



# Conférence des États Parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption

Distr. générale  
8 octobre 2010  
Français  
Original: anglais

## Groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée sur la prévention de la corruption

Vienne, 13-15 décembre 2010

### Méthodes (notamment les approches factuelles) d'évaluation des domaines de vulnérabilité particuliers à la corruption dans les secteurs public et privé

Document d'information établi par le Secrétariat\*

#### Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction .....	2
II. Problèmes inhérents aux évaluations quantitatives de la corruption .....	3
III. Méthodes indirectes d'évaluation de la corruption .....	3
IV. Approches factuelles de l'évaluation de la corruption .....	4
A. Enquêtes auprès des ménages .....	6
B. Enquêtes auprès des entreprises .....	7
C. Enquêtes auprès des fonctionnaires .....	9
V. Conclusions et recommandations .....	10

\* Le présent document n'a pas été revu par les services d'édition.



## I. Introduction

1. À sa troisième session, tenue à Doha du 9 au 13 novembre 2009, la Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption a adopté la résolution 3/2 relative à l'adoption de mesures préventives. Dans cette résolution, elle a décidé de constituer un groupe de travail intergouvernemental provisoire à composition non limitée chargé de la conseiller et de l'aider à mettre en œuvre le mandat dont elle a été investie en matière de prévention de la corruption. Ce groupe de travail a été créé conformément à l'article 63 de la Convention des Nations Unies contre la corruption<sup>1</sup>.

2. Dans la même résolution, la Conférence a décidé que le groupe de travail s'acquitterait des fonctions suivantes:

a) L'aider à élaborer et à accumuler des connaissances dans le domaine de la prévention de la corruption;

b) Faciliter l'échange d'informations et d'expériences entre les États sur les mesures préventives et les pratiques en la matière;

c) Faciliter la collecte, la diffusion et la promotion des meilleures pratiques de prévention de la corruption;

d) L'aider à encourager la coopération entre toutes les parties prenantes et tous les secteurs de la société pour prévenir la corruption.

3. Dans la même résolution, la Conférence a également rappelé le paragraphe 2 de l'article 61 de la Convention, qui demande aux États parties d'envisager de développer et de mettre en commun, directement entre eux et par le biais d'organisations internationales et régionales, leurs statistiques et leur connaissance analytique de la corruption ainsi que des informations en vue d'élaborer, dans la mesure du possible, des définitions, normes et méthodes communes, et des informations sur les pratiques les mieux à même de prévenir et de combattre la corruption. Elle a en outre prié l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC) de recueillir et de diffuser des informations sur les méthodes (notamment les approches factuelles) d'évaluation des domaines de vulnérabilité particuliers des secteurs public et privé qui pourraient être ou qui sont souvent exposés à la corruption et de rendre compte au groupe de travail de ces efforts.

4. Conformément à la résolution 3/2, le présent document donne une vue d'ensemble des connaissances et des méthodes appliquées en matière d'évaluation de la vulnérabilité à la corruption dans les secteurs aussi bien public que privé. Il se concentre, en particulier, sur les méthodes d'évaluation quantitative, ne traitant pas des méthodes qualitatives telles que l'examen de la législation ou l'analyse des institutions. Il s'efforce de rendre compte des méthodes existantes sans débattre de leurs résultats, mais plutôt en soulignant leurs points communs et leurs divergences. À ce titre, il peut être considéré comme un prolongement conceptuel de l'analyse présentée à la Conférence à sa troisième session (CAC/COSP/2009/CRP.2).

---

<sup>1</sup> Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2349, n° 42146.

