

Combattre la corruption dans les pays riches en pétrole: Le rôle de la transparence

La corruption constitue un véritable fléau dans de nombreux pays riches en pétrole et autres ressources naturelles. Elle est en grande partie responsable du faible développement socio-économique de ces pays. Depuis peu, il est envisagé d'inscrire la transparence dans un processus de réforme afin de lutter efficacement contre la corruption et d'autres problèmes liés à la malédiction des ressources. Ces constats nous amènent à nous interroger sur le véritable rôle de la transparence dans la lutte anti-corruption des pays riches en pétrole.



Par Ivar Kolstad,
Arne Wiig,
Aled Williams (CMI)

Télécharger cette note sur
<http://www.u4.no/>

Cette Note de synthèse U4 propose un aperçu de l'état des connaissances actuelles sur la relation entre transparence et corruption, en s'intéressant tout particulièrement aux pays riches en pétrole. Il s'agit d'apporter un éclairage sur le rôle de la transparence – ou plus précisément de l'accès à l'information – dans l'amélioration des résultats de développement de ces pays, en évoquant le cas de l'Angola, et les initiatives actuelles de transparence telles que l'Initiative pour la Transparence dans les Industries d'Extraction (EITI, acronyme en anglais).

Introduction

Les pays riches en ressources naturelles tendent à souffrir d'un faible développement socio-économique. A titre d'exemple, en dépit de l'abondance en ressources naturelles du Nigeria et du Venezuela, leurs économies connaissent une croissance plus faible que celles de la Corée et de Taiwan, qui ne bénéficient pas de telles ressources.ⁱ Ce phénomène connu sous l'appellation « malédiction des ressources » se rapporte à un ensemble complexe de facteurs politiques, économiques et sociaux, présent dans de nombreux pays dotés de ressources naturelles.

La corruption est un élément incontournable du paysage global de la malédiction des ressources. Elle constitue un véritable fléau dans de nombreux pays en voie de développement, riches en pétrole et autres ressources naturelles. En outre, elle explique en grande partie le faible développement de ces pays. La corruption dans les pays dotés de ressources naturelles est souvent de nature politique et bureaucratique ; elle implique d'une part, un abus de pouvoir des décideurs clés et d'autre part, des actes de corruption parmi des fonctionnaires moins influents, chargés de la mise en œuvre des politiques.

La transparence constitue un facteur déterminant dans la lutte contre la corruption et autres dysfonctionnements liés à la malédiction des ressources. Lorsque les parties prenantes ont accès à des informations fiables et opportunes, certains risques de corruption peuvent être au moins atténués. De fait, il existe une corrélation clairement bénéfique entre la transparence politique et le contrôle de la corruption, un signe que les pays plus transparents sont moins corrompus.ⁱⁱ Néanmoins, la relation causale et précise entre la corruption et la transparence est une question qui exige des recherches complémentaires.

Transparence, corruption et malédiction des ressources : le cas de l'Angola

L'Angola illustre bien les problèmes rencontrés par les pays riches en pétrole, dont les gouvernements souffrent d'un déficit de transparence. En tant que deuxième producteur de pétrole d'Afrique subsaharienne, l'Angola engrange des recettes pétrolières juteuses qui représentent 55% du PIB, 94% des exportations et près de 80% du revenu global du gouvernement. La plupart des grandes compagnies d'extraction de pétrole et sociétés de services y ont élu domicile, et – constat atypique pour un pays que l'on estime souffrir du paradoxe de l'abondance – la croissance économique, tirée par la forte appréciation de la valeur de la production pétrolière, est élevée. Parallèlement, les revenus sont chichement distribués et près de 70% de la population vit avec moins de deux dollars par jour. En outre, la plupart des Angolais ont peu accès aux soins de santé de base et l'espérance de vie à la naissance ne dépasse pas les 41 ans. Le faible impact sur le développement de la croissance issue du pétrole reflète en partie le peu d'efforts politiques déployés pour aborder la question de la distribution des richesses.

