

A QUARTERLY  
PUBLICATION OF  
THE INTERNATIONAL  
MONETARY FUND AND  
THE WORLD BANK

MARCH  
1998

# FINANCE & Development

## Fighting Corruption Worldwide

- Confronting the AIDS epidemic
- Curbing inflation in transition economies
- Inflation targeting in developing countries





# La coopération internationale contre la corruption

ROBERT KLIT-GAARD

***La lutte contre la corruption est une entreprise si difficile et qui doit être menée sur un terrain si mouvant que de nombreux dirigeants politiques nationaux, favorables à ces efforts en principe, hésitent à descendre dans l'arène. Comment la coopération internationale peut-elle contribuer à une mobilisation contre la corruption?***

**P**RESQUE TOUTES les formes de corruption étant interdites dans la quasi-totalité des pays, pourquoi ne s'efforcent-ils pas davantage de réduire ce mal? S'ils éprouvent des difficultés à le combattre, c'est peut-être faute d'une volonté ou de capacités locales suffisantes, notamment le manque de stratégies et de structures (y compris d'incitations) adéquates. Dans certains cas, les raisons en sont des contraintes de coûts, dans d'autres un déficit de savoir-faire, ou encore une préparation insuffisante des stratégies de répression.

La coopération internationale peut aider les pays à pallier ce manque de volonté et de moyens, comme on le verra dans le présent article, grâce à plusieurs initiatives nouvelles où la coopération internationale pourrait être décisive dans la lutte contre la corruption. Il s'agit, par exemple, du parrainage de «diagnostics» régionaux : les pays se répartiraient l'organisation et le financement d'études du secteur privé portant sur la corruption systématique dans plusieurs domaines (passation des marchés, soins de santé, justice), puis en échangeraient les résultats. Ces études aideraient à identifier des améliorations méthodiques et des mesures pour les pérenniser au moyen d'un suivi.

Un «concours» pourrait être organisé entre les pays en développement afin de connaître les meilleures stratégies nationales pour réduire la corruption. Des séminaires régionaux pourraient commencer à définir une stratégie nationale de lutte contre la corruption, en illustrant sa mise en oeuvre par des exemples, et les États désireux de concourir pourraient bénéficier d'une assistance technique pour élaborer leurs propositions. Les gagnants (peut-être un ou deux pays par continent) seraient récompensés par sept années d'aide soutenue et additionnelle. Le reste du monde s'inspirerait des bonnes idées issues du concours, dont un grand nombre pourraient être appliquées même en l'absence d'une aide internationale extraordinaire.

## **L'universalité de la corruption**

En Belgique et au Royaume-Uni, au Japon et en Italie, en Russie et en Espagne comme dans d'autres pays, les allégations de corruption occupent le devant de la scène politique plus qu'à toute époque de récente mémoire. Ce mal est loin d'être l'apanage des pays en développement ou en transition. Au Venezuela, un dictionnaire de la corruption a été publié en deux volumes en 1989 (*Diccionario de la corrupción en Venezuela*), et un auteur français a réalisé un livre semblable portant sur son pays (Gaetner, 1991). Chaque pays pourrait probablement publier un ouvrage similaire.

Il est devenu banal d'affirmer l'importance du rôle des pays industrialisés dans beaucoup de cas de corruption observés dans les pays en développement. L'ONG Transparency International, qui enquête sur la corruption dans les «opérations commerciales internationales», signale que de nombreux pots-de-vin versés dans le tiers monde proviennent des pays riches. Il est probable que l'Organisation mondiale du commerce constatera la place prépondérante occupée par ce problème.

Il est salutaire de se rappeler que la corruption existe partout, dans les secteurs privé ou public, et dans les pays riches ou pauvres, car ce rappel nous aide à éviter les idées préconçues. Cependant, situer le débat dans son contexte ne veut pas dire le clore. En fait, à noter que la corruption est généralisée, on risque de transmettre un

**Robert Klitgaard,**  
de nationalité américaine, est doyen et professeur («Ford Distinguished») de sécurité et de développement international à la RAND Graduate School, Santa Monica, Californie.

message subliminal négatif, en faisant par exemple croire que toutes les formes et tous les cas de corruption sont également nuisibles. Plus pernicieusement encore, ce discours risque d'amener les auditeurs ou les lecteurs moins avertis à penser que, la corruption étant omniprésente, rien ne peut être entrepris contre elle dans leur propre pays. Considérons les analogies avec la pollution ou la maladie. Bien qu'observables partout, ces deux phénomènes diffèrent radicalement par leur portée et leur incidence selon les régions du monde, les pays et les localités. Les questions de degré et de nature des phénomènes sont essentielles — la corruption ne fait pas exception à la règle. Nul ne conclurait, par exemple, que, sous prétexte que la pollution de l'eau et le sida existent partout, rien ne peut ni ne doit être fait pour les combattre.

Le terme corruption recouvre beaucoup de choses. Il convient donc, tout d'abord, d'isoler et d'analyser ces multiples composantes. Au sens le plus général, la corruption est l'abus d'un pouvoir public à des fins privées. Nous mentionnerons — la liste n'est pas limitative — les pots-de-vin, l'extorsion, le trafic d'influence, le népotisme, la fraude, les enveloppes qui sont remises à des fonctionnaires pour accélérer le traitement d'un dossier relevant de leur compétence et le détournement de fonds. On y voit assez souvent un péché du secteur public, mais la corruption se rencontre aussi dans le secteur privé. De fait, celui-ci est impliqué dans la plupart des cas de corruption de l'État.

## Les effets de la corruption

Quand elle sape les règles du jeu, par exemple le système judiciaire, les droits de propriété, ou encore les activités bancaires et le crédit, la corruption anéantit le développement économique et politique. Quand elle permet aux pollueurs de souiller les rivières ou les hôpitaux, d'extorquer aux patients des paiements exorbitants ou illégitimes, elle peut provoquer des ravages écologiques et sociaux. Par contre, les enveloppes destinées à accélérer l'accès aux services publics et les petites irrégularités portant sur le financement d'élections sont moins nocives.

Bien entendu, l'étendue de la corruption compte aussi. La plupart des organismes peuvent résister à une certaine dose, et il est possible qu'elle améliore quelques systèmes vraiment mauvais. Toutefois, lorsque la corruption devient la norme, ses effets sont paralysants. En présence de ce mal systématique, il devient impossible d'établir et de conserver des règles du jeu acceptables au niveau international, une des principales raisons pour lesquelles les régions du monde les moins développées le demeurent.

## La corruption en tant que système

On peut exprimer la corruption par la formule  $C = M + P - R$ ,  $M$  étant le monopole,  $P$  le pouvoir discrétionnaire et  $R$  la responsabilité. Que l'activité porte sur des entités publiques, privées ou sans but lucratif, qu'elle se déroule à Washington ou à Ouagadougou, la corruption tendra à se manifester lorsqu'une personne physique ou morale a le monopole d'un bien ou d'un service, tout pouvoir pour décider qui l'obtiendra, et en quelle quantité, et n'a de compte à rendre à personne.

La corruption est un crime délibéré, et non passionnel. Certes, il existe à la fois des saints qui résistent à toutes les tentations et des fonctionnaires honnêtes qui le font le plus souvent. Toutefois, si les dessous-de-table sont élevés, la probabilité de se faire prendre faible et les sanctions mineures, de nombreux fonctionnaires succomberont.

La lutte contre la corruption commence donc par l'amélioration des systèmes : il faut réduire les monopoles ou les réglementer soigneusement, délimiter les pouvoirs discrétionnaires et accroître la transparence et la probabilité d'être arrêté, de même que les sanctions frappant la corruption (pour les donneurs et les receveurs).

Chacune de ces recommandations ouvre un vaste dossier. On notera toutefois qu'aucune ne cite d'emblée ce qui vient le plus souvent à l'esprit — nouvelles lois, renforcement des contrôles, changement de mentalité ou révolution morale. Les lois et les contrôles se révèlent insuffisants en l'absence de moyens d'application. La morale publique peut être ranimée, mais rarement par décret ministériel. Nous ne pouvons pas façonner des fonctionnaires et des citoyens incorruptibles, mais nous pouvons favoriser la concurrence, modifier les incitations et accroître la responsabilité — bref, éliminer les germes de corruption.

## La stratégie anticorruption

Un système pervers pose un problème difficile. Pourtant, on relève des exemples de réussite, qui présentent certaines caractéristiques communes.

**Faire un exemple.** Les stratégies qui réussissent commencent par la capture de quelques «gros gibiers». Lorsque l'impunité des actes de corruption ne fait plus aucun doute, la seule solution est de commencer par condamner un certain nombre de hauts personnages corrompus. Les pouvoirs publics doivent rapidement identifier quelques «requins» de la fraude fiscale, des versements occultes et de la prévarication. Puisqu'une campagne anticorruption risque trop souvent de s'en prendre à l'opposition, le premier coup de filet devrait s'effectuer dans les eaux du pouvoir.

**Faire participer la population à la détection de la corruption.** Les campagnes réussies font intervenir les citoyens. En effet, si on leur donne voix au chapitre, ceux-ci peuvent fournir des renseignements précieux sur les sources de corruption. Les consultations peuvent se faire par enquêtes systématiques auprès des clients, par le biais de comités chargés de surveiller les services publics, d'organisations professionnelles, de conseils municipaux, de lignes téléphoniques gratuites et confidentielles, démissions de radio diffusant les appels d'auditeurs et démissions éducatives. Les hommes d'affaires et leurs associations devraient participer sous couvert d'anonymat à des études sur la passation des marchés, l'adjudication des contrats, etc., qui mettraient l'accent sur les systèmes, et non sur les individus.

