



Lutte contre la corruption et coopération au développement : Synthèse, enjeux et perspectives

Introduction

La lutte contre la corruption est un sujet fortement débattu sur la scène internationale, avec des répercussions pour chaque pays. Pour les agences multilatérales et bilatérales de développement et les ONG, la corruption est vue comme un frein au développement et doit donc être combattue. Elle est devenue un des thèmes principaux des agendas de bonne gouvernance, au plan des réformes économiques et politiques. Mais les voix du Sud le disent elles-mêmes : "la corruption, aussi paradoxal que cela puisse paraître, continue de s'étendre au même rythme que se développe un discours politique de réprobation du phénomène."¹

Notre article se propose de passer en revue, dans une mise en perspective historique et thématique, ces différentes stratégies anti-corruption, en analysant le contexte et les raisons de leurs existences, ainsi que quelques leçons déjà apprises. Il fera état des principaux résultats à ce jour, et proposera, en fin de parcours, une ouverture vers des pistes un peu moins explorées en esquissant des défis politiques et institutionnels pour la coopération au développement.

La portée de cet article ne permet ni de traiter chaque aspect en profondeur, ni de fournir, pour chacun, des cas d'études. Nous essayerons d'apporter un éclairage relativement exhaustif et neutre, et, dans la mesure du possible, nous renverrons le lecteur à des ouvrages plus détaillés en cas de besoin. Enfin, le niveau de corruption, dont il est fait mention tout au long de l'article, n'est pas mesurable quantitativement. Il faut donc le comprendre dans son acception de "perception" généralement partagée par les principaux acteurs concernés.² Quant à la définition de la corruption, telle qu'elle est comprise dans ce papier, il s'agit d'une définition large d'abus de pouvoirs d'une fonction publique à des fins privées. Plusieurs pratiques de corruption s'y rangent, allant de la commission, en passant par le trafic d'influence, jusqu'au détournement de fonds.

1. Rappel des faits

La chute du communisme et ses effets

La lutte contre la corruption, comme point central de l'agenda des principales institutions internationales, date de quelque dix ans seulement. Elle coïncide avec la fin de la guerre froide et l'expansion subséquente et planétaire du modèle capitaliste occidental. Cela ne veut pas dire pour autant que la corruption n'existait pas avant cette date. Au contraire, elle était

¹ Ren-Lac, *Etat de la corruption au Burkina Faso*, Publication Ren-Lac, Rapport 2002, Burkina Faso, p. 106.

² La perception du niveau de corruption est la notion-clé qui permet d'établir chaque année le "Corruption Perception Index" de Transparency International.

probablement aussi courante que de nos jours, mais ne faisait pas partie du discours à l'échelle internationale.

D'un point de vue social, Ivan Krastev³ relève trois facteurs qui ont permis l'émergence du discours anti-corruption. Premièrement, les sociétés démocratiques occidentales n'eurent plus à combattre une idéologie (le communisme), mais à en promouvoir une nouvelle, la démocratie. Dans cette perspective, il valait mieux présenter l'image de leaders intègres, afin de promulguer de nouveaux concepts. En deuxième lieu, dans les pays de l'ex-bloc soviétique, la corruption devint un des facteurs explicatifs de l'inégalité croissante des revenus observée après la transition. Enfin, la globalisation a permis une attention vers et une visibilité du phénomène de la corruption dans des pays auparavant peu observés.

D'un point de vue économique, il semble que le secteur privé américain ait joué un rôle important dès la législature Clinton. Avant cela, la loi la plus ancienne contre la corruption date de 1977 aux Etats-Unis (*Foreign Corruption Practices Act*). Cette loi incrimine les compagnies et les citoyens américains qui offrent des pots-de-vin à des fonctionnaires étrangers. Se sentant lésées vis-à-vis de leurs concurrents européens et asiatiques, les compagnies américaines ont fait pression pour que ce sujet soit porté sur la scène internationale. Le lobby américain, relayé au niveau de la société civile par l'ONG Transparency International, a réussi à porter le sujet à l'OCDE. Cela a débouché sur la *Convention contre la corruption de fonctionnaires étrangers* ratifiées depuis 1998 par 35 pays. Ainsi, des pays comme la Suisse, chez qui, auparavant, les pots-de-vin étaient déductibles fiscalement, sont aujourd'hui sur le même pied d'égalité que les Etats-Unis.⁴

Il est donc intéressant de constater que, au départ, la lutte anti-corruption n'a pas émané de la base, si ce n'est de certains médias, mais surtout de certains gouvernements et multinationales des pays industrialisés, dans un contexte économique et politique dépolarisé.

La lutte contre la corruption dans le consensus du Washington

Les institutions de Bretton Woods (FMI et Banque mondiale) furent les premières à aborder ce sujet au niveau des politiques de développement. Elles inclurent la lutte contre la corruption dans leur agenda de réformes économiques, les économistes ayant rapidement fait valoir leurs analyses sur la corruption.⁵ Ces réformes pouvaient désormais s'appliquer non seulement aux pays en développement, mais également aux nouveaux pays de l'Est, dit « en transition ».

Rappelons brièvement en quoi consiste ce paquet de réformes, appelé également « consensus de Washington » : discipline fiscale, dépenses publiques minimales, large assiette fiscale, flexibilité des taux de change, libéralisation du commerce, promotion de l'investissement direct étranger, privatisations, dérégulations et renforcement des droits de propriétés.⁶

Au début des années nonante, le FMI, qui n'affine pas encore ses analyses, reconnaît que « la corruption est connectée avec les activités de l'Etat, spécialement les monopoles et le pouvoir

³ I. Krastev, *When "Should" Does not imply "Can" The Making of the Washington Consensus on Corruption*, Travaux de recherches, cahier 31, Institut du Fédéralisme Fribourg, Suisse, 2003, p. 19

⁴ Suite la signature de la Convention OCDE, la Suisse a dû réviser certaines dispositions de son droit pénal en vue de la ratification qui eu lieu en 2000.

⁵ Les travaux de Susan Rose-Ackerman sont souvent considérés comme pionniers.

⁶ M. Naim, *Washington Consensus or Washington Confusion?*, in *Foreign Policy*, nr 118, 2000, p. 89.

discrétionnaire de l'Etat ». ⁷ Ce pouvoir discrétionnaire donne de nombreuses occasions aux fonctionnaires de s'approprier des rentes. ⁸

Dans cette perspective, la libéralisation des échanges rapide devait permettre d'abolir le contexte de copinage autour des investissements et des échanges⁹, tandis que les privatisations des entreprises publiques devaient être le remède contre la corruption, mal endémique des administrations publiques. Enfin, la réduction du secteur public devait diminuer les occasions de pratiques corruptives. Le problème de la corruption est en partie instrumentalisé dans une vision néo-libérale de l'économie, où l'idée du « moins d'Etat » est au centre de l'argumentaire.

