

ANALYSE ÉCONOMIQUE DE LA CORRUPTION

HERVÉ MAGNOULOUX*

« La corruption et les activités criminelles ne constituent pas une étape particulière du développement »¹.

La corruption est un phénomène universel. Rien n'est plus commun, pourtant rien n'est plus difficile à cerner que la corruption. Tout d'abord, ses contours sont très variables. Des phénomènes officiels aussi différents que le financement des campagnes électorales japonaises ou le lobbying auprès des institutions européennes pourraient être considérés comme corruption dans d'autres environnements². Ensuite, la perception du phénomène varie également. Ainsi, l'implication de responsables politiques japonais dans des affaires de corruption est perçue de manière plutôt positive par les électeurs... Malgré cela, la plupart des enquêtes montrent un certain accord sur l'appréhension de la corruption,

même entre des cultures différentes. Dans bien des cas, il reste possible de définir la corruption à partir du montant en jeu et de la chronologie de la transaction³.

La corruption est généralement perçue comme un mal ; ce qui souligne sa dimension morale. Mais elle possède également une importante dimension économique, parce qu'elle découle d'un comportement rationnel concernant l'allocation de ressources rares (les ressources mondiales concernées par la corruption atteindraient une centaine de milliards de dollars par an, soit le dixième des revenus du crime organisé).

Une des principales caractéristiques de la corruption est son inégale répartition géographique. Les régions

* Maître de conférences à l'université Paul Cézanne d'Aix-Marseille.

Cet article a été écrit à la suite d'une communication donnée le 4 juillet 2004 lors du colloque intitulé « La corruption » organisé à Aix-en-Provence par le Centre de recherches en éthique économique et des affaires et déontologie professionnelle dans le cadre de ses colloques annuels.

connaissant des phases de mutations lui sont particulièrement propices : « La corruption s'est particulièrement manifestée dans des circonstances d'instabilité politique de transitions (par exemple, d'un régime autoritaire à une société libre, d'un régime planifié à une économie de marché), de décolonisation, ou de tout changement accéléré des conditions économiques de développement. Viennent immédiatement à l'esprit les situations de libéralisation des économies de l'Europe de l'Est, de croissance exceptionnelle des pays asiatiques, d'innovations technologiques majeures (spécialement les techniques d'information) »⁴. Les zones concernées recouvrent souvent des pays à faible niveau de développement. Ces derniers constituent, en conséquence, la cible privilégiée des études sur la corruption, moins nombreuses à propos des régions plus développées. L'importance du phénomène le rend plus facile à cerner et à quantifier, et la nécessité d'une réforme n'en est que plus fortement ressentie. Dieter Frisch, responsable de l'organisation Transparency International, souligne que les pays en développement correspondent à des « cas d'école » de la corruption : « Les effets de la corruption que nous y analyserons ne constituent finalement qu'une amplification de ce qu'on observerait dans un pays plus riche, si l'on y concentrait la recherche »⁵.

La rationalité individuelle des pratiques corruptrices a permis le développement d'approches micro-économiques. Ces dernières insistent généralement sur les asymétries d'information, tout en intégrant certains apports de l'économie des décisions

publiques et de la théorie de l'agence. L'économie des réseaux, de son côté, privilégie une approche plus globalisante. Dans cette perspective, Jean Cartier-Bresson analyse la corruption comme une défection de loyauté des agents vis-à-vis de l'organisation légale des échanges⁶.

Les économistes retiennent, parmi les multiples formes de corruption, celles qui sont liées aux décisions publiques, qu'elles émanent de fonctionnaires ou de gouvernants. Il existe d'autres formes de corruption concernant diverses activités du secteur privé (jusqu'au sport...), mais les processus de décisions publiques et le pouvoir y afférant sont l'un des principaux points de fixation de la corruption : « La corruption plonge ses racines dans la délégation de pouvoirs. C'est l'usage discrétionnaire du pouvoir et la position souvent monopolistique dont jouissent certains agents publics (...) qui rendent possible la corruption »⁷.

Ce sont donc ces mécanismes, aux confins « du pouvoir et de l'argent », que nous allons tenter de préciser, en insistant particulièrement sur leurs effets. Les pratiques corruptrices ont plusieurs séries de conséquences sur l'activité économique. Les effets les plus directement perceptibles concernent l'affectation des ressources. Les pratiques corruptrices modifient l'allocation des ressources en biens et services, mais aussi en capital humain. Indirectement, la corruption va également modifier l'environnement économique et les perspectives des décisions des agents économiques. Cet aspect, moins évident dans une première approche, va s'avérer plus fondamental pour le développement et la croissance. Une

fois ces différents mécanismes mis à jour, nous tenterons de baliser les principales pistes envisagées dans la lutte contre la corruption.

UNE RÉAFFECTATION DES RESSOURCES

Les conséquences de la corruption sont l'objet d'un débat⁸. Dans des économies administrées et réglementées, la corruption donne davantage de souplesse aux mécanismes d'ajustement et rapproche les résultats de ceux d'une économie de marché. Pourtant, ces aspects positifs ne sont pas assurés et, dans une perspective dynamique, la corruption va apparaître plutôt comme un frein de l'activité économique.

