



LA CORRUPTION AU CŒUR DE LA SOCIÉTÉ CIVILE ET DES INSTITUTIONS ?

PATRICK MORDACQ*

La corruption est vieille comme le monde. Sans remonter à la Bible et à Homère, elle est un des grands ressorts des comportements dans la littérature romanesque française du XIX^{ème} siècle, de Balzac à Zola. Aujourd'hui, elle prend des formes et une ampleur qui paraissent à chacun d'entre nous insupportables. Pourtant, nos sociétés semblent s'en accommoder fort bien. Transparence, « gouvernance » et éthique professionnelle sont les mots du jour et le thème de la corruption est omniprésent.

La corruption ne relève pas seulement du droit pénal. Elle est d'abord un phénomène économique. Mais, les agents économiques y recourent dans la mesure même où nos institutions s'y prêtent et nos sociétés civiles s'y résignent.

Comment et pourquoi la corruption ? Quel est son environnement institutionnel et social ? Quels en sont les traits propres aux pays en transition ? Ce sont les questions que je souhaiterais aborder.

LA PLACE CROISSANTE DE LA CORRUPTION DANS NOS ÉCONOMIES

La corruption n'est pas propre aux relations des citoyens et des entreprises avec les autorités publiques.

Touchant beaucoup de grandes organisations économiques, la corruption rencontre des opportunités variables selon les secteurs d'activité. Dans le domaine des grands marchés d'équipement ou de matériels, elle atteint les relations entre entreprises privées comme celles entre entreprises et collectivités publiques. Mais il est légitime que son importance nous frappe davantage lorsqu'interviennent ces dernières, puisque l'argent du contribuable est en cause. D'ailleurs, dans la plupart des législations, le délit de corruption s'applique aux seules relations avec les autorités publiques. C'est bien cet aspect de la corruption qui sera considéré.

* Conseiller maître à la Cour des comptes, ancien administrateur pour la France de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD).

Intervention au Colloque de l'IFRI et du Centre franco-autrichien sur la lutte contre la criminalité organisée, Bucarest, 26-27 juin 2001. L'auteur est redevable aux working papers du Fonds monétaire international, de la Banque mondiale et de la Berd, notamment aux travaux de Tanzi, Hellman et Schankerman, ainsi qu'aux études publiées dans un numéro spécial de la *Revue française des finances publiques* (n° 69, mars 2000), en particulier aux articles de Pireyre, Dommel et Chevauchez. Il est seul responsable des appréciations et jugements contenus dans cet exposé.

La corruption : fortes distorsions économiques

La corruption qui répond apparemment à une rationalité économique entraîne de fortes distorsions économiques.

Une rationalité apparente immédiate peut conduire les agents économiques à arbitrer en sa faveur. En effet, elle leur apparaît parfois comme la manière la plus expédiente d'atteindre, en temps voulu, leurs objectifs tout en minimisant leurs risques. Dans de nombreux pays en développement où l'économie informelle est la base du dynamisme économique, la corruption est endémique. Certains économistes ont soutenu qu'elle y était une défense efficace contre la mainmise de l'Etat. Faudrait-il alors distinguer une bonne et une mauvaise corruption ?

En réalité, le coût économique de la corruption est élevé pour la collectivité. Par la minoration des recettes ou l'augmentation des dépenses publiques, elle représente pour la sphère publique des pertes de substance. Par une mauvaise allocation des ressources, elle entraîne des distorsions économiques ; ainsi, elle est source d'inefficacité dans l'attribution des marchés publics. Plus généralement, elle crée un environnement défavorable à la croissance ; en particulier, des études récentes ont bien démontré une corrélation étroite entre une forte corruption et les obstacles rencontrés par les petites et moyennes entreprises dans leur développement.

La corruption et l'internationalisation de la vie économique

Dans la plupart des grands pays industrialisés, il a été longtemps admis que l'on pouvait se résigner à la corruption si elle se limitait aux grands contrats avec les pays en voie de développement, au motif que les « autres en faisaient autant, sinon plus ».

C'est ainsi que les commissions occultes, qui accompagnaient des grands marchés à l'exportation, ont été défiscalisées en France jusqu'au début des années 1990.

