

# CORRUPTION, FUITE DES CAPITAUX ET SOUTENABILITÉ DE L'ENDETTEMENT SOUVERAIN DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

MICHEL AGLIETTA\*

**L**es crises à répétition depuis le milieu des années 1990 ont révélé la vulnérabilité chronique des pays émergents à l'endettement international. De leur côté, les pays moins avancés (PMA) ne sortent pas d'un cercle vicieux où interagissent la pauvreté, la dégradation de la santé publique, l'insuffisance dramatique de l'éducation, la croissance bien trop faible, la violence politique. Les fuites de capitaux minent les finances publiques et entravent l'investissement dans les infrastructures sociales. L'échec des institutions internationales dans de nombreux pays d'Afrique, d'Amérique Latine, de l'ex-URSS indique que le cœur des problèmes se trouve dans la politique des pays concernés. La corruption au cœur des structures gouvernementales, comme méthode de gouvernement découlant de l'absence d'un principe de justice codifié par le droit et de l'inexistence corrélative d'une

division des pouvoirs, est le trait d'union politique de tous ces échecs. Plutôt que de la considérer comme un effet adjacent du manque de croissance, il faut faire de la corruption la cause première des enchaînements économiques désastreux. Il importe donc de repérer ses effets macroéconomiques pour suggérer des politiques plus efficaces.

## VULNÉRABILITÉ DES PAYS ÉMERGENTS ET HANDICAPS DES PMA

Dans le World Economic Outlook du premier semestre 2003, le Fonds monétaire international (FMI) s'alarmait de l'endettement public des pays émergents (hors Peco<sup>1</sup>). De 1995 à 2002, les pays développés ont sensiblement amélioré les finances publiques. Le poids de la dette publique dans le

\* Professeur à l'université de Paris X Nanterre, conseiller scientifique au Cepii.

PIB est passé en moyenne de 77,5 à 65 %. Au contraire, la dette publique s'est fortement alourdie dans les pays émergents : de 59 % en 1997 à 72 % en 2002.

Plus inquiétant est le constat que la limite de la soutenabilité est plus basse chez les émergents. Beaucoup de pays émergents ont fait défaut dans les trente dernières années sur leurs dettes souveraines. Pour plus de la moitié, les dettes étaient inférieures à 60 % du PIB au moment du défaut. Or, ces pays ont des besoins considérables de dépenses publiques d'infrastructures, d'éducation et de santé. On a vu, en particulier en Argentine, que le bradage du secteur public à des monopoles étrangers n'apportait aucune solution à l'inefficacité des services publics, pas plus qu'à la progression de l'endettement.

Car le véritable talon d'Achille des finances publiques ne se trouve pas dans les dépenses, mais dans l'extrême faiblesse de l'assiette fiscale. Les revenus fiscaux sont de 27 % du PIB en moyenne dans les pays émergents contre 44 % dans les pays développés. La corruption, l'évasion fiscale, l'absence de contrôle juridique de l'administration se conjuguent pour entraîner cette carence.

Le résultat de ces handicaps structurels est que nombre de pays émergents ne parviennent pas à produire des excédents primaires suffisants, sauf à étouffer leurs économies. Il s'ensuit une forte sensibilité du profil de l'endettement aux variations des paiements d'intérêts et aux fluctuations des taux de change. Cette variabilité se greffe sur un service de la dette écrasant. Les paiements d'intérêts sont deux fois plus élevés que

dans les pays développés à niveau de dette identique.

À cette fragilité, les PMA ajoutent des handicaps structurels aggravés par la diminution continue de l'aide (cf. tableau ci-après).

Le très faible niveau de vie, la précarité des structures productives, l'incapacité d'établir l'État de droit qui laisse la place à la corruption généralisée dans les institutions publiques, l'insuffisance extrême des infrastructures collectives, sont des maux permanents qui écartent ces pays des marchés de capitaux.

## CORRUPTION, FUITE DES CAPITAUX ET ENDETTEMENT

La figure populaire de la corruption est celle de fonctionnaires qui demandent des pots-de-vin pour fournir des services publics. C'est un phénomène bureaucratique par lequel un agent public agit pour son propre enrichissement, sans que l'autorité publique dont il dépend ne veuille ou ne puisse contrôler ce comportement. Cette définition restreinte doit être élargie, lorsque la corruption est un système de gouvernement. C'est l'autorité publique elle-même qui y est impliquée à travers des lois et des règles arbitraires. L'absence de séparation constitutionnelle des trois formes de l'autorité publique (législatif, exécutif et judiciaire) et la vacuité de la légitimité démocratique sont les raisons ultimes du système de la corruption.

