



Le fléau de la corruption

La gouvernance s'est améliorée dans quelques pays d'Amérique latine, mais la corruption freine encore le développement de la région

Daniel Kaufmann

DES MILLIONS d'amateurs de football suivent le scandale de la corruption à la Fédération Internationale de Football Association (FIFA). Les autorités américaines, suisses, brésiliennes, colombiennes et costaricaines, entre autres, mènent l'enquête, et des dirigeants d'organisations régionales et nationales ainsi que de sociétés américaines et d'ailleurs sont impliqués. En jeu, des accusations de pots-de-vin et de collusion pour l'attribution de contrats lucratifs et la sélection des pays d'accueil de la Coupe du monde.

Chaque scandale a ses particularités. Mais ce cas présente des caractéristiques que l'on retrouve partout : la corruption au sein d'un réseau opaque de dirigeants d'organisations nationales et internationales. Et il semble que, même si cela prendra longtemps, les responsables du scandale à la FIFA seront en définitive châtiés, comme l'indiquent certaines décisions de justice.

L'affaire dite «opération lavage de voitures» qui implique Petrobras, la compagnie pétrolière nationale du Brésil, est un autre bon exemple : la découverte de contrats mirifiques conclus avec Petrobras en échange de dessous-de-table pour d'anciens dirigeants et de contributions illégales aux partis politiques par de puissantes

sociétés de BTP s'est soldée par des mises en accusation et des condamnations devant les tribunaux brésiliens. Il y a aussi eu des allégations de corruption pour l'attribution de contrats émanant de sociétés italiennes, coréennes et suédoises. D'autres pays d'Amérique latine, dont l'Argentine, le Chili, le Guatemala et le Mexique, ont leurs propres scandales de haut niveau. Certains y réagissent.

Au-delà des scandales particuliers et des réactions qu'ils suscitent, la corruption est un fléau de grande ampleur. Le total mondial des pots-de-vin est estimé à 1.000 milliards de dollars, et l'ensemble des flux financiers illicites en provenance des pays latino-américains ces dix dernières années serait du même ordre.

Définition et évaluation

Dans le cadre d'une étude entreprise vers la fin des années 90 avec Aart Kraay à la Banque mondiale, nous avons défini la gouvernance comme les traditions et les institutions au travers desquelles s'exerce l'autorité dans un pays (voir «Gestion des affaires publiques — De l'évaluation à l'action» dans le numéro de juin 2000 de *F&D*). Cela englobe le processus par lequel les gouvernants sont choisis, rendus responsables, contrôlés et remplacés; la capacité des gouvernants à

gérer efficacement les ressources et à formuler et appliquer de saines politiques et réglementations; et le respect pour les institutions régissant leurs interactions économiques et sociales.

Pour chacun de ces domaines, nous avons établi deux indicateurs empiriques, soit six indicateurs de gouvernance mondiale (WGI), à l'aide de données d'une douzaine d'organisations. Chaque année, nous évaluons plus de 200 pays à l'aune de critères tels que la participation à la vie publique et la responsabilisation, la stabilité politique et l'absence de violence, l'efficacité de l'État, la qualité de la réglementation, la primauté du droit et la lutte contre la corruption. La corruption est l'une des mesures de la gouvernance au sens plus large, car elle tient à des faiblesses dans d'autres dimensions.

Par corruption, on entend les abus des agents des administrations publiques à des fins d'enrichissement personnel. Mais cela va bien plus loin. C'est un coûteux symptôme d'échec institutionnel, qui implique souvent un réseau de politiciens, d'organisations, de sociétés et d'individus qui s'associent pour profiter du pouvoir, des ressources publiques et des décisions politiques aux dépens du bien public.

La corruption politique systémique, le plus souvent liée au financement des campagnes électorales et à la «captation des élites (ou de l'État)» — de puissants groupes d'intérêts usant indûment de leur influence pour infléchir les lois, réglementations et politiques —, est un fléau dans beaucoup de pays industrialisés et à revenu intermédiaire (et démocratiques), notamment en Amérique du Nord, centrale et du Sud. Dans ce contexte de captation de l'État et de «corruption des lois», on peut définir la corruption comme la «privatisation de la politique publique».