## II. Problèmes inhérents aux évaluations quantitatives de la corruption

5. Ces 20 dernières années, plusieurs tentatives ont été faites d'évaluer la corruption de manière quantitative. Les chercheurs et statisticiens ont étudié des moyens de produire des données objectives pour faire en sorte que le débat public et les politiques sur la corruption reposent sur des informations précises. Ces tentatives se sont toutefois heurtées à divers problèmes méthodologiques et opérationnels. La corruption est un crime, et recueillir des données précises sur ce phénomène est aussi difficile que de recueillir des informations sur d'autres formes de crime. Les comportements illicites sont cachés et les victimes ne veulent pas ou ne peuvent pas toujours les signaler aux autorités. Dans le cas de la corruption, le recueil de données statistiques est compliqué par les trois facteurs suivants:

- Lorsque la législation nationale n'est pas pleinement conforme à la Convention contre la corruption, la frontière entre un comportement licite et illicite, ou entre un comportement approprié et inapproprié, est souvent floue;
- Comme le chapitre III de la Convention appelle à incriminer tout une série d'infractions de corruption, une évaluation précise supposerait le recueil de données sur chacune de ces infractions, ce qui serait une véritable gageure;
- Par rapport à d'autres infractions, les victimes de la corruption sont moins disposées à en parler aux autorités compétentes pour des raisons telles que la peur des représailles ou la réticence à combattre une pratique établie, ou parce qu'elles sont en partie responsables de l'infraction.

6. En raison de la difficulté à recueillir des données fondées sur des faits ou sur des expériences, on recourt de préférence, pour mesurer la corruption, à des méthodes indirectes telles que les méthodes fondées sur des évaluations d'experts et la réutilisation des données disponibles (indices composites).

## III. Méthodes indirectes d'évaluation de la corruption

7. Deux méthodes indirectes ont été largement utilisées pour évaluer la corruption, au niveau tant national qu'international:

a) Les évaluations d'experts: selon cette méthode, on demande à un groupe donné d'évaluer les tendances et les caractéristiques de la corruption dans un pays ou groupe de pays donné. L'idée est de recueillir des informations récapitulatives auprès d'un groupe de personnes sélectionnées censées bien connaître le sujet étudié;

b) Les indices composites: cette méthode consiste à combiner des données statistiques diverses en un indicateur unique. Elle est souvent utilisée pour quantifier de manière succincte des concepts pluridimensionnels ou rassembler des données issues de différentes sources.

8. Plusieurs exemples d'évaluations indirectes de la corruption ont été produits ces 20 dernières années<sup>2</sup>. Les résultats de ces évaluations ont souvent suscité un intérêt considérable des médias, des responsables politiques et du public. En outre, la réalisation d'évaluations quantitatives de la corruption sous la forme de classements ou d'indices a donné à penser qu'il était possible et nécessaire de mesurer la corruption.

9. Les évaluations qui s'appuient sur des méthodes indirectes présentent toutefois d'importants points faibles quant à la validité et à la pertinence des indicateurs produits. Les statisticiens se demandent si ces évaluations mesurent réellement ce qu'elles entendent mesurer et si elles répondent aux besoins des utilisateurs.

10. La validité de ces évaluations est remise en question par le fait qu'elles se fondent généralement sur des opinions ou des interprétations, et non sur des expériences ou des faits. Or, il convient d'utiliser les données d'opinion avec une prudence particulière, car les opinions exprimées par des personnes sur la corruption sont le résultat d'un processus complexe. Le type d'informations auxquelles ces personnes ont accès est le premier facteur qui influence leur opinion. Les médias jouent généralement un rôle majeur dans la façon dont se forge l'opinion du public lorsque, par exemple, ils se concentrent sur des affaires de corruption particulières alors qu'ils en négligent d'autres. En outre, une même information peut être interprétée de façons différentes par des personnes différentes, selon leur culture, leurs valeurs, leur situation socioéconomique, leur profession et d'autres variables. De ce fait, les données fondées sur des opinions peuvent être très utiles, mais on ne peut pas, en raison de l'interaction d'éléments subjectifs, les utiliser simplement comme indicateur supplétif des tendances de la corruption.

