

Lutte contre la corruption : il faut rectifier le tir



Anwar Shah et Mark Schacter

L'absence de progrès dans le combat contre la corruption pourrait tenir à des erreurs de stratégie

LES STATISTIQUES sur la corruption sont souvent peu fiables, mais les données disponibles laissent penser que celle-ci occupe une place importante dans l'activité économique. Au Kenya, les dépenses publiques «douteuses» décelées par le Contrôleur et Auditeur général en 1997 représentaient 7,6 % du PIB. En Lettonie, d'après une récente enquête de la Banque mondiale, plus de 40 % des ménages et entreprises admettent que la corruption est chose normale et aide à résoudre bien des problèmes. En Tanzanie, selon les données d'une enquête sur la prestation de services, les pots-de-vin versés aux fonctionnaires de police, aux employés des tribunaux et à ceux des services fiscaux et du Bureau du cadastre représentent 62 % des dépenses publiques officielles dans les secteurs respectifs. Aux Philippines, la Commission d'audit estime que 4 milliards de dollars sont détournés tous les ans par la corruption dans le secteur public.

Il ressort par ailleurs d'une étude faite en 2004 par la Banque sur les ramifications de la corruption dans le secteur des services qu'une amélioration de 1 écart type de l'indice de cor-

ruption du Guide international du risque-pays donne lieu à une baisse de 29 % du taux de mortalité infantile, à une augmentation de 52 % de la satisfaction chez les bénéficiaires de soins de santé publique et à un accroissement de 30–60 % de la satisfaction du public devant l'amélioration des routes. Les études montrent aussi que la corruption nuit à la croissance, compromet la formation de capital, réduit l'efficacité de l'aide au développement et accroît l'inégalité des revenus et la pauvreté.

Il n'est donc pas surprenant qu'il y ait dans le monde entier un mouvement grandissant à l'encontre de la corruption, mouvement qui a causé la chute de certains leaders nationaux. De plus, nombre de gouvernements et organismes de développement ont consacré, ces dernières années, des ressources et efforts considérables à la lutte contre la corruption. En dépit de tout cela, on ne sait pas encore très bien si l'incidence de la corruption a sensiblement baissé, surtout dans les pays où celle-ci est très vive. Le présent article attribue le manque de progrès notable au fait que beaucoup de programmes sont tout simplement des remèdes «de bonne femme» ou des re-

cettes «passe-partout» et offrent peu de chances de succès. Pour être efficaces, les programmes doivent déterminer le type de corruption à cibler et s'attaquer aux causes sous-jacentes, propres au pays, d'une gouvernance dysfonctionnelle.

Les nombreux visages de la corruption

La corruption dans le secteur public est l'un des symptômes d'une gouvernance déficiente au niveau national. Par «gouvernance», nous entendons les coutumes et institutions par lesquelles le pouvoir s'exerce dans un pays — notamment le processus par lequel les gouvernements sont choisis, surveillés et remplacés, la capacité du gouvernement d'élaborer et d'appliquer des politiques saines et le respect des citoyens et de l'État pour les institutions qui régissent leurs interactions économiques et sociales.

Il n'y a pas une mais plusieurs formes de corruption, dont les trois principales sont les suivantes :

Petite corruption administrative ou bureaucratique.

Dans bien des cas, il s'agit de transactions isolées de la part de fonctionnaires qui abusent de leur pouvoir, par exemple en demandant des pots-de-vin, en détournant des fonds publics ou en accordant une faveur en échange de gratifications. Ces actes relèvent de la petite corruption, même si, au bout du compte, les ressources publiques détournées atteignent un niveau élevé.

Grande corruption. Il s'agit de vols ou usages abusifs de ressources publiques considérables de la part d'agents de l'État — souvent membres de l'élite politique ou administrative.

Capture de l'État/trafic d'influence. La collusion entre des entités du secteur privé et des fonctionnaires ou politiciens pour leur bénéfice personnel et mutuel est ce que l'on entend par capture de l'État. Autrement dit, le secteur privé «capture» l'appareil législatif, exécutif et judiciaire d'un État à des fins personnelles. La capture de l'État coexiste avec la forme de corruption traditionnelle, dans laquelle des agents du secteur public exploitent le secteur privé, notamment en lui soutirant des fonds, pour leur propre profit.

