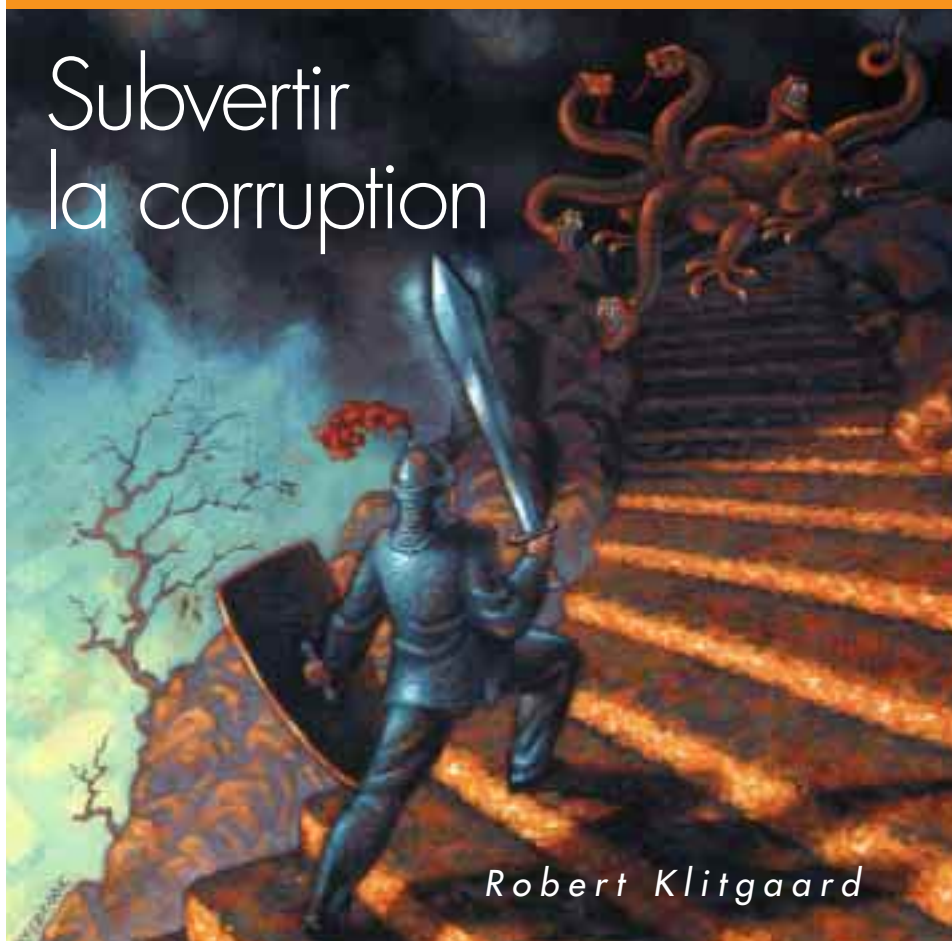


Subvertir la corruption



Robert Klitgaard

Les efforts de lutte contre la corruption dans les pays consistent généralement à commencer par sensibiliser l'opinion, puis à rendre les pouvoirs publics moins susceptibles de succomber à la tentation et, enfin, à s'attaquer au problème des systèmes corrompus. À ce troisième stade, quelles mesures les gouvernements, citoyens concernés et autres parties peuvent-ils prendre pour subvertir une corruption profondément ancrée?

OÙ EST LE PROBLÈME de la corruption?, demandait le politologue Colin Leys il y a presque quarante ans. À quoi il répondait, suivant un argument qui n'est pas sans rappeler le discours du sociologue Robert Merton ou du philosophe politique Machiavel, que la corruption a son rôle, voire son utilité. Dans une situation désastreuse, la corruption et autres pots-de-vin peuvent bénéficier à la société, et non pas seulement à leurs instigateurs. Et l'expert en sciences politiques, Samuel Huntington, d'enchérier : «Du point de vue de la croissance économique, seule une bureaucratie rigide, centralisée à l'excès et honnête est pire qu'une bureaucratie rigide, centralisée à l'excès et malhonnête».