11. Le second principal point faible de ces méthodes est qu'elles ne sont pas en mesure de fournir des informations détaillées sur la corruption. Elles ne permettent pas de produire des indicateurs que l'on puisse concrètement appliquer pour identifier les domaines exposés à la corruption, les procédures ou les postes à risque, et pour suivre l'évolution de la situation. Les indices composites, par exemple, ont pour résultat final le classement des pays, qui ne mesure pas véritablement la corruption et ne fournit pas d'informations directement utilisables pour élaborer des politiques.

12. Certains des inconvénients des méthodes indirectes d'évaluation de la corruption peuvent être surmontés en utilisant différentes approches, qui visent à recueillir des informations factuelles à l'aide de procédures statistiques et normalisées.

#### **IV. Approches factuelles de l'évaluation de la corruption**

13. À la différence des méthodes fondées sur des opinions, les approches factuelles de l'évaluation de la corruption et de la vulnérabilité à ce problème recueillent des informations factuelles ou des données d'expérience relatives au

---

<sup>2</sup> Pour un examen des principales initiatives, voir le document d'information "Quantitative approaches to assess and describe corruption and the role of UNODC in supporting countries in performing such assessments" présenté à la troisième session de la Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption (CAC/COSP/2009/CRP.2).

phénomène étudié, les analysant au moyen de procédures scientifiques non subjectives. Plus précisément, on utilise des outils statistiques pour s'assurer que les informations recueillies sont aussi exactes et objectives que possible. Il existe, pour recueillir des données statistiques sur la corruption fondées sur l'expérience, deux principaux moyens:

1. Recueil et exploitation de données officielles sur les cas de corruption déclarés provenant de diverses sources (police, procureurs, tribunaux, organismes de lutte contre la corruption);
2. Réalisation d'enquêtes par sondage sur la corruption et l'intégrité. Les enquêtes aléatoires par sondage permettent de recueillir directement des données d'expérience auprès d'un échantillon représentatif d'une population donnée comme, par exemple, les ménages ou les entreprises.

14. Les données officielles sur les infractions déclarées peuvent représenter la première étape de l'évaluation de la corruption, de son ampleur et de la vulnérabilité à ce problème. Compte tenu du taux généralement faible d'infractions signalées, ces données décrivent davantage la réponse des systèmes de répression et de justice pénale que la véritable étendue du problème. Toutefois, l'existence de données détaillées sur les infractions commises et sur les fonctionnaires impliqués peut fournir des indications intéressantes sur les domaines particulièrement vulnérables à la corruption.

15. Les enquêtes par sondage permettent de recueillir des informations sur des expériences directes de la corruption. La stratégie adoptée dans ces enquêtes consiste à demander aux personnes interrogées si elles ont été victimes d'actes de corruption. Ces enquêtes, si elles sont menées selon des normes méthodologiques strictes (bon plan de sondage, taille appropriée de l'échantillon, sélection aléatoire des enquêtés, comportement fiable et professionnel des enquêteurs), peuvent produire d'importants indicateurs de l'ampleur et de la prévalence des pratiques de corruption. Qui plus est, la multitude d'informations recueillies au moyen de ces questionnaires peut permettre de mieux comprendre les modalités de la corruption et de savoir quels secteurs, postes et procédures administratives sont les plus à risque. Dans le cadre de la recherche d'informations sur les domaines les plus vulnérables à la corruption, les enquêtes par sondage peuvent permettre d'obtenir des données parfaitement claires sur l'expérience de la corruption.

16. Les enquêtes par sondage, cependant, ont également leurs faiblesses. Lorsqu'on utilise des données issues d'enquêtes sur la corruption et l'intégrité, il faut tenir compte de ce qui suit:

a) Toutes les infractions de corruption ne font pas forcément une victime particulière. Dans les cas de soustraction, d'abus de fonctions ou d'enrichissement illicite, pour ne citer qu'eux, il n'est souvent pas possible d'identifier les victimes directes; on ne peut donc pas étudier ces infractions au moyen d'enquêtes par sondage;

b) Dans les infractions de corruption, le concept de victime est parfois assez flou. Souvent, l'accord implicite entre le corrupteur et le corrompu fait que les personnes interrogées sont peu disposées à révéler ce genre de situations.

