

L'évaluation de la corruption : approches et problèmes

Jean-François MEDARD*

La question de l'évaluation de la corruption est rarement soulevée¹. Pourtant l'évaluation de l'intervention publique devrait nécessairement poser celle de l'évaluation de la corruption et ceci pour trois raisons. La première, c'est que la corruption a pour conséquence de fausser les résultats des interventions publiques par rapport aux objectifs poursuivis : elle est l'une des causes du décalage inévitable entre les objectifs affirmés de l'intervention publique et ses résultats. En deuxième lieu, face aux dangers que présente la corruption pour les interventions publiques, des politiques publiques sectoriel-les ont, depuis longtemps, été menées en ordre dispersé afin d'en limiter l'extension. Ce n'est que depuis le début des années 90, qu'un effort systématique, global, multidimensionnelle¹ contre la corruption a été entrepris au plan national comme au plan international. Enfin, en cherchant à évaluer la corruption, on débouche sur une évaluation du fonctionnement des institutions publiques.

Une façon d'aborder la question de la corruption pour mieux l'évacuer consiste à ne l'approcher qu'à partir du phénomène du scandale. Certains considèrent que l'important, ce ne sont pas les pratiques de corruption, mais les représentations de la corruption, et la façon dont les acteurs politiques jouent sur ces représentations pour échanger des coups dans le contexte de la compétition politique. Il est vrai que c'est le plus souvent au travers du scandale politique répercuté par les médias que les grosses affaires de corruption sont mises à jour. Le scandale est par là un objet de recherche en lui-même tout à fait légitime. Mais il ne faudrait pas que, sous prétexte

* Politologue, professeur à l'I.E.P.-Bordeaux.

1. Deux textes publiés tout récemment dans Blundo ont abordé cette question pour la première fois à notre connaissance. Il s'agit de G. Blundo, Olivier de Sardan, de L. Dartigues et E. de Lescure.

d'objectivisme, on réduise l'étude de la corruption au scandale qui la révèle, ou à la construction sociale qui permet de la constituer en tant que corruption. Malgré les difficultés particulières de l'entreprise, il faut bien chercher à l'évaluer en tant que phénomène objectif. La corruption renvoie en effet à une réalité objective qui met en question la réalité et la nature même de l'autorité publique, sape la démocratie et ruine les fondements de l'intervention publique. Elle peut même vider cette dernière de tout contenu et la rendre illusoire. On estime ainsi que, dans le cas de l'Afrique, les politiques de développement étaient vouées à l'échec dans le contexte d'une corruption à la fois systémique et généralisée et d'un Etat néo-patrimonial (Médard, 1998). Dans le cas français, on pourrait montrer comment la corruption a rendu la loi Royer, qui visait à limiter les implantations de grandes surfaces, totalement inopérante, puisque la France est le pays qui a la plus forte implantation de grandes surfaces en Europe. Il est donc impensable de faire l'impasse sur la corruption, lorsqu'on s'intéresse à l'intervention publique.

On peut montrer que la corruption est par nature un objet impossible à évaluer de façon rigoureuse et cumule toutes les difficultés : elle est indéfinissable, difficile à observer, impossible à mesurer directement. Nous nous trouvons ainsi coincés entre deux exigences contradictoires, d'un côté la nécessité d'évaluer la corruption pour pouvoir l'étudier, de l'autre la quasi-impossibilité de le faire scientifiquement. Face à une telle contradiction, le salut est dans la fuite en avant, c'est-à-dire s'efforcer d'évaluer malgré tout la corruption, en partant des pratiques de recherche qui sont suivies, en les soumettant à la critique, et en repérant systématiquement les pièges de cette évaluation. Au demeurant, il existe d'excellentes études empiriques qualitatives de la corruption (Le Vine, 1975) qui n'auraient jamais pu voir le jour, si leurs auteurs, paralysés par le terrorisme de la Méthode, avaient renoncé à leur entreprise.

Evaluer la corruption, c'est donc d'abord évaluer les méthodes d'évaluation de la corruption. Il s'agit donc en premier lieu de procéder à l'identification du phénomène. En second lieu, nous examinerons les conditions de l'observation empirique et de la mesure de la corruption qui sont difficilement dissociables. En dernier lieu, nous aborderons la question de l'analyse comparative de la corruption.

1. L'identification de la corruption

Pour identifier la corruption, il faut d'abord la définir. Il faut ensuite en préciser les types.

Définition de la corruption

La notion de corruption fait l'objet de débats sans fin dont il faut saisir les tenants et aboutissants. Il me semble, qu'à défaut d'une définition précise, on peut cependant se mettre d'accord sur une notion commune.

Commençons par quelques distinctions préalables afin de mieux cerner le sujet. Il faut distinguer en premier lieu la corruption publique et la corruption privée. Pour les juristes et les économistes, cette distinction n'est pas centrale. La définition de la corruption dans le code pénal français ne fait pas la distinction, même si en pratique, le droit français, le droit public notamment, se préoccupe particulièrement de la corruption publique. La définition la plus couramment admise chez les économistes est formulée à partir de la notion juridique de *mandat*. Les politologues se réfèrent quant à eux à la distinction du public et du privé. Cette dernière approche ne doit pas faire oublier pour autant qu'il existe des interactions et même des déplacements de la corruption publique à la corruption privée comme le montrent les effets de la libéralisation économique et des privatisations dans les pays d'Europe de l'Est et en Afrique.

Il faut en second lieu distinguer la corruption au sens juridique de la corruption au sens moral. La corruption se définit par rapport à des normes juridiques et/ou morales. Mais la notion de corruption morale est souvent ambiguë, dans la mesure où il ne faut pas confondre la corruption morale des hommes politiques et la corruption considérée d'un point de vue moral. C'est faute de les distinguer clairement, que les Anglais, en utilisant le mot de « *sleaze* », ont tendance à mélanger tous les scandales, qu'il s'agisse de corruption ou de sexe, lorsqu'ils touchent des hommes publics. La corruption en ce sens se réfère aux mœurs qu'ils soient publics ou privés. Si l'idée de corruption se réfère en dernière analyse à un jugement d'ordre moral, l'immoralité privée ou publique à laquelle elle renvoie, va bien au-delà de la corruption au sens précis du terme. La corruption, par nature étant ressentie comme un mal, elle est spontanément abordée dans une perspective morale, d'où la tentation

du moralisme, c'est-à-dire d'une approche exclusivement morale du phénomène. Cette approche est insuffisante, car seule une approche analytique peut nous éclairer sur la nature du phénomène, mais cette recherche analytique ne peut prétendre exclure tout rapport aux valeurs et de façon plus générale toute référence à des normes.

Lorsqu'on évoque la corruption publique, il faut ensuite bien distinguer la corruption qui se réfère à des pratiques dites de corruption, de la corruption des institutions publiques, au sens de la philosophie politique classique. Cette dernière se réfère à l'idée de décomposition, de dégénérescence des institutions publiques. Ici encore, on observe des interactions entre les deux phénomènes : la « corruption de la République » (Mény, 1992) entraîne la « corruption dans la République » et inversement.

L'étude de la corruption est à l'intersection de plusieurs disciplines. Or, chaque discipline a son approche spécifique du phénomène. Aussi faut-il distinguer les définitions juridiques, socio-politiques et économiques. Les définitions juridiques, tout en étant prises en compte par l'analyse politique, ne sont pas utilisables directement ni exclusivement par elle. Elles renvoient à une définition des délits qui peut être trop large, ou plus souvent, trop étroite. Ces définitions juridiques ont le mérite de la précision mais elles sont relatives aux différents droits des Etats. Au Royaume-Uni, les membres du Parlement peuvent être payés par des lobbies sans encourir de poursuites. En Allemagne, les hommes politiques, contrairement aux fonctionnaires, ne peuvent pas être poursuivis, s'ils touchent un pot de vin. Si l'on s'en tient à un point de vue étroitement juridique, il n'y a pas alors de corruption. Si l'on prend le cas du droit français, la définition de la corruption renvoie à un délit, précisément mais trop étroitement défini, pour servir de base à une définition de type sociologique. Le droit de la corruption va d'ailleurs bien au-delà de la définition stricte de la corruption en tant que pacte de corruption et prend en considération toute une série de délits connexes, comme l'abus de bien social ou la concussion. Aussi parle-t-on parfois du « complexe de la corruption »². Du point de vue juridique, on ne peut se contenter d'ailleurs de se référer au droit pénal, et il faut aussi inclure le droit public. Ceci dit, la référence au droit est impérative pour le politologue. Le droit renvoie au noyau dur de la corruption, caractérisé par des sanctions sociales organisées et fondées sur la

2. Olivier de Sardan Jean-Pierre.

contrainte publique, et pas seulement à des sanctions sociales informelles et morales. Au-delà de la relativité des définitions juridiques, l'analyse comparée nous montre que se dégage un large consensus sur la notion générale de corruption dans les différents droits contemporains. En réalité, les définitions juridiques restent à l'arrière plan de la plupart des définitions, et les délits de corruption constituent la matière première principale de l'analyse empirique de la corruption. Le problème réside en définitive, davantage dans la non-application du droit, que dans les différences entre les droits.

Dans un texte classique, Arnold Heidenheimer se référait à trois types de définitions de la corruption publique, en termes d'intérêt public, de marché, ou de devoirs liés à une position publique. Dans le premier cas, existe à l'arrière-plan une connotation morale implicite : la corruption est définie comme un acte qui va à l'encontre de l'intérêt public au profit d'un intérêt privé. Les idées d'intérêt public ou général, ou encore de bien commun ou public, renvoient à une norme morale, même lorsqu'on cherche à les définir objectivement. Il paraît difficile de se passer de la notion d'intérêt public, mais cette définition a pour inconvénient d'être beaucoup trop large et imprécise. Elle se heurte à la difficulté de définir l'intérêt public : où commence et où s'arrête l'intérêt public ? L'intérêt public est-il réductible ou non à la somme des intérêts particuliers ? Les conceptions américaine et française s'opposent radicalement à ce sujet. Comment trancher ? Le second type de définition proposée par des économistes interprète la corruption publique comme une pénétration de la logique du marché dans la sphère du secteur public : « La corruption implique le passage d'un modèle de fixation obligatoire des prix à un modèle de marché libre ». Pour certains économistes libéraux, cela favorise une meilleure allocation des ressources... Cette définition, comme toutes les définitions économiques qui aborde le phénomène de la corruption à partir de l'idée de marché, a non seulement l'inconvénient de réduire la corruption à l'échange, mais à un certain type d'échange, l'échange marchand. De façon caractéristique, l'interprétation économique dominante de la corruption, en terme de la relation principal/agent, renvoie en fait à une notion juridique. Partant de Banfield, Cartier-Bresson définit la corruption, comme « une transaction correspondant à une trahison d'un mandant (la victime), et opérant par un échange illégal entre un mandataire et un tiers, dont les gains et les pertes dépendent de l'action du mandataire » (Cartier-Bresson, 1997). Une autre définition économique caractérise la corruption en termes de rentes. Le

troisième type de définition est centrée sur la notion d'office ou de fonction publique : selon Nye, il s'agit « d'un comportement qui dévie des règles formelles de conduite qui président aux actions d'une autorité publique, pour des raisons privées, comme la richesse, le pouvoir et le statut » (Nye, 1967). Cette définition, dont l'arrière-plan est manifestement juridique, a pour inconvénient de ne pouvoir être utilisée qu'à partir du moment où la notion d'office public est reconnue par la loi. Elle a l'avantage de correspondre le mieux à ce que l'on considère généralement comme des pratiques de corruption. C'est la raison pour laquelle c'est celle qui rallie la majorité des suffrages. La définition adoptée par les organisations internationales, « l'abus d'une position publique en vue d'un bien privé » se situe dans cette ligne, mais avec une connotation moins formelle.

