



# 10 idées reçues sur la gouvernance et la corruption

Daniel Kaufmann

**B**IEN QU'ELLE demeure un sujet sensible et mal compris, la gouvernance reçoit aujourd'hui une attention grandissante dans les milieux du développement. Les donateurs et institutions financières internationales (IFI) unissent de plus en plus souvent leurs efforts à ceux des économies émergentes pour combattre la corruption, donner aux citoyens davantage voix au chapitre, accroître l'égalité des sexes et renforcer l'obligation de rendre compte. Les problèmes de gouvernance ont joué un rôle déterminant dans la décision annoncée en juillet par le Groupe des Huit de doubler l'aide aux pays africains les plus pauvres et l'allègement de leur dette. En mai, le rapport conjoint de la Commission pour l'Afrique énonçait explicitement : «La bonne gouvernance est un élément essentiel... En l'absence de progrès dans les domaines de la capacité et de la responsabilité et dans la lutte contre la corruption... les autres réformes n'auront qu'un impact limité.»

Mais la bonne gouvernance et la maîtrise de la corruption sont-elles vraiment si importantes pour le développement? La multiplication des études empiriques au cours des dix dernières années, associée aux enseignements dégagés de l'expérience des pays, nous ont fourni une base d'évaluation plus solide de l'effet de la gouvernance sur le développement et l'efficacité — ou l'inefficacité — des stratégies visant à l'améliorer. Plusieurs questions demeurent toutefois sans réponse, et le débat reste vif au sein de la communauté du développement, pas seulement sur l'importance de la gouvernance, mais aussi sur l'aptitude des IFI à aider les pays à en rehausser la qualité. Revenons donc aux principes fondamentaux, et examinons quelques-unes des idées reçues sur la gouvernance et la corruption.

**Idée reçue n° 1 : La gouvernance et la lutte contre la corruption sont une seule et même chose.** On entend par gouvernance l'ensemble des traditions et des institutions par lesquelles le pouvoir s'exerce dans un pays pour le bien commun. Cela recouvre les procédures selon lesquelles les dirigeants sont choisis, contrôlés et remplacés (aspect politique); la capacité du gouvernement à gérer efficacement ses ressources et à appliquer des politiques avisées (aspect économique); et le respect des citoyens et de l'État envers les institutions nationales (respect institutionnel). Par contre, la corrup-

tion se définit de manière plus étroite comme l'«abus de position publique à des fins d'enrichissement personnel».

**Idée reçue n° 2 : La gouvernance et la corruption ne peuvent être mesurées.** Il est vrai qu'il y a moins de douze ans, il n'existait quasiment pas de mesures qui soient comparables au plan international, mais, ces dernières années, la Banque mondiale et d'autres organismes se sont employés à combler cette lacune. La Banque mondiale a établi des indicateurs globaux de gouvernance qui couvrent plus de 200 pays et se fondent sur plus de 350 variables obtenues auprès de dizaines d'institutions dans le monde entier. Ces indicateurs recouvrent les six dimensions suivantes : droit d'expression et obligation de rendre compte; stabilité politique et absence de violences graves et de terreur; efficacité des pouvoirs publics; qualité des réglementations; état de droit; maîtrise de la corruption.

Les indicateurs constituent certes un progrès majeur, mais l'évaluation reste hasardeuse. Les marges d'erreur ne sont pas négligeables, et la prudence s'impose dans l'interprétation des résultats — le classement précis des pays est à éviter. Les marges d'erreur ont cependant diminué et sont désormais nettement inférieures à celles d'autres mesures de la corruption, de la gouvernance ou du climat de l'investissement. De ce fait, les indicateurs de gouvernance de la Banque mondiale sont utilisés partout dans le monde pour suivre les tendances, évaluer les pays et guider les études.

