

La corruption comme problème d'intégration

Daniela Zemanovičová¹

RÉSUMÉ

La corruption devient actuellement un problème, non seulement moral et éthique, mais aussi économique. Elle n'a pas seulement une dimension nationale mais, de plus en plus, elle est ressentie comme un problème global qui peut, dans une mesure importante, compliquer le processus d'intégration.

L'essentiel du processus d'intégration consiste en l'élimination de barrières à la libre circulation des marchandises, du capital et du travail. La corruption pose des problèmes dans ce processus, c'est pourquoi il est nécessaire d'analyser le fondement économique de ce phénomène, ses causes et ses conséquences ainsi que les changements du système, susceptibles de réduire l'espace de la corruption.

En général on peut dire, que l'étendue de la corruption dans les pays en transition est supérieure à celle de l'économie de marché déjà réalisée. On se propose d'illustrer ce problème à partir de l'exemple Slovaque.

1. L'ETENDUE DE LA CORRUPTION

On ne peut pas quantifier l'étendue de la corruption avec précision, c'est pourquoi on utilise deux sources:

- les statistiques officielles concernant les cas de corruption sanctionnés
- la perception de la corruption.

Parmi les sources les plus connues on citera, par exemple:

- International Country Guide Index (ICRG)
- Global Competitiveness Report (GCR) Corruption index

¹ Centre pour le Développement Économique - Transparency International Slovaque.

- World Development Report (WDR) Corruption index
- Les indicateurs dérivés, for example Kaufmann, Kraay, Zoido-Lobaton
- Neumann index
- Corruption Perception Index (CPI).

La Slovaquie est un exemple d'économie en transition, dans laquelle la corruption est plus importante que dans les démocraties plus anciennes qui fonctionnaient avec des règles bien établies.

La Banque mondiale a réalisé, en 2000, une enquête sur la corruption en Slovaquie sur la base d'un échantillon comprenant 1 131 ménages, 407 entrepreneurs et 352 fonctionnaires.

On en présente, ci-dessous, quelques résultats:

TABLEAU N°. 1
Indicateurs de la corruption

Ménages	Pourcentage des paiements non- officiels pendant les deux derniers mois	14,4
	Pourcentage des paiements non- officiels pendant les trois dernières années	41,3
Entrepreneurs	Pourcentage des paiements non-officiels pendant les derniers 2 mois	17,6
	Pourcentage des paiements non-officiels pendant les trois dernières années	41,4
Fonctionnaires	Pourcentage des fonctionnaires qui ont été offert un petit cadeau pendant les deux dernières années	42,3
	Pourcentage des fonctionnaires qui ont été offert un cadeau coûteux ou de l'argent pendant les deux dernières années	9,7

Source: La corruption en Slovaquie, Banque mondiale 2000

La corruption est considérée comme répandue et spécialement problématique dans les secteurs de la santé publique, de la justice, du Fond des biens nationaux, des douanes, de la police et des ministères.

Les secteurs perçus par les entrepreneurs comme les plus corrompus sont les douanes, les licences d'export-import et les certificats de qualité.

La corruption est alors répandue et malgré une amélioration modérée après les élections en 1998, des changements positifs significatifs ne sont pas intervenus. L'indice CPI 2001 (Corruption Perception Index) publié en juin représente, pour la Slovaquie une amélioration modeste.

D'après les comparaisons internationales, l'étendue de la corruption est supérieure dans les pays en transition, par comparaison avec les pays développés. D'après l'indice CPI, publié annuellement par Transparence internationale et rassemblant en 2001 91 pays, le positionnement des pays du groupe de Visegrad est le suivant:

Hongrie	31
Pologne	44
République tchèque	47
Slovaquie	51

2. LES CAUSES DE LA CORRUPTION

La corruption se développe lorsque les gains sont élevés et le risque limité, ce qui est lié au niveau des règles formelles et informelles.²

