocratie et les performances des gouvernements. Une question posée dans le sondage de 2006 était, « dans l'ensemble, comment qualifieriez-vous la liberté et l'impartialité des dernières élections nationales ?

Les personnes interrogées avaient le choix entre :

- Complètement libre et impartial
- Libre et impartiale, mais avec des problèmes mineurs
- Libre et impartiale, mais avec d'importants problèmes
- Ni libre ni impartiale
- Je ne comprend pas la question
- Je ne sais pas

L'absence de tout autre critère pour définir ces réponses (tel que ce qu'est un problème « mineur », comparé à un problème « majeur », et exactement ce que « libre et impartial » veut dire), il est difficile de savoir précisément quelles attitudes et émotions sont celles que les personnes interrogées ont souhaité exprimer dans leur réponses.

Imaginez la confusion du même genre si les personnes interrogées devraient répondre à une question telle que « qualifiez l'étendue de la corruption dans un pays X –élevée, modérée, faible », sans aucun autre critère de résultat pour les guider. Sans mentionner les problèmes de langage (traduire des questionnaires peut donner des aperçus encore plus imprécis) et les questions de données d'entrée (bien que ceci peut être minimiser en ayant des processus de saisie électronique de données). Les utilisateurs ont besoin d'examiner avec attention les outils de mesure dépendant de données primaires pour voir si les critères de résultats sont explicites, et s'ils le sont, d'utiliser ces critères comme guide pour interpréter les résultats.

Autre distinction méthodologique importante que les utilisateurs doivent garder à l'esprit est de savoir dans quelle mesure les indicateurs dépendent de données objectives ou bien alors subjectives. Ni les uns ni les autres sont nécessairement meilleurs et, quand compris de façon appropriée, les uns et les autres peuvent apporter d'utiles éclaircissements sur les défis de la lutte contre la corruption.

Des indicateurs subjectifs se focalisent sur les perceptions et les opinions des citoyens ou des experts concernant la qualité de la gouvernance ou le niveau de corruption dans un pays donné. L'exemple le plus clair de ce type d'indicateur est le CPI annuel de Transparency International, alors que d'autres incluent l'indice démocratique de l'Economist Intelligence Unit (EIU) et les quatre baromètres régionaux.

## POUR INFO: Connaître votre méthodologie

Avant de décider quel instrument de mesure utiliser, prenez quelques minutes pour lire les détails. Ces livres blancs, prolixes ou les documents de fond qui accompagnent n'importe quel bon outil de mesure décriront le processus qui mène à générer les évaluations, les classements ou les résultats. Si vous sentez qu'il manque quelque chose – partie du processus, une explication plus claire de la méthodologie, une liste de questions à poser – contactez l'organisation, elle sera disposée à fournir l'information. Si non, restez en alerte. Vous devriez éviter cet outil particulier de mesure.

Gardez aussi à l'esprit qu'il n'y a pas de réponse exacte aux arguments « objectif versus subjectif » ou « composé versus primaire ».

Varier les évaluations et les mesures de corruption peuvent résulter utiles, selon le

contexte. Si un utilisateur est intéressé par une simple photo des résultats dans un pays par rapport à ses voisins, un indicateur composé de qualité est alors probablement suffisant. De la même façon, si un utilisateur tente d'évaluer les avis des citoyens sur le climat de corruption, un sondage d'opinion purement subjectif est alors tout à fait approprié. D'un autre côté, si un utilisateur est installé dans un bureau gouvernemental national et chargé d'améliorer les performances du pays concernant l'anti-corruption, ces sources auront probablement besoin d'être accompagnées d'indicateurs objectifs et permettant de mettre sur pied des actions afin d'offrir des points d'entrée spécifiques pour réformer, ce qui se verra reflété dans les sondages d'opinion publique ou les indicateurs composés internationaux.

Quand on prend la décision d'utiliser ou pas des indicateurs subjectifs, les utilisateurs doivent garder à l'esprit les inconvénients potentiels. En premier lieu, des indicateurs subjectifs sont fondés sur des perceptions et peuvent ne pas être fiables quand on évalue des changements et des tendances à long terme. Les améliorations dans la qualité d'un système d'intégrité publique d'un pays et les performances anti-corruption sont difficiles à cerner. En deuxième lieu, les indicateurs qui dépendent de perceptions manquent souvent de crédibilité dû à la faiblesse des faits de droit et la différence avec les réalités de fait sur le terrain vécues par la population. En troisième lieu, les indicateurs les plus subjectifs sont faussés par les perceptions des élites du monde des affaires et pourraient ne rien à voir avec les opinions des gens qui sont en dehors du monde des affaires et des citoyens ordinaires. En quatrième lieu, ces indices tendent à calibrer les perceptions des résultats de la gouvernance ou la corruption, plutôt que leurs causes.<sup>37</sup>

Par contraste, les indicateurs objectifs mettent en balance des informations factuelles, telles que les forces ou les faiblesses de l'environnement institutionnel et légal d'un pays (par exemple, le taux de participation aux élections, le nombre de femmes élues, l'existence de règles propres à la liberté d'information). Ces évaluations objectives sont reflétées, par exemple, dans l'indice de liberté

économique de la Fondation

Héritage, qui effectue des classements dans plus de 160 pays, sur la base de 10 facteurs en utilisant des mesures quantitatives en provenance de sources fournies par des tiers. Les indicateurs objectifs incluent aussi des sondages expérientiels de firmes et de particuliers (par exemple, le nombre de fois qu'une personne ou une société a versé des pots-de-vin et combien ils ont payé).

## **Étant donné que peu de mesures de lutte contre la corruption se focalisent sur la pauvreté et la question de l'égalité homme-femme, de nouveaux indicateurs de nouveaux indicateurs sont requis au niveau national.**

Les différences entre données subjectives et objectives ne devraient pas être exagérées. Les deux types d'indicateurs doivent être vus comme complémentaires.<sup>38</sup>

En effet, plusieurs indicateurs apparemment objectifs comme l'indice Ibrahim intègrent des sources de données subjectives telles que le CPI dans leurs résultats absolus.

Seul un nombre limité d'instruments actuels ciblent les dimensions de pauvreté et égalité homme-femme quand il s'agit d'évaluer la gouvernance et la corruption. Les quelques « indicateurs de première génération » (c.à.d. ceux qui existent actuellement) qui sont sensibles à la pauvreté et aux questions d'égalité homme-femme se trouvent dans des sondages spécifiques dans certains pays, recensements, registres administratifs et groupes spécifiques. Plus élargis mais moins utiles, des indicateurs illustratifs sensibles à l'égalité homme-femme incluent la proportion de sièges détenus par les femmes dans les parlements nationaux et l'existence de lois contre la discrimination sexuelle.<sup>41</sup>

Étant donné la pénurie de mesures internationales de lutte contre la corruption ciblant la pauvreté et les questions d'égalité de genre, de nouveaux indicateurs ont besoin d'être développés au niveau national. Des questions comme « comment comparer les expériences liées à la corruption des femmes pauvres par rapport aux expériences d'hommes pauvres » ont besoin d'être répondues.<sup>42</sup>

La “seconde génération d'indicateurs” sont des indicateurs pour lesquels les données sont disponibles, même si les indicateurs en soi n'ont pas encore été créés. Un exemple est le niveau de confiance dans la police parmi les pauvres. Les sondages du Baromètre régional posent des questions liées aussi bien au niveau de confiance qu'au statut économique des personnes interrogées. Ceci est une reconnais-



sance à la construction d'indicateurs qui ciblent les groupes les plus pauvres dans la société.

Mieux développés par les parties prenantes nationales que les acteurs internationaux, de tels indicateurs contribuent à plus facilement cibler, apportant des diagnostics approfondis de l'impact de corruption à travers les différents groupes de population.

Cela fera l'objet de plus amples détails dans le sous-chapitre suivant.

## Parties prenantes internes et externes

Une tendance récente dans le domaine de la mesure de la corruption a été l'utilisation d'expertise locale et de sources locales de connaissance, par opposition aux mesures qui dépendent des opinions et des classements effectués à l'extérieur. Le changement souligne la croissante reconnaissance que les indicateurs de corruption ont besoin de correspondre plus aux parties prenantes du pays. Les bailleurs de fonds internationaux et les investisseurs ont été les acteurs clés externes dans l'utilisation d'indicateurs pour l'allocation d'aide et de capital. Cependant, des indicateurs existants, des indicateurs spécialement regroupés et axés sur la perception, sont souvent moins utiles pour les parties prenantes internes, tels que les gouvernements nationaux et les groupes locaux.

Les indicateurs regroupés qui compilent l'information de sources différentes fournies par des tiers présentent des dilemmes particuliers. Il est difficile de les relier en les adossant à des intrants qui permettent de mettre sur pied des actions, lesquels ont générés un certain degré de réticence parmi les gouvernements. Comme nous l'a déclaré un responsable occidental au développement, "Nous n'avons parfois rien à dire quand des représentants du gouvernement d'un pays nous posent la question, « pourquoi n'avons-nous pas obtenu de meilleurs résultats ? ».

Des efforts pour définir des indicateurs de corruption plus utiles pour les acteurs nationaux ont été accompagnés d'efforts croissants pour promouvoir l'« appropriation » locale de telles évaluations. Dans un sens large, l'**appropriation nationale** se réfère à une situation dans laquelle les responsabilités pour fixer des politiques, les compétences de formation et les ressources sont détenues par les gouvernements locaux et les parties prenantes, et non pas par des acteurs externes. Dans le sens le plus strict de ce guide de l'utilisateur, les évaluations de gouvernance nationalement appropriées sont initiées, implantées et soutenues par des acteurs nationaux. Les parties prenantes nationales mènent le travail sur l'évaluation, croient en leur légitimité et tiennent à ce qu'elle soient pertinentes.

L'appropriation nationale est fondée sur la prémisses de consulter un large éventail de participants nationaux, tel que le gouvernement, la

**Appropriation nationale:** Se réfère à quand les parties prenantes locales, non étrangères, ont conduit et contrôlé la production d'une évaluation. Qui plus est, elle est basée sur la prémisses de consultations d'un large éventail de parties prenantes nationales, tel que le gouvernement, la société civile et le secteur privé.

société civile et les associations professionnelles et sectorielles. Ceci inclut qu'une approche générée localement et ascendante est importante pour définir des indicateurs de corruption pertinents localement, légitimes et fiables. Si les évaluations de la corruption ne sont pas assumées localement, elles seront probablement abandonnées et ne seront pas prises en compte dans les processus de politiques à mettre en place.<sup>43</sup>

Cependant, des indicateurs-pays spécifiques qui ne sont pas alignés sur des standards normatifs de gouvernance démocratique pourraient souffrir un manque de confiance et de légitimité au-delà de la rigueur d'une méthodologie d'auto-évaluation.

Un équilibre entre les indicateurs « satellite » locaux (ceux qui sont contextuellement spécifiques à un pays) et les indicateurs « noyau » globaux (ceux qui sont communs à la plupart des pays) pourraient renforcer la légitimité, réduire les coûts, et enrichir l'ensemble des données des évaluations nationales propres.<sup>44</sup>

Dans une évaluation soutenue par le PNUD de l'état de gouvernance en Mongolie et menée en coopération avec le gouvernement, des indicateurs – satellites étaient définis pour refléter les caractéristiques nationales spécifiques du pays. Quatorze indicateurs satellite ont complété les 117 indicateurs de base (noyau). Ces indicateurs-noyaux ont inclus des questions sur l'existence de législations anti-corruption, alors que les indicateurs-satellites étaient fondés sur des spécificités du pays tels que les droits sociaux, civils et économiques des migrants (entre autres l'accès aux services de santé, l'emploi et la pauvreté).<sup>45</sup>

## **“Nous n'avons parfois rien à dire quand des représentants du gouvernement d'un pays nous posent la question, « pourquoi'avons-nous pas obtenu de meilleurs résultats ? ».**

Arriver à cet équilibre entre indicateurs « satellite » et « noyau » est particulièrement important (et ambitieux) quand il s'agit d'harmoniser les évaluations de corruption menées dans le pays avec les politiques nationales et les instruments de financement associés tels que les Objectifs de développement du millénaire (ODD) ainsi que les Dossiers concernant les Stratégies de réduction de la pauvreté (SRP). Quelques indicateurs de corruption ont été intégrés dans les plans de développement nationaux et alignés sur les objectifs ODD/SRP.

Un exemple de procédure formelle qui aide à l'intégration des résultats auto-évalués dans les plans nationaux est le Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs (MAEP), un outil utilisé par les états membres pour mutuellement s'assister en développant, préparant et

implantant des programmes d'action efficaces pour améliorer la gouvernance sociale, politique, économique et corporative. Les états membres contribuent à faciliter le développement de programmes d'action nationaux, en partageant les meilleures pratiques et en se soutenant mutuellement pour renforcer leur capacité de mise en œuvre, de persuasion et dialogue constructif par leurs pairs. En Afrique du Sud, le rapport d'auto-évaluation pays était basé sur des questionnaires développés par le Secrétariat du MAEP (avec les intrants de la société civile et des ONG) et focalisait quatre domaines thématiques : la gouvernance politique et démocratique, la gouvernance économique et la gestion, la gouvernance corporative, et le développement socio-économique. Des indicateurs étaient regroupés en fonction des objectifs dans chacun des quatre domaines. Au sein de la gouvernance politique et démocratique, par exemple, des indicateurs qui mesuraient le progrès concernant « la lutte contre la corruption dans la sphère politique » a fourni des évaluations de perception d'ensemble de la corruption et des mesures prises pour la combattre.<sup>46</sup>

À propos de la Convention des Nations Unies contre la corruption (UNCAC), l'une des exigences de la Convention, telle qu'elle est stipulée dans l'article 5, est l'établissement de politiques nationales de lutte contre la corruption et le développement de stratégies contrôlées. Elles sont normalement préparées par un comité composé de représentants venant d'agences gouvernementales, de la société civile et du secteur privé. Les instruments de mesure sont intégrés dans les stratégies anti-corruption du pays concerné comme une voie pour diagnostiquer et analyser les questions de gouvernance et de corruption, aussi bien que les mesures préventives de lutte contre la corruption. En général, il y a quatre types d'instruments de mesure de la corruption qui ont été intégrés dans les processus anti-corruption planifiés au niveau national :

**Sondages d'opinion publique:** ce sont des sondages qui s'adressent aux particuliers, aux institutions gouvernementales et au monde des affaires, explorant comment la population perçoit le niveau de corruption dans des institutions particulières. Ces sondages sont souvent le premier type d'instrument de mesure de la corruption utilisé. Ils sont intégrés dans les plans nationaux anti-corruption pour savoir si la corruption est importante et sérieuse, partant de la perspective des citoyens. Les décideurs politiques utilisent ces perspectives pour déterminer les priorités politiques, en explorant si la corruption est perçue comme étant plus importante au sein de certaines entités gouvernementales ou certaines parties de la société. Le sondage « la voix des gens » mené au Ghana en mars 2005 fournit un exemple de sondage d'opinion ciblé sur un seul pays. Les questionnaires auprès de particuliers urbains ont révélé les perceptions des gens ordinaires sur le degré de corruption et de dessous de table, tout en essayant de fournir des informations utiles afin

de mettre en place des réformes politiques. Les sondages d'opinion qui recoupent plusieurs pays en comparant les perceptions de la corruption au Ghana avec d'autres pays africains sont aussi dans l'afrobaromètre, dont les sondages d'opinion sur la démocratie, la gouvernance et les questions économiques, y compris la corruption.<sup>47</sup>

**Les diagnostics du secteur public:** ce sont des études qui évaluent les forces et les faiblesses des institutions publiques. Les décideurs politiques utilisent ces indicateurs pour identifier quels sont les départements du secteur public ou les agences qui sont les plus susceptibles d'être corrompus. Ils prennent aussi part aux recommandations politiques. Le gouvernement kenyan, par exemple, a lancé un sondage promu par les instances nationales en 2006 pour mesurer les perceptions publiques et les expériences concernant la gouvernance clé et les institutions légales dans le secteur public, ainsi qu'une commission et une police anti-corruption. Le sondage a généré des données à partir des interviews réalisés auprès de plus de 12 000 adultes kényans.<sup>48</sup>

**Les sondages du secteur privé:** la connaissance croissante que la corruption n'est pas limitée au secteur public, mais touche aussi le secteur privé, a donné lieu à des outils qui mesurent les perceptions et les expériences par rapport à la corruption dans le secteur privé. Un

## POUR INFO: À la recherche d'une forme d'appropriation "idéale"

Les outils de mesure de la corruption propres à une nation sont la nouvelle « nouveauté ». Comme tel, il est devenu presque imprudent de suggérer que les évaluations préparées de façon autre sont utiles ou appropriées. La réalité est qu'ils sont utiles, mais seulement quand ils impliquent une expertise locale et peuvent engendrer une adhésion locale de la part des parties prenantes nationales.

Par exemple, des indicateurs tels que l'Indice d'intégrité globale et l'Indice de budget ouvert sont publiés par des ONG internationales externes, mais sont préparés et qualifiés localement par des groupes d'experts qui se chargent des entretiens et des travaux de recherche. Le résultat est ascendant, avec des données crédibles d'experts qui connaissent leur pays bien mieux que les étrangers ne le pourraient – caractéristiques d'une évaluation nationalement appropriée. Mais contrairement aux évaluations traditionnellement « appropriées » (par exemple initiées par des

parties prenantes nationales), de telles approches sont généralement plus rentables et plus rapides à produire. Les mêmes bénéfices sont apparents dans les sondages auprès des foyers du DIAL, lesquels fournissent une voix locale juste et légitime sans les retards et les effets d'autocensure d'une évaluation menée à part entière par les instances nationales.