Si cette permissivité n'est plus de mise, le système n'a pas pour autant disparu : il y a encore quelques années, des marchés d'armement passés par un pays de l'OTAN avaient donné lieu à des « commissions » dont les taux étaient parmi les plus élevés ; quant aux rétrocommissions qui recyclent dans les pays développés d'origine une partie de ces flux, elles se sont généralisées.

Ainsi, corruption nationale et corruption internationale apparaissent aujourd'hui étroitement liées, et recherchent ensemble les voies de l'évasion fiscale et du blanchiment dont les centres *offshore* sont la plaque tournante. En outre, si la corruption n'est pas en elle-même liée à la criminalité organisée, elle en est un instrument privilégié.

Enfin, même les institutions financières internationales sont victimes de la corruption, non pas en leur sein mais à travers une utilisation frauduleuse de leur aide. Si elles en ont pris conscience tardivement, elles s'efforcent aujourd'hui de suivre très étroitement l'emploi de leurs fonds. Cependant, leur surveillance trouve des limites dans la capacité et la volonté des pays bénéficiaires de renforcer leurs institutions. C'est pourquoi le progrès de la « gouvernance » est désormais un axe prioritaire de leur intervention.

LES INSTITUTIONS ET LA SOCIÉTÉ CIVILE FACE À LA CORRUPTION

La gestion publique peut être le vecteur de la corruption

Partout l'application des règles et des pratiques administratives est, pour les agents économiques, un enjeu financier et opérationnel.



Ainsi, quand la loi ne l'enferme pas dans des délais, il arrive fréquemment qu'une administration ne sache pas travailler dans le temps ; son temps, soit bureaucratique, soit électoral, a rarement un coût pour elle, mais il en a un pour l'administré. L'administration préfère souvent un régime de licence ou d'autorisation individuelle, où elle croit trouver plus d'efficacité et de pouvoir, à un régime d'autorisation générale dans un cadre déterminé à l'avance. Or, celui-ci offre plus de transparence et donne moins prise à la pression des intérêts. Quant au mouvement général de décentralisation ou de dévolution des pouvoirs, en rapprochant le décideur de l'administré, il a une forte légitimité démocratique, mais il peut faciliter les jeux d'influence et la « capture » de la sphère publique par des intérêts particuliers.

Dans ce contexte, la corruption peut devenir un moyen d'action. Certes, dans les pays développés, un cadre légal et réglementaire adéquat et sûr en limite et en sanctionne pénalement l'usage. Dans les pays en développement où le « bien public », que constitue un tel cadre institutionnel, n'est que faiblement disponible, c'est précisément la corruption qui s'institutionnalise : elle est, en effet, la voie la moins coûteuse et la plus rapide pour satisfaire aux procédures administratives. Elle est parfois endémique, comme dans ce pays d'Asie où il est coutume de distinguer deux catégories de fonctionnaires, les « secs » et les « mouillés » : pour vivre, les premiers font un deuxième métier, tandis que les seconds se laissent volontiers acheter.

Le degré de tolérance envers la corruption

Les institutions et la société civile présentent un degré plus ou moins grand de tolérance envers la corruption.

Si les cultures nationales restent différentes, on observe une convergence des

pays développés : le concept de l'argent du contribuable n'a pas partout le sens quasi religieux qu'il a dans l'univers anglo-saxon, mais il tient une place grandissante dans l'imaginaire du citoyen. Celui-ci se voit, en effet, de plus en plus comme un contribuable auquel il doit être rendu compte de la gestion des fonds publics, et il tend à perdre son indifférence bienveillante à l'égard des pratiques de corruption.

Par définition, les institutions n'aiment pas susciter, en leur sein, des contre-pouvoirs. Pourtant, pour maintenir son intégrité, l'organisation des pouvoirs publics doit créer ses propres défenses, et elle y réussit d'autant mieux que l'opinion publique l'y invite : en particulier, des régulateurs indépendants affirmant leur compétence, un juge ou un auditeur des comptes publics écouté du Parlement et du public, une justice perçue comme efficace y contribuent. De même, la corruption est affaiblie quand la société civile suscite les contre-pouvoirs à travers l'exigence de transparence que les associations peuvent exprimer et que les médias diffusent.