**Priorité à la prévention : assainir les systèmes.** Les efforts fructueux passent par un nettoyage systématique, s'appuyant sur la formule  $C = A + P - R$  et des «analyses de vulnérabilité» des institutions publiques et privées. Comme les meilleures campagnes de santé publique, ils insistent sur la prévention.

On ne saurait se contenter de réduire la corruption. Si sa répression mobilisait des ressources financières et administratives telles que les coûts et les pertes d'efficacité l'emportaient de loin sur les avantages obtenus, les efforts iraient à l'encontre du but recherché. Divers moyens permettent de formuler des stratégies anticorruption efficaces : les pays peuvent remplacer les «agents» exerçant des fonctions publiques, modifier leurs incitations et celles des citoyens, recueillir des informations afin d'accroître la probabilité de détection et de sanction de la corruption, réinventer la relation entre les agents et les citoyens, et alourdir les sanctions collectives à l'encontre de la corruption. Dans chaque cas, il faut agir en tenant compte des avantages supputés et des nombreux coûts possibles de la répression.

**Réformer les incitations.** Dans de nombreux pays, les fonctionnaires, trop mal payés, ne peuvent subvenir aux besoins de leur famille. En outre, les moyens d'évaluer les résultats faisant souvent défaut, la rémunération des fonctionnaires n'est pas liée à ce qu'ils produisent. On ne s'étonnera pas que la corruption s'épanouisse dans de telles conditions.

Heureusement, dans le monde entier, des expériences menées dans les secteurs public et privé privilégient l'évaluation des résultats et la refonte des grilles de rémunération. La lutte contre la corruption n'est que l'un des volets de la restructuration systématique de l'information et des incitations dans les institutions publiques et privées (Klitgaard, 1995).

## La volonté politique

«Voilà qui est bien beau», sera-t-on tenté de rétorquer, «mais qu'arrive-t-il si la corruption règne dans les hautes sphères du pouvoir? Si les hommes d'affaires internationaux et les groupes d'intérêts commerciaux locaux sont fortement motivés à corrompre? Si les hauts dirigeants des secteurs public et privé en bénéficient, les réformes citées auront-elles une chance de durer?»

Il est à craindre que les dirigeants corrompus, en situation de monopole, refusent de sacrifier leurs rentes et que les hommes d'affaires internationaux et locaux soient confrontés à un dilemme moral épique, où la stratégie dominante consiste à verser des fonds occultes. Un équilibre reposant sur la corruption s'établit au profit du pouvoir, de hauts fonctionnaires et de certaines entreprises privées, et au détriment de la société.

Que faire dans une telle situation? Rien, répondra-t-on machinalement. Mais, alors, comment espérer que des dirigeants nationaux, conscients de leur propre intérêt, s'engagent sur la voie du marché, privatisent, adoptent des politiques du même ordre, sacrifiant ainsi leur mainmise sur l'économie? Or, ces vagues de réformes ont déferlé sur le monde entier, comme l'a fait de manière remarquable une «troisième vague» dite des réformes démocratiques.

Certains gouvernements se montrent, bien sûr, réticents à instaurer une bonne gestion des affaires publiques. Au cours des dix prochaines années, toutefois, l'enjeu vital ne sera pas d'amener les pouvoirs publics à lutter contre la corruption, mais plutôt de les aider à décider des actions et de leurs modalités. Grâce aux réformes démocratiques, les nouveaux dirigeants, bien résolus à combattre la corruption et à améliorer l'administration publique, ne sont jamais arrivés au pouvoir en aussi grand nombre qu'à l'heure actuelle. Du Nicaragua au Pakistan, les campagnes électorales font une grande place à la corruption. Et pas seulement dans les pays en développement, comme l'indique le tollé qu'ont soulevé certaines pratiques de campagne électorale en Italie et en Espagne et les contributions électorales aux États-Unis. Beaucoup de nouveaux dirigeants souhaiteraient améliorer les administrations douanière et fiscale, assainir le financement des campagnes et les élections, réduire la corruption et l'intimidation dans les systèmes juridiques et dans la police et, d'une manière générale, créer dans le secteur public des systèmes d'information et des incitations qui favorisent l'efficacité et réduisent les abus. Plutôt que la volonté politique, c'est le savoir-faire qui fait défaut.

Il est vrai aussi toutefois que, dans beaucoup de pays, les dirigeants sont souvent partagés. Ils peuvent connaître et dénoncer les coûts de la corruption systématique, mais ils reconnaissent les avantages du système en place, pour eux-mêmes et pour leur parti. Pour qu'ils puissent mieux adopter une stratégie à long terme, plusieurs conditions doivent être remplies.

Premièrement, les dirigeants doivent en être convaincus : on peut améliorer un système sans risque de suicide politique. Une assistance technique et des conseils bien conçus peuvent les aider à s'inspirer des efforts déployés ailleurs, à adopter une approche globale et à analyser, à titre confidentiel, les nombreuses catégories d'avantages et de coûts politiques.

## «Les dirigeants doivent en être convaincus : on peut améliorer un système sans risque de suicide politique.»

Deuxièmement, lorsqu'ils définissent leur stratégie, les dirigeants doivent reconnaître qu'ils ne peuvent pas tout faire à la fois. Il leur faut entreprendre à huis clos une sorte d'analyse coûts-avantages, en déterminant les formes de corruption responsables des coûts économiques les plus élevés (par exemple celles qui faussent les politiques, et non celles dont dépend l'adjudication d'un contrat précis), tout en cherchant à maximiser leurs efforts. Ceux-ci peuvent porter d'abord sur les problèmes que le public juge les plus pressants. Pour être crédible, une campagne anticorruption doit remporter des succès tangibles au bout de six mois.

Troisièmement, les dirigeants ont besoin de mener ces efforts à l'abri des pressions politiques. La collaboration internationale peut contribuer au huis clos, qui permet aux pays d'avouer un problème commun («mon parti, mon administration ou moi-même ne sommes pas les seuls aux prises avec la corruption») et d'agir de concert pour le régler. De fait, la conditionnalité internationale qui s'applique à de nombreux pays pourrait aider un dirigeant national à justifier des mesures anticorruption.

## Les initiatives internationales

La coopération internationale peut aussi faciliter l'apparition d'une volonté de lutter contre la corruption et aider à réunir les moyens d'agir. Malgré la nature évidemment délicate de la définition et de l'application de stratégies visant la corruption systématique, les organisations internationales

peuvent y contribuer (et le font déjà), en soutenant les réformes démocratiques et l'amélioration de la compétitivité économique et de la gestion des affaires publiques. Il faut toutefois cibler davantage les efforts pour combattre systématiquement cette corruption systématique.

Trois initiatives internationales seraient susceptibles de galvaniser le mouvement international qui s'amorce.

## Diagnostiques régionaux

*Objectif* : Encourager l'adoption par les secteurs public et privé de mesures systématiques destinées à réduire la corruption dans une région (par exemple l'Amérique latine ou l'Afrique francophone).

*Principe de base* : Chaque pays inviterait le secteur privé à réaliser des enquêtes diagnostiques confidentielles sur trois ou quatre activités ou domaines prédisposés à la corruption, comme la passation des marchés publics, les tribunaux, les hôpitaux et le fisc. On demanderait aux hommes d'affaires, à titre confidentiel, d'indiquer certaines filières, au-

trement dit de préciser où se situeraient, dans les systèmes actuels, les failles, les faiblesses et les abus. On chercherait à analyser les systèmes, plutôt qu'à identifier des personnes publiques ou privées. L'objectif n'est pas tant une étude théorique qu'une évaluation rapide permettant de formuler un plan d'action. Des données pertinentes tirées d'un petit échantillon (40 hommes d'affaires) pourraient fort bien suffire pour préparer un rapport utile. Une fois les études diagnostiques terminées, une conférence internationale permettrait de comparer leurs résultats et d'analyser les mesures de redressement, y compris une éventuelle action internationale concertée.

*Avantages politiques* : Par son caractère international, une telle étude montrerait sans ambiguïté que la corruption n'est pas seulement le fait d'un pays X, mais un fléau international qui exige des solutions mondiales. Elle soulignerait aussi que ce mal ne relève pas uniquement de l'État (ni de l'équipe au pouvoir) et que, le secteur privé étant une composante du problème, il se doit de contribuer à sa solution. Les dirigeants politiques pourraient ainsi mieux faire passer le message, peut-être en affirmant que l'enquête diagnostique englobe tout le continent et en évoquant, par exemple, les dimensions internationales de la corruption ainsi que les difficultés propres à leur pays. Ils pourraient signaler que l'étude est réalisée par le secteur privé, dont les membres sont souvent complices de la corruption, et par le secteur public, tous deux visés par l'enquête.

## Un concours anticorruption

*Objectif* : Sélectionner, par concours, les meilleurs programmes nationaux de lutte contre la corruption pour aider à diffuser l'idée qu'un pays peut se doter d'une stratégie efficace. Ce concours international frapperait l'imagination de la population du monde entier.