Le premier effet économique de ce système est de décourager la formation

**Tableau**  
**Quelques données sur les PMA**

Libellé	Données
Nombre de PMA	49 sur 130 pays en voie de développement (PVD)
Les plus grands : Bangladesh, Éthiopie, République démocratique du Congo, Tanzanie	dont 34 en Afrique, 17 enclavés et 15 en zone aride
Part dans la population mondiale	11 %
Part des PVD	13 %
Part dans le PIB mondial	0,5 %
Dans les exportations mondiales	0,4 % (1,6 %, il y a 30 ans)
Handicaps structurels	
Dans la division du travail	70 % des exports hors énergie sont des produits agricoles et textiles à forte intensité de main d'œuvre non qualifiée
Dans les facteurs de la croissance	Vulnérabilité aux pandémies et à la malnutrition Faible niveau de capital humain Exposition aux chocs externes et climatiques
Aide	
À l'ensemble des PVD	68,5 Md\$, soit 0,25 % du PIB des pays donateurs en 2004 (0,33 % en 1990) contre une intention de 0,7 %
Aux PMA : elle diminue relativement dans la part décroissante du PIB des pays développés allouée aux PVD	0,05 % du PIB des pays donateurs contre une intention de 0,15 % affichée en 1981

Source : Guillaumont P. et S., *Gouvernance mondiale*, rapport CAE n° 37.

d'une classe d'entrepreneurs locaux. Les candidats entrepreneurs recherchent l'évasion fiscale. Ils optent soit pour une activité informelle qui détruit la base fiscale, soit pour la fuite des capitaux qui anéantit la croissance.

La fuite des capitaux est une notion claire, lorsqu'il existe un contrôle. C'est alors une sortie illégale de capitaux. Elle est plus ambiguë dans les pays qui ont libéralisé leur compte capital. Pourtant, la crise asiatique et les crises les plus récentes en Amérique Latine montrent que la fuite des capitaux est toujours virulente. Elle fait référence à des sorties « anormales » de capitaux, c'est-à-dire des sorties de capitaux déclen-

chées par la perception d'un risque qui menace l'intégrité des avoirs privés dans le pays. La corruption est ce risque majeur contre lequel il n'est pas possible de protéger les activités économiques qu'on exerce dans le pays. Mais la fuite des capitaux est aussi initiée par les dirigeants corrompus eux-mêmes. Ceux-ci cherchent à mettre leur fortune à l'abri des changements arbitraires du pouvoir politique dont ils bénéficient actuellement.

Des études empiriques<sup>2</sup> montrent que le degré de corruption des pays est négativement corrélé à l'investissement domestique et à la croissance. Dans les États de non droit, il n'est pas facile

de distinguer le degré de corruption et l'instabilité politique, puisqu'elles dépendent du même arbitraire d'un pouvoir non légitime. L'instabilité politique crée un climat d'incertitude et d'insécurité qui nourrit la fuite des capitaux.

Ces processus aggravent l'endettement extérieur, puisqu'ils affaiblissent l'épargne intérieure, tant publique par la fonte de la base imposable que privée par l'acquisition d'actifs à l'étranger et de biens d'importation. Ils l'augmentent aussi parce qu'ils découragent les entrées d'investissements directs. Aussi, les pays débiteurs les plus corrompus ont-ils les taux les plus élevés d'endettement extérieur<sup>3</sup>. Ainsi, la fuite des capitaux a-t-elle constitué 20 % de la dette extérieure de l'Inde de 1991 à 1997. En retour, l'endettement extérieur peut précipiter la fuite des capitaux, si son ampleur fait craindre une crise fiscale ou une crise de balance des paiements.

## CORRUPTION ET MACROÉCONOMIE

Considérons une petite économie ouverte où se trouvent des entrepreneurs en concurrence. Ils anticipent rationnellement les actions de l'État et sont neutres au risque. Ces entrepreneurs peuvent investir dans le pays ou placer leur richesse à l'étranger, qu'il y ait contrôle des mouvements de capitaux ou non. La production intérieure est supposée être fonction croissante du capital investi et décroissante du degré de corruption du gouvernement. La corruption gouvernementale

entraîne, en effet, des coûts supplémentaires à la fois financiers par les pots-de-vin et réels par les délais dus aux démarches administratives pour les permis de construire et l'obtention des licences ou des brevets.