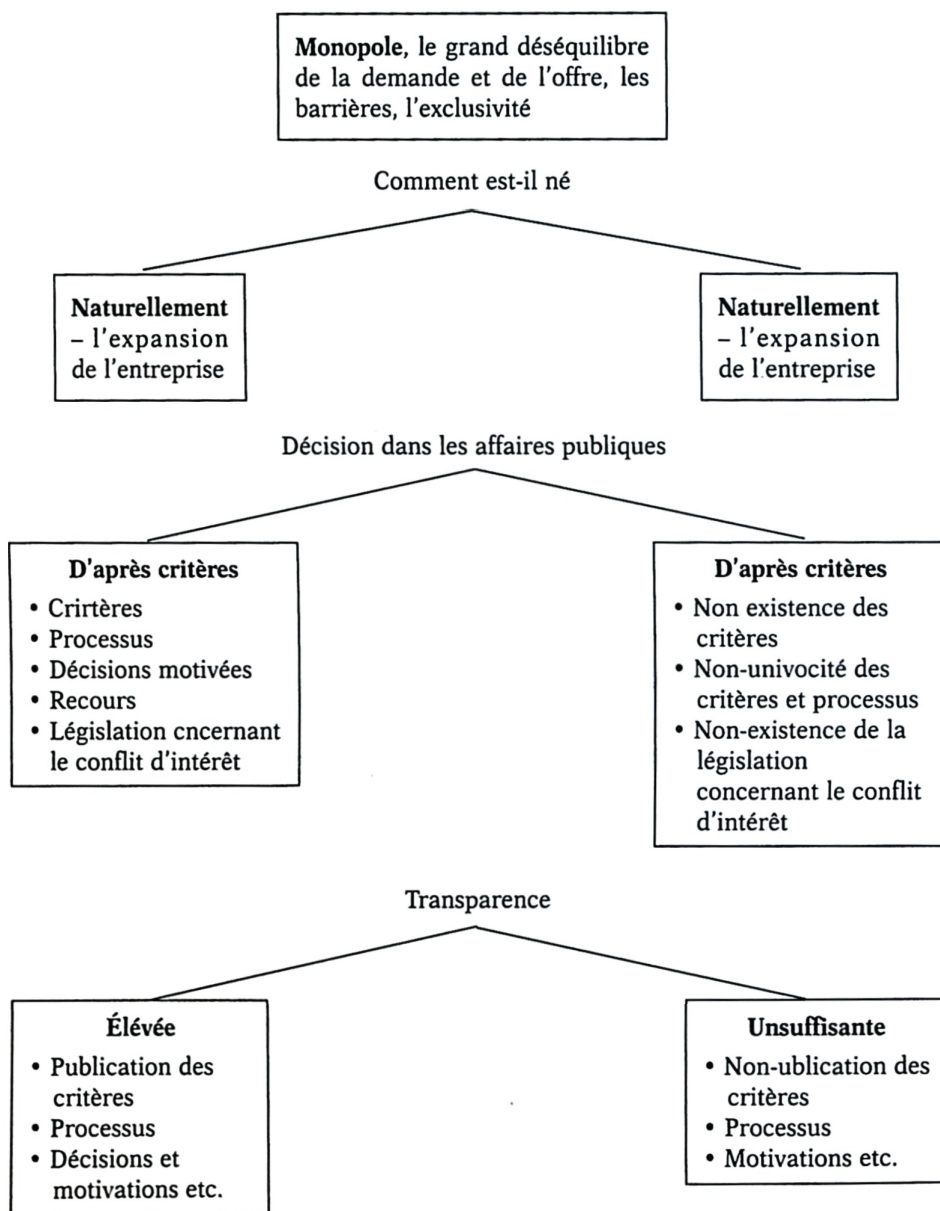
2.1. Formule et schéma de la corruption

Formule

$$\text{Corruption} = \text{Monopole} + \text{Pouvoir discrétionnaire} - \text{Transparence}$$

² Dans la conception de nouvelle économie institutionnelle.

Graphique



Le labyrinthe des réglementations diverses, le pouvoir discrétionnaire et la transparence insuffisante créent l'espace de la corruption. Les nombreuses enquêtes réalisées à l'étranger en sont la preuve:

Tanzi (1998) mentionne plusieurs cas où l'occasion pour la corruption est liée à la réglementation excessive. Par exemple: plus la compréhension de la législation des taxes est difficile, plus facile est la corruption, car il existe un grand pouvoir discrétionnaire dans le processus de décision pour le fonctionnaire compétent.