Les définitions que nous avons citées sont toutes normatives à des degrés divers, que l'on se réfère à des normes juridiques, éthiques et plus généralement culturelles. Ces normes étant relatives aux divers droits, sociétés et cultures, comment se référer à une définition universelle, c'est-à-dire applicable à toutes les sociétés, la seule qui serait utilisable d'un point de vue comparatif ?

Le problème est important sur le plan culturel général encore plus que juridique. Sur le plan juridique, au-delà des différences de législation, à partir du moment où la plupart des Etats se réfèrent à un modèle légal rationnel de l'Etat, on observe une convergence frappante au travers de cultures juridiques pourtant aussi différentes que l'anglaise ou la française. Mais dans les pays africains, ces normes juridiques d'importation se trouvent souvent en contradiction avec les normes culturelles d'origine traditionnelle. N'est-il pas alors ethnocentrique de se référer à la notion de corruption ? Nous reviendrons sur ce point. Mais serait-il pensable de définir la corruption d'une façon positive sans se référer à des normes ? A première vue non : par essence, la corruption n'est pas neutre, elle est considérée comme un mal. James Scott nous offre une porte de sortie sinon une solution. Elle consiste à considérer comme des pratiques de corruption, « les transactions par lesquelles une partie échange de la richesse ou des biens plus durables comme les relations de parenté et l'amitié, contre de l'influence sur les décisions du gouvernement » (Scott, 1972). Cette définition, qui a cependant l'inconvénient de réduire la corruption à l'échange, a l'avantage du point de vue comparatif, d'être positive et non plus normative, et donc de nous permettre d'identifier des pratiques de corruption, même lorsqu'elles

ne sont pas considérées comme telles par les intéressés. Elle permet ainsi de surmonter l'objection si fréquente du relativisme culturel. Mais peut-on accepter une telle définition alors que la référence à la norme est partie intégrante de la notion même de corruption ? Pour trouver une issue, le mieux est d'adopter une notion de corruption à deux niveaux. Le premier niveau, positif et non normatif, se réfère à des pratiques objectives, observables, qu'elles soient considérées ou non comme de la corruption par les intéressés. Le second niveau prend en compte la dimension normative en se posant la question, importante du point de vue empirique, de savoir, si les intéressés considèrent ou non que telle pratique relève de la corruption. Cette distinction permet d'inclure dans l'analyse comparative de la corruption, le cas du patrimonialisme traditionnel, qui renvoie à des pratiques que l'on pourrait qualifier de corruption par rapport aux normes de l'Etat légal-rationnel, mais non pas par rapport à l'Etat traditionnel, qui ignore largement la distinction entre les secteurs public et privé. Dans ce dernier cas, le domaine du privé et le domaine du public sont confondus, alors même qu'ils sont objectivement différenciés, puisqu'un chef commande à des gens qui ne sont pas ses parents. Cette distinction permet aussi de recourir sans états d'âme à la notion de corruption en Afrique contemporaine, alors que la pertinence de son usage est fréquemment mise en question. Il n'est alors pas nécessaire de se poser la question de savoir, si les pratiques qualifiées de corruption perçue ou non comme de la corruption, pour les considérer comme des objets légitimes d'analyse. C'est dans un deuxième temps seulement, qu'il faut poser le problème des représentations de la corruption.

La problématique des représentations de la corruption doit ainsi être incluse dans l'analyse de la corruption et faire l'objet de recherches empiriques. C'est indispensable pour mettre à jour les mécanismes de la corruption (Oliver de Sardan, 1999). L'évaluation des pratiques objectives de corruption devrait être prolongée le plus possible par l'évaluation du degré de conscience de la corruption par les intéressés, c'est-à-dire par l'évaluation de la dimension subjective. A cet égard, la distinction proposée par Arnold Heidenheimer entre corruption, noire, grise et blanche, selon que l'opinion et les élites ont conscience de la corruption, ouvre une voie intéressante de recherche (Heidenheimer A.). Ce genre de recherche se prête parfaitement à des enquêtes de type classique sans rencontrer les mêmes obstacles que l'investigation empirique rencontre concernant l'évaluation des pratiques de corruption.

En réintégrant ainsi l'analyse des normes dans l'évaluation empirique de la corruption, il faut bien distinguer les normes juridiques et les normes éthiques. Les normes juridiques et éthiques (ou culturelles) ne coïncident que d'une façon imparfaite, dans les sociétés occidentales. Dans nos sociétés, il existe un décalage variable, et qui joue dans les deux sens, entre le droit et la morale. Il en résulte qu'il n'est pas suffisant de prendre en considération seulement la corruption au sens pénal, même si elle constitue le noyau dur de la corruption et le moins difficile à repérer. Le politologue ne peut être uniquement lié non plus par la qualification légale, il doit tenir compte de la qualification morale et culturelle. Cette dernière peut être en deçà ou au-delà de la qualification pénale. En deçà, lorsque l'opinion est plus laxiste que le droit, au-delà lorsque le droit est en retrait par rapport à l'opinion. Le politologue n'est pas non plus lié par la qualification des juges. Il n'est pas soumis aux mêmes exigences de preuves. Les preuves au plan pénal, se doivent d'être très restrictives, car le doute doit profiter à l'accusé, puisque sa liberté est en jeu. Pour le politologue ou le sociologue, l'important n'est pas tant d'aboutir à une certitude absolue sur chaque affaire, mais à une conclusion plausible en fonctions des indices existants. Il doit pouvoir se former un jugement sur les différentes affaires, en extraire la logique et généraliser de façon crédible à partir d'un nombre limité mais convergent de cas d'observation. Ainsi, que l'on puisse prouver ou non que Jacques Chirac était au courant des emplois fictifs à la mairie de Paris au point d'être mis en examen et éventuellement condamnable, n'est pas l'essentiel. L'essentiel est d'estimer que les informations dont on dispose sont suffisamment nombreuses, concordantes et crédibles, pour qu'on puisse raisonnablement affirmer que la Mairie de Paris constituait la base logistique principale du parti de J. Chirac. Sur un plan plus général, on dispose maintenant de suffisamment de données irréfutables, au-delà des faits concernant telle ou telle affaire précise, pour constater qu'en France, la corruption est au cœur du financement des partis politiques, et qu'inversement, le financement de la politique est au cœur de la corruption (Médard, 1998).

Dans le contexte africain, il est fréquent d'affirmer que la corruption est une notion occidentale inapplicable à l'Afrique. Selon Philippe Decraene, « l'Africain » ne connaît pas la corruption (Decraene, 1984). Pour Jean-François Bayart, il vaut mieux parler de la « gouvernementalité du "ventre" » (Bayart, 1989). Parler de corruption en Afrique serait ethnocentrique. Si tel était le cas cet article n'aurait pas lieu d'être. Mais nous ne partageons absolument

pas ce point de vue. Le relativisme culturel doit être lui-même relativisé. En affirmant l'universalité du problème de la corruption, Le malais Alatas a critiqué avec raison cette espèce d'ethnocentrisme à rebours qui consiste à considérer que seules les sociétés occidentales ont conscience de la corruption (Alatas, 1990). Ce qui est vrai, c'est que là où n'existe pas de différenciation du politique, la notion de corruption est sans objet, et que c'est avec l'émergence de l'Etat moderne, que cette différenciation est poussée le plus loin. Comme Jean-Pierre Olivier de Sardan l'a montré, la généralisation des pratiques de corruption va de pair en Afrique avec la généralisation de sa dénonciation (Olivier de Sardan, 1996). La corruption est devenue une véritable obsession sur ce continent, elle constitue l'un des premiers sujets de conversation. Cette dénonciation n'est donc pas seulement à usage externe, mais elle correspond à une sensibilité très profonde qui a tendance à s'exacerber, comme chez nous, dans un contexte de crise économique qui empêche la redistribution, seule à même de légitimer le recours à ces pratiques. Il ne s'agit pas de nier qu'il existe le plus souvent une contradiction entre le droit africain largement importé et certaines normes culturelles d'origine traditionnelle, dont la loyauté à l'égard de la famille élargie, qui s'oppose bien évidemment à la loyauté envers l'Etat. Mais les normes culturelles occidentales ont été partiellement intériorisées, et le simple fait qu'on s'y réfère largement, autorise à parler de corruption. Le problème n'est pas seulement la contradiction évidente entre des normes culturelles, mais aussi la double structure normative qui oppose des normes qui relèvent du symbolique et des normes qui relèvent du pratique, du stratégique (Becquart-Leclerc, 1984). A quoi il faut ajouter un phénomène d'anomie croissante, c'est-à-dire l'absence de références à des normes éthiques quelconques, qu'elles soient traditionnelles ou modernes. On se trouve alors en présence de ce que Max Weber qualifiait de « sultanisme » plutôt que de « patrimonialisme » ou même de « néo-patrimonialisme »³. C'est ce qui se passe dans les pays africains atteints simultanément par la criminalisation et la privatisation de l'Etat (Bayart J.F., Hibou B. et Ellis S.).

Les types de corruption

La confusion du public et du privé qui est au cœur de la corruption s'exprime de différentes façons, qu'il importe d'identifier

3. Le sultanisme correspond à un patrimonialisme anémique, c'est-à-dire qui n'est pas fondé sur la tradition.

pour évaluer la corruption de façon précise. La corruption est un phénomène hétérogène. Lorsqu'on pense à la corruption, on a généralement tendance à penser uniquement à l'échange corrompu. Il ne faut pas oublier pourtant que la corruption n'implique pas nécessairement un échange, qu'il soit marchand ou social : c'est le cas du détournement de fonds. Cette forme de corruption, relativement bien contrôlée dans les pays occidentaux, prend en Afrique une dimension considérable : puiser dans la caisse est un comportement banal du haut en bas de la hiérarchie politico-administrative. Aux sommets de l'Etat, les sommes en jeu peuvent être considérables, au point de mettre les banques en faillite et ruiner l'économie.

