

« Il faut arrêter d'aider les États corrompus. »

L'Afrique se meurt d'un suicide assisté.

Stephen Smith, *Négrologie*, 2003

À quoi bon financer des projets de développement dans des pays où des administrations, des acteurs politiques et économiques corrompus détourneront les fonds à leur profit, au détriment de la réalisation pleine et entière des programmes de développement ? Telle est l'une des questions régulièrement posées aux acteurs de l'aide.

Rappelons tout d'abord que le phénomène de corruption se caractérise par son universalité : toute société est touchée. Riche ou pauvre, très bureaucratisée ou non, caractérisée par le pluralisme politique ou régie par la loi du parti unique, aucune n'est à l'abri de la corruption sous ses différentes formes (détournements, dessous-de-table, extorsions par la force, etc.). La corruption n'est en rien l'apanage de tel ou tel continent. Seul point commun partout où elle sévit : c'est bien la population qui est toujours la principale victime.

Mais la population des pays en développement se voit bien plus durement frappée par ces phénomènes. Au niveau d'une famille, le pot-de-vin payé au fonctionnaire corrompu sera-t-il pris sur le budget alimentaire, de santé ou encore d'éducation des enfants ? Ce sont bien les populations les plus modestes qui paient proportionnellement le plus lourd tribut à la corruption. Au niveau national, les détournements d'État ont représenté dans certains cas des sommes considérables. La Banque mondiale estime que ce sont entre 20 et

40 milliards de dollars qui sont détournés chaque année dans les pays en développement – l'équivalent d'environ 20 à 40 % de l'aide publique au développement (*Star Report*, 2007). L'institution estime ainsi que les pays qui mèneraient une lutte efficace contre la corruption pourraient s'attendre, dans le moyen terme, à une augmentation de 400 % de leur PIB. La corruption a par exemple pour conséquence dans certains pays l'augmentation jusqu'à 30 % du prix de raccordement d'une maison à un réseau d'eau (Transparency International, *Global Corruption Report 2008*). Du fait des sommes qui manquent dans les caisses de l'État et de l'affaiblissement des structures institutionnelles, certaines dépenses vitales ne peuvent être satisfaites. Ainsi la corruption engendre d'insidieux ravages sur les systèmes sociaux. Elle peut aussi conduire à biaiser les choix économiques au détriment des projets les plus justifiés socialement. La lutte contre la corruption est donc un enjeu crucial de développement.

Si aucun pays n'est à l'abri de la corruption, la crainte de voir détournées les sommes dédiées au développement est légitime. Qu'on en juge : selon l'indice de perception de la corruption publié chaque année par l'ONG Transparency International, celle-ci est massive et endémique dans cinq des dix premiers pays bénéficiaires de l'aide publique, à savoir l'Irak, la République démocratique du Congo, l'Indonésie, le Pakistan et le Vietnam. Ainsi les agences d'aide ont tout lieu de se préoccuper de la corruption, qui risque de compromettre l'efficacité de leur action. Plus largement, c'est la crédibilité même de leurs programmes d'aide qui peut se voir remise en cause.

Dès lors, des sanctions s'imposent-elles ? Les agences d'aide doivent-elles cesser d'intervenir dans des pays manifestement corrompus ? Et à quoi bon aider des

pays dans lesquels tout décollage économique se voit – *in fine* – hypothéqué par la corruption ?

Avant de trancher, rappelons que la question de l'impact de la corruption sur la croissance mérite quelques nuances. Définir la corruption n'est pas chose aisée, car celle-ci peut prendre des formes très diverses. Il faut pour cela partir de l'analyse du circuit financier : si les sommes concernées sont réinvesties dans le pays lui-même, alimentant des systèmes sociaux informels de base, dès lors la corruption peut remplir certaines fonctions économiques et sociales. Ainsi, nombre de pays en croissance rapide, particulièrement sur le continent asiatique, sont touchés par ce que l'on peut appeler une « petite corruption » [J.-P. Olivier de Sardan 1999]. Dans ce cas précis, la corruption participe à fluidifier l'économie lorsque les bureaucraties formelles ne parviennent pas à s'adapter à la rapidité de la croissance. Cette corruption, moins « maligne » qu'une autre, comme l'a montré l'exemple de la Thaïlande, empêche cependant une allocation adéquate des ressources. En outre elle alimente des phénomènes sociologiques ravageurs, tels que le clientélisme.

Reste le cas d'école, où la corruption s'avère systémique, à caractère plus « pathologique ». Elle consiste à obtenir des agents économiques des décisions irrationnelles par des versements financiers illicites (le pot-de-vin). Cette corruption, lorsqu'elle est endémique, conduit à une fuite des capitaux en dehors du pays concerné. En outre, couplée au manque de transparence, elle hypothèque l'adhésion de la population.

On le voit, plus encore qu'une question morale, le phénomène de la corruption est un sujet de science sociale.

