



La captation de l'État dans les économies en transition : un défi à relever

Joel Hellman et
Daniel Kaufmann

«Je tiens seulement à vous rappeler dès maintenant que c'est vous qui avez créé cet État, dans une large mesure au moyen de structures politiques et quasi politiques qui sont sous votre contrôle. Aussi vaudrait-il mieux s'abstenir d'accuser le miroir.»

Vladimir Poutine, lors d'une réunion avec des dirigeants d'entreprises russes en juillet 2000 (Hoffman, 2000).

LA NOTION DE CORRUPTION fait venir à l'esprit l'image du bureaucrate qui extorque des bakchichs d'individus et d'entreprises sans défense simplement «pour faire avancer leur dossier». Ce qui revient à dire que l'État soutire des rentes à l'économie au profit exclusif des politiciens et des bureaucates. Cette approche a fortement influencé l'analyse et l'évaluation de la corruption ces dernières années. Les recommandations qui en découlent privilégient une réduction du pouvoir discrétionnaire des autorités publiques afin d'éliminer les possibilités de pots-de-vin.

La captation de l'État : une corruption de haut niveau

Dans les économies en transition, la corruption a pris un nouvel aspect — celui des oligarques, ainsi nommés, qui manipulent l'élaboration des politiques et vont jusqu'à modeler les nouvelles règles du jeu à leur très substantiel avantage. L'expression *captation de l'État* désigne ce comportement. Bien que cette corruption de haut vol soit de plus en plus reconnue comme le problème le plus pernicieux et irréductible de l'économie politique des réformes, peu d'efforts systématiques ont été faits pour distinguer ses causes et ses conséquences de celles d'autres formes de corruption. On n'a pas non plus cherché à

mesurer l'ampleur de ce phénomène, ni à le comparer avec la situation dans d'autres pays.

Nous entendons par captation de l'État les efforts que déploient les entreprises pour modeler les lois, politiques et réglementations à leur avantage en soudoyant les responsables publics. Nous présentons ici une méthode de quantification de cette forme de corruption sur la base des conclusions et analyses d'une enquête effectuée auprès de quelque 4.000 entreprises dans 22 pays en transition.

En reconnaissant le problème de la captation de l'État, nous voulons surtout examiner de près les interactions complexes des entreprises et de l'État. Nous soulignons en particulier l'importance des mécanismes qu'emploient les entreprises pour modeler les décisions prises par l'État afin d'en tirer des avantages bien définis, souvent sous forme d'obstacles à la concurrence qui se traduisent par une forte concentration des gains pour certaines entreprises puissantes moyennant un coût social considérable. Étant donné que les entreprises usent du trafic d'influence pour bloquer toute réforme de politique qui risquerait d'éliminer ces avantages, la captation de l'État est devenue non seulement un *symptôme* mais aussi une *cause fondamentale* de mauvaise gouvernance. L'économie de captation est ainsi prise dans un cercle vicieux où les réformes poli-

tiques et institutionnelles indispensables à une meilleure gouvernance sont sapées par la collusion entre des firmes puissantes et des autorités publiques auxquelles le maintien de la mauvaise gouvernance rapporte gros.

La captation de l'État en chiffres : deux mondes

Tandis que la plupart des formes de corruption visent à changer la manière dont les lois, règles ou réglementations sont appliquées à celui qui verse le pot-de-vin, la captation de l'État procède d'efforts visant à influencer sur la formation de ces lois, règles et réglementations. Pots-de-vin aux parlementaires pour « acheter » leur vote sur des lois importantes, aux autorités gouvernementales pour qu'elles promulguent des règlements ou décrets favorables, aux juges pour influencer les décisions rendues par les tribunaux sont des exemples classiques de corruption de haut niveau à laquelle les entreprises recourent pour modeler à leur avantage la structure légale et réglementaire de l'économie.

Pour mesurer et analyser la captation de l'État, nous utilisons les résultats de l'enquête sur l'environnement et les performances des entreprises (l'enquête BEEPS) qui a été effectuée conjointement par la Banque mondiale et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement. Les données ont été recueillies par interviews directes dans 22 pays en transition à la fin de 1999. Dans la plupart des pays, les dirigeants ou propriétaires de 125 à 150 entreprises ont été interrogés, mais les échantillons étaient plus larges en Pologne (250), en Russie (550) et en Ukraine (250). On a opté pour un échantillon aléatoire pour représenter la population des entreprises dans chaque pays, avec des quotas liés à la taille et à la structure du capital des entreprises (Hellman, Jones, and Kaufmann, 2000).