Face à cette problématique, le gouvernement fait preuve d'une grande irresponsabilité envers ses citoyens et manque de transparence dans les décisions d'ordre public. Les budgets publics de l'Angola sont particulièrement opaques. Le pays affichait un score de 4 sur une note maximum de 100 à l'Indice sur le budget ouvert 2006, indiquant que les dirigeants ne fournissent que peu ou pas d'informations sur le budget et les activités financières du gouvernement central. Par ailleurs, l'Angola réalise une mauvaise performance en terme de responsabilité politique. La dernière élection remonte à 1992, et le critère « voix citoyenne et responsabilité » de Kaufmann classe le pays 172ème sur 207.

Pourvu de larges rentes de ressources disponibles et d'un cadre institutionnel faible et opaque, l'Angola est sans surprise considéré comme un pays gangrené par la corruption. Il est classé 142ème sur 163 pays selon l'Indice de perception de la corruption 2006 de Transparency International, et 182ème sur 203 selon l'Indice de maîtrise de la corruption 2005 de Kaufmann. Le déficit de confiance des citoyens angolais s'exprime non seulement envers leur gouvernement, les médias et, selon une enquête réalisée par l'Institut Républicain International auprès d'électeurs potentiels, même envers leurs propres amis.ⁱⁱⁱ Un tel manque de confiance fait partie de la culture du secret, pratiquée dans l'ensemble du pays pendant près de trente ans de guerre civile.

Comment le manque de transparence se traduit-il dans les pays riches en pétrole ?

Il est établi que de bonnes institutions sont nécessaires en vue de combattre la corruption et d'autres problèmes de développement dans les pays riches en ressources naturelles. La transparence constitue une condition sine qua non pour instaurer un cadre institutionnel et réglementaire approprié et pour créer les conditions permettant de contester les abus. Toutefois, afin de saisir la relation entre la transparence, la corruption et les grandes problématiques liées à la malédiction des ressources, il est nécessaire d'analyser l'impact de l'information sur la prise de décision dans les pays riches en pétrole.

A titre d'exemple, considérons la situation suivante : un fonctionnaire, chargé de la collecte des recettes fiscales dans la filière pétrolière, peut choisir entre intégrité et corruption. S'il est intègre, le fonctionnaire fera rapport des coûts réels de la compagnie pétrolière et sera rémunéré sous la forme d'un salaire fixe. S'il est corrompu, le fonctionnaire recevra un pot-de-vin en plus de son salaire. Le fonctionnaire optera sans doute en faveur du cas de figure dont il pourra tirer le meilleur bénéfice personnel. Cela dépendra d'un certain nombre de facteurs tels que le montant de son salaire, le montant du pot-de-vin proposé et la probabilité d'être démasqué. Ce simple exemple fait apparaître qu'un pot-de-vin conséquent, un bas salaire et un contrôle déficitaire sont autant de facteurs qui stimulent la corruption.

Un déficit de transparence rend la corruption moins risquée et plus attrayante

La transparence a une incidence directe sur l'identification de pratiques frauduleuses : plus la structure des coûts d'une entreprise est transparente, plus il est difficile pour un fonctionnaire d'en dissimuler les actions. Un manque de transparence peut également avoir des répercussions sur l'application de la législation, aussi bien en entravant la production de pièces justificatives, qu'en permettant à des fonctionnaires corrompus de verser des dessous-de-table afin d'échapper aux sanctions.

Un déficit de transparence freine les initiatives encourageant les fonctionnaires à agir en toute intégrité

Un déficit de transparence accroît la difficulté de connaître avec précision les facteurs qui influencent les décisions des fonctionnaires. Etant donné que ces facteurs sont peu connus, il est également plus difficile de mettre en œuvre des politiques anti-corruption. Lorsqu'un gouvernement cherche à proposer des initiatives encourageant l'intégrité, un manque de transparence peut empêcher l'observation de l'impact avéré de telles initiatives. Dans l'exemple cité ci-dessus, le fonctionnaire sera mieux informé de ses actions que le gouvernement, relativement mal informé. Le gouvernement peut uniquement observer le résultat des actions de ses agents. Plus il y a de « bruit » ou d'« interférence » autour de ces actions, plus il sera difficile pour le gouvernement de mettre en œuvre des initiatives appropriées sur la base de ces actions et par conséquent, de récompenser les comportements intègres.

