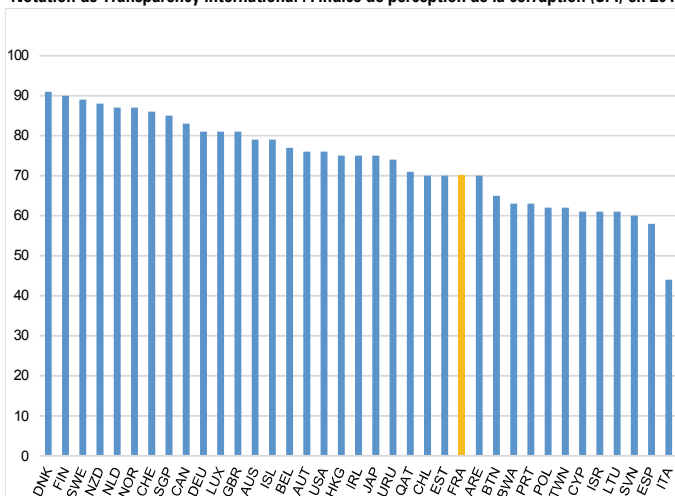


## Lutte contre la corruption : des effets positifs sur l'activité économique y compris dans les pays développés

- La corruption engendre des effets négatifs sur l'économie en pesant notamment sur le niveau, la structure et la qualité des recettes et des dépenses publiques et sur la productivité du secteur privé.
- Les indices de perception de la corruption permettent de dresser un panorama riche, bien qu'incomplet et imparfait, de la situation par pays : les pays développés présentent des niveaux de corruption (perçue) moins élevés que les pays émergents, même si une partie d'entre eux disposent encore de marges de progrès.
- La France se situe dans une situation médiane par rapport à ses partenaires européens d'après l'indice de perception de la corruption de Transparency International, étant classée 23<sup>ème</sup> en 2015 derrière, parmi les pays voisins, le Danemark (classé premier), le Royaume-Uni et l'Allemagne (10<sup>èmes ex-aequo</sup>) mais devant l'Espagne (36<sup>ème</sup>) et l'Italie (64<sup>ème</sup>).
- De nombreuses études empiriques établissent un lien significatif et négatif entre corruption et activité économique, mesurée par le taux de croissance du PIB, même si l'amplitude varie fortement selon le champ d'analyse des études (notamment la zone géographique et la période examinée). Ainsi, s'agissant de la France, le projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique pourrait générer des effets économiques favorables en permettant à la France d'atteindre les meilleurs standards et d'améliorer ainsi la perception et la confiance des acteurs économiques.

Notation de Transparency International : l'indice de perception de la corruption (CPI) en 2015



Source : Transparency International.

Note de lecture : plus la notation est élevée, plus le niveau de corruption perçue est faible.

## 1. La corruption pénalise l'activité économique en affectant d'une part le montant et l'efficacité économique de l'investissement, la productivité et l'accumulation de capital humain et, d'autre part, le niveau et la qualité des finances publiques

Transparency International définit la corruption par « l'abus de pouvoir reçu en délégation à des fins privées ». Elle est donc entendue comme impliquant des agents publics, ou des agents privés ayant reçu par délégation des prérogatives de service public. Elle prend la forme de la rétribution d'une personne bénéficiant d'un pouvoir de décision en vue de l'obtention par le corrupteur d'avantages particuliers. Le phénomène de corruption est probablement appréhendé de façon plus large encore par les études économiques en raison des indicateurs utilisés, qui reposent davantage sur des perceptions que sur des faits avérés. Ces perceptions peuvent en effet être aussi affectées par des formes de corruption touchant le seul secteur privé, les partis politiques, ou encore les organisations non gouvernementales<sup>1</sup>. Les distorsions générées par la corruption induisent une allocation sous-optimale des ressources publiques et privées qui éloigne l'économie de l'optimum socio-économique. Ces effets sont démontrés par la plupart des analyses empiriques, qui s'appuient sur

les niveaux de corruption révélés par les classements internationaux.

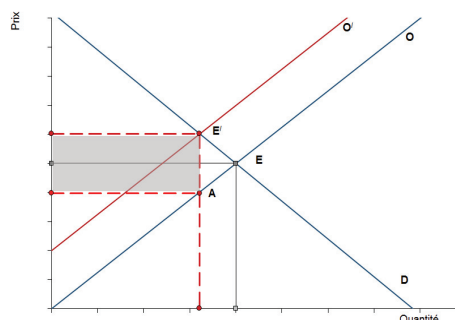
### 1.1 La corruption induit des distorsions qui pèsent sur l'activité privée en freinant les investissements, en affectant la composition sectorielle de l'économie et en limitant l'accumulation du capital humain

La corruption affaiblit d'abord l'investissement des entreprises et plus globalement la production, *via* deux canaux principaux : l'augmentation des coûts de production d'une part (baisse du rendement de l'investissement) et les incertitudes accrues pesant sur les projets d'autre part (hausse du risque de l'investissement). La corruption peut par exemple prendre la forme du favoritisme en échange de pots-de-vin, dans le cadre de marchés publics ou de procédures d'octroi de droits. Elle se traduit donc par une ponction financière additionnelle sur les ménages et les entreprises ayant le même effet qu'une taxe sur la décision d'investir.

