

MESURER LA CORRUPTION POUR MIEUX LA CONTRER

Face à l'inertie du pouvoir, tout est à faire en Algérie

La lutte contre la corruption nécessite la réalisation d'enquêtes, d'études, la création d'indicateurs et une constante amélioration des outils susceptibles d'évaluer le phénomène. Les principaux enjeux de cette évaluation sont, notamment, d'aiguiser la conscience du public, de favoriser les réformes institutionnelles et d'aider à identifier les domaines problématiques ainsi que les priorités pour les réformes à introduire pour lutter contre la corruption. Toutes les études et enquêtes internationales de ces dix dernières années ont classé l'Algérie à de très mauvaises places et avec des scores très bas traduisant un haut niveau de corruption au sein des institutions de l'Etat. Mais en matière de mesure de la corruption, face à l'inertie du pouvoir, tout est à faire en Algérie.

Un tel exercice n'est pas sans contraintes, car de tels outils doivent obéir à des protocoles scientifiques, rigoureux et transparents pour que leurs résultats soient crédibles. Les instruments de mesure, mis en place un peu partout dans le monde, sont multiples et ne cessent de faire l'objet d'efforts pour les améliorer, tant de la part des institutions internationales que de centres de recherche universitaires, instituts indépendants, sans oublier les efforts développés par la société civile pour innover. Les questions de corruption et de lutte contre la corruption ne sont plus du seul ressort de quelques ONG, institutions internationales ou de quelques enquêteurs particuliers. L'intérêt pour ce domaine ne cesse de s'élargir et de prendre de l'ampleur. En grande partie il est vrai, parce que le sujet n'est plus tabou, mais aussi, malheureusement, parce que la corruption ne cesse de prendre de l'ampleur et qu'il devient de plus en plus difficile de l'évaluer ou de la quantifier. Les techniques d'approche se diversifient et mériteraient d'être connues et confrontées aux analyses et aux critiques des spécialistes pour en faire progresser la fiabilité.

De plus en plus d'universités et de centres de recherche de par le monde mettent en place des enseignements sur les problèmes de corruption et installent des équipes de chercheurs qui

initient des études et des sondages sur ces questions.

La corruption, par définition occulte, se prête peu à la mesure. Pourtant, la réalisation d'études, d'enquêtes et la construction d'indicateurs peuvent permettre de mieux l'identifier, d'en comprendre les mécanismes et d'en mesurer les impacts. L'ensemble des outils développés doivent toutefois obéir à des critères scientifiques rigoureux et transparents pour que leurs résultats soient crédibles.

Les enjeux et les contraintes

Jusqu'à la moitié des années 1990, les données les plus empiriques portant sur la corruption présentes dans la littérature étaient davantage d'ordre anecdotique. Les analyses globales, basées sur des comparaisons dans le temps pour un même secteur, ou entre différents pays, étaient principalement théoriques et spéculatives. L'indice de perception de la corruption de Transparency International, publié pour la première fois en 1995, a fortement contribué à modifier ces assertions. La tâche reste complexe et la multiplication des tentatives illustre notamment la difficulté et la nécessité de l'entreprise. Les enjeux du difficile exercice consistant à mesurer une donnée aussi peu palpable que la corruption sont de taille et ont soulevé un intérêt croissant, notamment de la part des institu-

tions internationales, avec pour objectif majeur de la combattre. Sous réserve qu'elles soient fiables, les études et enquêtes portant sur la corruption peuvent être extrêmement utiles pour analyser, tout d'abord, les secteurs où elle prévaut et son degré d'intensité, et, ensuite, pour tracer les grandes lignes d'une politique de lutte. Les résultats obtenus peuvent également servir d'indicateurs pour évaluer l'évolution dans le temps et les changements effectués. Mais l'un des principaux enjeux réside dans leur capacité à aiguiser la conscience du public et à susciter des débats. En outre — ce qui est d'une importance primordiale —, les discussions peuvent se concentrer sur la question elle-même, en faisant ressortir les faits, et ainsi aider à dépolitiser un sujet qui devient trop souvent un «football» politique. Les principaux enjeux visent notamment à faciliter les réformes institutionnelles, à stimuler une discussion technique et un débat centré sur l'action, à sensibiliser le public et faire pression sur les gouvernements, et donner une «voix» à la communauté et renforcer le sens d'engagement local.

Faciliter les réformes institutionnelles

Sans les moyens de mesure nécessaires, il devient extrêmement difficile d'évaluer les zones à problèmes — pour ainsi leur donner la priorité —, et ultérieurement de s'assurer que les programmes de réforme institutionnelle ont eu un effet positif.

La mesure des coûts économiques et sociaux de la corruption peut à la fois aider à identifier les zones prioritaires pour des réformes et à en mesurer le succès à travers des indicateurs et références quantitatifs. Les données recueillies concentrent leur

recherche et la discussion sur les branches, pas sur les individus.

L'information sur les structures institutionnelles fondamentales peut par conséquent aider à expliquer pourquoi certaines branches sont plus vulnérables que d'autres à des activités et des comportements corrupteurs, l'analyse empirique et rigoureuse facilitant une discussion moins politique sur les réformes concrètes envisageables pour combattre la corruption.

