

Gestion des affaires publiques et lutte contre la corruption dans les États baltes et les pays de la CEI

Le rôle du FMI

Thomas Wolf
Emine Gürgen



Gestion des affaires publiques
et lutte contre la corruption
dans les États baltes et
les pays de la CEI

Le rôle du FMI

Thomas Wolf
Emine Gürgen



©2000 Fonds monétaire international

Directrice de la collection
J.R. Morrison
Département des relations extérieures du FMI

Couverture
Sanaa Elaroussi
Section des travaux graphiques du FMI

Édition française
Division française
Bureau des services linguistiques du FMI
Traduction : Jeanne Bouffier
Correction & PAO : Anne Rousseau

ISBN 1-55775-945-6
ISSN 1020-7724

Juillet 2000

Pour obtenir les publications du FMI,
adressez votre commande à :
International Monetary Fund, Publication Services
700 19th Street, N.W., Washington, DC 20431 (U.S.A.)
Téléphone : (202) 623-7430 Télécopie : (202) 623-7201
Messagerie électronique : publications@imf.org
Internet : <http://www.imf.org>

Préface

La collection des Dossiers économiques vise à présenter à un vaste public de non-spécialistes quelques-uns des sujets d'actualité sur lesquels travaillent les services du FMI. La matière provient pour l'essentiel de documents de travail — études techniques réalisées par des agents du FMI et des chercheurs invités — ainsi que de documents de synthèse. La version anglaise de la présente brochure a été préparée par Jeremy Clift, du Département des relations extérieures du FMI.

Cette étude reprend des considérations exposées à l'origine dans le document de travail du FMI 00/1 intitulé *Improving Governance and Fighting Corruption in the Baltic and CIS Countries: The Role of the IMF*, ainsi que dans la note d'information au public n° 00/28 du Conseil d'administration, *IMF Adopts Added Safeguards on Use of Its Resources*, en date du 4 avril 2000. Les lecteurs peuvent acheter le document de travail au prix de 7 dollars au Service des publications du FMI, ou en obtenir le texte intégral sur le site Internet du FMI (www.imf.org).

Gestion des affaires publiques et lutte contre la corruption dans les États baltes et les pays de la CEI : le rôle du FMI

À la fin des années 80 et au début des années 90, vingt-cinq pays environ ont commencé leur profonde transformation en économies de marché : ils ont libéralisé les prix, démantelé les instruments de planification centrale de type soviétique encore en vigueur et amorcé des réformes structurelles fondamentales.

Cependant, de tous les pays engagés dans ce processus de transition, les quinze États indépendants issus de la dissolution de l'ex-Union soviétique — Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Estonie, Géorgie, Kazakhstan, Lettonie, Lituanie, Moldova, Ouzbékistan, République kirghize, Russie, Tadjikistan, Turkménistan et Ukraine — sont peut-être ceux où la nécessité d'améliorer la gestion des affaires publiques et de combattre la corruption s'est fait le plus sentir.

Dans ces pays, dont la plupart sont restés soixante-dix ans sous régime communiste, les opérations de l'État manquent de transparence et l'état de droit ne règne pas depuis des générations. La mauvaise gestion des affaires publiques et la corruption étaient de graves problèmes à l'état endémique dans la plupart des régions du vaste empire russe, même avant la révolution bolchévique. Sous le régime de la planification centrale, les pays en question ont été modelés à la fois par le système économique en place et par la corruption.

Si la correction des distorsions systémiques a été au centre des réformes économiques après l'indépendance, la nécessité tout aussi pressante de lutter contre la corruption dans la fonction publique et de mettre en place les institutions et pratiques essentielles au soutien des réformes axées sur le marché n'a pas été suffisamment reconnue. Cet important aspect des nombreux défis adressés à ces pays vient seulement de commencer à recevoir l'attention qu'il mérite.

Depuis l'effondrement de l'Union soviétique, le FMI a œuvré avec les États baltes et les pays de la Communauté des États indépendants (CEI) pour assurer la stabilité macroéconomique et opérer les réformes structurelles essentielles. En donnant à ses membres des conseils sur la conduite de la politique économique, comme le veut son mandat, le FMI a aussi joué un rôle de plus en plus important dans l'effort de renforcement de la gestion publique et dans la lutte contre la corruption au sein de la fonction publique dans ces pays.

