



Le **coût** de la **corruption**

La corruption entraîne une perte de recettes fiscales, mais elle a aussi un coût social

Paolo Mauro, Paulo Medas et Jean-Marc Fournier

En 2013, des enquêteurs brésiliens travaillant sur une banale affaire de blanchiment de capitaux sont tombés sur un cas beaucoup plus sérieux : un stratagème de pots-de-vin et d'adjudications truquées impliquant le géant pétrolier Petrobras, contrôlé par l'État. L'opération « Lavage express », du nom donné à cette enquête par la suite, a révélé qu'un certain nombre des plus grandes entreprises brésiliennes de construction et d'ingénierie avaient versé des milliards de dollars de bakchichs sur plusieurs années pour obtenir de lucratifs contrats avec Petrobras. Des dizaines de fonctionnaires et de politiciens étaient impliqués dans le scandale.

De telles transactions douteuses ne se limitent bien sûr pas aux pays émergents comme le Brésil. Dans une affaire spectaculaire des années 70, des politiciens japonais ont accepté des dessous-de-table pour donner leur blanc-seing à des contrats d'acquisition d'avions militaires américains. C'est en partie en raison de ce scandale qu'a été adoptée une loi interdisant aux entreprises américaines de verser des pots-de-vin à l'étranger. Toutefois, partout où elle sévit, la corruption, ou abus d'une charge publique à des fins d'enrichissement personnel, altère les activités de l'État et finit par nuire à la croissance économique et à la qualité de vie des citoyens.

En fonction de son ampleur, la corruption peut avoir un effet très préjudiciable sur les finances publiques, car les autorités perçoivent moins de recettes fiscales et surpaient certains biens et services ou projets d'investissement, mais son coût est supérieur à la somme de ces manques à gagner : en faussant les priorités de dépenses, elle entrave la capacité de l'État à œuvrer pour une croissance durable et inclusive. Les fonds publics sont détournés de l'éducation, de la santé et de la qualité des infrastructures — autant d'investissements susceptibles d'améliorer les résultats économiques et d'élever le niveau de vie de l'ensemble de la population.

La confiance du public érodée

De quelles façons la corruption réduit-elle les recettes ? Premièrement, elle peut limiter la capacité des autorités à recouvrer l'impôt en toute équité et efficacité. Des législateurs corrompus peuvent mettre en place des exonérations d'impôts ou autres niches fiscales en échange de pots-de-vin et abaisser ainsi le potentiel de recettes. En outre, plus le régime fiscal est complexe et opaque, plus il est facile pour les fonctionnaires de le gérer en usant de leur pouvoir discrétionnaire et d'extorquer des pots-de-vin ou des dessous-de-table en échange d'une issue favorable. Exemple : dans une affaire de 1996 rapportée par le *New York Times*, des fonctionnaires municipaux auraient accepté des commissions pour faire croire que des impôts non payés avaient bien été acquittés. Plus généralement, le contournement des lois fiscales et la corruption des fonctionnaires des impôts érodent la confiance du public envers l'État et découragent les citoyens de payer leurs impôts.

La lutte contre la corruption peut être très bénéfique pour les finances publiques. Nos recherches indiquent que les recettes sont plus élevées dans les pays considérés comme moins corrompus : le recouvrement des impôts dans les pays les moins corrompus dépasse de 4 % du PIB celui des pays de même niveau de développement économique, mais qui sont les plus corrompus. Un certain nombre de pays ont progressé ces vingt dernières années, et, si tous les pays parvenaient à endiguer la corruption dans les mêmes proportions, ils pourraient récupérer 1 000 milliards de dollars de manque à gagner fiscal, soit 1,25 % du PIB mondial.

Points névralgiques

Même si la corruption peut exister pratiquement partout, elle se manifeste surtout dans un petit nombre de points névralgiques. L'un d'entre eux est le secteur des ressources naturelles, en particulier le pétrole et les mines. Les profits démesurés liés à l'extraction des ressources naturelles constituent de fortes incitations au versement de pots-de-vin, voire à la captation de l'État, situation dans laquelle les politiques publiques et les lois sont manipulées au moyen de méthodes corrompues pour assurer la mainmise sur la richesse naturelle d'un pays. Les pays riches en ressources naturelles ont effectivement tendance à être plus corrompus, car ils font face à des institutions plus faibles et ont peu de comptes à rendre sur l'exploitation de leur richesse naturelle.