Ces experts n'avaient pas tout à fait tort. Mais il nous est plus facile aujourd'hui, sensibilisés que nous sommes par les dénonciations outragées et armés d'estimations économétriques, d'exposer certains des coûts. La corruption systémique fausse les incitations, sape les institutions et redistribue la richesse et le pouvoir à ceux qui ne les méritent pas. Quand la corruption porte préjudice aux droits de propriété, à l'état de droit et aux incitations à investir, le développement économique et politique se paralyse. Huntington disait lui-même qu'«une

société qui est déjà sous l'emprise de la corruption n'a guère de chances de s'améliorer lorsque la corruption est encore plus poussée».

Depuis que Huntington tenait ces propos en 1968, la lutte contre la corruption a progressé. Dans un premier temps, les efforts ont consisté en une prise de conscience de la corruption et de ses maux. Et les campagnes électorales qui sont de plus en plus menées sur le front de la corruption dénotent, semble-t-il, un changement d'attitude radical dans beaucoup de pays.

Le combat a été porté à un deuxième niveau où, au-delà de la sensibilisation au problème, vient l'analyse des systèmes. Les réformes de la fonction publique dépassent le «développement des capacités» pour mettre l'accent sur l'information, les incitations et la concurrence. Après avoir centré leurs études sur la corruption perçue, les experts s'emploient maintenant à identifier les terrains fertiles à la corruption dans les administrations publiques et sur les marchés.

Il y a davantage à faire et à apprendre à un troisième niveau d'action contre la corruption. Que faire si les efforts de sensibilisation et de prévention ont échoué, si la corruption est la norme, si l'on ne peut pas compter sur la volonté politique? Comment subvertir la corruption systémique?

De la corruption «courante» à la corruption systémique

À des fins d'illustration, prenons un cas réel, auquel nous donnerons le nom fictif de PSS. Il s'agit de l'organe du ministère de la santé d'un pays qui est chargé de la distribution de produits pharmaceutiques et de services de santé aux pauvres. PSS gère des cartes d'ayant droit et des subventions, des circuits d'approvisionnement et des dispensaires, et un énorme volume de sous-traitance et de passation de marchés. La corruption y a toujours été présente, mais la situation se dégrade brutalement.

Le Président du pays est impliqué dans un scandale sans rapport avec PSS. Il risque la destitution. Le parlement crée une commission d'enquête. Le Président et son parti tentent d'influencer la commission. La direction de PSS est confiée à un parent du président de la commission, et des personnes de sa région sont nommées à divers autres postes.

La passation des marchés à PSS tombe sous l'emprise de la corruption. La formule des appels d'offres concurrentiels, qui étaient la procédure normale pour 90 % des marchés, ne s'applique plus qu'à moins de la moitié des cas, l'autre moitié étant classée dans les «urgences» pour lesquelles les marchés sont attribués sans concurrence par les bureaux régionaux de PSS. Un responsable décrit ainsi la situation : «Bien souvent, les mêmes personnes choisissent l'adjudicataire du marché, en dirigent ensuite l'exécution et en effectuent l'audit.»

Même lorsque les marchés sont ouverts à la concurrence, les abus se multiplient. Les cahiers des charges sont définis de manière à accroître les chances des fournisseurs préférés. Les dépassements de coûts sont approuvés en échange de bakchichs.

La politisation sape les contrôles externes. Le parti du Président nomme une personne complaisante au poste de directeur de l'agence suprême d'audit. Le garde des sceaux, un vieil ami du Président, se refuse à examiner les dossiers sensibles.

À mesure que la corruption se propage, l'administration devient de plus en plus chaotique. Le manuel de procédures est abandonné. L'extorsion et la fraude régissent l'attribution des cartes d'ayant droit. Les vols se multiplient et les médicaments sont subtilisés. Les dossiers disparaissent les uns après les autres, tant et si bien que, même si des enquêtes ou des audits sont entrepris, il n'y a souvent aucune documentation à l'appui. Personne n'est sûr que des contrats ont été passés ou que des fonds sont disponibles. En conséquence, certains entrepreneurs ne sont pas payés. Des retards et de nouvelles tournées de pots-de-vin s'ensuivent. Les fournisseurs finissent par relever leurs prix ou se retirent du marché, ce qui réduit la concurrence et accroît les possibilités de corruption et d'inefficacités. Un auditeur honnête découvre un entrepôt rempli de postes de télévision, de verres à champagne, etc.