Amélioration des performances d'une économie administrée

La corruption peut servir de lubrifiant à l'économie administrée pour retrouver la souplesse de l'ajustement marchand. Les pots-de-vin jouent alors des fonctions de *speed money*, c'est-à-dire qu'ils permettent d'accélérer les mécanismes d'ajustement et de davantage tenir compte de la demande solvable. L'attribution des ressources en économie administrée se fait principalement en fonction de l'ordre d'arrivée. S'il y a corruption, la sélection réelle se réalise à partir de la capacité et de la disposition à payer. Les quantités à produire et les prix officiels sont fixés de manière administrative. Les prix réels, grâce à la corruption,

connaissent une certaine flexibilité. Le résultat se rapproche alors de celui d'un marché de monopole. Pour la demande, le résultat est moins satisfaisant que celui obtenu à partir d'un marché concurrentiel, mais il est meilleur que l'allocation par ordre d'arrivée en ce qu'il tient davantage compte de l'intensité des besoins.

En pratique, une dualité s'installe avec deux sortes de prix : le prix officiel qui est généralement assez faible, et le prix réel qui inclut la corruption et est comparable au prix d'un marché libre. Susan Rose-Ackerman mentionne de nombreux exemples qui ne concernent pas que les pays en développement⁹. Dans les années 1980, au Nigeria, le prix du pétrole était maintenu artificiellement bas par rapport au prix sur le marché libre du Bénin, mais la corruption, largement répandue, permettait de rapprocher ces deux prix. À la même époque, en Chine, coexistaient un marché libre du charbon et un marché réglementé. Sur le marché libre, le prix dépassait de plus de 600 % le prix du marché réglementé. Mais compte tenu des paiements occultes versés sur le marché réglementé, la différence réelle de prix entre les deux marchés était assez faible. Dans les pays d'Europe Centrale et Orientale, des pratiques de corruption se sont développées dans l'accès aux soins médicaux et à l'enseignement supérieur, provenant d'une insuffisance de l'offre. Enfin, aux États-Unis, des pots-de-vin ont été versés pour faciliter l'accès aux logements subventionnés au Connecticut et à Washington DC en particulier.

Sur le marché du travail, la corruption permet des gains supplémentaires

aux fonctionnaires corrompus. Mais souvent, les salaires officiels versés à la Fonction publique sont inférieurs à ceux de l'équilibre du marché du travail. Dans certains pays africains, les fonctionnaires ne pourraient satisfaire leurs besoins économiques élémentaires en l'absence de corruption. Cette indigence est souvent le résultat d'une forte inflation assortie d'une non-indexation des traitements. Là encore, les exemples ne manquent pas : en Ouganda, les salaires réels des hauts fonctionnaires ne représentaient, en 1983, que 5 % de ce qu'ils représentaient en 1975¹⁰. La corruption permet de rapprocher le niveau des rémunérations de celui correspondant à l'équilibre sur le marché du travail et, dans certains cas, elle constitue une condition de survie !

D'autres marchés pourraient être pris en exemples (marché du crédit), mais, d'une manière générale, l'économie administrée impose des prix trop faibles eu égard à la rareté des ressources, et la corruption permet une gestion de la rareté se rapprochant de celle du marché. Pourtant, la corruption présente d'autres effets plus négatifs dans l'allocation des ressources rares.

Un simulacre d'économie de marché

La sélection réalisée à partir de la corruption va-t-elle dans le sens de l'efficacité ? Logiquement, l'entreprise la plus performante est capable de verser les pots-de-vin les plus élevés et devrait alors emporter le marché... Bien des nuances sont à apporter à cet argument, car les entreprises les plus

disposées à verser des pots-de-vin ne sont généralement pas les plus performantes. Les pratiques corruptrices requièrent un réel investissement (ne serait-ce que pour conserver le secret) qui se réalise souvent aux dépens des performances de l'entreprise ! Ainsi, un fabricant de produits de bas de gamme peut être capable de corrompre davantage que le producteur d'un produit de meilleure qualité. D'une manière générale, une grande entreprise dispose de davantage de ressources pour corrompre qu'une petite entreprise, indépendamment de la qualité de leurs productions. Dans le cas de l'attribution d'emplois publics, les candidats les plus compétents ne sont pas forcément les plus fortunés... Ainsi, la corruption risque de réduire la qualité des produits disponibles pour les consommateurs ou des compétences à la disposition de l'État. Quant au prix, l'opacité entourant les rapports de force permet une discrimination des demandeurs avec, parfois, des attitudes proches du chantage. Dans ce cas, le prix est alors nettement plus élevé que dans le cas du monopole et le résultat encore plus éloigné de l'allocation concurrentielle !

La corruption dans l'octroi de crédits peut conduire à des crises financières, certaines entreprises ayant accès au crédit par des manœuvres de corruption sans avoir les capacités pour les remboursements futurs. Les titres correspondant aux crédits n'ont pas alors de valeur réelle. Des études faites au Kenya en 1992 notaient que le tiers des actifs détenus par les banques correspondaient à des crédits octroyés par faveurs. Au Pakistan, en 1997 et 1998, ces actifs auraient atteint 10 à

15 % du PIB¹¹. D'une manière plus générale, ces défaillances se retrouvent dans la crise financière de l'Asie du Sud-Est des années 1990.