En outre, certains instruments d'étude comportent des questions fermées ou semi-fermées qui maximisent les taux de réponse et facilitent une analyse systématique des données. Les questions posées font ressortir des données à base d'expérience plutôt que des perceptions, même si toutes deux constituent des sources de données utiles pour une analyse rigoureuse.

Stimuler une discussion technique et un débat centré sur l'action. Les données d'enquête et d'analyse peuvent aider à bâtir des coalitions entre les principaux intervenants, en encourageant leur participation positive, en stimulant une discussion technique sur des réformes concrètes et en favorisant une action collective. Sensibiliser le public et faire pression sur les gouvernements. La production et la diffusion de données permettant notamment d'évaluer la nature, l'étendue et les coûts de la corruption, constituent un formidable outil de sensibilisation de l'opinion publique sur le sujet et ses impacts sur le pays. Les résultats d'enquêtes ou d'études — comme les détails des plans d'action nationaux de lutte contre la corruption (plan qui n'existe toujours pas en Algérie) — peuvent être publiés et affichés sur des sites web, les rendant disponibles au grand public et présentant un défi clair à la volonté politique des leaders d'un

(1^{re} partie)

pays. Dans bien des États, la publication de l'indice de perception de la corruption de Transparency International bénéficie d'une couverture médiatique importante qui rompt le tabou de la corruption et alimente un débat public, tout en faisant pression sur les gouvernements.

Donner une «voix» à la communauté et renforcer le sens d'engagement local. Les études effectuées par les ONG locales et les bureaux d'études indépendants et techniquement qualifiés profitent et renforcent la connaissance et l'expertise locales.

La diffusion des résultats et leur publication massive peuvent stimuler l'opinion publique et inciter la réforme. Pour beaucoup de ceux qui font l'objet d'un sondage, cette expérience peut être la première fois que l'on sollicite leur avis et qu'on les écoute.

Si toutes les initiatives pour évaluer et mesurer la corruption ont montré certaines limites, elles ont eu néanmoins le mérite de mieux quantifier l'étendue de la corruption et de mieux l'identifier. Des efforts doivent continuer dans le sens d'un développement de la coopération internationale dans ce domaine, notamment entre les approches qualitatives et quantitatives.

La «concurrence» dans les initiatives pourra ainsi être bénéfique à la livraison de matériaux qui seront d'un apport essentiel à la lutte contre la corruption. Un autre enjeu consiste à mieux faire connaître l'ensemble des travaux réalisés et à en «démocratiser» l'accès. Finalement, combattre la corruption, c'est avant tout aussi la connaître.

Nous en sommes encore très loin en Algérie où tout est à faire pour mesurer l'ampleur de ce fléau et ses effets dévastateurs.

Djilali Hadjadj

Les limites de la «perception»

Bien que les personnes interrogées puissent se prononcer sur des niveaux de corruption, au-delà de leur expérience immédiate, leur connaissance est souvent incertaine et tombe dans la zone des «perceptions».

Il faut aussi tenir compte du fait que les perceptions tardent à refléter les réalités, surtout lorsque les choses se sont améliorées mais que les expériences citées sont dépassées. Comme règle générale, plus une étude devient large et moins spécifique, plus ses résultats sont controversés.

Les résultats obtenus risquent de rapporter des affirmations dont les répondants ne peuvent fournir la preuve et constituent parfois des réclamations exagérées.

A titre d'exemple, selon un sondage réalisé en 1999 dans un pays asiatique, plus de la moitié des personnes interrogées affirment que 50% du financement pour les routes est gaspillé, et presque les deux tiers pensent que plus de 40% du financement est perdu dans le processus de collecte d'impôts, 30% pour fournir des livres gratuits aux enfants dans les écoles, et 23% pour installer du matériel moderne dans les institutions et administrations publiques. Nombre de lecteurs pourraient coller ces résultats à l'Algérie, même dans des proportions plus importantes. Cela ne veut pas dire que ces déclarations sont nécessairement erronées, mais il semble peu probable que tant de personnes aient en leur possession la preuve qui établirait de telles pertes comme des faits. Elles sont donc et ne peuvent être que des «perceptions».

D. H.

Un sujet tabou, un phénomène occulte

La conduite d'études et d'enquêtes sur la corruption est émaillée de difficultés. On peut en citer quelques-unes. Il est naturellement peu réaliste de s'attendre à ce que les personnes admettent dans un sondage qu'elles sont impliquées dans une conduite indésirable, criminelle ou même antisociale, si en même temps ces personnes s'exposent au risque. Il existe cependant des cas qui peuvent être examinés de façon pertinente, lorsque ces personnes se perçoivent comme «victimes» plutôt que conspirateurs ; comme des victimes exposées à «l'extorsion» plutôt que des participants à la corruption consensuelle. Ainsi, les sociétés internationales — en dépit de leur rôle prouvé comme moteur

de la grande corruption —, se sont montrées disposées à participer à de telles enquêtes.

C'est aussi le cas des entreprises locales ainsi que des simples citoyens (en tant que clients des services gouvernementaux). La corruption étant un phénomène occulte, la connaissance de son ampleur dépend des conditions sociales et politiques de sa mise à jour. Sauf dans le cas où elle est systémique et généralisée — comme c'est le cas de l'Algérie —, la connaissance que l'on peut avoir des pratiques de corruption dépend de leur médiatisation par les institutions dont la responsabilité est de les faire connaître et de les sanctionner.

D. H.