Alors que les évaluations menées par les instances nationales sont en vogue pour de bonnes raisons, il y a d'autres alternatives qui offrent un certain nombre de bénéfices similaires à des coûts semblables. Pour les utilisateurs des mesures de lutte contre la corruption, la question à poser est « Dans quel but vais-je utiliser un instrument de mesure ? Va-t-il me servir comme outil de diagnostic pour les analyses ? Dans certains cas, une évaluation réalisée localement (sans toutefois être totalement locale) plus rapide et moins chère peut probablement être suffisante. Cependant, si le but de

SUITE PAGE 32

## POUR INFO: À la recherche d'une forme d'appropriation "idéale"

SUITE DE LA PAGE 31

l'évaluation est de mobiliser l'opinion publique ou d'engager formellement le gouvernement dans des programmes de réformes pour lutter contre la corruption, alors une évaluation menée à part entière par les instances nationales peut être le meilleur instrument – il engendrera plus probablement une adhésion des administrations locales, y compris le gouvernement lui-même.

exemple est le sondage sur le coût pour faire des affaires en Ouganda (2000) développé par la Banque Mondiale et réalisé par une organisation locale (Association des fabricants ougandais). Le sondage inclut des données de pots-de-vin et réalisé auprès de 170 sociétés.<sup>49</sup>

**Des outils multi-pays:** ces outils sont intégrés dans les plans anti-corruption nationaux pour montrer où un pays donné se situe par rapport aux autres pays. En les utilisant, les décideurs politiques peuvent affiner les comparaisons entre pays et déterminer un niveau de référence pour les analyses régionales (lesquels peuvent encourager une « course vers le haut » entre pays). Ces outils offrent des opportunités pour forger des actions de coopération avec d'autres pays dans la région et renforcer le savoir-faire local. Par exemple, l'afrobaromètre a été intégré dans plusieurs programmes gouvernementaux nationaux en Afrique sous-saharienne, tel que le rapport sur les stratégies de réduction de la pauvreté en Tanzanie, le plan de développement et investissements stratégiques du Parlement Ougandais, et le mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP).<sup>50</sup>

En dépit de ce qui semble être un consensus croissant que la détermination au niveau national des indicateurs de corruption est souhaitable, les défis demeurent de savoir comment va-t-on vraiment obtenir l'engagement souhaité pour réaliser de telles évaluations. Alors qu'une participation élevée et une consultation large des parties prenantes en dehors du gouvernement est un élément clé dans un processus ascendant, ce n'est pas suffisant.

Pour pleinement inclure les perspectives des groupes à bas revenus et les femmes, les utilisateurs doivent faire un pas de plus en créant des sous-indicateurs qui prennent en compte les aspects de ces populations désavantagées à travers des sondages d'opinion et d'expérience auprès de particuliers. Ces sondages auprès des populations sont potentiellement plus démocratiques car ils prennent en compte les intérêts des populations féminines, rurales, et les plus pauvres – des groupes qui pourraient ne pas être représentés par la société civile dont les membres ont souvent un niveau d'éducation plus élevé et d'origine urbaine.<sup>51</sup>

**Bien qu'une participation élevée et une grande consultation des parties prenantes en dehors du gouvernement est un élément clé dans un processus ascendant, ce n'est pas suffisant pour prendre en compte les aspects qui concernent les pauvres et les groupes marginalisés.**

Les indicateurs générés localement sont particulièrement propices à la ventilation des données selon le genre et le statut revenu/pauvreté,

permettant aussi d'établir des liens avec la corruption et autres dimensions de la gouvernance.

## **Certains gouvernements ne sont pas intéressés à donner un rôle fort à la société civile dans le processus et cherchent à monopoliser le contrôle de l'agenda politique.**

Les indicateurs sensibles à la pauvreté et aux questions d'égalité homme/femme, devraient être développés en prenant en compte les questions suivantes :

- Comment comparer les expériences des femmes pauvres par rapport aux expériences des hommes pauvres en terme de corruption ?
- Comment qualifier l'incidence de la corruption dans les différentes administrations publiques sur les foyers pauvres ?
- Les ménages pauvres pensent-ils que l'incidence de la corruption est en hausse ou en baisse ?
- La législation anti-corruption est-elle activement appliquée dans le cas des foyers pauvres ?
- Quel est le degré de satisfaction des femmes de foyers pauvres concernant la prestation de services publics ?
- Existe-t-il des politiques d'importance particulière destinées aux femmes (p.ex. dans le domaine de la santé reproductive et infantile) et effectivement suivies et évaluées ?<sup>52</sup>

Quelques pays ont développé des indicateurs de gouvernance et de corruption sensibles à la pauvreté et sensibles aux questions d'égalité homme-femme comme faisant partie de leur stratégie nationale. Un exercice récent d'inventaire des outils nationaux de lutte contre la corruption et de gouvernance en Amérique Latine dirigé par Transparency International et soutenu par le PNUD fournit un exemple. Des données en rapport avec la pauvreté et les questions de genre ont démontré que la pauvreté porte de façon disproportionnée le fardeau de la corruption, et que les hommes sont probablement plus victimes de la corruption que les femmes (ce qui est probablement dû au fait que les hommes, spécialement en Amérique latine, sont probablement plus enclin à effectuer des démarches officielles que les femmes).

Cependant, seul un nombre limité d'indicateurs prennent en compte dans cette étude les dimensions de pauvreté et de genre, en partie car un échantillon de grande taille doit être ventilé, ce qui n'est pas le cas dans la plupart des outils disponibles<sup>53</sup>. Un exercice semblable pour inventorier les outils nationaux de mesure en Afrique

Sous-Saharienne, aussi produit par TI et le PNUD, ont démontré le même manque relatif d'indicateurs sensibles à la pauvreté et aux questions d'égalité homme-femme.

Il y a cependant des outils ciblant certains secteurs qui accordent une importance notable aux populations à bas revenus et aux femmes. Par exemple, des conclusions tirées du Carnet de notes des citoyens du Kenya sur l'accès des citoyens à de l'eau sûre et saine démontre que les foyers pauvres n'ont pas accès à des services sanitaires appropriés, en le comparant avec les non-pauvres.<sup>54</sup>

Les « propriétaires » locaux des évaluations de gouvernance ne sont pas sans avoir leurs propres problèmes. Comme le scientifique politique Goran Hyeden le remarque, il y a des défis importants à relever pour aligner les évaluations de corruption et de gouvernance sur les besoins locaux au niveau opérationnel, conceptuel, institutionnel et politique. Le flou conceptuel des concepts de gouvernance et de corruption rend difficile de déterminer le cadre le plus approprié pour fixer les indicateurs. De plus, l'appropriation nationale peut être une question hautement politique. Certains gouvernements ne sont pas intéressés à donner un rôle prépondérant à la société civile dans le processus et cherche à monopoliser le contrôle de l'agenda politique. La question sous-jacente pour toute évaluation réalisée en interne est si elle peut fournir des résultats autocritiques de façon appropriée, quand garantie.

Les défenseurs des évaluations ou des indicateurs de corruption au niveau national pourraient se heurter à certains problèmes opérationnels/institutionnels. Les conseillers locaux pourraient être harcelés par des douzaines de parties prenantes, créant une augmentation de la charge de travail, des engagements en temps et en ressources, ainsi qu'une multiplication du nombre d'indicateurs<sup>55</sup>. Le temps et les ressources requises pour seulement réaliser les six premières évaluations MAEP (Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs) sont un témoignage de ces défis opérationnels. Nombre de pays en développement manquent aussi d'une infrastructure de recherche développée et des ONG capables d'exécuter ce qui peut être extrêmement complexe pour pouvoir relever le défi de ces exercices de mesure.

## Les Indicateurs de corruption: le contexte pays

Le chapitre précédent a fourni une taxonomie informelle des indicateurs de corruption actuelle (et souvent liée à la gouvernance), reflétant les forces et les faiblesses dans chaque catégorie. Ce chapitre résume et se focalise sur comment les indicateurs ont été utilisés en Sierra Leone. L'exemple illustre les défis mondiaux et réels auxquels

doivent faire face les décideurs politiques dans n'importe quel pays, et les leçons tirées peuvent s'appliquer à de futures initiatives.

**Sierra Leone:** après plus d'une décennie de guerre civile qui a pris fin en 2002, le gouvernement de Sierra Leone a lancé sa stratégie anti-corruption nationale en février 2005. Au nombre de trois sont les principaux éléments du rapport. Le premier examine les causes profondes de la corruption dans le pays : que pense les habitants de Sierra Leone au sujet de la corruption et le coût de la corruption dans le pays. En d'autres termes, une brève analyse politico-économique. Le second élément se focalisent sur les institutions les plus vulnérables à la corruption et les domaines prioritaires qui ont besoin d'être ciblés. Le troisième fournit une série de recommandations politiques pour chaque secteur en vue de réduire la corruption.

Des données tirées d'indicateurs de corruption et de gouvernance sont mentionnées dans les deux premiers chapitres du rapport stratégique. La première série des indicateurs (principalement de perception) sont utilisés pour donner un aperçu de l'étendue de la corruption par comparaison avec d'autres pays : « le récent indice de perception [sic] de la corruption de Transparency International situe Sierra Leone à la 118ème place sur 146 dans leur classement, lequel place Sierra Leone dans les 10% en partant du bas des pays perçus comme les plus corrompus ». l'étude 2002 sur la corruption et la gouvernance promue par le DFID (Département pour le développement international) et la Banque Mondiale confirme ces chiffres ». <sup>56</sup>

## **Le fait est que la panoplie d'indicateurs de corruption est complémentaire plutôt que contradictoire. Cela dépend du contexte et des objectifs.**

Pour soutenir cette opinion que la pauvreté est l'une des causes qui mène à la corruption en Sierra Leone, le rapport fait référence au classement des pays les plus en bas de l'indice de développement humain comme évidence<sup>57</sup>. Par ailleurs, le rapport cite l'enquête de la Banque Mondiale de 2002 / Development Finance International (DFI) – conjointement avec les réunions des groupes d'intérêt, les plaintes des citoyens reçues par la commission anti-corruption et les rapports sectoriels – pour identifier les domaines de gouvernance qui ont le plus besoin de réformes. Cette corruption « points chauds » comprend l'éducation, la santé, les administrations locales, la justice, l'agriculture et les ressources minières.<sup>58</sup>

Pour donner un aperçu plus approfondi des domaines de réforme prioritaires, tel que la sévérité de la corruption et le manque de



responsabilité dans le secteur santé, le secrétariat national de stratégie anti-corruption s'est tourné vers les études de suivi des dépenses publiques (PETS) pour examiner l'étendue du problème. Le rapport fait une estimation à partir des résultats statistiques du PETS : « l'équivalent de 9 pour cent seulement des médicaments essentiels transférés depuis les dépôts médicaux centraux devraient être justifiés par les centres médicaux de district, alors que le chiffre correspondant aux transferts des centres médicaux de district aux unités de premiers soins était estimé à 55 pour cent. Par conséquent, au total, seul 5 pour cent (estimé) des ressources fournit par le gouvernement central serait comptabilisé par les unités de premiers soins ». Néanmoins, l'évidence d'une autre enquête de gouvernance et de corruption se focalisant sur la prestation des services de santé fournit un autre point de vue à l'étude du suivi des dépenses en montrant que « la corruption systémique du système de santé ne se passe pas dans la tête des gens ».<sup>59</sup>

En clair, les perceptions de la corruption dans ce domaine de l'économie de Sierra Leone (corruption « extrants ») ne correspondent pas aux mesures objectives des « intrants » de ce domaine.

Le rapport définissant la stratégie nationale anti-corruption de Sierra Leone démontre comment une série d'outils de mesure de la corruption sont intégrés dans un plan de développement. Certains indicateurs sont retenus pour fournir un relevé rapide de l'état de corruption dans le pays, alors que d'autres sont utilisés pour ventiler les données par secteur et le niveau de pauvreté/revenu. En résumé, le cas de Sierra Leone dresse un outil de mesure approprié reliant les besoins spécifiques et les objectifs. La question, encore une fois, est que la panoplie des indicateurs de corruption sont complémentaires plutôt qu'hostiles les uns aux autres. Une série d'indicateurs n'est pas nécessairement meilleure ou inférieure à une autre – cela dépend de ce qui est mesuré et à quelle fin.

## Chapitre 2: Les voix des tranchées

Le dessein de ce chapitre est de distinguer certaines des questions les plus urgentes que les utilisateurs des instruments de mesure de la corruption se posent aujourd'hui, sur la base de leurs expériences de première main. Représentants gouvernementaux, bailleurs de fonds et communautés de praticiens ont partagé ce qui pour eux sont les points forts mais aussi les points faibles afin de pouvoir améliorer les indicateurs et les instruments de mesure actuels. Nombre de ces réflexions n'ont pas été jusqu'alors prises en compte, mais nous devons en prendre acte et systématiquement les synthétiser. Avec cela à l'esprit, plus de 30 collègues travaillant en tant que chercheurs, praticiens de terrain, bailleurs de fonds officiels et décideurs politiques ont répondu à nos questions lors d'interviews non officielles (voir la liste page 66). Ils travaillent dans des ONG, des agences internationales pour le développement (comme p.ex. la Banque Mondiale, les bureaux de pays du PNUD et les bailleurs de fonds bilatéraux), les organismes gouvernementaux dans les

pays en développement, les universités et les groupes de réflexion. Les conversations, tenues par téléphone sur une période de deux mois, étaient généralement structurées autour des questions de base concernant les indicateurs et évaluations de corruption qu'ils utilisent au quotidien, le rôle de tels indicateurs et des évaluations dans les processus de développement et agendas politiques, et les atouts majeurs comme les lacunes des indicateurs/évaluations de la gouvernance et de la corruption.

de mesure en s'appuyant sur des exemples réels.

Algunas personas mencionaron el Plusieus personas interrogadas ont évoqué le « problème d'étiquettes et de catalogage » qui se pose dû au large champ d'application du terme « corruption » (et dans une pareille mesure « la bonne gouvernance »). La vaste et écrasante série d'indicateurs et d'évaluations de « gouvernance » et de « corruption » a mené à d'énormes frustrations ne

**Plus de 30 collègues travaillant en tant que chercheurs, praticiens de terrain, bailleurs de fonds officiels et décideurs politiques ont été contactés pour des interviews non officielles.**

Les commentaires sensés et francs fournis par ces utilisateurs se recoupent avec les discussions tenues dans le chapitre précédent. Les impressions collectées renforcent les remarques faites sur les forces et les limites des instruments

sachant pas dans quelle mesure l'information produite peut se traduire en actions (ou pas) et sensible à l'intervention politique (ou pas) [voir constatation 1].

Autre discussion récurrente a tourné autour de ce qu'une per-

sonne interrogée a qualifié de manière provocatrice comme la « demande de chiffres dépourvus de sens », et la manière imprécise, voire négligente par laquelle des indicateurs et des évaluations ont été appliqués. Cela se produit car des concepts comme « corruption », « gouvernance », et même « état de droit » s'avèrent trop glissants (voir constatation 7). D'autres ont mentionné le besoin d'une plus grande complémentarité entre longues séries de mesures, spécialement celles qui intègrent des évaluations qualitatives, puisque qu'un indicateur seul ne peut saisir les complexités de la corruption (voir constatation 5).

Une autre question qui a surgi lors des entretiens axés sur la deuxième catégorie conceptuelle que nous avons identifiée dans le chapitre précédent : Qu'est-ce qui est mesuré par ces indicateurs/évaluations ? Le souhait de données « actionnables », qui permettent de passer à l'action, condamne une fois encore comment la plupart des indicateurs –s'ils sont focalisés sur des intrants, des extrants, ou les deux- fournissent rarement des informations contextuelles sur les causes politico-économiques de la corruption.

Les personnes interrogées ont aussi beaucoup à dire sur la méthodologie des indicateurs et des évaluations de corruption existants, la troisième catégorie conceptuelle. Alors que les sondages axés sur la perception continuent à prédominer le paysage en terme d'usage, nombre d'entre eux expriment leurs frustrations concernant leurs applications limitées pour des solutions potentielles, en plus des mesures subjectives employées qu'ils ont ressentis comme non-conformes à la réalité (voir constatation 3). Plusieurs d'entre eux ont cité l'utilité des évaluations qualitatives, ou au moins une combinaison d'outils qualitatifs et quantitatifs pour apporter des éléments contextuels et détaillés à la situation d'un pays (voir constatation 5). Les personnes interrogées ont aussi souligné l'utilité d'indicateurs qui soient ventilés par institutions spécifiques, groupes de population, zones à problème, tels que les mécanismes légaux, les tribunaux, les différences de genre, et les statuts sociaux et de pauvreté (voir constatation 2). Finalement, un groupe de personnes interrogées a mentionné la difficulté et les demandes contradictoires concernant les unités de mesure de la corruption et de la gouvernance afin de satisfaire les besoins variés des utilisateurs (voir constatation 6).

Las personas entrevistadas abordaron energicamente la última categoría discutada en el capítulo 1, las partes prenantes internas y externas, a été énergiquement commentée par les personnes interrogées. Nombre d'entre elles ont exprimé leur souhait d'une plus grande utilisation de la connaissance locale, des évaluations internes et nationalement appropriée afin de cultiver « l'adhésion » du gouvernement. Ces outils indigènes et générés en interne peuvent en

effet être, ont-ils remarqué, plus efficaces pour évaluer les motivations politico-économiques pour changer – y compris la volonté politique-ce que plusieurs utilisateurs ont identifié comme la plus grande lacune des indicateurs et évaluations de la corruption existants (voir constatation 4).

Les sept thèmes suivants sont ceux qui ont été les plus en vue lors de ces discussions, suggérant de bonnes pratiques et traçant les possibilités de nouveaux axes de travail qui sont exposées dans le dernier chapitre de ce guide.

## Constatations

### **Constatation 1: les praticiens veulent des données traduisibles en actions pour guider la prise de décisions, et les données numériques existantes ne sont pas utiles à cet égard.**

Le but ultime de l'information est d'aider à la prise de décision. Dans les interviews avec les utilisateurs d'indicateurs de corruption, il y a une immense variété dans la portée des décisions plaçant les gens qui travaillent dans ce domaine sous une vague étiquette de « praticiens de la gouvernance ». Les expériences qui vont des universitaires qui tentent d'établir de subtiles relations entre les variables, aux bailleurs de fonds qui décident où dépenser le plus efficacement possible des millions de dollars, en passant par des représentants légaux forcés à décider rapidement si une élection est libre et transparente, à des représentants du gouvernement qui essaient de relever le défi face à des modèles de corruption et abus de pouvoir profondément enracinés.

### **Les praticiens trouvent que les données contenues dans les mesures habituellement disponibles ne sont pas très utiles à leur travail quotidien centré sur la formulation de réformes spécifiques.**

Ces gens font face à des décisions stratégiques et tactiques difficiles et désirent ardemment d'avoir plus d'information pour les guider. En dépit de la grande variété de mesures de la gouvernance et de la corruption disponibles, au fil des interviews nous avons entendu les mêmes plaintes : l'information fournie par la plupart des mesures n'aide pas vraiment à soutenir les efforts de prise de décision selon la réalité. En effet, plusieurs personnes qui ont été interviewées ont déclaré qu'ils n'ont pas trouvé d'utilité aux mesures de corruption

existantes, bien qu'ils aient sacrifié leur vie professionnelle à définir de nouvelles initiatives politiques pour améliorer les résultats de gouvernance et anti-corruption.

En résumé, nombre de praticiens que nous avons interviewé trouve que les données contenues dans les mesures habituellement disponibles sont seulement pertinentes dans le travail quotidien pour comparer ensemble des réformes spécifiques de gouvernance et anti-corruption. Ces utilisateurs, d'abord isolés dans le monde en développement, sont très loin des perceptions mentionnées dans le chapitre précédent sur la quantité, duplication et redondance des mesures !