Rapidement, des critiques s'élevèrent contre les privatisations rapides, et réalisées sans cadre légal suffisant. ¹⁰ Dans de nombreux pays en transition, les privatisations ont été le terreau de ventes au rabais d'actifs de l'Etat, permettant à des mafias et des potentats locaux de s'enrichir grâce à des pots-de-vin importants, tandis que de la baisse des salaires dans les secteurs publics tels que l'éducation ou la santé a résulté une petite corruption rampante dans beaucoup de pays en développement. La libéralisation du commerce, par contre, semble avoir contribué quelque peu à la baisse de la corruption dans certains pays. ¹¹

Elargissant la question, le FMI a dès lors défini ce que devait être un « meilleur état ». Le nouveau programme du FMI, relayé par la Banque mondiale, englobe une série de réformes de l'appareil étatique en s'attaquant à son fonctionnement : trop de règlements et d'autorisations sont autant d'opportunités pour la corruption (extraction de rentes) ; il faut donc en diminuer le nombre. Le niveau des salaires des fonctionnaires doit être augmenté pour éviter que ces derniers ne s'enrichissent par la corruption. Cette augmentation du budget public est compensée par une coupe dans les effectifs de la fonction publique, souvent jugés pléthoriques et inefficaces. Enfin, les biens publics offerts à des prix en dessous du marché créent une demande excessive qui donne lieu à un rationnement, lui-même facteur d'émergence de pots-de-vin pour accéder à ces biens. Ces biens doivent donc, selon le FMI, être vendus au prix fort.

Il est pourtant difficile de trouver des pays où ces réformes ont donné les résultats positifs escomptés. Un des seuls exemples de fonction publique efficace, de petite taille, et jouissant de salaires très élevés, est Singapour, pays qui, effectivement, a un niveau de corruption très bas ¹², mais n'est plus un pays en développement, avec un PIB de 23'500 dollars par habitant/an. Plusieurs études démontrent que d'autres facteurs sont plus importants que le pouvoir discrétionnaire de l'Etat, comme la nature de l'économie, sa taille, le manque d'incitations, les points de contacts où les commissions peuvent être facilement obtenues, etc. ¹³ De plus, dans certains pays, il semble que ce sont les fonctionnaires les mieux payés qui s'adonnent aux pratiques corruptives les plus dommageables. ¹⁴

⁷ V. Tanzi, *Corruption around the World: Causes, Consequences, Causes and Cures*, IMF Working Papers, 1998, p. 10

⁸ Le "rent-seeking behaviour" est, dans la théorie économique, l'équivalent de l'Etat prédateur.

⁹ S.-J. Wei, *Natural openness and good government*, NBER Working Paper 7765, 2000.

¹⁰ Plusieurs cas sont relatés dans J. Stiglitz, *La grande désillusion*, Fayard, Paris, 2002, chapitre 5, et F. Varese, in *Political Corruption*, ed. P. Hedwood, Blackwell, Norwich, 1997; TI Annual Report 2003, p. 215 et ss.

¹¹ A. Ales et R. Di Tella, *The Causes and Consequences of Corruption: A Review of Recent Empirical Contributions*, IDS Bulletin, vol. 27, no.2, avril 1996, p. 8.

¹² Singapour se trouve au 5^{ème} rang mondial sur le CPI 2003 (Corruption Perception Index) de Transparency International.

¹³ J. Hunter et A. Shaw, *Anti-Corruption Policies and Programs, A Framework for Evaluation*, Policy Research Working Paper 2501, World Bank, OED, 2000.

¹⁴ D. Raj Panday, *Corruption, Governance and International Cooperation, Essays and Impressions on Nepal and South East Asia*, TI Nepal, 2001, p.162.

Néanmoins, un des éléments importants à retenir est que la lutte contre la corruption ne peut plus, désormais, être détachée d'une réforme de l'Etat dans son ensemble. Elle fait dès lors partie de l'agenda de la « gouvernance », repris par toutes les institutions de coopération au développement.

La Gouvernance : un nouveau paradigme

Au tournant des années quatre-vingt dix, un nouveau paradigme émerge au sein de la coopération internationale au développement. En effet, après trois décennies d'aide au développement orientée vers des projets de type technique, le bilan est relativement mitigé. Le retour sur investissement ne se fait pas, les techniques apportées au Sud (rappelons-nous qu'à l'époque, on parlait d'aide « technique ») sont peu portées par les populations locales, les infrastructures construites ne sont pas ou mal entretenues.

Les acteurs de la coopération internationale estiment alors que les causes du sous-développement ou du mauvais développement doivent être identifiées à un niveau plus profond et qu'un seul transfert de compétences et d'argent ne suffit pas. Il faut remonter aux conditions cadres d'une société, à sa nature, à la manière dont elle est gérée.

Il apparaît alors que les gouvernements jouent un rôle majeur en amont de la pyramide. Leur fiabilité et leur transparence doit être garantie. La règle de droit, la démocratie, l'indépendance des pouvoirs, l'efficacité des services publics, le respect des droits de l'homme et la participation de la société civile font partie d'un nouveau paquet de mesures proposé aux pays aidés ; c'est la bonne 'gouvernance'. L'objet direct des améliorations escomptées n'est plus l'agriculture ou l'adduction d'eau, par exemple, mais les instances gouvernementales elles-mêmes, lesquelles, indirectement, offriront un cadre de société plus dynamique et responsable, favorisant ainsi les initiatives des citoyens, et partant, augmenteront leur niveau de vie. Ce volet 'gouvernance' doit également remédier à l'affaiblissement des Etats, dû en partie à des efforts diffus et non coordonnés de la part des acteurs de la coopération au développement.¹⁵ Les bailleurs de fonds conditionnent également leur aide en fonction de critères de bonne gouvernance.

Dans cette optique, la corruption devient une pierre angulaire dans la réussite de l'agenda de la gouvernance puisqu'elle bat en brèche le principe de la règle de droit. Elle nuit à la transparence des services de l'administration et à l'efficacité des services publics, et rend les lois inefficaces. La corruption dans l'appareil judiciaire introduit également l'incertitude et l'imprévisibilité, et fait régner de facto l'impunité. Enfin, elle conduit à une réduction des droits de l'homme: l'appareil étatique se trouve pris dans un cercle vicieux qui empêche le citoyen de faire valoir ses droits; et le citoyen subit un système préjudiciable contre lequel il n'a aucun moyen de réagir.

Or, une bonne partie des réformes de l'Etat (réforme de la fonction publique, des services publics, de l'appareil judiciaire, décentralisation) ne peut se faire efficacement que dans un environnement relativement peu corrompu. Faut-il dès lors s'attaquer au problème de la corruption directement ou la considérer comme un symptôme dont il s'agit de mieux cerner ses causes ? Ici, les avis divergent. Le chapitre suivant présentera différents courants.

2. Divers angles d'approche de la corruption et ses interactions avec les politiques de développement

¹⁵ P. Oyvind Bastoe and M. Masst, *How to Prevent Corruption in Development Aid-Funded Projects and Programs*, in *The Role of Bilateral Donors in Fighting Corruption*, World Bank Institute, 2001.

La vision du FMI était une vision purement économique du problème de la corruption. La Banque mondiale la reprend, mais l'étoffe avec des mesures d'ordre institutionnel et juridique. Certains bailleurs bilatéraux entrent également dans cette mouvance. Nouvellement créée, l'ONG Transparency International promeut avec succès ce type d'approche à la fin des années quatre-vingt dix.¹⁶

2.1. Les réformes institutionnelles et leurs effets

Les réformes institutionnelles se rangent dans trois catégories principales, dont les deux premières sont sensées s'attaquer au problème de la corruption de manière directe.

D'une part, les réformes du droit pénal, en imposant de nouvelles sanctions, devraient décourager les potentiels corrupteurs et corrompus. Ces réformes, dans le domaine de la corruption, sont entreprises de manière autonome par les gouvernements concernés, ou suite à la ratification des nombreuses conventions internationales qui voient le jour (pour n'en citer que quelques-unes : Convention de l'OCDE contre la corruption d'agents publics étrangers, Convention de l'ONU contre la Corruption, Convention de l'Union Africaine contre la Corruption).

