



Notions fondamentales sur la corruption

Bruno NICOULAUD

Expert anti fraude

Ministère de l'économie et des finances (France)

Mercredi 26 mai 2021

Sommaire

Partie 1: définition et perception de la corruption

Partie 2: Facteurs économiques et sociaux clés de la corruption en Afrique

Le dilemme de l'éléphant d'Afrique



Partie 1: définition et perception de la corruption



Qu'est ce que la corruption?

- La corruption est un phénomène universel que tous les Etats combattent notamment à travers des normes internationales comme la norme ISO 37001.
- On peut définir la corruption dans l'administration comme **l'abus d'une position publique à des fins privées et intéressées**. Cela traduit l'indispensable dissociation entre position publique et privée et qui fait consensus aujourd'hui quelque soit le pays. Il existe aussi de la corruption dans le secteur privé sous la forme de **l'abus d'une position privée à des fins privés qui est également sanctionnée**. De manière générale on va subvertir des personnes publiques ou privées pour obtenir des avantages.
- C'est une **criminalité cachée** dont les contours épousent à la fois les contours de l'économie légale et illégale et qui s'accommode de tout type de régime politique même si la liberté de la presse a tendance à la réduire. Elle prospère tout particulièrement dans les phases de transition et d'instabilité politique. Une forte économie souterraine favorise cependant la corruption. Du coup on a peu de données statistiques pour en percevoir l'ampleur.
- Au niveau économique la corruption peut être considérée comme un comportement rationnel concernant l'allocation d'une ressource rare (ressources naturelles, emplois, services publics...) avec des externalités négatives (économie de rente, inégalités, faible éthique, criminalité, réputation du pays, Etat et institutions faibles) et a donc plus d'avantages que d'inconvénients.

Qu'est ce que la corruption?

- Les services publics les plus corrompus sont souvent en Afrique les services généraux (y compris douanes et impôts), la police et l'armée, la santé, la justice et l'éducation d'où l'importance d'avoir des plans d'action sectoriels.
- Touche plus particulièrement la classe moyenne et les plus aisées mais aussi toute la population lorsqu'elle est en situation de vulnérabilité (santé, sécurité). C'est une forme de double imposition opaque.

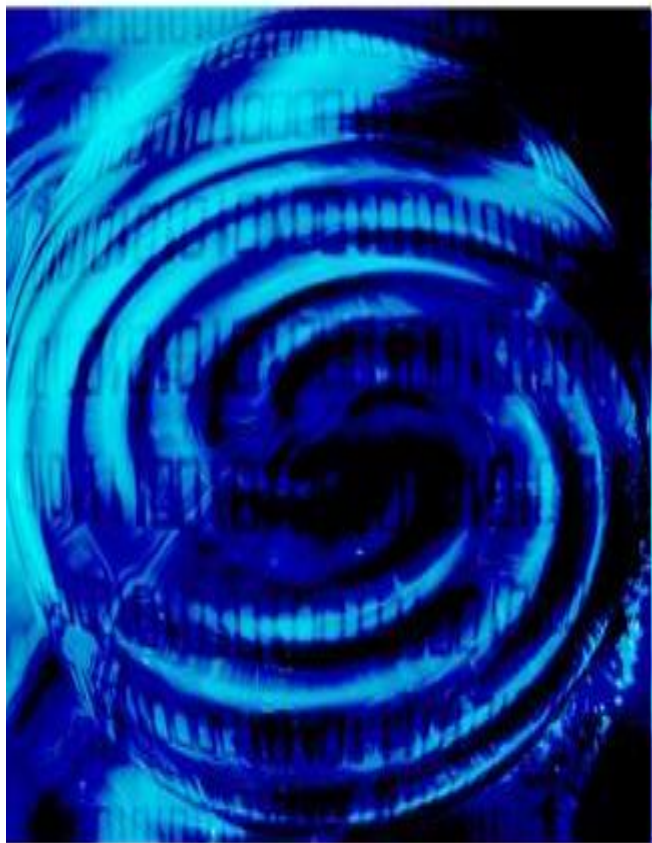
Qu'est ce que la corruption?

- Des réalités très diverses de la corruption: la commission, la gratification, le piston, la rétribution indue d'un service public, le tribut ou péage, la perruque, le détournement, les investissements corruptifs...
- Parfois frontière floue avec les dons et les cadeaux
- La nécessité de distinguer corruption du quotidien et corruption d'élite (et/ou de l'élite) via des montages complexes notamment dans le cadre de la commande publique. Il faut traiter ces deux formes de corruption en parallèle.
- Pour ces deux types de corruption, on constate un effet d'accoutumance et d'auto alimentation.