PSS tombe en chute libre dans le gouffre financier. Les services de santé aux pauvres se disloquent.

Comment procéder dans des conditions normales

Que faire? Au deuxième niveau de la lutte contre la corruption, diverses mesures préventives peuvent être prises.

- Les «agents de l'État» sont sélectionnés selon des critères de compétence et d'honnêteté.

- Les incitations sont structurées de manière à récompenser les projets et achats qui donnent d'excellents résultats.

Des pénalités sont imposées à ceux qui distribuent ou reçoivent des pots-de-vin.

- Divers moyens sont mis en oeuvre pour *obtenir des informations* sur les possibilités de corruption à tous les stades — sur le profil des passations de marchés, les coûts comparés, le train de vie des personnes concernées.

- La *concurrence* est encouragée.

- Le *pouvoir discrétionnaire* des autorités est bien délimité — par exemple sur la base d'études objectives et de critères clairement établis concernant la passation de marchés et autres pratiques administratives.

- Les *coûts moraux* de la vénalité sont mis en relief dans le cadre de codes de conduite et de campagnes de sensibilisation et d'encouragement à la probité dans les entreprises concernées.

Mais la corruption étant devenue systémique, PSS a échoué dans tous ces domaines.

- Des *agents* se voient soudainement placés à des postes clés par un processus politique dont le but est de leur donner accès aux biens publics. Leur *incitation* est de gagner de l'argent pour leurs maîtres politiques, et ils sont protégés par ceux-ci et par le Président. Et, ce que l'on remarque moins, les rémunérations de la plupart des responsables de PSS tombent bien au-dessous de celles qui se pratiquent à des niveaux comparables dans le secteur privé, d'où une perte de personnel qualifié. La progression de carrière à PSS ne repose pas sur une gestion économe ou sur l'efficacité des projets. Les sous-traitants ne sont pas pénalisés pour leurs mauvais résultats. Il y a peu d'incitations officielles à pourchasser la corruption, et les pressions politiques pour ne pas le faire vont croissant. La corruption fait l'objet de faibles sanctions — allant du blâme à la suspension — qui ne sont que rarement appliquées.

- Les nombreux dispositifs de *collecte d'informations* sur les performances et les abus éventuels ne sont plus guère employés ou sont abandonnés. La tenue des dossiers et la comptabilité ont péri dans le chaos administratif, de sorte que les informations qui seraient utiles aux enquêtes sur la corruption et à son contrôle font souvent défaut.

- La *concurrence* a été sapée de multiples façons. Au lieu d'une procédure de passation de marchés bien organisée, reposant sur des critères techniques d'évaluation des soumissions et des entreprises, la procédure est décentralisée et sujette à l'exercice de pouvoirs monopolistiques *aussi bien que* discrétionnaires *sans* responsabilisation.

- Certaines personnes à des postes politiques ont toute *discrétion* pour passer des marchés échappant à la concurrence et aux évaluations techniques.

- Les *sanctions sociales* qui frappent la corruption diminuent à mesure qu'elle envahit le système. Les entreprises honnêtes ont de plus en plus de mal à faire des affaires honnêtes. La réputation importe de moins en moins, et des entreprises fantômes sont même créées à des fins de corruption.

Quand des systèmes sont ainsi corrompus jusqu'à la moëlle, la volonté politique de les réformer risque de manquer. On peut toujours lancer des appels en faveur de meilleurs agents, de meilleures incitations, d'une meilleure information, de plus de concurrence, de moins de pouvoir discrétionnaire pour les responsables publics et de sanctions économiques et sociales plus lourdes. Mais qui écouterait? Qui agirait? Les moyens habituels pour y remédier risquent d'être inefficaces. Alors que faire?