Or, la plupart de ces conventions, bien que ratifiées, ne sont pas véritablement contraignantes. Les Etats ne sont donc pas nécessairement contraints à réformer leur appareil juridique en conséquence. C'est d'ailleurs la principale critique formulée à l'encontre d'Etats ratifiant trop rapidement les conventions; et, bien souvent ce sont des Etats du Sud ou de l'Est, pour des raisons stratégiques évidentes.¹⁷ La Convention de l'ONU, signée en décembre 2003 par 106 pays, est trop récente pour que des conclusions puissent être tirées à ce stade, mais si la communauté internationale veut assurer son succès, la question d'une assistance technique spécifique pour les pays en développement d'une part, et celle du monitoring de cette convention d'autre part, se posent. A titre comparatif, depuis la ratification de la Convention OCDE à la fin des années quatre-vingt dix, seuls trois ou quatre cas de pots-de-vin ont été recensés et portés devant un tribunal, alors que l'OCDE prévoit un mécanisme de monitoring par les pairs.

Si, d'aventure, les réformes nécessaires ont lieu, encore faut-il que les nouvelles dispositions pénales soient appliquées. Les moyens de la Justice et son indépendance sont alors au coeur du débat. Dans de nombreux pays en développement, si la justice n'est pas déjà elle-même corrompue, elle manque cruellement de moyens.¹⁸ Le renforcement des moyens de la Justice est donc important, mais se heurte souvent à un problème de confiance.

La deuxième catégorie de mesures réfère aux différentes modalités de structures institutionnelles dédiées à la lutte contre la corruption.

Un Ombudsman – invention nordique puis anglo-saxonne – est un office de l'administration publique qui reçoit et investigate toute allégation de mauvaise gestion, dont les pratiques corruptives. L'Ombudsman s'occupe également de faire appliquer des standards de bonnes gouvernance, mais il n'a pas force de loi, contrairement à un juge. Le rôle de la société civile, qui est d'alarmer l'ombudsman et de suivre les enquêtes et leurs résultats, est donc déterminant pour la crédibilité de cette structure.

Une agence anti-corruption prend souvent la forme d'une commission indépendante du gouvernement, mais bénéficiant d'un soutien stratégique et financier de sa part. L'exemple à succès cité maintes fois est l'agence ICAC de Hong Kong.

¹⁶ Voir J. Pope, *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*, TI Source Book 2000

¹⁷ Le premier pays à avoir ratifié la Convention de l'ONU signée en 2003 fut le Kenya.

¹⁸ G. Blundo et J.-P. Olivier de Sardan, *La corruption au quotidien en Afrique de l'Ouest*, EHESS, IUED et IRD, France, 2002, chapitres 3, 4 et 5.

Enfin, la cour des Comptes existe déjà dans tous les pays, en tant qu'agence d'audit gouvernementale (en Suisse, il s'agit du Contrôle fédéral des Finances). Elle est responsable de la bonne tenue et de la transparence des comptes de l'Etat.

Les résultats de la création ou du renforcement de ces différentes structures administratives 'anti-corruption' sont le plus souvent décevants dans les pays en développement. Le PNUD relève que les raisons principales en sont le manque de volonté politique, l'absence de stratégie nationale, des ressources financières et humaines inadéquates ainsi qu'un manque de valeurs éthiques.¹⁹

Après l'optimisme des années quatre-vingt dix, il est maintenant admis que ces programmes spécifiques de lutte anti-corruption ont une probabilité de réussite inversement proportionnelle au degré de corruption initial dans le pays considéré. La Banque mondiale démontre que si un pays est très corrompu, il ne sert à rien de créer une agence anti-corruption et de faire de la sensibilisation auprès des agents publics. Mieux vaut se concentrer en amont du phénomène, c'est-à-dire au niveau de l'établissement d'une administration qui fonctionne et du renforcement de mécanismes citoyens de accountability ("rendre compte"). Les causes sous-jacentes de la corruption doivent être l'objet prioritaire de toute intervention. En revanche, dans un environnement peu corrompu, des mesures explicites anti-corruption peuvent réussir. Le tableau ci-dessous résume bien cet argument²⁰:

Degré de corruption	Qualité de la gouvernance	Priorités des programmes anti-corruption
Elevé	Mauvaise	Etablir le principe de règle de droit, renforcer les institutions de participation et la responsabilité, limiter les interventions du gouvernement à ses mandats principaux.
Moyen	Moyenne	Décentralisation et réformes économiques, gestion orientée vers les résultats, introduction d'incitations pour rendre le secteur public compétitif.
Bas	Bonne	Programmes anti-corruption explicites tels que les agences anti-corruption, renforcement de la gestion fiscale, conscientiser les fonctionnaires, sanctions.

Au vu de ce qui précède, il semble plus prometteur de voir la corruption comme un symptôme plus profond de mauvaise gouvernance ; les réformes à apporter doivent s'atteler au fonctionnement de l'appareil de l'Etat dans son entier. Ce troisième train de mesures, indirectes cette fois, s'accompagne, pour tous les bailleurs de fonds, de la promotion de la démocratie dans les pays en développement, avec les objectifs suivants: asseoir le rôle du parlement, assurer la séparation des pouvoirs, garantir des élections justes, transparentes et libres, faire la lumière sur le financement des partis politiques, garantir les droits des citoyens. L'hypothèse implicite qui sous-tend ces diverses mesures se dégage aisément : la démocratie serait le système politique qui est le plus à même de combattre et de diminuer le degré de corruption. Parallèlement, la démocratie est également vue comme un levier fondamental pour le développement.²¹

Or, empiriquement, cette hypothèse n'est pas nécessairement vérifiée. En effet, certains pays, reconnus pour leur déficit démocratique, connaissent un niveau relativement faible de corruption. C'est le cas du Rwanda, par exemple. Dans d'autres pays, tels que la Tanzanie ou le Mozambique, où le gouvernement a récemment instauré un régime démocratique, la corruption atteint des niveaux élevés qui inquiètent les bailleurs de fonds. Enfin, les pays

¹⁹ UNDP, *Anti-corruption Practice Note*, December 03, p. 20.

²⁰ J. Huther et A. Shah, *Anti-Corruption Policies and Programs; A Framework for Evaluation*, Policy Research Working Paper 2501, the World Bank, 2000.

²¹ Voir J. Pope, *op. cit.*, p. 47

d'Asie du Sud-Est (les 'dragons' asiatiques) ont connu un développement sans précédent sur les trois dernières décennies, sans être au départ démocratique; la démocratie a été instaurée une fois un certain niveau de développement atteint. Par conséquent, même si ces propos peuvent être dérangeant, la relation démocratie-développement-corruption, devrait faire l'objet de recherches approfondies.²²

2.2. La lutte contre la pauvreté

Le problème de la pauvreté croissante dans les pays en développement est le souci principal des agences de développement et les chiffres sont alarmants. Il est important ici, de distinguer, plusieurs dimensions du problème.

Au niveau de la grande corruption et d'un point de vue économique, les pots-de-vin, étant un transfert, et non une ponction de ressources, n'entraînent pas de pertes au niveau du bien-être pour la société dans son ensemble. Ils induisent par contre, un climat de suspicion pour l'investissement, et réduisent les potentialités de gains pour les pauvres.²³ L'attribution de marchés publics sur base de copinage et commissions ouvrent une brèche dans l'allocation optimale des ressources (acceptation d'offres à des prix non concurrentiels). En revanche, les détournements de fonds ont un impact direct en terme de diversion des recettes fiscales, normalement disponibles pour les services publics, de mauvaise allocation des ressources, souvent au détriment des populations les plus pauvres. Il en résulte une absence de développement et, partant, une absence d'opportunités pour la population. Des investissements publics (services de base – santé, eau, éducation, infrastructures, promotion locale, etc -) qui pourraient bénéficier au plus grand nombre, ne sont pas réalisés.