Alatas distingue la corruption transactive qui repose sur un simple échange corrompu et la corruption-extorsion, où les termes de l'échange sont modifiés par une position de force⁴. Il peut s'agir de force physique, comme lorsque des policiers ou des soldats extorquent de l'argent aux barrages routiers, de la prédation directe sous des menaces plus ou moins explicites de la part de dirigeants puissants. Il s'agit là de cas de figure plus fréquents en Afrique qu'en Europe. Il peut s'agir aussi de l'abus d'une position de monopole. Du point de vue des rapports de force, Jean Cartier-Bresson distingue la corruption transactive lorsque l'offre et la demande trouvent un avantage réciproque dans des transactions réglées par des codes stabilisés ; l'extorsion, lorsque l'offre essaye de dominer la demande ; et le cas où la demande essaie de dominer l'offre (Cartier-Bresson).

Il faut enfin distinguer la corruption-échange-social de la corruption-échange économique (Padioleau, 1967). La corruption économique, pensons au pot de vin, est assimilable à un marché où les biens et services s'échangent contre des biens et services médiatisés par la monnaie, ou à un échange troc dans lequel les biens s'échangent directement. La corruption-échange sociale (ou corruption relationnelle ou de proximité), ne peut s'analyser en termes marchands, même si elle comporte toujours une dimension économique. La personne des échangistes modifie les termes d'un échange informel qui s'étale dans le temps, n'est pas monétarisé et où la dimension sociale l'emporte sur la dimension économique. Cette forme de corruption est très répandue en Afrique, sous la forme du népotisme, du clientélisme ou du patronage, du copinage ou du « tribalisme », ceci, même si ces pratiques ne sont pas toujours

4. Alatas, op. cit.

considérées comme de la corruption par les intéressés eux-mêmes. Contrairement à ce que l'on dit souvent, la pratique du pot de vin en Afrique, n'est pas toujours un simple prolongement des pratiques traditionnelles d'échange de dons. Inversement, dans les pays occidentaux, la pratique du dessous de table dans la mesure où elle est occulte, repose le plus souvent sur une organisation en réseaux de corruption, qui fonctionnent en partie à l'échange social, en vue d'assurer la sécurité des transactions. Les formes modernes de corruption en Occident, s'enracinent dans des échanges sociaux qui interdisent de les réduire à des échanges marchands au sens élémentaire du terme. La petite corruption, qui a tendance à être généralisée en Afrique, est surtout individuelle, alors que la grande corruption est nécessairement organisée en réseaux et fonctionne donc à l'échange social. Enfin, la corruption-échange économique est directe, elle relève du *quid pro quo* ou *tit for tat*, alors que la corruption-échange sociale est indirecte, car ni la contrepartie ni le moment du contre don, ne sont déterminés à l'avance. Plus l'échange économique se socialise, plus il devient indirect⁵. L'opposition entre corruption indirecte et corruption directe correspond à l'opposition entre corruption-échange sociale et corruption-échange économique.

Une autre distinction oppose la corruption personnelle, entre des personnes, et la corruption institutionnelle (ou organisationnelle), comme dans le cas du financement politique occulte, de la corruption des partis politiques et des entreprises. Le responsable partisan, comme le cadre d'entreprise, n'agissent alors qu'en tant que représentant de leur organisation, même s'il est vrai que la corruption personnelle se surajoute souvent à la corruption institutionnelle.

Il faut tenir compte d'autre part des secteurs et des niveaux de l'Etat touchés par la corruption. On distingue la corruption politique et la corruption administrative, même si au niveau de la grande corruption, elles s'articulent ensemble sous la forme d'une corruption politico-administrative. On oppose la petite et la grande corruption, c'est-à-dire la corruption à petite échelle d'un côté, qui ne concerne que de petites sommes et de petits fonctionnaires, et la corruption à grande échelle qui implique les sommets de l'Etat et des montants élevés. Elles n'ont pas la même signification ni les mêmes effets. On passe insensiblement de l'une à l'autre, mais aux deux extrêmes, il

5. Sur la distinction entre corruption directe et indirecte, voir Francesco Kjellberg.

s'agit d'une différence de nature. La première est une question de survie plus que d'enrichissement. Elle repose souvent sur une agrégation de comportements individuels, dont la résultante peut paralyser le fonctionnement de l'Etat. La seconde est plutôt une question d'enrichissement même si, à ce niveau, la richesse devient une question de survie. Elle est nécessairement organisée en réseaux qui mettent en œuvre des complicités actives mais aussi passives. La petite corruption est plutôt interne, alors que la grande corruption est généralement liée à la corruption internationale et se branche sur la mondialisation. Leurs effets économiques dépendent des montants absolus et surtout relatifs des sommes en question. Leurs effets politiques et administratifs respectifs doivent aussi être pris en compte. Il n'existe donc pas d'un côté une petite corruption, la corruption des « petits » qui serait anodine et excusable et de l'autre une grande corruption, « la corruption des 'grands' » qui serait nuisible.

Il est enfin nécessaire de prendre en considération les secteurs de l'appareil d'Etat qui sont particulièrement stratégiques du point de vue économique et politique, et surtout du point de vue du contrôle de la corruption. Pensons d'un côté à l'administration fiscale, de l'autre, à la Justice et à la Police, aux divers organismes de contrôle financier, administratif et politique de l'Etat qui en sont directement responsables. Pensons aussi aux sommets politiques de l'Etat qui, souvent à la source même de la corruption, sont censés donner l'impulsion à la lutte anti-corruption. L'impunité de la corruption va de pair avec la corruption systémique et généralisée. Certains secteurs sont plus particulièrement sensibles et difficiles à contrôler comme celui des marchés publics notamment internationaux ou celui des Douanes ou des Impôts. La corruption dans d'autres secteurs, comme celui de la santé publique, met en question la finalité même de la santé publique qui est le respect de la vie humaine.

Le repérage, l'observation et l'interprétation de la corruption doivent tenir compte de toutes ces distinctions. Avant même de songer à toute évaluation globale et précise de la corruption, il faut donc prendre conscience clairement de la nature du phénomène, de son ubiquité, et de son hétérogénéité. « La » corruption n'existe pas.

2. L'observation et la mesure de la corruption

L'observation et la mesure de la corruption sont complexes. Sa mesure n'est pas réductible à une seule dimension. D'autre part, ses conditions d'observation sont particulièrement difficiles en raison de la nature occulte de ses pratiques ; d'où l'impossibilité de la mesurer directement. Seule une enquête, fondée sur une observation systématique et recourant à diverses méthodes, peut permettre, dans une certaine mesure, de l'évaluer.

Les dimensions de la mesure

Lorsqu'on affirme qu'il y a beaucoup de corruption dans un pays, ou qu'un pays est plus corrompu qu'un autre, ce que l'on veut dire semble aller de soi. L'expression 'beaucoup' est pourtant trompeuse car elle est polysémique, et jamais, même dans les travaux scientifiques, ceci n'est clairement précisé. Il suffit d'un gros scandale, bien médiatisé, pour affirmer qu'il y a beaucoup de corruption. En réalité, sans même s'en rendre compte, on télescope et on confond dans la même expression trois types de mesures différents et hétérogènes. Or ces mesures ne varient pas de façon concomitante. Il en résulte une grande imprécision et des malentendus qu'il faut dissiper. S'agit-il du montant d'un pot de vin, de la fréquence de sa pratique dans un secteur particulier, par exemple les Douanes ou le BTP, ou de son extension à un grand nombre de secteurs. Il faut donc distinguer le montant, la fréquence et l'extension de la corruption.

Le montant de la corruption

Ce montant concerne les dessous de table aussi bien que les détournements de fonds. Lorsqu'un exportateur d'articles de sports se plaignait de la corruption au Zimbabwe lors des jeux interafricains, il faisait allusion au montant élevé des pots de vin par rapport à des pays avec lesquels il avait l'habitude de faire affaire, comme le Sénégal. C'est le montant du pot de vin qui est alors en cause. Il est évident que lorsqu'on passe d'un pot de vin de 2 % de la valeur du marché, comme c'était le cas dans le système de financement Urba du parti socialiste, à des pots de vin de 30 ou 40 % des marchés, comme c'est courant dans les contrats d'armement, un seuil est franchi dans la dimension et les incidences du phénomène. Il faut distinguer les incidences politiques et économiques. Sur le plan politique, dans le cas d'Urba, si l'on met entre parenthèses la question de la morale

politique, les incidences ne deviennent importantes que lorsque les faits sont portés à la connaissance du public. Sur le plan économique, les incidences sont loin d'être nulles dans la mesure où elles faussent la concurrence et peuvent influencer des choix économiques. Un petit pourcentage sur de gros marchés engendre des sommes qui peuvent être considérables. Mais c'est sans commune mesure avec de gros pourcentages sur de gros pots de vin. Pensons au barrage d'Inga au Zaïre ou à celui de Turkwell au Kenya. Dans ce dernier cas, le pot de vin donné au gouvernement kenyan par une firme française a doublé le prix du barrage en le faisant passer de 150 à 300 millions de dollars. Pour le Kenya, il en est résulté un « éléphant blanc » de plus avec les conséquences qu'on peut imaginer sur l'environnement. Pour la France, cela signifie que c'est au contribuable, via la Coface, de faire les frais de l'opération dans la mesure où on peut douter que le pays soit solvable. Il s'agit d'une subvention indirecte à nos exportations. Il faut aussi considérer les incidences économiques du montant de la corruption, par rapport à l'activité économique du pays considéré. A cet égard les conséquences économiques de la corruption sont beaucoup plus graves dans les pays en développement que dans les pays développés. A noter que le montant des pots de vin est quantifiable par nature. On peut le connaître à condition d'avoir accès aux informations. Ce qui reste beaucoup plus difficile à évaluer, c'est le montant total de la corruption.