*Principe de base* : Une aide internationale spéciale serait allouée — par les organisations internationales et les organismes d'aide bilatéraux — aux pays disposés à entreprendre des réformes pour s'attaquer à la corruption systématique. Supposons que soit créé, grâce à la coopération internationale, un programme promettant sept années d'appui spécial considérable aux trois pays en développement qui proposeraient les meilleures stratégies nationales anticorruption. Afin d'éveiller l'intérêt pour ce concours, les donateurs pourraient financer des ateliers internationaux et locaux. Ensuite, des études transnationales faisant intervenir le secteur privé et l'Etat pourraient se concentrer sur des domaines essentiels tels que la mobilisation des recettes, la passation des marchés et les travaux publics, ainsi que la justice. (Ce projet s'articule évidemment avec les études régionales proposées.) On s'intéresserait, en particulier, aux facteurs qui exposent les systèmes à la corruption, plutôt qu'à tel ou tel individu. Les pays participants se communiqueraient les résultats, et des mesures nationales et internationales seraient ensuite formulées pour corriger les déficiences structurelles. **A** ce stade, les pays intéressés établiraient leur stratégie nationale anticorruption. Les trois meilleures stratégies — l'Afrique, l'Asie et l'Amérique latine seraient peut-être les trois «lauréats» — bénéficieraient de fonds exceptionnels. Les stratégies d'autres pays ou certains de leurs éléments pourraient être appuyés par d'autres bailleurs de fonds et, naturellement, par les pays participants.

*Avantages politiques* : Ce concours inciterait les pays à manifester leur volonté de combattre la corruption, et ils bénéficieraient d'un appui pour s'y préparer : ainsi, on pourrait les aider (y compris au moyen d'échanges mutuels) à se familiariser avec les éléments éventuels d'une stratégie contre la corruption. Ces derniers, qui varieraient selon le contexte national, comporteraient souvent :

- des réformes administratives désignant l'objectif prioritaire, tout en facilitant la coordination entre les organismes;
- des moyens permettant d'améliorer la responsabilité, surtout grâce à la participation des entreprises et des citoyens;
- des mesures visant à renforcer les capacités d'enquête et de poursuite et à améliorer l'efficacité des tribunaux;

• une réforme expérimentale des incitations dans le secteur public;

• une réforme juridique destinée à empêcher les irrégularités dans le financement des campagnes, à prévenir les gains illicites et à modifier la réglementation et le droit administratif pour moins prêter le flanc à la corruption.

Une telle initiative contribuerait également à montrer que les organisations internationales prennent la corruption au sérieux. Elle leur donnerait l'occasion d'intégrer diverses initiatives de développement — réforme de la fonction publique, renforcement des institutions, etc. — à un nouveau cadre dynamique occupant le devant de la scène politique.

## La «panoplie» à constituer

*Objectif* : Il est manifestement nécessaire de recenser et de diffuser les moyens optimaux de combattre la corruption, classés par fonction, secteur, niveau d'administration et autres facteurs pertinents.

*Principe de base* : La coopération internationale pourrait contribuer à répertorier et à diffuser des exemples de pratiques optimales, ainsi que des cadres d'analyse pratique. Les pays pourraient utiliser ces outils dans le domaine du recouvrement des recettes, notamment fiscales et douanières, de la justice, de la santé (des hôpitaux à l'importation et à la distribution de produits pharmaceutiques) et de la passation des marchés publics, de la délivrance des permis ainsi que des contrats. Beaucoup de pays industrialisés seraient susceptibles de réaliser des progrès considérables sur les plans où se rencontrent l'argent et la politique (contributions aux activités politiques, financement des partis et des campagnes, etc.).

*Missions* : Dans chaque domaine choisi, les organisations internationales constitueraient des panoplies réunissant les outils suivants :

• Des instruments d'analyse pour déceler et traiter les cas de corruption. Ils seraient de portée générale ou s'appliqueraient à des secteurs précis, comme les administrations fiscale et douanière, la police, le parquet, les juges, la passation des marchés et les contrats.

• Des études de cas consacrées aux pratiques optimales et aux succès remportés dans la lutte contre la corruption, à divers niveaux administratifs et dans différents secteurs et domaines.

• Des pédagogies participatives — un ensemble de moyens permettant aux citoyens, aux entreprises, aux ONG, aux médias et aux fonctionnaires de se documenter, ainsi que de s'informer mutuellement, sur les systèmes corrompus et les mesures qu'ils appellent.

## Conclusion

Face à une corruption systématique, on ne saurait se contenter d'appliquer des politiques économiques libérales, d'améliorer la législation, de réduire le nombre et la complexité des règlements, ni d'accroître la formation, si utiles ces mesures soient-elles. Pour lutter contre l'ennemi, il faut lui porter le coup qui le mettra à terre. Diverses mesures sont à envisager :

• former une instance nationale de coordination chargée de définir une stratégie et d'en assurer le suivi, ainsi qu'un conseil de surveillance composé de citoyens;

• choisir les quelques organismes ou domaines essentiels sur lesquels portera l'effort anticorruption dès la première année, pour que certains succès puissent créer un effet d'entraînement;

• renforcer les capacités des principaux ministères, en prenant au sérieux le problème des incitations (y compris en les réformant) et de l'information;

• identifier quelques cas de grande corruption dont les protagonistes seront poursuivis en justice.

La lutte contre la corruption doit se concentrer sur la réforme des systèmes. Elle exige une approche économique, associée à une grande sensibilité politique. Les mesures évoquées ci-avant doivent évidemment être adaptées à la situation de chaque pays, mais, dans le même temps, la coopération internationale peut jouer un rôle important. Elle peut parfois consister en une assistance technique spécialisée, portant, par exemple, sur l'organisation d'ateliers anticorruption de haut niveau ou de consultations stratégiques, ou sur le recrutement d'enquêteurs internationaux chargés de retracer les gains mal acquis déposés à l'étranger. Elle peut aider les dirigeants nationaux à acquérir une volonté politique. Enfin, elle peut diffuser une vérité utile : le problème de la corruption nous concerne tous, et c'est tous ensemble que nous devons lui apporter des solutions. **F&D**

---

### Lectures recommandées :

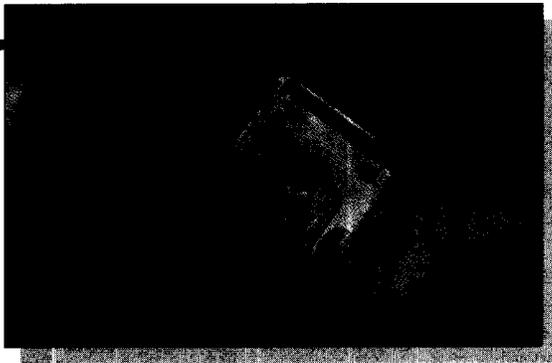
Diccionario de la corrupción en Venezuela, 1989, 2 volumes (Caracas, Ediciones Capriles).

Gilles Gaetner, 1991, L'Argent facile : dictionnaire de la corruption en France (Paris, Stock).

Robert Klitgaard, 1988, Controlling Corruption (Berkeley et Los Angeles, University of California Press).

-, 1995, *Institutional Adjustment and Adjusting to Institutions* — document de synthèse n° 303 de la Banque mondiale (Washington).

Robert Klitgaard, Ronald MacLean-Abaroa et H. Lindsey Parris, *Corrupt Cities* (à paraître).



# corruption et développement

CHERYL W. GRAY ET DANIEL KAUFMANN

## **Quelles sont les causes de la corruption? Quel en est le coût? Comment lutter efficacement contre ce mal dans les économies en développement et en transition.?**

**O**N ENTEND souvent dire de la corruption dans les pays en développement qu'elle peut avoir des effets positifs, qu'elle est endémique, qu'il coûte trop cher de la combattre et qu'il vaut mieux employer les maigres ressources disponibles à doter les organes publics de surveillance des moyens de faire respecter la loi. Mais, en fait, plusieurs certitudes s'imposent : le coût économique de la corruption est colossal; l'étendue du mal est très variable selon les pays en développement; il y a moyen de la juguler et, pour ce faire, il faut porter plus d'attention à ses causes profondes ainsi qu'au rôle des incitations, de la prévention et des réformes économiques et institutionnelles précises.

Depuis quelques années, le problème de la corruption est en ligne de mire : il a été exposé par le Président de la Banque mondiale, M. James Wolfensohn, et le Directeur général du FMI, M. Michel Camdessus, dans leurs allocutions à l'Assemblée annuelle; le *Rapport sur le développement*

*dans le monde* y consacrait de longs passages en 1996 et en 1997; des groupes d'étude y travaillaient à la Banque mondiale et au FMI (ils ont soumis des rapports à leurs conseils d'administration respectifs ainsi qu'au Comité du développement). Notons aussi l'influence croissante d'une ONG, Transparency International, la récente résolution — qui fera date — de l'OCDE qui fait du versement de pots-de-vin à l'étranger un délit, et le foisonnement d'études théoriques et empiriques sur la corruption et ses répercussions économiques. Autre signe des temps, nombre de responsables gouvernementaux des pays émergents dénoncent ouvertement les ravages qu'y cause ce mal. Lors d'un récent sondage auprès de plus de 150 hauts fonctionnaires et dirigeants de la société civile dans une soixantaine de pays en développement, la corruption dans le secteur public a été citée comme le plus grave obstacle au développement et à la croissance de leur pays.