Au plan de la petite corruption, les commissions s'apparentent, en langage économique, à un coût de transaction systématique à tous les niveaux du circuit économique et dans tous les services publics. Chaque citoyen est ponctionné où qu'il interagisse. C'est une sorte de fiscalité grise, mais sans but redistributif. Dans ce contexte, il semble que les plus pauvres soient touchés de manière plus que proportionnelle, ce d'autant plus qu'ils ont un accès déficient au système de justice.²⁴

Comme avec la gouvernance, la pauvreté et la corruption ont une relation de causalité réciproque. D'une part, comme décrit ci-haut, la corruption augmente la pauvreté ; d'autre part, le niveau de pauvreté peut aussi augmenter les potentialités de petite corruption, à tout le moins dans les secteurs où le petit fonctionariat est mal payé, comme les douanes, l'éducation ou la santé.

Une étude en Tanzanie sur la mesure de la pauvreté, menée conjointement au processus de définition du 'cadre stratégique de lutte contre la pauvreté' (CSLP)²⁵, a identifié que le degré élevé et constant de corruption à travers le pays était un des obstacles les plus importants à la réduction de la pauvreté.²⁶ La Tanzanie n'est certainement pas un cas isolé, mais trop souvent, les liens entre corruption et pauvreté sont absents dans le discours et dans l'action.

²² A ce propos, quelques références intéressantes se trouvent dans: S. P. Riley, *The Political Economy of Anti-Corruption Strategies in Africa*, in *The European Journal of Development Research*, vol 10, no 1. juin 1998, p. 141 et ss.

²³ V. Tanzi, op. cit. p. 27.

²⁴ Laszlo Lovei and Alastair McKechnie, *The Costs of Corruption for the poor*, Washington , World Bank, 2000.

²⁵ Le 'Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté' ou le 'Poverty Reduction Strategy Paper' est désormais le document de référence pour chaque pays qui désire avoir accès à des crédits et autres programmes d'aides des institutions financières internationales, en particulier pour se qualifier à l'initiative PPTE (Pays Pauvre Très endetté).

²⁶ Geir Sundet, *Corruption in Tanzania*, 2004

C'est la raison pour laquelle toutes les discussions sur ce sujet – et l'élaboration des CSLP est un moment privilégié - devraient inclure un volet de lutte contre la corruption avec une analyse approfondie de son impact sur les pauvres, désagrégée au niveau sectoriel ainsi qu'au niveau local, en fonction de l'environnement du pays considéré. Au niveau sectoriel, par exemple, les pratiques corruptives peuvent mener à une augmentation de tarifs de certains services, ce qui exclut leur accès aux pauvres. Ou alors, la corruption peut gangrener un secteur à tel point que l'offre en sera réduite et ne sera plus à disposition des populations indigentes.²⁷

2.3. La croissance économique

Le problème de la pauvreté ne peut être détaché de celui de la croissance économique. La question cruciale, pour les institutions de développement, est celle de l'impact de la corruption sur la croissance.

Cette relation n'est pas clairement tranchée : la corrélation entre croissance économique et bas niveau de corruption est prouvée dans plusieurs études²⁸; en revanche, le lien de causalité directe est difficile à identifier.²⁹ Les causes et les effets de la corruption sont liés et peuvent difficilement être séparés. Une des exceptions à cette relation est la Corée du Sud. En effet, la corruption en Corée était une stratégie pour stimuler la croissance entre 1963 et 1993. Mais cela s'est fait dans une vision de développement et un cadre institutionnel très précis: le gouvernement offrait des incitations à des entrepreneurs pour les amener à faire de la recherche et du développement, puis de l'investissement dans certains secteurs économiques à fort potentiel. Cette stratégie, couplée à une orientation de la production vers l'exportation, a produit les effets d'entraînement attendus sur l'économie dans son ensemble.³⁰

Une corrélation positive est observée également entre corruption et commerce international, corruption et dépenses publiques³¹, corruption et grandeur du secteur informel. Par contre, Mauro fait date en démontrant que le niveau d'investissement est directement lié au niveau de corruption. Toutefois, il nuance son propos en démontrant que la corrélation entre corruption et investissement est forte pour les pays non corrompus, mais perd de sa substance pour les pays fortement corrompus. Ainsi, il est difficile de conclure que la corruption pèse négativement sur la croissance au travers d'un niveau d'investissement trop bas. Il faut donc conclure que le niveau de corruption n'est pas le seul facteur à considérer, mais que la manière dont la corruption est organisée est également importante.

En général, la corruption est vue comme un des facteurs explicatif des mauvaises performances des économies africaines, par exemple. Ceci est certainement vrai des Etats rentiers comme le Kenya sous Arap Moi durant la dernière décennie ou du Zaïre sous Mobutu. En revanche, il faut s'interroger sur les pays - en particulier africains - qui affichent

²⁷ Quelques études de cas se trouvent dans L. Lovei et A. McKechnie, *The costs of corruption for the poor*, Energy Services for the World's poor.

²⁸ S. Rose-Ackerman, *Corruption and Government Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge University Press, 1999, p.

²⁹ Corrélation et causalité sont deux notions différentes.

³⁰ Pour en savoir plus sur ce processus, voir Beez P., *Wirtschaftliche Entwicklung in Südkorea: Wachstum als Folge eines Reformprozesses*, Institut für Asienkunde, Hamburg, 2000. Relevons également que cette stratégie a été suivie par d'autres pays du Sud-Est asiatique.

³¹ D'autres études démontrent que la corruption est corrélée avec un degré plus élevé de dépenses publiques, mais il est extrêmement important de distinguer quelles sortes de dépenses augmentent ; en effet, certaines dépenses profitent à la population (services publiques), tandis que d'autres ne servent qu'à engraisser certains lobbies du ou proches du pouvoir. Une désagrégation par secteurs serait donc nécessaire. Peu d'études le font, faute de chiffres parlants. Dans une étude citée chez P. Mauro, il apparaît que le secteur de l'éducation reçoit moins d'argent dans des pays très corrompus.

actuellement des taux de croissance élevés (8-9%), alors que leur niveau de corruption est reconnu comme également très élevé. En parallèle, la croissance semble profiter à un nombre limité d'individus, proches du pouvoir, et laisser de côté une grande masse de population qui reste très pauvre.³² Dans ce cas de figure, il se pourrait que la corruption, dans une certaine mesure, nourrisse la croissance, et ce, par le biais de différents transferts légaux ou illégaux provenant de l'étranger : aides budgétaires et sectorielles des bailleurs de fonds détournées, pots-de-vin d'entreprises étrangères participant à des grands projets d'infrastructures, pillage de ressources naturelles³³ dans le pays ou dans des pays voisins. Par manque de données chiffrées sur le sujet, il n'existe pas d'études macro-économiques qui permettent de vérifier cette hypothèse empiriquement.