Progrès mitigés

L'évolution de la gouvernance en Amérique latine ces quinze dernières années a été mitigée. Sur le plan positif, elle a échappé aux conflits de grande ampleur et au terrorisme qui sévissent dans bien d'autres régions. La démocratie continue à gagner du terrain, malgré quelques revers comme au Honduras et au Venezuela. Et dans bien des pays (Chili, Colombie, Mexique et Pérou), la gouvernance économique a progressé dans des domaines essentiels, notamment la gestion macroéconomique, apaisant les vieux fantômes de l'inflation et ouvrant la voie au redressement des finances publiques et à une plus grande transparence dans l'établissement des budgets et la passation des marchés publics.

Mais, dans bien des pays, l'amélioration de la gestion macroéconomique n'a pas été complétée par des réformes de la gouvernance à plus long terme. Les WGI font apparaître, *en moyenne*, une stagnation de l'efficacité de l'État, de la lutte contre la corruption et de la participation à la vie publique et de la responsabilisation, et une dégradation de la qualité globale de la réglementation et de la primauté du droit.

Fin 2013, la qualité de la gouvernance en Amérique latine était à la traîne par rapport aux autres régions composées surtout de pays à revenu intermédiaire, comme l'Europe centrale et orientale, qui a progressé à la faveur de la transition de la planification centrale à l'économie de marché et de l'accession à l'Union européenne. De même, sauf en ce qui concerne la participation à la vie publique et la responsabilisation (point fort relatif de l'Amérique latine), l'Asie orientale, qui privilégie une stratégie à long terme et des méritocraties indépendantes, a surpassé l'Amérique latine dans plusieurs

dimensions de la gouvernance, y compris l'efficacité de l'État, la primauté du droit et la lutte contre la corruption (graphique 1). Le score moyen de l'Amérique latine est inférieur à la médiane mondiale pour tous les indicateurs, sauf la participation à la vie publique et la responsabilisation, qui la dépassent de peu. Elle a un score particulièrement bas pour la primauté du droit et le plus bas pour la sécurité des personnes et les délits de droit commun.

Les moyennes régionales masquent de grandes disparités selon les pays. Le Chili, le Costa Rica et l'Uruguay, par exemple, font des scores relativement élevés en matière de gouvernance, à la différence de la plupart des autres pays, qui sont sous la médiane mondiale, et de certains, comme le Venezuela, qui obtiennent un score très bas. Les tendances sont aussi différentes : certains pays, comme l'Uruguay, qui ont un système politique de plus en plus ouvert, une population respectueuse des lois et une faible tolérance vis-à-vis de la corruption, et le Paraguay, parti de très bas, ont progressé au fil des ans dans la lutte contre la corruption, alors que la situation a sensiblement empiré au Venezuela.

Pour réduire la «petite corruption» liée à un excès de bureaucratie, plusieurs pays (Colombie, Mexique et Costa Rica) ont réduit les formalités administratives, mais beaucoup d'autres ont pris du retard. Sur le plan de la compétitivité mondiale, que mesure le Forum économique mondial, seuls 7 des 18 pays de la région se situent dans la moitié supérieure de l'indice, qui compte 144 pays. Le Chili (33^e et en recul) et Panama (48^e) sont parmi les 50 premiers. Le principal facteur est la qualité médiocre de leurs institutions.

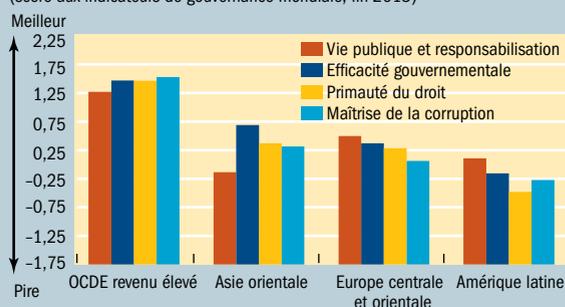
Plusieurs pays de la région sont tributaires de leurs produits de base, notamment de ressources naturelles comme le pétrole ou les minerais. À quelques exceptions près (Chili et dans une certaine mesure Colombie et Brésil), les pays riches en ressources ont une gouvernance et une maîtrise de la corruption inférieures aux autres. Dans l'ensemble des régions, Amérique latine comprise, il apparaît à l'examen que les pays riches en ressources n'ont pas saisi l'occasion de réformer leur gouvernance au cours du «supercycle» des matières premières des dix dernières années. Les statistiques montrent que, dans bien des pays, y compris en Amérique latine,

Graphique 1

Progrès mitigés

Les indicateurs de gouvernance de l'Amérique latine sont tous inférieurs à ceux des autres régions, sauf la participation à la vie publique et la responsabilisation.