**Idée reçue n° 3 : L'importance de la gouvernance et de la lutte contre la corruption est surestimée.** Grâce à ces indicateurs et à d'autres progrès des mesures empiriques, plusieurs chercheurs ont pu étudier l'influence de la gouvernance sur le développement. Il ressort généralement de leurs travaux que les pays peuvent tirer d'une gouvernance plus efficace de très gros «dividendes du développement». La Banque mondiale estime qu'un pays qui porte sa gouvernance d'un niveau relativement bas à un niveau moyen pourrait quasiment tripler son revenu par habitant dans le long terme, et réduire d'autant la mortalité infantile et l'analphabétisme. À une amélioration de cet ordre (1 écart-type) correspondrait, par exemple, une progression du pays dans notre classement pour ce qui est de l'indicateur «maîtrise de la corruption» de la base de données de la Banque : la Guinée équatoriale passerait ainsi au rang de l'Ou-

ganda, l'Ouganda à celui de la Lituanie, la Lituanie à celui du Portugal, et le Portugal à celui de la Finlande.

La gouvernance influe également sur la compétitivité d'un pays et sur la répartition des revenus. Quant à la corruption, les études montrent qu'elle revient à appliquer une taxe élevée sur les investisseurs étrangers. Dans bon nombre de pays en développement, elle représente aussi un «impôt régressif» sur les ménages : les familles à faible revenu versent en pots-de-vin une part disproportionnée de leurs revenus (par rapport aux groupes à revenus plus élevés) pour avoir accès aux services publics et finissent souvent par voir cet accès limité à cause de la corruption. Le montant annuel des transactions mondiales entachées de corruption est globalement estimé à près de 1 billion de dollars EU.

Pour aggraver les choses, les projets financés par l'aide ont tendance à échouer dans un environnement corrompu. La corruption fragilise en outre les démocraties naissantes. Bien évidemment, la gouvernance n'est pas le *seul* élément déterminant du développement. Les politiques macroéconomiques, com-

**«Il peut être particulièrement efficace  
de promouvoir à la fois le droit à la  
parole et à la participation – notamment  
par la liberté d'expression et la protection  
des droits de la femme – et une plus  
grande transparence.»**

merciales et sectorielles sont elles aussi décisives. Mais lorsque la gouvernance est déficiente, le processus décisionnel dans d'autres domaines est lui également compromis.

**Idée reçue n° 4 : La gouvernance est un luxe que seuls les pays riches peuvent s'offrir.** D'aucuns soutiennent que le lien entre gouvernance et revenus ne signifie pas que l'amélioration de la gouvernance stimule la hausse des revenus, mais le contraire — l'augmentation des revenus se traduit automatiquement par une amélioration de la gouvernance. Or, les études ne confirment pas cette théorie. Il est donc fallacieux de suggérer que la corruption dérive de la faiblesse des revenus et d'inventer une raison pour justifier la mauvaise gouvernance dans les pays pauvres. En fait, les données indiquent que c'est l'amélioration de la gouvernance qui favorise la croissance économique. Plusieurs économies émergentes, dont les États baltes, le Botswana, le Chili et la Slovénie, ont montré qu'il est possible d'atteindre un niveau élevé de gouvernance sans avoir pour autant rejoint les rangs des nations riches.

**Idée reçue n° 5 : Il faut des générations pour que la gouvernance s'améliore.** S'il est vrai que les institutions n'évoluent souvent que graduellement, leur qualité s'est considérablement et rapidement rehaussée dans certains pays. Ce phénomène dément l'idée que la gouvernance se dégrade en peu de temps, mais s'améliore toujours lentement et progressivement. Depuis 1996, l'indicateur «être à l'écoute et rendre compte» a ainsi sensiblement progressé dans divers pays — Bosnie, Croatie,

Ghana, Indonésie, Serbie et Sierra Leone. Par ailleurs, les améliorations enregistrées dans certains pays africains en un court laps de temps contredisent les «afro-pessimistes». Cela dit, il est peu réjouissant de constater que, dans l'ensemble, la gouvernance ne s'est pas améliorée dans le monde au cours de cette période, et qu'elle s'est fortement dégradée dans plusieurs pays — dont la Côte d'Ivoire, le Népal et le Zimbabwe.

**Idée reçue n° 6 : Les donateurs peuvent «protéger» les projets dans les pays et secteurs très corrompus.** À l'exception éventuelle de quelques projets d'aide humanitaire, la théorie selon laquelle les milieux de l'aide peuvent protéger les projets contre un environnement national globalement corrompu n'est pas étayée par les faits. Il ressort des données qu'en l'absence d'une approche systémique de la gouvernance, des libertés civiles, de l'état de droit et de la lutte contre la corruption, les chances de réussite d'un projet financé par l'aide sont sensiblement réduites.