Quant aux mesures à prendre, la coopération internationale suit, en général, l'agenda des institutions de Bretton Woods. D'après la thèse économique selon laquelle la diminution de la corruption passe par la baisse du nombre d'occasions de prélever des rentes, il est nécessaire de libéraliser le plus possible : ouvrir le commerce en baissant les tarifs douaniers, libéraliser le secteur financier en abolissant le contrôle des change, en rendant le taux de change flexible et en ouvrant le secteur bancaire, diminuer le pouvoir discrétionnaire de l'administration en diminuant les effectifs, privatiser certains domaines du secteur public. Malheureusement, ces réformes n'ont pas encore prouvé leur bienfait sur la réduction de la corruption ; dans certains cas, au contraire, la corruption a augmenté.³⁴ Plusieurs évidences scientifiques démontrent néanmoins que le développement économique d'un pays réduit, à long terme, le niveau de corruption.³⁵

En conclusion sur les réformes à entreprendre de la part de l'Etat, il est utile de rappeler que trop souvent, les gouvernements des pays en développement ont tendance à procéder à ces réformes dans un souci de relations publiques vis-à-vis des bailleurs de fonds, et sans véritable volonté ni effort. Les agences de développement ont alors une responsabilité majeure, celle de veiller à ce que le processus soit véritablement voulu par le pays en question, et non de l'imposer - y compris par la conditionnalité - au détriment de résultats probants sur le long terme.

2.4 Le renforcement de la société civile

La 'société civile' est un terme assez flou, d'origine anglo-saxonne, qui inclut divers groupes de gens, aux motivations et intérêts variés. Ces groupes sont constitués de citoyens et sont donc indépendants de l'Etat. Mais, comme ils sont organisés (associations, statuts, etc), ils forment une sorte d'entité intermédiaire entre des individus atomisés et un gouvernement, et peuvent ainsi exercer une fonction de contrôle sur les activités de l'Etat. La société civile regroupe les ONG, les syndicats, les associations, les institutions universitaires, les associations professionnelles, les médias, les groupes religieux et les citoyens dans leur ensemble.

La société civile a toujours fait partie de la coopération au développement, mais a reçu un regain d'attention ces dernières années à cause des débats relatifs à la mondialisation. De plus, certains bailleurs, doutant parfois de la capacité et de l'honnêteté de certains gouvernements,

³² Croissance qui n'est pas "pro-poor".

³³ Le pillage ferait plutôt partie de la criminalité économique.

³⁴ La Tanzanie et le Mozambique sont cités comme exemples, avec références à l'appui, par S. P. Riley, *The Political Economy of Anti-Corruption Strategies in Africa*, in *The European Journal of Development Research*, vol 10, no 1. juin 1998, p. 141 et ss.

³⁵ Andig and Fjeldstad, *Corruption: A Review of Contemporary Research*, Chr. Michelsen Institute, Norvège, 2001.

se sont tournés vers les citoyens afin de mettre en oeuvre les réformes souhaitées, en particulier pour la promotion de la démocratie. Les actions de la société civile en matière de lutte contre la corruption sont multiples et s'organisent sur plusieurs plans.

Prévention et sensibilisation

Dans de nombreux domaines, y compris la lutte contre la corruption, la société civile est mise à contribution pour des exercices de sensibilisation et de prévention au sein de la population.³⁶

L'ONG Transparency International (TI), créée en 1993, a lancé cette mouvance. Mais le secrétariat international de TI a toujours dirigé ses efforts de sensibilisation vers les grandes institutions nationales ou internationales (Banque mondiale, OCDE, chambres de commerce, gouvernements) et le secteur privé, et peu vers la population en général. TI n'est pas une ONG militante de la rue. Ses efforts ont conduit, entre autres, à l'adoption d'instruments légaux dont la portée s'arrête à la grande corruption. Les sections nationales de TI ont chacune une culture propre, et quelques-unes d'entre elles élaborent des programmes au niveau de la population de base, souvent sous forme de sondage.

En revanche, la sensibilisation des simples citoyens face au fléau de la petite corruption ou la dénonciation de cas de corruption, appellent d'autres moyens d'intervention. Les projets les plus connus en la matière sont le renforcement des messages anti-corruption par l'intermédiaire de médias nationaux ou régionaux (séries télévisées, radio, théâtre, etc) et l'organisation de workshops par des ONG. Cette dernière variante est la moins intéressante, puisqu'elle touche en général un petit nombre de personnes déjà bien averties sur le sujet.

Or, une simple sensibilisation n'est pas suffisante pour éradiquer la petite corruption qui fait partie des mœurs et est souvent un sésame pour beaucoup de domaines de la vie quotidienne. En effet, du côté de l'offre de corruption, il est normal qu'une mère de famille, par exemple, soit prête payer un pot-de-vin à un médecin ou à un directeur d'école pour que son enfant soit soigné, respectivement assuré de pouvoir aller en classe. Quant à la demande de corruption, il est fort peu probable que des fonctionnaires renoncent, par simples préceptes moraux, à compléter leurs salaires.

En conséquence, la sensibilisation par et au sein de la société civile a plus de poids si elle se fait en profondeur et sur la durée, en tenant compte d'autres paramètres fondamentaux, comme les droits de l'homme, l'accès à l'information, les aspects culturels et les tactiques de survie des populations concernées. Il est également nécessaire de cibler les jeunes qui forment une nouvelle génération de citoyens et de futurs politiciens. La sensibilisation/prévention ne peut donner de résultats que si elle s'accompagne, du côté de l'offre de corruption, d'un renforcement de la perception du citoyen quant à ses droits et à l'usage de ses droits, et, du côté de la demande, d'un système de sanctions efficaces et de contrôle par les pairs. Plusieurs agences relèvent également la nécessité de mener des programmes d'éducation civique.³⁷

Un autre défi posé aux agences internationales de développement est la nature de la motivation des ONG prêtes à faire ce travail. Une étude très récente³⁸, portant sur vingt ONG réparties sur quatre pays d'Europe de l'Est, démontre que la société civile est active tant qu'elle est assurée d'avoir le soutien des bailleurs de fonds. La motivation interne des ONG, le sens de la lutte et la conscience des problèmes s'effritent très vite lorsque les opportunités

³⁶ Cela peut concerner des sujets aussi variés que la lutte contre le SIDA, les relations genre, le droit à l'éducation, l'hygiène, etc.

³⁷ UNDP, op. cit., p. 21

³⁸ Center for Policy Studies, *Lessons Learned in Anti-Corruption Policy Project Case Studies*, Budapest, 2004.

de gains et d'emploi tombent. Cela montre que les associations et ONG de la société civile, parfois artificiellement construites par les bailleurs de fonds, ont de plus en plus tendance à fonctionner comme des agences d'exécution de certains bailleurs de fonds. A nouveau, le processus de lutte anti-corruption doit être initié et voulu par la population du pays sous revue. Une approche « top-down » (c'est-à-dire portée par les bailleurs de fonds seulement) n'a que peu d'effets et d'avenir.

Accès à l'information et médias

Une autre dimension importante du travail de la société civile réside dans la promotion de l'accès à l'information et le renforcement des médias. Il semble, en effet, que la liberté de la presse soit négativement corrélée avec le niveau de corruption³⁹, tandis que la perception de la corruption, à tout le moins de la grande corruption, est étroitement liée au degré d'accès à l'information pour les citoyens.

Les problèmes d'accès à l'information liés à la corruption sont divers. D'une part, les citoyens peuvent simplement ignorer ce qui se passe dans leur pays. D'autre part, ils peuvent connaître, de manière officieuse, les délits de corruption (ceci est souvent vrai dans les pays de l'est européen et de l'Asie centrale), sans nécessairement être à même de les dénoncer. Enfin, ils peuvent simplement supposer l'existence de pratiques corruptives, sans en connaître les tenants et aboutissants. Les médias jouent un rôle significatif à cet égard.