L'État s'endette pour financer ses dépenses et en *sus* de ses revenus fiscaux pour couvrir le service de la dette extérieure. Il paye une prime de risque pays qui est fonction croissante du ratio endettement extérieur/capital investi dans le pays. Les fonds placés à l'étranger échappent à la taxation. L'impôt est prélevé sur le profit net des entreprises.

Ce modèle permet d'établir les résultats suivants<sup>4</sup>:

- en situation de contrôle des mouvements de capitaux, il existe un niveau limite du degré de corruption tel que, s'il est dépassé, les entrepreneurs préfèrent investir tous leurs fonds à l'étranger, quel que soit le niveau d'imposition dans le pays. L'État n'est alors plus solvable ;
- quand la mobilité des capitaux est parfaite, la proportion du capital investi localement décroît continûment avec le degré de corruption. Il existe une valeur limite de celui-ci du point de vue de la solvabilité de l'État ;
- lorsque le degré de corruption est élevé, l'intensité du contrôle des capitaux peut influencer la position relative des deux seuils (celui qui déclenche les sorties massives de capitaux et celui qui rend l'État insolvable) en rendant le rendement des fonds placés à l'étranger moins attractif parce qu'amputé du coût de violation du contrôle. L'État a donc intérêt à imposer un contrôle d'intensité suffisante pour rester solvable. Au contraire, si le degré de corruption est

faible, il a intérêt à supprimer entièrement le contrôle des capitaux dont la mise en œuvre est coûteuse.

Ben Rhouma étudie des extensions intéressantes. La première consiste à se demander ce qui se passe si le gouvernement décide d'introduire un marché intérieur de la dette publique. Les arbitrages des entrepreneurs comportent maintenant trois possibilités : investir en projets productifs, placer en titres d'État nationaux, faire fuir leur richesse à l'étranger. Le placement en titres nationaux a un rendement accru d'une prime de risque sur le taux d'intérêt international. La prime de risque croît avec le degré de corruption alors que, rappelons-le, l'investissement productif décroît avec le degré de corruption. On peut alors montrer que l'État est solvable à condition que la prime de risque (donc le degré de corruption) ne dépasse pas un seuil maximum. Au-delà de ce seuil, la dette publique est emportée par la capitalisation des intérêts.

La corruption a donc un double effet néfaste. D'une part, elle diminue la rentabilité espérée des investissements locaux. D'autre part, elle augmente la probabilité de défaut de l'État. Ces deux phénomènes interagissent, puisque la baisse des investissements locaux ampute la base fiscale de l'État. Ils expliquent la grande difficulté à développer des marchés obligataires à long terme de la dette publique dans de nombreux pays émergents.

Une autre extension, particulièrement intéressante, du modèle est de lever l'hypothèse d'un nombre donné exogène d'entrepreneurs. On sait, en effet, que les obstacles au développement d'une classe d'entrepreneurs sont

un handicap des pays émergents en dehors de l'Asie orientale. L'incitation à ne pas entreprendre découle de l'incertitude sur la solvabilité de l'État et sur l'évolution du taux d'imposition. Un État aux abois peut être poussé à augmenter le taux d'imposition à un niveau de spoliation, voire à exproprier la richesse privée.

Dans un contexte d'incertitude, le comportement des entrepreneurs potentiels est stratégique. Chacun investit en fonction de l'attitude des autres, puisque les coûts subis par les agents privés sont interdépendants. Car plus le nombre d'agents qui renoncent à investir localement augmente, plus l'assiette fiscale diminue, donc plus le taux d'imposition s'élève et plus ceux qui ont choisi d'investir productivement dans le pays sont pénalisés. La fuite des capitaux à l'étranger devient une gangrène qui ronge les forces vives du pays.

Cette interdépendance des stratégies conduit à des équilibres multiples. Plus précisément, il existe un équilibre haut où les agents choisissent d'entreprendre dans le pays et un équilibre bas où ils font sortir leur richesse du pays. Ce problème de choix collectif définit le climat des affaires dont Keynes avait montré l'importance cruciale. Dans les pays émergents, le climat des affaires peut être si dégradé que le choix de l'équilibre bas en résulte. Cet équilibre de basse croissance ou de stagnation empêche la diffusion du progrès technique dont dépend la progression des niveaux de vie. Il découle non seulement de la défiance vis-à-vis des politiques gouvernementales, mais aussi de l'anticipation des agents privés sur la défiance des autres.