En dépit de la variété des expériences, les praticiens partagent un but commun : ils espèrent améliorer la gouvernance et l'anti-corruption. C'est ici que les données « actionnables » sur la corruption, traduisibles en actions, doivent prendre racine. Les utilisateurs se plaignent que les indicateurs leur disent qu'un domaine spécifique est problématique (p.ex. la corruption dans la prestation de services de santé), mais rarement leur donnent un aperçu de ce qui cause le problème, ou même quel critère spécifique est pris en compte. De rivaliser les définitions de « corruption » et « gouvernance », comme d'autres termes d'ailleurs, ne fait qu'amplifier la confusion. Nombre de ces professionnels ont peu de temps pour fouiller dans les rapports sur les différentes méthodologies afin de trouver des explications à des concepts fondamentaux (assumant alors qu'elles existent).

Lorsqu'un groupe de travail d'un gouvernement d'Amérique Latine a voulu améliorer ses performances générales de gouvernance et de lutte contre la corruption, il a pris en compte les ensembles de données internationales sur la perception de la corruption. Le groupe a rapidement cessé ses efforts car rien dans les données actuelles n'identifiait les lignes d'intervention. Une responsable du développement dans une ONG d'un pays d'Asie du Sud a fait récemment part de frustrations identiques alors qu'elle essayait de présenter au gouvernement des données qui auraient pu les aider à mettre en place leurs réformes. Les ensembles de données sur la perception bien connus à l'international s'avèrent encore être trop vagues pour être utiles.

## **Constatation 2: les indicateurs ventilés\* sont plus susceptibles de générer des informations permettant l'identification d'actions requises.**

Les praticiens interrogés demandent souvent à ce que les données soient plus ventilées, notamment des données fondées sur des explications narratives et la raison pour laquelle une qualification a été assignée. Comme nous l'avons vu ci-avant, les approches d'évaluation qui

\* « Ventilation » a plusieurs sens selon les contextes. Dans ce contexte, cela se réfère à la décomposition en plusieurs parties pour qu'elle puisse mener à d'éventuels points d'intervention, au lieu de larges constructions contextuelles comme « responsabilité ». Cela ne fait toutefois pas référence ici à la focalisation sur des séries différentes de réponses à un sondage, tel que la pauvreté ou les minorités.

assignent une simple qualification par pays, ou des données reprenant seulement quelques larges catégories, ont un usage limité pour les praticiens qui cherchent à freiner la corruption. Soit, les indices topiques ou spécifiques à un secteur peuvent être stimulants à déchiffrer en l'absence de critères de mesure clairs.

Pour voir un exemple hypothétique, un classement quantitatif de l'étendue de la corruption dans les forces de l'ordre pourrait sembler clairement ciblé, mais il demeure comme étant d'usage limité sans autre information. Par exemple, une piètre évaluation de « corruption » dans la police d'un pays donné peut refléter un environnement où la police est simplement incompétente, peu entraînée et peu équipée, notamment si l'outil de mesure manque de clarté définitionnelle. Dans un autre pays, cependant, la police pourrait en effet demander des dessous de table et abuser de leur position sous forme d'extorsion explicite. Chaque situation produit le même faible résultat concernant « la corruption dans la police », mais chacune requiert des solutions très différentes.

Ce paradoxe peut être évité avec des séries de données ventilées

## **Les praticiens valorisent avant tout les approches narratives avant de prêter attention aux chiffres.**

qui mesurent les dessous de table et l'extorsion par la police séparément des mesures de la capacité des forces de police, ou en s'appuyant sur des résultats quantitatifs accompagnés d'explications qualitatives qui exposent la situation en termes narratifs. Quand les indicateurs de corruption sont plus spécifiques, ils sont aussi plus utiles pour échafauder des solutions à des problèmes spécifiques de corruption.

Les praticiens qui travaillent dans le développement de projets anti-corruption nous ont confié qu'ils préfèrent utiliser des indicateurs qui sont plutôt ventilés et générés à travers une approche ascendante ; Ils valorisent aussi profondément les données narratives pour ensuite accorder de l'importance aux valeurs chiffrées. Les évaluations-pays institutionnelles et politiques de la Banque Mondiale, les classements de Freedom House, les bases de données de POLITY, les classements Doing Business de la Banque Mondiale, et les rapports de Global Integrity sont les séries de données les plus souvent mentionnées.

Les praticiens en développement interrogés répètent systématiquement que les indicateurs les plus utiles sont ceux qui fournissent une information contextuelle approfondie : les mécanismes légaux sont-ils suffisants pour responsabiliser les fonctionnaires dans l'exercice de leur fonction ? Les fonctionnaires chargés de l'application des lois sont-ils payés de façon appropriée ? Les fonctionnaires sont-ils

embauchés en fonction de leur qualification et leurs mérites ? Les réponses à ces questions mènent naturellement à une discussion sur les plans d'action.

Les sources de données ventilées peuvent aussi être utilisées pour aborder des affaires de longue date dans une communauté anti-corruption : l'impact disproportionné de la corruption et des abus de pouvoir sur les populations minoritaires et les plus pauvres. Les expériences de corruption peuvent énormément varier selon les classes, le genre ou la race. Les données d'enquêtes réalisées par les voyageurs du monde des affaires ou par des expatriés peuvent potentiellement exclure les expériences de communautés les plus touchées par la corruption. Même les données d'enquêtes représentatives peuvent être trompeuses si elles masquent les expériences profondément divergentes avec une simple série de résultats. Les praticiens demandent des données plus ventilées et avec plus de perspective. Ventilier, décomposer les expériences des différentes communautés est l'une des voies à suivre, mais malheureusement peu commune.

### **Constatation 3: les preneurs de décision déclarent que les données sur la perception de la corruption sont les moins utiles.**

Les interviews confirment que les séries de données sur la corruption les plus connues sont l'indice des perceptions de la corruption de Transparency International et les indicateurs de gouvernance mondiaux (WGI) de l'Institut de la Banque Mondiale (notamment son indicateur de contrôle de la corruption). Cela n'est pas une surprise pour tous ceux qui sont familiarisés avec ce domaine – les évaluations annuelles ont une admirable couverture globale, et leurs résultats sont amplement repris dans les médias. Ces deux instruments sont axés sur des données provenant de tierces parties fondés sur les niveaux perçus de la corruption, les résultats d'indicateurs de gouvernance, les évaluations expertes de gouvernance et les résultats anti-corruption obtenus.

Cependant, la grande familiarité avec ces ensembles de données ne semble pas être d'une aide incontestée. Nombre de personnes interrogées ont commencé la conversation par faire part de leurs frustrations concernant les données de perception de la corruption. Certains ressentent que les données de perception ont leurs usages, mais sont perturbées par la volonté des bailleurs de fonds de lier les conditions des aides à ces mesures controversées, les uns comme les autres ayant clairement émis des critiques cinglantes ces dernières années.

Les plaintes vont dans les deux directions. Plusieurs personnes

interrogées, notamment ceux qui ont élaboré des évaluations de gouvernance et de corruption, sont sceptiques quant aux détails spécifiques des méthodologies utilisées dans ces indices. Certains de ces défis méthodologiques sont discutés dans le dernier chapitre.

## **“Les perceptions changent très lentement, et il y a alors un grand écart entre nos actions et les évaluations internationales ».**

“Les perceptions changent très lentement, et il y a alors un grand écart entre nos actions et les évaluations internationales », déclare un responsable gouvernemental auxquelles aides étrangères dépendent des performances de son pays obtenues dans les indices internationaux. Une responsable a déclaré que la diffusion des progrès réalisés dans son gouvernement est devenu une priorité, et les mesures de perception de la corruption reflètent de plus près la réalité (telle qu'elle a pu le constater) quant à une amélioration de la gouvernance.

Les représentants légaux montrent que même si les mesures axées sur la perception sont parfaitement efficaces pour suivre l'opinion publique, et même si l'opinion publique est parfaitement sensible aux changements des niveaux de corruption, les résultats de ces mesures sont encore plutôt limités dans leur application, car assigner un simple score numérique à un pays entier ne donne qu'une petite idée des solutions potentielles.

Les champions des réformes de gouvernance se sont plaints que ces inconvénients ont diminué la crédibilité des mesures de perception de la corruption aux yeux de nombre de gouvernements. Un représentant légal d'une ONG internationale a déclaré que leurs documents rencontrent des problèmes en travaillant avec certains gouvernements car les indicateurs fondés sur la perception n'arrivent pas à fournir un niveau suffisant pour commencer à discuter des besoins potentiels à incorporer dans l'agenda de la gouvernance et des mesures à prendre pour lutter contre la corruption.

### **Constatation 4: les évaluations internes sont plus importantes et crédibles que les évaluations internationales quand elles sont réalisées par les parties prenantes nationales.**

Un certain nombre de professionnels interrogés insiste sur le fait que les indicateurs localisés, développés dans le pays par des parties prenantes locales plutôt que ceux d'acteurs externes ou internationaux, doivent être le futur des champs numériques applicables à la corruption. Ces valeurs



sont, comme certains standards, plutôt limités : ils n'ont pas ou que peu de couverture internationale, sont souvent purement qualitatifs, et peuvent ne pas avoir de continuité d'une année sur l'autre. Mais des indicateurs fortement localisés qui sont personnalisés selon les besoins nationaux ou sous-nationaux ont l'avantage certain d'être définis dès le début en vue de produire des données qui mènent à des plans d'action.

Les évaluations internes ont un autre avantage par rapport aux trousseaux à outils internationaux : les efforts produits localement jouissent typiquement d'une meilleure crédibilité auprès des décideurs politiques sceptiques. La gouvernance, la démocratie et la corruption sont toujours politiquement sensibles. Les soutiens étrangers et les critiques venant de l'extérieur peuvent provoquer des rejets réflexifs et peuvent être une barrière pour les responsables locaux pour pouvoir travailler avec des gouvernements qui connaissent les points faibles de leur gouvernance, même en dehors de toute polémique. Certains experts interrogés ressentent que les indicateurs et les évaluations externes sont grevés par les découragements incorporés par les gouvernements à accepter les constatations, même si elles sont impartiales et libres de parti pris.

**« Il est préférable de se centrer sur les préoccupations [exprimées] par les citoyens d'un pays... Il n'y a pas de gouvernement qui souhaite être vu comme étant du côté de la corruption quand les citoyens sont contre. »**

Un professionnel du développement d'une ONG a remarqué que quand des évaluations externes négatives sur un pays ont été publiées, il est difficile pour les ONG de collaborer activement avec le gouvernement et d'utiliser de telles conclusions. « Pour promouvoir l'adhésion, il est préférable de se centrer sur les préoccupations [exprimées] par les citoyens d'un pays..., déclare-t-il, « il n'y a pas de gouvernement qui souhaite être vu comme étant du côté de la corruption quand les citoyens sont contre. »

Les personnes interrogées argumentent que de compter sur les chercheurs locaux, des cadres de collaboration entre les ONG locales et internationales, et la consultation auprès des groupes de la société civile produisent des cadres qui sont plus utiles pour les praticiens. Les praticiens arrivent à préférer ces approches car elles sont politiquement réalisables et car elles renforcent la capacité des citoyens à suivre les actions de leur gouvernement. Cet accent mis sur le « local » renforce un point important

concernant la « recherche de l'appropriation ». Si les indicateurs sont publiés par des agents externes, ils peuvent susciter l'adhésion de parties prenantes nationales s'ils sont préparés et qualifiés par des experts locaux.

### **Constatation 5: les évaluations qualitatives offrent un aperçu plus approfondi que les statistiques, quoique ces dernières permettent des comparaisons plus rapides.**

Étant donné le manque de précision inhérent concernant les termes « gouvernance » et « corruption », il n'est pas surprenant que les évaluations numériques de ces concepts confus sont prises avec scepticisme par beaucoup d'utilisateurs de ces indicateurs.

**“La corruption est un phénomène si complexe...une simple donnée numérique ne sera pas capable à elle seule de mesurer la corruption.”**

Nombre de praticiens interrogés insiste sur le fait qu'ils souhaitent travailler avec des données qualitatives, et nombre d'entre eux souhaitent que les outils existants incorporent plus d'analyses qualitatives. “La corruption est un phénomène si complexe... une simple donnée numérique ne sera pas capable à elle seule de mesurer la corruption,” déclare un responsable d'une ONG opérant dans le Sud Asiatique.

Certains praticiens estiment que les indicateurs quantitatifs donnent un aperçu initial sur le pays, mais ils ajoutent rapidement que l'utilité de ces indicateurs ne va pas au-delà de cette fonction. Pour approfondir, comprendre de façon plus nuancée, les personnes interrogées suggèrent que les données numériques doivent être accompagnées d'évaluations qualitatives. Les bailleurs de fonds comme l'agence nord-américaine pour le développement international rapportent qu'ils prennent plus en compte les évaluations qualitatives que les indicateurs numériques pour développer des programmes anti-corruption.

Un inconvénient des évaluations qualitatives, cependant, est qu'elles peuvent être volumineuses, difficiles à résumer, et difficiles à établir des comparaisons entre pays. Un expert a indiqué que les études-pays du National Integrity Systems (NIS), des évaluations qualitatives complètes produites par Transparency International, sont des documents cossus – et non des lectures rapides. Les comparaisons entre pays sont difficiles. Les évaluations fournissent cependant plus d'information sur les lacunes des institutions de gouvernance et aident à replacer d'autres indicateurs de corruption dans leur contexte.

Un expert d'une ONG a déclaré que les évaluations qui mélangent le qualitatif et le quantitatif, comme les audits sociaux au Pakistan et les rapports d'évaluation citoyenne (Citizen Report Cards) au Bangalore, en Inde, fournissent des modèles plus utilisables (ou au moins accessibles) d'évaluations qualitatives de gouvernance et de corruption.

**Constatation 6: les producteurs d'indicateurs sont assaillis de demandes conflictuelles: on veut des données qui soient actuelles, qui permettent les comparaisons internationales, mais qui soient aussi pertinentes au niveau local.**

Bien trop souvent, les données des indicateurs ont des années, même quand elles sont publiées comme faisant partie d'un « nouvel » indice. Les parties prenantes dans des gouvernements et les groupes de représentants légaux sont frustrés par cette approche et rejetant parfois une nouvelle recherche contenant des sources de données dépassées. Des plaintes similaires se sont manifestées concernant les séries de données qui appliquent une simple méthodologie à tous les pays, notamment des mesures composées, lesquelles ignorent les questions clés quand les données d'une tierce partie ne sont pas disponibles dans un pays donné.

Cela présente un problème pour les producteurs d'indicateurs, qui sont aussi sous pression pour inclure le plus de pays possibles dans leurs indices, devant dans certains cas atteindre le standard exclusif de couverture « mondiale ». L'apparition de l'outil de la Corporation Millenium Challenge, s'agissant d'exercices afin de comparer tous les pays à partir de données numériques uniques et uniformes de résultats anti-corruption pour déterminer les allocations d'aide, a accentué le besoin perçu de données globales

Un certain nombre de développeurs d'indicateurs suggère que

**Pour les utilisateurs universitaires et les chercheurs, la couverture globale des données semble priorisée au détriment de la qualité des données.**

les praticiens doivent résister à cette tendance et au contraire de fouiller plus en profondeur dans seulement quelques pays avec des recherches à l'origine. Le principal avantage de cette approche, argumentent-ils, est que les données collectées sont alors adaptées à chaque endroit. Ceci améliore la pertinence des données en reliant le contenu de la recherche aux implications politiques correspon-

dantes. L'adhésion du gouvernement est aussi améliorée lorsque des évaluations locales leur sont proposées.

Avoir une couverture globale dans leurs séries de données – revendiquée par Transparency International, Freedom House, l'Institut de la Banque Mondiale, et quelques autres encore – mène souvent à une adoption généralisée de ces ensembles de données par les universitaires qui cherchent à tester les variables.

Ironiquement, nombre de ces mêmes théoriciens sont critiques envers les méthodologies utilisées pour générer ces indices. Mais pour les utilisateurs universitaires et les chercheurs, la couverture globale des données semble priorisée au détriment de la qualité des données. Après tout, il est beaucoup plus facile et rapide de mener une analyse régressive en utilisant les données de quelqu'un d'autre, comparé à la dure labeur de générer les siennes.

### **Constatation 7: il y a une demande pour les chiffres sans tenir compte de leur usage approprié.**

Les utilisateurs et producteurs d'indicateurs reconnaissent de la même manière que les indicateurs peuvent être utilisés comme rationalisations à posteriori pour des décisions politiques souhaitées ou par inertie institutionnelle. En d'autres termes, beaucoup de gens veulent un chiffre en tant qu'évidence pour justifier l'importance des efforts anti-corruption, plutôt qu'un chiffre qu'ils pourront utiliser pour programmer des actions ou établir des politiques différentes. Le laisser-aller intellectuel est aggravé par le manque de scepticisme sain qui consisterait à se poser la question sur les sens profonds des termes tels que « corruption », « gouvernance », et « état de droit », qui peuvent renvoyer à des concepts très différents selon la région ou la culture. Encore une fois, le problème des labels et des étiquettes pèse lourd.

### **Les classements peuvent rapidement (et dangereusement) être perçus de façon beaucoup plus subjective qu'un simple résumé d'observations et devenir une référence permettant d'émettre un jugement sur les qualités morales d'un pays.**

Les attitudes concernant le mauvais usage des indicateurs varient parmi les producteurs d'indicateurs. Certains chercheurs expriment leur inquiétude sur le fait que des utilisateurs soutiennent des revendications non valides et des politiques mal conseillées en n'utilisant pas correctement

des indicateurs pourtant valides dans d'autres contextes. D'autres chercheurs rejettent ces préoccupations et indiquent qu'une mauvaise politique peut se produire avec ou sans indicateurs de corruption.

Ce qui est inéluctable est que nombre d'indicateurs de corruption prennent un statut officiel simplement pour la notoriété de l'institution qui les a publiés. Les classements peuvent rapidement (et dangereusement) être perçus de façon beaucoup plus subjective qu'un simple résumé d'observations et devenir une référence permettant d'émettre un jugement sur les qualités morales d'un pays. Les médias de grande diffusion sont tous aussi friands pour utiliser des indicateurs afin de nommer et couvrir de honte les pays qui sont au bas de l'échelle d'un indice donné.

Les producteurs d'indicateurs sont généralement attentifs à ce genre de mauvais usages, mais ne savent souvent pas bien comment gérer ces phénomènes. La plupart des producteurs d'indicateurs accueillent chaleureusement la couverture de leurs travaux dans les médias et détestent déclarer publiquement les mauvais usages de l'information.