La fréquence de la corruption

Dire qu'il y a beaucoup de corruption, c'est aussi dire qu'il est difficile de fonctionner dans un certain secteur d'activité sans pratiquer la corruption. La fréquence de la corruption est difficilement mesurable, mais elle peut être évaluée de façon grossière, à partir de l'idée de corruption endémique, épidémique, et systémique (ou encore institutionnalisée). On doit se poser en premier lieu la question de savoir si, dans tel secteur, la corruption est systémique ou non, c'est-à-dire si elle constitue la règle ou l'exception. Dans le premier cas, concrètement, cela signifie qu'on a aucune chance d'emporter un marché sans payer un pot de vin. C'est ce qui se passe dans certains secteurs et dans certains pays. C'est le cas du secteur du BTP, secteur particulièrement sensible en France, comme partout ailleurs dans le monde. C'est une chose que les hommes d'affaires savent d'expérience, et une enquête peut permettre d'obtenir des informations à ce sujet. Quand la corruption est systémique, elle est banalisée. On ne peut alors fonctionner sans recourir à la corruption :

on n'a aucune chance d'obtenir un financement politique, donc de pouvoir mener campagne et être élu, ou encore, pour un homme d'affaire, d'obtenir un marché, sans recourir à la corruption. Dans un contexte de compétition politique exacerbée et de guerre économique larvée, c'est bien le sentiment que partagent les entrepreneurs politiques et économiques. Seules des mesures visant à établir une concurrence véritablement loyale pourraient les inciter à y renoncer. A cet égard la convention de l'OCDE visant à réprimer la corruption internationale va dans le bon sens, même si elle est interprétée par les milieux économiques français comme un complot économique « anglo-saxon ». Ce premier seuil peut être évalué même grossièrement à l'aide d'enquêtes. Mais la mesure reste extrêmement imprécise : sans être exactement systémique, la corruption peut-être très répandue. La corruption n'est alors pas la règle, mais elle n'est pas non plus l'exception. C'est le cas, de la corruption dite épidémique : la corruption sans être obligatoire est pratiquée fréquemment : on peut s'en passer, mais y recourir facilite les transactions, et il est possible de le faire sans trop de risques, si l'on prend des précautions et qu'on connaît les bons réseaux. On distingue enfin la corruption endémique, incidente et individuelle : dans ce cas, la corruption est l'exception. On pourrait introduire un autre seuil qui correspondrait au cas où le recours à la corruption est obligatoire mais sans garantie d'obtenir ce que l'on demande : c'est ce qui se passe lorsqu'il y a rupture des codes stabilisateurs de la corruption comme en Russie, en Chine et dans certains pays africains⁶. Ceci conduit à distinguer la corruption régulée et dérégulée. Rien n'empêche dans certains cas précis, de raffiner la mesure en rallongeant l'échelle. Prenons l'exemple de l'obtention du permis de conduire : premier seuil, la corruption est systémique et dérégulée : il n'est pas possible d'obtenir son permis sans payer un pot de vin et on n'est pas sûr de l'obtenir même en payant. Deuxième seuil, on ne peut obtenir le permis sans payer et on l'obtient en payant. Troisième seuil, on peut être obligé de payer, mais il ne faut pas être trop mauvais conducteur. Quatrième seuil : il est difficile, parce que trop risqué, d'obtenir son permis en payant un pot de vin. Dernier seuil, il est pratiquement impossible d'obtenir son permis en payant. Ce type d'évaluation de la fréquence, peut se faire sur la base d'enquêtes qualitatives, ou à partir d'enquêtes sur sondage.

6. Sur cette notion, voir Cartier-Bresson (J.), « Quelques propositions... », art. cit., p. 273-374.

L'extension de la corruption

Dire qu'il y a beaucoup de corruption, c'est enfin dire que la corruption épidémique ou systémique est pratiquée dans toutes les sphères ou dans les secteurs clés de l'Etat : à la limite, on dira qu'elle est généralisée à l'ensemble de l'appareil d'Etat et qu'elle touche donc l'ensemble de la vie politique, administrative et économique. A la corruption systémique généralisée s'opposera la corruption systémique sectorielle, c'est-à-dire limitée à certains secteurs de l'appareil d'Etat, ou encore à certains niveaux de cet appareil. Evaluer la corruption, suppose qu'on détecte les secteurs particulièrement sensibles. Ainsi en France, on peut dire qu'au moins jusqu'à ces dernières années, la corruption était systémique dans le secteur du financement politique et, corrélativement dans celui du BTP, de l'eau et de l'urbanisme commercial, mais pas dans celui du fisc, de la santé ou de l'enseignement ou de l'administration générale⁷. D'autre part, le secteur de l'administration locale est plus atteint que celui de l'administration nationale, alors que paradoxalement, la petite corruption touchant la vie quotidienne est très réduite et n'a guère d'incidence sur la vie des administrés, qui peuvent passer leur vie sans la rencontrer. Mais c'est parce que la grande corruption liée aux marchés publics transite pour une bonne part par le niveau local. Rien n'empêcherait d'affiner l'analyse davantage pour chaque pays par des enquêtes menées de façon systématique. En France, contrairement à bien des pays en développement, la corruption, malgré le niveau important qu'elle atteint dans certains secteurs, est loin d'être généralisée. Elle reste encore sectorielle, même si bien des secteurs sont atteints. Lorsque la corruption est à la fois systémique et généralisée, on se trouve en présence d'une véritable « culture de la corruption » : un seuil qualitatif est franchi, la corruption est auto-reproductible, ce qui en rend l'éradication quasi impossible dans le court terme.

Ainsi lorsqu'on dit que la corruption augmente, on ne précise jamais, si c'est le montant des pots de vin qui augmente, si c'est sa fréquence, ou si c'est qu'elle gagne des secteurs jusque là réputés indemnes. On a tendance plus particulièrement à confondre la fréquence et l'extension de la corruption.

7. Pour un bilan récent de la corruption en France, voir « La corruption au quotidien », *Le Capital*, n° 102, mars 2000.

Les difficultés de la mesure

La corruption partage avec l'ensemble des phénomènes criminels et illégaux (ou même immoraux), d'être un phénomène social occulte, c'est-à-dire qu'il est soigneusement caché par les acteurs, en raison des risques que le dévoilement de la vérité leur fait courir. Ces risques sont de nature et de gravité variable, et vont de la sanction administrative et surtout judiciaire, à la réprobation, qui peut être sanctionnée politiquement par la non-réélection.

La corruption étant un phénomène occulte, la connaissance de son ampleur dépend des conditions sociales et politiques de sa mise à jour. Sauf le cas limite où, la corruption étant systémique et généralisée, le chercheur a directement accès à l'information, la connaissance qu'il a des pratiques de corruption est médiatisée par les institutions dont la responsabilité est de les faire connaître ou de les sanctionner. C'est la raison pour laquelle on ne peut jamais inférer l'ampleur véritable de la corruption, dans son intensité ou son extension, de la corruption connue. On dit souvent que la corruption connue n'est que le sommet de l'iceberg. Mais contrairement à l'iceberg dont on peut évaluer la dimension à partir de la partie émergée, il n'est pas possible de mesurer la corruption directement.

La corruption au sens pénal du terme, constituant, nous le savons, le noyau dur de la corruption, c'est au travers de la violation du droit qu'elle est d'abord abordée. La connaissance qu'on en a dépend donc en premier lieu de sa qualification juridique, et en second lieu de l'efficacité de sa répression. On rencontre ici le problème bien connu des criminologues pour l'interprétation des statistiques criminelles : comment évaluer le niveau réel des délits à partir des infractions répertoriées, puisque les variations statistiques ne dépendent pas seulement de l'évolution objective de leur ampleur, mais aussi des efforts qui sont investis dans sa mise à jour et sa répression. Une politique plus stricte ou plus active de répression contre n'importe quel type de criminalité se répercute directement sur les statistiques criminelles. En comparaison avec d'autres types de délit, comme le vol, la victime ne peut même pas porter plainte puisqu'elle ignore qu'elle est victime. Il est impossible face à une augmentation des chiffres de la criminalité, de faire la part de ce qui relève de l'augmentation objective des pratiques ou de l'efficacité de leur répression. Dans le cas de la corruption, rien ne permet non plus de prouver que les affaires de corruption qui défrayent la chronique en

France et partout ailleurs, correspondent à une augmentation réelle de ces pratiques. Cette impression ne pourrait être que la conséquence d'une meilleure connaissance de ces pratiques, liée à une intolérance croissante à leur égard. La corruption, dans un contexte de crise économique, d'insécurité et d'inégalité croissantes, serait devenue difficilement tolérable par l'opinion, ce qui aurait entraîné une réaction institutionnelle. L'arrivée de nouvel-les générations de juges, l'apparition d'un journalisme d'investigation, et la complicité qui les a réunis face aux efforts des gouvernements pour les empêcher de faire leur travail, a permis de mettre à jour les mécanismes de financement politique occulte et de corruption, secrets de polichinelle pour les initiés, mais largement ignorés du grand public. Jusque-là, le secret était respecté par la classe politique, qui s'abstenait d'exploiter la corruption de ses adversaires en vertu du principe du « je te tiens, tu me tiens ». Lorsque des scandales éclataient malgré tout, le Ministère de la Justice était là pour étouffer les affaires et empêcher que justice soit faite. Mais « les codes stabilisateurs de la corruption » n'ont plus été respectés : la droite n'a pu s'empêcher de s'efforcer de tirer profit des affaires du Parti Socialiste. A son tour, elle a crié au « complot politique » lorsque les scandales l'ont atteint. Sous la pression de l'opinion, stimulé par les médias, le gouvernement a été obligé à renoncer, pour le moment, à donner des directives aux parquets. Il a dû se lancer dans une réforme de la justice. Il y a eu ainsi interaction entre les institutions judiciaires chargées de la répression, les politiques ayant intérêt à étouffer les affaires, ou au contraire à les révéler, et les médias dont la vocation est l'information.

Grâce aux médias, la connaissance de la corruption va au-delà de celle fournie par la répression institutionnalisée et les statistiques criminelles. Mais cette connaissance est difficilement traduisible en chiffres. Les statistiques à partir des journaux prêtent le flanc aux mêmes critiques que les statistiques criminelles. A cet égard et en dernière analyse, la connaissance qu'on peut avoir de la corruption dépend de la transparence des institutions politiques, donc de la nature plus ou moins démocratique du régime. L'impression que la corruption est plus répandue dans les régimes démocratiques que dans les régimes autoritaires est d'abord liée au fait qu'elle est mieux connaissable et mieux connue. Autre facteur de distorsion dans la perception, en dehors de la sensibilité changeante de l'opinion, et de la détermination variable des autorités à réprimer la corruption, le scandale, par l'intermédiaire duquel la grande corruption est connue, s'inscrit dans des échanges de coups qui sont l'essence même de la

vie politique⁸. Dans l'Afrique des régimes autoritaires, l'accusation de corruption relève de la pure opportunité politique, pour se débarrasser élégamment de quelqu'un qui est tombé en disgrâce. Dans l'Afrique du pluralisme, l'accusation de corruption par le journaliste ou le politicien peut être un moyen de se créer un capital politique et une réputation d'incorruptible.

Faut-il conclure de ces remarques qu'il faille renoncer à évaluer la corruption parce ce serait une entreprise impossible. Je ne le pense pas. Si l'on raisonnait ainsi, à partir d'une conception maximaliste de la méthode scientifique, il faudrait renoncer pratiquement à toute recherche en science sociale. On peut progresser dans la connaissance du phénomène, en recourant parallèlement à d'autres méthodes d'investigation, qu'il s'agisse d'observation participante, de dépouillement de la presse et des archives, d'enquêtes systématiques qualitatives et quantitatives, de recherches historiques et comparatives. En recoupant toutes ces informations, on peut aboutir à des conclusions plausibles même si elles demeurent impressionnistes. Le recours à l'enquête monographique qualitative peut compenser en partie les défaillances de l'observation quantifiée.

L'enquête monographique et l'observation de la corruption

En raison de la rareté jusqu'à présent, du recours aux enquêtes directes, la plupart des travaux scientifiques sur la corruption reposent sur l'analyse secondaire de données recueillies par d'autres. Lorsque le chercheur devient lui-même enquêteur de terrain, il s'appuie de façon complémentaire sur les données fragmentaires, les indices et les témoignages plus ou moins fragiles, recueillis par d'autres enquêteurs professionnels, qu'il s'agisse de policiers, de juges et surtout de journalistes, sans parler des autres chercheurs.