L'ampleur et la qualité de leur travail, dans les pays en développement, sont concomitants au problème de l'accès à l'information. Afin de favoriser ce dernier, le renforcement du « quatrième pouvoir » que représentent les médias s'impose. Dans certains pays peu démocratiques où la justice est déficiente et la liberté d'expression, par définition, non garantie, les médias n'osent pas aborder de front la corruption. Et s'ils le peuvent, ayant souvent peu de moyens et de compétences d'enquête, ils se contentent de traiter les problèmes de corruption sous l'angle de la rumeur, qui l'emporte sur l'investigation professionnelle.

Il est donc important de renforcer la protection, les compétences et le financement des médias dans les pays en développement, mais aussi, en amont, de favoriser un système de justice transparent et équitable, avec un droit à la liberté d'expression garanti. Certaines personnes, au péril de leur vie, osent dénoncer: ce sont, dans le jargon anti-corruption, les 'whistle-blowers'. Certains bailleurs de fonds financent des actions en faveur de leur protection, mais en général, cela passe par le financement d'ONG spécialistes sur les questions des droits de l'homme.

Enfin, pris dans un contexte plus large, l'accès à l'information sur les politiques et méthodes suivies par le gouvernement, comme l'attribution de marchés publics, les statistiques et autres "produits" de l'administration est crucial pour que l'individu puisse participer et jouer pleinement son rôle dans la vie publique. Ce dernier point peut être grandement facilité et amélioré par le gouvernement lui-même. Une approche qui émerge actuellement regroupe tout ce qui touche au 'e-government', autrement dit les programmes gouvernementaux qui passent par les nouvelles technologies de l'information, comme internet.⁴⁰ Or, le succès des mesures d'accès à l'information - et le e-government plus encore - est grandement fonction des degrés de développement, d'alphabétisation et d'éducation de la population, ce qui rend le travail encore plus difficile dans des sociétés pauvres et peu alphabétisées.

Les efforts des agences de coopération au développement concernant l'accès à l'information sont peu nombreux, parce que le thème est relativement récent, sans compter qu'il n'est pas neutre politiquement face aux gouvernements en place.

³⁹ Bailey B., *Review of Best Practice and Lessons Learned in Donor assistance for Fighting Corruption*, OECD paper, 2002.

⁴⁰ TI Annual Report 2003, p. 24 et ss.

La gestion participative et le monitoring par les citoyens

La participation du citoyen aux activités du gouvernement offre à la population la possibilité d'apporter une contribution directe à l'action publique, et de la contrôler. Ce nouvel outil de bonne gouvernance est désormais considéré avec sérieux en partie grâce aux expériences positives à Porto Alegre, ville dont les habitants, organisés par quartier, débattent et décident du budget municipal.

Nous avons déjà relevé que les agences de contrôle horizontal, telles que les agences anti-corruption ou les ombudsmen, semblent souffrir d'un déficit au niveau structurel à cause d'une impossibilité de contrôler toutes les actions ou inactions d'un gouvernement, de leur isolement politique dû à leur indépendance, de leur manque de capacité d'exécution, et de la faiblesse de la règle de droit empêchant l'application de sanctions. Par conséquent, d'autres moyens de contrôle sont nécessaires, exercés par les acteurs sociaux, pour obliger les gouvernements à rendre compte⁴¹ de leurs actions.⁴² Le mouvement de la société civile vers le gouvernement est donc double : d'une part, les citoyens, en collaboration avec les autorités, planifient les actions qui doivent bénéficier au plus grand nombre (gestion participative); d'autre part, une fois les dépenses effectuées, ils demandent à l'Etat de rendre compte de ses actions et de ses dépenses.⁴³ Les deux dimensions peuvent avoir lieu dans un même projet; elles peuvent aussi avoir lieu isolément.

Des recherches ont émergé depuis deux ou trois ans pour connaître quelles formes devait prendre ce contrôle exercé par la société civile. Certains auteurs soutiennent l'idée d'acteurs sociaux organisés entre eux (associations, mouvements de citoyens, médias) qui dénoncent les actions du gouvernement. D'autres estiment que ces acteurs doivent être intégrés aux fonctions principales du gouvernement. C'est le cas du processus de budget participatif à Porto Alegre au Brésil : tous les citoyens participent dans l'élaboration et la planification du budget et savent qu'ils ont une responsabilité personnelle à ce que l'Etat applique conformément les décisions prises. Il est intéressant de noter que ces mouvements de citoyens ne sont plus seulement des ONG bien organisées et reconnues, mais la population prise dans son ensemble.

Il est possible que ce nouvel outil de gestion participative soit prometteur pour la lutte anti-corruption, même si peu d'expériences pratiques et peu de recherches ont été menées jusqu'à présent dans ce domaine. En effet, la participation et le "rendre compte" forcent la transparence, mesure « indirecte » qui semble mieux à même de changer les structures, en amont des processus où la corruption risque d'émerger. La gestion participative est un moyen qui semble regrouper, en un seul outil, quatre modes d'intervention : la prévention, la sensibilisation, le contrôle, et la sanction. Elle est plus qu'un simple mode participatif : elle oblige les fonctionnaires à rendre compte directement aux citoyens, et ces mêmes citoyens sont responsables de ce qui se passe grâce à leur participation active.⁴⁴ Les mauvaises performances et la corruption sont alors plus facilement identifiables et répréhensibles.

Certains exemples démontrent que la population n'a pas besoin d'être très éduquée pour mener à bien ces tâches. Par contre, un contrat implicite entre société civile et gouvernement

⁴¹ "Rendre compte" est la traduction d'un vocable particulier en anglais: "accountability".

⁴² J. Ackerman, *Co-Governance for Accountability: Beyond "Exit" and "Voice"*, in *World Development*, IV 2003.

⁴³ En anglais, il s'agit de l'expression consacrée "state responsiveness", que l'on peut traduire en français par "l'aptitude du gouvernement à rendre compte".

⁴⁴ Il est pourtant difficile de trouver, à ce jour, des exemples pratiques d'implication de la société civile dans des audits. L'article de J. Ackerman, cité ci haut, en donne quelques-uns.

doit exister, sans quoi les mouvements de citoyens qui prennent ce genre d'initiatives, de manière autonome, risquent d'être réprimés.⁴⁵ En conséquence, la gestion participative est intrinsèquement liée à un seuil minimal de démocratie dans une société. Il s'agit là d'une limite assez importante.

Les agences de développement n'ont pas encore véritablement exploré le potentiel de ces approches, qui vont bien au delà des simples mécanismes participatifs déjà en place. (Le lecteur aura compris que le budget et le monitoring participatifs n'ont rien à voir avec une simple consultation des principaux acteurs concernés lors de l'élaboration d'un projet de développement, que l'on appelle, justement, le mécanisme participatif, et qui existe depuis longtemps.) Mais il faut également se garder de mettre un espoir démesuré sur la société civile, car rien ne garantit qu'elle soit plus exempte de corruption que les gouvernements eux-mêmes. De plus, les différences socioculturelles, à l'intérieur d'une société donnée, mènent parfois à une ségrégation entre groupes relativement riches et bien organisés et groupes pauvres, ce qui peut diminuer la justice attendue de la participation de la société civile.⁴⁶

3. D'autres défis à venir

Après avoir analysé ce qui pouvait être fait du côté des gouvernements des pays en développement, au niveau de la gouvernance et des réformes économiques, et du côté de la société civile, il reste à examiner l'interaction de ces politiques avec ce qui se passe dans les pays donateurs et au sein des projets mêmes.