La corruption a également des effets négatifs sur les finances publiques en réduisant les recettes de l'État. Certains gouvernements (Guyane, Surinam, Papouasie Nouvelle-Guinée) ont du mal à encaisser le rendement des concessions de vente des timbres ! Dans certains pays d'Afrique, l'évasion fiscale provoquée par la corruption atteint parfois jusqu'à 50 % des recettes fiscales. Ces fuites ne font qu'alourdir l'endettement public, généralement considérable¹². La corruption fiscale a été observée, à un degré moindre, dans les pays développés. Ainsi, à New York, certains agents publics ont utilisé leurs compétences en informatique pour réduire ou supprimer les impôts sur la propriété de centaines de contribuables. Les fonctionnaires corrompus percevaient, en général, 10 % des impôts supprimés, ce montant pouvant aller jusqu'à 20 ou 30 %. Dans d'autres États américains, un tel phénomène s'est produit pour la tarification de l'eau.

Les études globales sur la corruption se heurtent toutefois à une difficulté pratique d'estimation. L'économiste autrichien Friedrich Hayek a souligné que les comparaisons entre l'économie administrée et l'économie de marché sont peu significatives car les résultats du marché sont « inconnaissables ». Dans le cas de la corruption se rajoute le problème du secret qui crée une difficulté dans l'appréciation même des résultats de l'économie administrée. Malgré cette importante limite, les études macroéconomiques présentent

des résultats convergents ; ce qui vient corroborer certaines hypothèses¹³. En particulier, il apparaît que la corruption présente, globalement, des conséquences plutôt négatives sur la croissance. Si la corruption était un facteur de croissance, l'Afrique, l'Amérique Latine et l'Asie devraient avoir des performances bien supérieures à celles des économies développées ! Or, ce n'est pas le cas, et la plupart des études empiriques notent une corrélation négative entre le niveau de corruption et le niveau de croissance, d'une part, et entre le niveau de corruption et le taux d'investissement, d'autre part.

La corruption est un phénomène aux effets variés et, de plus, difficiles à apprécier. Ses effets globaux sur l'allocation des ressources sont peu favorables à la croissance et au développement. Mais la corruption a également des conséquences sur l'environnement des activités économiques.

UNE ALTÉRATION DES DÉCISIONS ÉCONOMIQUES

Les effets de la corruption sur l'organisation des décisions économiques sont considérables. Les pratiques corruptrices modifient l'environnement institutionnel en accentuant la pression de l'économie publique. Mais elles modifient également l'environnement informationnel et institutionnel des choix et des échanges ; ce qui peut altérer, à long terme, les conditions de la croissance.

Une mauvaise orientation des investissements publics

La corruption affecte fortement l'orientation de l'investissement public. Certaines statistiques ont noté, dans les pays en développement, une forte corrélation entre les niveaux de corruption et le ratio investissement public/PIB¹⁴. Les services publics étant un vecteur important de corruption, l'investissement public peut atteindre un niveau élevé sans lien avec les besoins réels de la population ou de l'appareil productif.

Les programmes qui permettent le mieux d'encaisser les pots-de-vin correspondent souvent à des projets « éléphants blancs » qui ont peu d'effet sur le développement et restent inachevés ou non entretenus lorsqu'ils arrivent à terme. Dieter Frisch, en homme de terrain, mentionne ces véritables « ruines du développement » : « Autoroute vers le village du président au lieu de pistes rurales, barrages pharaoniques au lieu de systèmes d'irrigation au niveau des villages, hôpitaux ultramodernes dans la capitale (souvent avec de l'équipement à l'arrêt parce que trop sophistiqué) au lieu de dispensaires de brousse, usines livrées clés en mains laissées à l'abandon peu après leur inauguration au lieu d'appui à la petite et moyenne entreprise locale... »¹⁵. Parmi ces projets, l'armement occupe une place de choix. Les projets militaires ont recours à une technologie avancée ; ce qui permet des pots-de-vin plus importants et une meilleure protection du secret car les projets concurrents, souvent « sur mesure », sont difficilement comparables¹⁶.

Des projets utiles peuvent également

se voir qualitativement dégradés par des opérations de corruption. Ainsi, les effondrements d'immeubles en Turquie et à Séoul lors de mouvements sismiques sont imputables à des constructions au rabais et probablement à des activités de corruption. Jean Cartier-Bresson se pose la même question à propos de Tchernobyl¹⁷. De même, des secteurs aussi essentiels que l'éducation ou la santé peuvent être pervertis par la corruption. L'Ouganda en a constitué un triste exemple signalé par la Banque mondiale : les sommes allouées à l'éducation primaire ont triplé entre 1991 et 1993, mais 70 % de ces financements ont été détournés ou affectés à des sinécures ; de même, 70 % des dépenses publiques de santé y sont détournés... Dans les pays de l'ex-URSS, Susan Rose-Ackerman signale des cercles vicieux dans l'éducation. Les familles les moins aisées ne scolarisent pas leurs enfants ; ces derniers, peu formés sont peu rémunérés et restent dans des situations très précaires. Le capital humain, l'un des principaux facteurs de croissance et de développement, est le résultat privilégié de l'éducation. Ainsi, en négligeant ce secteur dans l'orientation de l'investissement public, les gouvernants affaiblissent les perspectives de développement¹⁸.