### **Les nombreux visages de la corruption**

Au sens général, la corruption consiste à utiliser une charge publique pour son profit personnel. Cela comprend les pots-de-vin et l'extorsion, qui font nécessairement intervenir au moins deux parties, ainsi que d'autres types d'abus qu'un fonctionnaire peut commettre par lui-même, notamment la fraude et les malversations. L'appropriation du patrimoine national pour un usage privé et le détournement de fonds publics

par les politiciens et les hauts fonctionnaires (manifestations de la «grande» corruption dans différents pays, dont certains sont livrés à la cleptocratie) ont des effets si directs et patents sur le développement économique du pays qu'il est inutile de s'étendre sur leur coût. Par contre, il est plus difficile d'analyser la corruption de fonctionnaires par des particuliers et, surtout, son effet sur le développement du secteur privé. Pour démêler un tel écheveau, il importe de considérer ce que des particuliers peuvent «acheter» à un politicien ou à un fonctionnaire :

- *Marchés publics* : les pots-de-vin peuvent influencer le choix des fournisseurs de biens et de services à l'État, et avoir une incidence sur les modalités exactes de ces contrats d'approvisionnement et leur renouvellement au cours de l'exécution des projets,

- *Avantages accordés par l'État* : les pots-de-vin peuvent influencer l'attribution d'avantages monétaires (fraude fiscale, subventions, pensions ou assurance-chômage) ou d'avantages en nature (accès à des écoles privilégiées, soins médicaux, logement et immobilier, ou intérêts dans des entreprises en voie de privatisation).

- *Recettes publiques* : les pots-de-vin peuvent servir à réduire le montant des impôts ou d'autres redevances prélevées par l'État sur des particuliers.

- *Économies de temps et contournement de la réglementation* : les pots-de-vin peuvent permettre d'obtenir plus vite l'autorisation de pratiquer des activités légales.

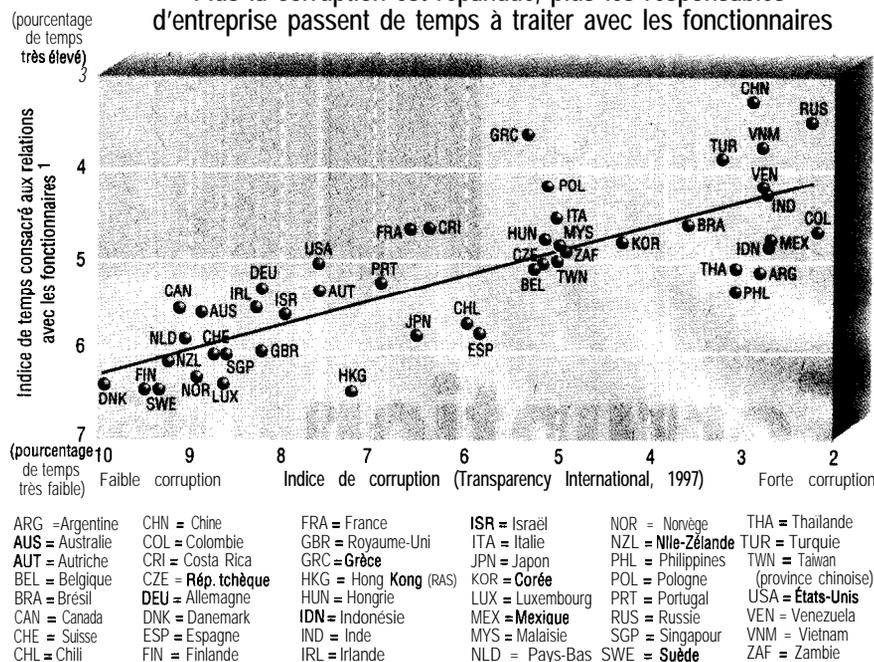
**Cheryl W. Gray,**

de nationalité américaine, est Directrice par intérim, Secteur public, Réseau pour la lutte contre la pauvreté et la gestion économique, Banque mondiale

**Daniel Kaufmann,**

de nationalité chilienne, est économiste principal au Groupe de la recherche sur le développement, Banque mondiale

Graphique 1  
Plus la corruption est répandue, plus les responsables  
d'entreprise passent de temps à traiter avec les fonctionnaires



Source : Daniel Kaufmann et Shan-Jin Wei, 1998, «Does 'Grease Money' Speed Up the Wheels of Commerce?», communication présentée lors de l'assemblée annuelle de l'American Economic Association (Chicago, janvier)  
Note : L'utilisation des indices de sondage mondial sur la compétitivité et de Transparency International ne signifie en aucune manière que la Banque mondiale reconnaît officiellement le classement des pays.  
1 Sondage mondial sur la compétitivité, 1997.

. Altération des résultats du processus juridique et réglementaire : les pots-de-vin peuvent inciter les pouvoirs publics à ne pas réprimer les activités illégales (trafic de drogue ou pollution), ou à favoriser indûment une partie au détriment de l'autre, dans le cadre de procès ou d'autres actions en justice.

Le degré de corruption est très variable selon les sociétés; elle peut être rare, généralisée, ou même systémique. Rare, elle peut être assez facile à détecter, sanctionner et isoler. Systémique, elle devient plus difficile à déceler et à punir, et les incitations à s'y livrer davantage se multiplient. Le coût des actes de corruption, initialement croissant, devient ensuite décroissant, ce qui peut donner lieu à des équilibres différents selon que la société est relativement épargnée par la corruption, ou qu'elle y est endémique. Le passage du deuxième état au premier risque d'être plus difficile que la répression de ces abus lorsqu'ils sont répandus, sans être encore systémiques. Lorsque ce dernier stade est atteint, les institutions, les règles et les normes de comportement se sont déjà adaptées à un mode de fonctionnement corrompu, où les fonctionnaires et les autres agents suivent souvent les exemples prédateurs, ou même les instructions, de la classe politique qu'ils servent.

## Les coûts économiques de la corruption

Les études théoriques et empiriques qui traitent objectivement de l'incidence économique de la corruption se sont multipliées au cours des dernières années. Elles aboutissent, en général, aux conclusions suivantes :

. La corruption est répandue, mais à des degrés variés selon les pays et les régions. Par exemple, le Botswana et le Chili sont moins touchés que beaucoup de pays pleinement industrialisés.

. La corruption augmente les coûts de transaction ainsi que l'incertitude.

. Elle conduit en général à des résultats économiques inefficients. Elle nuit à l'investissement étranger et intérieur à long terme, entraîne une mauvaise répartition des talents en faveur des activités de recherche de rentes, et fausse les priorités sectorielles de même que les choix technologiques (les marchés publics pour de vastes projets de défense prenant le pas sur la construction de dispensaires en milieu rural spécialisés dans les soins préventifs). Elle entraîne les entreprises dans l'économie souterraine, ce qui amoindrit les recettes publiques, de sorte que des impôts de plus en plus lourds frappent un nombre de contribuables de plus en plus restreint. L'État est alors incapable de fournir des biens collectifs essentiels, notamment d'assurer la primauté du

droit. Il peut en résulter un cercle vicieux de corruption croissante et d'activités économiques clandestines.

. La corruption est injuste. Elle impose un impôt régressif qui pèse particulièrement lourd sur les activités de commerce et services des petites entreprises.

. La corruption porte atteinte à la légitimité de l'État.

Nombre d'observateurs soutiennent que les pots-de-vin peuvent avoir des effets positifs, dans certaines circonstances, en procurant aux entreprises et aux individus un moyen d'éviter une réglementation pesante et un système juridique inefficace. Mais cet argument méconnaît la discrétion considérable laissée à de nombreux politiciens et fonctionnaires (en particulier au sein des sociétés corrompues) pour la création et l'interprétation de règlements allant à l'encontre du but recherché. Au lieu de lubrifier les «rouages grinçants» d'une administration rigide, la corruption cause un foisonnement de réglementations excessives et arbitraires. Autre argument spécieux : elle améliorerait l'efficacité en accélérant la délivrance de permis. C'est sans doute la possibilité de corruption qui ralentit d'emblée le processus.

Les données empiriques disponibles réfutent les arguments de la lubrification des rouages ou de la réduction des délais en montrant une relation positive entre l'étendue de la corruption et le temps consacré

par les responsables d'entreprise aux relations avec les fonctionnaires. Les réponses données par plus de 3.000 entreprises de 59 pays, dans le cadre du sondage mondial sur la compétitivité du World Economic Forum pour 1997, indiquent que les entités signalant une forte incidence de la corruption sont aussi celles où les cadres dirigeants passent plus de temps à négocier licences, permis, signatures et impôts avec les fonctionnaires (graphique 1). Les faits tendent aussi à indiquer que le coût du capital pour les entreprises est d'autant plus élevé que la corruption est répandue. En outre, rien n'indique que «la situation est différente en Asie de l'Est», contrairement à ce que disaient certains, pendant ses années de forte croissance : on y constate le même rapport entre la corruption et le surcroît de temps que les chefs d'entreprise passent avec les fonctionnaires.

Dans toute société, il devrait aussi exister un noyau de lois et de règlements qui remplissent des objectifs sociaux productifs, notamment des codes du bâtiment, une réglementation environnementale et des règles prudentielles pour le secteur bancaire. L'argument de la lubrification des rouages est particulièrement gênant dans ce contexte, car les pots-de-vin peuvent annuler ces règlements et nuire gravement à la société (abattage illégal de forêts tropicales ou inobservation des codes du bâtiment destinés à assurer la sécurité pu-

blique). La corruption peut aussi permettre d'acquérir le monopole de certains marchés, comme dans le secteur de l'énergie de pays anciennement communistes, où des dessous-de-table sans précédent étayent de gigantesques structures monopolistiques. Enfin, les obscures opérations de prêts privilégiés et les montages financiers frauduleux échafaudés dans les systèmes mal contrôlés ont contribué aux crises macroéconomiques en Albanie, en Bulgarie et, tout récemment, dans certains pays d'Asie de l'Est.

### **Les causes complexes de la corruption**

La corruption est répandue dans les pays en développement et en transition, non parce qu'ils sont différents des autres, mais parce que les conditions s'y prêtent. L'appât du gain est extrêmement fort et exacerbé par la pauvreté, d'autant que les traitements des fonctionnaires, déjà faibles, sont en baisse. En outre, les risques en tous genres (maladie, accidents et chômage) sont élevés dans ces pays, souvent dépourvus des nombreux mécanismes d'étalement des risques (assurances et marché du travail bien développé) dont disposent les pays riches.