17. Afin de recueillir des informations sur les différents acteurs impliqués dans les systèmes de corruption, plusieurs types d'enquête ont été mis au point. Chacun

d'eux cible des groupes différents, qui ont des rôles différents et une expérience différente de la corruption:

- Enquêtes auprès des particuliers ou des ménages;
- Enquêtes auprès du secteur privé en général ou de branches d'activité particulières;
- Enquêtes auprès des fonctionnaires ou de secteurs particuliers (comme la police ou la justice).

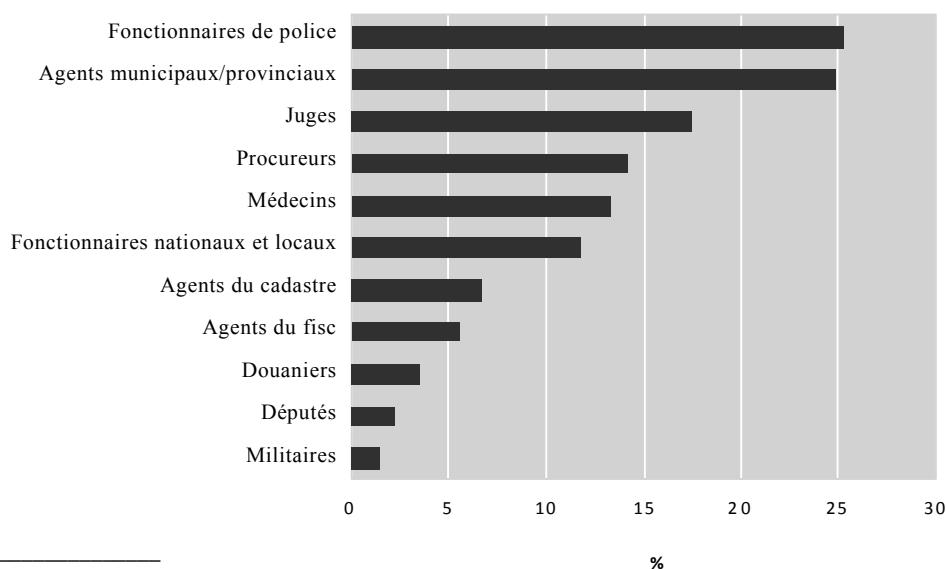
## A. Enquêtes auprès des ménages

18. Dans les enquêtes par sondage réalisées auprès des ménages, on demande principalement aux enquêtés de décrire leur expérience de la corruption en tant que victimes. On peut étudier de manière approfondie plusieurs aspects des affaires de corruption et analyser en détail la relation qui existe entre les fonctionnaires, la prestation de services et les simples particuliers. Outre la prévalence des pratiques de corruption, on peut également étudier comment la corruption se déroule, dans quel but, dans quel secteur et en rapport avec quel service public. Les résultats de l'enquête fournissent des données de référence pour le suivi et l'évaluation. Ils peuvent aider à prendre des mesures correctives et à en mesurer l'impact.

19. L'évaluation récemment effectuée par l'UNODC en Afghanistan donne un exemple du type d'informations que produisent les enquêtes par sondage<sup>3</sup>. Cette étude montre l'incidence de la corruption au sein de la population totale dans ses rapports avec les fonctionnaires.