La lutte contre la corruption : niveaux deux et trois

| | Niveau deux : lutte contre la corruption «courante» | Niveau trois : lutte contre la corruption «systémique» |
|---|---|---|
| Objectif | Maîtriser la corruption | Subvertir la corruption |
| Analogie médicale | Renforcer l'organisme pour empêcher la maladie de l'envahir. Exemples : exercice physique, nutrition, mode de vie | S'attaquer au mal. Exemples : antibiotiques, chimiothérapie, chirurgie |
| Analyser la situation | Où les organismes sains sont vulnérables et comment les renforcer | Où la corruption organisée est vulnérable et comment l'affaiblir |
| Questions clés à poser | Comment les agents sont-ils choisis? Comment la relation responsable-agent-client est-elle structurée? Quelles sont les incitations? Comment le pouvoir discrétionnaire peut-il être clarifié et circonscrit? Comment renforcer la responsabilisation? Comment accroître les coûts moraux de la corruption? | Comment les opérations vénales se font-elles et comment sont-elles gardées secrètes? Comment les malversations sont-elles effectuées? Comment les parties sont-elles recrutées et sanctionnées? Quelles traces les pratiques corrompues laissent-elles? Comment créer des risques et pénalités ou les renforcer? Comment les activités de corruption peuvent-elles être menées dans l'impunité et où sont les points vulnérables? |
| S'inspirer des pratiques optimales | En matière de gestion des entreprises; programmes de santé publique | En matière de lutte contre le crime organisé; pathologie et médecine |
| Fonctions clés dans la lutte contre la corruption | Audit, conception des systèmes, système d'incitation et de dotation en effectifs, contrôle, surveillance par le public | Outre ce qui précède, agents secrets, noyautage, transfuges, témoins clés et pièges |
| Acteurs clés de la lutte contre la corruption | Ceux qui font fonctionner le système (par métonymie, le public; en pratique, les «responsables») | Ceux qui peuvent agir sur la filière corrompue, voire la subvertir. Le public, la presse, les groupes d'entreprises, certaines administrations ou certains niveaux d'administration |

Analyser les systèmes corrompus et s'y attaquer

Mais que faire si la corruption est déjà solidement enracinée? Quand la prévention échoue, il faut passer au troisième niveau et s'attaquer au mal. De nouvelles questions surgissent (voir le tableau).

Il faut non seulement renforcer les institutions publiques, mais maintenant affaiblir les institutions corrompues, tâche difficile mais non impossible. «Pour se livrer à la corruption», écrit le juriste Philip Heymann, «il faut qu'un responsable public et une partie privée s'identifient comme complices potentiels, trouvent le moyen de sceller une entente et tiennent leurs promesses réciproques sans être démasqués. Chacune de ces étapes peut être très difficile en raison des risques de détection.»

La filière de la corruption doit elle-même être analysée de bout en bout. Par exemple, comment acheteurs et vendeurs corrompus se

Traiter la maladie

Même si l'analogie est imparfaite, on peut comparer la corruption à une maladie pandémique. C'est un problème qui sévit dans tous les pays, avec une vigueur et des effets particulièrement dévastateurs dans quelques-uns. Elle a des retombées sociales à bien des niveaux, notamment sur le plan économique. Enfin, c'est une maladie contagieuse difficile à combattre, capable de s'adapter, pour les déjouer, aux efforts déployés pour en venir à bout.

La prise de conscience est ce que l'on pourrait appeler le premier degré de réaction à la corruption au même titre qu'à la maladie. Dans un certain nombre d'ouvrages récents — comme *Los Fabricantes de Miseria*, de Plinio Apuleyo Mendoza, Carlos Alberto Montaner et Alvaro Vargas Llosa —, la corruption est attribuée au mépris de l'autorité et de la probité. La culture politique est une sorte de «privatisation pernicieuse de l'État», fondée sur l'utilisation informelle et illicite de l'État à des fins personnelles par la classe politique et ses alliés.

Le remède à la corruption? La régénération de la morale, la réforme des mentalités, l'élévation de la conscience. (C'est d'ailleurs le remède que Colin Leys tendait à préconiser il y a quarante ans quand il écrivait : «La planche de salut est un noyau de «puritains» qui se battent pour un code d'éthique.») Le problème de cette prescription est d'ordre pratique. Il est difficile de savoir comment opérer une régénération morale. Aussi faut-il oeuvrer à d'autres niveaux également.