La présente brochure passe brièvement en revue les liens entre la gestion des affaires publiques et la corruption, ainsi que les coûts économiques élevés qu'entraîne la corruption, fait le point des mesures prises jusqu'à ce jour par le FMI dans ce domaine et trace les grandes lignes d'un programme d'action portant sur les années à venir pour les pays de la CEI et pour le FMI. Se fondant sur de récents exemples de corruption dans la région, les auteurs analysent les liens entre la gestion des affaires publiques et la corruption et soulignent qu'une mauvaise gestion dans ce domaine préte et incite à la corruption; celle-ci tend à aggraver les distorsions dans l'allocation des ressources, peut fausser la répartition des revenus et des richesses et avoir un effet négatif sur la croissance et le niveau de vie.

L'issue du combat contre la corruption dépendra en fin de compte de la prise de conscience par les pays de ce problème et de leur détermination à en venir à bout.



La mauvaise gestion des affaires publiques engendre la corruption

Dans son usage courant, l'expression *gestion des affaires publiques* désigne la manière dont les pouvoirs publics exercent leurs fonctions : sont-ils efficaces, leurs opérations sont-elles transparentes, sont-ils redéposables de leurs actes et se conforment-ils aux bonnes pratiques universellement acceptées? En conséquence, la gestion des affaires publiques recouvre un large éventail d'activités gouvernementales et représente un concept plus large que la corruption. La *corruption* peut être assimilée à un *abus de pouvoir ou de confiance dans la recherche d'un profit personnel*, et offre une tentation à laquelle cèdent non seulement les pouvoirs publics, mais aussi ceux qui occupent des postes de confiance ou détiennent des pouvoirs dans les entreprises privées ou les organisations sans but lucratif. La présente brochure porte essentiellement sur la *corruption des pouvoirs publics* et ses répercussions; le phénomène de «mafia» si souvent observé dans bien de ces pays n'est pas traité ici.

Il est certain que la corruption ne pourra être totalement éradiquée, quel que soit le degré d'amélioration de la gestion publique, mais une mauvaise gestion prête et incite à la corruption. Il importe, certes, de renforcer le carcan de la loi et la répression contre la corruption, mais il est encore plus essentiel que les pays s'attaquent aux problèmes de gestion publique qui risquent d'encourager un tel comportement. En effet, l'une des hypothèses fondamentales sur lesquelles la conditionnalité du Fonds monétaire international est fondée dans les programmes de réforme des États baltes et des pays de la Communauté des États indépendants est la suivante : en cherchant à améliorer la gestion publique — en particulier dans le domaine de la politique économique —, le FMI peut en même temps aider à lutter contre la corruption. Par conditionnalité, on entend les conditions d'octroi par le FMI d'une aide financière à un pays membre.

Sur le plan économique, la gestion des affaires publiques peut être considérée comme comportant trois larges dimensions, qui ne sont toutefois pas sans se chevaucher.

Intervention et réglementation de l'État

Tout d'abord, une mauvaise gestion publique se traduit par une *intervention excessive de l'État dans l'activité économique, notamment une réglementation excessive des organismes privés et l'adoption de régimes préférentiels*, tels que les restrictions appliquées aux opérations de change et de commerce, le contrôle des prix, le crédit dirigé et les exonérations fiscales. Ces mesures offrent aux fonctionnaires des occasions tentantes d'utiliser le pouvoir qu'ils détiennent sous une forme ou une autre pour obtenir des pots-de-vin ou dessous-de-table de ceux qui tireraient profit d'un traitement préférentiel.

En dépit d'une libéralisation sensible de l'économie dans la plupart des pays de la région, l'État continue à y intervenir de façon excessive, soit directement par la participation qu'il détient, soit indirectement par un contrôle excessif de l'activité économique et les régimes préférentiels, ainsi que par leur application discrétionnaire.

Par exemple, les autorités des pays de la CEI se sont montrées trop libérales dans l'octroi de franchises d'impôt et de droits de commerce préférentiels aux institutions soit-disant caritatives (la fondation sportive nationale dans l'un de ces pays). Il a été interdit aux entreprises étrangères de bâtir des hôtels pour protéger le monopole détenu par des entreprises intérieures, et l'achèvement de la construction d'hôtels par des firmes étrangères dans les capitales de plusieurs pays de la CEI a été retardé en raison de la réclamation de pots-de-vin par les autorités locales.

Dans l'un de ces pays, les services du commerce extérieur ont «enregistré» les contrats d'importation contre versement de pots-de vin fixés d'après le nombre de pages (les contrats courts sont purement et simplement rejettés). Les entreprises étrangères, qui opèrent sur un marché des changes strictement réglementé, ont eu à verser une commission de change supplémentaire variant selon le cas.