**Idée reçue n° 7 : Combattre la corruption par la lutte contre la corruption.** Une idée fausse répandue par certains spécialistes et, parfois, par la communauté internationale est que l'on «combat la corruption par la lutte contre la corruption» — par de nouvelles campagnes anticorruption, par la création de «commissions» et organismes d'éthique et par la rédaction incessante de nouveaux décrets, lois et codes de déontologie. Dans l'ensemble, il semble que ces mesures aient peu d'effet; souvent, il s'agit d'expédients politiques adoptés en réponse aux pressions exercées sur les gouvernements pour qu'ils agissent contre la corruption, au lieu des réformes plus fondamentales et systémiques de la gouvernance qui s'imposeraient.

**Idée reçue n° 8 : Le coupable est le secteur public des pays en développement.** Une erreur courante consiste à voir dans les déficiences du secteur public la cause unique des maux en question. La réalité est bien plus complexe, puisque de puissants intérêts privés exercent souvent une influence inopportune sur l'action publique, les institutions et les lois de l'État. Dans des cas extrêmes, des «oligarques» s'emparent des institutions publiques. Par ailleurs, beaucoup d'entreprises multinationales versent encore des pots-de-vin à l'étranger, fragilisant ainsi la gouvernance publique des économies émergentes. Le secteur non gouvernemental présente lui aussi des faiblesses. De plus, les interventions classiques dans le secteur public n'ont mené à rien parce qu'elles s'appuient sur des «remèdes» technocratiques, souvent appliqués dans le cadre d'une assistance technique fondée sur l'importation de matériel, de modèles structurels et d'experts des pays riches.

**Idée reçue n° 9 : Les pays ne peuvent pas faire grand-chose pour améliorer la gouvernance.** Étant donné la longue liste des interventions qui se sont révélées inefficaces et le rôle souvent imputé aux facteurs historiques et culturels pour expliquer la gouvernance, il est tentant de rejoindre le camp des pessimistes. Ce serait là une erreur. D'abord, les facteurs historiques et culturels sont loin d'être déterminants — prenons pour exemple les orientations divergentes, en matière de gouvernance, des pays limitrophes du Cône Sud en Amérique latine, de la péninsule coréenne, des économies en transition d'Europe de l'Est et d'Afrique australe. Ensuite, il existe des stratégies fort prometteuses. Il peut être

## Tableau de bord des réformes de la transparence

Les données indiquent que la transparence contribue à l'amélioration de la gouvernance et à la réduction de la corruption, ingrédients essentiels à un développement de meilleure qualité et à une accélération de la croissance. Il s'agit là d'une question à laquelle la communauté de l'aide au développement doit prêter davantage attention. C'est pourquoi l'Institut de la Banque mondiale a entrepris d'établir un indice pour assurer une plus grande transparence. Par ailleurs, s'agissant des réformes, la liste de contrôle fondamentale, dont les pays peuvent se servir aux fins d'autoévaluation, comprend les éléments suivants :

- publication des actifs et revenus des candidats à une fonction publique, des responsables publics, des hommes politiques, des législateurs, des juges et personnes à leur charge;
- publication des contributions des particuliers et entreprises aux campagnes politiques, et des dépenses de campagne;
- publication de tous les votes parlementaires, des projets de loi et des débats parlementaires;
- application effective des lois sur les conflits d'intérêts, séparation des entreprises, du politique, du judiciaire et de la fonction publique, et adoption d'une loi régissant les groupes de pression;
- publication de la liste noire des entreprises ayant versé des pots-de-vin dans le cadre de marchés publics (comme l'a fait la Banque mondiale); et obligation de publication des dépenses des multinationales opérant dans le secteur des industries extractives;
- application effective des lois relatives à la liberté d'information, et facilité d'accès à toutes les informations publiques;
- liberté des médias (y compris l'Internet);
- transparence du budget et des finances publiques à l'échelon central et local, adoption des rapports sur l'observation des normes et codes du FMI en matière de transparence des finances publiques, déclarations détaillées des paiements effectués à l'État par les multinationales des industries extractives et réunions publiques ouvertes à la population;
- diffusion de la structure de participation effective et des états financiers des banques intérieures;
- procédures d'appel d'offres transparentes (par Internet); diagnostics sur la gouvernance et la lutte contre la corruption dans les pays et enquêtes de suivi des dépenses publiques (comme celles appuyées par la Banque mondiale);
- programmes de transparence au niveau des villes (et à l'échelle infranationale), notamment publication du budget et réunions ouvertes.