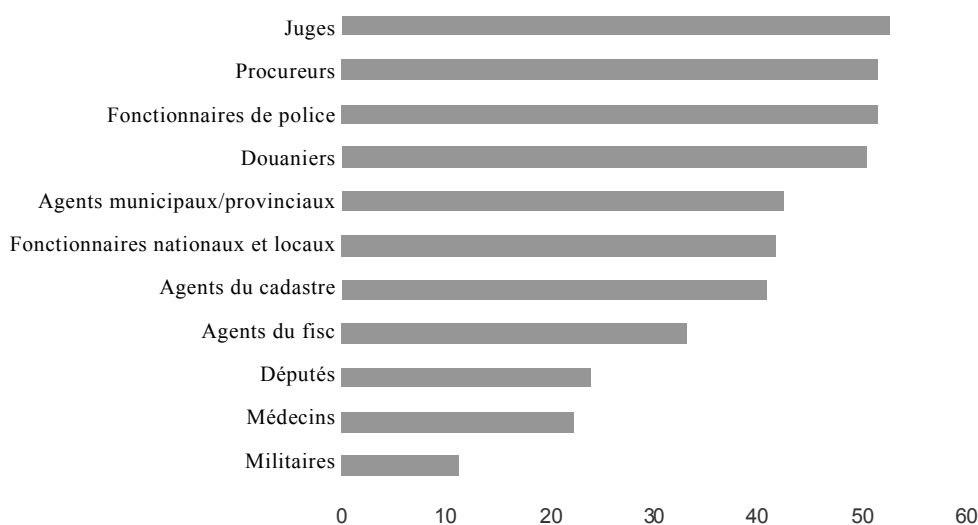
Figure 1

**Pourcentage de la population ayant versé au moins une fois un pot-de-vin, au cours des 12 mois écoulés, par type de fonctionnaire demandant un pot-de-vin (Afghanistan, 2009)**



<sup>3</sup> "Corruption in Afghanistan: bribery as reported by the victims" (UNODC, 2010) (<http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/corruption-in-Afghanistan.html>).

Figure 2  
**Pourcentage de la population ayant versé des pots-de-vin dans le cadre de contacts avec certains fonctionnaires (Afghanistan, 2009)**



20. Les figures 1 et 2 ci-dessus illustrent la capacité qu'ont ces études d'identifier les domaines particulièrement vulnérables à la corruption. La figure 1 montre le pourcentage de la population qui a dû verser un pot-de-vin à des fonctionnaires dans les 12 mois écoulés. Il ressort de ces données que les citoyens ordinaires versent fréquemment des pots-de-vin aux agents de police et aux fonctionnaires locaux. Toutefois, si l'analyse doit avant tout identifier les secteurs les plus exposés aux pratiques de corruption, il faut tenir compte du fait que des pots-de-vin ne peuvent être versés que lorsqu'il y a un véritable échange entre les citoyens et les fonctionnaires. La figure 2 ne représente que les personnes qui ont eu des contacts avec divers fonctionnaires et montre le pourcentage d'individus qui ont dû verser un pot-de-vin auxdits fonctionnaires. Le graphique montre que lorsque des citoyens afghans ont affaire à des représentants de l'appareil judiciaire, de la police et de l'administration douanière, ils doivent verser un pot-de-vin dans environ 50 % des cas.

21. En outre, en obtenant des renseignements supplémentaires sur les pots-de-vin versés, les enquêtes par sondage permettent d'en savoir plus sur les vulnérabilités à la corruption. Ces renseignements ont trait aux procédures administratives dans le cadre desquelles les pots-de-vin sont versés, à la finalité de ces derniers, aux modalités de paiement et au montant. Les enquêtes réalisées auprès des ménages peuvent également permettre de recueillir des renseignements sur d'autres malversations, telles celles qui peuvent être commises lorsque des personnes postulent à des emplois dans la fonction publique.