Un deuxième niveau d'action est celui de la prévention : maintenir les corps sains à l'abri de la contagion. Les mesures de lutte contre la corruption décrites plus haut, depuis la sélection de meilleurs agents jusqu'à une plus forte pénalisation économique et sociale, procèdent de cette approche.

mettent-ils en relation? Comment passent-ils et appliquent-ils leurs contrats implicites? Quelles traces leurs transactions illicites laissent-elles, et que font-ils pour les couvrir?

Il faut ensuite organiser la contre-offensive. Par exemple, comment introduire des agents secrets dans la filière pour la perturber? Qui sont les mécontents et comment les amener à changer de camp? Comment peut-on dévoiler ou saper un contrat malhonnête? Comment semer la désinformation pour donner de fausses impressions, inciter à la dissidence et à la méfiance et créer des risques?

Ces questions étant posées, revenons au cas de PSS. Comment la coalition véreuse formée par le Président, la commission parlementaire, les sous-traitants, les titulaires de postes politiques et PSS peut-elle être subvertie? Voici quelques idées.

- Divulguer des informations que la filière cherche à garder dans l'ombre. Par exemple, en étudiant PSS, on a pu documenter facilement la baisse de 90 % à 50 % de la proportion de marchés attribués par appels d'offres concurrentiels. Les marchés déclarés «urgents» avaient été enregistrés, et il était facile de voir que la plupart avaient été attribués à des amis de personnes nommées à des postes politiques. Si la publication de telles informations n'entraîne pas un changement instantané, elle crée des tensions dans la filière et peut produire des anticorps.

- Certains titulaires corrompus de postes politiques se sont enrichis. Les achats de maisons et de voitures et autres formes de consommation ostentatoire peuvent être documentés et communiqués à la presse. Dans les années 70, par exemple, un courageux responsable de la direction des impôts des Philippines a recouru à ce procédé pour subvertir une forme virulente de corruption organisée.

- Les prix de différents biens et services peuvent être comparés avec ceux qui étaient pratiqués avant l'érosion de PSS,

avec ceux du secteur privé et avec ceux des pays voisins. Toutes ces comparaisons révèlent la corruption qui sévit à PSS. Elles peuvent être employées pour mobiliser l'opinion publique contre les abus, et comme base de référence pour le suivi des progrès. Une approche analogue, consistant à soumettre les prix des travaux publics ruraux à un étalonnage comparatif, a été appliquée avec succès au Fonds social d'urgence en Bolivie dans les années 80; et en Argentine, récemment, la corruption a été sapée grâce à la diffusion des prix pratiqués dans les différentes localités pour les repas dans les cantines scolaires et les fournitures hospitalières.

- On peut donner des informations aux entreprises susceptibles d'être en concurrence pour les marchés de PSS, puis travailler avec elles, ainsi qu'avec des associations de chefs d'entreprise, de vérificateurs des comptes et de juristes, ce qui donnera des points de pression pour inciter au changement.

- On peut combattre l'extorsion organisée de cartes d'ayant droit de PSS en recourant à des informateurs, en procédant à des entretiens confidentiels avec les employés quittant PSS et en installant des caméras de surveillance.

- En Italie et à New York, les efforts menés contre le crime organisé ont permis de subvertir la culture du secret qui caractérise la mafia. Les informateurs, la surveillance électronique et le concours de membres du réseau qui ont été amenés à témoigner pour la partie publique ont joué un rôle crucial. On a aussi recouru à la désinformation et à des pièges pour instaurer un climat de méfiance dans la mafia — par exemple en faisant courir des rumeurs de trahison ou en suscitant l'animosité entre diverses factions. Pourrait-on envisager d'user de moyens semblables dans le cas de PSS ou dans les administrations nationales en général?