#### Encadré 1 : La corruption produit un effet analogue à celui d'une taxe sur la production

Le pot-de-vin agit comme une taxe sur le producteur : l'augmentation du coût de production entraîne un déplacement de la courbe d'offre de  $O$  en  $O'$  (cf. graphique 1). Le prix payé par le consommateur est majoré, et les quantités produites sont réduites. Ainsi les surpluses du consommateur et du producteur sont réduits et le triangle  $AE'E$  représente la perte sèche de bien-être pour l'ensemble de la société. À cette perte s'ajoutent les revenus du pot-de-vin (quadrilatère gris) captés par l'agent public corrompu<sup>a</sup>, et non par les administrations publiques comme cela serait le cas avec une taxe. De ce fait, la perte au sens économique est *a priori* plus grande que celle engendrée par une taxe.

Graphique 1 : effet de la corruption sur l'équilibre économique



- a. Comme il est montré plus loin, le montant capté n'est en général pas réinvesti dans des activités productives, mais plutôt dans des activités improductives de nature à générer des rentes.

De plus, la corruption accroît le risque de l'investissement privé en faisant augmenter le degré d'incertitude pesant sur sa rentabilité<sup>2</sup>. En effet, le montant et la date de paiement des pots-de-vin ne sont pas connus *ex-ante*. Le risque anticipé de l'investissement est dès lors plus important et peut conduire à la décision de ne pas investir, au détriment notamment de projets de long terme.

Ces deux mécanismes conjoints ont un effet dépressif sur l'investissement. Ainsi, une augmentation d'un écart-type de l'indice de corruption d'un pays<sup>3</sup> induirait une hausse de 4 à 5 points de PIB du taux d'investissement<sup>4</sup>. Pour les mêmes raisons, la corruption peut dégrader l'attractivité du pays concerné et dissuader les décisions d'investissement direct (IDE) des non-résidents dans le pays touché par la corruption<sup>5</sup>, au détriment de l'activité<sup>6</sup>.

- (1) USAID Anticorruption Strategy, 2005. La corruption dans la sphère privée peut par exemple prendre la forme de pots-de-vin dans le cadre de la signature de contrats.
- (2) Campos, Lien et Pradhan (1999), "The impact of corruption on investment: predictability matters", *World Development*, Vol. 27, Issue 6, pp. 1059-1067.
- (3) En l'espèce, indice établi par Business International (BI) ; un indice élevé indiquant un faible niveau de corruption.
- (4) Mauro (1995), "Corruption and growth", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, No. 3, pp. 681-712 : étude de données sur 70 pays, développés et en développement.
- (5) Lambsdorff (2003) montre qu'une évolution d'un point sur une échelle de corruption de 0 à 10 induit une baisse de l'entrée nette de capitaux de 0,5 % du PIB.
- (6) Voir, par exemple, Woo et Heo (2009), "Corruption and foreign direct investment attractiveness in Asia", *Asian Politics et Policy*, Vol. 1, pp. 223-238, et Wei (2000), "How taxing is corruption on international investors", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 82, No1.

**En outre, la corruption et le favoritisme peuvent affecter la productivité et l'innovation via leur effet distorsif sur la concurrence d'une part, et une allocation sous-optimale du capital humain d'autre part.** En favorisant des entreprises qui ne sont pas nécessairement les plus innovantes, la corruption réduit l'aiguillon concurrentiel au détriment de l'investissement et de la productivité. Ce mécanisme peut notamment se manifester lors d'appels d'offre dans le cadre de marchés publics par l'élaboration d'un cahier des charges « sur mesure » auquel une seule entreprise est capable de répondre : ce n'est alors pas la qualité du produit ou la capacité de l'entreprise à innover qui est récompensée. En outre, la corruption nuit à l'accumulation du capital humain. En effet, en réduisant la rentabilité relative des

activités productives, la corruption peut entraîner une éviction de talents, en incitant les individus à se détourner des activités licites pour privilégier les activités du secteur informel<sup>7</sup>, ou à quitter le pays pour exercer leur activité dans un environnement jugé plus propice. Conjugué à l'effet négatif de la corruption sur l'investissement et l'innovation, le sous-investissement dans l'éducation, à la fois du fait des individus et d'arbitrages publics défavorables (cf. 1.2), nuit à la productivité du capital humain. Dreher et Herzfeld (2005)<sup>8</sup> montrent par exemple qu'une baisse d'un point de l'indice de corruption (signifiant un niveau de corruption perçue plus élevé) est associée à un taux de scolarisation inférieur de près de 5 points de pourcentage (étude réalisée à partir de données relatives à des pays en développement).