particulièrement efficace de promouvoir à la fois le droit à la parole et à la participation — notamment par la liberté d'expression et la protection des droits de la femme — et une plus grande transparence (voir encadré).

**Idee reçue n° 10 : Les IFI n'y peuvent quasiment rien.** Certains experts du développement sont sceptiques quant à l'aptitude des IFI et des bailleurs de fonds à aider les pays à améliorer leur gouvernance — parce qu'ils sont convaincus que la dimension «macro» est plus décisive, qu'ils croient à tort en un «fatalisme» historique, ou parce qu'ils pensent que les interventions nécessaires pour relever la qualité de la gouvernance sont délicates au plan politique et qu'il est donc difficile pour des tiers de les encourager. Certains domaines, comme la promotion d'élections multipartites équitables, n'entrent pas dans le cadre du mandat des IFI. Mais il est fort possible que les IFI et les donateurs puissent participer à des initiatives visant à encourager la transparence, la liberté d'information et l'indépendance des médias, les programmes participatifs anticorruption conduits par les pays et l'égalité des sexes — éléments qui n'ont pas été suffisamment mis en relief jusqu'à présent dans la lutte contre la corruption. De tels projets, complétés par un appui à la réforme ciblée d'institutions très vulnérables (qui incluent souvent les marchés publics et les services fiscaux, douaniers ou judiciaires), sont très prometteurs.

\* \* \* \* \*

L'immobilisme ne saurait répondre au défi auquel le monde est aujourd'hui confronté en matière de gouvernance et de lutte contre la corruption. Ce défi appelle une approche plus audacieuse et une responsabilité collective à l'échelle mondiale. Les pays riches ne doivent pas seulement tenir leurs promesses d'aide et de libéralisation des échanges, ils doivent aussi donner l'exemple. Les pays de l'OCDE devraient ratifier et effectivement appliquer la convention de 2003 des Nations Unies contre la corruption; et les entreprises transnationales devraient s'abstenir de verser des pots-de-vin et aider à améliorer les pratiques de gouvernance dans les pays d'accueil. Quant aux IFI et aux donateurs, il leur faut traiter sérieusement les questions de sélectivité et d'efficacité dans les programmes d'aide, au travers du prisme de la gouvernance, de manière à aider les pays à construire la capacité nécessaire pour absorber l'aide. Il sera pour cela indispensable de rehausser la transparence. Surtout, il faut que les pays eux-mêmes prennent en main l'amélioration de la gouvernance. ■

Daniel Kaufmann est Directeur des programmes mondiaux à l'Institut de la Banque mondiale.

### Bibliographie :

Bellver, Ana, and Daniel Kaufmann, 2005, "Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications," World Bank Policy Research Working Paper (à paraître) (Washington); <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/TransparencyIMF.html>.

Commission for Africa Report, 2005, Our Common Interest: Report of the Commission for Africa (London); <http://www.commissionforafrica.org>.

Institut de la Banque mondiale, 2002, The Right to Tell: The Role of Mass Media in Economic Development (Washington).

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi, 2005, "Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996–2004," World Bank

Policy Research Working Paper 3237 (Washington); <http://worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters4.html>.

Kaufmann, Daniel, 2003, "Rethinking Governance: Empirical Lessons Challenge Orthodoxy," Global Competitiveness Report 2002–03, World Economic Forum, Geneva; [http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/rethink\\_gov.html](http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/rethink_gov.html).

Pour plus d'informations sur les travaux de la Banque mondiale concernant la gouvernance et pour consulter ses données, indicateurs et diagnostics, visitez le site <http://www.worldbank.org/wbi/governance/>.