La corruption change de visage selon le pays; en conséquence, l'application des mêmes politiques et instruments (recettes passe-partout) à des pays qui diffèrent grandement par la nature de la corruption et la qualité de la gouvernance est une approche vouée à l'échec. Il faut connaître les circonstances qui incitent les acteurs des secteurs public et privé à la corruption ou qui s'y prêtent dans chaque pays.

Par ailleurs, si la corruption est un problème de gouvernance et la gouvernance est le mode d'exercice du pouvoir de l'État, l'effort anticorruption ne saurait être fructueux et durable sans une attitude résolue des dirigeants et une internalisation poussée de l'action menée.

Quels sont les facteurs de corruption?

La corruption varie d'un pays à l'autre, mais des études de cas approfondies — dont les six récemment entreprises par la Banque mondiale (Guatemala, Kenya, Lettonie, Pakistan, Philippines et Tanzanie) — ainsi que des analyses économétriques de pays en développement, en transition et industrialisés ont permis de déceler quelques grands facteurs de corruption. Les six études ont porté sur les causes essentielles de la corruption et l'impact de l'action de la Banque à l'encontre de la corruption dans chaque pays. Voici quelques-unes de ces causes :

- *La légitimité de l'État en tant que défenseur de l'«intérêt public» est contestée.* Dans les pays où la corruption est vive, le public n'adhère guère au principe que le rôle de l'État est de dépasser les intérêts privés pour protéger, dans un sens plus large, l'intérêt public. Le «clientélisme» — attribution de privilèges par des agents du secteur public à des groupes particuliers de clients auxquels ils sont unis par des liens ethniques, géographiques ou autres — forme le paysage public et crée des conditions qui se prêtent à la corruption. La démarcation entre le «public» et le «privé» s'estompe de sorte que l'usage abusif des fonctions publiques à des fins privées est pratique courante.

- *L'état de droit n'est pas un principe profondément ancré.* La corruption du secteur public est vive dans les pays où la loi s'applique à certains mais pas à d'autres, et où les entités chargées de faire respecter la loi servent souvent des intérêts privés au lieu de protéger l'intérêt public. L'un des signes courants de l'effondrement de l'état de droit dans les pays où la corruption

«Plus les donateurs pourront jouer de leur influence pour renforcer le droit des citoyens à l'information et pour pousser les gouvernements à diffuser à temps des données complètes et exactes sur leurs opérations, plus les chances de voir reculer la corruption seront grandes.»

est forte est la violation par la police des lois qu'elle est censée faire respecter — tel est le cas, par exemple, des agents de police qui accusent des automobilistes d'infractions routières imaginaires pour leur soutirer de l'argent. De même, l'indépendance du système judiciaire — pilier de l'état de droit — est d'ordinaire fortement compromise dans ces pays-là.

- *Les institutions de responsabilisation sont inefficaces.* Dans les sociétés où la corruption du secteur public est faible, les institutions de responsabilisation qui contrôlent les abus de pouvoir des agents de l'État sont en général solides. Ces institutions sont soit créées par l'État lui-même (par exemple les auditeurs généraux, l'appareil judiciaire ou législatif), soit extérieures aux structures étatiques formelles (comme les médias et les groupes de la société civile). La faiblesse de ces institutions est frappante dans les pays où la corruption est forte.

- *Les dirigeants nationaux n'ont guère la volonté de lutter contre la corruption.* Il y a persistance d'une corruption généralisée dans le secteur public lorsque les autorités ne sont pas résolues à s'y attaquer de façon énergique ou en mesure de le faire. Dans les sociétés où elle est endémique, on peut raisonnablement soupçonner qu'elle touche les plus hauts échelons administratifs et que bien des hauts fonctionnaires ne seront pas motivés à lutter contre elle.