Kaufmann et Wei (1999) montrent, qu'il existe une corrélation positive entre l'indice de la corruption et l'indice des réglementations gouvernementales. *Ades et Di Tella (1997)* montrent que le taux de la corruption est plus élevé dans les économies avec la politique industrielle active. *Gatti (1999)* montre, que les économies ouvertes ont tendance à avoir le taux de corruption le moins élevé. *Svensson (1998)* ajoute, que certains pays qui ont reçu des aides étrangères massives, ont tendance à avoir le taux de corruption le plus élevé. *Abed et Davoodi (2000)* affirment qu'on peut expliquer les différences de taux de corruption dans les pays en transition par l'indice des réformes structurelles réalisées: privatisation, libéralisation des prix, concurrence, etc.

La période de transition est caractérisée également par des règles imparfaites (leur non-existence, non-perfection et non-univocité) accompagnant les changements radicaux de l'environnement économique. On peut parler de conditions d'un jeu non- renouvelé, où l'on s'efforce de gagner un profit à court terme au détriment des autres (voir, chez les entrepreneurs, le rent-seeking comportement). Mais dans une perspective à plus long terme, ce jeu n'est pas couronné de succès, c'est pourquoi les règles doivent être faites pour un jeu renouvelé.

2.2. Exemples

On mentionne, ci-dessous, quelques exemples, qui ont un effet direct sur la libre circulation du travail et sur les investissements directs étrangers:

Par exemple, la législation autrichienne permet aux douaniers de décider a la douane de ne pas laisser entrer un citoyen slovaque ou tchèque voyageant en - ou passant par- l'Autriche.

Chaque personne a l'entrée de l'Autriche doit avoir suffisamment d'argent pour pouvoir payer tous les frais. La définition de cette solvabilité n'est précisée³ nulle part et, comme l'a indiqué un officier du Directoriat douanier autrichien, il existe plusieurs facteurs, qui déterminent la frontière – tourisme, transit, visite de famille.

Le douanier seul décide quelle somme d'argent il considère comme appropriée.»⁴ En conséquence, les citoyens sont confrontés à la volonté du douanier. Le pouvoir discrétionnaire est dans ce cas vraiment élevé.⁵

D'un'autre côté, les investisseurs étrangers établis en Slovaquie, considèrent le processus d'obtention de la carte de séjour comme long et non-transparent t.⁶

Même si, d'après la législation, la police est obligée de prendre une décision dans les 60 jours, cela peut durer, en pratique, de 6 mois à un an. Les agents de police abusent de la législation qui les autorise à exiger d'autres documents.

Le processus de création et d'enregistrement d'une entreprise en Slovaquie est évalué d'une façon similaire de la part des investisseurs étrangers (long, bureaucratique, non-transparent et corrompu).

L'étude des barrières aux investissements en Slovaquie⁷ mentionne les points suivants:

La législation peu claire engendre l'incertitude et ouvre une possibilité de corruption pour la bureaucratie;

³ Par exemple en Slovaquie un telle limite est définie par 15 USD par personne et jour.

⁴ Journal SME du 28 juin 2001.

⁵ Par exemple par la non- reconnaissance de leur carte bleue VISA ou pour la somme minimum exigible à l'aéroport de Vienne (fréquemment utilisé par les Slovaques), ou en cas de destruction de passeport sans raison.

⁶ Les barrières administratives pour les investissement en Slovaquie, Banque mondiale, avril 2001.

⁷ Les barrières administratives pour les investissement en Slovaquie, Banque mondiale, avril 2001.

- Les processus et les demandes sont très rarement à la disposition des usagers, sous forme écrite;
- Les fonctionnaires sont souvent hostiles aux investisseurs;
- Les informations sur les changements de législation prévisibles, ne sont pas suffisantes;
- Le recours contre les décisions est difficile et le pouvoir discrétionnaire des fonctionnaires est élevé;
- Les réformes préparées ne le sont pas en consultation avec les investisseurs;
- Le fonctionnement des cours de justice est lent et très lourd;
- Les fonctionnaires ne sont pas intéressés aux résultats.