Dans ces conditions, le modèle mon-

tre que le choix de chaque entrepreneur d'investir localement dépend du nombre total des investisseurs locaux. L'équilibre haut est obtenu, lorsque ce nombre est supérieur à un seuil qui est lui-même fonction décroissante du degré de mobilité des capitaux. Il s'ensuit que la prise en compte des comportements stratégiques élargit le domaine dans lequel le contrôle des capitaux est justifié, puisque la pratique de taux d'imposition incitatifs n'est pas suffisante pour freiner la fuite des capitaux en présence d'un degré de corruption élevé.

## LES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Dans l'analyse ci-dessus, la corruption est apparue comme une variable fondamentale des problèmes du développement. Elle relie étroitement l'économie et le politique. Quelles sont les solutions politiques à ce problème ? Quelles sont les expériences encourageantes ?

Une première dimension de la corruption est enkystée dans la bureaucratie administrative. Or, la qualité et l'intégrité des fonctionnaires ne sont pas nécessairement liées à la démocratie. L'expérience de Singapour, et à un moindre degré de Hong-Kong sous tutelle anglaise, montre qu'une Cité-État non démocratique, voire une dépendance coloniale, peuvent éliminer la corruption ou en tout cas la réduire en deçà du seuil qui déclenche les conséquences perverses selon le modèle macroéconomique évoqué plus haut.

La qualité des fonctionnaires dépend de leur recrutement par concours équi-

tables, de leur système de promotion et de leur rémunération. Le mode de recrutement et la promotion doivent être fondés sur la méritocratie soutenue par des évaluations incontestables. À l'opposé, la corruption est encouragée si la promotion dépend des réseaux que les bureaucrates se constituent et des cadeaux qu'ils offrent à leurs supérieurs hiérarchiques<sup>5</sup>. L'autre variable sensible est la rémunération. Si les rémunérations de fonctionnaires dotés de pouvoir sont dérisoires, ils utiliseront ces pouvoirs pour obtenir des avantages officieux, pécuniaires ou en nature. La Banque mondiale<sup>6</sup> a montré qu'il existe une corrélation négative entre les niveaux de corruption et les salaires des fonctionnaires.

C'est contre ce phénomène que le gouvernement autoritaire de Singapour a lutté dès les années 1960. Il a mis en place un système de rémunération compétitif avec le secteur privé. Les hauts fonctionnaires ont eu des salaires équivalents à ceux des cadres supérieurs des entreprises multinationales. Deux auteurs ont cherché à calculer les augmentations de salaires qu'il faudrait maintenant pour rendre le niveau de corruption des pays émergents qu'ils examinent équivalent à celui de Singapour<sup>7</sup>. Il faudrait que les salaires progressent de 400 à 900 % ! Cette voie n'est donc pas praticable pour beaucoup de pays, parce que la progression des salaires possible est manifestement hors de proportion avec celle qui serait nécessaire.

Ce sont donc des réformes politiques beaucoup plus fondamentales qui, seules, sont à la hauteur du problème. Elles renvoient toutes à la démocratisation des institutions. La séparation des

pouvoirs constitutionnels et l'activité de chaînes d'information indépendantes sont indispensables pour que s'établissent des audits, des contrôles et des surveillances qui gênent la prolifération des réseaux corrompus. Ces réformes sont, bien sûr, paralysées par les gouvernements en place pour qui la corruption est un instrument de maintien au pouvoir.

La question qui se pose est celle de savoir si le mouvement même de la globalisation crée des tendances dans la gouvernance internationale qui conforteraient l'essor de forces démocratiques dans les pays minés par des pouvoirs corrompus, de sorte que ceux-ci cèdent devant une contestation politique venant à la fois de l'intérieur et de l'extérieur. Mais le néo-libéralisme triomphant est une idéologie qui ne va pas dans ce sens. On a vu avec la floraison des scandales financiers dans les grands pays occidentaux à quel point la finance globale était intimement mêlée aux intérêts qui entraînent les dysfonctionnements de la gouvernance.