(score aux indicateurs de gouvernance mondiale, fin 2013)



Sources : données des indicateurs de gouvernance mondiale (World Governance Indicators, WGI) sur www.govindicators.org; calculs de l'auteur.

Note : La fourchette théorique va de -2,5 (pire) à +2,5 (meilleur); unité : écart-type. Les scores de l'OCDE n'incluent pas les pays d'Europe centrale et orientale.

la participation à la vie publique et la responsabilisation se sont dégradées, surtout dans certains pays regorgeant de pétrole, de même que la maîtrise de la corruption et, sauf en Colombie et au Brésil par exemple, la primauté du droit (graphique 2).

Importance de la gouvernance

Les études basées sur les WGI montrent l'importance de la gouvernance pour le développement. Nous avons noté, en moyenne, que la bonne gestion publique dégage à long terme un «dividende de développement» de 300 % : par exemple, une amélioration de la gouvernance faisant passer le faible score du Venezuela en matière de lutte contre la corruption (ou de primauté du droit) au niveau de celui de l'Argentine, du Mexique ou du Pérou, ou portant le score de n'importe lequel de ces trois pays au niveau de celui du Costa Rica, produit par voie de causalité sur le long terme un triplement du revenu par habitant, une baisse d'un tiers de la mortalité infantile et une hausse considérable des taux d'alphabétisation. Et rien ne prouve que le surcroît de revenus et la souplesse que peut donner aux pays riches en ressources la manne des matières premières soient capables de compenser les insuffisances de la gouvernance. Les chiffres indiquent que le dividende de développement de la bonne gouvernance est au moins aussi élevé pour les pays riches en ressources que pour les autres. En fait, certaines études récentes montrent que la mauvaise gouvernance freine les investissements dans l'exploration pétrolière.

Outre l'effet sur les revenus, selon plusieurs autres études (dont Gupta, Mauro et Tanzi, du FMI), la corruption sape les bénéfices de l'éducation, de la santé, des investissements publics et de l'égalité des revenus. Elle entrave le développement, en favorisant la mainmise de groupes influents et en affaiblissant l'assiette fiscale, en minant les finances publiques (comme en Grèce) et en détournant les talents (des activités productives à l'exploitation des profits de la corruption) et les investissements publics (au bénéfice de projets

gourmands en capitaux et aux dépens de l'éducation et de la santé). Et la corruption taxe lourdement les investisseurs.

Ce n'est pas purement académique. Malgré des progrès dans quelques pays, la croissance de l'Amérique latine est depuis toujours inférieure à son potentiel (et très loin de l'Asie orientale) et ralentit nettement, comme les investissements étrangers. Plus d'un tiers des habitants vivent encore avec moins de 5 dollars par jour dans une région riche en ressources naturelles. L'inégalité de revenus y est parmi les plus élevées au monde (voir «La plus grande inégalité» dans ce numéro), et elle est à la traîne de ses pairs dans les autres régions sur le plan de l'éducation et de l'innovation.

Combattre la corruption

Les tentatives de lutte contre la corruption ne mènent jamais à rien si elles se bornent au train-train habituel, par exemple une loi anticorruption de plus, qui reste lettre morte, ou une campagne ou institution anticorruption de plus. Il faut une stratégie intégrée qui modifie les incitations et combatte systématiquement la corruption, en s'opposant à la captation et aux réseaux corrompus. Cela passe par le renforcement de l'appareil judiciaire, la réforme du financement politique, la création de systèmes de méritocratie et l'accroissement de la transparence et de l'obligation de rendre compte. Toutes les branches du gouvernement doivent y être impliquées, de même que la société civile, les médias et le secteur privé.

La priorité doit bien sûr aller aux réformes politiques, dont la démocratisation et la modernisation des partis politiques et l'institution d'un système transparent et méritocratique de sélection de leurs dirigeants. Beaucoup de pays de la région ont adopté des réglementations du financement des partis, mais elles sont entachées de lacunes et leur mise en œuvre laisse à désirer (du fait du hiatus trop courant entre la loi et la pratique) à cause du manque de contrôle et de défauts d'application, ainsi que d'un manque de transparence. Il importe de combler ces lacunes; par ailleurs la réforme politique doit rendre illégales les contributions des sociétés, plafonner le financement individuel et les dépenses de campagne, imposer la publicité détaillée des contributions et dépenses de campagne et renforcer le contrôle électoral (à l'exemple du Mexique).