C'est la presse, au moins lorsqu'elle est libre et professionnelle, qui constitue la source première d'information du chercheur. Les journalistes apportent au chercheur une information de base qu'il n'a pas les moyens de collecter par lui-même. Le sérieux et la crédibilité de l'information ainsi recueillie dépendent de l'honnêteté et de l'indépendance de la presse, et aussi de sa politique

8. Il faut bien distinguer la corruption et le scandale qui correspond à « l'utilisation en politique d'allégations de corruption », comme l'écrit F. Marengo.

éditoriale. Les interférences politiques et économiques, y compris dans les régimes démocratiques, constituent des contraintes qu'il ne faut pas sous estimer⁹. Cette dépendance quasi exclusive du chercheur à l'égard de la presse pose certains problèmes. Le plus important, c'est que la finalité de la presse et celle de la recherche scientifique diffèrent. Le journal obéit à une logique d'abord médiatique et mercantile : il doit se vendre. Or le scandale fait vendre. Il en résulte que la corruption ne nous est connue surtout que grâce et par la scandalisation. On parle alors des "affaires". Le déclenchement du scandale n'est pas seulement la simple résultante du travail d'investigation et d'information du journaliste, mais résulte en grande partie de la logique d'échange de coups entre entrepreneurs politiques ou économiques concurrents. Le journal sert alors de simple caisse de résonance. La mine d'informations crédibles qu'est le *Canard Enchaîné* est en partie alimentée par les hommes politiques eux-mêmes¹⁰. Mais parfois, le journaliste va plus loin et se transforme en journaliste d'investigation. Comme nous le savons, il a fallu l'alliance entre la presse d'investigation et les juges d'instruction pour permettre de dévoiler au grand public, l'étendue du phénomène de corruption en France. Une des conséquences importantes de cette médiatisation de la corruption par le filtre du scandale, c'est le danger de la recherche du scandale pour le scandale, dont la presse, dite à scandale, se fait une spécialité. Une autre conséquence, c'est que la question de la corruption n'est abordée que sous l'angle moral, perspective à laquelle le travail du chercheur ne peut, sans pour autant l'ignorer, se réduire. Enfin, le scandale ne nous donne accès qu'à la corruption qui scandalise et donc plutôt à la grande corruption qu'à la petite qui ne fait pas les grands titres.

La presse dans les régimes autoritaires ou moins démocratiques, comme les régimes africains, peut constituer aussi une source d'information sur la corruption, à condition qu'elle s'exerce dans un contexte de liberté relative. La presse est cependant elle-même souvent corrompue, et peu professionnelle. Pour des raisons d'ordre historique, elle est davantage crédible en Afrique anglophone que francophone. Sa crédibilité a varié selon les journaux et les pays. Ainsi, pendant longtemps, le Nigeria, y compris sous régime militaire,

9. Pensons à la corruption de la presse en France, sous la Troisième République.

10. Le *Canard enchaîné* est crédible dans la mesure où il ne prend pas à la légère le risque d'être poursuivi pour diffamation.

a connu une liberté de la presse sans commune mesure avec le reste du continent. Au Kenya, dans les années 80, la presse quotidienne et hebdomadaire¹¹ était une mine d'informations sur la corruption des hommes politiques jusqu'au niveau des ministres compris. Par contre, elle était beaucoup plus discrète en ce qui concernait le président et son entourage immédiat. Depuis la transition politique et même auparavant de façon épisodique, une presse d'opposition a pu s'exprimer au Kenya, à ses risques et périls, et a contribué à l'éclatement de scandales atteignant les sommets de l'Etat.

Le chercheur complète ces données par des enquêtes personnelles. Sa démarche n'est pas différente de celle d'un anthropologue¹². Plus qu'à des enquêtes formelles de type classique, partant de l'observation-participation, il la prolonge par des enquêtes systématiques, plus qualitatives que quantitatives. L'observation-participation lui permet en particulier d'appréhender directement la petite corruption liée à la vie quotidienne, au travers de ses interactions avec les divers secteurs de l'Administration. A partir du moment où cette corruption est systémique et banalisée, elle n'est plus véritablement clandestine et devient observable directement. On rencontre en effet la petite corruption quotidienne dès qu'on débarque dans des pays comme le Nigeria ou le Cameroun, alors qu'on peut vivre toute sa vie en France, sans en faire l'expérience personnelle. Le chercheur complète ses observations personnelles, par celle de ses relations et connaissances. Enfin, il poursuit des enquêtes informelles auprès de personnes considérées comme bien informées en raison de leur position dans l'appareil d'Etat et dans la société. Il peut orienter ses investigations vers des milieux plus ciblés, comme les milieux d'affaires, ou inversement plus différenciés, sans oublier l'homme de la rue. A partir de là, le chercheur peut se construire une image relativement fidèle de la corruption sur son terrain. On peut reprocher à ce type de recherche d'être nécessairement subjectif et impressionniste, de manquer de rigueur, de reposer uniquement sur

11. Les quotidiens, comme le Standard, le Daily News et le journal du parti unique (la KANU), le Kenya Times qui se trouvait dans une situation de concurrence, et surtout l'hebdomadaire, Weekly Review.

12. Sur l'approche anthropologique appliquée à l'étude de la corruption par des anthropologues, voir les travaux de l'équipe de SIADYC-EHES à Marseille, autour de Jean-Pierre Olivier de Sardan et Giorgio Blundo et plus particulièrement, des mêmes auteurs, « La corruption comme terrain. Pour une approche socio-anthropologique », in Giorgio Blundo, dir., op. cit.

les qualités personnelles de l'observateur, en bref de n'être que du bricolage. On ne peut le nier, mais la recherche dépend toujours, qu'on le veuille ou non, des qualités personnelles du chercheur et tous les bons travaux sur la corruption reposent sur ce genre de démarche. Le problème est de savoir s'il s'agit de bon ou de mauvais bricolage. Le professionnalisme et aussi l'expérience comparative du chercheur accroît sa crédibilité. Il importe en particulier que l'enquêteur s'efforce de bien distinguer les questions de fait et d'opinion, en ne se contentant pas seulement de demander aux personnes interrogées leur jugement sur l'ampleur de la corruption, mais d'explicitier leur expérience personnelle en la matière. La plupart des études monographiques sur la corruption sont le plus souvent individuelles, qualitatives et peu systématiques. Elles n'en sont pas moins précieuses et indispensables, et constituent la base principale de nos connaissances sur le sujet. Mais un chercheur individuel ne dispose que rarement des moyens financiers, matériels et humains pour mener tout seul le genre d'enquête systématique qu'il faudrait pour évaluer véritablement la corruption dans un pays. A condition d'obtenir des financements, rien n'empêcherait cependant de mener des enquêtes collectives quantitatives ou qualitatives plus ambitieuses. C'est ce qui a été tenté pour le Kenya, grâce à l'aide d'une ONG danoise, Clarion (K. Kibwana, S. Wanjala, Okech-Owiti)¹³. Il s'agissait d'une première qui a eu un grand retentissement. Malheureusement l'échantillon n'était pas représentatif, et la méthodologie suivie n'était pas toujours convaincante. Les résultats en sont donc quelque peu décevants.

La recherche qualitative de type monographique est irremplaçable et constitue en même temps le point de départ et le passage obligé de toute recherche systématique sur la corruption. A un certain stade de la recherche il faut déboucher sur la comparaison. Dans la mesure, où l'on ne peut évaluer la corruption dans l'absolu, c'est par la comparaison qu'on peut prétendre évaluer la corruption d'une façon relative, en confrontant systématiquement les pays les uns avec les autres. La comparaison apporte alors du « relief » à l'observation et elle permet de poser des questions qu'on n'aurait pas l'idée de poser sans elle, de formuler des hypothèses, et éventuellement de proposer des explications. La comparaison constitue l'instrument d'évaluation par excellence.

13. Plus récemment, une enquête, « *De la corruption au Cameroun* », réalisée par GERSSES-Cameroun, a été publiée par la Friedrich EBERT Stiftung, juin 1999.

3. L'analyse comparative de la corruption¹⁴

L'étude de cas, au contraire de la simple monographie, se situe expressément dans une perspective comparative, tout en se focalisant sur un seul pays. Comme la monographie, elle aborde la corruption dans un seul pays mais avec, à l'arrière plan, le souci constant de comparer avec les autres pays, qu'il s'agisse de comparaison rapprochée ou contrastée. Une forme plus particulière de l'étude de cas est l'étude de cas déviant¹⁵. L'exceptionnalité en Afrique d'un pays comme le Botswana, qu'il s'agisse, du régime démocratique, de la bonne gestion ou de la faiblesse de la corruption, a ainsi attiré l'attention des chercheurs¹⁶. Mais l'étude de cas ne permet pas de procéder à une comparaison aussi systématique, que dans la comparaison diachronique et la comparaison internationale.

La comparaison diachronique

La comparaison dans le temps est une forme de comparaison indispensable pour approfondir une étude de cas. Nous avons vu à quel point il était difficile de conclure avec certitude à une augmentation de la corruption en France. Pourtant, le recours à l'histoire et à la comparaison dans le temps, permet d'observer le développement ou la disparition de la corruption dans certains secteurs. A partir du moment où certaines formes de corruption deviennent systémiques ou au contraire résiduelles, la recherche historique permet d'en rendre compte. On remarque ainsi qu'aux débuts du suffrage universel, la corruption électorale, au sens d'achat du vote des électeurs, ou encore le clientélisme électoral, sont très répandus. Ce fut le cas en Europe et c'est maintenant le cas en Afrique où l'introduction du multipartisme a créé de nouvelles opportunités de corruption chez les électeurs. Avec l'institutionnalisation progressive du multipartisme et des procédures électorales, l'achat de vote au sens purement marchand du terme devient marginal. Le clientélisme électoral, sans disparaître, se déplace et se

14. Sur la comparaison en science politique, voir Mattéi Dogan et Dominique Pelassy.

15. Le Botswana, exception en Afrique sur le plan de la démocratie, de la gestion comme de la corruption, a été l'objet de plusieurs études de cas déviant, dont celle de J.-F. Médard.

16. Voir Charlton Roger, Kenneth Good et J.-F. Médard, « Corruption et non-corruption au Botswana », op. cit.

limite à certaines catégories sociales plus ciblées. Le type de corruption systémique lié au financement politique, que nous connaissons actuellement en France n'a pas toujours existé de cette façon. Le financement politique a de tous temps reposé largement sur la corruption, mais ses mécanismes et ses formes, les sommes en jeu ont changé. Il s'agit d'une nouvelle corruption.