Comment élaborer une stratégie

Que faire, dans ces conditions, pour combattre la corruption? L'expérience semble nettement indiquer que la réponse réside dans l'adoption d'une approche indirecte et la détection des causes premières. Pour en comprendre les raisons, prenons un

modèle dans lequel les pays en développement sont divisés en trois grandes catégories — pays où l'incidence de la corruption est «élevée», «moyenne» et «faible». Il y est en outre supposé que, dans les pays où la corruption est «élevée», la gouvernance est «médiocre», dans ceux où la corruption est «moyenne», la gouvernance est «assez bonne» et dans les pays où la corruption est «faible», la gouvernance est «bonne» (voir tableau).

Il ressort de ce modèle que, la corruption étant en soi le symptôme d'un problème de gouvernance fondamental, plus son incidence est élevée, *moins* la stratégie anticorruption doit être ciblée sur les pratiques de corruption et *plus* elle doit être centrée sur les grandes caractéristiques sous-jacentes du cadre de la gouvernance. Par exemple, le soutien aux organismes anticorruption et aux campagnes de sensibilisation risque d'être inefficace dans un environnement où la corruption est endémique et le cadre de la gouvernance très déficient. En fait, lorsque la gouvernance est médiocre, les organismes anticorruption se prêtent à des usages abusifs dans des confrontations politiques. Ces types d'intervention s'appliquent davantage aux cas de «faible» corruption, où on peut plus ou moins partir du principe que les éléments fondamentaux de la gouvernance sont raisonnablement solides et que la corruption est un phénomène relativement marginal.

Lorsque la corruption est élevée (auquel cas la gouvernance est médiocre), il est plus logique de se concentrer sur les forces à l'origine des malversations dans le secteur public — par exemple de faire régner l'état de droit et de renforcer les institutions de responsabilisation. En effet, l'absence d'institutions démocratiques (composante clé de la responsabilisation) s'est avérée l'un des déterminants les plus importants de la corruption. L'adoption par la Malaisie d'une «charte du client» (début des années 90) définissant les normes des services et spécifiant le recours offert aux citoyens en cas de non-observation de ces normes par les organismes publics a réorienté le secteur public vers la prestation de services et transformé la culture de la gouvernance.

Dans les sociétés où le niveau de corruption se situe entre «élevé» et «faible», il vaut mieux opter pour des réformes qui supposent un minimum de gouvernance — par exemple essayer de responsabiliser davantage les agents de l'État, mettre le processus décisionnel plus à la portée des citoyens par la décentralisation, simplifier les démarches administratives et réduire le pouvoir discrétionnaire des fonctionnaires dans des tâches simples comme la délivrance des licences et permis.

Les raisons des échecs passés

Si l'on considère ce modèle, il n'est pas difficile de comprendre pourquoi tant d'initiatives anticorruption ont été si peu efficaces. Prenons, par exemple, l'échec quasi universel des vastes campagnes de sensibilisation médiatisées et des séminaires et ateliers sur la corruption à l'intention des parlementaires et journalistes. Comme le modèle le montre, ces piètres résultats seraient attendus dans les pays où la gouvernance est faible, où la corruption est pratiquée ouvertement et où ni le grand public, ni les fonctionnaires honnêtes n'ont le pouvoir de s'élever

contre elle et craignent même des représailles. En revanche, les campagnes de sensibilisation devraient avoir un effet positif dans les pays où la gouvernance est assez bonne ou bonne et où l'incidence de la corruption est faible.

La décentralisation offre un autre exemple de l'importance que revêt la connaissance des circonstances où règne la corruption. D'une part, il y a lieu de croire que la décentralisation est un antidote efficace contre la corruption, car elle renforce l'obligation pour les autorités publiques de rendre compte aux citoyens. D'un autre côté, la décentralisation crée des centaines de nouveaux fonctionnaires, chacun doté du pouvoir de prélever des impôts, de dépenser et de réglementer, ce qui risque de donner lieu à des abus dans un environnement où la gouver-

Une approche modulée

Pour être efficaces, les politiques anticorruption doivent tenir compte de l'impact sur la corruption du cadre institutionnel du pays.