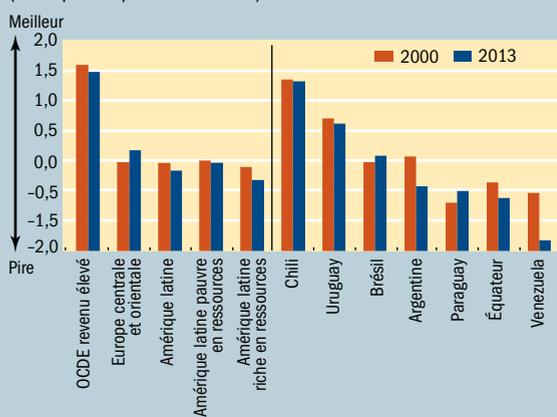
Étant donné qu'il est difficile aux politiciens de réformer leur propre système politique (ce que l'on peut aussi observer aux États-Unis), les réformes de la primauté du droit sont encore plus essentielles pour combattre la corruption, surtout dans une région où l'impunité règne dans beaucoup de pays. L'appareil policier et judiciaire est faible dans la plupart des pays et souvent en butte au clientélisme des politiciens ou des sociétés, au népotisme et à la corruption, voire à l'infiltration du grand banditisme dans certains cas. Le Brésil et le Chili ont fait la preuve qu'il est possible de renforcer l'autorité judiciaire, mais il reste difficile dans beaucoup d'autres pays de former un contingent de juges bien payés appointés au mérite — donc rajeuni et dépolitisé — ainsi que de réformer la police. Il faut garantir la protection des lanceurs d'alerte et proposer des incitations monétaires pour qu'ils se manifestent.

Le segment très productif et compétitif du secteur privé ne sait que trop combien il est miné par les sociétés qui usent de la corruption ou d'une influence induite. Les enquêtes auprès des sociétés témoignent de l'étendue de la corruption des systèmes de passation de marchés et judiciaires de la région et de la faiblesse des efforts de lutte contre la corruption. Les dirigeants du secteur

Graphique 2

Primauté du droit

Certains pays d'Amérique latine font de bons scores en matière de primauté du droit, mais beaucoup, y compris des pays riches en ressources naturelles, sont mal notés et n'ont pas progressé. (score pour la primauté du droit)



Sources : données des indicateurs de gouvernance mondiale (World Governance Indicators, WGI) sur www.govindicators.org; calculs de l'auteur.
Note : La fourchette théorique va de -2,5 (pire) à +2,5 (meilleur); unité : écart-type.

privé peuvent être des alliés précieux dans le combat pour la gestion saine et contre la corruption et la captation des élites, et peuvent militer pour l'application plus stricte de la législation et des mesures concernant les conflits d'intérêts et les allers-retours entre les secteurs public et privé.

Les sociétés multinationales des pays à revenu élevé et de la Chine ont aussi une responsabilité majeure. Par exemple, avec l'encouragement des organes réglementaires des pays d'accueil, les compagnies pétrolières américaines et européennes devraient accepter sans réserve — au lieu de continuer à combattre — l'application de la section de la loi américaine Dodd-Frank qui fait obligation aux compagnies des industries extractives de divulguer le détail des paiements qu'elles versent aux États étrangers. L'appui des gouvernements de nombreux pays à revenu élevé est aussi nécessaire : ils doivent dénoncer et supprimer les paradis fiscaux, exiger l'identification des véritables propriétaires des sociétés et renforcer l'application de la législation de l'OCDE contre les tentatives de corruption à l'étranger.

La *transparence* ouvre la possibilité de modes de gouvernement plus ouvert (y compris au niveau mondial, via le Partenariat pour le gouvernement ouvert — Open Government Partnership, OGP). En Amérique latine, il y a eu des avancées sur le plan de la transparence économique et financière, mais la transparence politique est loin d'être suffisante pour lutter contre la captation de l'État et les conflits d'intérêts. Les responsables publics nationaux et régionaux, les personnalités politiques et les juges devraient être tenus de communiquer intégralement, en temps opportun et de façon accessible leurs intérêts commerciaux et actifs, les sources de financement de leurs campagnes, les débats sur les projets de loi et leurs votes. Une transparence totale est aussi nécessaire pour combattre la corruption dans les passations de marchés, à l'échelle de l'ensemble des secteurs, entreprises publiques et municipalités, avec un droit de regard de la société civile. Les gouvernements devraient publier la liste des soumissionnaires coupables de collusion ou de corruption et les exclure de la course aux marchés publics — comme le font à présent le Chili, la Colombie et le Brésil, par exemple.