On peut repérer l'apparition de cette nouvelle corruption, en datant ses origines et distinguer les étapes de son développement. On peut même avancer des hypothèses explicatives. Cette corruption apparaît au tournant des années soixante et soixante dix¹⁷. Elle correspond à l'explosion des dépenses électorales liée à l'avènement du système « médiocratique », caractérisé par l'articulation entre les médias dominés par la télévision, les sondages, et le marketing politique. Au même moment, l'essor du BTP en France, puis les gros contrats d'exportation d'équipement ou d'armement au Moyen Orient après la crise du pétrole, offrent de vastes opportunités de financement aux partis politiques. Les partis de gauche qui n'ont pas un accès aussi direct et « naturel » aux fonds des entreprises, et qui doivent, au même moment, faire face au déclin du militantisme politique, mettent alors au point un système de racket systématique par le biais de sociétés d'études et d'une véritable industrie de la fausse facture¹⁸. Le changement dans les valeurs ambiantes relatives à l'Etat, au marché et à l'argent, au cours des années quatre vingt, le déclin corrélatif du sens du service public, diminue le « coût moral » de la corruption. L'absence de différenciation des élites, l'érosion des barrières entre secteur public et privé, le déclin du militantisme politique, tout convergeait dans la même direction. C'est la raison pour laquelle, même s'il est difficile de prouver qu'il y ait eu augmentation globale de la corruption en France, on ne peut se contenter d'affirmer simplement qu'il y a toujours eu de la corruption et qu'il y en aura toujours. Nous ne sommes pas seulement les victimes d'une illusion d'optique.

Dans le cas de l'Afrique, il existe un consensus pour affirmer que la corruption est beaucoup plus importante qu'elle ne l'était dans les années soixante dix, pour ne pas mentionner les années soixante, et qu'elle a littéralement explosé à la suite de la libéralisation

17. Voir J.-F. Médard, "Financement politique et corruption : le cas de la France", op. cit.

18. Le système Urba du Parti socialiste.

économique et des transitions politiques. Là encore, on ne peut rien prouver. On doit se méfier, dans un contexte de crise économique, de la tendance de l'opinion à enjoliver le passé : la corruption, et la grande corruption en premier lieu, deviennent insupportables, alors qu'auparavant on la tolérait tant qu'on pensait pouvoir en profiter. On a tendance à oublier à quel point la corruption était répandue avant la crise et qu'elle a contribué à sa manifestation¹⁹. Mais la crise économique n'a pas seulement pour effet de jouer sur les représentations de la corruption, générant une diminution des ressources à tous les niveaux, elle exacerbe la lutte pour la vie. Les opportunités de corruption liées aux positions dans l'administration diminuent, au moment même où les impératifs de survie, donc de corruption, deviennent plus contraignants. Comme le montrent une multitude d'indices, il en résulte une intensification des pratiques de corruption qui conduisent « à manger vite et seul », une généralisation de ces pratiques à des secteurs qui étaient encore relativement épargnés, et surtout à un déplacement de la corruption du secteur public au secteur privé, dans la mesure où le secteur public se trouve dépourvu de ressources. On observe ce phénomène avec les privatisations qui ont permis aux *nomenklatura* de mettre directement la main sur les entreprises privatisées. On le remarque aussi avec la substitution des ONG à l'Etat, qui offrent d'autres opportunités de corruption et de capture de rentes aux élites politico-administratives sinistrées par la crise économique et l'ajustement structurel. On l'observe enfin à la limite dans certains pays, avec les phénomènes de criminalisation et de privatisation de l'Etat, qui représentent le stade ultime de la patrimonialisation de l'Etat. L'Etat, ayant été dévoré par ses propres agents, finit par se dissoudre et renaître sous forme de réseaux privés (Reno W., 1998). A force de privatiser l'Etat en le patrimonialisant, on a fini par détruire la poule aux œufs d'or. La prédation devient alors plus directe et plus violente. On passe de la corruption transactive à l'extorsion et à la prédation systématique.

Tout en admettant que ces remarques ne reposent que sur des impressions plus ou moins bien étayées, il semble difficile d'admettre qu'il ne s'agisse là aussi, que d'illusions d'optique²⁰. La mise en perspective historique permet ainsi, sinon de démontrer au sens strict

19. La tendance à enjoliver le passé nous a frappé en retournant au Cameroun après dix sept ans, juste après la dévaluation de 1994.

20. Voir le numéro spécial d'IDS qui corrobore ces impressions hors du continent africain : B. Harris-White and G. White (eds.).

qu'il y ait eu augmentation générale de la corruption, mais au moins de le suggérer. Surtout, elle permet de repérer les déplacements du phénomène. A partir de là, on peut chercher à se faire une représentation globale de son évolution. On voit alors que la corruption qui était déjà systémique et plus ou moins généralisée, est devenue véritablement incontrôlée. Les îlots sectoriels qui étaient relativement épargnés par la corruption systémique sont maintenant touchés. Ainsi, à l'Université de Nairobi, il faut maintenant payer certains chefs de département pour obtenir la signature permettant d'obtenir un permis de recherche. Le pire paraît même toujours possible, si l'on en juge par la dégradation de la situation des universités francophones. Le mode de régulation patrimonial fondé sur la redistribution ne fonctionne plus. La comparaison internationale montre qu'il s'agit d'une situation à portée mondiale. Même les pays qui étaient épargnés jusque là, sont confrontés, toutes proportions gardées, au phénomène.

La comparaison internationale

Les comparaisons internationales, c'est-à-dire transnationales et même transcontinentales constituent l'instrument par excellence d'évaluation de la corruption. Faute de possibilité de mesurer la corruption dans l'absolu en référence à de normes universelles, il faut recourir à des comparaisons relatives des pays les uns par rapport aux autres. Ceci permet de procéder à des évaluations à la fois quantitatives et qualitatives, d'élaborer des typologies, et de déboucher éventuellement sur de véritables comparaisons statistiques à prétention explicatives. Les comparaisons n'ont pas la même visée, selon qu'il s'agit de comparaisons binaires, de comparaisons statistiques entre un grand nombre de pays ou de comparaisons rapprochées ou éloignées entre un petit nombre de pays²¹.

La mesure internationale de la corruption : les indices de perception de la corruption de Transparency International.

Le classement annuel réalisé par Transparency International (TI) rencontre chaque année un plus grand retentissement dans les médias et l'opinion. C'est ainsi qu'en 1998, on a appris que le Cameroun s'était vu attribuer le moins bon score dans le classement

21. Il existe peu de comparaisons binaires. Voir comme exemple de comparaison contrastée, Jean-Pascal Daloz et Man-Ho-Hco. Pour une comparaison analogue, voir Jean-William.

(85e rang sur 85 pays examinés). Ce rang a été confirmé en 1999 (99e rang sur 99 pays). La France, quant à elle, s'est trouvée très mal placée par rapport aux autres pays occidentaux (21e rang)²². La portée de ce classement dépasse la simple connaissance scientifique : il est devenu un véritable enjeu politique, comme le montrent les véhémentes protestations du Cameroun, à la suite de sa publication. TI est en effet une ONG internationale dont la vocation est de lutter contre la corruption internationale. La publication de cet indice n'est pas seulement un instrument de connaissance visant à orienter l'action anti-corruption, mais constitue en elle-même un instrument de lutte anti-corruption, en jouant sur l'amour propre national et le ressort de la « honte ». Il s'agit d'émettre un signal d'alarme afin d'aider les pays concernés à prendre conscience de l'étendue du phénomène. Il ne faut donc pas exagérer la portée de tels classements dont l'intérêt est d'abord médiatique et instrumental. Un des problèmes réside dans le fait que les médias, contrairement à TI, ne prennent pas toutes les précautions méthodologiques nécessaires dans la présentation du classement. Cet indice, pourtant, est loin d'être dépourvu d'intérêt du point de vue scientifique, et il est trop commode d'en rejeter les conclusions sous prétexte de subjectivisme. Une multitude de perceptions convergentes peut prétendre à une certaine objectivité. On ne peut certes en tirer la conclusion que le dernier rang du Cameroun signifie qu'il soit le pays le plus corrompu de la planète, puisque l'enquête ne porte que sur 99 pays sur 185 représentés à l'ONU, et qu'un pays comme l'ex-Zaïre en est absent. Mais le fait que sa performance soit jugée moins bonne que celle du Nigeria, pays dont la notoriété en matière de corruption est bien établie, confirme pour ce pays l'explosion de corruption que remarquent tous les observateurs. Un représentant de la Banque mondiale, justifiant le classement de TI, a pu ainsi dire qu'au Cameroun, la corruption étant devenue incontrôlée, il y avait « corruption de la corruption ». C'est d'ailleurs au point que les victimes d'abus de confiance dans le pacte de corruption vont demander réparation au commissaire de police ou au juge. Ces derniers ont pour instruction d'obtempérer et de faire rendre gorge au corrompu malhonnête.

Comme le souligne TI, cet indice n'est pas un indice de mesure de la corruption, mais de perception de la corruption. Malgré ces précautions, il faut cependant reconnaître que cet indice fait figure, qu'on le veuille ou non, de substitut à un indice mesurant

22. *La Lettre de Transparence*, n° 1, mars 1999.

directement la corruption. L'indice de perception, faute de mieux, fait fonction d'indicateur de la corruption. Comment cet indice est-il fabriqué ?

L'indice de TI, se présente comme un sondage de sondages²³. Il regroupe les résultats d'un certain nombre d'enquêtes sur la corruption par des instituts indépendants et spécialisés dans l'intelligence économique et l'évaluation des risques-pays²⁴. En 1999, le classement a été établi à partir de 10 sondages émanant de 10 organismes. Cette recherche aboutit à un indice chiffré de zéro (corruption maximale) à 10 (corruption minimale) qui permet de classer les pays par ordre de corruption décroissante. La comparaison n'est donc pas ici un moyen d'évaluation de la corruption, mais la résultante d'une observation par pays. Les sondages utilisés vont de 3 au minimum à 10. Ils intègrent les moyennes des trois dernières années afin d'éviter les variations trompeuses. La colonne de l'écart type, qui reflète le niveau de consensus observé à l'égard des niveaux de corruption dans un pays donné, est essentielle pour l'interprétation. Plus l'écart type est important, plus il y a divergence d'appréciation. Ainsi plus le nombre de sondages est grand et plus la dispersion est faible, plus, on peut penser que la perception se rapproche de la réalité. Chaque année, le nombre de pays pris en compte s'accroît²⁵. Les enquêtes s'adressent en premier lieu au personnel des multinationales, mais aussi des ambassades, aux journalistes, aux fonctionnaires internationaux, aux spécialistes du risque pays, et jusqu'au grand public en général. Les questions posées sont variables : les pratiques impropres utilisées dans la sphère publique, comme les pots de vin (World Competitiveness, WCR) ; le niveau de corruption (Political and Economic Risk Consultancy, PERC) ; l'étendue et le montant de la corruption dans les sphères publiques et privées (Impulse) ; l'estimation des pertes causées par la corruption (Mac Graw Hill Global Risk Service, MGH) ; la probabilité de se voir demander des

23. Sur la méthodologie, voir *TI Newsletter*, septembre 1996, p. 5-8.

24. Les organisations sont les suivantes : World Competitiveness, Institute for Management development, Lausanne (WCR) ; Political and Economic Risk Consultancy, Hong Kong (PERC) ; Impulse, Peter Newman ; DRI/McGraw-Hill Global Risk service (MGH) ; Political Risks Services, East Syracuse, NY (IRIS) ; Internet Corruption Ranking, Goettingen University (ICR). Pour le Cameroun, l'enquête de 1998 repose sur des sondages réalisés par Global Competiveness Survey, Political Risks Services, la Banque Mondiale et l'Economic Intelligence Unit.