A la base, les codes de conduite apportent également une réponse à travers la contrainte de l'éthique professionnelle et la culture des conflits d'intérêts. Mais la sanction « sociale » d'une déontologie explicite ne doit pas être un alibi, et elle n'est pas suffisante. La corruption doit comporter des risques évaluables : c'est ici que l'économique et le juridique se rapprochent. Aussi longtemps que la sanction n'aura pas un poids économique susceptible de contrebalancer l'avantage tiré de la corruption, elle n'aura pas l'efficacité préventive qui est sans doute sa meilleure arme.

Les pays en transition font face à un défi particulier

On mesure souvent mal les bouleversements de la transition et le chemin difficile que représente la construction de la société

civile et des institutions de l'après-transition.

Dans les régimes de type soviétique, la corruption était liée à la fois au processus bureaucratique de répartition des biens rares et à l'opacité de l'organisation économique et politique. Ernest Gellner explique bien que les dirigeants de l'époque soviétique ont développé « une éthique de l'intrigue mafieuse, qu'ils ont adaptée à l'ère post-communiste en substituant le langage du laissez-faire au langage marxiste »¹. Face à ce pragmatisme des anciens apparatchiks, la société civile souterraine des années 1980, lorsqu'elle a retrouvé la liberté, a eu du mal à s'établir au grand jour et à imposer ses valeurs.

Le développement d'une économie de responsabilité fondée sur l'initiative individuelle s'est opéré dans un cadre institutionnel faible et insuffisamment transparent. En particulier, on a observé un décalage inévitable entre le cadre législatif, souvent très complet, - et on ne rendra jamais assez hommage au travail législatif des Parlements de ces pays - et son application par les gouvernements, parfois faute de volonté, souvent faute de moyens. L'établissement d'un nouvel ordre administratif demande du temps et surtout des moyens humains et financiers, en particulier des ressources budgétaires suffisantes pour rémunérer convenablement des fonctionnaires compétents et les garder. Il en est de même du nouveau système judiciaire qui doit être capable de réprimer rapidement et sévèrement les délits économiques.

Globalement, la corruption a reculé au cours des dernières années, mais dans des proportions variables selon les pays. Cette situation contrastée révèle le lien entre progrès institutionnel et progrès économique. L'une des idées-forces à l'origine de la

Berd a consisté à lui confier un mandat politique en établissant dans ses statuts un lien entre économie de marché et démocratie. Certes, cette relation n'est pas biunivoque. Mais aujourd'hui, dans la plupart des pays les plus avancés, on observe une corrélation entre la rapidité de la transition économique et la disparition de la corruption. En revanche, dans d'autres pays, la lenteur de la première s'accompagne de la persistance de la seconde. Ainsi se trouve confirmé ce qui n'était pas, il y a dix ans, un parallélisme naïf mais une véritable intuition politique.

La lutte contre la corruption est partout un enjeu considérable. Dans les pays en transition, la corruption, qui s'entretient d'elle-même, est un frein aux progrès économiques et dégrade le fonctionnement des institutions. Les pays de l'Ouest de l'Europe vivent, dans un contexte différent, une tension de même nature entre les pressions qu'elle exerce sur les structures d'Etat et les forces de rappel des institutions et de la société civile.

Dans ce contexte, la coopération internationale est lente à se mettre en œuvre. Elle se heurte, en effet, aux traditions juridiques et culturelles, et elle appelle des concessions dans l'exercice des fonctions régaliennes. Mais, à travers les conventions de l'OCDE et du Conseil de l'Europe ainsi que les actions du troisième pilier de l'Union européenne, ses bases existent désormais, et la perception qu'elle est indispensable se renforce. Que nos pays se rapprochent pour lutter contre la corruption apparaît comme une tâche fondamentale pour les institutions et la société civile de l'Europe de demain. Mais, c'est un autre sujet.

NOTE

1. Ernest Gellner, *Conditions of liberty*, Penguin Books, 1996, p. 49.