Ce sont des possibilités intéressantes — mais qui pourrait en prendre l'initiative? La liste des acteurs possibles est longue : groupes d'action civique, y compris Transparency International, médias, groupes religieux, groupes d'intérêt économique, conscients du fait que la corruption systémique est nuisible à leur intérêt collectif, et organisations internationales. Parfois, une commission parlementaire peut être le catalyseur, ou l'autorité suprême d'audit, ou encore le ministère de la justice ou la police. Même dans une administration corrompue, la contamination n'est jamais complète et, si la possibilité leur en est donnée, des employés qui peuvent être aussi bien des secrétaires que des techniciens ou des fonctionnaires de longue date peuvent fournir de précieux renseignements sur la manière exacte dont les filières corrompues fonctionnent.

Dans l'idéal, les efforts de lutte contre la corruption au troisième niveau réuniront tous ces acteurs pour subvertir la corruption systémique.

Où la corruption systémique est-elle la plus grave?

La corruption systémique peut s'aggraver lorsque le contrôle exercé sous diverses formes par l'administration centrale se délite. Tel est le cas quand un État s'effondre face à des troubles ou sous le choc de l'après-communisme et que le crime orga-



Robert Klitgaard est doyen et professeur de développement et de sécurité internationale, titulaire de la distinction Ford, à la RAND Graduate School de Santa Monica (Californie). Adresse électronique : kgard@rsgs.edu.

nisé et la corruption s'installent. Cela peut aussi se produire — de façon moins spectaculaire mais peut-être plus courante — quand les pouvoirs centraux sont dévolus aux autorités locales.

Dans notre nouveau livre intitulé *Corrupt Cities*, Ronald MacLean-Abaroa, Lindsey Parris et moi-même notons que, dans le monde entier, les autorités locales sont exposées à la corruption systémique. Comparées aux administrations nationales, les administrations municipales sont habituellement plus faibles. Le niveau de rémunération des cadres étant inférieur, le personnel tend à être moins qualifié. Les risques de cooptation par les élites ou les populistes sont plus grands. L'administration des villes, quand elle tombe aux mains d'opportunistes sans scrupules ou d'idéalistes incapables de gérer, laisse le champ libre aux petits tyrans, à la corruption systémique, ou aux deux.

La menace est réelle même dans les pays riches. La gestion des villes est en train d'évo-

luer dans un sens qui promet un meilleur gouvernement, mais qui présente aussi de plus grandes possibilités de corruption. D'après la cour des comptes de Grande-Bretagne, «beaucoup des récentes réformes des administrations locales ont tendu à réduire la centralisation des pouvoirs et à privilégier des régimes financiers moins restrictifs, et elles ont accru les risques de fraude et de corruption». Selon une estimation, les administrations provinciales au Japon ont trois fois plus de fonctionnaires que l'administration nationale, mais le nombre de cas de corruption déclarés y est quinze fois plus élevé, et celui des arrestations de fonctionnaires quatre fois plus. À New York, la corruption dans le seul domaine des constructions scolaires se chiffrait à des centaines de millions de dollars. Les partenariats entre secteur public et secteur privé, considérés à juste titre comme la voie de l'avenir, peuvent déboucher sur la corruption systémique.

Il n'est pas étonnant que la corruption locale soit l'objet de préoccupations croissantes. L'analyste chilien des programmes d'action publique, Claudio Orrego, note que «tous les objectifs qui ont été établis pour la réforme des municipalités (renforcer leur légitimité et la démocratisation, améliorer l'efficacité et l'efficacé de leurs services et accroître la participation des citoyens) relèvent de l'objectif plus général qui est de *renforcer la responsabilisation*».

Lorsque la corruption devient systémique, comme dans le cas de PSS, les mesures habituelles ne suffisent plus pour la combattre. Non pas qu'elles perdent leur raison d'être : il sera toujours nécessaire de sensibiliser le public aux coûts de la corruption et de rendre les institutions publiques et le marché moins susceptibles d'y succomber. Mais nous devons aussi porter un regard neuf sur les nouveaux modes d'opération de nouveaux types d'acteurs qui peuvent faciliter des efforts conjoints pour subvertir la corruption. **F&D**

Références :

Robert Klitgaard, Ronald MacLean-Abaroa et H. Lindsey Parris, Jr., *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention* (Oakland, Californie, ICS Press et Institut de la Banque mondiale, 2000).