Dans un autre pays, la compagnie d'énergie nationale (dirigée par un proche parent d'un haut fonctionnaire) a été chargée de la délivrance de licences aux sociétés privées pour toutes leurs importations de pétrole. Dans un autre pays encore, une grande entre-

prise de services publics a été vendue à un prixridiculement bas à un investisseur connaissant des fonctionnaires qui participaient aux négociations.

Dans d'autres cas, notamment dans les États baltes, le crédit dirigé de façon informelle ou les garanties accordées par l'État — sur l'instigation de hauts fonctionnaires — ont rendu possible l'octroi de crédits bancaires assortis de taux d'intérêt peu élevés à des emprunteurs douteux. Le non-remboursement de ces crédits a contribué à précipiter les crises bancaires. Qu'il y ait eu ou non réellement corruption dans ces cas, ceux-ci ont clairement montré que l'affaiblissement de l'économie tient à une mauvaise gestion des affaires publiques. Cependant, comme la libéralisation économique a assez bien progressé dans la plupart des pays de la région, les problèmes de gestion de ce type ont tendance à être moins fréquents, encore que l'ampleur de la corruption dans ces cas puisse demeurer assez vaste.

Responsabilisation des agents de l'État et gestion publique

La deuxième dimension est la *transparence des opérations de l'État, la responsabilisation de ses agents et une bonne gestion économique et financière par l'État des secteurs directement placés sous son contrôle*. L'État doit maintenir des relations normales avec l'économie, notamment les entreprises privées, prévenir les conflits d'intérêts, veiller à ce que ses agents soient efficaces et bien rémunérés, établir un processus budgétaire ouvert et un contrôle rigoureux des dépenses, mettre en place une administration fiscale efficace, éviter les arriérés budgétaires et veiller en général à ce que ses opérations et celles de la banque centrale soient toujours transparentes. Tout dérapage dans nombre de ces domaines crée un terrain favorable à la corruption.

Les conflits d'intérêts continuent à poser un grave problème dans un grand nombre des pays de la Communauté des États indépendants. Par exemple, dans plusieurs de ces pays, les fonctionnaires des services douaniers ou autres organismes gouvernementaux font passer en contrebande de l'alcool et du tabac, nuisant ainsi aux

efforts de commercialisation et à la rentabilité des compagnies (et dans certains cas des coentreprises) qui opèrent légitimement sur les marchés locaux.

Dans l'un de ces pays, toutes les entreprises du secteur des matériaux de construction ont été théoriquement privatisées, mais sont contrôlées par de proches parents d'un homme politique de haut rang et forment ainsi un cartel bénéficiant d'un soutien solide de l'État. Dans un autre pays, un fabricant local de matériaux de construction a obtenu d'une banque commerciale un gros emprunt pour financer les matériaux nécessaires à la réalisation d'un projet de construction entrepris par un proche parent d'un haut fonctionnaire. Après livraison, le fabricant n'a jamais été payé mais n'a pas voulu intenté une action en justice. En conséquence, la compagnie a fait faillite et la banque s'est retrouvée avec un énorme montant de créances irrécouvrables.

Les fonds provenant de programmes d'aide humanitaire créent eux aussi des occasions lucratives de corruption. Dans un cas survenu récemment dans l'un des pays de la CEI, l'État a acheté du blé à l'aide d'un prêt concessionnel et l'a revendu au-dessous du prix paritaire à l'importation à un négociant ayant des relations bien placées, qui a ainsi réalisé des gains substantiels. Dans un autre cas de mauvaise gestion publique, les coûts de construction d'usines textiles appartenant à l'État ont pu être gonflés par suite de l'absence de critères de transparence des passations de marchés. Dans un autre cas encore, il s'est avéré que le montant des soumissions faites pour la passation de marchés publics dans le cadre d'un programme de prêts de la Banque mondiale a été grossi par les autorités.

Des services administratifs dont les effectifs sont insuffisamment rémunérés et en surnombre encouragent les pratiques vénales. L'un des moyens importants de réduire les conflits d'intérêts et les crimes économiques purs et simples dans la fonction publique serait donc de promouvoir la transparence et la responsabilité par un plus grand recours à des audits externes indépendants des opérations de l'État et des transactions financières, ainsi que des comptes de la banque centrale dans ces pays (comme, par exemple, en Russie). Il est en outre essentiel d'assurer une plus grande transparence et responsabilité dans le processus de privatisation déjà engagé.