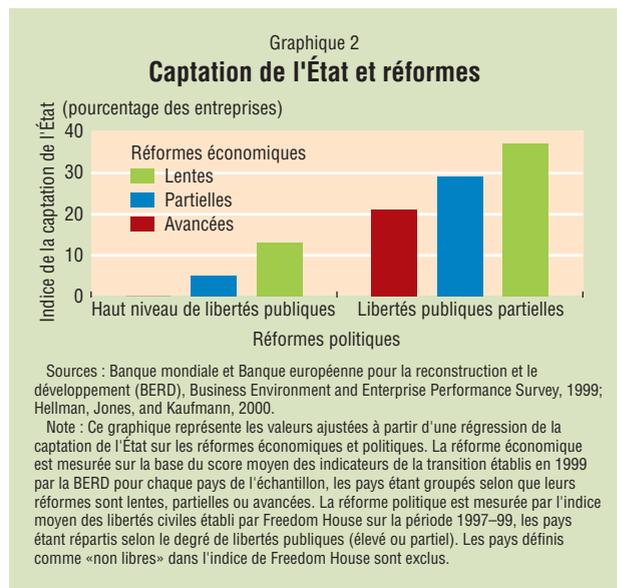
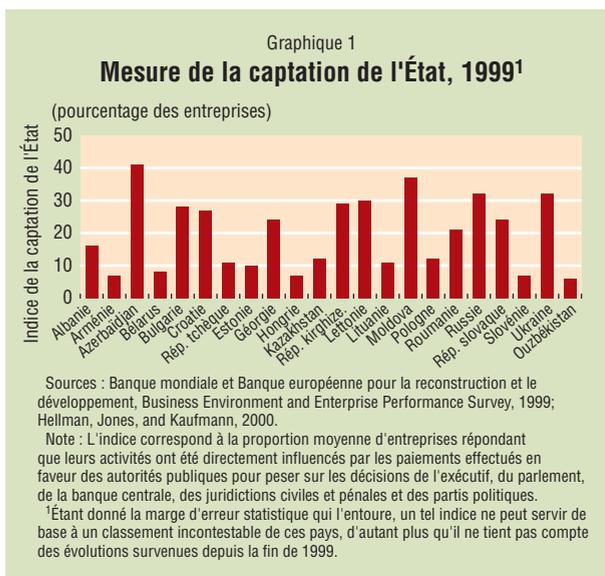
Nous développons deux mesures approchées de la captation de l'État. Premièrement, nous créons un indice international de la captation sur la base des déclarations d'entreprises selon lesquelles leurs opérations sont affectées de manière significative par les paiements occultes à des personnalités publiques visant à influencer les décisions d'une ou de plusieurs des six institutions suivantes : le parlement, l'exécutif, les juridictions civiles et pénales, la banque centrale et les partis politiques.

Sur la base de la proportion moyenne d'entreprises affectées dans les six institutions, nous établissons un indice de la captation de l'État pour chaque pays. Comme l'indique le graphique 1, il semble y avoir un écart entre les pays où cette forme de corruption est largement considérée comme un problème grave, que nous appelons économies à forte captation, et ceux où elle est considérée comme un problème relativement modeste, que nous appelons économies à faible captation. Ces dernières comprennent à la fois les pays les plus réformateurs et les pays les moins réformateurs de la région. Dans les pays comme le Bélarus et l'Ouzbékistan — où la privatisation a été minime, le secteur privé est toujours de taille réduite et d'importants éléments du système de contrôle centralisé de l'ère soviétique restent en place —, on peut s'attendre à ce que la capacité des intérêts du secteur privé à « capturer » l'État soit faible, presque par définition. En revanche, les pays les plus réformateurs (comme la Hongrie et la Pologne) sont ceux qui ont le plus progressé dans la libéralisation de leur économie, la responsabilisation des administrations et la liberté de contestation politique — évolutions de nature à limiter la capacité de puissantes entreprises à capturer l'État.