Par ces décisions publiques biaisées, la corruption remet en cause la légitimité de l'État, alors que les pays concernés ont souvent besoin de consolider leurs institutions. Un tel phénomène affecte également l'Europe : en France, les pratiques de corruption liées aux financements électoraux ont, à la fin des années 1990, créé un fort climat de méfiance. Dans tous les cas, l'organisation démocratique des choix

collectifs perd de sa crédibilité. La corruption entoure des démocraties, parfois fragiles, d'un halo de suspicion qui renforce la position des groupes autocratiques¹⁹. La démocratie est la grande perdante de la corruption.

Une désagrégation progressive des échanges

Le secret est l'élément central des mécanismes de corruption : « La corruption se présente comme une forme d'appropriation privée et illicite d'un bien qui devrait appartenir à la collectivité, à savoir l'information »²⁰. Même largement répandues, les activités de corruption doivent demeurer dissimulées. Ce secret a des conséquences sur les décisions économiques et sur le cadre institutionnel.

Dans certaines situations, ces conséquences peuvent se révéler bénéfiques. Une certaine corruption est parfois nécessaire pour maintenir la cohésion sociale, en particulier dans des environnements institutionnels dégradés. La corruption améliore alors la prévisibilité des comportements et la coordination des activités, ouvrant la porte à de nouvelles perspectives de croissance économique (ce fut le cas pour la réforme agraire du Maroc dans les années 1970 et pour certains pays d'Asie du Sud-Est). La Banque mondiale a noté que les pays qui ont une corruption prévisible ont des taux d'investissement plus élevés²¹. Selon cette étude, le ratio investissement/PNB serait de 12,3 % dans le cas d'une corruption forte et peu prévisible, de 19,5 % dans celui d'une corruption forte et prévisible, de 21,3 % pour une

corruption faible et peu prévisible et, enfin, de 28,5 % pour une corruption faible et prévisible. À niveau de corruption identique, les taux d'investissement baissent en fonction de l'imprévisibilité de cette dernière. Mais lorsque des pratiques corruptrices permettent de réorganiser une situation sociale devenue chaotique, est-il encore possible de parler de corruption ? Ne s'agit-il pas plutôt de l'émergence d'une nouvelle organisation institutionnelle ?

Dans un cadre institutionnel stable, le secret de la corruption réduit l'information pertinente disponible dans l'économie, et cette opacité entretient un climat de méfiance qui n'est pas favorable à l'activité économique. L'échange repose sur la confiance. Les travaux d'Adam Smith, fondateur des analyses contemporaines du marché, soulignent cet aspect. Étudiant la société britannique du XVIII^{ème} siècle, il attribue beaucoup d'importance au monde des marchands, qu'il considère comme une société de gentlemen respectant tout un ensemble de règles de bonne conduite. Les comportements deviennent alors aisément prévisibles ; ce qui renforce la confiance mutuelle et permet le développement des échanges. La corruption s'oppose à ces règles générales parce qu'elle se nourrit de secrets, de relations particulières et de favoritisme. Lorsque la corruption se développe, ceux qui gardent confiance dans les circuits officiels sont de plus en plus rares car ils découvrent rapidement qu'ils en sont les principaux perdants. La corruption ne peut que réduire le développement des échanges.

Au XX^{ème} siècle, Douglas North a

étayé cette idée par des considérations relevant de l'histoire économique. Le développement économique de l'Occident s'est réalisé lorsque le respect et le libre transfert de la propriété ont été garantis par des règles générales de droit. La corruption substituée à ces règles générales de juste conduite, le *nomos* cher à Friedrich Hayek, des privilèges. Or, historiquement, les économies de privilège restent des économies de pénurie.

L'incertitude née de la corruption conduit également à une altération des décisions des agents. La corruption modifie l'attitude par rapport au temps en privilégiant le court terme à cause d'une incertitude forte sur les périodes plus éloignées. Ce phénomène apparaît souvent dans le cas des concessions pour l'exploitation des ressources naturelles. L'entreprise qui obtient une concession par des pratiques de corruption, subissant l'incertitude que cette corruption fait naître sur le long terme (changement des partis au pouvoir, des fonctionnaires...), va chercher à rentabiliser le plus vite possible ce qu'elle a obtenu, d'où une exploitation intensive, voire une surexploitation des ressources dans l'immédiat. Ainsi, la corruption conduit l'économie sur de mauvais « sentiers temporels ». Le développement stable, durable, ne peut s'imposer en l'absence de garantie sur le futur.

La corruption peut avoir quelque effet positif dans les sociétés fortement perturbées. Mais lorsque l'environnement institutionnel se stabilise, il n'en va plus de même. Réduction des échanges, recherche d'une rentabilité de court terme, la corruption, alors, ne peut que freiner le développement.