Non seulement la motivation est forte, mais les occasions de corruption abondent. Les rentes tirées des monopoles peuvent être fort élevées dans les économies très réglementées et, comme on l'a déjà noté, la corruption engendre une demande de réglementation accrue. De plus, dans les économies en transition, les rentes économiques sont particulièrement importantes en raison du montant des actifs, autrefois publics, jetés en pâture au plus offrant. Le pouvoir discrétionnaire de nombreux fonctionnaires est aussi vaste dans les pays en développement et en transition, cette **carance** systémique étant exacerbée par une réglementation plutôt vague, en perpétuel changement et mal diffusée.

La responsabilisation est en général faible, la concurrence politique et les libertés civiles souvent restreintes. Les lois et les principes moraux dans la conduite des affaires publiques sont peu développés, si tant est qu'ils existent, et les instances juridiques chargées de les faire respecter mal préparées à cette tâche complexe. Les contre-pouvoirs qui fournissent des renseignements sur lesquels se fondent la détection et l'application de la loi — tels les enquêteurs, les comptables et la presse — sont souvent faibles. Pourtant, de solides pouvoirs d'investigation sont indispensables; comme les deux parties à la corruption en retirent souvent un profit mutuel, ce phénomène peut être extrêmement difficile à déceler. Même si la détection est possible,

les sanctions risquent d'être légères lorsque la corruption est systémique — il est difficile de punir sévèrement un individu alors que tant d'autres (y compris souvent les autorités) sont probablement aussi coupables. Et la menace de renvoi de la fonction publique n'a qu'un effet dissuasif limité lorsque les traitements sont faibles.

Enfin, certains facteurs propres aux pays, notamment la taille de la population et les richesses naturelles, semblent aussi corrélés de façon positive avec l'omniprésence de la corruption.

### **L'éclosion d'une volonté politique**

Il est capital pour la lutte contre la corruption de comprendre ce qui amène les hommes politiques puissants à agir comme ils le font et quels intérêts ils représentent. Il importe au plus haut point de trouver des alliés politiques; même dans les pays souffrant d'une corruption endémique, il existe probablement certains décideurs réformistes qui seront soutenus par leurs partisans afin de promouvoir l'intérêt général du pays. Certaines occasions peuvent se présenter, à la faveur d'un changement de régime ou de chef politique, ou en cas de crise. En l'absence de ces circonstances particulières, toutefois, il reste possible de faire éclore la volonté politique nécessaire, quoique plus lentement, par des efforts pour sensibiliser davantage la population et mobiliser des groupes de la société civile à l'appui de la lutte contre la corruption.

Sans être décisives, les pressions constructives et l'aide de l'étranger ne sont pas à négliger. Les organisations internationales et les groupes de donateurs peuvent contribuer à focaliser l'attention des pays sur la corruption et, plus généralement, à soutenir les réformistes au sein du gouvernement et de la société civile. En outre, du fait de l'intégration de l'économie mondiale qui caractérise l'après-guerre froide, de nombreux pays sont soumis à une surveillance internationale accrue. Ils rivalisent à la fois pour les investissements directs étrangers (IDE) et les investissements de portefeuille internationaux. Or, les investisseurs étrangers attachent du prix à la stabilité, à la prévisibilité et à l'honnêteté des autorités. Il s'avère que la corruption «taxe» considérablement l'IDE dans toutes les régions du monde, y compris l'Asie de l'Est.

### **Vaincre l'hydre**

Bien qu'ils reconnaissent bon nombre des coûts de la corruption, les sceptiques se demandent si la lutte vaut la peine d'être entreprise. Le camp des «fatalistes» rappelle les piètres succès des efforts de répression, en notant qu'il a fallu plus d'un siècle à l'Angleterre pour vaincre l'hydre. Mais la

Région administrative spéciale (RAS) de Hong Kong et Singapour, par exemple, sont passées assez vite de la grande corruption à un relatif assainissement. Le Botswana est un modèle de probité depuis des décennies. Le Chili s'est bien comporté pendant de nombreuses années, et la Pologne et l'Ouganda ont récemment fait quelques progrès dans la maîtrise de la corruption.

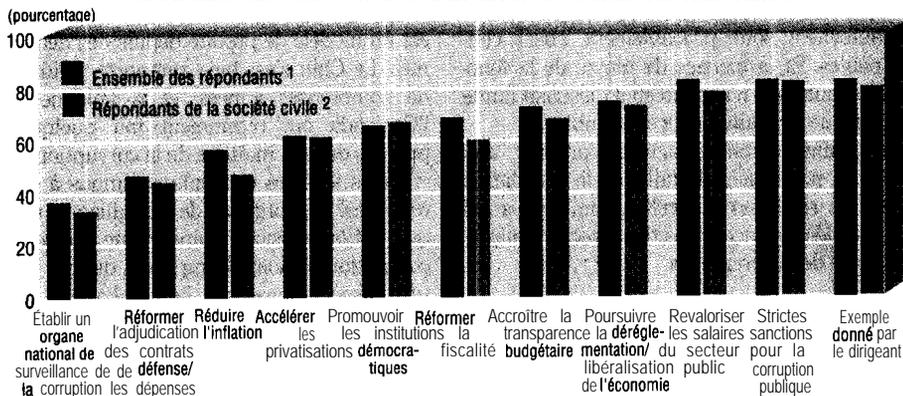
Quels sont les éléments communs à ces réussites? Des organes de surveillance, tels que la Commission indépendante contre la corruption à Hong Kong ainsi que de petites associations qui la combattent au Botswana, au Chili, en Malaisie et à Singapour, sont souvent crédités d'une grande partie des progrès. En revanche, les mérites des vastes réformes économiques et institutionnelles engagées simultanément n'ont pas été assez reconnus. Le gouvernement arrivé au pouvoir en Ouganda en 1986 a entrepris de réformer et déréglementer l'économie, ainsi que de réformer la fonction publique et de renforcer le Bureau du vérificateur général; il a nommé un inspecteur général de bonne réputation et l'a chargé d'enquêter sur la corruption et de la réprimer, et lancé une campagne de sensibilisation aux méfaits de ce fléau. Le Botswana est un exemple de pays où la saine gestion de l'économie et du secteur public, une fois établie, s'est d'emblée traduite par une bonne conduite des affaires publiques; la réussite de ce pays n'a pas tenu principalement à la création plus récente de son service de répression de la corruption.

Les sondages réalisés auprès des fonctionnaires et des membres de la société civile dans les pays émergents peuvent là aussi apporter un éclairage utile: la plupart des répondants n'ont pas une grande estime pour les organes de surveillance de la corruption, plaçant leur action au plus bas de la liste des mesures de répression possibles (graphique 2). Selon eux, pour être crédibles, ces instances doivent être créées dans un environnement politique caractérisé par l'honnêteté des dirigeants, la protection des fonctionnaires contre les ingérences politiques et la restructuration des incitations afin de décourager la corruption. Sinon, elles risqueraient d'être aisément muselées ou, pis encore, détournées de leur but à des fins politiciennes. Les répondants insistent sur l'importance de la libéralisation économique et des réformes budgétaires, fiscales et réglementaires, rejetant avec sagesse l'idée que de telles mesures alimentent la corruption.

En fait, les répondants confortent l'idée que la corruption et le manque de réformes de l'économie et du secteur public vont de pair, avec un lien de causalité réciproque. Ils estiment que leurs pays auraient dû progresser davantage dans l'application de

Graphique 2

## Comment réagir face à la corruption : pourcentage de répondants attribuant une note élevée aux diverses solutions nationales



Source : Daniel Kaufmann, 1997, «Corruption: The Facts», *Foreign Policy*, n° 107 (été), pages 114-31

<sup>1</sup>Répondants de la société civile et fonctionnaires.

<sup>2</sup>Entrepreneurs privés, membres d'ONG et parlementaires

vastes réformes, et indiquent que la corruption et les intérêts financiers en place expliquent principalement la lenteur de leurs progrès. Ils signalent aussi le problème lié aux origines internationales d'une partie de la corruption dont souffrent de nombreux pays. s'ils insistent avant tout sur les causes intérieures, ils sont nombreux à penser que les actes de corruption commis par des entreprises étrangères jouent un rôle significatif. Ils estiment que les Etats membres de l'OCDE doivent faire appliquer la législation anticorruption à l'étranger et que les institutions internationales ont le devoir de faire de ce dossier une priorité lorsqu'elles fournissent une assistance à leurs pays membres.

En bref, la corruption représente le symptôme de causes économiques, politiques et institutionnelles fondamentales. Pour la combattre avec efficacité, il faut s'attaquer à ces causes sous-jacentes. L'effort doit porter principalement sur la prévention, c'est-à-dire la réforme des politiques économiques, des institutions et des incitations, faute de quoi toute tentative pour améliorer l'application de la législation anticorruption en recourant à la police, aux institutions gardiennes de la déontologie ou à des organes de surveillance spéciaux au sein de l'État serait vouée à l'échec.