## Encadré 2 : La corruption freine l'essor des pays émergents

**Dans les pays émergents, le niveau de corruption est en moyenne plus élevé que dans les pays développés.** Ainsi, en moyenne, en 2014 et 2015, l'indice de corruption CPI des États de l'Asie, de l'Afrique subsaharienne et de l'Amérique latine atteignait respectivement 37,3, 33,2 et 35,9, contre 69,5 pour les pays de l'OCDE.

**Les gains économiques liés à la diminution de la corruption sont donc potentiellement plus importants dans les pays émergents que dans les pays développés.** Les études montrent en effet que l'activité économique des économies émergentes est généralement plus sensible à une réduction de la corruption que dans l'ensemble du monde ou dans les pays de l'OCDE seuls. Ainsi, Gyimah-Brempong et al. (2006) montrent qu'une baisse de 10 % de l'indice de corruption (correspondant à un niveau de corruption perçue plus élevé) est associée à une diminution du revenu par tête d'environ 1,7 % dans l'OCDE et les pays asiatiques, contre 2,6 % dans les pays d'Amérique latine et 2,8 % dans les pays d'Afrique<sup>a</sup>.

**Ce niveau de perception de la corruption plus important et la sensibilité plus forte de l'activité économique à la corruption dans les pays émergents peuvent s'expliquer en partie par un double lien de causalité entraînant un cercle vicieux de la corruption et du sous-développement.** La corruption est en effet elle-même favorisée par le sous-développement du pays, associé à un affaiblissement des institutions économiques, politiques et sociales. De fait, de plus faibles niveaux de libertés civiles<sup>b</sup>, d'égalité sociale<sup>c</sup>, de rémunération des agents publics<sup>d</sup>, ou encore de gouvernance publique<sup>e</sup> peuvent générer davantage d'incitations ou d'occasions de recourir à la corruption même si l'ampleur de ces différents facteurs n'est pas unanimement établie.

**Ce cercle vicieux est entretenu par les défaillances dans la lutte contre la corruption, résultant de moindres moyens mobilisables que dans les pays avancés, mais aussi d'une inefficacité des structures de contrôle institutionnelles, démocratiques et médiatiques.** La réduction de la corruption s'appuie en effet bien souvent sur un processus de développement économique et démocratique, à travers une indépendance accrue entre politiques et représentants d'intérêt, la montée en puissance de l'État de droit et du pluralisme politique<sup>f</sup> et l'indépendance des médias<sup>g</sup>.

- a. Gyimah-Brempong et al. (2006), "Corruption, Growth, and Income Distribution: Are there Regional Differences?", *Economics of Governance*, p. 258.
- b. Ferraz et Finan (2010), "Electoral accountability and corruption: evidence from the audits of local governments", *American Economic Review*, 101: 1274-1311.
- c. You et Khagram (2005), "A comparative study of inequality and corruption", *American Sociological Review*, 70, 136-157 - Husted (1999), "Wealth, culture and corruption", *Journal of International Business Studies*, 30(2):339-359.
- d. Muttreja (2012), "Effects of Wages of Government Officials on Corruption in Developing Countries".
- e. Rose-Ackerman (2004), "Governance and corruption", *Global Crises, Global Solutions*, Cambridge University Press, 301-344.
- f. Mungiu-Pippidi (2006 et 2011).
- g. Camaj (2013), The International Journal of Press/Politics, Vol. 18 et Kalenborn, Lessmann (2013), "The impact of democracy and press freedom on corruption: Conditionality matters", *Journal of Policy Modeling*, Vol. 35 p. 857-886.

(7) Mo 2001, "Corruption and economic growth", *Journal of Comparative Economics*, Elsevier, vol. 29(1), p. 66-79, March.