POUR UNE ÉCONOMIE PUBLIQUE EFFICACE

Vouloir éradiquer brutalement la corruption relève d'une utopie dangereuse. Il est préférable de chercher à en réduire progressivement le niveau²². Mais la corruption étant un phénomène complexe, il est difficile d'envisager une issue universelle. La lutte contre la corruption consiste à déterminer les réformes les plus efficaces dans l'environnement considéré. Ces réformes doivent être évaluées de la manière la plus globale possible. Réduire la corruption dans un pays le long d'une voie de communication peut conduire à une accentuation de la corruption dans les autres pays situés sur la même voie, vouloir imposer un code du travail inspiré de l'Occident peut favoriser le travail au noir et la corruption des inspecteurs²³... Globalement, trois voies de réformes sont à envisager.

Réformer les services publics

La réforme des services publics a comme objectif général d'améliorer l'efficacité de la production des biens publics ; ce qui implique de réduire la corruption. Après avoir supprimé les programmes qui n'ont d'autre objet que de faire circuler l'argent de la corruption, il s'agit de réformer les autres en développant les relations contractuelles. Ces dernières permettent de diminuer les pouvoirs discrétionnaires de la Fonction publique et de donner plus de transparence aux activités. Cela peut se faire suivant cinq voies différentes.

1 - Une première réforme consiste à privatiser les secteurs publics de production. Cette solution requiert une attention particulière dans l'exécution, car la privatisation peut renforcer la corruption. Ainsi, les pays d'Europe Centrale et Orientale ont connu des vagues de privatisation importantes qui ont été de véritables scandales de corruption : faveurs, informations particulières, prix d'acquisitions ridiculement bas... Ces privatisations n'ont nullement réduit la corruption ; ce qui hypothèque l'avenir des entreprises concernées, car il apparaît qu'elles ont souvent du mal à retrouver les exigences de rentabilité.

2 - De manière moins radicale, la concession est envisageable. Dans certains pays, la gestion des prisons est l'objet de concessions. Des fonctions aussi fondamentales que le prélèvement des impôts ont parfois été affirmées avec succès. Les leçons de l'histoire de France sur ce sujet sont plutôt négatives, mais la Tunisie a connu une expérience bien différente. Les taux d'imposition étaient largement connus du public, des possibilités d'appel aux tribunaux étaient possibles et les mandats donnés par le gouvernement étaient limités dans la durée. L'attribution des concessions peut être entachée de corruption, en particulier dans l'exploitation des ressources naturelles ; néanmoins, c'est une orientation possible.

3 - On peut également envisager la coexistence de plusieurs points de distribution pour limiter les possibilités d'abus (des timbres peuvent être proposés par différents vendeurs). Cette « concurrence » peut être également territoriale, par exemple entre une

police nationale et une police municipale ou entre des tribunaux différents (à la fin de l'Empire romain, la concurrence entre les tribunaux chrétiens et païens a amélioré les décisions de justice). D'une manière générale, tout accroissement de concurrence est susceptible de réduire la corruption en améliorant la diffusion de l'information.

4 - En ce qui concerne les activités soumises à un contrôle, la solution la plus simple consiste à libéraliser. La suppression de la prohibition de l'alcool et du jeu aux États-Unis a fait disparaître une source importante de corruption. Dans certains pays, au Mali et au Sénégal, la libéralisation du commerce a fait baisser la corruption de l'administration des douanes. En Tanzanie, en revanche, la corruption a augmenté pendant la libéralisation...

5 - Dans les programmes d'aide sociale, le développement de relations contractuelles incitatives passe par des solutions qui se rapprochent du marché, comme la distribution de bonds d'échange (*vouchers*). Mais, au préalable, une simplification portant sur le contenu ou sur les conditions d'éligibilité s'impose souvent même dans les pays développés.

Privatisation, concession, mise en concurrence, libéralisation, les réformes peuvent suivre différentes voies suivant les circonstances. Cependant, si une réorganisation générale des services publics est souvent nécessaire, elle requiert aussi d'autres mesures concernant le fonctionnement de l'administration. Il est vain de modifier l'organisation du secteur public si les comportements des agents restent corrompus.

Responsabiliser les acteurs

Les codes de déontologie précisent les limites des comportements acceptables (en particulier la frontière entre la gratification et la corruption). Souvent, ces codes interdisent au fonctionnaire toute immixtion personnelle dans des affaires privées. L'infraction à ces règles doit être suffisamment sanctionnée pour être dissuasive, même si cela crée parfois des effets pervers, les poursuites pénales incitant les corrompus à relever leurs exigences ! Dans les pays développés, cette dissuasion est généralement efficace. Le cas de fonctionnaires effectivement corrompus est probablement assez faible en France, et il en va de même pour les institutions européennes, même si quelques affaires ont été évoquées²⁴. Ces codes seront d'autant plus efficaces que tous les décideurs publics (hommes politiques et fonctionnaires) seront concernés.

Une fois ce code établi, la réduction de la corruption passe par un contrôle des agents publics. Les inspecteurs étant eux-mêmes corruptibles, il est souhaitable de multiplier les instances de contrôle et d'organiser des mutations régulières des contrôleurs. Charlemagne avait déjà appliqué cette solution en relevant l'institution des *missi dominici*. Plus près de nous, la plupart des pays occidentaux ont mis en place des institutions de contrôle. Une des plus célèbres est celle de Hong-Kong. Dès le début des années 1990, ce pays a réalisé des progrès considérables dans la lutte contre la corruption par l'établissement d'un organisme autonome, une commission aux pouvoirs importants et ayant

la capacité de nommer elle-même ses membres, indépendamment des autres organismes de répression à l'intégrité suspecte. La France a créé un organisme de contrôle en 1993, ainsi que la plupart des autres pays occidentaux. En prolongement de ces actions, la coopération internationale dans la lutte contre la corruption s'est développée avec, en particulier, l'action de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)²⁵.