Incidence de la corruption	Qualité de la gouvernance	Priorités de l'effort anticorruption
Élevée	Médiocre	Instaurer l'état de droit; renforcer les institutions de participation et de responsabilisation; créer une charte des citoyens; limiter l'intervention de l'État; mettre en œuvre des réformes
Moyenne	Assez bonne	Décentraliser et réformer la politique économique et la gestion publique
Faible	Bonne	Créer des organismes anticorruption; renforcer la responsabilité financière; sensibiliser davantage le public et les agents de l'État; prendre l'engagement de combattre ce fléau et médiatiser la répression des pratiques de corruption

nance est faible. Comme il ressort de l'étude du cas des Philippines faite dans les années 90 par la Banque mondiale, la décentralisation peut multiplier au lieu de limiter les risques de corruption si les circonstances ne s'y prêtent pas.

Quant au relèvement des traitements dans la fonction publique et à la réduction de la compression des salaires (rapport entre les traitements les plus élevés et les traitements les plus bas), le modèle donne quelques indications. Celles-ci laissent penser que, dans un environnement où la gouvernance est médiocre, les stratégies influant sur les salaires n'auront probablement pas d'effet sensible sur la corruption dans la fonction publique. En outre, la réduction de la compression des salaires peut même encourager la corruption si l'emploi dans le secteur public est considéré comme un choix de carrière lucratif. Par exemple, dans les sociétés corrompues, on peut souvent acheter un poste dans la fonction publique en empruntant à sa famille ou à des amis. L'augmentation des salaires dans le secteur public ne ferait qu'accroître le prix d'achat et les efforts ultérieurs de corruption en vue du remboursement des prêts.

Quant à l'idée de créer des organismes de surveillance chargés de la détection des pratiques de corruption et de leur répression — ce que la plupart des pays en développement ont fait —, il faut ici aussi tenir compte du lien entre gouvernance et corruption. Ces organismes ont fait du bon travail seulement dans les pays où la gouvernance est généralement bonne, comme en Australie et au Chili. Par contre, dans les pays où elle est médiocre, ils manquent souvent de crédibilité et peuvent même soutirer des rentes. Au Kenya, au Malawi, en Ouganda, au Pakistan, en Sierra Leone et en Tanzanie, par exemple, ils ont

été inefficaces. En Tanzanie, le Prevention of Corruption Bureau n'inflige qu'environ six condamnations par an, la plupart à l'encontre de fonctionnaires de bas niveau, dans un secteur public où la corruption est monnaie courante. Au Pakistan, le National Accountability Bureau n'a pas pour mandat d'enquêter sur les affaires de corruption dans le puissant et influent secteur militaire. Les bureaux de déontologie et les médiateurs n'ont pas eu plus de succès que les organismes anticorruption dans les pays où la gouvernance est faible.

Une approche indirecte

Notre modèle simple fait apparaître un dilemme : les pays qui ont le plus besoin de l'appui d'organisations comme la Banque mondiale dans la lutte contre la corruption sont aussi ceux qui sont le moins susceptibles de demander de l'aide à cet effet. Lorsque la gouvernance est faible et la corruption profondément ancrée, les acteurs extérieurs tels que la Banque doivent donc suivre une approche indirecte. Après tout, on peut lutter contre la «corruption» sans jamais avoir à en prononcer le nom. Le tout, c'est de trouver les autres «points d'entrée» menant inévitablement aux causes sous-jacentes de la corruption qui sont liées à la gouvernance.

- **Résultats des prestations de services.** Tout effort sérieux déployé par les bailleurs de fonds pour assurer le respect par les gouvernements des normes de prestation de services finira par obliger ceux-ci à s'attaquer aux causes et conséquences de la corruption. En outre, étant donné la difficulté à détecter la corruption au moyen d'audits financiers, il se peut qu'il soit plus facile de la déceler en examinant les résultats des prestations de services publics.

- **Habilitation des citoyens.** Elle pourrait se faire par un soutien à des réformes partant de la base. Dans nombre de

pays où la corruption est bien ancrée, le gouvernement n'a ni la volonté ni les moyens de mettre en place des programmes anticorruption efficaces. Les partenaires extérieurs au développement peuvent choisir de donner une voix plus forte aux citoyens et de renforcer les mécanismes de sortie de manière à rehausser la transparence, l'obligation de rendre compte et la primauté du droit.