Un déficit de transparence complexifie la sélection des candidats les plus honnêtes et compétents pour des postes de fonctionnaires ou de prestataires.

Le niveau d'intégrité varie en fonction des différents fonctionnaires ou acteurs du secteur privé. Cependant, lorsque les informations dont dispose un gouvernement honnête sont incomplètes, l'identification des fonctionnaires ou prestataires honnêtes et performants devient laborieuse. Dans ce cas, on peut envisager deux solutions : les fonctionnaires pourraient démontrer leur intégrité à travers un processus d'habilitation, ou bien le gouvernement pourrait mettre au point un processus d'examen analytique permettant de révéler les comportements honnêtes ou malhonnêtes. Dans la mesure où l'on estime que la transparence permet de réduire les informations asymétriques concernant le profil des fonctionnaires ou partenaires, la probabilité de sélectionner les « bons » fonctionnaires ou partenaires augmente. Dans le cas d'un pays riche en pétrole, il s'agirait de choisir les compagnies pétrolières les plus rentables et les fonctionnaires offrant le plus haut niveau de compétence.

L'avantage informationnel fournit un accès aux rentes et porte atteinte aux initiatives de réforme

Les gouvernements corrompus de pays riches en pétrole renonceraient à des rentes considérables s'ils instauraient des réformes améliorant l'accès à l'information. Dans l'exemple cité ci-dessus, l'administrateur en question tire profit de son avantage informationnel, suggérant qu'il est dans son intérêt de conserver l'information. En effet, les problèmes d'accès à l'information perdurent lorsque de larges revenus appropriables entrent en jeu. Dans la mesure où le gouvernement maîtrise l'information, les électeurs sont moins susceptibles de sanctionner les mauvais comportements car ils sont par ailleurs moins aptes à identifier les mauvaises politiques. De fait, la rétention d'information – qu'elle soit pratiquée par un fonctionnaire public ou par l'ensemble de la classe dirigeante – influence le résultat politique. En revanche, la transparence réduit les opportunités de comportements de recherche de rentes et renforce l'obligation de rendre des comptes.

Un déficit de transparence entrave le maintien de la coopération et facilite la chasse aux rentes opportunistes

L'information est un élément central pour faciliter et maintenir des comportements coopératifs. Dans l'industrie pétrolière, les compagnies pétrolières communiquent habituellement avec plusieurs entités du secteur public telles que le ministère des Finances et la compagnie pétrolière nationale. Les revenus de ressources naturelles sont une telle aubaine qu'il est plus lucratif pour les acteurs individuels de se soustraire aux accords de coopération – afin de tirer un bénéfice personnel de ces revenus – que d'investir dans des biens publics. Un manque de transparence peut exacerber les problèmes d'accès et de maintien des structures sociales et coopératives, intensifiant ainsi les fâcheuses répercussions des rentes issues des ressources naturelles.

Un déficit de transparence est susceptible d'ébranler les normes sociales et de réduire la confiance

La transparence s'inscrit également dans le cadre des normes sociales. Plusieurs études suggèrent que la mesure dans laquelle la corruption s'avère payante varie en fonction du nombre de corrompus. Lorsque la corruption est largement répandue, elle en devient endémique. Aussi, il est peu probable que de petites variations du nombre d'individus s'adonnant à la corruption encouragent l'abandon de cette pratique. Les normes sociales comme antidote à la corruption sont sans doute difficiles à défendre en l'absence d'information, puisqu'il n'est pas aisé d'établir les mécanismes permettant de sanctionner les actes de corruption.

Jouer la carte de la transparence n'est pas suffisant

Un déficit de transparence peut exacerber les problèmes découlant de la corruption dans les pays riches en pétrole. Des recherches empiriques semblent indiquer que la transparence est associée à la diminution de la corruption.^{iv} Cependant, l'impact de la transparence sur la corruption n'est pas automatique ; la capacité à traiter l'information et à agir en conséquence est également nécessaire afin de maîtriser la corruption.