Le rôle des réformes politiques et économiques

Le groupe à forte captation comprend des pays considérés comme partiellement réformateurs en termes tant politiques qu'économiques. Bien qu'ils aient avancé dans la libéralisation et les privatisations, ils ont été beaucoup plus lents à promulguer les réformes institutionnelles nécessaires pour accompagner l'émergence des marchés. En outre, leurs régimes politiques tendent à être caractérisés par un pouvoir plus concentré et une concurrence politique limitée.

Le graphique 2 montre d'ailleurs que l'indice de captation de l'État est systématiquement plus faible dans les pays qui ont réformé plus profondément leur économie. En outre, indépendamment du rythme des réformes, on observe que la captation de l'État est beaucoup plus faible dans les pays où les libertés publiques sont plus grandes. Mais il est clair que les liens de causalité entre le degré de captation et les ré-



formes vont dans les deux sens, ce qui explique que le cercle vicieux soit si difficile à briser.

Incidations à la corruption de haut niveau

L'enquête BEEPS nous a aussi permis d'identifier les entreprises qui ont versé des pots-de-vin pour influencer le contenu des lois, règles ou réglementations, que nous appelons les *entreprises captatrices*. Nous pouvons alors comparer leurs résultats avec ceux de toutes les autres entreprises pour analyser les conséquences de la captation de l'État pour les entreprises qui s'y livrent. Bien que les études disponibles aient montré que le paiement des pots-de-vin à l'administration ne produit guère d'avantages tangibles à long terme pour les entreprises, nous constatons par contre que la captation de l'État peut se traduire par des avantages substantiels pour les entreprises captatrices dans certains contextes.

Le graphique 3 montre les performances, en termes d'augmentation du chiffre d'affaires, des entreprises captatrices par rapport à celles de toutes les autres entreprises dans les *économies à forte captation* et les *économies à faible captation*. Dans les premières, l'augmentation pour les entreprises captatrices est plus que deux fois plus rapide que pour les autres. En revanche, les entreprises captatrices ne semblent guère avantagées dans les économies à faible captation, où cette corruption de haut niveau semble tenir davantage d'une stratégie de survie pour les entreprises peu performantes.

Pourtant, même dans les économies à forte captation, les avantages individuels obtenus par les captateurs de l'État se négocient moyennant un coût social considérable (graphique 3). Malgré les avantages particuliers dont bénéficient les entreprises captatrices dans les économies à forte captation, le taux d'expansion globale du secteur des entreprises dans ces économies est un peu moins de la moitié de ce qu'on observe dans les économies à faible captation. La captation prélève donc un lourd tribut sur les entreprises non captatrices.

Par contre, les entreprises captatrices tirent des avantages sous forme non seulement d'une augmentation de leur chiffre d'affaires, mais aussi de biens publics fondamentaux, comme la protection de leurs droits de propriété. Les résultats de l'enquête révèlent que les entreprises captatrices peuvent compenser la faiblesse générale du respect du droit en achetant à l'État une protection «à la carte» de leurs droits de propriété. Dans les

économies à forte captation, la probabilité d'un renforcement des droits de propriété dans le temps est plus de cinq fois plus élevée pour les entreprises captatrices que pour les autres entreprises. Mais, là encore, le coût social est considérable, car l'insécurité des droits de propriété est beaucoup plus grande pour l'entreprise moyenne dans les économies fortement captatrices que dans les autres. Quand les politiciens et les bureaucrates peuvent vendre à titre privé, contre rémunération personnelle, des biens publics tels que des droits de propriété garantis à quelques entreprises, avec des répercussions minimales sur le plan officiel, ils ne sont guère enclins à donner libre accès à ces biens à l'ensemble du public.

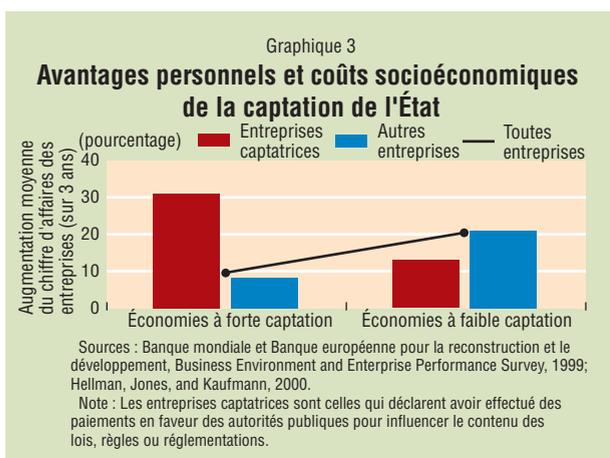
Qui sont les captateurs?