Un environnement stable favorise le bon fonctionnement du marché

La troisième dimension est la création d'un *environnement stable, assis sur des règles et compétitif en vue du bon fonctionnement des marchés*. Pour que le secteur privé soit vigoureux, il faut faire régner l'état de droit, veiller au respect des contrats et des droits de propriété, établir un système judiciaire solide et des procédures de faillite efficaces, mettre en place un système fiscal stable, équitable et transparent, soumettre les banques à un contrôle efficace et assurer une stricte application de la réglementation bancaire prudentielle. Un tel environnement aura pour effet non seulement de réduire la corruption, mais aussi de stimuler l'épargne et l'investissement — y compris l'investissement direct étranger — et jettera ainsi les bases d'une croissance durable.

Malheureusement, il est probable qu'un cadre juridique et réglementaire instable et livré à l'arbitraire est une caractéristique qui continuera à constituer la règle plutôt que l'exception dans les pays de la CEI, avec les conséquences négatives à en attendre pour le *gouvernement d'entreprise*. Par exemple, les licences de plusieurs compagnies étrangères de services financiers ont été révoquées dans un pays à la suite de l'adoption d'une loi exigeant de ces sociétés qu'elles forment des coentreprises avec des partenaires locaux. Peu importait que les autorités aient auparavant adopté une loi sur la protection des investissements visant à préserver les droits acquis.

La dilution de la participation d'actionnaires «externes» par l'émission d'actions additionnelles de sociétés privatisées et par leur cession à des groupes d'actionnaires locaux prédominants, souvent à un prix inférieur à leur juste valeur de marché, est pratique courante dans nombre de pays de la CEI. Une autre pratique courante dans les programmes de privatisation de masse est celle qui consiste à accorder des avantages spéciaux aux «fonds d'investissement» locaux et à leur donner la priorité sur les investisseurs étrangers éventuels dans l'acquisition des actions des sociétés privatisées. Dans plusieurs pays, le manque de rigueur dans le contrôle des banques et dans l'application de la réglementation prudentielle a permis à

celles-ci de prêter principalement à leurs propres actionnaires, ou de s'engager dans des opérations de prêt par ailleurs risquées, ce qui a sensiblement affaibli le système bancaire.



La corruption est coûteuse

Outre qu'elle sape la confiance dans les pouvoirs publics et nuit à leur autorité morale, la corruption a des coûts économiques très réels.

La corruption risque de fausser davantage la répartition des ressources, car il est peu probable que les fonctionnaires corrompus fassent pression pour modifier les règlements qui les enrichissent. En fait, un milieu de corruption florissant peut inciter les fonctionnaires à renforcer la réglementation et les procédures de délivrance de licences dans l'espoir d'obtenir des pots-de-vin encore plus élevés. La corruption risque aussi d'aggraver l'inégalité des revenus et la pauvreté (les pots-de-vin et traitements préférentiels seront profitables à certains, mais ceux-ci ne seront sûrement pas les plus pauvres).

Nombreux sont les faits qui montrent que la corruption a des effets négatifs sur la croissance économique. Agissant comme un impôt sur les entreprises, la corruption accroît le coût des investissements et incite moins à investir. Par exemple, il ressort d'une enquête effectuée par le bureau du représentant résident du FMI dans un pays de la CEI que les «paiements officieux» à divers fonctionnaires représentent, en moyenne, près de 40 % du total des dépenses des entreprises pendant leur première année d'activité. Par ailleurs, une corruption très répandue détourne des activités productives ou innovatrices certains des plus grands talents et les incite à la «recherche de rente».

La corruption fait peser une charge particulièrement lourde sur les secteurs les plus innovateurs et éventuellement les plus productifs de l'économie — les petites et moyennes entreprises —, qui

manquent souvent de ressources pour traiter efficacement et constamment avec des fonctionnaires corrompus. La corruption a en outre tendance à détourner les dépenses publiques d'investissements profitables à la collectivité (par exemple santé, éducation, entretien des routes et communications) pour les affecter au financement de projets inutiles ou d'une infrastructure de qualité médiocre.

Bien des pratiques véniales observées dans les pays de la CEI ont pour but spécifique ou pour effet de désavantager les entreprises étrangères. Cette discrimination tient aux relations étroites à attendre entre agents de la fonction publique et entreprises locales, mais aussi au manque fondamental de transparence dans la plupart de ces pratiques. Les représentants résidents du FMI dans nombre des pays de la CEI indiquent que, dans plusieurs cas, la corruption a découragé les investissements directs étrangers et a parfois poussé les investisseurs à retirer leurs fonds du pays.