Mais le renforcement de la sanction ne donne pas toujours de bons résultats. Le président russe, Boris Eltsine, dans les années 1990, a mis en place un service de lutte contre la corruption dont il congédia le responsable lorsque ce dernier commença à accuser l'entourage du président de corruption. Ce renvoi fut lui-même justifié par l'accusation de corruption ! Quelques mois plus tard, tous ces protagonistes furent amnistiés par une nouvelle Douma. Marie Mendras note avec humour : « Le dossier corruption, au lieu de laver plus blanc, finit par salir toute l'équipe eltsinienne et révèle la grande faiblesse de l'État et du pouvoir exécutif »²⁶.

Les poursuites pénales ne constituent, en effet, qu'un élément des incitations des agents publics. Dans les pays en développement se pose souvent le problème de la rémunération de ces derniers. Les corrélations statistiques indiquent que la faiblesse des traitements est en lien avec la corruption. Une politique de salaire incitative (politique de salaire d'efficience) devrait alors réduire une corruption requise par la faiblesse du niveau de vie des fonctionnaires. C'est également

pour mettre les fonctionnaires à l'abri des tentatives de corruption qu'en France, certaines fonctions accordent à leur titulaire un faible pourcentage des affaires traitées (conservateurs des hypothèques...).

Enfin (est-ce anecdotique ?), une mesure originale a été tentée dans les villes de Lima et de Mexico pour réduire la corruption dans la police. Il a été décidé de remplacer les agents de la circulation masculins par des agents féminins. Il en a résulté une baisse de la corruption. Les femmes seraient-elles moins sujettes à cette tendance que les hommes ? Plusieurs enquêtes et études statistiques ont été effectuées en réponse, et toutes concluent qu'effectivement, à des degrés divers, la présence de femmes dans l'administration publique ou dans les Parlements réduit le niveau global de corruption.

Incitations et sanctions sont des moyens propres à réduire la corruption des agents de la Fonction publique. Mais pour aller au cœur de la corruption, il convient également d'améliorer la circulation de l'information. Susan Rose-Ackerman considère cet aspect comme essentiel dans la lutte contre la corruption.

Développer l'information

La corruption se nourrissant de secret, une manière efficace de lutter contre elle est de porter à la connaissance des acteurs économiques le maximum d'informations, sur les prix, sur la fiscalité, sur les conditions et les résultats des concours, sur les résultats des processus de privatisa-

tion, l'attribution des aides sociales...

Ce souci d'améliorer l'information est peut-être la solution la plus originale et aussi la plus radicale puisqu'elle s'attaque au problème de fond. Comment y parvenir ? Une première étape est de produire et de diffuser de l'information sur les performances économiques des pays. Tous ne disposant pas d'organismes de collecte et de traitement de l'information, cette fonction peut être assurée par des organismes internationaux tels l'Organisation des Nations unies (ONU), le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale, particulièrement sensibilisée à ces problèmes.

Un second élément est la mise en place d'une presse libre, organe central pour dénoncer d'éventuelles irrégularités. Des statistiques internationales confirment que la liberté de la presse est susceptible de faire baisser la corruption et d'améliorer la réforme de l'État. Mais ce n'est pas suffisant ; une presse libre peut être indirectement contrôlée. De leur côté, les citoyens sont, individuellement, peu incités à entreprendre des investigations par manque de moyen. Pour former le maillon manquant entre la presse et le citoyen, une vigilance peut être également exercée par des groupes intermédiaires, en particulier les associations. C'est donc l'ensemble de la société civile qui est concerné par le contrôle des activités publiques et la lutte contre la corruption²⁷.

Cette diffusion de l'information fait partie de la bonne gouvernance « gestion transparente et responsable de l'ensemble des ressources d'un pays pour son développement économique

et social »²⁸. Actuellement, cette bonne gouvernance devient une condition *sine qua non* pour les accords de coopération et développement. Les grandes organisations internationales (FMI, Banque mondiale) en tiennent compte dans l'attribution de l'aide internationale, dans le passé trop souvent détournée.

Cette diffusion de l'information est liée à un travail sur les mentalités. Une volonté politique ferme s'exprimant sur la longue période peut, par l'éducation et l'information, permettre de modifier les attitudes d'une population face à la corruption. Le Japon en est un exemple à propos de l'éthique du travail. Dans ce pays, les salariés jouissaient d'une réputation morale médiocre au début du XX^{ème} siècle. Depuis, un travail constant des autorités a profondément modifié ce paysage et a donné aux Japonais une éthique du travail parmi les plus remarquées²⁹.