Si l'image de puissants oligarques vient naturellement à l'esprit quand il s'agit de captation de l'État, nous constatons que les entreprises captatrices existent dans une large gamme de tailles et de secteurs. Et ce qui est surprenant, ces entreprises tendent à être de nouvelles arrivantes sur le marché. Les données offrent une réponse intéressante et paradoxale à cette question : pourquoi les entreprises s'engagent-elles dans la captation de l'État?

Bien des États ont amorcé la transition dans une position de faiblesse, incapables de fournir les biens publics essentiels et avec un ensemble d'entreprises puissantes en place (principalement des entreprises publiques ou nouvellement privatisées) qui dominaient leurs marchés respectifs sans avoir à verser de pots-de-vin. Pour pouvoir être concurrentiels dans ces conditions, les nouveaux arrivants ont adopté une stratégie de captation de l'État pour acheter aux responsables publics une garantie plus sûre de leurs droits de propriété et pour légaliser ou incorporer des avantages concurrentiels en leur faveur dans le cadre juridique et réglementaire naissant. C'est ainsi que quelques entreprises ont trouvé dans la captation de l'État un moyen d'obtenir des zones de sécurité et des avantages au détriment de toutes les autres entreprises.

Les données laissent aussi penser que, lorsqu'un pays est pris au piège d'une économie de captation, l'investissement direct étranger peut amplifier le problème. Dans les économies à forte captation, la probabilité de recours à la captation est presque deux fois plus grande pour certains types d'investisseurs étrangers — ceux qui ont des partenaires locaux et leur siège social dans le pays — que pour les entreprises nationales. (Quant aux entreprises transnationales basées à l'étranger qui effectuent des investissements directs étrangers dans une économie en transition, elles versent plus souvent des dessous-de-table que les entreprises nationales pour obtenir des marchés publics; pour plus de détails, voir Hellman, Jones, and Kaufmann, 2001.)

Les dangers pour le développement à long terme d'une telle économie de captation sont évidents. Les nouveaux entrepreneurs dynamiques, pour être concurrentiels dans un environnement perverti, sont fortement incités à investir leurs talents dans la captation de l'État plutôt que dans le développement de produits ou modes de production novateurs. Dans l'économie de captation, les relations et le trafic d'influence sont plus rentables que la compétence et l'innovation; cette économie de captation est alimentée par des investissements privés dans des politiques qui affaiblissent l'État et compromettent la fourniture de biens publics essentiels. En même temps, nous constatons que la captation décourage systématiquement l'investisse-



ment privé, tant étranger qu'intérieur, et dresse des obstacles à l'entrée des petites et moyennes entreprises, affaiblissant ainsi les principaux moteurs d'une croissance durable.

Lutter contre la corruption dans l'économie de captation

Dès lors que l'on reconnaît la dynamique de la captation de l'État, il est beaucoup plus facile de comprendre les facteurs de la *persistance* de la corruption dans bien des pays en transition. Bien que l'on voie habituellement dans la corruption le symptôme d'institutions publiques faibles, notre analyse met en lumière les forces qui ont un intérêt majeur à encourager et à entretenir la faiblesse de ces institutions.

Toute réforme visant à améliorer le cadre institutionnel qui pourrait compromettre ces avantages fortement concentrés se heurtera à une opposition farouche des entreprises captatrices qui ont suffisamment d'influence pour faire échouer une telle réforme. Par conséquent, il est indispensable de s'attaquer au problème de la captation de l'État pour que puissent aboutir les réformes destinées à améliorer la gouvernance et à renforcer les structures juridique, judiciaire et réglementaire. Mais quand l'économie de captation est solidement enracinée, comment le pays peut-il sortir du cercle vicieux?