La corruption a en outre pour effet de réduire l'épargne et l'investissement intérieurs et de favoriser la fuite des capitaux, car elle a tendance à affaiblir le système bancaire intérieur. La plupart des épargnants et des investisseurs hésitent à effectuer des placements dans une économie où les pratiques arbitraires et occultes des agents de l'État, ainsi que la corruption, donnent lieu à une grande incertitude.

En bref, la corruption est l'un des principaux facteurs qui font obstacle à l'investissement et à la croissance et, partant, abaissent le niveau de vie dans les pays en transition sous revue. Enfin, en nuisant à l'efficacité des flux d'aide acheminés vers les pays en transition à faible revenu, la corruption risque de décourager les donateurs de continuer à leur apporter leur aide et pourrait ainsi nuire également à la croissance.



Le FMI face à la mauvaise gestion publique et à la corruption

Le FMI apporte à ses pays membres une aide financière qui varie par sa forme, par sa durée et par les mesures que les pays sont encouragés à adopter. Pour assurer la stabilité financière et une croissance économique durable, le FMI recommande généralement aux pays de s'attacher principalement à corriger les déséquilibres macroéconomiques, à réduire l'inflation et à promouvoir la réforme de leur système de commerce et des changes et d'autres réformes axées sur le marché.

Plus récemment, le FMI, de plus en plus conscient des effets négatifs d'une mauvaise gestion publique (et de la corruption qui en résulte) sur l'efficience et la croissance économiques, a porté son attention sur un éventail plus large de réformes institutionnelles et de questions ayant trait à la gestion des affaires publiques dans les programmes de réforme qu'il soutient. Ce changement d'orientation — qui cadre avec l'importance accrue donnée à ces questions dans les pays membres — se reflète dans les directives émises par le Conseil d'administration du FMI au milieu de 1997 sur le *Rôle du FMI en matière de gestion des affaires publiques* (se reporter au site du FMI : www.imf.org/external/np/sec/nb/1997/NB9715.HTM). Ces directives, qui visent à renforcer le rôle du FMI dans ce domaine, l'appellent notamment à :

- traiter de façon plus exhaustive, à la fois dans le cadre de la surveillance qu'il exerce normalement sur les économies nationales et dans les programmes qu'il appuie, des aspects de la gestion des affaires publiques qui relèvent de son mandat et de son expertise;
- adopter une approche plus volontariste lorsqu'il recommande l'application de mesures et la mise en place d'institutions et de systèmes administratifs qui éliminent les possibilités de rente, de corruption et d'activités frauduleuses dans la gestion des ressources publiques, en vue d'un traitement impartial de tous ses pays membres;
- intensifier sa collaboration avec d'autres organisations multilatérales, en particulier la Banque mondiale, pour mieux exploiter la complémentarité de leurs domaines de compétence.

Ces principes ont guidé les opérations du FMI dans les États baltes et les pays de la CEI. Au-delà de ses activités de surveillance de leur politique économique et d'assistance technique, le FMI a approuvé des accords financiers avec chacun d'entre eux (sauf le Turkménistan). Dans la plupart de ces pays, il a amorcé son action par une aide au titre de la facilité pour la transformation systémique — ancienne facilité destinée tout particulièrement à faciliter la tâche des pays en transition qui ont un lourd programme de réformes — et l'a poursuivie par l'octroi de concours au titre d'accords de confirmation et, plus récemment, d'accords élargis de trois ans ou de facilités en faveur des pays à faible revenu. Le FMI s'est efforcé de promouvoir la bonne gestion des affaires publiques dans ces pays principalement en recommandant des mesures visant à libéraliser l'économie, à améliorer la gestion des ressources publiques et à favoriser la mise en place d'un cadre économique et réglementaire transparent et stable.

Les programmes de stabilisation et de réforme économiques appuyés par le FMI dans les États baltes et les pays de la CEI prévoient des mesures touchant aux trois dimensions examinées ci-dessus de la gestion des affaires publiques sur le plan économique : intervention de l'État dans l'activité économique et régimes préférentiels; transparence des opérations de l'État, responsabilisation de ses agents et bonne gestion économique; et création d'un environnement stable, compétitif et assis sur des règles en vue du bon fonctionnement du marché.

Pour réduire le risque d'usage abusif des ressources du FMI par les pays, le Conseil d'administration du FMI a renforcé en avril 2000 les garde-fous existants en imposant de nouvelles conditions, à savoir la publication par la banque centrale de chaque pays emprunteur d'états financiers annuels vérifiés par des experts externes sur la base de normes internationales. Le FMI pourra veiller à la réalisation de contrôles sur place par des membres de ses services, des spécialistes d'autres banques centrales et de cabinets d'experts-comptables.