La corruption est également très répandue dans les entreprises publiques, dont la direction peut être vulnérable aux pressions excessives de fonctionnaires et d'élus. Les entreprises d'État dans les secteurs fondamentaux tels que l'énergie, les services publics et les transports, sont donc moins rentables et efficaces dans les pays plus corrompus. Plusieurs enquêtes retentissantes sur la corruption dans de telles entreprises mettent en évidence le risque d'abus de fonds publics, notamment chez Petrobras au Brésil, Elf Aquitaine en France (avant sa privatisation) et Eskom et Transnet en Afrique du Sud. Les recherches indiquent en outre que la corruption est l'une des principales raisons pour lesquelles les entreprises publiques ont tendance à être moins productives que les entreprises privées. Il est frappant de voir que, dans les pays où la corruption est moins répandue, la différence de résultats entre entreprises s'explique beaucoup moins en fonction de la structure du capital (Baum *et al.*, à paraître).

Les achats de biens et services par l'État constituent un autre point névralgique, en raison notamment des énormes sommes d'argent en jeu ; les commandes publiques représentent 13 % du PIB en moyenne dans les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques, qui regroupe

Les profits démesurés liés à l'extraction des ressources naturelles constituent de fortes incitations au versement de pots-de-vin, voire à la captation de l'État.

36 pays avancés. Les commandes de l'État destinées à l'investissement public sont particulièrement vulnérables, en raison des caractéristiques souvent exceptionnelles des grands projets : il est plus difficile de comparer les dépenses et plus facile de dissimuler les pots-de-vin et de gonfler les coûts.

C'est pourquoi la grande corruption est généralement liée à des projets complexes et coûteux, tels que travaux publics et matériel de défense. À titre de comparaison, il est plus difficile de toucher des commissions sur les rémunérations des enseignants ou des travailleurs de la santé. En conséquence, les dépenses consacrées à l'éducation et à la santé ont tendance à être plus faibles dans les pays très corrompus, ce qui compromet les chances d'amélioration de la productivité et des niveaux de vie des travailleurs. Parmi les pays à faible revenu, la proportion du budget consacrée à l'éducation et à la santé est inférieure d'un tiers dans les pays plus corrompus (voir graphique, page suivante).

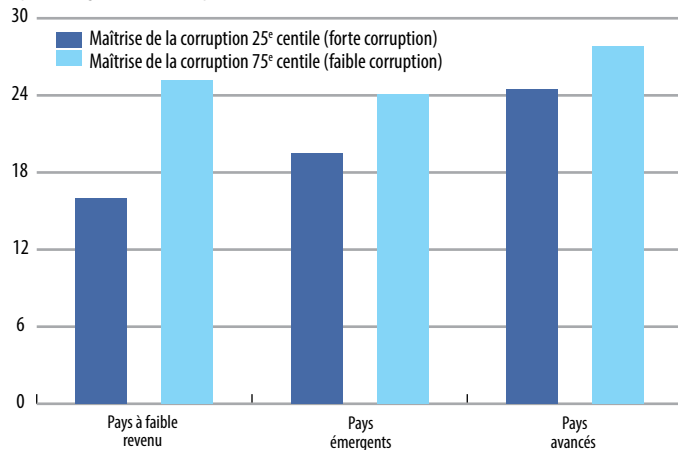
Il n'est donc pas surprenant que les résultats aux examens aient tendance à être plus faibles dans les pays où la corruption est endémique. Même si dans les pays plus corrompus les élèves passent autant de temps en classe que ceux d'autres pays, la qualité de l'enseignement est moins bonne. Ce n'est pas seulement parce que les dépenses sont moindres en faveur de l'éducation. Dans un certain nombre de pays, l'accès aux



Priorités faussées

Les dépenses publiques consacrées à l'éducation et à la santé sont plus faibles dans les pays où la corruption est plus répandue.

(pourcentage du total des dépenses)



Sources : FMI, *Government Finance Statistics* ; estimations des services du FMI.

Note : Les données se rapportent à l'année 2016.

postes d'enseignants des écoles publiques repose sur pots-de-vin et relations. L'absentéisme des enseignants est une forme très répandue de petite corruption dans plusieurs pays en développement, et une étude au Brésil a montré, preuves à l'appui, que, là où les transferts de l'État fédéral aux administrations locales au titre de l'éducation disparaissent en partie au profit de la corruption, les taux d'abandon scolaire sont plus élevés et les résultats aux examens sont moins bons.

