

---

# 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 travaillent 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.

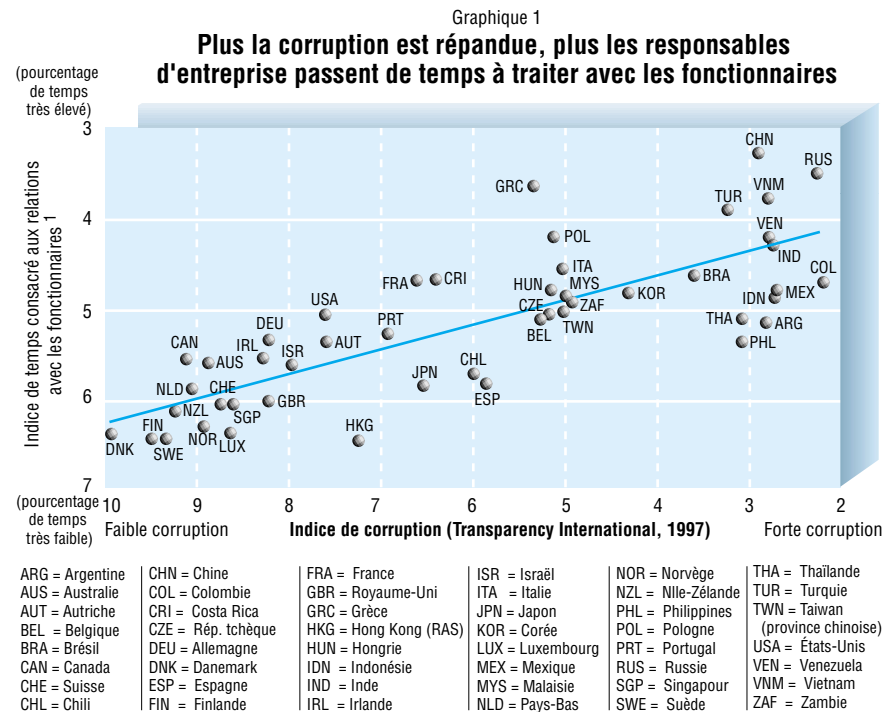
• *Altération des résultats du processus juridique et réglementaire* : les pots-de-vin peuvent inciter les pouvoirs publics à ne pas réprimer les activités illégales (trafic de drogue ou pollution), ou à favoriser indûment une partie au détriment de l'autre, dans le cadre de procès ou d'autres actions 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'éten due 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 surcoût 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 étaient 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 macro-économiques 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 plus 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 carence 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 fonde 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.

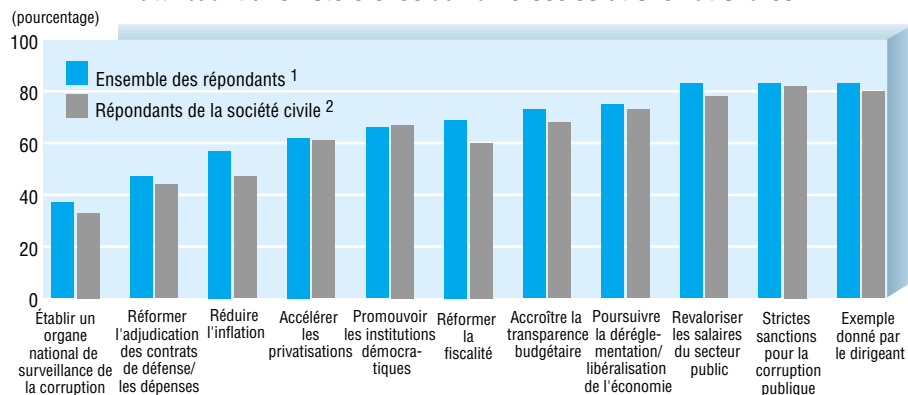
Quels sont les éléments communs à ces réussites? Des organes de surveillance, tels que la Commission indépendante contre la corruption à Hong Kong ainsi que de petites associations qui la combattent au Botswana, au Chili, en Malaisie et à Singapour, sont souvent crédités d'une grande partie des progrès. 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 États 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).