## B. Enquêtes auprès des entreprises

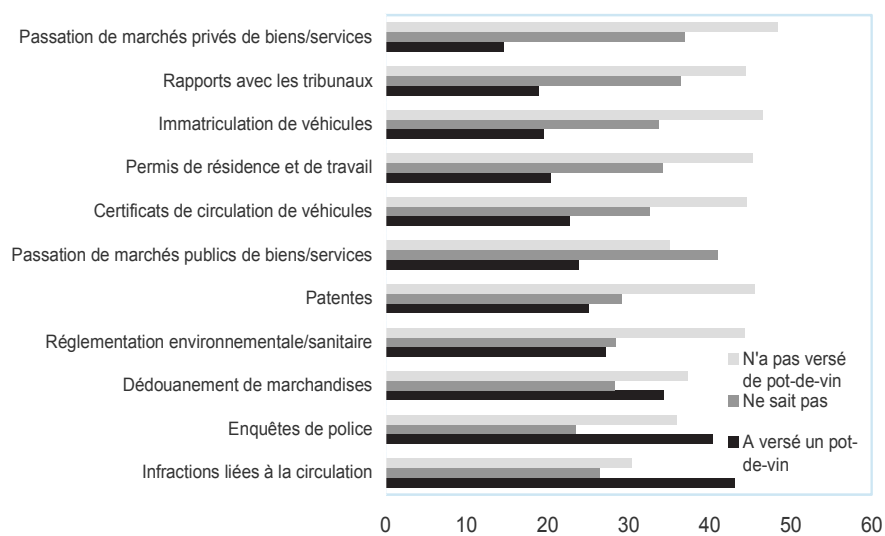
22. Des enquêtes par sondage peuvent également être menées dans le secteur privé, les personnes sondées étant alors des cadres d'un échantillon aléatoire

d'entreprises. L'objectif est alors de mesurer la fréquence et l'impact des pratiques de corruption dans les milieux d'affaires. Une enquête réalisée en 2006 sous la supervision de l'UNODC par le Bureau des statistiques du Nigéria<sup>4</sup> a montré que près de 10 % des personnes interrogées avaient dû verser des pots-de-vin au cours de l'année écoulée. Lorsqu'on restreignait les résultats aux entreprises qui avaient eu au moins un contact avec des fonctionnaires pendant l'année écoulée, la proportion de celles qui avaient dû se livrer à des pratiques de corruption passait à 34 %. Les entreprises interrogées ont signalé que lorsqu'il y avait eu une enquête de police ou une infraction liée à la circulation, elles avaient dû verser un pot-de-vin dans plus de 40 % des cas (voir fig. 3). De même, lors du dédouanement de marchandises, le pourcentage d'entreprises à qui l'on avait demandé un pot-de-vin était considérable (près de 35 %), tandis que le pourcentage le plus faible enregistré concernait les tribunaux (19 %).

23. Ce type d'enquête s'intéresse essentiellement aux malversations commises dans les rapports privé-public. Les formes de corruption qui existent au sein du secteur privé sont encore peu étudiées, à l'exception de certaines formes élémentaires de corruption comme le détournement frauduleux de marchandises par le personnel de l'entreprise. La corruption touchant le secteur privé reste, pour l'essentiel, un sujet inexploré.

Figure 3

**Pourcentage d'entreprises qui ont dû verser des pots-de-vin dans le cadre d'opérations déterminées**



<sup>4</sup> "Business Survey on Crime and Corruption and Awareness of EFCC in Nigeria, 2007: statistical report" (Bureau national des statistiques et Commission chargée des infractions économiques et financières, 2010).