(8) Dreher et Herzfeld (2005), "The economic costs of corruption: a survey and new evidence", *Working paper* 506001, Public Economics

## 1.2 La corruption réduit les ressources publiques et affecte la qualité de la dépense publique

La corruption peut entraîner une perte de ressources fiscales et ainsi dégrader la capacité d'un État à fournir les ressources nécessaires au développement de l'économie. Le ratio recettes fiscales effectives/recettes fiscales potentielles est affecté négativement par la corruption<sup>9</sup>. Ce moindre niveau de prélèvement public s'explique par exemple par une plus grande tolérance à la fraude fiscale, des exonérations fiscales indues, une administration fiscale déficiente ou encore un plus large secteur informel résultant de l'évitement de la corruption par les entrepreneurs<sup>10</sup>. D'après Attila *et al.* (2009), pour l'ensemble de l'échantillon étudié (125 pays) et sur la période 1980-2002, un accroissement de la corruption correspondant à un écart type de l'indice de corruption ICRG<sup>11</sup> réduirait le taux de prélèvement public (part des recettes totales dans le PIB) de 7,8 points<sup>12</sup>. *A contrario*, la baisse de la corruption dans les pays de l'OCDE a permis un accroissement du même taux de 1,4 point sur la période. Les auteurs mettent notamment en évidence l'effet négatif de la corruption sur le civisme fiscal. Il en résulte un manque à gagner en

termes de recettes publiques, nuisant à la capacité à développer des biens publics « sociaux », tels que l'éducation et la santé<sup>13</sup>. Cette moindre production de biens publics sociaux contribue à son tour la dégradation du civisme fiscal.

De plus, la corruption affecte la qualité des dépenses publiques<sup>14</sup> au détriment de la productivité de l'économie. En ayant un impact sur la sélection des investissements publics, la corruption génère des distorsions sur la composition sectorielle de l'économie : elle favorise en effet l'allocation de ressources publiques vers des activités de perception de rentes plutôt que vers des activités productives. Certaines activités peuvent en bénéficier, telles que les dépenses militaires<sup>15</sup>, au détriment d'autres postes de dépense favorables à la croissance à long terme, tels que la santé ou l'éducation<sup>16</sup>. Ainsi, une amélioration d'un écart type dans l'indice de corruption est associée à une hausse de 6 points de pourcentage des dépenses d'éducation<sup>17</sup>. Par ailleurs, Dreher et Herzfeld (2005) établissent qu'une baisse d'un point de l'indice de corruption ICRG réduit l'espérance de vie d'environ deux ans et demi, *via* un système de santé moins efficient<sup>18</sup>.

## 2. En matière de lutte contre la corruption, la France dispose d'une marge de progression que les dispositions du projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique cherchent à combler, en visant les meilleurs standards internationaux, ce qui pourrait procurer des effets positifs sur l'activité

### 2.1 La France dispose encore de marges de progression en matière de perception de la corruption

Comme le montre l'Eurobaromètre de l'Union européenne, la France est relativement mal positionnée en Europe en termes de perception de la corruption. Par

exemple, en 2013, 19 % des Français considèrent comme efficaces les efforts du gouvernement pour combattre la corruption, un chiffre stable par rapport à 2009, mais le plus faible de l'ensemble des huit pays de l'Ouest de l'UE (ce chiffre est passé de 25 % à 29 % au Royaume-Uni)<sup>19</sup>.

(9) Tanzi et Davoodi (2000), "Corruption, growth, and public finances", *IMF Working Paper*, No. 00/182.

(10) Dreher et Herzfeld (2005), "The economic costs of corruption: a survey and new evidence".

(11) International Country Risk Guide, indice de 0 à 6.

(12) Attila G., Chambas G., Combes J.-L., « Corruption et mobilisation des recettes publiques : une analyse économétrique », *Recherches économiques de Louvain* 2/2009 (Vol. 75), p. 229-268.

(13) Rajkumar et Swaroop (2008), "Public spending and outcomes: does governance matter?", *Journal of Development Economics*, No. 86, 96-111.

(14) Tanzi & Davoodi, 1997, "Corruption, Public Investment, and Growth," *IMF Working Paper* 97/139 (Washington: International Monetary Fund).

(15) Gupta, de Mello, Sharan (2000), "Corruption and military spending", *IMF Working Paper* No 00/23.

(16) Mauro 1998, "Corruption and the composition of government expenditure", *Journal of Public Economics*, Vol. 69 (August), pp.263-79.

(17) *Op. cit.*

(18) *Op. cit.*

(19) Source : Eurobaromètre 72.2/2009 (QB5) et Eurobaromètre 79.1/2013 (QB15) : « êtes-vous d'accord ou en désaccord avec le fait que les efforts du gouvernement pour combattre la corruption sont efficaces ? »

Dans son premier rapport sur la corruption<sup>20</sup>, la Commission européenne identifie notamment les insuffisances françaises en matière de marchés publics. Or la commande publique représente en France plus de 15 % du PIB<sup>21</sup> et moins d'une trentaine de condamnations sont en moyenne prononcées chaque année pour délit d'octroi d'un avantage injustifié (favoritisme)<sup>22</sup>. L'indicateur de la proportion d'appels d'offre n'ayant entraîné la réponse que d'un seul contractant est considéré comme l'indicateur le plus révélateur de la corruption dans le cadre des marchés publics<sup>23</sup>. Le chiffre atteint 14 % en France en 2013, contre 11 % en Allemagne, 7 % aux Pays-Bas et 4 % au Royaume-Uni<sup>24</sup>.