Le néo-libéralisme inverse la hiérarchie entre le marché et le politique. Au lieu de mettre la finance au service des buts collectifs, cette conception « économiciste » prétend soumettre les choix collectifs à l'opinion des marchés financiers globaux. Cette inversion des valeurs est justifiée au nom d'un universalisme. L'extension mondiale des marchés dépasserait toutes les particularités des groupes humains pour ne connaître que l'individu rationnel prétendument universel. Comme le marché est capable de coordonner les préférences individuelles, il peut faire accéder l'humanité à un optimum de bien-être. Étant le domaine des échan-

ges dans le temps, la finance est le guide des processus d'allocation et de réallocation des ressources qui améliorent l'état de bien-être de tous les individus.

Ces principes conduisent, notamment, à laisser prospérer les places *offshore* dont l'importance est cruciale pour les fuites de capitaux, les malversations financières de l'ère Enron, le blanchiment de l'argent du crime organisé. Ils visent à rationaliser le rétrécissement et l'abaissement de l'État. Il faudrait, au contraire, reconnaître l'altérité des systèmes politiques, tout en les aidant à accomplir des buts démocratiques grâce à une coopération active, tournée vers le renforcement des communautés locales.

C'est l'objectif affiché de l'initiative HIPC (*Highly Indebted Poor Countries*) lancée en 1999 par le FMI et la Banque mondiale en direction de 80 pays parmi les plus pauvres, qui sont aussi ceux où les degrés de corruption sont les plus élevés. L'appropriation par les populations concernées est le maître mot. Les gouvernements doivent rédiger en collaboration avec le FMI et la Banque mondiale un document politique dans lequel ils définissent une stratégie globale de lutte contre la pauvreté. Pour introduire une plus grande sélectivité dans les capacités politiques des pays à mener à bien leurs intentions, ils doivent démontrer de bonnes performances macroéconomiques et sociales pendant 3 ans. La santé et l'éducation sont les points d'application prioritaires des réformes. La distribution de l'aide est censée être décentralisée avec implications des organisations non gouvernementales (ONG) locales et internationales

pour atteindre les populations au plus près.

Ces dispositions peuvent constituer une avancée significative en aidant les pays qui sont déjà engagés dans la lutte contre la corruption. Les institutions internationales peuvent, en effet, appuyer des réformes fiscales, aider à la mise en place d'administrations qui améliorent la collecte de l'impôt, et établir des audits et un contrôle financier.

Enfin, une convention des Nations unies contre la corruption a été adoptée en décembre 2003. Elle prévoit

d'instaurer une assistance juridique mutuelle pour faciliter les poursuites judiciaires dans les cas de corruption transfrontalière. Elle vise aussi à simplifier et accélérer la restitution à l'État lésé des fonds publics pillés et placés à l'étranger par des chefs d'État corrompus avant qu'ils quittent le pouvoir. Mais comme toujours, les conventions des Nations unies ouvrent des perspectives sans prévoir la mise en œuvre. Il revient à la coopération des États de faire que ces perspectives ne restent pas lettre morte.

### NOTES

1. Peco : pays d'Europe Centrale et Orientale.
2. Mauro, 1995.
3. Wei et Wu, 2001.
4. Ben Rhouma, 2004.
5. Wei, 1998.
6. 1997.
7. Van Rijckeghem et Weder, 1997.

### BIBLIOGRAPHIE

- BANQUE MONDIALE, *Helping Countries Combat Corruption : the Role of the World Bank*, Report on Poverty Reduction and Economic Management, septembre 1997.
- BEN RHOUMA S., *La viabilité de l'endettement souverain dans les pays en développement*, mémoire, université Paris X, septembre 2004.
- GUILLAUMONT P. et GUILLAUMONT JANNENEY S., *Les PMA et la gouvernance mondiale*, contribution au rapport du CAE n° 37, *Gouvernance mondiale*, La documentation française, 2002, pp. 271-289.
- MAURO P., *Corruption and Growth*, *Quarterly Journal of Economics*, 1995, pp. 681-710.
- SCHNEIDER B., *Resident Capital Outflows : Capital Flight or Normal Flows ? A Statistical Interpretation*, Overseas Institute, 2003.
- VAN RIJCKEGHEM C. et WEDER B., *Corruption and Rate of Temptation : Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption ?*, document de travail FMI, 97/73, 1997.
- WEI S.-J., *Corruption in Economic Development : Beneficial Grease, Minor Annoyance or Major Obstacle ?*, document de travail, Banque mondiale, 1998.
- WEI S.-J. et WU Y.-I., *Negative Alchemy ? Corruption, Composition of Capital Flows and Currency Crises*, NBER document de travail, n° 8187.