Les nouveaux emprunteurs sont tenus de fournir des informations détaillées sur les contrôles internes, ainsi que des états vérifiés de la banque centrale pour les trois dernières années (voir l'encadré).

**Documents à fournir par les pays qui demandent
à bénéficier d'une nouvelle aide financière du FMI**
Spécifiés par le Conseil d'administration
en avril 2000

Copies :

- des états financiers vérifiés (ou non vérifiés, s'il n'y a pas eu d'audit) des trois dernières années et des rapports d'audit correspondants;
- de toutes les lettres des auditeurs externes concernant les audits des états financiers des trois dernières années;
- de tous les rapports d'audit (y compris les accords sur les procédures) rédigés par les auditeurs externes au cours des trois dernières années;
- des textes de loi applicables à la banque centrale.

Description :

- de l'organigramme de la banque centrale, y compris des structures de diffusion des informations;
- de l'organigramme et des structures de diffusion de l'information du service d'audit interne, y compris une liste détaillée de ses responsables et un résumé de ses ressources en personnel (expérience et qualifications).

Liste complète :

- des rapports établis par le service d'audit interne au cours des trois dernières années et résumé de leurs conclusions; le cas échéant, copies des rapports sur les contrôles opérationnels et financiers pour la même période;
- des raisons sociales de toutes les succursales de la banque centrale, et description de leurs activités et de la nature de leurs liens avec la banque centrale;
- des correspondants bancaires;
- des comptes détenus par les organismes publics à la banque centrale.

Résumé :

- des contrôles internes de haut niveau exercés sur les directions des opérations bancaires, de la comptabilité et des opérations en devises de la banque centrale.

Un examen plus minutieux de certains des programmes de réformes économiques des États baltes et des pays de la CEI permet de mieux discerner comment l'intervention du FMI pourrait influer sur la gestion des affaires publiques et la corruption. Pour cette étude, cinq pays représentatifs ont été choisis et le degré de conditionnalité a été examiné pour chacun de leurs récents accords avec le FMI.

Tous les programmes comportent des mesures visant à :

- *Libéraliser l'économie.* Les mesures prévues à cet effet consistent principalement à lever le contrôle des prix des biens et services, à libéraliser le système des échanges en abolissant progressivement les droits de douane ou taxes ainsi que l'obligation d'enregistrement des transactions commerciales internationales et à éliminer le contrôle des opérations de change courantes, notamment en modifiant les conditions de rétrocession des devises.
- *Renforcer le processus budgétaire et l'appareil du Trésor.* Les mesures vont de l'amélioration du recouvrement des recettes (notamment par l'abolition des exonérations fiscales) et de la rationalisation des dépenses publiques (en particulier par l'élimination des subventions) à l'intégration des fonds publics extrabudgétaires dans le budget.
- *Éliminer les arriérés au titre des salaires, pensions et avantages sociaux.* Dans tous les cas étudiés, des critères de réalisation quantitatifs (plafonds trimestriels, par exemple) ont été appliqués aux arriérés intérieurs au titre des dépenses de l'État en vue de leur élimination progressive et ordonnée.
- *Réformer le système bancaire.* Les mesures ont été centrées sur l'établissement d'une banque centrale indépendante, l'introduction d'un nouveau plan comptable, l'adoption d'une réglementation prudentielle et le renforcement du contrôle des banques.
- *Privatiser, restructurer ou liquider les entreprises publiques.* Le FMI a cherché à assurer une progression soutenue de l'action dans ce domaine en encourageant la réalisation d'objectifs intermédiaires spécifiques des programmes et en promouvant l'application de lois sur la faillite.
- *Améliorer le cadre juridique, comptable et statistique.* Il s'agit d'encourager l'adoption d'une législation bancaire, d'un code

des impôts, d'un code douanier, de lois sur les monopoles naturels, etc., ainsi que d'un cadre comptable et de méthodes d'établissement des données macroéconomiques qui soient conformes aux normes internationales.



L'action future du FMI dans la lutte contre la corruption

En dépit des progrès faits jusqu'à ce jour, le programme de réformes des pays de la CEI reste lourd. Les réformes de la fonction publique ne font que commencer dans la plupart de ces pays. Il se peut en outre que certaines des mesures engagées (notamment pour accroître la transparence) mettent encore beaucoup de temps à se faire pleinement sentir.