Contexte au Gabon

- La lutte contre la corruption reste une priorité forte du gouvernement gabonais. Depuis 2012, une stratégie de lutte contre la corruption et le blanchiment de capitaux a d'ailleurs été mise en place avec une approche sectorielle.
- En 2019 ce sont les sanctions (nouveau code pénal, opération mains propres concernant des hauts fonctionnaires) mais aussi la transparence qui ont été renforcées grâce à de nouveaux codes des mines et des hydrocarbures.

Quelques chiffres clés



- La corruption représenterait dans l'UE pour la commission européenne, chaque année **un manque à gagner de 105 milliards d'euros** (meilleurs Danemark, Finlande, et Suède, France 23^{ème})
- Le Gabon est classé en 2019 **123^{ème} sur l'indice de perception de la corruption** dans le monde (Transparency international). Le meilleur classement en Afrique est occupé par les Seychelles suivi par le Botswana et le Cap Vert.
- **Sur l'Afrique subsaharienne, le Gabon est 27^{ème} sur 54 pays.**
- **Taux d'économie souterraine du Gabon: 60%** (Moyenne Europe autour de 20% soit (Max: Bulgarie 30%, Min: Autriche: 7%, France 11%)

Liens entre fraude et corruption

- **Une mauvaise allocation des ressources** qui crée des distorsions négatives dans l'économie, la société et l'administration.
- **Un faux prix du marché** émerge qui pénalise l'économie légale (loi de Gresham: la mauvaise monnaie chasse la bonne) et favorise une **économie de rente**.
- **Un élément intentionnel** qui doit être prouvé.
- Une fraude peut être à l'origine de la corruption ou la conséquence de la corruption.

Liens entre fraude et corruption

La même **capacité de rationalisation** pour le fraudeur, la personne qui corrompt ou qui est corrompu:

« je le mérite, je ne suis pas bien payé donc le pot de vin est justifié par mon travail dans l'administration, la règle n'est pas juste, c'est pourquoi on est obligé de frauder dans l'intérêt de l'entreprise, toutes les compagnies font cette fraude, les ministres ont fait cette fraude, pourquoi vous me demandez des comptes? Occupez vous d'eux! »

Les ambiguïtés de la lutte contre la fraude et la corruption

Un enjeu de **justice sociale, d'ordre public économique** (distorsions de concurrence) et de **démocratie** (favorise l'influence de la criminalité organisée)

Mais c'est aussi un **amortisseur social** et une **source de revenu** (cf financement des partis politiques)



Des théories économiques pertinentes

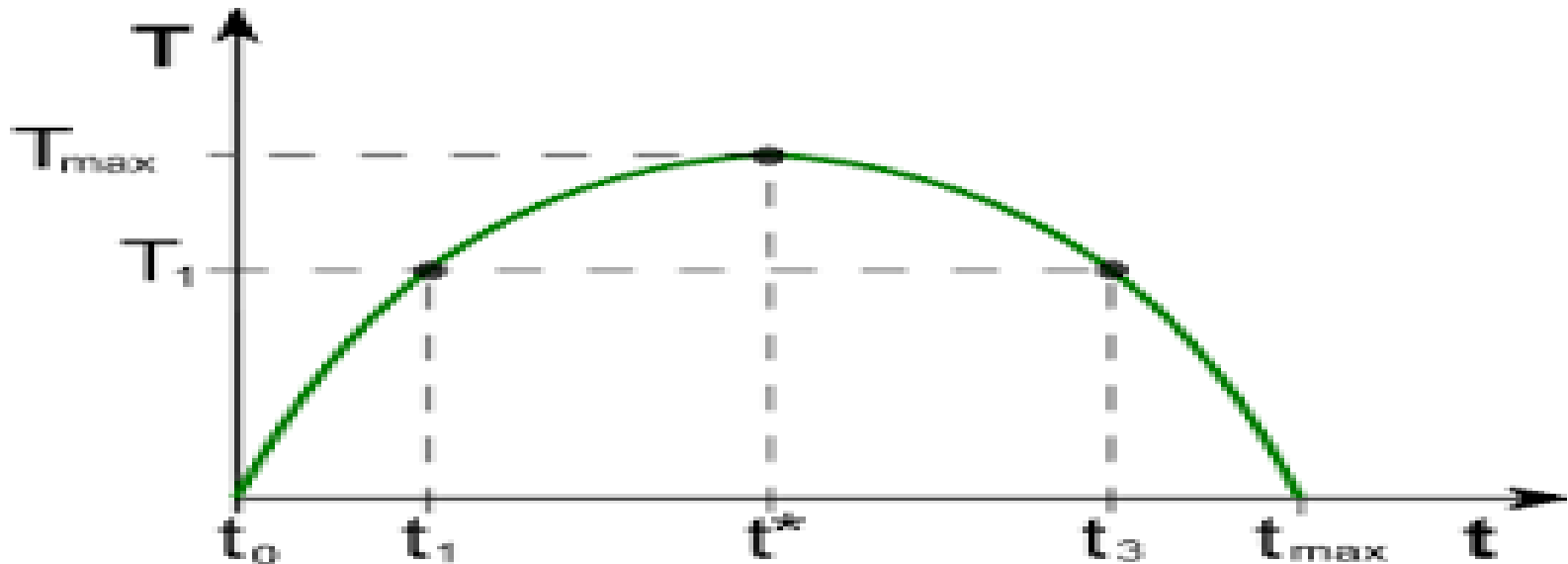
Les théories du signal (Spence 1973) et de la crédibilité/réputation (Shapiro 1983): les acteurs économiques sont sensibles non seulement à la **qualité des services publics** corollaire des contributions publiques (voir modèle finlandais) mais aussi à l'efficacité des services de contrôle ainsi que leur efficacité.