La corruption est un phénomène diffus aux effets complexes, parfois positifs, mais, au moins à terme, nocifs pour le développement. James Buchanan, un des fondateurs contem-

porains de l'approche économique des institutions, note que la bonne marche des sociétés est souvent perturbée par des comportements « d'anarchie morale » ; c'est-à-dire des comportements qui correspondent à la recherche d'intérêts particuliers aux dépens des autres. La corruption est une des formes que peuvent prendre ces comportements, et, à ce titre, elle met en danger la confiance qui permet l'échange et les rapports humains. C'est, finalement, la stabilité des institutions qui est en péril, particulièrement des institutions de la démocratie.

L'économie des institutions apporte une lumière nouvelle à l'étude des mécanismes corrupteurs. Une telle étude ne saurait, désormais, se limiter à la comparaison des résultats de l'allocation des ressources en économie de marché et en économie administrée, l'approche institutionnelle considérant également les effets de la corruption sur les modalités de l'organisation des échanges et sur les décisions des agents. Cette orientation ouvre une voie prometteuse pour la réflexion sur l'efficacité des réformes visant à réduire la corruption.

ANNEXE

Les différents organismes de lutte contre la corruption
en France et dans le monde

En France, a été créé, en 1993, un Service central de prévention de la corruption (SCPC), service interministériel auprès du Garde des Sceaux, qui a des fonctions d'assistance des autorités administratives et judiciaires ainsi que de centralisation de l'information concernant la corruption. Il donne également son avis sur les mesures de lutte contre la corruption.

Au niveau européen, le groupe multidisciplinaire sur la corruption du Conseil de l'Europe (GMC) est né, en 1994, d'une rencontre des ministres européens de la Justice à Malte. Son objectif est d'étudier les mesures juridiques et réglementaires appropriées susceptibles d'être intégrées dans un programme international de lutte contre la corruption. Des pays non européens (Japon, États-Unis, Mexique, Nouvelle-Zélande) ont envoyé des observateurs auprès de cette institution, et certaines actions menées dans différentes régions (convention interaméricaine, protocole pour l'Afrique Australe) s'en sont inspirées.

La dimension supranationale du phénomène a conduit des organisations internationales à participer à la lutte anticorruption, en particulier l'OCDE. À la suite d'actions menées par l'ONU et le gouvernement des États-Unis, l'OCDE a entrepris de lutter contre la corruption dans les transactions internationales. À partir d'une recommandation de 1994, elle incite les pays membres à modifier leur législation, en particulier en modifiant le droit fiscal pour supprimer la déductibilité des pots-de-vin versés dans les opérations internationales. La recommandation de 1994, révisée en 1997, envisage des évaluations des pratiques de corruption et des publications éventuelles. D'autres mesures ont été ensuite élaborées par l'OCDE, dont une déclaration concernant les crédits à l'exportation en 2000 ainsi que toute une série de « principes directeurs » (1976, 2000 et 2003).

D'autres organisations internationales importantes (ONU, Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux - Gafi) participent également à la lutte contre la corruption. Transparency International, de son côté, est spécialisée dans les études et la lutte contre la corruption.

NOTES

1. Rose-Ackerman Susan, *Corruption and Government*, Cambridge University Press, 1999, p. 25.
2. Cf. Bartak Karel, *Les institutions européennes sous influence*, Le Monde diplomatique, octobre 1998, www.monde-diplomatique.fr, et Bouissou Jean-Marie, *Japon : une institution*, repris dans *La corruption dans la vie politique*, Problèmes politiques et sociaux, n° 779, 24 janvier 1997.
3. Cf. Azfar Omar, Lee Young et Swamy Anand, *La corruption : un mal nécessaire*, repris dans *Problèmes économiques*, n° 2722, 18 juillet 2001, p. 14.