## Chapitre 3: Bonnes pratiques & études de cas

Les chapitres précédents ont cherché à fournir une certaine cohérence conceptuelle à la véritable explosion des indicateurs de corruption, ainsi qu'une plate-forme pour les utilisateurs des indicateurs pour exprimer certaines de leurs préoccupations.

Même si les personnes interrogées reconnaissent que les évaluations et les indicateurs existants jouent un rôle important dans leur travail, la plupart fait part de critiques incisives et de suggestions dans le but de progresser. Ils expriment parfois les problèmes à l'encontre de données numériques de corruption existantes qui ne fournissent pas suffisamment d'information « actionnable », d'éléments directement liés à de possibles actions qui leur permettent de prendre des décisions efficaces ou d'évaluer l'impact de politiques anti-corruption particulières.

Il y a une opinion que les évaluations locales, ventilées, qualitatives et internes mèneront plus probablement à de possibles actions

que les indicateurs composés, fondés sur la perception. Il est aussi souhaité d'avoir des indicateurs qui évaluent les motivations politico-économiques pour mettre en œuvre des changements et des réformes.

Ce dernier chapitre tente de mettre en relation les expériences variées des personnes interrogées avec une discussion sur les stratégies efficaces pour utiliser les indicateurs de corruption existants. A cette fin, une liste de « bonnes pratiques » est incluse. Même si ces pratiques ne sont pas exhaustives, elles saisissent les plus importantes « choses à faire et choses à ne pas faire » que les utilisateurs doivent prendre en compte.

De plus, trois études de cas fictives sont présentées pour illustrer comment ces « bonnes pratiques » peuvent être mises en œuvre. Dans ces études de cas, nous verrons comment trois types différents d'utilisateurs – responsables gouvernementaux, chercheurs et praticiens du développement – abordent les indicateurs de corruption.

## Bonnes pratiques

### **Sachez ce que vous voulez mesurer ou référencer, et trouvez l'instrument de mesure approprié :**

- La clarté conceptuelle est cruciale.
- Éviter le piège du label – fouiller à la recherche d'indicateurs pour comprendre les problèmes posés en faisant l'effort de déterminer si l'évaluation vous sert dans votre travail.
- Soyez prêt à découvrir que des sources de données existantes ou des évaluations pourraient ne pas être appropriées ou en adéquation avec vos besoins.
- Soyez prêt à consacrer du temps et des ressources afin de générer vos propres recherches si les sources de données existantes ne sont pas appropriées à vos desseins, sont trop spécifiques, excessivement vastes ou dépassées.

### **Construisez vos stratégies anti-corruption et les indicateurs dont vous avez besoin pour mesurer les progrès de façon modeste et incrémentale :**

- Décomposez ce que vous essayez de mesurer en concepts distincts.
- Essayer de suivre l'impact de la corruption pour atteindre les objectifs macro de développement tels que les Objectifs du Millénaire pour le Développement de l'ONU ou implanter la Convention des Nations unies contre la corruption est une impasse. Les concepts sont trop vastes et le lien entre « corruption » (sans définition plus poussée) et les réalisations politiques sont presque impossibles à tracer.
- Gravitez plutôt, pour mesurer la corruption dans un secteur particulier, une branche du gouvernement, ou une partie de la société à partir de mesures plus différenciées, mais importantes, qui alimenteront les réalisations politiques souhaitées (p.ex. une section en particulier de la Convention des Nations Unies contre la corruption, ou un des éléments d'une cible spécifique des Objectifs du Millénaire pour le Développement)
- Par exemple, de mesurer la corruption dans la passation de marchés d'un hôpital et son impact dans les Objectifs du Millénaire pour le Développement lié à la santé sera beaucoup plus utile que d'évaluer l'impact de la « corruption » pour atteindre l'ensemble des Objectifs du Millénaire.

## **Cherchez des données « actionnables »:**

- Les données numériques de corruption devraient fournir des informations qui permettent aux utilisateurs d'aborder un problème spécifique. Si ce n'est pas le cas, considérez une autre source d'information.
- Des indicateurs ventilés sont l'une des méthodes les plus efficaces pour opérationnaliser les données de corruption. Ils peuvent être utilisés pour mesurer différentes composantes d'un concept large, ou de saisir les différentes expériences vécues par les groupes les plus pauvres et les femmes par rapport aux faits de corruption.
- Regardez bien ce que cache une donnée numérique, un chiffre, pour trouver les questions qui ont été posées et les critères utilisés pour le classement. Ceci peut servir de guide pour le suivi des actions.
- Les données « actionnables » devraient toujours être associées à des indicateurs fondés sur les extrants, car les utilisateurs gouvernementaux, en particulier, seulement peuvent agir sur eux.

## **Considérez l'usage de sources de données existantes pour construire des indicateurs qui tiennent compte de l'expérience spécifique des groupes les plus pauvres et les femmes :**

- De nombreuses sources pertinentes de données existent déjà pour construire des indicateurs qui tiennent compte de la pauvreté et du genre, bien qu'elles ne sont pas largement utilisées.
- Par exemple, l'indicateur « niveau de confiance dans la police parmi les pauvres » peut être facilement mesuré si on utilise un sondage auprès des foyers en posant des questions sur d'une part le niveau de confiance et d'autre part le statut économique des personnes interrogées.
- Les évaluations externes produites par des « experts » internationaux ont probablement exclu les expériences de ces groupes les plus touchés par la corruption : les plus pauvres et les plus marginalisés.
- Il est possible de dévoiler l'expérience différente des communautés marginalisées en désagrégant les données de l'enquête : pauvreté, ethnicité ou genre.



## **Dès que possible, combinez des données quantitatives avec des évaluations qualitatives :**

- Les évaluations devraient fournir aux utilisateurs des informations profondément contextuelles qui saisissent la situation spécifique du pays.
- Un simple chiffre ne veut pas dire grand-chose quand on essaie de comprendre un phénomène compliqué comme la corruption.
- De simples chiffres ne donnent qu'un aperçu des conditions de corruption d'un pays et excluent souvent les voix des minorités, comme les pauvres et les femmes.

## **Gravitez autour d'évaluations produites localement:**

- Des indicateurs produits par des experts locaux ont plus de valeur et stimulent l'adhésion des gouvernements nationaux et autres parties prenantes locales que les indicateurs produits en externe.
- Pour les groupes populaires de base, les évaluations produites localement sont des outils politiquement plus utiles, si on les compare avec des évaluations externes.
- Les évaluations produites localement qui intègrent la connaissance de multiples parties prenantes – y compris les universitaires locaux, les ONG et les décideurs politiques – contribuent elles-mêmes à un cadre plus participatif de discussion.
- Les producteurs d'indicateurs et de sondages sur la corruption spécifiques à un pays incluent les intrants de la société civile. Cet engagement alloue des indicateurs qui servent de mécanismes de responsabilité pour les citoyens, spécialement les groupes marginalisés, et permettent une pression ascendante pour mettre en place les réformes.

## **Acceptez le besoin de complémentarité et de multiples d'évaluations:**

- La corruption est une question complexe. Un seul outil n'est pas suffisant pour arriver efficacement à une compréhension complète et identifier les possibles points d'intervention.
- Toute les mesures et les trousse à outil sont sujettes à être partiales d'une façon ou d'une autre. En utilisant des sources multiples d'information, les utilisateurs peuvent mitiger les risques de mettre en œuvre des politiques infortunées menées à partir de données faussées.

## **Soyez responsable quand vous utilisez un instrument de mesure :**

- Comme nombre de données concernant la corruption sont couplées à des données numériques quantitatives (leur prêtant un air qui fait autorité) et pouvant être cités dans les médias et cercles de recherche, les utilisateurs doivent faire particulièrement attention à relier les données de corruption à plusieurs réalisations de développement à moins que la donnée en question qu'ils souhaitent utiliser soit bien comprise.
- Les corrélations simplistes ou analyses régressives sont insuffisantes pour vraiment saisir les dynamiques d'interrelations qui mènent à la corruption dans un contexte-pays donné.
- L'utilisation d'analyses simplistes pour faire pression sur l'agenda politique peut avoir l'effet inverse quand les parties prenantes locales remettent en cause les méthodologies suspectes.

## **La transparence de la méthodologie est cruciale:**

- Les indicateurs sont plus fiables quand la méthodologie utilisée pour les concevoir est transparente.
- Prenez le temps de comprendre la méthodologie.
- Si vous n'avez pas encore trouvé les données implicites ou les questions à poser, cherchez une meilleure source qui soit plus transparente, ou développez la vôtre.

## Études de cas

Les études de cas fictives suivantes démontrent comment les indicateurs de corruption peuvent être utilisés pour s'attaquer aux problèmes de mesure. Le plus souvent, ces histoires relatent les concepts clés et les thèmes traités dans les premiers chapitres de ce guide de l'utilisateur. Bien que les noms soient fictifs, les exemples ont été construits pour se rapprocher de la réalité avec des scénarios fondés sur des expériences-pays véridiques.

### Récit d'un fonctionnaire:

**E**lsa est fonctionnaire dans un gouvernement d'Amérique latine chargée d'appréhender les performances de son pays à partir de données internationales concernant la gouvernance et la corruption. Son gouvernement a été questionné par un bailleur de fonds d'aide bilatérale pour améliorer les performances anti-corruption, mesurées par les indicateurs de gouvernance dans le monde de l'Institut de la Banque Mondiale.

Son rôle en tant qu'interprète principale des données numériques de gouvernance a été créé en réponse à la demande du bailleur de fonds, qui lie explicitement les performances des indicateurs anti-corruption aux allocations d'aide futures. Elsa croit passionnément que son pays a besoin d'un gouvernement responsable, transparent,

mais elle sait aussi que son travail est, dans une large mesure, de simplement conserver ces flux d'argent correspondant à l'aide. Pour cela, les performances de son pays dans les évaluations internationales de corruption ont besoin d'être améliorées. Elle est responsable de l'élaboration de recommandations politiques afin d'améliorer les résultats. Elsa commence à diriger son équipe en demandant à tous de lire attentivement la méthodologie de la Banque Mondiale. Ils savent que l'indice est structuré à partir de sondages réalisés par plusieurs tierces parties. Regardant de près ce qui compose les sondages, ils trouvent que la source matérielle peut dramatiquement varier d'une année à l'autre. Elsa lit les rapports remis par son équipe de recherche avec inquiétude : les questions du

sondage sont en général ciblées sur les perceptions de la corruption, mais la cible de l'audience, la façon de poser les questions, et la période de temps étudiée ont semblé assez aléatoires car l'indice dépend des données de sondages réalisés par des tiers avec des objectifs et des méthodologies variées. Certains examinent en particulier les dessous de table, d'autres la corruption dans les tribunaux, alors qu'un troisième cherche à évaluer les obstacles de régulation et les inefficacités bureaucratiques. De plus, des résultats de sondages qui pour certains datent de plusieurs années ont été recoupés pour donner un résultat de l'indice correspondant à une seule année. L'effet direct ? Un résultat des sondages particulièrement peu flatteur, bien qu'aucune donnée ne s'écarte du lot, et ne

semble pas refléter une chute d'une année sur l'autre qui pourrait attirer particulièrement l'attention, mais bien comme faisant partie d'une tendance pluriannuelle, homogène.

Ce ne sont pas particulièrement de bonnes nouvelles pour Elsa et ses recommandations politiques. Il lui semble que les perceptions internationales des performances anti-corruption du gouvernement peuvent avoir un impact sur les résultats de l'indice à tout moment – quelles que soient les avancées que le gouvernement décide de faire pour être populaire à l'extérieur. Qui plus est, alors que les questions étaient posées sur des attitudes très générales, les politiques ont besoin de renforcer l'image qu'un gouvernement digne de confiance qui a bien la corruption sous contrôle.

Elsa décide de mettre ses rapports de côté et de faire le tour de la ville. Si elle pouvait faire adopter ses recommandations politiques (et étant donné la somme d'argent venant de l'aide qui est en jeu, ce qui n'est pas une mauvaise hypothèse), que peut-elle faire pour influencer ces classements ? Elles se rend compte que cela pivote autour des perceptions internationales sur des questions de « corruption » plutôt générales. Il est clair que les citoyens de son pays sont frustrés face à la corruption. Mais que souhaitent-ils voir de fait à ce sujet ?

Elle s'arrête dans un petit café pour prendre un boisson rafraichissante. Sur un coup de tête, elle demande au serveur s'il pense que la corruption est un problème ? Il est surpris par la question mais lui assure que oui en effet, que la corruption est une véritable plaie pour le pays. Elsa lui demande alors ce qu'il souhaiterait qu'il soit fait. « J'aimerais que les gens responsables soient découverts, et jetés en prison! » dit-il. Plusieurs clients du café ont fait un signe approbateur de la tête. Leur enthousiasme était difficile à masquer. Elsa pense à cela pendant qu'elle sirote sa boisson. Des poursuites à haut niveau pourraient peut-être être suffisantes pour améliorer la mauvaise humeur de la population. De cibler sur des investigations poussées et le renforcement de lois agressives pourraient influencer sa proposition –elle se demande si un paquet de réformes politiques pour atteindre le but de plus de persécutions à haut niveau ferait l'affaire.

La semaine suivante, Elsa présente son plan lors d'une réunion avec les dirigeants du parti : le gouvernement a besoin d'attraper un gros poisson et d'envoyer le message que personne ne peut échapper à la loi. Les ministres clés reçoivent cette recommandation en silence. Un membre particulièrement ambitieux du parlement commence à spéculer sur qui pourrait être probablement poursuivi. Rapidement, les assistants des ministres ont fait un brainstorming

en donnant les noms des candidats qui pourraient être lynchés en public. Elsa n'a pas pu les aider mais pris note que les « gros poissons » étaient tous membres du parti de l'opposition. Cela ne va pas bien se passer du tout, a-t-elle pensé.

Finalement, le ministre de l'intérieur a mis fin au débat. En parlant doucement, comme s'il s'agissait d'enfants, il s'est adressé à la salle : « les aides monétaires sont très importantes pour ce pays. Nos aides monétaires dépendent des classements de corruption internationaux. Nos performances en fonction de ces données numériques dépendent de la perception internationale du niveau de corruption dans le gouvernement. Votre solution est d'envoyer publiquement quelqu'un d'important devant les tribunaux, » a-t-il déclaré.

« Quand vous voulez, » continua le ministre, « vous pourrez inonder toutes les chaînes de radio, tous les journaux, dans tous les cafés de ce pays on parlera de corruption. Et quand le prochain sondage arrivera, et que les hommes d'affaires internationaux vont demander s'il y a des faits de corruption dans notre pays, que diront-ils selon vous ? Que pensez-vous sur ce qui se passera suite à la publication des résultats de cet indice ? »

Le ministre suggéra alors gentiment qu'Elsa développe de nouvelles recommandations et de considérer les données numériques qui abordent les problèmes fondamentaux qui sont les causes de la corruption dans le pays, plutôt que d'essayer de manipuler l'opinion publique.

Elsa sorti de la réunion sachant qu'elle avait besoin de nouveaux indicateurs. L'approche des indicateurs d'intégrité de Global Integrity semblaient être une possible solution. Ces indicateurs ne se focalisent pas sur la corruption ; à leur place ils examinent des mécanismes anti-corruption distincts telle que des pratiques de divulgation active, d'audit des compétences et des rapports financiers, ainsi que leur implantation pratique dans le pays. Mais les rapports de Global Integrity manquent de couverture internationale globale, et les données ne sont pas disponibles pour son pays. Cependant, la remise en cause de ces indicateurs sert de point de départ pour établir une liste souhaitée des politiques anti-corruption.

Elsa et son équipe s'embarquèrent dans le passage en revue de la littérature existante et des recherches sur la corruption, mais ils ne trouvèrent pas beaucoup d'applications directes à leur pays. Ils trouvèrent toutefois de nouvelles approches dans d'autres pays qui utilisent des programmes faits sur mesure pour effectuer le suivi de l'implantation des politiques anti-corruption existantes à travers plusieurs domaines de l'administration. Chaque programme est con-

struit pour encourager les départements et les ministères à mieux implanter dans un domaine spécifique une politique anti-corruption, comme l'amélioration de la protection des dénonciateurs ou de suivre de près les négoce externes des fonctionnaires. Quand ces programmes identifient les principaux acteurs, ils servent d'études de cas locales que les autres ministères peuvent répliquer.

A la lumière de sa réunion improductive, Esla commença à apprécier l'attrait de ces approches indirectes, moins volatiles. Il y a encore une place pour les poursuites de haut niveau, mais sans ressemblance avec ce qui aurait pu se passer cette année. Néanmoins, les régulières améliorations croissantes ciblées sur les objectifs politiques déjà mis en place semblent quelque chose que son équipe peut accomplir.

Son nouveau plan n'a trouvé que quelques petites résistances, et assez tôt son équipe aura rassemblé les données nécessaires au travers des différents services de l'administration et en provenance des différentes régions du pays. Après avoir publié les résultats sous forme d'actions et de classements régionaux, elle s'est surprise de constater l'attention médiatique que l'initiative a reçue. Elle a attendu les classements pour mettre la pression sur les acteurs qui traînent le plus, mais a été plaisamment surprise de voir aussi que les meilleurs s'enthousiasmaient à la vue des résultats. Rapidement une concurrence saine s'est développée entre agences et régions.

Consciente que les aides monétaires qui étaient fondées sur de bonnes perceptions internationales pour lutter contre la corruption, Elsa a dédié un certain nombre d'efforts avec son équipe pour diffuser le travail qu'ils ont fait, et occasionnellement les efforts de son équipe frayent leur chemin dans les médias montrant les initiatives positives.

Il n'est pas clair comment les nouvelles initiatives vont avoir un impact dans les évaluations internationales de corruption, mais Elsa ne perd plus son temps à se soucier de chacune des publications de ces classements internationaux. À leur place, elle est submergée par les rapports et les données en provenance des régions et des ministères qui ont chacun un nouveau calendrier et plan d'action à respecter que son équipe a mis en place. Ces données sont locales, actualisées, et, le meilleur de tout, directement pertinentes pour les résultats des institutions de son pays.

## Étude de cas

# Récit d'un chercheur:

**S**arah est la responsable de recherche d'un groupe de réflexion situé à Freetown, Sierra Leone. Le groupe de réflexion est impliqué dans la réalisation d'une recherche appliquée sur les questions de gouvernance et de corruption, diffusant leurs travaux au travers de séminaires et dialogues politiques et collaborant avec des ONG et des responsables gouvernementaux afin de promouvoir la bonne gouvernance.

Sarah travaille dans le groupe Corruption et sa recherche porte sur les ressources naturelles et les industries extractives. Après une décennie de guerre civile financée illégalement par le trafic de diamants (principale ressource naturelle de Sierra Leone), Sarah veut échafauder des stratégies pour mitiger la corruption dans l'industrie du diamant.