Si, jusqu'à présent, les programmes appuyés par le FMI ne se sont pas directement attaqués à la corruption dans les États baltes et les pays de la CEI, ils ont néanmoins joué un rôle indirect dans la lutte contre celle-ci par le biais de réformes économiques et structurelles destinées à améliorer la gestion des affaires publiques sur le plan économique. En particulier, l'ultime objectif des mesures visant à promouvoir la déréglementation, la libéralisation et la privatisation est de créer un environnement moins propice à la corruption.

Les programmes d'assistance technique et de formation du FMI — centrés sur la conception et l'application des politiques budgétaire et monétaire, le renforcement des institutions (par exemple des banques centrales, Trésors et administrations fiscales et douanières), la collecte et le traitement des données statistiques, ainsi que l'élaboration et l'examen de la législation financière — ont bien complété ses activités de surveillance et de financement dans ces pays. Cepen-

dant, comme le montrent nombre de cas de corruption actuellement observés, il reste encore beaucoup à faire pour venir à bout de ce grave problème.

Pour ce qui est de l'avenir, le FMI continuera à aider ses pays membres à réduire les possibilités de corruption en soutenant la réforme de la politique et des institutions économiques tout en s'efforçant davantage à promouvoir transparence et responsabilité. Un certain nombre d'initiatives générales ont déjà été lancées dans le cadre de l'effort engagé pour renforcer l'architecture du système monétaire et financier international.

Le FMI a rédigé un code de bonnes pratiques en matière de gestion budgétaire et financière et encourage vivement ses pays membres à l'adopter. Dans le cas de plusieurs pays, il prépare actuellement, avec la coopération des autorités, un rapport sur l'observation des normes et codes en vue de déterminer les domaines dans lesquels la transparence peut être accrue. Ce rapport permettra en outre la prise de décisions éclairées en matière de prêts et d'investissements en révélant dans quelle mesure les pays suivent les normes universellement acceptées. Le FMI a encouragé les pays à procéder à des autoévaluations et leur a fourni une assistance technique dans ce domaine. Il a par ailleurs mis en place à leur intention, et récemment élargi, un code de bonnes pratiques pour la communication au public de statistiques économiques et financières.

Pour accroître la transparence des opérations et responsabiliser davantage les agents, ainsi que pour améliorer la gestion économique et assurer que le marché fonctionne dans un cadre davantage régi par des règles, il faut accorder une plus grande attention à plusieurs questions, notamment accélérer la réforme du secteur public et réduire la taille de la fonction publique (en particulier définir plus clairement ce qui relève des activités de l'État), améliorer la gestion des fonds publics et en surveiller l'utilisation, intégrer toutes les opérations extrabudgétaires dans le budget de l'État, éliminer progressivement les accords internationaux de troc, séparer les opérations de la banque centrale de celles du Trésor, adopter de bonnes pratiques pour la conduite de la politique monétaire et budgétaire et créer un code fiscal et douanier.

Le FMI recommande en outre d'accorder une plus grande importance à la privatisation et à la restructuration des entreprises

publiques, aux réformes du cadre réglementaire (à rendre moins rigoureux pour les entreprises) et juridique, notamment au renforcement des lois sur la faillite et les procédures y afférentes, et au respect des contrats; il conseille par ailleurs aux pays de veiller à ce que les réformes de la fonction publique progressent plus rapidement et de soumettre les opérations des banques centrales et des banques d'État ainsi que des administrations et entreprises publiques à des audits indépendants.

La réalisation de progrès dans ces domaines, ainsi que dans d'autres, et une stricte répression de la corruption peuvent porter des fruits. Mais la corruption se pratique depuis longtemps dans la région et sévit souvent parmi les fonctionnaires les plus haut placés. Il sera difficile de l'éradiquer, d'autant plus qu'il n'y a toujours pas dans ces pays de liberté de la presse, de système judiciaire indépendant et d'opposition politique effective. Il est en outre essentiel que le public prenne conscience du coût réel de la corruption, car, sans tollé général, aucune réforme véritable ne saurait être opérée.

Ces derniers éléments échappent au contrôle du FMI et il faut veiller à ne pas exagérer ce qui peut être fait pour combattre la corruption lorsque l'accent est davantage mis, dans la conditionnalité du FMI, sur l'amélioration de la gestion des affaires publiques sur le plan économique. La corruption aux plus hauts niveaux doit être réduite au maximum, car elle fait obstacle à la croissance et a un effet corrosif sur la société en général, puisque ce sont fondamentalement les plus hautes autorités qui sont le guide moral du reste de la société. Il faut davantage sensibiliser le public aux effets nuisibles de la corruption, lesquels ne sont souvent pas très bien connus. En outre, les responsables, le parlement et la société civile doivent être convaincus de l'efficacité des mesures de lutte contre la corruption.