Ces facteurs représentent, d'une part, des obstacles aux investissements et, d'autre part, des opportunités pour la corruption.

3. LES CONSEQUENCES DE LA CORRUPTION POUR L'ECONOMIE ET LE PROCESSUS D'INTEGRATION

3.1. Si l'on décide d'utiliser des moyens publics au service de motifs privés, les ressources ne sont pas allouées de façon optimale, la concurrence est faussée.

La corruption fait que les décisions qui devaient être prises dans l'intérêt public sont influencées par des motifs privés. Les internalités (motifs privés des personnes, qui prennent des décisions dans l'intérêt public) ont deux effets:

Il faut préserver les activités où l'on décide de «l'argent étranger», la pression pour la redistribution et la centralisation des finances persiste.

Souvent, des projets inutiles sont réalisés alors qu'il n'y a pas assez d'argent pour le financement des autres activités.

3.2. La corruption et les règles non-transparentes augmentent les coûts de transaction.

De nombreuses autorisations, licences et procédures dont l'obtention est compliquée, créent, d'une part des obstacles à l'investissement et, d'autre part, des espaces à la corruption. Or, ce sont de plus en plus les coûts de transaction qui déterminent le succès d'une économie.

D'un côté cela donne un pouvoir discrétionnaire aux fonctionnaires et de l'autre, cela crée une incertitude pour les entrepreneurs, ce qui détériore la qualité de l'environnement entrepreneurial et démotive les dirigeants. En outre, si les règles ne sont pas claires, l'incertitude conduit les chefs d'entreprises à réduire l'incertitude par le pot de vin.

3.3. La corruption influence l'étendue et la structure des dépenses publiques

Par exemple, d'après *Tanzi a Davoodi (1997)* la corruption:

- a tendance à accroître l'étendue des investissements publics
- influence la structure des dépenses publiques, par exemple détourne les flux des dépenses pour la maintenance des investissements nouveaux
- influence la composition des dépenses publiques: elle diminue les dépenses dans le secteur de santé et le secteur scolaire où la rente est plus difficile à gagner
- diminue l'efficacité des investissements publics
- diminue le rendement des impôts.

3.4. L'incertitude, si les règles sont valables et si elles sont appliquées, accroît le risque d'investissement.

Si les entrepreneurs ne savent pas comment les règles et les lois, seront appliquées et si le pot de vin est nécessaire pour la création et le fonctionnement

de l'entreprise, le risque d'investissement augmente. La corruption conduit alors à la restriction des investissements étrangers. Dans les pays en transition, il s'agit d'un des facteurs les plus importants.

Par exemple *Wei (2001)* a montré, que le taux de corruption est négativement corrélé avec l'étendue des investissements étrangers. *Smarzynska a Wei* ⁸ montrent de leur côté que les pays corrompus ont beaucoup moins de chances pour attirer des investissements étrangers.

3.5. La corruption fait qu'une économie n'utilise pas son potentiel et que le citoyen reçoit le moins possible pour un niveau donné de ressources.

La conséquence est la diminution du bien-être du pays. Plusieurs recherches montrent (*par exemple Wei, 2001*), qu'il existe une corrélation négative entre la croissance économique et l'étendue de la corruption.

La corruption est également cause d'une inégalité des citoyens devant les sommes exigées pour les pots de vin. Ceci divise les citoyens entr ceux qui ont, par exemple, accès a l'éducation, aux services médicaux de qualité. Mais aussi entr ceux qui sont punissables et non-punissables d'après leur possibilité de payer ou non des pots de vin pour les tribunaux, la police etc..

La lutte contre la corruption est donc aussi une lutte contre la pauvreté.

CONCLUSION

Les pratiques de corruption, comme les entreprises qui utilisent la corruption, ont dépassé la frontière nationale, c'est pourquoi la lutte contre la corruption doit être menée non seulement au niveau national mais aussi international. On peut même parler «d'existence d'une crise mondiale de la corruption».⁹

⁸ Wei, Sh. (2001).