- **Diffusion de l'information.** Jeter de la lumière sur les opérations de l'État est un antidote puissant contre la corruption. Plus les donateurs pourront jouer de leur influence pour renforcer le droit des citoyens à l'information et pour pousser les gouvernements à diffuser à temps des données complètes et exactes sur leurs opérations, plus les chances de voir reculer la corruption seront grandes. Les informations sur la manière dont le gouvernement dépense les fonds publics et gère les programmes, et sur les prestations de services que ceux-ci assurent au public sont l'un des éléments essentiels de la responsabilisation, qui peut à son tour freiner sensiblement la corruption (voir encadré).

- **Réforme de la politique économique.** La libéralisation commerciale et financière peut diminuer les risques de corruption en réduisant les possibilités d'abus de pouvoir offertes aux fonctionnaires, en instituant la transparence et en limitant les pouvoirs de monopole du secteur public.

- **Participation d'autres parties prenantes.** Lorsque la volonté du gouvernement de lutter contre la corruption est remise en question, il importe d'engager d'autres parties prenantes à combattre ce fléau. Les processus participatifs dans lesquels la Banque mondiale est déjà engagée au niveau des pays (comme la stratégie d'assistance-pays et la stratégie pour la réduction de la pauvreté), qui donnent la priorité aux problèmes de gouvernance de portée générale tels que la corruption, offrent un point d'entrée important aux parties prenantes non gouvernementales.

* * * * *

«Le chemin le plus long est parfois le plus court.» Ce vieil adage est le guide parfait de la lutte contre la corruption. ■

Anwar Shah est économiste principal et chargé de programme, Gouvernance du secteur public, Institut de la Banque mondiale, et Mark Schacter est consultant auprès de la Banque mondiale.

Transparence : la puissance de l'information

Lorsque les citoyens disposent d'informations sur les résultats de l'action du gouvernement, ils sont mieux placés pour pousser les agents de l'État à faire leur devoir dans l'intérêt général. Parmi les récentes initiatives en faveur de la transparence figurent :

- Le Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques (paru en 1998 et révisé en 2001), qui repose sur quatre principes fondamentaux : définition claire des attributions et responsabilités, accès du public à l'information, processus budgétaire transparent et garantie d'intégrité.

- Les initiatives électroniques du gouvernement, qui permettent aux citoyens et aux entreprises d'utiliser l'Internet ou les kiosques électroniques pour des services tels que le paiement d'impôts, les marchés publics, le suivi des affaires judiciaires et les opérations douanières.

- Les lois sur la «liberté de l'information», qui ont déjà été adoptées dans 50 pays.

- Les «enquêtes de suivi des dépenses» organisées en Ouganda, qui conduisent à la publication de données sur les dépenses publiques au titre de services, tels que l'éducation.

- L'initiative pour la transparence des industries extractives, qui vise à assurer la publication de données sur les recettes procurées par le pétrole, le gaz et les produits miniers à nombre de pays en développement.

Bibliographie :

Banque mondiale, 2004, Mainstreaming Anti-Corruption Activities in World Bank Assistance—A Review of Progress Since 1997 (Washington: World Bank).

Gurgur, Tugrul, and Anwar Shah, 2002, "Localization and Corruption: Panacea or Pandora's Box?" in Managing Fiscal Decentralization, ed. by Ehtisham Ahmad and Vito Tanzi (London and New York: Routledge Press), p. 46–67.

Huther, Jeff, and Anwar Shah, 1998, "Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization," Policy Research Working Paper 1894 (Washington: World Bank).

———, 2000, "Anti-Corruption Policies and Programs: A Framework for Evaluation," Policy Research Working Paper 2501 (Washington: World Bank).

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi, 2003, Governance Matters III: Governance Indicators for 1996–2002 (Washington: World Bank).

Shah, Anwar, Theresa Thompson, and Heng-fu Zou, 2004, "The Impact of Decentralization on Service Delivery, Corruption, Fiscal Management and Growth in Developing and Emerging Market Economies: A Synthesis of Empirical Evidence," CESifo Dice Report, Vol. 2 (Spring), p. 10–14.