**Les recommandations de l'OCDE sont quant à elles centrées sur la lutte contre la corruption active d'agents publics étrangers dans le cadre des transactions commerciales internationales.** Ainsi, la Convention de l'OCDE sur la corruption active d'agents publics étrangers, entrée en vigueur le 15 février 1999, établit des normes visant à faire de ce type de corruption une infraction pénale. Les États parties doivent prévoir des « sanctions pénales efficaces, proportionnées et dissuasives ». Des revues par les pairs sont menées périodiquement afin de vérifier la mise en œuvre de ces dispositions dans les différents États membres. Afin de renforcer la mise en œuvre de ces engagements, des recommandations ont été émises par le Conseil de l'OCDE en 2009, parmi lesquelles figurent notamment la sensibilisation des secteurs publics et privés, l'évolution du droit pénal, ou encore la protection contre toute action discriminatoire ou disciplinaire des employés du secteur public et privé signalant de bonne foi des soupçons d'actes de corruption d'agents publics étrangers.

S'agissant de la France, le groupe de travail de l'OCDE sur la corruption active d'agents publics étrangers a estimé en octobre 2014 que le pays ne se conformait pas encore suffisamment à la Convention, citant en particulier le fait qu'aucune entreprise française n'avait fait l'objet d'une condamnation définitive du chef de corruption transnationale et que les sanctions encourues par les personnes physiques n'étaient pas dissuasives. Il a néanmoins salué l'ouverture de 24 nouvelles affaires depuis octobre 2012 ainsi que l'adoption par la France de plusieurs réformes significatives, dont la création du parquet national finan-

cier, la suppression des instructions individuelles du ministre de la justice au Parquet, la protection généralisée des lanceurs d'alerte, la possibilité donnée aux associations de lutte contre la corruption de se constituer partie civile ainsi que l'augmentation substantielle des sanctions pénales pour l'infraction de corruption active d'agent public étranger.

**Transparency International classe 168 pays selon un indice de perception de la corruption (CPI) selon lequel la France se classe 23<sup>ème</sup> en 2015** avec une note de 70/100 (cf. page de couverture), derrière le Danemark, premier avec 91/100 ou encore l'Allemagne et le Royaume-Uni (10<sup>èmes</sup> ex-aequo avec 81/100), mais devant l'Espagne (36<sup>ème</sup>) et l'Italie (61<sup>ème</sup>), notés respectivement 58/100 et 44/100. Le CPI, qui fait actuellement référence au niveau international, porte principalement sur la corruption publique et est construit à partir de sondages et d'évaluations de la corruption réalisés auprès d'experts par des institutions considérées comme fiables (par exemple des institutions financières internationales). Les questions concernent notamment le degré de responsabilité des comptables publics, la prévention de la prise illégale d'intérêt ou encore l'arsenal répressif.

**Le groupe Political Risk Services (PRS) établit la notation International Country Risk Guide (ICRG) du risque pays pour 140 États, incluant une composante corruption.** Sur ce dernier critère, la France figure à la 13<sup>ème</sup> place en 2014, avec un score de 0,75, aux côtés de dix autres pays dont l'Australie, la Belgique, le Japon et les États-Unis. La France est cependant moins bien placée que le groupe des cinq pays (dont les pays scandinaves) qui seraient les moins touchés dans le monde (score de 0,92) et qu'un second groupe de sept pays (dont l'Allemagne et le Royaume-Uni) noté 0,83 (cf. graphique 2). À nouveau, l'Espagne (31<sup>ème</sup>) et l'Italie (54<sup>ème</sup>) se situent en retrait des pays européens, avec des scores respectifs de 0,58 et 0,42. L'indice global ICRG se compose de 22 indicateurs répartis en trois catégories faisant chacune l'objet d'un indice (politique, finance, économie). La corruption est appréhendée dans la sphère politique et pèse 6 % de l'indice du risque politique. Deux types de corruption sont considérés : la corruption monétaire (impliquant une contrepartie financière) et un volet relatif à l'influence induite (par exemple le favoritisme).

(20) « Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen - rapport anticorruption de l'UE » (février 2014) - p. 39 et 40 du rapport général et p. 12 de l'annexe consacrée à la France.