⁹ Président de Transparence International P. Eigen.

D'autre part, il existe des demandes pour assurer la prospérité économique, qui est de plus en plus perçue de façon complexe et durable. La croissance économique durable peut être caractérisée par:

- la prospérité économique à moyen et long terme
- la cohésion sociale
- l'équilibre environnemental.

L'une des barrières qui compliquent la croissance économique durable est le taux élevé de la corruption et le bas niveau de l'éthique et de la morale.

«Dans les dernières années, les économistes ont admis l'importance des institutions. Il serait également nécessaire d'admettre l'importance de l'éthique.»

JAMES BUCHANAN

La corruption en déformant l'allocation des ressources, en augmentant les coûts de transaction, accroît le risque d'investissement du pays, mène à l'inégalité des citoyens, déforme le système des valeurs de la société et freine la formation des conditions pour la croissance économique durable et le processus d'intégration dans les économies en transition.

BIBLIOGRAPHIE

- ABED, G., DAVOODI, H. (2000): «Corruption, Structural Reforms, and Economic Performance in Transition Economies», IMF Working paper, WP/00/132.
- ADES, A., DI TELLA R. (1999): «Rents, Competition and Corruption», American Economic Review, 89(4): 982-993.
- ANDVIG, J. C. (1991): «The economics of corruption: a survey». Study economici, no. 43/1.
- «Barrières administratives pour les investissements en Slovaquie, la Banque mondiale», avril 2001.
- FISMAN, R. (1998) «It's Not What You Know...Estimating the Value of Political Connections». Columbia Business School.
- FISMAN, R., GATTI, R. (1999): «Decentralization and Corruption across Countries», Columbia Business School and World Bank.

- FRIEDRICH (1972) C. J. (1972): «Corruption Concepts in Historical Perspective», In: HEIDENHEIMER, A. J., JOHNSON, M., LEVINE, S., «Political Corruption»: A Handbook, New Brunswick, New Jersey, Transition Publishers, 1990.
- GATTI, R. (1999): «Explaining Corruption: Are Open Countries Less Corrupt?» World Bank working paper.
- HELLMAN, J. S., JONES, G., KAUFMANN, D. (2000): «Seize the State, Seize the Day (State Capture, Corruption and Influence in Transition)», Policy Research Working Paper, The World bank Institute.
- KAUFMANN, D., WEI SH. (1999): «Does Grease payment Speed Up the Wheels of Commerce?» NBER Working paper 7093, april.
- KAUFMANN, D., KRAY, A., ZOIDO-LOBATON, P. (1999): «Agregate Governance Indicators». World Bank working paper.
- KLITGAARD, R. (1990): Tropical Gangsters, Basic Books.
- Corruption en Slovaquie – résultats d'une recherche diagnostic – Rapport de la Banque mondiale à la demande du gouvernement slovaque, 2000.
- POPE, J.: Source Book, Transparency International, Berlin, 2000.
- PUTMAN, R. D. (1993): Making Democracy Work: Civic traditions in modern Italy. Princeton University Press, Princeton, NJ.
- SIČÁKOVÁ, E., ZEMANOVICOVÁ, D.: Les utils anti-corruptionnels – série de 16 études des différents utils anti-corruptionnels, CPHR – TIS, Bratislava, 2001
- SVENSSON, J (1998): «Foreign Aid and rent-seeking», forthcoming, Journal of International Economics.
- TANZI, V. (1998): «Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures», IMF Working paper.
- TANZI, V., DAVOODI, H. (1997): «Corruption, Pubic Investment, and Growth», IMF Working Paper 97/139, Washington, IMF.
- WEI, Sh. (1997): «Why is Corruption So Much More Taxing Than Tax? Arbitrariness Kills», The National Bureau of Economic research Working Paper 6255.
- WEI, Sh. (1998): «Foreign, Quasi-foreign and False-foreign Direct Investment in China», Osaka, Japan, jún 25-28.
- WEI, Sh. (2001): Corruption in Economic transition and development: Grease or Sand?, Spring seminar, Geneva 7.5.2001