Il est opportun de mettre en parallèle certains phénomènes qui ont lieu dans les pays industrialisés et qui ont des retombées certaines dans les pays en développement. Dans un monde globalisé, ce qui se passe chez les uns produit forcément des répercussions chez les autres. Il ne s'agit pas ici d'entrer dans le détail, mais de lancer quelques pistes de réflexion qui permettent de faire avancer le débat.

Phénomènes connexes et cohérence des politiques

L'UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) présente un « Programme global 2003 » qui regroupe le conseil juridique, la lutte contre le crime organisé, la lutte contre le trafic d'êtres humains, la lutte contre le blanchiment d'argent, la lutte contre la corruption, et la lutte contre le terrorisme, dans un seul et même opus.⁴⁷ L'ONU a jugé bon de mettre sous un même toit ces diverses problématiques, dont presque chacune fait l'objet d'une convention et d'un plan d'action spécifiques. D'autres agences ou bailleurs de fonds bilatéraux préfèrent également lier ces différentes problématiques, puisqu'elle se nourrissent l'une l'autre, et que les moyens déployés contre l'une peuvent aider la lutte contre l'autre et vice-versa.

Pour les institutions de coopération au développement, la question de la cohérence entre toutes ces politiques, dans une perspective Nord-Sud, se pose de manière cruciale et avec des enjeux particuliers.

L'un d'eux est la mise en lumière de l'incohérence entre les moyens financiers mis à disposition de la coopération au développement dans les pays partenaires et la fuite des capitaux de ces mêmes pays vers les pays donateurs, au titre de l'évasion fiscale et du blanchiment d'argent. Si la corruption est une entrave à la bonne gouvernance, et, par ce fait-là, freine les efforts en faveur de la réduction de la pauvreté, le blanchiment d'argent - argent qui vient, pour une large part, de la corruption, de la criminalité économique et organisée- ne

⁴⁵ J. Ackerman, op. cit.

⁴⁶ J. Manor, M. Robinson and G. White, *Civil Society and Governance A Concept Paper*, 1999.

⁴⁷ UNODC, *Global Programmes Update November 2003*.

fait qu'aggraver ce cercle vicieux. A cela s'ajoute une dimension supplémentaire : la responsabilité des pays receveurs de capitaux. Il est très difficile de chiffrer les montants totaux déposés dans les paradis fiscaux et les centres financiers, off-shore ou non. Néanmoins, il est presque certain qu'ils ne doivent pas être très loin des montants attribués à l'aide au développement, s'ils ne les dépassent pas.

Le secteur privé des pays industrialisés a également sa part de responsabilité, puisque la plupart des pots-de-vin de la grande corruption provient des multinationales basées dans les pays industrialisés. Le Bribe Payer Index (BPI) de Transparency International donne un éclairage sur les pays les plus corrompus à cet égard. A nouveau, la recherche d'une cohérence s'impose entre un discours de réprobation dans les pays aidés et l'action dans les pays donateurs.

Avant de rechercher des solutions internationales, comme une agence internationale de taxation⁴⁸, il est nécessaire que chaque pays concerné par ce dilemme entre aide au développement et politique fiscale et financière avantageuse, voire laxiste, reconnaisse et analyse concrètement les conséquences de ce manque de cohérence. Dans un deuxième temps, des outils doivent être mis en place, qui garantissent une certaine équité et une certaine harmonie entre politiques.

La Convention de l'ONU contre la corruption, signée l'année dernière par plus de cent pays, fait un pas dans le bon sens, en consacrant plusieurs articles au rapatriement des actifs. A l'heure actuelle, les instances concernées doivent débloquer des moyens financiers afin de la mettre en oeuvre et d'assurer sa viabilité technique.

Un autre domaine qui gagne de plus en plus d'attention, depuis les événements du 11 septembre 2001, est la lutte contre le terrorisme. Les agences de coopération au développement sont interpellées sur des projets qui pourraient renforcer les moyens de cette lutte. Contrairement au sujet précédent qui avait toute sa pertinence en regard des objectifs de l'aide au développement, ici, le risque d'instrumentalisation de l'aide grandit au nom d'une coalition rendue planétaire avec un certain dirigisme.

Il est vrai que les produits de la corruption peuvent financer le terrorisme ; il est vrai aussi que les domaines d'action de la coopération au développement sont de plus en plus vastes et investiguent de nouveaux champs d'influence. Mais il est utile de rappeler que la vocation de la coopération au développement ne répond pas à un principe sécuritaire, et que, dans ce sens, la lutte contre le terrorisme est un objectif si éloigné qu'il en devient caduc. Un parallèle peut être tiré avec la lutte contre la corruption : elle est un champ d'action, pour les agences internationales de développement, aussi longtemps que la corruption empêche le développement des pays, et non parce qu'elle gangrène, au niveau mondial, l'ordre juridique et économique.

La corruption à l'intérieur des projets de développement

La corruption dans les projets est un problème reconnu par les agences de développement, qui ont introduit les mêmes instruments de lutte contre la corruption que d'autres unités nationales d'administration publique : clauses anti-corruption dans les contrats, codes de conduite pour leur personnel, et autres mesures. Mais cela suffit-il ?

La responsabilité des agences sur le terrain doit être analysée dans un contexte plus vaste. En effet, plusieurs pratiques, consacrées par les bailleurs de fonds, sont douteuses en terme de signaux fournis aux populations locales. Par exemple, si l'habitude de donner des per diem aux gens pour les inviter à prendre part à des réunions ou des ateliers de formation, répond, au départ, à un impératif de politique de « formation », elle finit par provoquer des effets pervers. Il en est de même avec les surplus de salaires octroyés aux membres des gouvernements,

⁴⁸ V. Tanzi, *Is there a need for a World Tax Organisation?*, in A. Razin and E. Sadka, *The Economics of Globalization: Political Perspectives from Public Economics*, Cambridge University Press, 1999.

responsables de la mise en oeuvre des projets pour le compte des agences de développement, même si une explication en terme de charge de travail peut apporter une certaine justification.

Cette politique agréée d'octroi d'avantages, pourtant officielle et contractuelle, finit par induire un esprit de concussion chez les fonctionnaires locaux, qui peut banaliser et, au pire, encourager, la petite corruption. Les motivations des personnes impliquées deviennent floues : certes, elles travaillent dans un contexte de pauvreté - et les avantages sont les bienvenus -, mais les différents services gouvernementaux impliqués finissent parfois par marchander leur participation aux projets des bailleurs de fonds. Cela peut aller relativement loin, jusqu'à ce que le bailleur cède sur l'octroi de véhicules, de matériel informatique, et autres biens onéreux. Il est facile de donner à ces pratiques une façade tout à fait légale en stipulant tout cela dans un contrat entre bailleur et agence gouvernementale ; mais il n'empêche qu'à terme, il risque de devenir de plus en plus difficile de travailler dans un esprit de saine collaboration et que le besoin d'extraction de rentes par les agents locaux, risque de s'étendre à tous les niveaux, jusqu'au plus décentralisé.

Les aides budgétaires et sectorielles, quant à elles, posent d'autres problèmes. N'étant pas reliées à des projets particuliers, les fonds mis à disposition, alloués par le ministère des finances du pays assisté, sont fongibles. En d'autres termes, le risque demeure qu'ils soient alloués à d'autres fins qu'aux objectifs initialement prévus. Le contrôle de l'utilisation de ces fonds est difficile à mettre en œuvre de manière sûre, car il dépend souvent de plusieurs bailleurs de fond, dont les flux financiers ne sont pas toujours réguliers et la coordination pas toujours aisée. Dans ce domaine, une vigilance accrue s'impose quant aux modalités de monitoring qui devraient être clairement identifiées au niveau de gouvernement receveur, des bailleurs de fonds internationaux et de la société civile.