25. 41 pays en 1994, 54 en 1995, 85 en 1998, 99 pays en 1999.

pots de vin dans les différents échelons du gouvernement (Political Risks Services, IRIS) ; le degré de corruption (Internet Corruption Ranking, IRC). Dans le cas de l'enquête sur le Cameroun, les questions posées étaient les suivantes : « les paiements irréguliers et supplémentaires liés à l'attribution de permis d'import-export, d'autorisation pour réaliser des affaires, aux opérations de change, à l'évaluation des impôts, à la protection policière ou à l'obtention de prêts, sont-ils courants ou non » ? (Global Competiveness Survey, GCS) « Quelle est l'étendue de la corruption dans le pays où vous résidez qui est nuisible au climat des affaires pour les compagnies étrangères ? » (Political Risks Services, PRS). « Etablissez sur une échelle de six, combien la corruption pose problème pour faire des affaires » et « est-il habituel pour les entreprises de devoir effectuer des versements irréguliers pour faire avancer leurs affaires ? Cela est-il vrai toujours, souvent, fréquemment, quelquefois, rarement, ou jamais ? » (Banque Mondiale). *L'Economic Intelligence Unit* demande quel est le niveau de corruption dans la fonction publique à des fins d'enrichissement de personnes ou de partis politiques afin d'établir ses risques pays et sa prospective économique²⁶.

Cet indice a fait l'objet d'un certain nombre de critiques plus ou moins fondées. La critique la plus courante est de reprocher la subjectivité d'un tel indice, qui repose sur les évaluations des personnes interrogées. Il s'agit en d'autres termes d'une mesure réputationnelle qui ne permet de mesurer que la représentation de la corruption et non la corruption elle-même de façon directe et objective. Mais la mesure objective et directe de la corruption étant impossible, on est bien obligé de se contenter d'une mesure subjective et indirecte. Les personnes interrogées sont dans l'ensemble, de par leur activité, les mieux à même d'apprécier le niveau de corruption dans les pays qu'ils fréquentent. Qui mieux qu'un homme d'affaires international sait à quoi s'en tenir sur le montant des pots de vin dans les différents pays où le conduisent ses affaires. Il est tout à fait légitime de chercher les informations auprès de ceux qui, par profession, les connaissent. Un problème se pose cependant, c'est que la nature des personnes interrogées varie selon les enquêtes utilisées. Peut-on véritablement amalgamer ces opinions qui renvoient à des expériences différentes de la corruption ? D'autre part, les personnes interrogées, appartenant à des cultures différentes, peuvent avoir une

26. *Jeune Afrique Economie*, « Comment Transparency International mesure le degré de corruption », JAE 19 octobre au 1er novembre 1998.

perception différente de ce qu'est la corruption : la perception de la corruption diffère selon qu'une personne se réfère à des normes éthiques exigeantes ou non. Enfin on remarque que les personnes originaires de pays riches sont davantage sensibilisées à la corruption dans les pays pauvres que dans leur propre pays. Les pays ayant de bonnes performances économiques et une forte corruption, sont mieux notés que ceux ayant le même niveau de corruption mais une faible croissance. Aussi, pour mieux cerner ce qui relève de l'opinion et de la réalité, il serait utile de mieux distinguer les questions relatives à l'opinion et celles relatives à l'expérience directe de la corruption. Il faudrait aussi prendre en considération les différents types de corruption, plutôt que de prétendre construire un indice global amalgamant les diverses formes de corruption.

Une deuxième critique fait observer qu'il n'est pas toujours évident de savoir si l'indice mesure la perception de la corruption internationale ou de la corruption en général. TI s'intéresse en priorité à la corruption internationale, et il en est de même de la plupart des sources sur lesquelles il fonde son indice. Mais il subsiste une ambiguïté, car certaines des questions posées dans les sondages sont de portée plus générale, ou s'adressent à d'autres catégories que les hommes d'affaires internationaux. Un journaliste n'aura pas la même perception qu'un homme d'affaire ou qu'un diplomate, ni le même niveau d'information selon les secteurs de corruption. Un résident national n'aura pas la même expérience de la corruption qu'un expatrié. Un homme d'affaire, sauf s'il est résident et encore, est mal placé pour juger de la petite corruption quotidienne de survie. Un étranger au pays n'est pas exposé au même type de corruption qu'un autochtone. Le fait d'être étranger peut jouer dans l'un ou l'autre sens, en inhibant, ou au contraire, en incitant à la corruption. C'est pourquoi les enquêtes sur la corruption en général ne devraient pas faire l'économie d'enquêtes auprès des nationaux. Pour mieux apprécier l'indice de TI, il faudrait pouvoir se reporter à chaque enquête qui a servi de base à sa constitution, afin d'apprécier la nature des questions posées, la qualité des personnes interrogées etc. Enfin, l'alchimie finale qui permet de parvenir à un indice global sur la base d'enquêtes hétérogènes reste mystérieuse. En définitive, cet indice n'a de crédibilité véritable que si l'on peut préciser qu'il ne mesure que la corruption internationale à partir des estimations de ceux qui la connaissent d'expérience.

Troisième critique, formulée par les ressortissants des pays pauvres, cet indice fait apparaître la corruption passive, celle des pays corrompus mais ne mesure pas la corruption active, celle des pays corrupteurs, ce qui tend à fausser l'appréciation au profit des pays riches. Mais corrupteurs et corrompus se renvoient la balle : pour les hommes d'affaires des pays corrupteurs, les responsables sont les dirigeants des pays corrompus qui les extorquent, alors que pour les ressortissants de ces pays, les responsables sont les hommes d'affaires corrupteurs qui les achètent. Les termes de corruption passive et de corruption active sont, il est vrai, trompeurs car ils laissent entendre que les corrompus ne font que subir la corruption... Quoiqu'il en soit, TI, très conscient du problème, a mis au point, lors de son dernier classement de 1999 un indice des pays corrupteurs où la France figure là aussi en « bonne » position. On observe d'ailleurs une corrélation entre la corruption active et la corruption passive. J. Lambsdorff, de l'Université de Goettingen, qui collabore avec TI, poursuit des recherches sur la relation entre pays corrupteurs et corrompus²⁷.

Dernière remarque, cet indice tombe sous les critiques que nous formulons concernant la mesure de la corruption : il est très grossier dans la mesure où il ne distingue pas nettement les différentes dimensions de la mesure de la corruption. On ne sait pas si la réponse renvoie à l'extension du phénomène, à son niveau, ou à son montant ou encore à une sorte d'impression générale.

En définitive, et le constat est à la fois décevant et encourageant, le résultat des enquêtes est relativement sans surprise et corrobore les impressions générales que toute personne qui voyage et s'intéresse à la question peut avoir. Ce qui fait problème, c'est la fausse précision des chiffres. Des améliorations de l'indice restent possibles, mais, en raison de sa subjectivité, il ne sera jamais à l'abri des critiques. L'approche la plus féconde est pour nous la comparaison internationale qualitative.

27. Johann Graf Lambsdorff, "An Empirical Investigation of Bribery in International Trade", Séminaire d'IDS, Nous avons esquissé une comparaison qualitative des corrupteurs concernant la corruption internationale en Afrique (voir J-F Médard).

Comparaison internationale qualitative

G. Blundo et J-P Olivier de Sardan exposent dans leur article précité, la méthode qu'ils ont suivie en s'inspirant de l'expérience du premier dans son enquête sur la corruption au Sénégal, et de l'un et l'autre dans leur enquête comparative sur la petite corruption au Niger, au Mali et au Bénin. En passant de l'une à l'autre enquête, on passe de la monographie qualitative à la comparaison qualitative. En recourant à un programme de recherche collectif, ils ont pu donner une orientation résolument comparative à leur recherche. Cela suppose que les méthodes de travail et les problématiques soient harmonisées. Contrairement aux enquêtes quantitatives, « en recherche qualitative, l'harmonisation relative des données passe par l'harmonisation relative des postures des chercheurs sur le terrain, et non par la standardisation statistique »²⁸. En recourant à la procédure ECRIS, il reprenne l'essentiel des méthodes anthropologiques tout en les harmonisant. Elle comprend une première phase collective suivie par une phase individuelle. Dans la phase collective l'ensemble des chercheurs devant travailler dans les divers pays se regroupent et mènent des enquêtes de terrain intensives. Ils en discutent ensuite les résultats pour formuler de nouvelles hypothèses. Les enquêtes sont faites sur la base de petites équipes de deux ou trois personnes, s'attachant à un groupe d'acteurs particulier, et les positions respectives de ces différents types d'acteurs sont confrontées. La phase individuelle ultérieure bénéficie de l'investissement collectif préalable. Chaque enquêteur dispose alors d'une base de référence partagée acquise précédemment. Des données partageant une certaine comparabilité sont ainsi produites. Ce type de démarche illustre que l'impressionnisme qui entache le plus souvent la recherche qualitative monographique peut être corrigée par le recours à une procédure systématisée sans pour autant être quantitative.

Comparaison internationale et explication de la corruption

Expliquer la corruption, c'est-à-dire en analyser les causes et les conséquences, est ce vers quoi tend in fine, l'évaluation de la corruption. On peut distinguer deux types de recherche qui visent à l'explication : les recherches statistiques comparatives qui prennent en considération le maximum de pays, et les recherches qui comparent un échantillon réduit de pays. Les travaux les plus poussés

28. art. cit., p. 41.

sur les causes et conséquences de la corruption ont été réalisés par les économistes (Cartier-Bresson, 1998). Les recherches économiques sur la corruption reposent sur deux types d'analyse économique. Le premier, à partir de modèles fondés sur une approche hypothético-déductive et microéconomique, étudie le marché de la corruption. Le second, d'apparition plus récente, se situe dans une perspective macroéconomique, et repose sur des analyses statistiques des causes et des effets de la corruption.

Dans le premier type d'analyse, la question de l'évaluation de la corruption en tant que telle ne se pose pas à proprement parler, au moins dans un premier temps. Elle devrait se poser dans un second temps lorsqu'il s'agit de valider le modèle. Mais ce second temps de la validation empirique du modèle est le plus souvent escamoté. La grande limite de ce type d'analyse, largement développée par Jean Cartier-Bresson, c'est de faire largement abstraction du contexte politique et social dans lequel s'insère le « marché » de la corruption.