Elle veut identifier les points clés de l'intervention gouvernementale et des cadres plausibles de régulation pour s'assurer que les recettes en provenance du commerce de diamant sont canalisées dans les secteurs sociaux tels que l'éducation, la santé, l'agriculture, la création d'emploi et les infrastructures.

Alors que les collègues de Sarah sont chargés d'explorer le cadre de l'industrie du diamant et des sociétés privées impliquées dans ce secteur, Sarah cible ses recherches sous l'angle politique de l'industrie extractive. Elle cherche des informations concernant :

- La structure du gouvernement : comment est impliquée la filière législative dans les agréments de gestion des mines ? La filière législative est-elle indépendante

de la filière exécutive ? Qui contrôle leurs budgets ? Combien sont payé les législateurs ?

- L'expérience des acteurs de la société civile essayant de collaborer avec les responsables gouvernementaux.
- Si les citoyens et les acteurs non-étatiques (Organisations de la Société Civile, médias) peuvent rendre responsable le gouvernement pour leurs actions fiscales.
- La transparence des transactions financières de l'état concernant les diamants.

Dans sa quête d'information, Sarah cherche des indicateurs objectifs. Elle s'efforce aussi de trouver des évaluations qui ventilent l'information sur la corruption,

comme ça elle peut échafauder des propositions politiques spécifiques sur la base des obstacles institutionnels identifiés dans ces évaluations.

Sarah sait que Sierra Leone a mis sur pied les ordonnancements de l'Initiative de transparence des Industries Extractives (ITIE), une initiative dont le but est de renforcer la gouvernance en améliorant la transparence et la responsabilité dans le secteur des industries extractives. Un cadre de régulation de base régit aussi le secteur des diamants : le parlement a proposé des amendements de certains articles concernant la possession et le trafic de diamants, et des lois ont été approuvées dans le pays et dans des secteurs comme la banque.<sup>60</sup>

Malgré tous ces efforts, des audits qui suivent la trace des diamants depuis les mines jusqu'aux marchés où ils sont vendus manquent, et les ressources financières pour effectuer de tels audits sont limitées.

Dans sa recherche initiale d'une liste exhaustive de sources globales d'indicateurs dans le Guide de l'utilisateur pour Mesurer la Corruption du PNUD, Sarah a retenu des indices qui pourraient selon elle être très utiles pour atteindre son but, comme :

- L'indice de transformation Bertelsmann (BTI - Bertelsmann Transformation),
- L'enquête sur l'environnement des affaires et les performances de l'entreprise (BEEPS),
- L'indice du budget ouvert (OBI),
- L'indice d'intégrité mondiale (GII),
- L'évaluation des systèmes de gestion des finances publiques (PEFA).

Ces évaluations sont les plus utiles car certaines d'entre elles sont ventilées (OBI), certaines sont quantitatives (BEEPS), et d'autres complètent les indicateurs avec les évaluations qualitatives (GII). De plus, elles ont principalement pris en compte la corruption aux niveaux politiques et nationaux, ce qui intéressait le plus Sarah.

Alors que Sarah explorait ces indicateurs, elle a réalisé que le BEEPS, l'OBI, et la PEFA n'avait pas de renseignements sur Sierra Leone. Elle a tout de suite compris qu'elle allait avoir les mêmes problèmes avec d'autres indicateurs et séries de données. Sierra Leone est seulement sortie récemment de la guerre civile, et les données générées en externe sur le pays sont alors limitées. De tous les indicateurs et évaluations disponibles, seuls le BTI et le GII donnent des renseignements et apportent des données sur Sierra Leone.

Dans le BTI et le GII, Sarah a trouvé des informations générales et spécifiques sur la structure du gouvernement, la participation politique, l'économie, le rôle et le travail des législateurs en tant qu'organismes de surveillance du gouvernement, et l'efficacité des activistes de la société



civile. L'obtention de données ventilées sur si les législateurs sont régulièrement payés ou pas a aidé Sarah à déchiffrer si une compensation inappropriée des législateurs pourrait avoir mené à des demandes de pots-de-vin aux compagnies minières. Le fait que certains de ces indices ont été générés par des chercheurs locaux –le GII s'appuie sur des experts locaux et des journalistes et un panel de rapporteurs locaux – l'a aussi aidé à préconiser certains principes au gouvernement et fait en sorte qu'ils adhèrent à la mise sur pied de telles réformes.

## Récit d'un praticien du développement:

**J**ohn est un praticien du développement de longue haleine qui a consacré ses 20 dernières années de travail à une agence d'aide bilatérale de son pays. Avant tout, il est devenu quelque chose comme pourrait-on le qualifier, d'expert en gouvernance et corruption, et sa prochaine affectation l'a conduit au Timor-Leste, où le gouvernement a proposé la création d'une nouvelle commission anti-corruption afin de s'attaquer au problème généralisé et croissant de la corruption dans le pays.

Après s'être installé à son nouveau poste à Dili, John a reçu un câble télégraphique de la capitale sollicitant ses opinions sur les mérites des propositions du gouvernement et de soutenir ses recommandations.

Une « gouvernance fait main » chevronnée, John sait qu'il n'y a pas de simples classements ou séries de données totalement axés sur les agences anti-corruption. Il sait aussi que l'indice de classement des agences anti-corruption dans le monde entier sont dépourvues de sens.

Il a besoin de fournir une justification équilibrée et détaillée au cas où le gouvernement appuierait l'établissement d'une commission anti-corruption dans le contexte de ce que sont les circonstances politiques et sociales uniques : un pays avec une capacité institutionnelle extrêmement limitée, mais un afflux imminent de revenus pétroliers. En même temps, le ministre pour le développement de la coopération récemment nommé, un enthousiaste des indicateurs

quantitatifs, a demandé plus de décisions politiques fondées sur l'évidence.

John doit alors trouver le juste milieu entre ses pétitions contradictoires.

Il a commencé par explorer les indices de corruption et de gouvernance existants couvrant le Timor-Leste, y compris les indicateurs mondiaux de gouvernance de la Banque Mondiale, l'indice des perceptions de corruption de Transparency International, et l'évaluation-pays la plus récente de Global Integrity. À part le dernier traitement de la performance des agences anti-corruption dans chaque pays couvert (y compris le Timor-Leste), John a rapidement réalisé qu'il ne trouverait pas ses réponses dans les seuls chiffres. À sa place, il s'est tourné vers des

sources qualitatives en complément des chiffres disponibles. Le rapport des systèmes d'intégrité nationale de Transparency International n'est pas disponible sur le Timor-Leste.

Il a cependant eu accès à l'évaluation de la corruption réalisée en 2007 lors du processus de reconstruction au Timor-Leste publié par l'ONG anti-corruption Tiri, qui a exploré plusieurs phénomènes spécifiques aux pays étudiés à travers un récit détaillé.<sup>61</sup> Il s'est par la suite tourné vers la littérature universitaire de plusieurs pays, laquelle au fil de plusieurs années a exploré l'efficacité des commissions anti-corruption centralisées. Il a appris que Hong Kong et Singapour ont des agences anti-corruption efficaces et bien respectées, quoique dans des environnements sociaux, politiques et économiques très différents. Il a aussi trouvé que les commissions anti-corruption dans beaucoup d'autres pays sont souvent inefficaces, en partie dû au fait qu'elles ont été utilisées par les politiciens pour couvrir leurs malversations ou pour persécuter leurs rivaux politiques.

En combinant les sources variées de données, John est arrivé à cette conclusion : aussi bien les chiffres que les sources qualitatives soulignent les réussites et les échecs lorsque l'on investit dans une seule commission anti-corruption. Un regard approfondi dans les évaluations qualitatives montre le nombre de similarités inquiétantes entre la situation politique du Timor-Leste et les expériences qui ont échoué dans d'autres nations. John est capable de se référer en détail à ces expériences pour affirmer qu'une commission anti-corruption centralisée sera probablement inefficace et pourrait porter atteinte aux efforts faits pour soutenir des mécanismes anti-corruption existants au sein du gouvernement. Heureux d'avoir satisfait le souhait de son ministre de disposer de chiffres et son propre désir d'apporter un récit complémentaire, il a remis ses recommandations au ministère de l'intérieur.

# Annexe A: Notes et références

## Notes

- <sup>1</sup> *Carte des instruments de mesure de corruption et gouvernance en Afrique Sous-Saharienne*, Transparency International et PNUD, 2007; *Instruments de mesure de corruption et gouvernance dans les pays d'Amérique Latine*, Transparency International et PNUD, 2006.
- <sup>2</sup> Joachim Nahem et Matthew Sudders (2007), *Indicateurs de Gouvernance: un guide de l'utilisateur*, PNUD, 2ème édition.
- <sup>3</sup> U4 Glossaire Corruption.
- <sup>4</sup> *Mesurer la Gouvernance Démocratique: un cadre pour le choix d'indicateurs sensibles à la Pauvreté et au Genre*, PNUD, Oslo, Norvège, 2006.
- <sup>5</sup> Susan Rose-Ackerman (2007), *U4 Résumé*, no. 5, "Mesurer la corruption dans le secteur privé".
- <sup>6</sup> Ibid.
- <sup>7</sup> Fredrik Galtung, (N.D.), "Corruption dans la reconstruction post-conflit: confronter le cercle vicieux", [www.tiri.org](http://www.tiri.org), 6.
- <sup>8</sup> Voir par exemple, Åse B. Grødeland, Tatyana Y. Koshechkina, William L. Miller, *Une culture de la corruption? Faire face à un gouvernement dans l'Europe Postcommuniste*, Presse Universitaire d'Europe Centrale, Budapest, 2001.
- <sup>9</sup> Hannes Hechler et Karen Hussmann (2008), "Mener une politique anti-corruption dans la pratique: implications pour implanter l'UNCAC", *U4 Résumé*, no. 1.
- <sup>10</sup> Ibid.
- <sup>11</sup> Renforcer l'engagement de la Banque Mondiale dans la gouvernance et l'anti-corruption, Banque Mondiale, 2007.
- <sup>12</sup> OCDE Glossaire de termes statistiques, 2007.
- <sup>13</sup> Marie Besancon, "Les classements de la Bonne Gouvernance: l'art de la mesure", *Rapports de la Fondation Paix dans le Monde*, Vol. 36, 2003, 1.
- <sup>14</sup> PNUD Rapport Développement Humain, 2002.
- <sup>15</sup> Michael Johnston (1996). "À la recherche de définitions: la vitalité des politiques et la question de la corruption," *Journal International des Sciences Sociales* 149: 321-335.

- <sup>16</sup> Daniel Kaufmann (1997). “Corruption: les faits,” *Politique Extérieure*, no. 107: 114-131; PNUD Note Pratique: Anti-Corruption (2004): 2.
- <sup>17</sup> Dieter Haller et Cris Shore, éditeurs (2005). *Corruption: Perspectives Anthropologiques*. Londres: Pluto Press; Janine R. Wedel (2007). “La Corruption Conundrum: Jeter des ponts entre l’est et l’ouest,” Rapport de l’institut National de la Justice.
- <sup>18</sup> Tina Søreide (2006). “Est-il faux de classer? Une évaluation critique des indices de corruption,” *Chr. Michelsen Institute Working Paper*: 1-13.
- <sup>19</sup> Daniel Kaufmann et Aart Kraay (2007). “Indicateurs de Gouvernance: Où sommes-nous, où devrions-nous aller?” *Document de travail de Recherche Politique de la Banque Mondiale*: 6.
- <sup>20</sup> Goran Hyden, “Les défis pour construire des évaluations de gouvernance dans le pays,” (2007), document présenté lors du séminaire de Bergen, 2007, sur “Évaluations de Gouvernance et Déclaration de Paris,” organisé par le PNUD, Centre de Gouvernance d’Oslo et le Chr. Michelsen Institute, Bergen, 24-25 Septembre.
- <sup>21</sup> Christiane Arndt et Charles Oman (2006). *Usages et abus des indicateurs de gouvernance*. Paris: Centre du Développement OCDE: 72.
- <sup>22</sup> Goran Hyden, “Les défis pour construire des évaluations de gouvernance dans le pays,” (2007), document présenté lors du séminaire de Bergen, 2007, sur “Évaluations de Gouvernance et Déclaration de Paris,” organisé par le PNUD, Centre de Gouvernance d’Oslo et le Chr. Michelsen Institute, Bergen, 24-25 Septembre.
- <sup>23</sup> Daniel Kaufmann and Aart Kraay (2007). “Indicateurs de Gouvernance: Où sommes-nous, où devrions-nous aller?” *Document de travail Recherche Politique de la Banque Mondiale*: 6.
- <sup>24</sup> Ibid., 7-15.
- <sup>25</sup> Milos Besic, Veselin Pavicevic, MA Nenead Koprivica, Rajko Radevic, Nikola Djurovic, et Aleksandar Pajevic (2007). *Indice Démocratique: Monténégro 2007*. Centre pour la Démocratie et Droits Humains.
- <sup>26</sup> *Mesurer la Gouvernance Démocratique: un cadre pour le choix des indicateurs sensibles à la Pauvreté et au Genre* (2006). Oslo, Norvège: PNUD.
- <sup>27</sup> Ibid.
- <sup>28</sup> Ibid.
- <sup>29</sup> Karen Hussmann et Hannes Hechler (2008). “Mener une politique anti-corruption dans la pratique: implications pour implanter l’UNCAC”, *U4 Résumé*, no. 1.
- <sup>30</sup> David Booth, Richard Crook, E. Gyimah-Boadi, Tony Killick et Robin Luckham, avec Nana Boateng (2005). “Quels sont les facteurs de changement au Ghana?” *CDD/ODI Policy Résumé*, No. 1: 1-10.
- <sup>31</sup> Helena Bjuremalm (2005). “Introduction,” *Méthodes d’analyse du pouvoir—un rapport d’atelier*. SIDA: Division pour la Gouvernance Démocratique: 5.
- <sup>32</sup> OCDE/DAC GOVNET *Conférence sur les évaluations de Gouvernance et l’Efficacité des Aides* (2008). Document Conceptuel et notes: 3.
- <sup>33</sup> Christiane Arndt and Charles Oman (2006). *Usages et abus des indicateurs de gouvernance*. Paris: Centre Développement OCDE: 72.
- <sup>34</sup> Ibid.
- <sup>35</sup> Ibid.
- <sup>36</sup> Il y a quatre baromètres de région spécifiques: en plus de l’Afrobaromètre, le baromètre de l’Est Asiatique, le Latinobaromètre, et l’Eurobaromètre.
- <sup>37</sup> Christiane Arndt and Charles Oman (2006), *Usages et abus des indicateurs de gouvernance*. Paris: Centre Développement OCDE: 90-91; voir aussi Richard Rose et William Mishler (2007). “Expliquer la différence entre l’expérience et la perception de la corruption,” Centre pour les Études de Politique Publique, Université d’Aberdeen, *Études des Politiques Publiques* Numéro 432: 1-28.

- <sup>38</sup> Christiane Arndt and Charles Oman (2006). *Usages et abus des indicateurs de gouvernance*. Paris: Centre Développement OCDE:30-31.
- <sup>39</sup> Daniel Kaufmann and Aart Kraay (2007). “Indicateurs de Gouvernance: Où sommes-nous, où devrions-nous aller?” *Document de travail de Recherche Politique de la Banque Mondiale*: 30.
- <sup>40</sup> *Mesurer la Gouvernance Démocratique: un cadre pour le choix des indicateurs sensibles à la Pauvreté et au Genre* (2006). Oslo, Norvège: PNUD : 14-17.
- <sup>41</sup> Ibid., 15-16, 35.
- <sup>42</sup> Ibid., 34.
- <sup>43</sup> *PNUD Note Pratique: Soutenir les Évaluations-Pays de Gouvernance* (disponible).
- <sup>44</sup> *Évaluations de Gouvernance et la Déclaration de Paris: Opportunités pour une participation inclusive et appropriation nationale* (2001). Oslo, Norvège: PNUD Centre Gouvernance Oslo/Chr. Michelsen Institute Seminar Report: 11.
- <sup>45</sup> *Indicateurs Gouvernance Démocratique: évaluer l'état de la gouvernance en Mongolie* (2006). Ulaanbaatar: PNUD Mongolie.
- <sup>46</sup> [www.aprm.org.za](http://www.aprm.org.za).
- <sup>47</sup> *Carte des instruments de mesure de corruption et gouvernance en Afrique Sous-Saharienne*, Transparency International et PNUD, 2007; *Instruments de mesure de corruption et gouvernance dans les pays d'Amérique Latine*, Transparency International et PNUD, 2006.
- <sup>48</sup> Ibid., 27-28.
- <sup>49</sup> Ibid., 32.
- <sup>50</sup> Ibid., 7, 42.
- <sup>51</sup> “Evaluation du rôle du PNUD dans les processus PRSP: Vol. 1: Rapport principal ” (2003). New York, NY: PNUD: 12.
- <sup>52</sup> *Mesurer la Gouvernance Démocratique: un cadre pour le choix des indicateurs sensibles à la Pauvreté et au Genre* (2006). Oslo, Norvège: PNUD: 34.
- <sup>53</sup> *Instruments de mesure de corruption et gouvernance dans les pays d'Amérique Latine*, Transparency International, 2006.
- <sup>54</sup> *Carte des instruments de mesure de corruption et gouvernance en Afrique Sous-Saharienne*, Transparency International et PNUD, 2007; 35-36.
- <sup>55</sup> Goran Hyden, “Les défis pour construire des évaluations de gouvernance dans le pays,” (2007), document présenté lors du séminaire de Bergen, 2007, sur “Évaluations de Gouvernance et Déclaration de Paris,” organisé par le PNUD, Centre de Gouvernance d'Oslo et le Chr. Michelsen Institute, Bergen, 24-25 Septembre.
- <sup>56</sup> *Stratégie Nationale Anti-Corruption: Gouvernement de Sierra Leone* (2005). Freetown, Sierra Leone: Secrétariat Stratégie Nationale Anti-Corruption: 7.
- <sup>57</sup> Ibid., 13.
- <sup>58</sup> Ibid., 15 ff.
- <sup>59</sup> Ibid., 15-16
- <sup>60</sup> Shari Bryan et Barrie Hofmann (2007). *Transparence et responsabilité dans les industries extractives en Afrique: le rôle de la Législation*. Washington, DC: Institut National Démocratique pour les Affaires Internationales.
- <sup>61</sup> Francisco da Costa Guterres, Joao M. Saldanha, et Anacleto a Costa Riberio (2007). *Reconstruction Nationale*.