Enfin, de nombreuses études, pour la plupart anthropologiques, démontrent le caractère culturel de la corruption, à tout le moins de la petite corruption systémique qui prévaut dans de nombreux pays, africains surtout, d'Amérique latine et d'Asie dans une moindre mesure. Il serait intéressant de comprendre le caractère socio-historique de cette corruption systémique : comment en est-on arrivé là ? Quel est l'impact de la modernité sur le développement de cette corruption systémique ? Quel est l'impact de la confrontation avec les occidentaux, par définition vus comme riches pour les populations des pays en développement, sur les mentalités des uns et des autres ? Quelles déviations cela a-t-il créé ? Le luxe offert par la plupart des agences de développement à leurs coopérants sur place (voiture 4x4, grandes maisons, etc) a sans doute un impact sur l'esprit de la population locale.

Il ne s'agit pas de définir des coupables, mais de jeter une lumière nouvelle sur l'approche que l'on a de la corruption, en montrant que la coopération au développement, dans son essence même, n'est pas neutre. Nous n'avons pas davantage de réponses à ces questions, qui feraient certainement l'objet de nombreuses recherches. Mais la déclaration finale de la dernière IACC (International Anti-Corruption Conference) de 2003, prend ici une acuité particulière : « nous sommes convaincus qu'il n'y a absolument aucune substance dans le mythe selon lequel la corruption est une question de culture. »⁴⁹ En d'autres termes, chacun aurait une responsabilité.

Conclusion

Nous avons parcouru les principales raisons et les principaux moments de l'agenda anti-corruption dans les programmes de développement. Différentes approches ont été testées,

⁴⁹ IACC 2003, *The Seoul Findings*, mai 2003.

avec des résultats mitigés. Les réformes économiques, de type néo-classiques, sensées changer les conditions cadres de l'économie de rentes, n'ont pas provoqué tous les changements attendus, et ont également produit des effets secondaires négatifs. Les instruments spécifiques de lutte contre la corruption n'ont de succès que lorsqu'ils sont vraiment désirés par un pays. Pour les plus corrompus, par contre, des moyens indirects, comme le renforcement de la gouvernance et de la promotion de la règle de droit semble plus prometteur. Un travail au niveau des de l'Etat semble donner des résultats plus durables. Il en est de même pour les projets concernant la société civile. Au niveau de l'impact direct, le seul bénéfice assuré de la sensibilisation est d'informer les populations, le saut qualitatif jusqu'au changement de comportement n'étant pas joué d'avance. Pour cela, des approches de gestion et de monitoring participatifs, au sein duquel des groupes de gens prennent part aux processus de décision et au contrôle des activités du gouvernement, paraît plus adéquat. Améliorer l'accès à l'information par les médias et la transparence du gouvernement représente également une voie intéressante, à condition qu'un niveau minimal de démocratie existe.

Enfin, au vu des opportunités financières fournies par le contexte économique des pays donateurs et les institutions de coopération au développement, on s'aperçoit également que ces dernières ne peuvent pas faire l'impasse d'un examen global du phénomène de la corruption, c'est-à-dire d'une analyse de l'impact de leurs propres modalités d'assistance sur le fonctionnement des pays concernés. Dans ce domaine, la recherche de cohérence des politiques et un certain examen de conscience font encore défaut.

L'horizon temporel considéré, un peu plus d'une décennie de lutte, est court. S'il n'a pas permis de faire diminuer la corruption dans les pays en développement, son principal apport est d'avoir aidé à l'élaboration d'un diagnostic de plus en plus précis et étayé du problème, à l'abri des vérités simplistes.

Anne Lugon-Moulin
Chargée de programme
DDC, section Gouvernance

Avril 2004

* * *

Références :

- Ackerman J., *Co-Governance for Accountability: Beyond "Exit" and "Voice"*, in World Development, IV 2003.
- Ades A. et Di Tella R., *The Causes and Consequences of Corruption: A Review of Recent Empirical Contributions*, IDS Bulletin, vol. 27, no.2, avril 1996.
- Andig and Fjeldstad, *Corruption: A Review of Contemporary Research*, Chr. Michelsen Institute, Norvège, 2001.
- Bailey B., *Review of Best Practice and Lessons Learned in Donor assistance for Fighting Corruption*, OECD paper, 2002.
- Beez P., *Wirtschaftliche Entwicklung in Südkorea: Wachstum als Folge eines Reformprozesses*, Institut für Asienkunde, Hamburg, 2000.
- Blundo G. et Olivier de Sardan J.-P., *La corruption au quotidien en Afrique de l'Ouest*,

- EHESS, IUED et IRD, France, 2002.
- Hirschmann A., *Exit, Voice, and Loyalty*, 1970.
- Hunter J. et Shaw A., *Anti-Corruption Policies and Programs, A Framework for Evaluation*, Policy Research Working Paper 2501, World Bank, OED, 2000.
- Huther J. et Shah A., *Anti-Corruption Policies and Programs; A Framework for Evaluation*, Policy Research Working Paper 2501, the World Bank, 2000.
- IACC 2003, *The Seoul Findings*, mai 2003.
- Krastev I., *When "Should" Does not imply "Can" The Making of the Washington Consensus on Corruption*, Travaux de recherches, cahier 31, Institut du Fédéralisme Fribourg, Suisse, 2003.
- Lovei L. and McKechnie A., *The Costs of Corruption for the poor*, Washington , World Bank, 2000.
- Manor J., M. Robinson and G. White, *Civil Society and Governance A Concept Paper*, 1999.
- Naim M. *Washington Consensus or Washington Confusion?*, in *Foreign Policy*, nr 118, 2000.
- Oyvind Bastoe P. and Masst M., *How to Provent Corruption in Development Aid-Funded Projects and Programs, in The Role of Bilateral Donors in Fighting Corruption*, World Bank Institute, 2001.
- Pope J., *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*, TI Source Book 2000.
- Raj Panday D., *Corruption, Governance and International Cooperation, Essays and Impressions on Nepal and South East Asia*, TI Nepal, 2001.
- Ren-Lac, *Etat de la corruption au Burkina Faso, Publication Ren-Lac*, Rapport 2002, Burkina Faso.
- Riley S. P., *The Political Economy of Anti-Corruption Strategies in Africa*, in *The European Journal of Development Research*, vol 10, no 1. juin 1998.
- Rose-Akerman S., *Corruption and Government Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge University Press, 1999.
- Stiglitz J., *La grande désillusion*, Fayard, Paris, 2002
- Sundet G., *Corruption in Tanzania*, 2004 (Rapport pour Ireland Aid).
- Tanzi V., *Corruption around the World: Causes, Consequences, Causes and Cures*, IMF Working Papers, 1998.
- Tanzi V., *Is there a need for a World Tax Organisation?*, in A. Razin and E. Sadka, *The Economics of Globalization: Polical Perspectives from Public Economics*, Cambridge University Press, 1999.
- Transparency International, *TI Annual Report 2003*.
- UNDP, *Anti-corruption Practice Note*, December 03.
- UNODC, *Global Programmes*, Update November 2003.
- Varese F., in *Political Corruption*, ed. Hedwood P., Blackwell, Norwich, 1997
- Wei S.-J., *Natural openness and good government*, NBER Working Paper 7765, 2000.