L'éducation est nécessaire afin de traiter l'information

Un certain niveau d'éducation est nécessaire pour qu'une population puisse traiter l'information. Des recherches montrent que l'effet de la transparence sur la corruption dépend du niveau d'éducation. D'autres recherches empiriques avancent notamment que l'effet de la liberté de la presse sur les pratiques de corruption varie en fonction du niveau d'éducation.^v Toutefois, les pays riches en ressources créent souvent des structures économiques qui ne favorisent pas l'acquisition de compétences. Lorsque la filière des ressources est dominante, la transition vers l'industrialisation ainsi que la création d'une large main-d'œuvre qualifiée sont moins probables. Au contraire, une large main-d'œuvre non qualifiée opère dans la production primaire et une petite élite qualifiée et politiquement avantagée œuvre dans la filière des ressources. Cette configuration conduit à de grandes inégalités de revenus et à une faible accumulation du capital social et constitue une source de conflits politiques et un frein au développement institutionnel.

La responsabilisation du gouvernement est indispensable

Le fait de disposer d'informations sur le comportement ou la performance des fonctionnaires n'a que peu d'intérêt si l'on n'est pas en mesure de punir les abus de pouvoir. En effet, la responsabilisation démocratique est une question majeure et particulièrement complexe dans les pays riches en pétrole. Plusieurs études montrent que les pays bénéficiant de revenus pétroliers élevés sont moins démocratiques. Ross estime que les effets pervers du pétrole s'étendent au-delà du bastion traditionnel du Moyen-Orient, vers les pays tels que l'Indonésie, la Malaisie, le Mexique et le Nigeria.^{vi} Cela est fréquemment attribué à « l'effet rentier » par lequel les gouvernements peuvent réduire les pressions de démocratisation en ayant recours au patronage. De même, lorsque les revenus pétroliers sont élevés, la fiscalité est moins lourde et la représentation politique de la population exerce moins de pressions. Enfin, les dirigeants peuvent instrumentaliser les revenus pétroliers afin de réprimer ou empêcher la formation de groupes indépendants du gouvernement.

De « bonnes » initiatives relatives à l'utilisation de l'information sont nécessaires

L'impact de l'information dépend largement des occasions dont disposent les individus pour réagir. Olken montre que la participation locale dans des projets de voirie de villages en Indonésie change uniquement la forme de la corruption et non son niveau global.^{vii} Dans les villages à plus forte participation locale, la diminution des vols de salaires des villageois s'est accompagnée d'une augmentation des vols de matériaux de construction. Ainsi l'apport d'informations a des chances d'être efficace pour les activités impliquant des biens privés tels que les salaires, mais risque au contraire d'être inefficace dans la fourniture de biens publics tels que les infrastructures. Cela a des répercussions sur le type d'information mis à la disposition de la population dans les pays riches en pétrole. En effet, le fait de fournir des chiffres macroéconomiques consolidés sur les revenus ou

les dépenses liés à l'exploitation du pétrole risque de ne générer que peu d'initiatives individuelles. Une alternative serait de produire de l'information destinée au public sur d'une part, les droits individuels et collectifs et d'autre part, la mesure dans laquelle ceux-ci sont respectés. Néanmoins, la prudence est de rigueur lorsque l'information cible des questions d'intérêt privé, susceptibles d'alimenter le cercle vicieux du patronage ou du clientélisme.

Quelles devraient être les axes prioritaires de la réforme relative à la transparence ?

La transparence joue manifestement un rôle essentiel dans la lutte anti-corruption au sein des pays riches en pétrole.

Toutefois, dans certaines circonstances, elle est une arme à double tranchant. L'information donne du pouvoir, et ce pouvoir peut éventuellement être utilisé pour accéder à des revenus provenant des ressources naturelles. Une réforme politique qui serait fondée sur

l'amélioration de l'accès à l'information pourrait en effet être instrumentalisée par l'élite politique en vue d'accorder la priorité aux résultats favorisant certains groupes d'intérêt. En dépit d'une grande volonté politique d'impulser une réforme, le concept de transparence est complexe et revêt de multiples facettes, induisant ainsi des possibilités de manipulation et de détournement.