Voici quelques-unes des principales réformes de politique économique qui réduiront sans ambiguïté les occasions de corruption : abaissement des droits de douane et autres barrières au commerce international; unification des taux de change et d'intérêt déterminés par le marché; élimination des subventions aux entreprises; réduction de la réglementation, des obligations de licence et des autres obstacles à l'entrée d'entreprises et d'investisseurs nouveaux; démantèlement des monopoles

et privatisation des actifs publics; et application transparente de la réglementation bancaire ainsi que des normes de vérification et de comptabilité. La réforme des institutions d'État peut comprendre la restructuration de la fonction publique, l'amélioration de la budgétisation, de la gestion financière et de l'administration fiscale, ainsi que le renforcement des systèmes juridique et judiciaire. Ces réformes doivent modifier les structures et les procédures de l'État, en promouvant la concurrence et les incitations internes dans le secteur public, et en renforçant les poids et contrepoids internes et externes. Pour compléter ces grands chantiers, l'application scrupuleuse et transparente de la loi, par exemple la poursuite en justice de certains grands personnages corrompus, peut aussi être utile.

La liste des mesures anticorruption possibles ne s'arrête pas là. Il convient de choisir les principales dispositions à mettre en oeuvre, compte tenu des capacités d'exécution du pays, au début d'une campagne de lutte et par la suite. Du fait que la corruption systémique est par définition profondément enracinée, il faut agir énergiquement — une démarche gradualiste ne donnerait rien. Puisque l'occasion de lutter contre la corruption se présente depuis peu dans de nombreux pays, il importe que les réformistes dépassent sans tarder les premiers principes généraux habituellement énoncés dans les écrits sur ce fléau et réclament au contraire des avis pratiques adaptés à leur cas. Après une évaluation minutieuse de la situation du pays, il faudra formuler des conseils précis sur les politiques à suivre et les institutions à réformer. Par exemple, les technocrates commencent à se rendre compte que différentes méthodes de privatisation créent plus ou

moins d'occasions de corruption, qu'il est crucial de renforcer la réglementation bancaire en tenant compte de ce qui a été appris à propos des influences politiques nocives, et qu'il y a moyen d'enrayer le mal grâce à des innovations précises apportées aux méthodes de passation des marchés et de soumission.

Enfin, élément peut-être fondamental pour la prochaine étape des études sur la corruption et de sa répression, les spécialistes doivent rechercher les méthodes de collecte et de diffusion de l'information susceptibles de produire les effets les plus rapides et les plus directs. La méthode des cartes de notation utilisée par une ONG de Bangalore (Inde), qui a demandé aux usagers de noter les organismes locaux de prestation des services, a déjà débouché sur le renvoi de fonctionnaires, l'amélioration de la prestation des services et le recul

de la corruption. La collecte et la diffusion de données sur les coûts extrêmement variés des repas de midi fournis par l'État dans les écoles de diverses localités, dans un même pays, ont entraîné des réformes non seulement dans ces localités, mais aussi dans d'autres. L'existence d'une presse libre revêt une importance capitale. L'établissement et le maintien de lois restrictives sur la diffamation protégeant les politiques et les fonctionnaires doivent être combattus pour préserver la libre expression et l'information des citoyens. De fait, si difficiles et imparfaites que soient et resteront la collecte de données sur la corruption et la diffusion des résultats obtenus, on ne saurait trop insister sur l'importance de telles activités. Le secret a aidé les élites et les politiciens à conserver la corruption sous le boisseau dans de nombreux pays. L'analyse, la présentation et la diffusion méthodiques de données peuvent contribuer efficacement à sensibiliser la population, à créer une dynamique en faveur des réformes et à élargir notre compréhension limitée des réussites et des échecs de la lutte contre la corruption. **F&D**

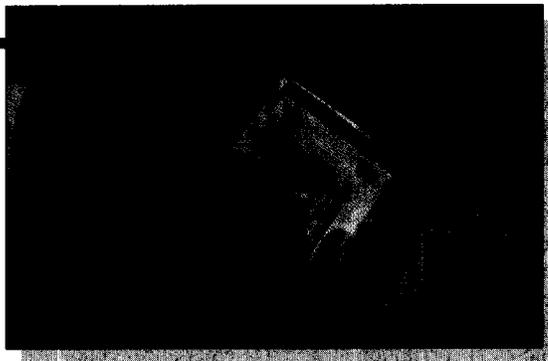
### Références :

Banque mondiale, **Réseau pour la lutte contre la pauvreté et la gestion économique**, 1997,

«*Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank*» (Washington).

Daniel Kaufmann, 1997, «*Corruption: The Facts*», *Foreign Policy*, n° 107 (été), pages 114-31.

— et Shan-Jin Wei, 1998, «*Does 'Grease Money' Speed Up the Wheels of Commerce?*», communication présentée lors de l'assemblée annuelle de l'*American Economic Association* (Chicago, janvier).



# La corruption : causes, conséquences et voies à explorer

PAOLO MAURO

**Que savons-nous de la corruption? D'où viennent nos informations? Comment améliorer notre compréhension de ce fléau et aider l'État à mieux le réprimer?**

**D**EPUIS QUELQUES années, la corruption — l'abus d'une charge publique aux fins de profit personnel — suscite un regain d'intérêt parmi les universitaires et les pouvoirs publics. Cette attention s'explique par diverses raisons. De retentissantes affaires de corruption ont provoqué la chute de gouvernements dans de grands pays industrialisés et des pays en développement. Dans les pays en transition, l'abandon de la dictature économique au profit du marché a créé de vastes possibilités d'appropriation de rentes (c'est-à-dire de bénéfices excessifs) et s'est souvent accompagné du passage d'un système de corruption bien organisé à une situation plus incohérente et plus néfaste. Avec la fin de la guerre froide, les pays donateurs cherchent moins à répartir leur aide au développement en fonction de considérations politiques et ils s'intéressent davantage à la méaffectation de fonds au détriment des pauvres. En outre, la croissance économique persiste à un faible niveau dans de nombreux pays dont les insti-

tutions fonctionnent mal. Un tel regain d'intérêt s'est traduit par une nouvelle série d'études empiriques sur les tenants et les aboutissants de la corruption.

Les économistes sont loin de mal connaître ses causes et ses conséquences. Des connaissances importantes ont été réunies grâce aux études théoriques des années 70, dont celles de Jagdish Bhagwati, Anne Krueger et Susan Rose-Ackerman (Mauro, 1996), qui montrent notamment que la corruption peut survenir s'il existe une rente, due en général à la réglementation publique, et que des fonctionnaires ont tout loisir pour en répartir les bénéfices. L'exemple classique d'une restriction imposée par l'État et créant une telle situation, puis son exploitation, est celui des contingents d'importation et des licences correspondantes attribuées par un fonctionnaire aux entrepreneurs disposés à le stipendier.

Plus récemment, des chercheurs ont entrepris de vérifier certaines de ces hypothèses traditionnelles au moyen de nouvelles données transnationales. Dans leurs indices, les agences de notation privées classent les pays selon leur niveau de corruption, généralement à partir de réponses aux questionnaires normalisés que diffusent des consultants vivant dans ces pays. Celles-ci sont subjectives, mais la corrélation entre les indices des différentes agences est très forte, ce qui laisse entendre que la plupart des observateurs s'accordent plus ou moins sur le degré de corruption apparente des pays. Les tarifs élevés que pratiquent ces agences (leurs clients sont en

général des sociétés multinationales et des banques internationales) constituent une preuve indirecte de la valeur des données fournies. Quoique imparfaits en raison de leur nature subjective, ces indices n'en sont pas moins révélateurs.

## Les causes de la corruption

Puisque la cause ultime de la *recherche* de rentes est l'existence de telles opportunités, la corruption risque fort d'apparaître lorsque des restrictions et l'intervention de l'État aboutissent à la présence de ces profits excessifs. On relève notamment les restrictions commerciales (dont les droits de douane et les contingents d'importation), les politiques industrielles entachées de favoritisme (subventions et déductions fiscales, par exemple), le contrôle des prix, les pratiques de taux de change multiples et les systèmes d'allocation de devises, ainsi que la distribution du crédit par l'État. Certaines rentes peuvent naître en l'absence d'intervention étatique, comme dans le cas de ressources naturelles telles que le pétrole, dont l'offre est limitée par la nature et le coût d'extraction est inférieur de loin au prix du marché. Puisque l'exploitation des gisements dégage des bénéfices anormalement élevés, certains seront tentés de soulever les fonctionnaires chargés d'attribuer les permis d'extraction. Enfin, il est à prévoir que des fonctionnaires très mal payés devront souvent avoir recours aux dessous-de-table pour nourrir leur famille.

Bien que toutes les hypothèses exposées ci-dessus puissent être vérifiées par l'expé-

**Paolo Mauro,**

de nationalité italienne, est économiste au Département Europe I du FMI.

rience, car des données ont été réunies à cette fin, seules quelques-unes l'ont été véritablement. Les études empiriques ont confirmé certaines hypothèses : la corruption est moindre si les restrictions commerciales sont moins nombreuses, si la politique industrielle ne favorise personne et si les ressources naturelles sont plus abondantes; de même, la corruption se rencontre un peu moins si les fonctionnaires sont mieux payés que des travailleurs du secteur privé aux qualifications semblables (Van Rijckeghem et Weder, 1997).

## Les conséquences de la corruption

D'après la théorie économique, la corruption devrait réduire la croissance du fait qu'elle diminue les incitations à l'investissement (à la fois pour les entrepreneurs du pays et de l'étranger). Lorsque ces derniers sont priés de verser des pots-de-vin avant de pouvoir créer leur entreprise, ou que des fonctionnaires véreux réclament ensuite une part du produit des investissements, la corruption joue le rôle d'un impôt, mais ce prélèvement est particulièrement pernicieux, car le secret est nécessaire et l'on ignore si le stipendié tiendra sa parole. On pourrait penser aussi que la corruption va réduire la croissance en abaissant la qualité des infrastructures et des services publics, en diminuant les recettes fiscales, en amenant les individus doués à se livrer à la recherche de rentes plutôt qu'à des activités productives et en faussant la composition des dépenses publiques (voir plus loin). Cependant, d'autres arguments jouent en sens contraire. Par exemple, il a été avancé que, si on laisse des fonctionnaires soutirer des pots-de-vin, ils travailleront peut-être plus dur et que la corruption peut aider les entrepreneurs à contourner les obstacles bureaucratiques.