4. Villet Maurice et Nerdrum Lars, *La corruption : un dysfonctionnement du marché de l'information* in Borghi Marco et Meyer-Bisch Patrice, *La corruption : l'envers des droits de l'homme*, éditions universitaires de Fribourg, 1995, p. 108. Suivant une approche plus sociologique, Jean Cartier-Bresson note que la corruption se développe davantage lorsque le pouvoir est plus lié au charisme des gouvernants qu'à la compétence ; cf. Cartier-Bresson Jean, *Les analyses économiques des causes et des conséquences de la corruption* in *Affairisme : la fin du système, comment combattre la corruption*, OCDE, 2000.
5. Frisch Dieter, *La corruption, obstacle majeur au développement économique et social* in *La corruption nous concerne tous*, cahiers de l'Institut d'études sur la justice, Bruylant, 2002. Cf. également Cartier-Bresson Jean, 2000.
6. Jean Cartier-Bresson s'inspire des travaux d'Albert Hirschan dans cette citation. Les diverses positions analytiques privilégient des aspects différents de la corruption et des comportements : cf. Villet Maurice et Nerdrum Lars, 1995, p. 115 ; cf. également Cartier-Bresson Jean, 1995 et Cartier-Bresson Jean, 2000.
7. Cartier-Bresson Jean, *L'économie de la corruption*, L'observateur de l'OCDE, 21 décembre 2001, p. 1, www.observateurocde.org.
8. Pour un tableau synthétique des différents arguments, cf. Cartier-Bresson Jean, *Pratiques et contrôle de la corruption*, Association d'économie financière, 1997, pp. 52-55.
9. Cf. Rose-Ackerman Susan, 1999, p.10. Sur les anciens pays de l'Est, cf. Rose-Ackerman Susan, *Trust, Honesty and Corruption*, Collegium Budapest, 2000, p. 37.
10. Cf. Cartier-Bresson Jean, 2000, p. 26.
11. Cf. Rose-Ackerman Susan, 1999, p. 11.
12. Cf. Rose-Ackerman Susan, 1999, p. 20 et Frisch Dieter, 2002, p. 46.
13. Cf., en particulier, Azfar Omar, Young Lee et Swamy Anand, 2001.
14. Cf. Rose-Ackerman Susan, 1999, p. 30.
15. Frisch Dieter, 2002, p. 48.
16. Cf., entre autres, Frisch Dieter, 2002, p. 47.
17. Cf. Cartier-Bresson Jean, 1997, p. 46 ; cf. également Frisch Dieter, 2002, p. 47.
18. Cf. pour l'Ouganda : Rose-Ackerman Susan, 2000, p. 26 ; et pour les pays de l'Est : Rose-Ackerman Susan, 2001, p. 25.
19. Cf. Cartier-Bresson Jean, 1997, pp. 52 et suivantes, et p. 85 pour la France.
20. Villet Maurice et Nerdrum Lars, 1995, p. 108. Jean Cartier-Bresson souligne cet aspect lorsqu'il note que la corruption ne peut se développer que s'il y a concurrence pure et parfaite. L'hypothèse de transparence empêche toute corruption. En situation de monopole, le monopoleur n'a pas intérêt à s'engager dans des opérations de corruption car il détient toute l'information pertinente. Cf. Cartier-Bresson Jean, 1995, ainsi que Villet Maurice et Nerdrum Lars, 1995, pp. 108, 113 et 114.
21. Cf. Cartier-Bresson Jean, 2000, p. 23.
22. Cf. Villet Maurice et Nerdrum Lars, 1995, p. 110.
23. Cf. Cartier-Bresson Jean, 1997, p. 43, et Rose-Ackerman Susan, 1999, p. 40.
24. Cf. Bartak Karel, 1998. Sur le SCPC, cf. *supra* annexe.
25. Cf. *supra* annexe.
26. Mendras Marie, *Russie, administrations sans foi ni loi*, repris dans *La corruption dans la vie politique*, Problèmes politiques et sociaux, n° 779, 24 janvier 1997, p. 46.
27. Cf. Rose-Ackerman Susan, 2001, pp. 17 et suivantes.
28. Frisch Dieter, 2002, p. 50.
29. Cf. Villet Maurice et Nerdrum Lars, 1995, p. 117 ; et sur le Japon : Bouissou Jean-Marie, 1997. Toutefois, le Japon est loin d'être épargné par la corruption.

BIBLIOGRAPHIE

- AZFAR O., LEE Y. et SWAMY A., *The Causes and Consequences of Corruption*, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, vol. 573, janvier 2001, repris dans *Problèmes économiques*, n° 2722, 18 juillet 2001.
- BARTAK K., *Les institutions européennes sous influence*, Le Monde diplomatique, octobre 1998.
- BOUISSOU J.-M., *Japon : une institution dans la corruption dans la vie politique*, *Problèmes politiques et sociaux* sous la direction d'Yves Mény, n° 779, 24 janvier 1997.
- BUCHANAN J., *Moral Order, Moral Community, Moral Anarchy* in *Economics : between Subjective Science and Moral Philosophy*, Texas University Press, 1987.
- CARTIER-BRESSON J., *Les réseaux de corruption et la stratégie des « 3 S » : Sleep - Silence - Smile* in Borghi Marco et Meyer-Bisch Patrice, *La corruption : l'envers des droits de l'homme*, éditions universitaires de Fribourg, 1995.
- CARTIER-BRESSON J., *Pratiques et contrôle de la corruption*, Association d'économie financière, 1997.
- CARTIER-BRESSON J., *Les analyses économiques des causes et des conséquences de la corruption* in *Affairisme : la fin du système, comment combattre la corruption*, OCDE 2000.
- CARTIER-BRESSON J., *L'économie de la corruption*, l'Observateur de l'OCDE, décembre 2001, www.observateurocde.org.
- FRISCH D., *La corruption, obstacle majeur au développement économique et social* in *La corruption nous concerne tous*, cahiers de l'Institut d'études sur la justice, Bruylant, 2002.
- LECAILLON J., *L'économie en questions*, éditions de l'Emmanuel, 2000.
- MENDRAS M., *Russie : administrateurs sans foi ni loi* in *La corruption dans la vie politique*, *Problèmes politiques et sociaux* sous la direction d'Yves Mény, n° 779, 24 janvier 1997.
- ROSE-ACKERMAN S., *Corruption and Government*, Cambridge University Press, 1999.
- ROSE-ACKERMAN S., *Trust, Honesty and Corruption*, colloque sur *Honesty and Trust in Post-Socialist Societies*, Collegium Budapest, 2001.
- VILLET M. et NERDRUM L., *La corruption : un dysfonctionnement du marché de l'information* in Borghi Marco et Meyer-Bisch Patrice, *La corruption : l'envers des droits de l'homme*, éditions universitaires de Fribourg, 1995.