(21) Source : données OCDE (2013).

(22) Direction des affaires criminelles et des grâces, ministère de la Justice.

(23) Public Integrity and Trust in Europe, European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building (ERCAS), Hertie School of Governance, Berlin 2015.

(24) Source : EU's Tenders Electronic Daily, DG GROW, Commission européenne.

### Encadré 3 : Les limites des indicateurs de mesure de la corruption

**Les indicateurs de mesure de la corruption ont eu le mérite de contribuer au renforcement de l'action politique de lutte contre la corruption, mais leur méthodologie de construction doit conduire à les interpréter avec prudence.**

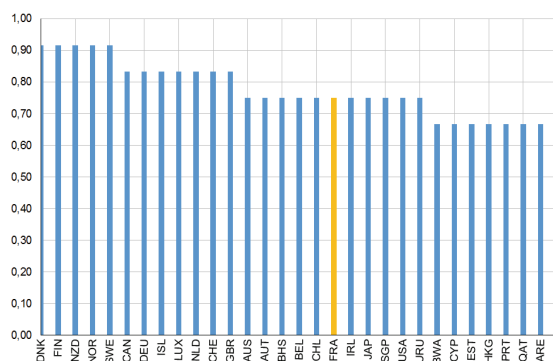
**Ces indicateurs, notamment le CPI de Transparency International, présentent un biais car ils mesurent la perception de la corruption, et non la corruption réelle, plus difficile à appréhender.** Ils ont donc fait l'objet de plusieurs critiques<sup>a</sup>, au-delà des limites statistiques inhérentes à leur nature (agrégation de mesures hétérogènes aux marges d'erreurs élevées).

**La fiabilité de ces indices doit être nuancée en raison de la difficulté à comparer les perceptions entre experts consultés et pays considérés.** Ainsi, l'indice CPI agrège 13 enquêtes de perception différentes. Mais les acteurs interrogés ne correspondent pas forcément au public directement concerné par la corruption dans le pays étudié. Campbell (2013) donne l'exemple du Brésil, classé 69<sup>ème</sup> en 2010, alors que d'après le Global Corruption Barometer 2010 seuls 4 % des Brésiliens auraient eu à payer un pot-de-vin (taux inférieur à celui des États-Unis et des autres pays d'Amérique latine)<sup>b</sup>. Les experts interrogés peuvent présenter un biais en faveur ou à l'encontre du gouvernement en place ou plus largement de l'action publique dans le pays considéré, notamment lorsqu'ils sont expatriés de ce pays comme c'est souvent le cas.

**De plus, la définition même de la corruption appréhendée par ces indicateurs est mal circonscrite.** Les notions faisant l'objet de sondages ne sont pas nécessairement interprétables de façon universelle, et ce qui génère une perception négative peut varier d'un pays à l'autre (ce peut être par exemple dans certains cas la fréquence des actes de corruption et dans d'autres cas le montant de pots-de-vin payés<sup>c</sup>).

**Ces indices doivent donc d'abord être considérés comme des instruments à même d'exercer une pression en faveur de mesures effectives de lutte contre la corruption au niveau mondial<sup>d</sup>.**

Graphique 2 : notation ICRG en 2014



Source : Banque mondiale.

Note de lecture : plus la notation est élevée, plus le niveau de perception de la corruption est faible.

- Arndt et Oman (2006), « Les indicateurs de gouvernance pour le développement », Centre de développement de l'OCDE, Repères 33, *OECD Publishing*, et Galtung (2006), "Measuring the immeasurable: boundaries and functions of (macro) corruption indices", in C.A. Sampford C., Shacklock A. Connors C. and Galtung F. eds., *Measuring Corruption*, Ashgate, Hampshire, UK and Vermont, US, 101-130.
- Campbell S.V. (2013) "Perception is not reality: the FCPA, Brazil and the mismeasurement of corruption", *Minnesota Journal of International Law*, Vol. 22, No1, p.247.
- Thompson T., Shah A. (2005), "Transparency International's Corruption Perceptions Index: Whose Perceptions Are They Anyway?", Discussion draft, 2005. <http://go.worldbank.org/I1RTMZUUA0>
- Hawthorne, "Transparency International's Corruption Perceptions Index: 'best flawed' measure of corruption?", paper submitted to the 3rd Global Conference on Transparency Research, HEC Paris, October 2013.