La réussite de la Géorgie

La lutte contre la corruption est complexe, mais elle peut être très bénéfique. Les pays qui freinent sensiblement la corruption sont récompensés par un afflux de recettes fiscales. Ce fut le cas de la Géorgie, où, en 2003, un nouveau gouvernement a lancé une campagne draconienne contre la corruption au plus haut niveau. Résultat : les recettes fiscales ont augmenté de 12 % à 25 % du PIB en cinq ans, alors même que les taux d'imposition ont été abaissés.

Cette réussite de la Géorgie témoigne d'une nouvelle culture de civisme fiscal : la proportion de personnes estimant qu'il n'est en aucun cas justifiable de frauder est passée d'environ 50 % à près de 80 %. Grâce à l'amélioration des services, notamment à la baisse des taux de criminalité et du nombre de coupures de courant, et au regain de confiance envers l'État, les citoyens sont plus enclins à payer leurs impôts. L'augmentation des recettes a également permis d'apurer les arriérés de salaires et de retraites, ravivant d'autant la confiance envers l'État.

Quel est le meilleur moyen de combattre la corruption ? De grands bouleversements politiques peuvent dans certains cas être l'occasion d'entreprendre d'ambitieuses réformes et de parvenir rapidement à des résultats, comme ce fut le cas pour la Géorgie. Dans la plupart des cas, toutefois, l'amélioration aura tendance à être progressive. Pour réussir, il faut une volonté politique, de la persévérance, et la ferme résolution d'améliorer continuellement les institutions sur de nombreuses années. Afin de mieux saisir les caractéristiques institutionnelles essentielles pour favoriser l'intégrité et la responsabilisation, nous avons analysé un vaste éventail de pays et tiré un certain nombre d'enseignements à l'intention des décideurs :

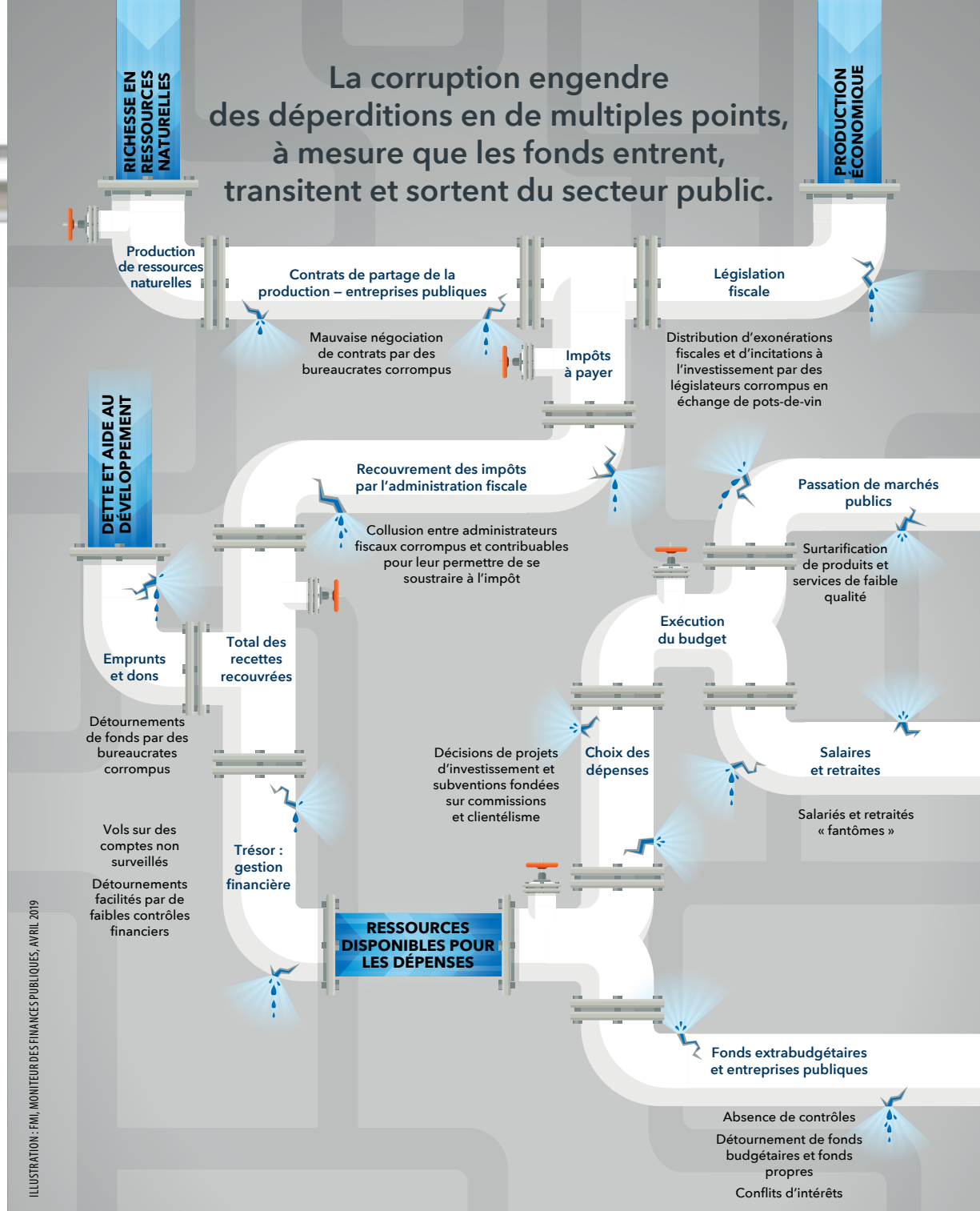
- *Les chances de succès sont plus grandes lorsque les pays améliorent plusieurs institutions complémentaires dans la lutte contre la corruption.* Il convient de débiter par les domaines à plus haut risque — marchés publics, administration des recettes et gestion des ressources naturelles — et de mettre en place des contrôles internes efficaces. Un cadre de gouvernance budgétaire