Si la corruption est susceptible de nuire à la performance économique, c'est en raison d'un effet bien déterminé : la distorsion de la composition des dépenses publiques. Des politiciens corrompus risquent fort d'affecter davantage de ressources publiques à une activité qui se prête mieux aux exactions les plus lucratives et au secret, et qui est liée, par exemple, à des biens produits dans des conditions de faible concurrence et dont la valeur est difficile à contrôler. Les mêmes politiciens risquent donc d'être plus enclins à financer des avions de combat et des projets d'investissement à grande échelle que des manuels scolaires et les traitements des enseignants, bien que ceux-ci favorisent sans doute davantage la croissance économique que ceux-là.

Des données empiriques issues de comparaisons entre pays semblent en effet indiquer que la corruption nuit beaucoup à

l'investissement privé et à la croissance économique. Une analyse de régression montre qu'un pays qui réduit la corruption et passe de 6 à 8 sur un indice allant de 0 à 10 voit augmenter de 4 points de pourcentage son taux d'investissement et d'un demi-point de pourcentage la croissance annuelle de son PIB par habitant (Mauro, 1996). Des effets aussi marqués laissent entendre que des politiques de répression pourraient avoir des retombées significatives. Le lien entre la corruption et la faible croissance économique n'est guère différent lorsque l'estimation porte sur des pays aux fortes pesanteurs administratives. Par conséquent, rien ne prouve que la corruption soit bénéfique en présence de lenteurs bureaucratiques. C'est surtout par l'intermédiaire de l'investissement privé qu'elle réduit la croissance économique, et cet impact représente au moins un tiers de son effet négatif global, le reste s'exerçant nécessairement par d'autres canaux, y compris ceux déjà cités. Bien qu'il soit difficile d'isoler ces autres canaux, l'observation tendrait à prouver que l'un d'entre eux — la distorsion des dépenses publiques — joue un rôle significatif.

Des comparaisons entre pays semblent montrer que la corruption modifie la composition des dépenses publiques et qu'en particulier les pouvoirs publics corrompus consacrent moins de dépenses à l'éducation, voire à la santé, et probablement davantage à l'investissement public. Une analyse de régression indique qu'un pays qui passe de 6 à 8 dans l'indice de corruption susmentionné augmente en général les crédits de l'éducation nationale de ½ % du PIB, ce qui représente une variation des plus considérables. Ce résultat donne à penser, car il est de plus en plus prouvé que la réussite scolaire favorise la croissance économique.

Il convient bien entendu d'user d'une grande prudence vis-à-vis de résultats empiriques relatifs à un phénomène intrinsèquement difficile à quantifier. Dans ce contexte, deux questions méritent une attention particulière : le rapport de cause à effet et le rôle éventuel d'autres formes d'inefficience institutionnelle.

Pourquoi les pays considérés comme corrompus connaissent-ils une faible croissance économique? La corruption nuit-elle à la croissance, ou une faible croissance conduit-elle simplement les consultants à mal noter un pays? Pour résoudre cette double question, on peut prendre des variables (le passé colonial d'un pays ou l'ampleur de ses divisions ethnolinguistiques) qui se trouvent être corrélées avec la corruption, mais n'influent pas sur la croissance économique ni sur les dépenses publiques autrement que par l'intermédiaire de l'inefficience institutionnelle, et les utiliser comme variables opérationnelles dans l'analyse de

régression. Grâce à cet artifice statistique, il est possible de contourner les problèmes que soulève la subjectivité des indices de corruption et de montrer que la corruption entraîne une faible croissance économique.

La corruption se manifeste le plus en présence d'autres formes d'inefficience institutionnelle comme l'instabilité politique, les pesanteurs administratives, ou des systèmes législatif et judiciaire faibles. Est-il possible de démontrer qu'elle seule, plutôt que d'autres facteurs avec lesquels elle est corrélée, explique la faiblesse de la croissance économique? Une analyse de régression établit en partie qu'après neutralisation des autres formes d'inefficience institutionnelle telle l'instabilité politique, on peut encore démontrer que la corruption réduit la croissance. Néanmoins, il est difficile de montrer de façon concluante que la cause unique du problème est la corruption, plutôt que les carences institutionnelles qui lui sont étroitement associées. En fait, il est probable que ces faiblesses sont indissociables puisqu'elles se renforcent mutuellement (par exemple, les lourdeurs administratives rendent la corruption possible, et les fonctionnaires véreux peuvent accroître les formalités administratives afin d'extorquer des fonds occultes supplémentaires) et que l'éradication du mal aide un pays à remédier à d'autres faiblesses institutionnelles, tout comme la réduction de ces carences l'aide à enrayer la corruption.

## Quelques voies à explorer

En dépit d'un ensemble de connaissances théoriques bien établies, ainsi que de conclusions préliminaires sur les causes et les conséquences de la corruption, plusieurs autres points doivent être élucidés si l'on veut que l'État puisse se doter de moyens de répression efficaces.

**Si les coûts de la corruption sont aussi élevés, pourquoi les pouvoirs publics ne l'éliminent-ils pas? On** peut avancer qu'une fois qu'un système corrompu se trouve en place et qu'une majorité d'individus y évoluent, ils n'ont aucune raison de chercher à le modifier ni de s'abstenir d'y participer, quand bien même tout le monde gagnerait à ce qu'il disparaisse. Prenons les exemples suivants :

. Vous vivez dans une société où tout le monde vole. Allez-vous voler aussi? La probabilité de vous faire prendre est faible, car la police est très occupée à rechercher d'autres voleurs, et même si vous étiez arrêté, vous ne risqueriez guère d'encourir une peine sévère pour un crime aussi répandu. Donc, vous volez aussi. En revanche, si vous vivez dans une société où le vol est rare, la probabilité d'être arrêté et sanctionné est forte, aussi vous choisissez de vous abstenir.

. Vous êtes un jeune fonctionnaire subalterne dans une administration où tout le monde, y compris vos supérieurs, est très corrompu. Quelqu'un vous propose un pot-de-vin pour l'aider à éluder l'impôt. Vous déclinez, cette offre. Quelques heures plus tard, vous recevez un appel téléphonique de votre chef, qui aurait souhaité une part de vos gains illicites. Il laisse entendre que, si vous êtes aimable avec un ami (en acceptant le pot-de-vin), vous aurez une chance d'obtenir une promotion, tandis que, dans le cas contraire, vous serez muté dans un bureau provincial éloigné. Vous acceptez alors l'enveloppe et la partagez avec votre supérieur et vos collègues. Si, à l'inverse, l'administration dans laquelle vous travaillez est très honnête, il est probable que vous vous comporterez honnêtement pour éviter le risque d'être renvoyé.

. Les individus **A** et **B** sont membres du même gouvernement. Supposons, d'une part, que **A**, très corrompu, a établi un réseau souterrain à son profit. La nécessité de verser d'importants dessous-de-table décourage les investisseurs et impose une lourde charge à la croissance économique. Les citoyens se rendent compte que la corruption publique nuit à la croissance économique, mais ils voient mal qui sollicite ces versements occultes. Ils décident donc de ne pas réélire le gouvernement. Les perspectives de **B** s'en trouvant réduites, il est plus tenté de détourner une grande partie de la production actuelle, sans se soucier des effets néfastes sur la production future. Autrement dit, **B** tentera d'obtenir une plus large part du gâteau aujourd'hui, puisqu'il sait que le gouvernement auquel il appartient sera bientôt chassé du pouvoir. Par contre, d'après le même raisonnement, si **A** ne perçoit pas de pots-de-vin, **B** y renoncera alors aussi.

Ce dernier exemple peut expliquer non seulement la persistance de la corruption, mais aussi une observation empirique : en moyenne, les pays les plus corrompus tendent à être les plus instables sur le plan politique. Il semble aussi indiquer que la corruption et l'instabilité politique résultent peut-être d'un manque de coordination entre les membres d'un même gouvernement ou de l'élite dirigeante. En ce sens, il se peut que corruption et instabilité politique soient les deux faces de la même médaille. Cet exemple pourrait s'appliquer aux pays en proie à de fréquents coups d'Etat, où les régimes corrompus se succèdent. En revanche, il n'explique pas un certain nombre d'autres cas pertinents — dictateurs restés au pouvoir pendant de nombreuses années en laissant leurs partisans effectuer de lourdes ponctions, gouvernements formés

de personnes fiant les pots-de-vin à un niveau juste assez élevé pour qu'elles ne perdent pas le pouvoir.

Les exemples ci-dessus indiquent qu'une fois la corruption enracinée, il est très difficile de l'éradiquer. Elle tend donc à persister, ainsi que ses conséquences fâcheuses. D'où cette importante conclusion pratique, qui va dans le sens de l'expérience internationale des dernières décennies : les efforts faits pour éradiquer la corruption ont tendance à réussir lorsque les réformes, menées de manière très rapide et vigoureuse, sont soutenues au sommet de l'État. On doit aussi se demander quelles caractéristiques risquent davantage de faire tomber un pays dans le piège de la corruption généralisée et de la faible croissance.