## 2.2 Les études empiriques font apparaître un lien significatif et négatif entre croissance économique et corruption

**Pour évaluer empiriquement le lien entre corruption et activité économique, des modèles dynamiques sur des données de panel peuvent être estimés, cherchant à relier historiquement croissance économique et indices internationaux CPI et ICRG, en contrôlant les autres facteurs influant sur la croissance<sup>25</sup>.** Leurs résultats reposent donc sur des mesures de perception, qui sont *a priori* bien corrélées avec le niveau de corruption réel, mais qui restent subjectives (cf. encadré 3). Ils mettent donc également en évidence l'importance d'une bonne perception du niveau de transparence dans un pays et, par conséquent, l'intérêt

de bien mettre en valeur les progrès accomplis dans ce domaine.

**Ces analyses font apparaître généralement des corrélations très significatives entre ces indices de perception de la corruption et la croissance économique, et donc un gain potentiel significatif pour la France si elle rejoignait les pays les mieux classés.** À titre d'illustration, si la France convergeait vers la notation de l'Allemagne et du Royaume-Uni dans les classements internationaux, ce qui correspond à peu près à la progression britannique depuis 2010 (cf. encadré 4), le gain en termes de croissance<sup>26</sup> pourrait être significatif : en retenant les estimations effectuées sur les seuls pays de l'OCDE<sup>27</sup>, échantillon plus homogène de pays davantage comparables à la France, le gain attendu pourrait avoisiner 0,2 point de pourcentage par an. Si le sens de la relation

(25) Par exemple le niveau de développement initial, la localisation géographique, la croissance de la population, la part de la dépense publique dans le PIB, etc.

(26) Tel qu'estimé par la littérature existante, il s'agit d'un effet sur le taux de croissance du PIB et non sur son niveau.

(27) Gyimah-Brempong (2006), *Op. cit.*

paraît bien démontré dans la littérature académique, les évaluations en elles-mêmes doivent cependant être interprétées avec précaution, en raison de l'amplitude des résultats estimés, d'indices reposant sur une appréciation

qualitative et d'études portant en général sur un échantillon de pays hétérogènes en termes de développement ou de caractéristiques.

### 3. Le projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique devrait contribuer à rapprocher la France des pays les mieux classés, avec un effet potentiel sur l'activité

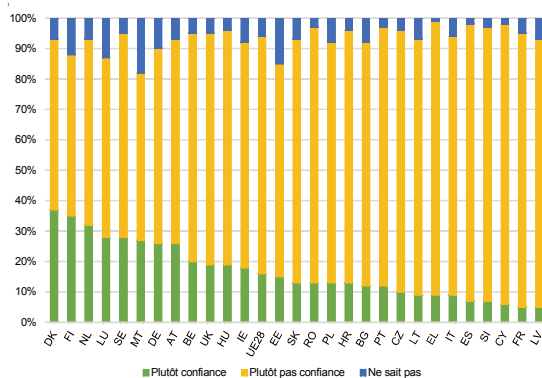
Le projet de loi prévoit de renforcer le dispositif de lutte contre les atteintes à la probité en France, mais aussi à l'étranger, par exemple dans le cadre de marchés publics. Pour cela, il prévoit de renforcer la répression de la corruption active d'agents publics étrangers, en créant notamment une infraction de trafic d'influence d'agent public étranger et en facilitant la poursuite de tels faits. En outre, il prévoit la création d'une agence nationale de prévention et de détection de la corruption<sup>28</sup>, améliore la protection des lanceurs d'alerte<sup>29</sup>, impose la mise en place de dispositifs internes dans les entreprises et les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC)<sup>30</sup> et renforce les sanctions en cas d'atteinte à la probité (en particulier, programme de mise en conformité et de monitoring et possibilité de condamner des étrangers résidant habituellement en France). Par ailleurs, le projet de loi vise à accroître la transparence dans les relations entre les autorités publiques et le milieu économique en créant notamment un répertoire numérique des représentants d'intérêts accessible sur internet, pour encadrer leurs pratiques : les représentants d'intérêts auront l'obligation de s'enregistrer, de déclarer leurs activités menées dans le cadre de leurs relations avec les autorités publiques et de respecter leurs obligations déontologiques.

La mise en œuvre de ces dispositions pourrait induire une réduction de la corruption et de son niveau de perception, permettant à la France de tendre vers les meilleurs standards et de progresser dans les classements internationaux, ce

qui pourrait générer un impact favorable sur la croissance même si celui-ci est difficile à quantifier. À titre d'exemple, la protection des lanceurs d'alerte pourrait accroître significativement l'efficacité de la lutte contre la corruption comme le montre le cas des États-Unis où ils sont protégés et constituent une des principales sources d'information pour le département de la Justice. De même, les compétences et les moyens de l'agence de prévention et de détection de la corruption seront plus larges que ceux de l'actuel service central de prévention de la corruption (SCPC) et doivent permettre de remédier aux carences relevées en matière de marchés publics et de transactions commerciales internationales. S'agissant également des marchés publics, les lignes directrices élaborées par l'agence pourraient inciter à la création de structures internes d'audit et de contrôle au sein des collectivités locales, pouvant appréhender les activités porteuses de risques en matière de probité (OPHLM par exemple)<sup>31</sup>.