doit aussi reposer fondamentalement sur une fonction publique professionnelle et éthique. Les dirigeants d'organismes, de ministères et d'entreprises publiques doivent encourager un comportement éthique en étant eux-mêmes exemplaires.

- *Les gouvernements doivent être attentifs aux évolutions technologiques et aux risques d'actes répréhensibles.* Selon notre analyse, lorsque les gouvernements investissent dans les technologies de l'information et de la communication et que la transparence s'améliore, les possibilités de soutirer des pots-de-vin diminuent. Au Chili et en Corée, par exemple, les systèmes électroniques de passation de marchés ont considérablement contribué à améliorer la transparence et à endiguer la corruption.

- *L'encouragement de la transparence et de la liberté de la presse contribue à renforcer la responsabilisation.* En Colombie, au Costa Rica et au Paraguay, une plateforme en ligne permet aux citoyens de surveiller l'état d'avancement matériel et financier des projets d'investissement. Notre analyse transnationale montre qu'une presse libre renforce les bienfaits de la transparence budgétaire dans la lutte contre la corruption. Il ne suffit pas de publier des données : il faut aussi en assurer une large diffusion et les expliquer. Au Brésil, la publication des résultats d'audits a eu une incidence sur les perspectives de réélection de responsables soupçonnés d'avoir détourné les deniers publics, avec un impact d'autant plus fort dans les régions dotées de stations de radio locales.

La corruption engendre des déperditions en de multiples points, à mesure que les fonds entrent, transitent et sortent du secteur public.



Outre le renforcement des institutions nationales, la coopération internationale est fondamentale. Plus de 40 pays ont criminalisé les pots-de-vin versés par leurs entreprises pour obtenir des contrats à l'étranger. Les pays peuvent aussi réprimer féroce­ment le blanchiment de capitaux et réduire les possibilités de dissimuler les produits de la corruption dans d'opaques centres financiers à l'étranger.

La lutte contre la corruption peut être titanesque, mais elle est indispensable pour rétablir la confiance des citoyens envers l'État. Elle peut aussi être source de considérables améliorations économiques et sociales à long terme. Elle débute par une

volonté politique nationale, le renforcement continu des institutions pour encourager l'intégrité et la responsabilité, et la coopération entre tous les États. **FD**

PAOLO MAURO est directeur adjoint, **PAOLO MEDAS** chef adjoint de division, et **JEAN-MARC FOURNIER** économiste, tous au département des finances publiques du FMI. Le présent article s'inspire du chapitre 2 de l'édition d'avril 2019 du Moniteur des finances publiques du FMI, « Freiner la corruption ».

Bibliographie :

Baum, A., C. Hackney, P. Medas, and M. Sy. Forthcoming, "Governance and SOEs: How Costly Is Corruption?" IMF Working Paper, International Monetary Fund, Washington, DC.