Le deuxième type d'analyse fondé sur la comparaison statistique et l'analyse multivariée s'appuie sur les indices subjectifs de corruption que nous connaissons. Les développements précédents ont posé, sans la résoudre, la question de la fiabilité des sources. Le traitement des données pose problème dans la mesure où il s'inscrit dans une démarche causaliste et linéaire, qui ne prend pas en considération les interactions entre des variables multiples, le rapport au temps, et surtout le fait que les associations statistiques ne donnent pas la direction des effets. Ces méthodes ne permettent pas de mettre à jour les mécanismes de causalité circulaire ou complexe. On en trouve une illustration caractéristique dans les travaux sur la relation entre corruption et développement. Autrefois, selon l'interprétation dominante, la corruption était considérée comme la conséquence du sous-développement²⁹. Actuellement, c'est l'interprétation inverse qui l'emporte, et on considère que c'est la corruption qui freine le développement. Ainsi, les travaux de P. Mauro montrent les effets négatifs de la corruption sur la croissance et l'investissement (Mauro P.). Une chose est sûre, c'est que lorsqu'on examine l'enquête de TI, il apparaît nettement une association entre corruption et sous-développement, mais son interprétation n'en est pas simple ; la corrélation est grossière, le sens de la causalité n'est pas évident, et la

29. Plus précisément, pour Samuel Huntington, elle était l'effet de la modernisation sur des sociétés peu développées.

hiérarchisation des causes s'avère difficile³⁰. Ce type d'approche comparative à dimension planétaire est trop ambitieux et il vaut mieux être plus modeste. En recourant à des échantillons plus réduits³¹, La comparaison peut porter sur des régions géographiques, ou des aires socio-culturelles, en comparant les pays d'une même région (comparaison rapprochée), ou en comparant des régions entre elles, (comparaison éloignée). Cela permet de prendre en considération davantage de variables, de mieux cerner la variété des trajectoires historiques, et d'être plus près du terrain³². On peut combiner la comparaison entre des aires socio-culturelles et des variables comme le développement. C'est ce que fait Alice Sindzingre qui aborde la relation entre corruption et développement à partir de la comparaison entre l'Afrique et l'Asie de l'Est (Sindzingre A., 1997). Au lieu de postuler que la corruption est incompatible avec le développement, elle part du constat, difficile à contester sérieusement, bien qu'impressionniste, qu'en Afrique, du moins la corruption est incompatible avec le développement, alors qu'en Asie du Sud-Est, elle paraît davantage compatible. A partir de là, elle formule un certain nombre d'hypothèses stimulantes. Ce genre de comparaison qualitative plus modeste, nous semblent plus heuristique que le recours aux modèles économiques ou à l'analyse statistique.

En conclusion, chaque cas est unique et doit être abordé dans sa singularité, il n'est jamais réductible à des causes à portée universelle. D'un autre côté, un cas n'est pas compréhensible s'il est considéré de façon isolée : la comparaison est la seule façon à la fois, d'observer, de percevoir les similitudes et les différences, mais aussi la seule démarche heuristique qui puisse éventuellement déboucher sur des explications. Suivre une démarche de sociologie historique comparative pourrait s'avérer fructueux. Les progrès de la connaissance de la corruption supposent qu'on pratique et qu'on confronte tous les types de recherche que nous avons mentionnés.

30. Laurent Dartigues et Emmanuel de Lescure, art. cit., p. 330-331.

31. Jean Cartier-Bresson, « Les analyses économiques... », op. cit., p. 37.

32. Il existe un grand nombre de recherches comparatives qui portent sur des régions, qu'il s'agisse, de l'Afrique, de l'Asie du Sud Est, ou de l'Amérique latine. La plus systématique que nous connaissons est celle de Jean Cartier-Bresson sur l'Europe de l'Ouest, « Quelques propositions... », op. cit.

L'évaluation de la corruption, malgré les difficultés que nous avons soulignées, reste indispensable si l'on veut évaluer l'intervention publique elle-même. Dans la mesure où des politiques anti-corruption systématique se développent tant sur le plan national qu'international, l'évaluation de l'efficacité de ces politiques suppose l'évaluation de la corruption avant et après la mise en œuvre de la politique. Ce n'est pas la première fois qu'une lutte anti-corruption est mise en œuvre, mais c'est la première fois qu'un effort de lutte anti-corruption aussi concerté, systématique et global, est entrepris. Sans pour autant y renoncer, il ne faut pas se cacher la difficulté de la tâche qui implique, à la limite, un remodelage radical et quasi-révolutionnaire de la société qui échappe largement à un volontarisme naïf et à une approche purement instrumentale de l'intervention publique.

Bibliographie

ALATAS (S.H.)

1990 *Corruption : its nature, causes and functions*, Aldershot, Avebury.

BANFIELD (E.-C.)

1975 « Corruption as a Feature of Government Organization ». *Journal of Law and Economics*, vol. 18, n° 3, pp. 587-606.

BAYART (J.-F.)

1989 *L'Etat en Afrique, la politique du ventre*, Fayard.

BAYART (J.-F.), HIBOU (B.) et ELLIS (S.)

La criminalisation du politique. Bruxelles, Editions Complexe.

BECQUART-LECLERC (J.)

1984 « Paradoxes de la corruption politique. *Pouvoirs*, 31 : 19-36.

BLUNDO (G.) (dir.)

1999 *Monayer les pouvoirs, espaces, mécanismes, et représentations de la corruption*. Paris, PUF, et IUED, Genève.

CARTIER-BRESSON (J.)

1995 « L'économie de la corruption ». In Dellaporta (D.) et Mény (Y.) (dir.), *Corruption et démocratie en Europe*, Paris, La Découverte, 147-163

1995 « Les réseaux de corruption et la stratégie des trois "S", Sleep, Silence, Smile ». In Borgi et Meyer-Bisch, *La corruption, l'envers des droits de l'homme*, Editions Universitaires de Fribourg, 81-106.

1997 « Quelques propositions pour une analyse comparative de la corruption en Europe de l'Ouest ». *Revue internationale de politique comparée*, vol. 4, n° 2, p. 268-275.

1998 *Les analyses économiques des causes et conséquences de la corruption : quelques enseignements pour les PED, Mondes en Développement*. tome 26-102, p. 25-40.

CHARLTON (R.)

1990 « Exploring the byways of African Political Corruption : Botswana and deviant case analysis ». *Corruption and Reform*, vol. 5, n° 1, 1-28.

DALOZ (J.-P.) et MAN-HO-HEO

1997 « La corruption en Corée du Sud et au Nigeria : quelques pistes de recherche comparative ». *Revue internationale de politique comparée*, vol. 4, n° 2, 361-412.

DARTIGUES (L.) et LESCURE (E.)

La « corruption, de l'économie de bazar » au bazar de l'économie. pp. 315-344.

DECRAENE (P.)

1984 « La corruption en Afrique ». *Pouvoirs*, « La corruption », 31.

DEREYMEZ (J.-W.)

1997 « Les socialistes français, les socialistes espagnols et la corruption (années 1980-années 1990) ». *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 4, n° 2, 297-332.

DOGAN (M) et PELASSY (D.)

1982 *Sociologie comparative, problèmes et perspectives*. Paris, Economica.

GOOD (K.)

1992 « Interpreting the exceptionality of Botswana ». *The Journal of Modern African Studies*. 50, (1), march 1992.

HARRIS-WHITE (B.) et WHITE (G.) (eds.)

1996 *Liberalization and the new corruption*. IDS Bulletin, vol. 27, n° 2, april 1996.

HEIDENHEIMER (A.)

1989 « Terms, concepts, and definitions : an introduction ». In Heidenheimer (A.), Johnston (M.) et Le Vine (V.) (eds.) *Political Corruption : a handbook*. New Brunswick, N.J.

HEIDENHEIMER (A.)

« Perspectives on the perception of Corruption ». In Heidenheimer (A.) *et al.*,
op cit., pp.149-164.

HUNTINGTON (S.)

1968 *Political order in changing societies*, Yale University Press.

KIBWANA (K.), WANJALA (S.) et OKECH-OWITI

1996 *The anatomy of corruption in Kenya, legal, political and socio-economic perspectives*. Nairobi, Clarion Press Ltd.

KJELLBERG (F.)

1992 « Corruption as an analytical problem : some notes on research on public corruption ». *Indian Journal of Administrative Science*. Vol. III, n°s 1 et 2, January-December 1992.

LE VINE V.

1975 *Political corruption : the Ghana case*. Stanford, Hoover Institution Press.

MARENGO (F.)

« The linkage between political corruption and political scandal ». *Corruption and Reform*, Vol. 3, 65-79.

MAURO (P.)

« Corruption and Growth ». *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 3, 442, 681-712.

MEDARD (J.-F.)

1998 « La crise de l'Etat néo-patrimonial et l'évolution de la corruption en Afrique sub-saharienne ». *Mondes en développement*, tome 26, 102, pp. 55-68.

MEDARD (J.-F.)

1998 « Financement politique et corruption : le cas français ». Communication au colloque international sur « Le financement de la politique et la corruption », Faculté de science politique, Università degli studi « La Sapienza », Rome, 14 décembre 1998.

MEDARD (J.-F.)

« Corruption et non-corruption au Botswana », à paraître dans Compagon D. et Mogcopakosi, B. (dir.), *Le Botswana contemporain*, IFRA-Karthala

MEDARD (J.-F.)

1997 « La corruption internationale et l'Afrique sub-saharienne : un essai d'approche comparative ». *Revue internationale de politique comparée*, vol. 4, n° 2.

MENY (Y.)

1992 Paris, Fayard.

NYE (J.S.)

1967 « Corruption and political development : a cost benefit analysis ». *American Political Science Review*. LXI, 2, pp. 417-27.

OLIVIER DE SARDAN (J.-P.)

1996 « L'économie morale de la corruption en Afrique. *Politique africaine*, 63, 97-116, octobre 1996. Une version plus complète de cet article a été publiée sous le titre « A moral economy of corruption ? », art. cit.

OLIVIER DE SARDAN (J.-P.)

La corruption comme terrain. Pour une approche socio-anthropologique. pp. 21-46.

OLIVIER DE SARDAN (J.-P.)

1999 « A moral economy of corruption? ». *Journal of Modern African Studies*, vol. 37, n° 1.

PADIOLEAU (J.)

1975 « De la corruption dans les démocraties pluralistes ». *Revue française de sociologie*.

RENO (W.)

1998 *Warlord Politics and African States*, Boulder, Lynne Rienner.

SCOTT (J.S.)

1972 *Comparative Political Corruption*, Prentice Hall, p. 21.

SCOTT (J.)

1967 « An Essay on the Political Function of Corruption ». *Asian studies*. vol. 5, n° 3, p. 513.

SINDZINGRE (A.)

1997 « Corruptions africaines : éléments d'analyse comparative avec l'Asie de l'Est ». *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 4, n° 2, 377-412.