### C. Enquêtes auprès des fonctionnaires

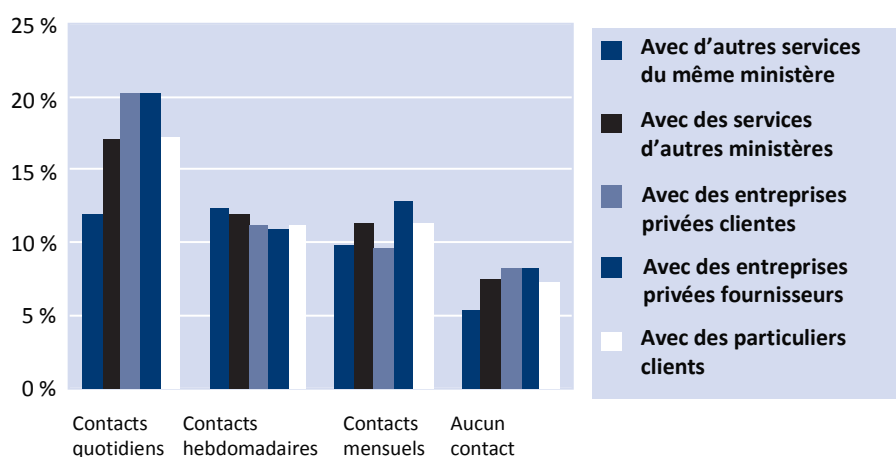
24. D'autres enquêtes par sondage ciblent directement les fonctionnaires, souvent des groupes spécifiques tels que la police ou la justice. Elles visent à recueillir des renseignements sur les conditions de travail des fonctionnaires en vue de recenser les points faibles et les vulnérabilités à la corruption. Les renseignements obtenus sur les pratiques de recrutement et de promotion, la mobilité professionnelle, la fréquence des formations, les primes et la satisfaction par rapport au salaire et à la carrière sont, notamment lorsqu'ils s'accompagnent de renseignements concernant l'expérience de la corruption, cruciaux pour élaborer des politiques et agir pour la fonction publique.

25. Une enquête pilote<sup>5</sup> menée récemment par le Bureau iraquien des statistiques sous la supervision de l'UNODC donne un exemple des indicateurs que ce type d'exercice peut produire.

26. Cette enquête a montré qu'environ 10 % des fonctionnaires interrogés s'étaient vu offrir un pot-de-vin au cours de l'année écoulée. Lorsqu'on interprète ce chiffre, il faut tenir compte du fait que les fonctionnaires effectuent, parfois au sein d'un même ministère, des tâches hétérogènes et qu'ils ne sont pas tous exposés au même risque de corruption. La figure 4 ci-après, par exemple, montre que la fréquence des contacts avec des acteurs extérieurs peut fortement influencer la vulnérabilité à la corruption. Ainsi, les fonctionnaires qui ont des contacts quotidiens avec des acteurs extérieurs, notamment des entreprises privées, se voient plus souvent offrir des pots-de-vin. Environ 20 % de ceux qui avaient des contacts quotidiens avec des entreprises avaient reçu au moins une proposition de pot-de-vin au cours des 12 mois écoulés. Le risque de se voir offrir un pot-de-vin diminue chez les fonctionnaires qui n'ont qu'un contact hebdomadaire ou mensuel, voire aucun contact avec des acteurs extérieurs.

Figure 4

**Fonctionnaires à qui l'on a offert des pots-de-vin au cours des 12 mois écoulés, par fréquence des contacts avec des acteurs donnés**



<sup>5</sup> "Preliminary findings from pilot survey on working conditions and integrity of civil servants in Iraq" (UNODC, PNUD et COSIT-Iraq, 2010).

27. Comme le montrent tous ces exemples, les approches factuelles de l'évaluation de la corruption et de la vulnérabilité à ce problème peuvent fournir des renseignements utiles pour élaborer et suivre l'application des politiques de lutte contre la corruption. Néanmoins, des problèmes de méthodologie doivent encore être résolus pour que ces approches reposent sur des bases scientifiques plus solides.