La transparence peut être rattachée à nombre d'activités du secteur public, allant de la collecte des recettes publiques à l'attribution de contrats, en passant par les promotions dans le secteur public. Les concepteurs d'une réforme sur la transparence devront par conséquent envisager l'ampleur, les priorités et le déploiement des mesures visant à optimiser l'accès à l'information. Cependant, jusqu'à présent, peu de recherches ont examiné les questions auxquelles les législateurs potentiels devront accorder la priorité.

Un argument suggère que les réformes sur la transparence dans les pays riches en pétrole devraient valoriser les domaines permettant de combattre plus efficacement la malédiction des ressources. Les explications prédominantes de la malédiction des ressources estiment que les institutions constituent un facteur déterminant pour éviter ce phénomène. Les institutions capables d'améliorer le fonctionnement du secteur privé, grâce au renforcement de l'Etat de droit et à la promotion d'une administration saine, inciteront les entrepreneurs à privilégier des emplois productifs dans le secteur privé aux activités de recherche de rentes improductives. Par ailleurs, les institutions qui entravent la possibilité des gouvernants d'attribuer à leurs partisans politiques des postes au sein de la fonction publique peuvent également contribuer à éviter les dysfonctionnements dans l'affectation des ressources au sein de l'économie. Néanmoins, à ce jour, la plupart des initiatives de réforme ont tendance à cibler la transparence dans d'autres domaines.

L'Initiative pour la Transparence dans les Industries d'Extraction (EITI, acronyme en anglais) s'inscrit dans le grand processus actuel de réforme. Elle soutient une gouvernance accrue dans les pays riches en ressources par le biais de la vérification et de la publication des montants versés par les compagnies et des recettes du gouvernement tirées de l'exploitation pétrolière, gazière et minière. Il s'agit d'une initiative volontaire prônant des mécanismes de collecte, de distribution, et d'utilisation des rentes de l'industrie extractive clairs et acceptables par tous. L'EITI met notamment l'accent sur la transparence dans la perception des recettes. Etant donné que de vastes sommes semblent disparaître pendant le processus de collecte, cette initiative est visiblement essentielle pour renforcer la bonne gouvernance des ressources extractives. Néanmoins, l'EITI ne traite qu'une partie de l'obligation de rendre des comptes dans la gestion des ressources extractives, dans la mesure où

« L'impact de la transparence sur la corruption n'est pas automatique [...] la capacité à traiter l'information et à agir en conséquence est également nécessaire »

elle n'aborde pas la transparence dans le cadre de l'utilisation de ces ressources, c'est-à-dire le volet des dépenses. La politique de patronage – soit l'utilisation des revenus de ressources en vue de monnayer un soutien politique – est une composante essentielle de la malédiction des ressources. Or, cette problématique n'est pas abordée par l'EITI. Par conséquent, il conviendrait de renforcer cette initiative par d'autres types de réforme pour avoir un impact sur les pays riches en pétrole.

Conclusion

Actuellement, les bailleurs de fonds et autres responsables politiques soutiennent fortement la transparence. Plusieurs initiatives – à l'instar de l'EITI – ont cherché à optimiser l'accès à l'information dans les pays en voie de développement riches en pétrole. Cette Note de synthèse U4 expose brièvement les principaux aspects des mesures de transparence dans les pays dotés de ressources, en se basant sur un plus ample Document d'information U4 qui développe cette thématique. Une des principales conclusions de cette recherche initiale est que la transparence ne constitue qu'une des options envisageables pour neutraliser la corruption dans les pays riches en pétrole, et pourrait être consolidée par d'autres initiatives de réforme.

La transparence peut avoir un effet sur la corruption dans les pays riches en pétrole. Elle permet d'exposer davantage la corruption bureaucratique, de faciliter la mise en place de bonnes initiatives destinées aux fonctionnaires et de favoriser la sélection de personnes honnêtes et compétentes dans la fonction publique. La transparence peut aussi contribuer à la maîtrise de la corruption politique en cautionnant l'obligation de rendre des comptes au public. En outre, elle peut aider à privilégier les comportements coopératifs au lieu de la chasse aux rentes opportunistes, permettant ainsi de maintenir les normes de probité et de confiance.