Établir l'ordre de priorité des réformes

Les efforts que déploient les entreprises pour influencer le cadre juridique et réglementaire et celui de la politique publique dans lesquels elles opèrent sont un processus normal et même sain, commun à tous les pays. L'exclusion est ce qui distingue ces interactions dans l'économie de captation. Certaines entreprises jouissent du privilège exclusif d'influencer les décisions de l'État, tandis qu'il est systématiquement inaccessible à d'autres, ce qui permet aux responsables publics de faire des choix qui concentrent les avantages sur les premières en lésant fortement les autres, qui sont exclues. Bien que l'efficacité des remèdes généralement prescrits pour ce type de problèmes — transparence et concurrence — soit de plus en plus reconnue, les moyens spécifiques qui visent à remédier à la captation de l'État sont moins évidents.

La *transparence* se rapporte à la fois au degré d'ouverture des processus de décisions publiques et à la mesure dans laquelle les interactions susceptibles d'influencer ces décisions sont rendues publiques. Dans la plupart des économies en transition, le processus de délibération qui préside à l'élaboration des lois, règles et décrets continue de se dérouler en grande partie à huis clos. On ne fait que rarement usage des audiences publiques et de l'Internet pour assurer la transparence du processus de décision. Les projets de lois sont rarement publiés et soumis à un débat public, pas plus que le public n'a accès à la transcription des délibérations. Les votes des parlementaires ne sont pas publiés. En même temps, les moyens institutionnels dont les groupes intéressés peuvent se prévaloir pour avoir accès aux délibérations publiques sont très limités. Les partis politiques sont faibles. Les associations professionnelles, les groupes d'intérêts et les organisations collectives n'ont pas les ressources ni l'expérience nécessaires pour influencer la politique publique. Faute d'accès au processus de décision par la représentation collective, les entreprises se trouvent obligées de rechercher des relations infor-

melles et personnelles avec des agents de l'État pour défendre leurs intérêts.

Peu de pays en transition ont les sauvegardes nécessaires pour que le trafic d'influence sur les autorités de l'État soit porté à la connaissance du public, ce qui crée un environnement très favorable à la captation. Les entreprises n'ont guère d'incitations à déclarer leurs versements de fonds aux personnalités politiques, lesquelles ne sont guère exposées à de réelles sanctions si elles les acceptent. Dans nombre de pays en transition, les responsables publics (et parfois les personnes à leur charge) sont maintenant assujettis à des déclarations périodiques de leurs actifs et sources de revenus, mais les dispositifs d'application pertinents demeurent très faibles. Les règles régissant les conflits d'intérêts sont mal comprises et à peine appliquées. Les groupes de surveillance qui représentent l'intérêt public ont peu de moyens de contrôler les mouvements de fonds entre les entreprises et les politiciens.

Le manque de transparence tend à aller de pair avec une *concurrence* insuffisante entre les entreprises et les autres groupes d'intérêts dans l'influence qu'ils exercent sur le processus délibératoire de l'État. Dans l'économie de captation, l'influence politique est monopolisée par des entreprises puissantes à différents niveaux de gouvernement, les intérêts collectifs exerçant un contrepois minime. Dans plusieurs pays en transition, la monopolisation du trafic d'influence au niveau politique reflète la structure fondamentale de l'économie — en particulier là où la forte concentration de ressources naturelles dans la production nationale crée une répartition du pouvoir très inégale entre les différentes entreprises et les différents secteurs. Dans d'autres pays, cette monopolisation reflète le fait que la concurrence au niveau politique continue d'être restreinte. Le développement de la concurrence en matière d'influence politique dans l'économie et sur le marché est le principal défi à relever pour empêcher et combattre la captation de l'État. On s'accorde généralement sur les mesures à prendre dans ce sens, qui consistent, par exemple, à restructurer les monopoles pour accroître la concurrence, encourager les échanges et promouvoir un environnement plus propice aux affaires.

Si les solutions génériques sont bien connues, il n'est pas aussi facile de savoir comment les pays peuvent élaborer des mesures de réforme détaillées et concrètes et les faire adopter et appliquer, étant donné les contraintes liées à l'économie politique dans leur économie de captation. On a beaucoup souligné le rôle des crises ou chocs extérieurs qui perturbent l'équilibre politique intérieur formant l'assise de l'économie de captation. De fait, des élections ou des changements de régime politique fondamentaux peuvent souvent être le catalyseur qui amène les politiciens à rechercher des groupes d'électeurs plus larges en brisant la monopolisation du trafic d'influence politique. En même temps, notre analyse indique que l'on n'a pas suffisamment pensé à *coordonner* l'action de la grande majorité des groupes auxquels l'économie de captation porte préjudice alors que seul un petit noyau d'entreprises influentes en bénéficie. L'action conjuguée des perdants dans l'économie de captation — petites et moyennes entreprises, consommateurs et autres groupes d'intérêts — s'ils se mobilisent pour unir leurs voix et faire contrepois aux captateurs peut affaiblir les bases de l'économie de captation. Le pouvoir des chiffres est un outil de réforme important de plus en plus utilisé par les secteurs concu-