Il faut donc **travailler sur cette double perception** (adhésion/dissuasion) pour éviter la fraude et la corruption.

Des théories économiques pertinentes

- La courbe de Laffer (1979)

Si la contribution est perçue comme confiscatoire et injuste la fraude augmente et le rendement de l'impôt diminue.



Des théories économiques pertinentes

- La courbe de Laffer (1979)

Exemples: la poll tax de Margareth Thatcher (1990-1993) touchait tous les citoyens quelque soit le statut de leur propriété immobilière. Résultat taux de fraude est passé de 3 à 12% et la peur du contrôle est devenue inopérante(Besley/Jensen 2014 Norms, enforcement and tax evasion)

Lien entre fraudes et corruption

- Pour prévenir la fraude et la corruption, il faut changer les comportements et **prendre en compte le degré d'acceptation de ce phénomène dans une société donnée** (théorie des incitations en économie (exemple statut des fonctionnaires, perception des contrôles et sanctions), théorie de l'engagement en psychologie, culture du pays (corruption plus tolérée au Gabon qu'en France), hiérarchie des classes sociales (impact des inégalités)).
- **Le fraudeur ou la personne impliquée dans un pacte de corruption est plus un opportuniste** qui use de son propre pouvoir de marché pour fixer son prix. Cette personne est elle-même soumise au **triangle de Cressey** (opportunité/rationalisation/pression).

Les facteurs d'évolution de l'économie souterraine (Frierich Schneider et Dominik H Enste)

- **Les taux d'imposition** (importance taux perçu/taux réel) et la **structuration des impôts** (impôts indirects/impôts directs)
- **La complexité du système fiscal**
- **La complexité de la réglementation** et de manière générale du fonctionnement de l'administration
- **La durée légale du travail**
- **L'efficacité du système répressif** de la fraude et la probabilité de détecter la fraude
- L'évaluation de la **qualité des services publics** rendus

On ne peut pas conclure que chacun des facteurs pris isolément soit déterminant pour expliquer l'ampleur de l'économie souterraine et de la fraude

Partie 2: Facteurs économiques et sociaux clés de la corruption en Afrique



Problématiques africaines facilitant la corruption

- **Forte économie souterraine et fragilité des finances publiques** qui reste très dépendantes de l'aide internationale d'où une quantité et une **qualité faible des services publics** qui pénalise les plus pauvres et les plus vulnérables. **Evasion fiscale** de plus de 50% dans beaucoup de pays africains. Investissement publics tournés autour de **projets emblématiques « éléphants blancs »** sans liens avec les besoins de la population mais vecteurs de corruption.
- **Complexité et lenteur de l'administration** qui encouragent un **pouvoir discrétionnaire du fonctionnaire** et le recours à de nombreux courtiers et intermédiaires voire des bénévoles. On assiste souvent à une **forme de dédoublement de l'administration** dont les circuits de décision ne correspondent pas aux organigrammes officiels. Présence également de **nombreux actes falsifiés** (fraude documentaire).
- **Tolérance sociale élevée à la corruption** à condition que le corrompu redistribue. Les usagers produisent aussi de la corruption au détriment du tiers exclu.
- **Emplois publics faiblement rémunérés considérés comme des « charges » à rentabiliser avec de la corruption** qui au final ne privilégie pas le recrutement des fonctionnaires les plus compétents (classification des postes juteux ou pas). Pas de contrôle hiérarchique, chaque fonctionnaire a sa petite bulle discrétionnaire s'il ne fait pas de vagues. **Forme de privatisation informelle.**