La transparence a un effet sur la corruption mais uniquement dans certaines circonstances. Ses répercussions varient en fonction de la capacité des individus à analyser l'information reçue et à s'en servir. Ainsi, la réforme relative à la transparence dépend alternativement du niveau d'éducation, du pouvoir des acteurs clés et de la nature des biens sur lesquels on diffuse de l'information.

Certes, la transparence peut influencer sur la corruption, cela ne signifie pas pour autant que l'amélioration de l'accès à l'information mérite la plus grande attention dans la lutte anti-corruption au sein des pays riches en pétrole. Il convient, sans aucun doute, d'accorder la priorité aux réformes ayant le plus d'impact sur la réduction de la corruption et/ou la malédiction des ressources; en augmentant, par exemple, la rentabilité du secteur productif ou en améliorant les institutions qui régissent les entreprises. Dans cette perspective, l'efficacité des réformes relatives à la transparence devrait, a minima, être évaluée de manière plus systématique à l'échelle du pays par rapport aux autres options politiques.

Si tant est qu'une forme de transparence soit suffisamment importante pour être prioritaire, on peut se demander quelles formes de transparence promouvoir et de quelle manière. Les démarches actuelles portent habituellement sur la transparence des recettes publiques. Etant donné le rôle central des dépenses publiques dans le cadre de la politique de patronage des pays riches en pétrole, cette piste n'est pas nécessairement la plus probante pour lutter contre la corruption. Il est indispensable de réaliser des analyses

supplémentaires et approfondies sur les différents modes de transparence, les mécanismes à travers lesquels ils sont utiles, ainsi que leurs modalités de mise en œuvre pour informer plus efficacement les politiques dans ce domaine. ■

Liens et ressources

Page thématique du Centre de ressources anti-corruption U4 sur la Gestion des ressources naturelles et la corruption <http://www.u4.no/themes/natural-resources>

Isaksen, J, Amundsen, I, Wiig, A, with Abreu, C (2007) "Budget, State and People: Budget Process, Civil Society and Transparency in Angola" *CMI Report 2007:7* Bergen: Chr. Michelsen Institute

Kaufman, D and Bellver, A (2005), *Transparency – Initial Empirics and Policy Applications*, Presentation at the Pre-Conference on Institutional Change for Growth and Poverty Reduction in Low-Income Countries at the International Monetary Fund, Washington D.C., juillet 6-7, 2005. <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/TransparencyIMF.html>

Kolstad, I (2007) "The resource curse: Which institutions matter?" *CMI Working Paper 2007:2* Bergen: Chr. Michelsen Institute

Centre de ressources de l'Initiative pour la Transparence dans les Industries d'Extraction: <http://eitransparency.org/resource/center>

Page internet de la coalition d'ONG Publish What You Pay: <http://www.publishwhatyoupay.org/english/resources/index.shtml>

Références

ⁱ Mehlum, H, Moene, K and Torvik, R (2006), "Institutions and the resource curse" *The Economic Journal* 116(508)

ⁱⁱ Kaufmann, D and Bellver, A (2005) *Transparency – Initial Empirics and Policy Applications*, Presentation at the Pre-Conference on Institutional Change for Growth and Poverty Reduction in Low-Income Countries at the International Monetary Fund, Washington D.C., 6-7 juillet, 2005.

ⁱⁱⁱ International Republican Institute (2003) *Survey of Angola Public Opinion*, 29 avril-4 juin 2003

^{iv} Brunetti, A and Weder, B (2003) "A Free Press is Bad News for Corruption" *Journal of Public Economics* 87(7-8)

^v Lindstedt, C and Naurin, D (2005) *Transparency and corruption: The conditional significance of a free press*, QOG Working Paper Series 2005:5 The QOG Institute, Gothenberg: Gothenberg University

^{vi} Ross, M L (2001) "Does oil hinder democracy?" *World Politics*, 53(April 2001)

^{vii} Olken, B A (2004) *Monitoring Corruption: Evidence from a field experiment in Indonesia*, Washington D.C.: National Bureau of Economic Research

Cette Note de synthèse est basée sur un article de Kolstad, I et Wiig, A (2007) "Transparency in Oil Rich Economies" *U4 Issue 2007:2*