## V. Conclusions et recommandations

28. Des informations scientifiques, détaillées et claires sont indispensables si l'on veut, en matière de lutte contre la corruption, élaborer, mettre en œuvre, suivre et évaluer des politiques et des mesures fondées sur des données factuelles. À l'inverse, l'absence d'informations scientifiques et précises constitue un obstacle majeur. Comme l'a récemment déclaré le Secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-moon, "l'un des principaux handicaps réside dans le fait que l'on ne sait pas mesurer la corruption, facteur crucial dans la lutte contre cet ennemi invisible. La meilleure chose à faire, actuellement, est d'évaluer l'idée que se fait le public de la corruption. Évaluer des opinions, cependant, revient à mesurer la fumée plutôt que d'observer le feu. La constitution d'un ensemble précis de connaissances sur ce sujet peu étudié et mal compris permettra d'éclaircir des affaires troubles. Si nous pouvons calculer l'inflation et le PIB, nous devrions également être capables de concevoir un moyen de mesurer efficacement et scientifiquement la corruption. L'approfondissement et la diffusion des connaissances créeront les conditions d'un changement qui permettra aux gouvernements et à d'autres parties prenantes d'élaborer des politiques fondées sur des données factuelles"<sup>6</sup>.

29. Outre les quelques exemples d'enquêtes cités dans le présent rapport, d'autres entités se sont employées à mesurer la corruption, au niveau aussi bien national qu'international. Au niveau national, la création et le développement d'organismes de lutte contre la corruption ont donné un nouvel élan aux méthodes d'évaluation quantitative. Au niveau international, diverses organisations ont réalisé des évaluations et produit des documents méthodologiques. Les enquêtes de diagnostic sur la corruption produites par la Banque mondiale, les enquêtes sur la corruption menées par l'UNODC et les documents d'analyse et de méthodologie publiés par le PNUD n'en sont que quelques exemples.

30. En dépit de toutes ces initiatives, il n'existe pas de méthodologie harmonisée qui permette de produire des mesures fiables et normalisées de la corruption et de la vulnérabilité à ce problème. Les méthodes adoptées jusqu'à présent n'ont pas été converties en un mécanisme statistique normalisé (concepts, méthodes et outils d'enquête, indicateurs) et l'absence de normes peut donner des résultats décevants. Deux enquêtes par sondage réalisées dans un même pays et sur une même période de temps peuvent donner des résultats sensiblement différents si des méthodes différentes ont été utilisées.

31. Dans ce contexte, il est non seulement nécessaire, mais aussi possible de s'appuyer sur l'expérience passée et présente et sur les enseignements tirés pour harmoniser et améliorer les approches factuelles, de manière à constituer un

---

<sup>6</sup> Observations faites à l'occasion de la conférence inaugurale de l'Académie internationale de lutte contre la corruption, à Vienne, le 2 septembre 2010.

ensemble commun et scientifiquement valide de connaissances sur l'évaluation de la corruption. Pour ce faire, il faut favoriser un dialogue scientifique international afin d'harmoniser les approches méthodologiques existantes et d'élaborer des documents correspondants, dont des lignes directrices et des bonnes pratiques. Ce dialogue inciterait en outre à mieux étudier certains domaines et des typologies de la corruption pour lesquels les approches factuelles n'en sont encore qu'à leurs balbutiements. Il s'agit notamment de l'évaluation de la corruption touchant le secteur privé ou de celle de typologies telles que la soustraction et la grande corruption, qui ne sont pas couvertes par les enquêtes par sondage traditionnelles.

32. À cette fin, le groupe de travail pourrait examiner s'il serait opportun de recommander à l'UNODC de constituer un groupe d'experts internationaux chargé de faire une synthèse de l'expérience acquise en matière d'approches factuelles de l'évaluation de la corruption et de la vulnérabilité à ce problème. Le groupe de travail pourrait également envisager de recommander à l'UNODC de définir le mandat de ce groupe d'experts internationaux, de façon qu'il puisse l'approuver à sa prochaine réunion. Ce mandat indiquerait les activités, les produits intermédiaires et finals, le calendrier, le mode de fonctionnement, le profil des experts, la composition et le financement du groupe. Le groupe d'experts internationaux serait probablement composé de scientifiques, de statisticiens et de chercheurs possédant une expérience directe de la réalisation d'évaluations de la corruption. Il faudrait également qu'il collabore et se coordonne avec les responsables d'autres initiatives internationales visant à promouvoir et à développer les approches factuelles de l'évaluation de la corruption.