Si à ces réformes de la transparence s'ajoutent les innovations issues du mouvement pour les données libres et les nouveaux puissants instruments de diagnostic, elles peuvent permettre une analyse rigoureuse des défauts de la gouvernance et d'exposer la corruption et la collusion. Pour que ces informations précieuses se traduisent par la responsabilisation et des réformes, il faut que la société civile (y compris les milieux universitaires et les cercles de réflexion) y soit plus étroitement associée et dotée des ressources nécessaires. Il est essentiel que les médias jouent un rôle plus central d'investigation et de dénonciation de la captation de l'État et de la corruption, mais, dans bien des pays, il faudra déverrouiller la structure de propriété très concentrée des médias.

De riches possibilités de réformes

Les piliers essentiels de la gouvernance énumérés ci-dessus sont au moins aussi pertinents dans les pays riches en ressources naturelles, mais il faut souvent prendre des mesures complémentaires dans le cas des industries extractives. La gestion des ressources naturelles a bénéficié d'initiatives notables au cours de l'essor des produits de base des dix dernières années. Les principales institutions financières internationales et banques multilatérales de développement, ainsi

que les organisations non gouvernementales, se sont mobilisées, et l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE) a vu le jour — et rassemble maintenant 48 pays. Les processus et outils novateurs ont permis de perfectionner l'évaluation des pays et la planification stratégique, à l'exemple de la Charte des ressources naturelles, qui insiste sur l'importance du fil conducteur de la chaîne de décision. Mais il faut traduire la stratégie en résultats. Et les initiatives technocratiques concernant la politique économique et la transparence doivent être complétées par l'affirmation des responsabilités et de la primauté du droit.

La réforme de la transparence est essentielle : il faut que les pays adhèrent à l'ITIE, adoptent ses normes internationales et s'attaquent aux problèmes régionaux, sociaux et environnementaux, comme la Colombie commence à le faire. La baisse des cours pétroliers donne l'occasion de promouvoir des réformes budgétaires spécifiques, y compris la réduction des subventions énergétiques (comme en Équateur et au Mexique), le renforcement du civisme fiscal des puissants et l'élargissement de l'assiette de l'impôt (de manière à réduire la dépendance excessive à l'égard des produits du sous-sol), l'établissement des fonds souverains bien administrés (comme au Chili) et le renforcement de l'efficacité de la répartition des recettes et des dépenses publiques, domaine où sévissent souvent le gaspillage et la corruption.

De plus, comme cela commence au Mexique et au Brésil, les pays riches en ressources devraient réorganiser leurs compagnies pétrolières nationales, les soumettre à la loi des marchés, réduire les interférences politiques, instituer des systèmes de nomination au mérite et faire respecter les règles de contrôle effectif, de transparence et d'intégrité des sociétés. Il est aussi essentiel d'avoir des organes plus solides et basés sur le mérite dans les secteurs des industries extractives et associés, de même que de prendre en compte les problèmes sociaux et environnementaux (tels que ceux qui se posent en Colombie et au Pérou). Une plus grande transparence des parlements de nombreux pays — dont la Bolivie, le Chili, l'Équateur, le Pérou et le Venezuela — est aussi nécessaire.

Globalement, l'Amérique latine accuse un gros déficit de gouvernance. À moins que la situation ne s'améliore, la croissance durable et partagée est en péril, la vaste classe moyenne est menacée, et il y a peu de chances de remédier aux inégalités criantes. Et pourtant, il y a de l'espoir et des possibilités de progrès. La grande tolérance dont les Latino-Américains faisaient naguère montre à l'égard de la corruption et de l'impunité s'estompe. La société civile réclame le changement, et certains pays ont entrepris des réformes, comme au Brésil et au Chili. Après tout, la force de la gouvernance d'un pays peut être déduite non pas de l'absence irréaliste de corruption, mais bien de la volonté et de la qualité de la réaction de ses institutions. L'évolution de l'opinion publique, alliée à la chute des cours des matières premières et aux tensions socioéconomiques et budgétaires causées par le ralentissement de la croissance dans l'ensemble de la région et en Chine, suggère que l'heure de la réforme de la gouvernance est arrivée. ■

Daniel Kaufmann est Président du Natural Resource Governance Institute.

Bibliographie :

Voir www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2015/09/pdf/kaufmannref.pdf.