Il s'agit là de questions sociales et politiques qui dépassent le cadre des programmes économiques appuyés par le FMI et dont la résolution prendra beaucoup plus de temps. Néanmoins, la participation étroite de la communauté internationale peut contribuer à la réalisation des changements nécessaires. Le FMI poursuivra ses efforts pour améliorer la gestion des affaires publiques et combattre la corruption dans la région, et il collaborera étroitement avec

d'autres organisations internationales, dont la Banque mondiale, à la formulation de conseils avisés, cohérents et opportuns. Enfin, la corruption est un phénomène «dynamique» qui tend à s'adapter rapidement à l'évolution des circonstances. Le FMI devra rester en rapport étroit avec les organisations non gouvernementales (ONG) et le secteur privé pour ne pas perdre de vue l'impact des mesures de lutte contre la corruption et pour déterminer, s'il y a lieu, comment réorienter l'action menée face à ce grave problème.

Le texte intégral du document de travail initial, ainsi que les tableaux et les graphiques, se trouve sur le site du FMI : <http://www.imf.org/EXTERNAL/PUBS/CAT/shortres.cfm>.

La collection des Dossiers économiques

1. *Growth in East Asia: What We Can and What We Cannot Infer.* Michael Sarel. 1996.
2. *Does the Exchange Rate Regime Matter for Inflation and Growth?* Atish R. Ghosh, Anne-Marie Gulde, Jonathan D. Ostry et Holger Wolf. 1996.
3. *Confronting Budget Deficits.* 1996.
4. *Fiscal Reforms That Work.* C. John McDermott et Robert F. Wescott. 1996.
5. *Transformations to Open Market Operations: Developing Economies and Emerging Markets.* Stephen H. Axilrod. 1996.
6. *Why Worry About Corruption?* Paolo Mauro. 1997.
7. *Sterilizing Capital Inflows.* Jang-Yung Lee. 1997.
8. *Why Is China Growing So Fast?* Ziliu Hu et Mohsin S. Khan. 1997.
9. *Protecting Bank Deposits.* Gillian G. Garcia. 1997.
10. *Deindustrialization—Its Causes and Implications.* Robert Rowthorn et Ramana Ramaswamy. 1997.
11. *Does Globalization Lower Wages and Export Jobs?* Matthew J. Slaughter et Phillip Swagel. 1997.
12. *Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth.* Vito Tanzi et Hamid Davoodi. 1998.
13. *Fixed or Flexible? Getting the Exchange Rate Right in the 1990s.* Francesco Caramazza et Jahangir Aziz. 1998.
14. *Lessons from Systemic Bank Restructuring.* Claudia Dziobek et Ceyla Pazarbaşoğlu. 1998.
15. *Inflation Targeting as a Framework for Monetary Policy.* Guy Debelle, Paul Masson, Miguel Savastano et Sunil Sharma. 1998.
16. *Should Equity Be a Goal of Economic Policy?* FMI, Département des finances publiques. 1998.

-
17. *La libéralisation des mouvements de capitaux : aspects analytiques.* Barry Eichengreen, Michael Mussa, Giovanni Dell'Ariccia, Enrica Detragiache, Gian Maria Milesi-Ferretti et Andrew Tweedie. 1999.
 18. *La privatisation dans les pays en transition : leçons de la première décennie*, Oleh Havrylyshyn et Donal McGettigan. 1999.
 19. *Fonds de couverture : que savons-nous vraiment d'eux?* Barry Eichengreen et Donald Mathieson. 1999.
 20. *La création d'emplois : pourquoi certains pays font-ils mieux que d'autres?* Pietro Garibaldi et Paolo Mauro. 2000.
 21. *Gestion des affaires publiques et lutte contre la corruption dans les États baltes et les pays de la CEI : le rôle du FMI.* Thomas Wolf et Emine Gürgen. 2000.

Thomas Wolf est Sous-Directeur au Bureau du Directeur du Département Europe II du FMI. Il est diplômé de l'Amherst College, de l'université Columbia et de l'université de New York. Avant d'entrer au FMI, il était chargé de recherches à l'Institut international de gestion à Berlin (Ouest), puis professeur associé d'économie à l'Ohio State University.



Emine Gürgen était Assistante du Directeur du Département Europe II lorsqu'elle a collaboré à l'ouvrage dont s'inspire la présente brochure. Elle est titulaire d'une maîtrise d'économie de l'université d'Illinois.



**Improving Governance and Fighting Corruption in
the Baltic and CIS Countries:
The Role of the IMF (French)**

ISBN 1-55775-945-6