## Personnes Interviewées:

Jairo Acuna-Alfaro (PNUD Vietnam)  
 Saku Akmeemana (Banque Mondiale)  
 Marawan Al Faouri (Moderation Assembly for Thought, Jordanie)  
 Veronika Baumgartner (PNUD Burkina Faso)  
 Octavio Chavez (International City/County Management Association [ICMA])  
 Ingrid Crowe-Aycinena (FUNDESA Guatemala)  
 Andreas Danevad (NORAD)  
 Dan Dionisie (PNUD Slovaquie)  
 Ahmed El Sawy (Professeur à l'Université Ain Shams, Egypte)  
 Vincent Fruchart (Banque Mondiale)  
 Ramesh Gampat (PNUD Centre Régional Colombo)  
 Shirin Gul (PNUD Pakistan)  
 Emmanuel Gyimah-Boadi (Ghana Centre pour le Développement Démocratique)  
 Elizabeth Hart (USAID)  
 Constance Hybsier (PNUD Vietnam)  
 Aart Kraay (Banque Mondiale)  
 Lawrence Lachmansingh (PNUD Guyane)  
 Robert Leventhal (U.S. State Department, Programmes Anti-Corruption)  
 Jockely Mbeye (PNUD Johannesburg)  
 Gerardo Munck (Université Southern California)  
 Anton Op de Beke (IMF)  
 Lucrecia Palacios (Gouvernement El Salvador)  
 Rae-Ann Peart (PNUD Maldives)  
 James Polehumus (Consultant indépendant sur la Gouvernance)  
 Anuradha Rajivan (PNUD Centre Régional Colombo)  
 Sarah Repucci (Secrétariat Transparency International, Berlin)  
 Richard Rose (Université d'Aberdeen, Écosse)  
 Robert Rotberg (Belfer Center, Université Harvard)  
 Fernando Spross (FUNDESA Guatemala)  
 Stefanie Teggemann (Banque Mondiale)  
 Stephen Weber (Programme sur les Attitudes Politiques Internationales [PIPA])  
 Hanan Yossef (Organisation Arabe pour la Communication Internationale, Egypte)

## Références

- Arndt, Christiane et Charles Oman (2006), *Usages et Abus des Indicateurs de Gouvernance*, Centre Développement OCDE, Paris, France. <http://www.oecd.org/dataoecd/21/16/40037762.pdf>
- Besançon, Marie (2003), *Classements Bonne Gouvernance: L'Art de la Mesure*, Rapports Fondation Paix dans le Monde, Vol. 36.  
<http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/wpf36Gouvernance.pdf>
- Besic, Milos, Nikola Djurovic, MA Nenead Koprivica, Aleksandar Pajevic, Veselin Pavicevic et Rajko Radevic (2007), *Indice Démocratie: Monténégro 2007*, Centre pour la Démocratie et les Droits Humains.  
[http://www.cedem.cg.yu/publications/files/DemocracyIndex\\_report2007.pdf](http://www.cedem.cg.yu/publications/files/DemocracyIndex_report2007.pdf)
- Bjuremalm, Helena (2005), “Méthodes d'Analyse du Pouvoir – rapport Atelier ”, SIDA: Division pour Gouvernance Démocratique, Introduction. <http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=118&a=3485>
- Booth, David et Richard Crook, E., Gyimah-Boadi, Tony Killick, Robin Luckham avec Nana Boateng (2005), “Quels sont les facteurs de Changement au Ghana?”, CDD/ODI Policy Résumé, No. 1, 1-10.  
[http://www.odi.org.uk/PPPG/politics\\_and\\_Gouvernance/what\\_we\\_do/Developmental\\_state/drivers\\_of\\_change/GhanaDoC\\_ODI-DD\\_Policy%20Résumé\\_1.pdf](http://www.odi.org.uk/PPPG/politics_and_Gouvernance/what_we_do/Developmental_state/drivers_of_change/GhanaDoC_ODI-DD_Policy%20Résumé_1.pdf)
- Bryan, Shari et Barrie Hofmann (2007). *Transparence et responsabilité dans les industries extractives en Afrique: le rôle de la Législation*. Washington, DC: Institut National Démocratique pour les Affaires Internationales.  
[http://www.accessdemocracy.org/library/2191\\_extractive\\_080807.pdf](http://www.accessdemocracy.org/library/2191_extractive_080807.pdf)
- “ Document Conceptuel et notes ”, OECD/DAC GOVNET, *Conférence sur les évaluations de Gouvernance et l'Efficacité des Aides* 2008, 1-8.  
<http://www.oecd.org/dataoecd/16/27/40266891.pdf>
- “Instruments de mesure de corruption et gouvernance dans les pays d'Amérique Latine”, Transparency International et PNUD, 2006.  
[http://www.transparency.org/content/download/8686/56295/file/TI2006\\_Corruption\\_Gouvernance\\_Measurement\\_Tools\\_LA.pdf](http://www.transparency.org/content/download/8686/56295/file/TI2006_Corruption_Gouvernance_Measurement_Tools_LA.pdf)
- “Indicateurs de Gouvernance Démocratique: évaluer l'état de la gouvernance en Mongolie ”, PNUD Mongolie, Ulaanbaatar, Mongolie, 2006.  
<http://www.PNUD.org/oslocentre/docs07/DGI-Mongolia.pdf>
- “Évaluation du rôle du PNUD dans les Stratégies de lutte contre la Pauvreté (Processus PRSP): Vol. 1: Rapport principal”, PNUD, New York, NY, 2003.  
[http://www.jposc.dk/documents/evaluation\\_of%20the%20role%20of%20PNUD%20in%20the%20PRSP%20Process.pdf](http://www.jposc.dk/documents/evaluation_of%20the%20role%20of%20PNUD%20in%20the%20PRSP%20Process.pdf)
- Galtung, Fredrik (N.D.), “Corruption dans la reconstruction post-conflit: confronter le cercle vicieux”, 1-10, [www.tiri.org](http://www.tiri.org).



“Glossaire des termes statistiques”, OCDE, 2007.  
<http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=7236>.

“ Évaluations de Gouvernance et la Déclaration de Paris: Opportunités pour une participation inclusive et appropriation nationale ”, PNUD Centre Gouvernance Oslo /Chr. Michelsen Institute Rapport de séminaire, Oslo, Norvège, 2007.  
<http://www.PNUD.org/oslocentre/docs07/BergenSeminar.pdf>

Grødeland, Åse B., Tatyana Y. Koshechkina, William L. Miller, Une culture de la corruption? *S'en sortir avec un gouvernement dans l'Europe postcommuniste*, Presse Universitaire d'Europe Centrale, Budapest, 2001.

Guterres, Francisco da Costa, Joao M. Saldanha, et Anacleto a Costa Riberio (2007). *Enquête sur l'intégrité su système national de reconstruction: Timor Est*. Tiri.

Haller, Dieter et Cris Shore, éditeurs (2005). *Corruption: perspectives Anthropologiques*, Londres, Pluto Press.

Hechler, Hannes et Karen Hussmann (2008), “Définir des politiques Anti-Corruption dans la pratique: Implications pour mettre en place l'UNCAC”, U4 Résumé, no. 1.  
<http://www.cmi.no/publications>

Hyden, Goran (2007), “Les Défis des Évaluations Nationales de Gouvernance Propres,” Séminaire de Bergen sur les évaluations de gouvernance et la déclaration de Paris, Bergen, Norvège.

Johnston, Michael (1996), “A la Recherche de Définitions: la vitalité des politiques et la question de la corruption,” *Journal International de Science Sociale*, 149: 321-335.  
<http://people.colgate.edu/mjohnston/MJ%20papers%2001/issj.pdf>

Kaufmann, Daniel et Aart Kraay (2007), “Indicateurs de Gouvernance: Où en sommes-nous? Où devons-nous aller ?”, Document de travail de recherche politique de la Banque Mondiale, 1-43.  
<http://www.oecd.org/dataoecd/18/35/40041515.pdf>

Kaufmann, Daniel (2007), “Corruption: les faits”, *Politique Extérieure*, no. 107, 114-131.  
[http://www.worldbank.org/wbi/Gouvernance/pdf/fp\\_summer97.pdf](http://www.worldbank.org/wbi/Gouvernance/pdf/fp_summer97.pdf)

Carte des Instruments de Mesure de la Corruption et de la Gouvernance en Afrique Sous-Saharienne, Transparency International et PNUD, 2007.  
[http://www.undp.org/oslocentre/docs08/mapping\\_corruption\\_africa.pdf](http://www.undp.org/oslocentre/docs08/mapping_corruption_africa.pdf)

*Mesurer la Gouvernance Démocratique: un cadre pour le choix des indicateurs sensibles à la Pauvreté et au Genre* (2006). Oslo, Norvège: PNUD.  
<http://www.undp.org/oslocentre/docs06/Framework%20paper%20%20entire%20paper.pdf>

Nahem, Joachim et Matthew Sudders (2007), *Indicateurs de Gouvernance: un guide de l'utilisateur*: PNUD, 2ème édition.  
[http://www.undp.org/oslocentre/docs07/undp\\_users\\_guide\\_online\\_version.pdf](http://www.undp.org/oslocentre/docs07/undp_users_guide_online_version.pdf)

*Stratégie Nationale Anti-Corruption: Gouvernement de Sierra Leone*, Secrétariat de Stratégie Nationale Anti-Corruption, Freetown, Sierra Leone, 2005.  
<http://www.anticorruptionsl.org/pdf/acstrategy.pdf>

Note Pratique, “Anti-Corruption, 2004”, PNUD.  
[http://www.undp.org/Gouvernance/docs/AC\\_PN\\_English.pdf](http://www.undp.org/Gouvernance/docs/AC_PN_English.pdf)

Note Pratique, “Soutenir les Évaluations de Gouvernance Produites dans le Pays”, PNUD, disponible.

Rose, Richard et William Mishler (2007), *Études des Politiques Publiques* Numéro 432, “Expliquer la différence entre l’expérience et la perception de la corruption,” Centre pour les Études de Politique Publique, Université d’Aberdeen, 1-28.

Rose-Ackerman, Susan (2007), *Résumé U4*, no. 5, “Mesurer la Corruption dans le Secteur Privé ”. <http://www.cmi.no/publications>

Søreide, Tina (2006), “Est-il faux de classer? Une évaluation critique des indices de corruption”, Chr. Michelsen Institute, 1-13. <http://www.cmi.no/publications>

“Renforcer l’engagement de la Banque Mondiale dans la gouvernance et l’anti-corruption, Banque Mondiale, 2007. <http://www.worldbank.org/html/extdr/comments/Gouvernancefeedback/gacpaper-03212007.pdf>

U4 Glossaire de Corruption. <http://www.u4.no/document/glossary.cfm#pettycorruption>

Wedel, Janine R. (2007), “la Corruption Conundrum: Perspectives de ponts entre l’Est et l’Ouest”, Institut National de Justice. <http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/218356.pdf>

# Annexe B: Liste des indicateurs de corruption

Un guide pour trouver les indicateurs de corruption les plus appropriés

1. Savez-vous ce que vous souhaitez mesurer ou comparer?

- Avez-vous évité le « piège du label » en fouillant dans les indicateurs pour comprendre les questions posées ?
- Avez-vous considéré que les sources de données existantes pourraient ne pas être les plus appropriées pour être à la hauteur de vos besoins ?
- Etes-vous prêt à consacrer du temps et des ressources à la production de vos propres recherches si les données existantes n'adressent pas les questions qui vous intéressent de façon satisfaisante ?

2. Avez-vous défini vos stratégies anti-corruption de façon modeste et incrémentale?

- Avez-vous défini vos stratégies anti-corruption de façon modeste et incrémentale?

3. Avez-vous recherché des données « actionnables » ?

- Les données numériques de corruption fournissent-elles des informations qui vous permettent de prendre des décisions politiques concrètes et d'aborder des problèmes spécifiques ?
- Avez-vous cherché à ventiler les indicateurs qui vous seront utiles pour obtenir des données de corruption opérationnelles ?

4. Avez-vous, dans la mesure du possible, combiné les données avec des évaluations

- Les indicateurs vont-ils au-delà de simples chiffres, fournissant des renseignements contextuels qui saisissent les spécificités de la situation du pays ?

qualitatives ?

5. Avez-vous envisagé de produire localement des évaluations ?

- Les évaluations produites localement puisent-elles dans le réservoir de connaissance des multiples parties prenantes locales – y compris les universitaires locaux, les ONG et les décideurs politiques – offrant ainsi un cadre beaucoup plus participatif pour la discussion ?

6. Avez-vous envisagé que vous pourriez avoir besoin de multiples évaluations et d'évaluations complémentaires ?

- Etant donné que les questions de corruption et de gouvernance sont complexes, avez-vous utilisé de multiples sources d'information pour atteindre une compréhension complète de la question, identifier les interventions possibles, et réduire la partialité de sources de données uniques ?

7. Avez-vous fait preuve de responsabilité lors de l'utilisation d'instruments de mesure ?

- Vous êtes-vous appuyé pour vos analyses sur des méthodologies rigoureuses ?
- Comprenez-vous parfaitement les données sur la corruption que vous avez utilisées et les limitations liées à l'utilisation de ces données dans les processus de planification et d'évaluation à un niveau macro ?

8. La méthodologie utilisée pour concevoir les indicateurs est-elle transparente ?

- Si vous ne trouvez pas les données ou les questions constituant un indicateur, pourquoi ne pas rechercher une meilleure source qui soit plus transparente ?

9. Avez-vous utilisé des indicateurs qui tiennent compte de la pauvreté et de l'égalité de genre ?

- Avez-vous identifié quels sont les groupes de population qui ne sont pas pris en compte par les évaluations et les indicateurs existants ?
- Avez-vous ciblé des sources de données actuellement disponibles pour construire des indicateurs qui révèlent l'expérience des pauvres, des femmes et d'autres groupes marginalisés ?
- Avez-vous envisagé d'utiliser des sondages internes habituels pour collecter des données sur les expériences des citoyens et leurs perceptions, lesquels pourraient ensuite être ventilées sur la base des revenus, du genre, de l'ethnicité, des zones résidentielles, etc...

# Annexe C: Indices de corruption

Fiches commentées des indices de corruption internationaux retenus.

Indice/Éditeur: *INDICE DE TRANSFORMATION BERTELSMANN  
(BERTELSMANN TRANSFORMATION INDICE (BTI))*

Ce qui est mesuré: Examine et évalue si développer et comment les pays en transformation gèrent les changements sociaux vers la démocratie et une économie de marché. Les conclusions sur les processus de transformation et gestion politique sont synthétisées en deux séries de classements : l'Indice Statut et l'Indice Gestion.

Dimension conceptuelle de l'(anti-) corruption: Indirecte / par recouplement

Intrants (sur la base de règles, moyens) versus  
Extrants (selon les résultats produits): Evaluations fondées sur les résultats

Données mixtes/composées versus  
d'origine/premières: Données primaires

Données objectives versus données subjectives: Subjectives

Internes versus Externes: Internes. Questionnaire répondu et traité par des experts du pays et l'Indice terminé par la direction du BTI.

Forces / Atouts: Les données ventilées aident à identifier les inconvénients/lacunes des marchés ou des gouvernements. Il utilise des évaluations qualitatives d'experts pour composer l'indice.

Points faibles: Prend en compte les institutions économiques donc l'indice ne reflète pas seulement la qualité des gouvernements.

URL: [www.bertelsmann-transformation-index.de/](http://www.bertelsmann-transformation-index.de/)

Indice/Éditeur: *L'INDICE DES PAYEURS DE POTS-DE-VIN / TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL (BRIBE PAYERS INDEX / TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL)*

Ce qui est mesuré: Classe 30 pays en tête des pays exportateurs selon la propension des sociétés ayant leur siège à l'intérieur des frontières à verser des dessous de table quand ils opèrent à l'extérieur.

Dimension conceptuelle de l'(anti-) corruption: A l'origine, versement de pots-de-vin

Intrants (sur la base de règles, moyens) versus  
Extrants (selon les résultats produits): Evaluations fondées sur les résultats

Données mixtes/composées versus  
d'origine/premières: Données primaires

Données objectives versus données subjectives: Subjectives

Internes versus Externes: Internes et externes. Axée sur les réponses de 11 232 hommes et femmes d'affaires dans 125 pays – on leur demande d'identifier le pays d'origine des compagnies qui font le plus d'affaires dans leur pays.

Forces / Atouts: Jaugent les probabilités des compagnies qui paient des dessous de table

Points faibles: N'identifie pas les problèmes institutionnels sous-jacents qui mènent à la demande/au versement de pots-de-vin.

URL: [www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/bpi](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi)

Indice/Éditeur: *AFFAIRES ET LES PERFORMANCES DE L'ENTREPRISE / BANQUE EUROPÉENNE ET BANQUE MONDIALE BUSINESS ENVIRONMENT AND ENTERPRISE PERFORMANCE SURVEY (BEEPS) / EUROPEAN BANK & WORLD BANK*

Ce qui est mesuré: Évalue la facilité de démarrage et de mener des affaires dans les domaines suivants : problèmes pour faire des affaires, questions d'emploi et d'embauche, paiements non officiels et corruption, infractions et délits, régulations et bureaucratie, droits de douanes et impôts, financement, questions légales et judiciaires, infrastructures.

Dimension conceptuelle de l'(anti-) corruption: Par recoupement à l'origine, corruption dans le monde des affaires, petite corruption, régulations des affaires.

Intrants (sur la base de règles, moyens) versus Extrants (selon les résultats produits): Evaluations fondées sur les résultats

Données mixtes/composées versus d'origine/premières: Données primaires

Données objectives versus données subjectives: Subjectives

Internes versus Externes: Externes. Pose à entre 200 et 600 sociétés dans chaque pays des questions relatives à l'environnement des affaires et leurs interactions avec l'état. Données qualitatives et quantitatives

Forces / Atouts: Examine la mise en œuvre des politiques gouvernementales dans le monde des affaires

Points faibles: Examine les questions légales et de régulation seulement dans le monde des affaires

URL: <http://info.worldbank.org/governance/beeps>

Indice/Éditeur: *INDICE DES PERCEPTIONS DE LA CORRUPTION (CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX (CPI) / TRANSPARENCY INTERNATIONAL)*

Ce qui est mesuré: Mesure le niveau de corruption dans les pays partant de la perception des experts. Quantitative, calculée en utilisant des données de 14 sources produites par 12 institutions indépendantes. Toutes les sources mesurent l'étendue globale de la corruption (fréquence et/ou importance des pots-de-vin) dans les secteurs publics et politiques et toutes les sources fournissent un classement-pays.

Dimension conceptuelle de l'(anti-) corruption: Perception de l'étendue de la petite corruption, dessous de table.

Intrants (sur la base de règles, moyens) versus Extrants (selon les résultats produits): Evaluations fondées sur les résultats

Données mixtes/composées versus d'origine/premières: Composées

Données objectives versus données subjectives: Subjectives

Internes versus Externes: Internes et externes. Utilise des sources de tierces parties en les regroupant dans l'indice.