**La corruption engendre la pauvreté, mais la réciproque est-elle vraie?** Il est frappant d'observer que les

### **«Il se peut que corruption et instabilité politique soient les deux faces de la même médaille.»**

pays les plus pauvres sont en général considérés comme les plus corrompus. Cette observation doit être traitée avec prudence, car elle peut être influencée par les sentiments des observateurs. Toutefois, si l'on suppose un instant qu'elle reflète une véritable corrélation, il serait bon d'en étudier les sources. Nous avons relevé des preuves que la corruption réduit la croissance économique, engendrant ainsi la pauvreté à long terme. Dans le même temps, il est possible que la pauvreté entraîne elle-même la corruption, peut-être parce que les pays pauvres ne peuvent consacrer suffisamment de ressources à la création et à l'application d'un cadre juridique efficace, ou que les individus dans le besoin sont plus susceptibles d'abandonner leurs principes moraux. Des chercheurs ont entrepris d'analyser le lien entre les traitements des fonctionnaires et l'étendue de la corruption. Il a été avancé que des traitements raisonnables sont une condition nécessaire, mais non suffisante, pour éviter la corruption.

**Quelles sont les pires formes de corruption?** Les indices de corruption disponibles ne permettent pas de distinguer la concussion de haut vol (un ministre de la défense reçoit une enveloppe en échange de l'achat par son pays d'un coûteux avion de combat) de la petite corruption (un fonctionnaire subalterne reçoit une somme modique pour accélérer la délivrance d'un permis de conduire). Ces indices ne différencient pas

non plus la corruption organisée de la corruption anarchique. (Lorsque la corruption est bien organisée, le montant exigé et le destinataire approprié d'une enveloppe sont connus, et le paiement garantit la faveur souhaitée.) Par conséquent, nous ne savons pas encore quels types de corruption sont les plus néfastes et devraient être combattus en priorité. Des éléments anecdotiques et des études portant sur tel ou tel pays laissent supposer que la concussion de haut vol et la petite corruption tendent à coexister en se renforçant mutuellement. Il se peut donc qu'une telle distinction n'ait pas lieu d'être. En revanche, la différence entre la corruption bien organisée et la corruption anarchique est sans doute plus pertinente, car des arguments théoriques assez convaincants montrent que la seconde a des effets plus graves que la première.

Si la corruption est bien organisée, les entrepreneurs savent qui ils doivent acheter et à quel prix, et ils pourront compter obtenir les permis nécessaires. Il a aussi été affirmé que la corruption bien organisée est moins nuisible, car, dans ce système, un fonctionnaire corrompu prélèvera un pourcentage déterminé des bénéfices de l'entreprise, et il aura donc intérêt à ce que celle-ci prospère. En revanche, si la corruption est anarchique, les entrepreneurs devront peut-être acheter plusieurs fonctionnaires, sans garantie qu'on n'exigera pas d'autres versements illicites, ni que les permis demandés seront bel et bien délivrés. En outre, si plusieurs agents demandent au même entrepreneur des dessous-de-table différents, leurs exigences risquent de devenir excessives, ce qui met fin à l'activité de l'entrepreneur. Cependant, il existe actuellement peu de données empiriques permettant de vérifier que la corruption anarchique est la plus néfaste des deux.

**Que fait-on à l'heure actuelle et que pourrait-on faire de plus?** Un grand nombre de pays et d'institutions accordent une attention croissante au problème de la corruption, et le débat sur les stratégies possibles se poursuit. Dans leurs décisions d'allocation d'aide, certains pays donateurs attachent à présent une importance accrue aux efforts anticorruption des pays bénéficiaires. Les États membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques ont pris des mesures pour criminaliser la corruption de fonctionnaires étrangers. Les institutions internationales, qui jouent depuis toujours un rôle important dans le combat engagé pour réduire les possibilités de corruption, accordent maintenant une plus grande place à ce dossier. Par exemple, le FMI a toujours encouragé les pays à libéraliser leur écono-

mie (notamment en supprimant les entraves au commerce), à éliminer les opérations extrabudgétaires et à assurer la transparence du budget. Les directives sur la bonne gestion des affaires publiques adoptées par son Conseil d'administration en août 1997 officialisent l'engagement des w-ives du FMI dans ce domaine.

**Un défi à relever.** Comment empêcher la corruption de fausser les dépenses publiques? Il s'agit d'une question importante qui est à l'origine des craintes des donateurs de voir les fonds d'aide détournés. Or, il est difficile de s'assurer du bon emploi de ressources fongibles. Par exemple, un donateur verse à un pays des fonds d'aide pour bâtir une école, qui est bien construite, mais le pays peut tirer parti des économies ainsi réalisées pour acheter des armes sophistiquées, dont l'acquisition risque de se prêter davantage à la concussion que la construction d'une école. Comment remédier à ce problème? De toute évidence, les pays donateurs doivent s'intéresser à la composition globale des dépenses publiques, et non pas uniquement à l'affectation de leurs dons, mais beaucoup n'ont pas les moyens de le faire. Il a été envisagé qu'une institution internationale surveille la composition globale des dépenses publiques, à titre de service rendu aux citoyens du pays recevant le

don et à la communauté des donateurs. L'application de cette proposition serait toutefois délicate. Les pays bénéficiaires résisteraient probablement aux tentatives du reste du monde d'intervenir dans la répartition de leurs dépenses publiques. En outre, concrètement, il risque d'être difficile de s'assurer que les crédits budgétaires ne seront pas simplement rebaptisés, sans aucune amélioration réelle de la composition des dépenses publiques.

**Comment évaluer l'efficacité des pouvoirs publics au cours de la prochaine décennie?** Nous comprenons assez bien les causes et les conséquences de la corruption, et nous avons commencé à entrevoir l'étendue de ces liens à travers des études empiriques. Un consensus se dégage sur la gravité de ce fléau, que plusieurs instances internationales ont entrepris d'enrayer. Sur le plan pratique, bien que nos connaissances soient encore acquises par tâtonnements, des actions sont amorcées. Il faut que dans dix ans nous puissions dresser un bilan de notre lutte actuelle et en conclure que des résultats tangibles ont été obtenus. À cette fin, il conviendrait que les organismes qui se mobilisent contre la corruption définissent des critères pour évaluer leurs politiques. Chaque entité devrait dès maintenant établir ses propres para-

mètres afin de pouvoir mesurer l'efficacité de ses moyens de façon exacte et équitable au cours des dix prochaines années.

La définition de «résultats concrets» risque d'être une tâche fort complexe dans un domaine où la quantification est difficile. Pour commencer, toutefois, on pourrait tirer parti de la masse de connaissances fiables qui a été rassemblée sur les causes de la corruption. Par exemple, les efforts anticorruption pourraient être évalués en fonction de leur capacité à entraîner l'application de mesures dont l'efficacité est prouvée, telle l'élimination des restrictions publiques génératrices de rentes. [F&D]

**Lectures recommandées :**

Paolo Mauro, 1996, «*The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure*», document de travail n° 96/98 du FMI (Washington, Fonds monétaire international).

Vito Tanzi et Hamid Davoodi, 1997, «*Corruption, Public Investment, and Growth*», document de travail n° 97/139 du FMI (Washington, Fonds monétaire international).

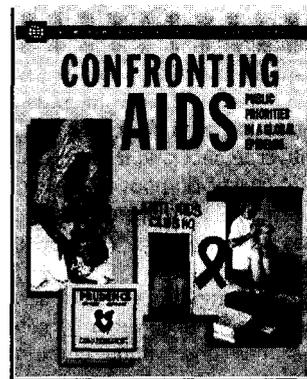
Caroline Van Rijckeghem et Beatrice Weder, 1997, «*Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption?*», document de travail n° 97/73 du FMI (Washington, Fonds monétaire international).

**La Banque mondiale appelle à la lutte contre le sida**  
— *The Daily Telegraph*

**Le sida va s'étendre rapidement en Chine, en Inde et en Europe orientale** — *The New York Times*

De très nombreux autres journaux du monde entier ont titré sur la parution de la plus grande étude que la Banque mondiale ait jamais consacrée à la montée de la crise mondiale du sida. Son rapport, **Faire face au sida : les priorités de l'action publique face à une épidémie mondiale**, analyse cette maladie dévastatrice en se plaçant dans l'optique des dirigeants — en dehors des responsables du secteur de la santé — qui, dans les pays en développement, définissent et financent l'effort national de lutte contre l'épidémie.

**Faire face au sida** traite d'une question qui domine tout le débat : **l'État ne disposant que de moyens limités dans un pays en développement, à quelles mesures doit-il donner la priorité pour faire face à l'épidémie?** Fruit de dix-huit mois de recherches, qui ont bénéficié d'un soutien considérable d'ONUSIDA et de la Commission européenne, ce rapport est une mine de renseignements et de statistiques absolument indispensables. **Faire face au sida** peut être obtenu pour 30 \$ seulement, envoi non compris, en s'adressant directement à la Banque mondiale. Voir ci-dessous pour plus de détails.



Aux États-Unis, contactez : The World Bank, P.O. Box 7247-8619, Philadelphia, PA 19170-8619. Téléphone : (703) 661-1580. Télécopie : (703) 661-1501. Frais d'envoi : 5 \$. Envoi par avion à l'extérieur des États-Unis : 13 \$ pour un seul exemplaire et 6 \$ pour chaque exemplaire supplémentaire. Paiement par chèque en dollars E.U. tiré sur une banque des États-Unis, à l'ordre de World Bank, ou par carte VISA, MasterCard ou American Express. Hors des États-Unis, prière d'entrer en contact avec le distributeur des publications de la Banque mondiale.

consultez notre site internet : <http://www.worldbank.org>