Comment contrer de telles pratiques ? Parfois réclamées par des citoyens ou des organismes soucieux de ne

pas appuyer des régimes autoritaires, les mesures de répression consistant à couper les vannes des financements peuvent s'avérer séduisantes au premier abord. Car quel meilleur type de pression pourrait pousser les États corrompus à lutter contre le phénomène ?

Cette position de principe s'avère pourtant contre-productive sur de nombreux plans. D'abord parce qu'elle constitue une « double peine » pour les populations pauvres déjà victimes de la corruption et qui se verraient une deuxième fois sanctionnées. S'il est plus « simple » d'aider des pays bien gouvernés, il serait condamnable d'abandonner les populations vivant dans des pays à faible gouvernance. Loin de se refuser à résoudre le problème, les agences de développement peuvent accompagner ces pays, soutenant le renforcement des capacités des administrations, dans le but de les engager vers une meilleure gouvernance.

Pour ce faire, les agences s'attachent à mettre en œuvre des projets de terrain au bénéfice direct des populations (selon un circuit le plus court possible), et à trouver pour chaque cas concret les procédures et modes de gestion permettant d'éviter les cas de fraude (contrôle, évaluation, traçabilité des circuits financiers de l'aide). Il leur revient d'identifier les agents locaux faisant preuve de la transparence nécessaire pour engager avec eux des projets et conduire ainsi des actions efficaces de développement, même au sein d'États corrompus. Au niveau local, un projet de développement comme la construction d'un dispensaire, d'un hôpital ou d'une école, crée un « îlot » dans lequel le système de corruption n'a pas de prise.

Les méthodes permettant de s'assurer que l'aide puisse aller aux bénéficiaires finaux sont connues : procédures rigoureuses préétablies à toutes les étapes du « cycle du projet », mise en concurrence systématique, surveillance des appels d'offre, contrôle de l'affectation

des ressources, enquêtes approfondies dès le moindre soupçon de fraude, etc.

Ainsi le contrôle de l'utilisation des fonds à chacune des étapes du projet financé est une préoccupation centrale des agences d'aide. Les fonds ne sont pas décaissés en une seule fois, mais par tranches successives, dans le cadre de contrôles opérés sur le terrain et au travers de circuits financiers sécurisés. En cas d'irrégularité, le processus du projet peut être suspendu. Bien souvent, c'est leur réseau d'antennes locales présentes dans les zones d'intervention qui permet aux agences de contrôler au plus près chaque action financée.

En outre les agences d'aide ont en leur sein des services dédiés au suivi des projets, à la prévention de la fraude et la mise en œuvre de sanctions dès que des faits de corruption sont avérés. Ainsi la Banque mondiale dispose d'un Comité de sanctions examinant les conclusions d'enquêtes, réalisées en interne comme en externe, sur des situations présumées de fraude ou de corruption concernant des projets qu'elle finance. Depuis 2001, le comité a examiné plus de 3 000 cas présumés, entraînant la radiation de 330 sociétés et individus dont les noms figurent sur son site Internet. Au sein de l'Agence Française de Développement, plusieurs services (contrôle interne et conformité, inspection générale) ainsi qu'un conseiller en charge de l'éthique professionnelle sont responsables des contrôles permettant de lutter contre la corruption, le blanchiment d'argent ou le financement du terrorisme, dans le but de sécuriser l'ensemble des opérations de financement.

Toutefois, au-delà de l'aide-projet, il demeure la question de l'aide budgétaire, c'est-à-dire l'aide directement versée, sous forme de ressources centralisées, au Trésor national d'un État. Depuis une quinzaine d'années les donateurs ont tendance à privilégier cette

forme d'aide, qui a l'avantage d'accroître l'appropriation et la responsabilisation par les pays partenaires, et permet à ces derniers de sélectionner les programmes qu'eux-mêmes jugent prioritaires. Dans certains pays cet appui budgétaire peut représenter jusqu'à 20 % de l'aide. Mais les donateurs doivent faire preuve dans ce cadre d'une vigilance accrue : l'aide budgétaire suppose que les circuits de la dépense publique soient transparents et contrôlables. S'il est souhaitable d'accorder ce type d'aide dans de nombreux pays (comme au Ghana, au Burkina Faso ou en Tanzanie pour ne citer que quelques exemples) dans d'autres, où la transparence et la responsabilité financière sont très faibles, c'est l'aide-projet, mieux sécurisée, qui sera privilégiée. Pour évaluer le risque fiduciaire (du latin *fides* : la confiance) intrinsèque au soutien budgétaire, les donateurs établissent des classements d'éligibilité selon plusieurs critères (la fiabilité des procédures comptables du pays, la qualité des contrôles externes, etc.).

La corruption est un phénomène tout à la fois social, politique et économique, d'une extrême complexité. Si elle soulève des questions éthiques incontestables, celles-ci ne peuvent être résolues selon une simple logique de sanctions. C'est bien à travers une approche pluridisciplinaire et partenariale que des solutions efficaces pourront être trouvées.