Forces / Atouts: Série complètes des sources primaires.

Points faibles: Manque de mesures précises de la corruption. N'évalue pas la cadre/qualité institutionnel. Ne déchiffre pas différents types de corruption.

URL: [www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi)

Indice/Éditeur: *ÉVALUATION-PAYS INSTITUTIONNELLE ET POLITIQUE (COUNTRY POLICY AND INSTITUTIONAL ASSESSMENT (CPIA) / WORLD BANK)*

Ce qui est mesuré: Mesure la qualité des environnements politiques et institutionnels. Les critères incluent : la gestion macroéconomique, fiscalité, endettement, commerce, secteur financier, environnement de régulation des affaires, égalité de genre, équité dans l'usage des ressources publiques, structures des ressources humaines, protection sociale et des conditions de travail, institutions policières, droits de propriété et règles de gouvernance, qualité de la gestion financière et budgétaire, efficacité de la mobilisation des recettes, qualité de l'administration publique, transparence, responsabilité et corruption dans le secteur public.

Dimension conceptuelle de l'(anti-) corruption: Par recoupement. La corruption dans les secteurs financiers, publics et le commerce. Degrés de régulation. Qualité de la gestion fiscale.

Intrants (sur la base de règles, moyens) versus  
Extrants (selon les résultats produits): Evaluations fondées sur les règles.

Données mixtes/composées versus  
d'origine/premières: Données primaires

Données objectives versus données subjectives: Objectives

Internes versus Externes: Externes. Les scores des pays selon 16 critères sont regroupés en quatre ensembles : (a) gestion économique, (b) politiques structurelles, (c) politiques d'inclusion sociale et équité, (d) gestion du secteur public et des institutions.

Forces / Atouts: Prise en compte approfondie de comment les budgets sont liés aux politiques.

Points faibles: Évalue seulement les politiques, et pas les réalisations. Pas toujours publiquement disponibles.

URL: [go.worldbank.org/7NMQ1P0W10](http://go.worldbank.org/7NMQ1P0W10)

Indice/Éditeur: *TRANSPARENCY INTERNATIONAL (GLOBAL CORRUPTION BAROMETER / TRANSPARENCY INTERNATIONAL)*

Ce qui est mesuré: Évalue les perceptions du public en général et les expériences de corruption. Le baromètre 2007 demandait aux gens de donner leur opinion concernant les secteurs publics qui selon eux sont les plus corrompus, et leur avis sur comment les niveaux de corruption évolueraient dans un futur proche, ainsi que leur avis sur ce que leur gouvernement fait pour lutter contre la corruption. Le baromètre explore aussi les expériences des gens quant aux pots-de-vin, présentant l'information sur la fréquence des demandes de versement de pots-de-vin quand ils entrent en contact avec les prestataires de services publics.

Dimension conceptuelle de l'(anti-) corruption: Perceptions ; expériences de corruption vécues ; pots-de-vin.

Intrants (sur la base de règles, moyens) versus  
Extrants (selon les résultats produits): Evaluations fondées sur les résultats.

Données mixtes/composées versus  
d'origine/premières: Données primaires. Enquêtes réalisées par des tierces parties.

Données objectives versus données subjectives: Subjectives

Internes versus Externes: Internes. L'enquête baromètre est structurée par Transparency International et réalisée par des organisations réputées de sondage

Forces / Atouts: Mesures les perceptions des citoyens et leurs expériences concernant les pots-de-vin dans les différentes institutions publiques. Mesure l'expérience de corruption vécue

Points faibles: Les pots-de-vin est la seule forme de corruption évaluées par opposition à d'autres formes de corruption connues. Mesure les perceptions de corruption, qui pourrait ne pas être indicatif du niveau actuel de corruption. N'évalue pas le cadre/qualité institutionnel.

URL: [www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/gcb](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb)

Indice/Éditeur: *INDICE GLOBAL DE COMPÉTITIVITÉ / FORUM ÉCONOMIQUE MONDIAL (GLOBAL COMPETITIVENESS INDEX / WORLD ECONOMIC FORUM)*

Ce qui est mesuré: Évalue la compétitivité des secteurs institutionnels (droits de propriété), économiques (stabilité macroéconomique, marché du travail), et sociaux (santé et éducation) ; les sources de données sont des données de tierces parties provenant d'organisations internationales et de sondages d'opinion réalisés tous les ans par le Forum ; fournit des données à partir d'une large gamme d'indicateurs de compétitivité

Dimension conceptuelle de l'(anti-) corruption: Indirecte, par recoupement.

Intrants (sur la base de règles, moyens) versus  
Extrants (selon les résultats produits): Evaluations fondées sur les résultats.

Données mixtes/composées versus  
d'origine/premières: Composées.

Données objectives versus données subjectives: Objectives

Internes versus Externes: Externes.

Forces / Atouts: Facile à déchiffrer quels sont les secteurs ou quelles sont les questions les plus problématiques.

Points faibles: Grande partie de l'indice ne mesure que la compétitivité économique et de marché.

URL: [www.gcr.weforum.org](http://www.gcr.weforum.org)

Indice/Éditeur: *INDICE GLOBAL D'INTÉGRITÉ / GLOBAL INTEGRITY (GLOBAL INTEGRITY INDEX / GLOBAL INTEGRITY)*

Ce qui est mesuré: L'indice évalue l'existence et l'efficacité de l'accès aux citoyens aux mécanismes clés anti-corruption au niveau national dans un pays donné. Il ne mesure pas la gouvernance « extrants » -statistiques d'offre de service, délits et infractions, ou développement socioéconomique. À sa place, l'indice est une voie d'accès pour comprendre les garanties de l'anti-corruption et de bonne gouvernance dans un pays qui devrait idéalement prévenir, dissuader ou punir la corruption.

Dimension conceptuelle de l'(anti-) corruption: Indirecte, par recoupement.

Intrants (sur la base de règles, moyens) versus  
Extrants (selon les résultats produits): Evaluations axées sur des intrants et des extrants.

Données mixtes/composées versus  
d'origine/premières: Données primaires.

Données objectives versus données subjectives: Objectives et subjectives.

Internes versus Externes: Internes. L'évaluation est construite par Global Integrity et complétée et revue par des experts de chacun des pays.

Forces / Atouts: Les données sont ventilées, il est donc possible de déchiffrer quelles institutions gouvernementales (c.à.d. filière judiciaire, passation de marchés, etc.), sociales (c.à.d. médias, société civile, etc.) ou économiques (c.à.d. douanes, fisc, etc.) sont les plus faibles par rapport à d'autres concernant la prévention de la corruption, donc pour permettre d'ouvrir des portes au dialogue politique et de mettre en place des réformes gouvernementales ; publication annuelle ; revues et approuvées par des experts régionaux. Fusionne quantitatif et qualitatif.

Points faibles: Pas de secteurs spécifiques, pas de couverture globale, plus ciblé sur les institutions publiques que privés.

URL: [report.globalintegrity.org](http://report.globalintegrity.org)



Indice/Éditeur: *INDICATEURS MONDIAUX DE GOUVERNANCE / BANQUE MONDIALE (WORLDWIDE GOVERNANCE INDICATORS / WORLD BANK)*

Ce qui est mesuré: Mesure la possibilité des citoyens et des médias de s'exprimer davantage, les responsabilités, la stabilité politique, l'efficacité du gouvernement, la qualité de la mise en application des contrats et l'indépendance du judiciaire, les mécanismes de contrôle de la corruption.

Dimension conceptuelle de l'(anti-) corruption: Indirecte, par recoupement. La corruption dans les secteurs publics et privés. La capacité des citoyens à responsabiliser le gouvernement. Capacité du gouvernement à faire respecter les lois et adhérer aux règles de la société

Intrants (sur la base de règles, moyens) versus  
Extrants (selon les résultats produits): Hybride.

Données mixtes/composées versus  
d'origine/premières: Composées.

Données objectives versus données subjectives: Objectives et subjectives.

Internes versus Externes: Externes. Les données de départ sont de tierces parties. Les indicateurs agrégés combinent les points de vue d'un grand nombre d'entreprises, de citoyens et d'experts qui répondent aux enquêtes, dans les pays industrialisés et en développement, pour 6 dimensions de gouvernance : être à l'écoute et rendre compte, stabilité politique et absence de violence, efficacité des pouvoirs publics, qualité de la réglementation, état de droit, maîtrise de la corruption.

Forces / Atouts: Les indicateurs incluent cinq variables institutionnelles importantes.  
Publication annuelle

Points faibles: Pas capable de désagréger en termes de genre et statut de pauvreté.  
Définitions pas claires des six indicateurs primaires

URL: [www.info.worldbank.org/Gouvernance/wgi2007](http://www.info.worldbank.org/Gouvernance/wgi2007)

Indice/Éditeur: *INDICE DE LIBERTÉ ÉCONOMIQUE / FONDATION HERITAGE ET WALL STREET JOURNAL (INDEX OF ECONOMIC FREEDOM / HERITAGE FOUNDATION & WALL STREET JOURNAL)*

Ce qui est mesuré: Moyenne de 10 libertés individuelles : liberté de commerce, des affaires, fiscale, monétaire ; travail et emploi ; investissement, finance, liberté de corruption ; droits de propriété, dimension politique, etc... Indicateur de corruption basé sur le CPI et les évaluations du Département américain du commerce, l'Unité d'intelligence économique et le Bureau américain des représentants de l'industrie.

Dimension conceptuelle de l'(anti-) corruption: Perceptions. Corruption dans le monde des affaires, y compris dans les niveaux de corruption gouvernementale, judiciaire, administrative ou dans la justice.

Intrants (sur la base de règles, moyens) versus  
Extrants (selon les résultats produits): Évaluation fondée sur les résultats.

Données mixtes/composées versus  
d'origine/premières: Composées.

Données objectives versus données subjectives: Subjectives.

Internes versus Externes: Externes. Les données de départ sont de tierces parties.

Forces / Atouts: Les données sont ventilées pour que les utilisateurs soient capables d'identifier quels sont les secteurs touchés.

Points faibles: Les droits de propriété et la corruption ne sont pas ventilés, ne pouvant donc pas déchiffrer les lacunes spécifiques dans les structures politiques.

URL: [www.heritage.org/Index](http://www.heritage.org/Index)

**Indice/Éditeur:** *GUIDE INTERNATIONAL DES RISQUES-PAYS / POLITICAL RISK SERVICES GROUP (INTERNATIONAL COUNTRY RISK GUIDE / POLITICAL RISK SERVICES GROUP)*

**Ce qui est mesuré:** Mesure les risques politiques, financiers et économiques. Ces risques sont entre autres la stabilité du gouvernement, les conditions socioéconomiques, possibilité d'investissement, conflits internes, conflits externes, corruption, tensions politiques ou religieuses avec les militaires, respect des lois et de l'ordre, tension éthiques, responsabilité démocratique, bureaucratie.

**Dimension conceptuelle de l'(anti-) corruption:** Données primaires. Corruption dans le secteur public (c.à.d. institutions gouvernementales) et secteur privé (monde des affaires). Inclut pots-de-vin, parrainage, népotisme, financement occulte des partis, conflit d'intérêt.

**Intrants (sur la base de règles, moyens) versus Extrants (selon les résultats produits):** Évaluation fondée sur les résultats.

**Données mixtes/composées versus d'origine/premières:** Composées.

**Données objectives versus données subjectives:** Subjectives.

**Internes versus Externes:** Externes. Les classements du guide des risques-pays sont conçus par ajout de séries de sous-résultats aussi bien qualitatifs que quantitatifs (c.à.d. déficit budgétaire, corruption, tensions ethniques, tous classés sur une échelle de 1 à 5) les rassemblant en résultats globaux pour évaluer les risques politiques, les risques économiques, les risques financiers.

**Forces / Atouts:** Evaluation qualitative et quantitative. Actualisation mensuelle. Chaque risque est ventilé en plusieurs facteurs (p.ex. la corruption est un facteur de risque politique.

**Points faibles:** Les classements ordinaux ne permettent pas d'expliquer les fraudes spécifiques dans les institutions politiques et économiques qui donnent lieu à des risques. Une évaluation des risques politiques axée sur une analyse subjective de l'information.

**URL:** [www.countryrisk.com/reviews/archives/000029.html](http://www.countryrisk.com/reviews/archives/000029.html)

**Indice/Éditeur:** *INDICE IBRAHIM DE GOUVERNANCE EN AFRIQUE / FONDATION IBRAHIM (IBRAHIM INDEX OF AFRICAN GOUVERNANCE / MO IBRAHIM FOUNDATION)*

**Ce qui est mesuré:** Mesure la qualité de la bonne gouvernance selon 5 catégories : sureté et sécurité, respect des lois, transparence et corruption, développement humain, participation et droits humains, développement économique durable.

**Dimension conceptuelle de l'(anti-) corruption:** Perceptions, données par recoupement, corruption secteur public. Basé su CPI (Indice des perceptions de la corruption), indépendance judiciaire, efficacité des tribunaux, lois sur les passations de marché et droits de propriété.

**Intrants (sur la base de règles, moyens) versus Extrants (selon les résultats produits):** Évaluation fondée sur les résultats et la réglementation.

**Données mixtes/composées versus d'origine/premières:** Composées.

**Données objectives versus données subjectives:** Objectives et subjectives.

**Internes versus Externes:** Externes. La plupart des données –statistiques nationales, sondages– collectées à partir de sources secondaires, de tierces parties.

**Forces / Atouts:** Couvre les 48 pays de l'Afrique Sous-Saharienne. Complète. Évalue tous les composants de la gouvernance, pas seulement la corruption. Les indicateurs sont spécifiques et ciblés, décomposés en sous-catégories spécifiques.

**Points faibles:** Certaines séries de données non actualisées ou avec des lacunes. La plupart des données proviennent de sources fournies par des tiers, p.ex. CPI, EIU...

**URL:** [www.moibrahimfoundation.org/index](http://www.moibrahimfoundation.org/index)

**Indice/Éditeur:** *INDICE DU BUDGET OUVERT / CENTRE SUR LES PRIORITÉS BUDGÉTAIRES ET POLITIQUES (OPEN BUDGET INDEX / CENTER ON BUDGET AND POLICY PRIORITIES)*

**Ce qui est mesuré:** Des données qualitatives et quantitatives sur l'information publique disponible des budgets. L'indice évalue la quantité d'information fournie les citoyens dans 7 chapitres clés que tout gouvernement devrait rendre public : communication des budgets en préparation, proposition de budget de l'exécutif, rapports annuels, révision en cours d'année, rapport de fin d'exercice, et rapport d'audit ; les questionnaires sont remplis par des experts et révisés par des commissions de pairs.

**Dimension conceptuelle de l'(anti-) corruption:** Par recoupement –disponibilité des documents concernant les budgets pour une plus grande transparence, responsabilité et supervision.

**Intrants (sur la base de règles, moyens) versus Extrants (selon les résultats produits):** Évaluation fondée sur les résultats.

**Données mixtes/composées versus d'origine/premières:** Primaires.

**Données objectives versus données subjectives:** Subjectives.

**Internes versus Externes:** Internes et externes.

**Forces / Atouts:** Source utile pour les conseillers politiques en réformes budgétaires.

**Points faibles:** Couverture limitée.

**URL:** [www.openbudgetindex.org](http://www.openbudgetindex.org)

**Indice/Éditeur:** *DÉPENSES PUBLIQUES ET RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE BANQUE MONDIALE, COMMISSION EUROPÉENNE, DEPARTEMENT ANGLAIS POUR LE DEVELOPPEMENT INTERNATIONAL (DFID), (PUBLIC EXPENDITURE AND FINANCIAL ACCOUNTABILITY (PEFA) / WORLS BANK, EUROPEAN COMMISSION, DFID)*

**Ce qui est mesuré:** le PEFA, Cadre de Mesure de Performance, intègre des rapports de performance, et une série d'indicateurs de haut-niveau qui tirent des conclusions sur les dépenses des pays pauvres hautement endettés (HIPC) en faisant des comparaisons, entre autres avec le Code de Transparence Fiscale du FMI et d'autres standards internationaux.

**Dimension conceptuelle de l'(anti-) corruption:** Évalue les résultats budgétaires, la transparence des processus d'élaboration des budgets, les rapports d'audit et autres pratiques liées aux questions budgétaires.

**Intrants (sur la base de règles, moyens) versus Extrants (selon les résultats produits):** Évaluation fondée sur les résultats.

**Données mixtes/composées versus d'origine/premières:** Composées.

**Données objectives versus données subjectives:** Objectives.

**Internes versus Externes:** Internes et externes.

**Forces / Atouts:** Données ventilées permettant aux utilisateurs de déterminer dans quel domaine les processus d'élaboration des budgets sont corrects ou pas.

**Points faibles:** Ne mesure pas le l'état de droit ou les capacités du gouvernement qui pourraient avoir un impact sur les résultats. ; chaque indicateur reçoit un « score » alphabétique –difficile et prend du temps pour comprendre ce que le score veut réellement dire ; difficile à faire des comparaisons entre pays.

**URL:** [www.pefa.org](http://www.pefa.org)

Indice/Éditeur: *BAROMÈTRES RÉGIONAUX (AFRIQUE, ASIE, AMÉRIQUE LATINE, EUROPE) / GLOBAL BAROMETER CONSORTIUM (REGIONAL BAROMETERS (AFRICA, ASIA, LATIN AMERICA, EUROPE) / GLOBAL BAROMETER CONSORTIUM)*

Ce qui est mesuré: L'Eurobaromètre sonde l'opinion publique de la citoyenneté européenne : élargissement, situation sociale, santé, culture, technologie de l'information, l'Euro, la défense, etc. Le baromètre Est-Asiatique sonde les niveaux de soutien pour la démocratie et les réformes démocratiques dans les nations concernées, les niveaux de participation politique (y compris les taux de participation dans les élections), et la confiance dans les institutions politiques. L'Afrobaromètre consiste à sonder l'opinion publique sur le climat social, politique et économique en Afrique. Le Latinobaromètre sonde l'opinion publique et comportements de l'économie et du commerce international, intégration, et accords commerciaux, démocratie politique et institutions sociales et politiques, distribution des richesses, culture civique, participation et capital social, environnement, égalité homme-femme et discrimination, institutions et corruption.

Dimension conceptuelle de l'(anti-) corruption: Par recoupement ; démocratie ; participation politique.

Intrants (sur la base de règles, moyens) versus

Extrants (selon les résultats produits): Évaluation fondée sur les résultats.

Données mixtes/composées versus

d'origine/premières: Primaires.

Données objectives versus données subjectives: Subjectives.

Internes versus Externes: Internes.

Forces / Atouts: Approprié pour comparer des pays d'une même région.

Points faibles: L'opinion publique limite la saisie actuelle de la qualité de gouvernance. Manque d'évaluation du cadre institutionnel et sa qualité.