rentiels, les entités privées de leurs droits, les organisations non gouvernementales et les autres qui luttent contre la captation de l'État. De plus, les politiques qui encouragent l'entrée sur le marché, que les captateurs en place pourraient négliger, sont particulièrement importantes. On finira par voir un nombre croissant de «plus petits oligarques» participer au trafic d'influence et dissiper les rentes de la captation de l'État.

La reconnaissance du problème de la captation de l'État doit être l'occasion non pas d'élargir le programme de réformes au-delà de ce qui est possible même pour les gouvernements réformateurs les plus résolus, mais plutôt de rationaliser l'ordre de priorité des réformes en identifiant plus clairement les facteurs qui entravent la poursuite des réformes institutionnelles. Même si la plus lourde part du travail de réforme incombe aux leaders politiques, à la communauté des entrepreneurs et à la société civile du pays concerné, les données dont nous disposons montrent que les investisseurs étrangers peuvent aussi contribuer au problème et qu'ils doivent donc prendre des mesures de leur côté pour changer leurs incitations et promouvoir la responsabilisation sociale des sociétés étrangères dans les pays où elles investissent. Il est clair qu'il y a encore fort à faire pour accroître la prise de conscience des énormes coûts sociaux, économiques et politiques résultant de la captation de l'État. Ce travail devrait comprendre des études diagnostiques détaillées de la gouvernance afin de mettre à jour la dynamique de la captation de l'État, ainsi que des enquêtes internationales régulières, telles que l'enquête BEEPS, sur les interactions de l'État avec les entreprises. Ces enquêtes devraient porter non seulement sur les pays en transition, mais aussi dans d'autres régions du monde. De récentes enquêtes diagnostiques approfondies de la gouvernance dans certains pays d'Amérique latine indiquent en effet que la lutte contre la captation de l'État n'est pas un défi dans les pays en transition uniquement. **F&D**



Joel Hellman (à gauche) est spécialiste principal à la Section Gouvernance du secteur public du Bureau régional Europe et Asie centrale de la Banque mondiale. Daniel Kaufmann est chef du Service Gestion publique, réglementation et finances, à la Banque mondiale.

Bibliographie :

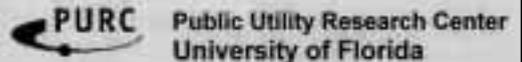
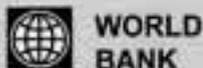
Joel Hellman, Geraint Jones, and Daniel Kaufmann, 2000, "Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition Economies," World Bank Policy Research Working Paper No. 2444 (Washington). Cette étude ainsi que les données pertinentes de l'enquête BEEPS (Business Environment and Enterprise Performance Survey) peuvent être consultées sur Internet : <http://www.worldbank.org/wbi/governance>.

_____, 2001, "Far From Home: Do Foreign Investors Improve Standards of Governance in Transition Economies?" (manuscrit).

Cette étude peut aussi être consultée sur Internet :

<http://www.worldbank.org/wbi/governance>.

David Hoffman, 2000, "Putin Aims to Assure Tycoons: Russian Disavows Pressure by Police," Washington Post (July 29), p. A1.



11th International Training Program on Utility Regulation and Strategy

January 14-25, 2002 in Gainesville, Florida, USA

"This course puts the most important regulatory issues in perspective and provides an excellent background for present and future regulators." – Utility Regulator

This premier program has trained nearly 900 utility regulators and managers from 110 countries in best practices for:

- Market Reform and Regulation of Network Industries
- Principles and Application of Incentive Regulation
- Managing the Introduction of Competition in and for the Market
- Managing the Regulatory Process
- Financial Analysis for Utility Regulation
- Non-Price Aspects of Utility Regulation
- Rate Structure

For more information about the course and how to apply, please visit our web site at: www.purc.org or contact us by fax (+1-352-392-5090) or E-mail (purcecon@dale.cba.ufl.edu)