Problématiques africaines facilitant la corruption

- Avec la corruption on passe d'une relation anonyme à une relation privée.
- **Capital relationnel en Afrique qui est très vaste** (rites familiaux, festifs..) avec une morale sociale qui **valorise le fait de rendre service**. On a aussi une certaine culture des cadeaux avec une obligation de tenir son rang qui aboutit à une générosité assez ostentatoire. **L'intégrité a donc un coût social élevé qui peut entraîner la marginalisation**: on offense notamment un donateur si on refuse les usages.
- Influence plus ou moins forte de **l'appartenance à des partis politiques** qui facilite ou pas l'accès aux services publics.
- La **présence des femmes est encore trop faible dans les sphères de décision** administratives et économiques.
- **L'impunité est souvent la règle** du fait des nombreuses interdépendances et la sanction l'exception.
- **Pluralisme des normes**: officielles ou réelles (cultures locales, usages, arrangements..).
- Peu de journalisme d'investigation.
- **C'est le dosage de ces éléments qui distingue l'Afrique de l'Europe mais on retrouve les mêmes problématiques par exemple en Amérique du Sud ou en Asie.**

Le dilemme de l'éléphant d'Afrique

Vous aimez cet animal, quel prix êtes-vous prêts à payer pour qu'il continue à vivre dans son milieu naturel? Pensez-vous que le fermier africain qui vit à côté de lui est prêt à payer le même prix que vous?



Le dilemme de l'éléphant d'Afrique

Pourquoi avant nous cette image, même si la CITES existe?



Le dilemme de l'éléphant d'Afrique

Conclusion:

Deux prix: un prix élevé pour un occidental élevé/ un prix **nul voire négatif** pour un fermier africain

Pour le pays d'origine, l'éléphant est assimilé à un « **res nullius** » c'est pourquoi les braconniers n'ont pas à payer très cher pour savoir où se trouvent les éléphants. Après pour exporter l'ivoire, ce seront les douaniers que l'on corrompra.

Comment l'éviter?

La **différence** entre les deux prix doit être **compensée** pour que les habitants perçoivent un **effet de richesse liée à la présence des éléphants**. Comme en matière culturelle, les éléphants dans l'aide internationale devrait être assimilés à un patrimoine de l'humanité.

Le dilemme de l'éléphant d'Afrique

Rappel: le trafic des espèces protégées animales ou végétales représente la 4^{ème} source de revenu de la criminalité organisée derrière le trafic de stupéfiant, les contrefaçons et d'être humains avec une forte perméabilité entre ces trafics. Cela représente environ 150 milliards de dollars par an. En Afrique un éléphant est tué toutes les 25 minutes malgré l'interdiction du trafic d'ivoire.

Le cas du Gabon:

85% de forêts, beaucoup d'espèces en danger (gris du Gabon, chimpanzés, gorilles..), une population d'éléphants de forêts d'environ 60000 individus (la plus importante population du bassin du Congo) avec une forte augmentation du braconnage des éléphants depuis 2005. De 2004 à 2012: Environ 19000 éléphants auraient été tués dans le parc national du Minkebe. Cela est dû à la raréfaction des éléphants des savanes et au déplacement des braconniers, à la présence de sociétés commerciales chinoises en Afrique centrale et à la hausse de la demande asiatique d'ivoire.

Le dilemme de l'éléphant d'Afrique

Le cas du Gabon:

Le Gabon a beaucoup fait pour sécuriser les parcs, renforcer au niveau pénal les peines contre les braconniers et ceux qui facilitent le trafic d'ivoire (peines de 10 ans de prison et plus dans le code pénal de 2019) mais **aujourd'hui 50% de la population des éléphants de forêts se trouvent en dehors des zones protégées** (moins de braconniers au départ) d'où des **frictions très importantes avec les paysans qui cultivent des cultures vivrières** et qui deviennent complices des braconniers qui font transiter l'ivoire vers l'étranger dans le cadre de mouvements commerciaux transnationaux. Ce qui alimente là encore la corruption.

Il faut donc considérer que c'est un patrimoine national à valoriser et **travailler sur les externalités positives de la présence de l'éléphant pour les habitants**: éco tourisme, biodiversité (voir exemples de la Namibie ou de la girafe réticulée au Kenya), huiles essentielles, compatibilité avec l'exploitation forestière...

Cet exemple n'est **qu'une illustration du lien entre ressources naturelles et corruption. On pourrait notamment l'appliquer à l'exploitation du bois précieux.**