URL: [www.afrobarometer.org](http://www.afrobarometer.org) , [www.asianbarometer.org](http://www.asianbarometer.org) ,  
[www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org) , [www.ec.europa.eu/public\\_opinion/index\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm)

# Annexe D: Outils nationaux

Fiches commentées des outils nationaux retenus pour mesurer la corruption.

## *BULLETINS CITOYENS CITIZEN REPORT CARD*

**But:** « Outil simple mais puissant pour fournir aux agences publiques un retour systématique de l'utilisation des services publics par les usagers ». La fiche d'appréciation citoyenne aborde des thèmes tels que l'accès aux services, la qualité et la confiance, la transparence de l'offre de services comme la divulgation des standards de qualité et les normes, les coûts d'utilisation de ces services y compris les « coûts cachés » comme les dessous de table ou ressources privées payées pour compenser le manque de services.

**Type de données utilisées:** Données fondées sur l'expérience et la perception, habituellement collectées à travers des évaluations internes, ou en sondant des individus, des institutions ou des groupes.

Les résultats (pour différents services tels que la santé, l'éducation, la police, etc.) sont exprimés en « pourcentage d'usagers qui ont fait face à des faits de corruption », « moyenne des dessous la table (pots-de-vin) versés », « pourcentage d'usagers satisfaits par l'attitude du personnel », etc..

**Méthodologie:** Habituellement, une ONG locale importante prend en charge la réalisation de ces fiches et rapports. Un consortium indépendant composé de représentants gouvernementaux, universitaires, de la société civile, des médias peuvent aussi mener à bien ces processus. Il est aussi important de s'assurer de l'adhésion des prestataires de services.

Un groupe de réflexion et discussion impliquant les prestataires de service et les usagers est organisé afin d'aider à identifier les services (un ou plus) et les aspects de l'offre de ces services (disponibilité, accès, qualité, incidence et résolution des problèmes et réclamations, interactions avec le personnel, corruption) qui devraient être inclus dans les fiches d'évaluation et d'appréciation.

Une pratique utile est de décomposer le questionnaire en différents modules pour sonder les différents membres internes. Les données sont collectées à travers un échantillon représentatif des personnes interrogées. En général, les personnes interrogées donnent des renseignements sur les aspects des services gouvernementaux sur une échelle numérique (p.ex. de 1 à 7).

L'exercice doit prétendument être répété régulièrement. Les résultats devraient être largement repris par les médias et des réunions de suivi entre usagers et prestataires de services devraient aider à engager un dialogue fondé sur l'évidence afin d'identifier les axes d'amélioration des résultats de ces prestataires de service.

**Exemples d'indicateurs:** Fiches d'évaluation sur le système de paiement des services d'eau potable :  
L'information fournie à la mairie pour savoir où faut-il payer est-elle claire ? Sur comment payer ? sur qui reçoit le paiement ? sur où aller pour obtenir des renseignements sur l'état des comptes ?  
Les reçus remis en tant que preuve de paiement sont-ils officiels ?  
Combien de temps faut-il pour réaliser les transactions de paiement ?  
Êtes-vous en général satisfait du système de paiement ?

**Aspects sensibles à la pauvreté et au genre :** Les résultats sont généralement ventilés par catégories pauvre/non-pauvre, homme/femme, afin de démontrer les inégalités dans le niveau d'accès et la qualité du service fourni aux plus pauvres et groupes marginalisés de la communauté (p.ex. total des ménages versus familles de quartiers pauvres)

URL: [www.pacindia.org](http://www.pacindia.org)

**MODULE DE GOUVERNANCE DIAL (DÉVELOPPEMENT INSTITUTIONS ET ANALYSES DE LONG TERME) RATTACHÉ AUX SONDAGES INTERNES  
DIAL GOVERNANCE MODULE ATTACHED TO HOUSEHOLD SURVEYS**

But: « Pour exploiter le potentiel des sondages internes réalisés par les Offices Nationaux de Statistiques comme un outil statistique pour construire et faire le suivi des indicateurs de gouvernance et de corruption dans les pays en développement ».

En annexant un module de gouvernance aux sondages internes officiels, l'office national de statistiques peut réaliser un sondage sur la gouvernance pour que les décideurs politiques puissent accéder à des données méthodologiquement fiables et dans les délais et les intégrer dans les politiques publiques à mettre en œuvre.

Cette approche a l'avantage de collecter des données objectives sur la situation des usagers (fondés sur la situation socioéconomique, p.ex. revenus, niveau de consommation) et des données subjectives sur les perceptions des personnes interrogées et les évaluations (leurs opinions par rapport au fonctionnement des institutions, l'étendue de la petite corruption, la vitalité de la participation sociale et politique, etc.), permettant ainsi de désagréger les indicateurs de gouvernance fondés sur la pauvreté, le genre, l'affiliation ethnique, le niveau d'éducation, etc.

Type de données utilisées: Le module de gouvernance collecte des données fondées sur les expériences et les perceptions. Le module cible principalement le fonctionnement et l'efficacité des institutions publiques, en mesurant la confiance dans ces institutions et en identifiant les principales sources de disfonctionnement, en mettant particulièrement l'accent sur la corruption et l'absentéisme parmi les employés de la fonction publique. Les indicateurs utilisés pour ces deux aspects sont tous deux subjectifs (p.ex. la perception de la corruption) et objectifs (l'incidence actuelle de la petite corruption, le type de transactions et les services touchés, et le montant généralement payé).

La série de questions sur la corruption inclut les formes « socialement acceptées » de corruption ou les formes imposées par les élites sociales. En plus de l'évaluation des montants payés, des questions sont posées pour évaluer l'étendue de la résistance des populations à la corruption (refus de payer), s'ils déposent des plaintes devant les autorités à l'encontre de faits de corruption, ou les raisons pour ne pas les dénoncer (p.ex. peur des représailles, inaction des autorités publiques, manque d'information sur comment et où déposer une plainte, etc.).

Méthodologie: Le module de gouvernance doit être élaboré en fonction des particularités locales et des centres d'intérêt (des modules existants ont été développés avec l'aide du DIAL dans 12 pays africains et latino-américains, et peuvent être utilisés comme références).

Un avantage clé des données de gouvernance collectées au travers de sondages internes est que cela représente un coût marginal si les sondages ont déjà été planifiés par l'office national de statistiques, facilitant la viabilité de l'exercice. D'autres avantages comprennent la représentativité des informations collectées permettant une quantification aisée du phénomène de gouvernance et la possibilité de comparer des indicateurs à travers le temps et de mesurer les progrès de façon plus systématique, puisque les enquêtes statistiques sont réalisées à intervalles réguliers.

Exemples d'indicateurs: Pour évaluer le soutien public concernant différentes mesures afin d'améliorer l'efficacité de l'administration :

*Pensez-vous que les mesures suivantes pourraient améliorer la qualité / l'efficacité du service public ?*

1. Salaires en fonction des résultats
2. Sanctions (p.ex. démission des fonctionnaires pour faute professionnelle)
3. Promotion de la décentralisation

Aspects sensibles à la pauvreté et au genre : Les résultats des enquêtes sont facilement ventilés par catégories selon rural/urbain, pauvre/non-pauvre, homme/femme, groupes ethniques différents, permettant de mieux cibler les politiques de réforme anti-corruption et de gouvernance.

URL: [www.dial.prd.fr](http://www.dial.prd.fr)

## RAPPORT SUR L'INTÉGRITÉ DANS LE MONDE GLOBAL INTEGRITY REPORT

But: « Mesurer l'existence (dans la loi), l'efficacité (dans la pratique), et l'accès de citoyens aux mécanismes clés de bonne gouvernance/anti-corruption dans un pays devrait idéalement prévenir, dissuader ou punir la corruption ».

Le cadre Global Integrity ne mesure pas la corruption. Plutôt que de mesurer le « cancer » de la corruption, le cadre Global Integrity évalue la qualité du « remède » pouvant être appliqué pour lutter contre : des mécanismes de gouvernance et anti-corruption.

Type de données utilisées: Des indicateurs fondés sur des faits très spécifiques (plus de 300) à partir d'une évidence objective (lois, documents politiques officiels, articles de journaux, données administratives, rapports indépendants, sources académiques, etc.)

Méthodologie: Recherche originelle sur le terrain par des experts-pays (dirigeants des ONG locales, universités, instituts de recherche), adossée aux références et commentaires lors des réunions d'évaluation. Chaque évaluation-pays contenue dans le Rapport d'Intégrité dans le Monde comprend deux éléments centraux : Le Carnet du Rapporteur, qualitatif, et le tableau de bord des Indicateurs d'Intégrité, quantitatif, les données étant celles qui ont été intégrées et utilisées pour produire l'Indice d'Intégrité dans le Monde.

Le tableau de bord des Indicateurs d'Intégrité évaluent l'existence, l'efficacité et l'accès des citoyens aux mécanismes clés de gouvernance et anti-corruption au travers de plus de 300 indicateurs associés à des actions. Il examine des questions telles que la transparence dans les processus de passation de marché, la liberté des médias, les conditions de diffusion, les régulations des conflits d'intérêts. Les tableaux de bord prennent en compte aussi bien les mesures légales existantes dans les textes que les réalités de fait dans la pratique dans chaque pays. Le tout est classé par un chercheur du pays et passer en revue par un panel d'experts, un mélange d'autres experts du même pays et d'autres étrangers au pays. Les Carnets des Rapporteurs sont réécrits par un journaliste du pays et ensuite aussi passées en revue par le même comité d'experts.

Exemples d'indicateurs: Pour évaluer les mesures des dénonciateurs (catégorie 4 – administration et fonction publique) :

- 1) *Dans la loi, y a-t-il un mécanisme interne (p.ex. une permanence téléphonique, une adresse e-mail, un bureau local) à travers lequel les fonctionnaires peuvent rendre compte de faits de corruption ?*
- 2) *Dans la pratique, y a-t-il un mécanisme interne (p.ex. une permanence téléphonique, une adresse e-mail, un bureau local) à travers lequel les fonctionnaires peuvent effectivement rendre compte de faits de corruption ?*

*Dans la pratique, le mécanisme interne de dénonciation de faits de corruption dans le secteur public compte-t-il sur une équipe professionnelle, à plein temps.*

*Dans la pratique, le mécanisme interne de dénonciation de faits de corruption dans le secteur public reçoit-il régulièrement des fonds.*

*Dans la pratique, le mécanisme interne de dénonciation de faits de corruption dans le secteur public agit-il dans un délai raisonnable pour répondre aux plaintes déposées.*

*Dans la pratique, si nécessaire, le mécanisme interne de dénonciation de faits de corruption dans le secteur public initie-t-il des investigations.*

Aspects sensibles à la pauvreté et au genre : Les commentaires qualitatifs apporte des éléments contextuels aux résultats des indicateurs, marquant fréquemment un impact disproportionné sur les groupes marginalisés. Plusieurs indicateurs sont sensibles à la pauvreté et aux inégalités homme-femme ; d'autres peuvent facilement être adaptés pour aborder les défis spécifiques auxquels font face des groupes désavantagés dans un pays donné.

Par exemple (catégorie 6 – État de droit) :

Dans la pratique, la moyenne des revenus des citoyens par an leur donne les moyens d'intenter des actions en justice.

Dans la pratique, un petit commerce au détail typique a les moyens d'intenter des actions en justice.

Dans la pratique, tous les citoyens ont accès aux tribunaux, indépendamment de leur lieu géographique.

URL: [report.globalintegrity.org](http://report.globalintegrity.org)

## CADRE D'ÉVALUATION DU BUDGET OUVERT OPEN BUDGET ASSESSMENT FRAMEWORK

But: « Tente de fournir aux citoyens, aux législateurs, et aux militants de la société civile des informations complètes et pratiques nécessaires pour évaluer l'engagement d'un gouvernement au niveau de la responsabilité et de la transparence budgétaires ». Grâce à ce type d'informations, les parties prenantes nationales peuvent identifier les réformes budgétaires significatives pour combattre la corruption.

Type de données utilisées: Avis d'experts non gouvernementaux, indépendants, sur l'état de la transparence budgétaire. La plupart des questions sont posées pour savoir ce qui se passe dans la pratique, plutôt que sur les conditions requises par la loi. Toutes les questions sont formulées avec l'intention de saisir des phénomènes facilement observables. Les chercheurs et les comités de révision qui répondent à ces questionnaires doivent fournir une évidence de leurs réponses, comme par exemple la référence à un document budgétaire, une loi, une déclaration publique par un responsable gouvernemental, ou une interview en face à face avec un responsable du gouvernement.

Méthodologie: Le questionnaire contient un total de 122 questions : 91 questions évaluent l'accès public aux informations budgétaires. Le reste des questions couvre des sujets liés à la responsabilité au moment d'élaborer les budgets, y compris la capacité des institutions clés du gouvernement d'exécution responsable des budgets.

Les critères utilisés pour évaluer quelles sont les informations qui devraient être publiquement disponibles et les délais de publication pour effectuer les décharges, sont ceux qui sont intégrés dans le Code des Bonnes Pratiques sur la Transparence Fiscale du FMI et la Déclaration de Lima (INTOSAI) sur les Préceptes en matière d'Audit définies par l'Organisation Internationale des Nations Unies des Institutions D'audit .

Exemples d'indicateurs: Le questionnaire de Budget Ouvert a 3 sections :

- 1) Disponibilité du document budgétaire :  
Année budgétaire des documents utilisés pour remplir le questionnaire, liens Internet pour les documents budgétaires essentiels, distribution des documents liés au projet de budget de l'exécutif, distribution du budget adopté et autres rapports.
- 2) Le projet de budget de l'exécutif :  
estimations pour l'année budgétaire et au-delà, estimations pour les années antérieures à l'année budgétaire, exhaustivité, justification du budget et la surveillance des réalisations.  
Information clé additionnelle pour l'analyse et le suivi du budget
- 3) Le processus budgétaire :  
formulation du budget par l'exécutif, approbation législative du budget, mise en œuvre du budget par l'exécutif, rapport de fin d'année de l'exécutif et de la Cour des comptes.

Aspects sensibles à la pauvreté et au genre : De la sous-section sur l'approbation législative du budget :  
L'exécutif présent-t-il plus de détails ou fournit-il une meilleure explication de la proposition de budget, si les membres de la législature (y compris les partis minoritaires) demandent de tels renseignements ?

De la sous-section sur la formation du budget par l'exécutif :  
L'exécutif présente-t-il publiquement son calendrier du processus de préparation du budget ?

Les indicateurs sont fondés sur les intrants : ils évaluent les politiques, les pratiques et la législation, par conséquent ne peuvent pas être ventilés par genre ou niveaux de revenus. Comme tel, les indicateurs ne couvrent pas les questions spécifiques abordant la pauvreté et les questions d'égalité homme-femme.

URL: [www.openbudgetindex.org](http://www.openbudgetindex.org)



**ÉTUDES DIAGNOSTIQUES POUR LA BONNE GOUVERNANCE ET LA LUTTE CONTRE  
LA CORRUPTION (GOUVERNANCE ET ANTI-CORRUPTION, GAC) DE L'INSTITUT DE  
LA BANQUE MONDIALE  
WORLD BANK GOVERNANCE & ANTI-CORRUPTION (GAC) DIAGNOSTIC SURVEYS**

**But:** « Fournir des données approfondies par pays pour aider à préparer une stratégie nationale de lutte contre la corruption à partir d'une approche participative impliquant des représentants du gouvernement, la société civile, et secteur privé. »

Les études diagnostiques GAC sont de 3 types :

- 1) Études auprès des usagers des services publics/foyers,
- 2) Études auprès des entrepreneurs, et
- 3) Études auprès des fonctionnaires.

**Type de données**

utilisées: Utilisation d'informations fondées sur les expériences (par opposition aux « opinions »)

**Méthodologie:** Les Études GAC doivent être adaptées à la réalité et priorités du pays. Un processus participatif impliquant toutes les parties prenantes doit être utilisé pour construire et réviser les études alignées sur les faiblesses institutionnelles et légales spécifiques à chacun des pays. Les questionnaires sont appliqués et traités par des institutions locales et indépendantes. L'information collectée dans les 3 études devra être traitée d'une façon strictement confidentielle.

Les études auprès des usagers des services publics sont réalisées afin d'étudier ce dont les citoyens pensent des services publics et le niveau de service qu'ils reçoivent quand ils vont faire les démarches requises. L'étude pose aussi des questions sur le système judiciaire et d'éducation, et sur l'adéquation des mécanismes de dénonciation des possibles faits de corruption. Les propres suggestions des personnes interrogées pour lutter contre la corruption sont également collectées.

Les études auprès des entrepreneurs sont réalisées afin de mieux comprendre les raisons qui font obstacle ou limitent le développement des affaires dans un pays donné. L'étude posent des questions sur la fréquence, les bénéficiaires et politiques de pots-de-vin, la transparence des conditions pour mener à bien des affaires, les lois et les politiques, les facteurs qui font obstacle à un fonctionnement efficace du système judiciaire, les coûts en temps et en argent encourus à cause d'opérations bureaucratiques, les procédures d'appels d'offre publics, etc.

Le but de l'étude auprès des fonctionnaires est d'identifier les pratiques qui sont développées dans les institutions publiques liées à la distribution des services. Les questions sont posées sur la qualité et l'implantation des politiques de gestion du personnel et les régulations, administration des budgets, les résultats de l'offre de services, la gestion de l'information, etc.

**Exemples d'indicateurs:** De l'étude auprès des usagers de services publics :

Qualifiez chacune des raisons qui affecte votre décision de ne pas signaler un cas de corruption (utilisant une échelle de 1 à 7) :

- 1) Saviez-vous où le signaler
- 2) Pouvez-vous apporter des preuves
- 3) De signaler le cas aurait été inutile car les responsables n'auraient pas été poursuivis
- 4) Ceux qui signalent des cas de corruption veulent seulement créer encore plus de problèmes
- 5) Ceux qui terminent par signaler un cas sont ceux que en souffriront le plus
- 6) Tout le monde le sait mais personne ne signale les cas
- 7) La corruption était si insignifiante et sans grande importance que cela aurait été pire de le signaler
- 8) Auriez-vous reçu une certaine forme de protection dans le cas de possibles représailles
- 9) N'avez-vous pas souhaité dénoncer quelqu'un

**Aspects sensibles à la pauvreté et au genre :** La désagrégation des résultats de l'étude auprès des usagers des services publics est possible si fondée sur les données personnelles collectées dans les sondages (p.ex. niveau de revenu, statut de citoyenneté, etc.)

URL: [www.worldbank.org/wbi/governance/capacitybuild/diagnostics.html](http://www.worldbank.org/wbi/governance/capacitybuild/diagnostics.html)