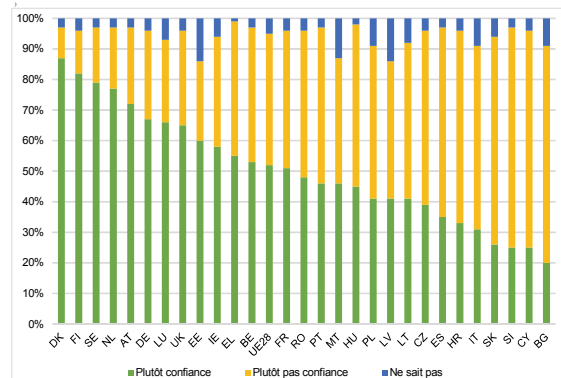
Enfin, les dispositions du projet de loi pourraient favoriser la confiance dans les institutions. En effet, la France se distingue par un faible degré de confiance dans les institutions notamment judiciaires et politiques (cf. graphiques 3 et 4). Or, selon Algan & Cahuc (2007)<sup>32</sup>, « cette défiance va de pair avec un incivisme plus fréquent dans de nombreux domaines essentiels au bon fonctionnement de l'économie » et « les Français pourraient accroître leur revenu de 5 % s'ils faisaient autant confiance à leurs concitoyens que les Suédois ».

Graphiques 3 : niveau de confiance des Européens dans les partis politiques nationaux



Source : Eurobaromètre, printemps 2015.

Graphique 4 : niveau de confiance des Européens dans la justice/le système judiciaire national



Source : Eurobaromètre, printemps 2015.

(28) La création de cette agence s'inspire de nombreux modèles étrangers. On peut citer notamment les prérogatives de l'Autorita Nazionale Anti Corruzione (Autorité nationale anti-corruption - Italie) en matière de prévention, et du BIBOB et de l'Adviespunt Klokkenuiders (Pays-Bas) en matière de détection. L'élaboration par l'agence d'un plan pluriannuel de lutte contre la corruption s'inspire en particulier du National Anti-Corruption Action Plan britannique.

(29) La loi s'inspire notamment du Adviespunt Klokkenuiders (centre d'accueil et de conseil des lanceurs d'alerte) néerlandais.

(30) Cette disposition s'inspire notamment de l'UKBA au Royaume-Uni (2010).

(31) Exemple donné dans l'étude d'impact du projet de loi (décembre 2015).

(32) Algan, Cahuc (2007), « La société de défiance : comment le modèle social français s'autodétruit », Éditions rue d'Ulm.

#### Encadré 4 : Le Bribery Act au Royaume-Uni : un impact direct et profond sur la perception de la corruption

Le cas du Royaume-Uni illustre la rapidité et l'intensité de l'impact d'une réforme d'envergure en matière de lutte contre la corruption sur la perception de la corruption.

La notation CPI du Royaume-Uni avait fortement baissé suite à la décision prise en décembre 2006 d'abandonner l'enquête sur les ventes d'armes de BAE Systems à l'Arabie saoudite. L'OCDE avait alors placé le pays sous surveillance en pointant les carences de son dispositif de lutte contre la corruption.

Voté le 8 avril 2010, le Bribery Act (UKBA) simplifie et modernise une législation morcelée et renforce la réponse pénale, y compris pour des actes commis à l'étranger, sous certaines conditions. Il est entré en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2011.

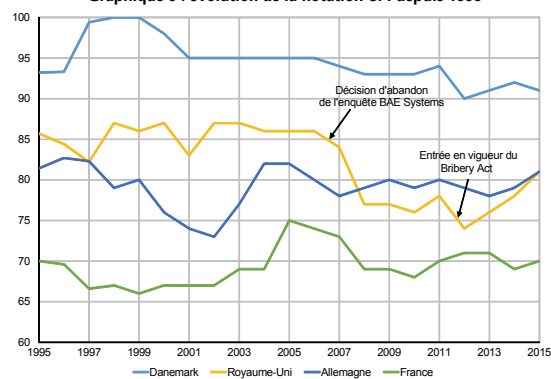
Le UKBA définit quatre infractions principales : l'infraction générale de corruption active, l'infraction générale de corruption passive, la corruption active d'agents publics étrangers, et, pour les entreprises, le manquement à l'obligation de prévenir la corruption (« *corporate offence* »). Aux termes de cette dernière disposition, les entreprises sont tenues pour responsables en matière de prévention de la corruption.

Si le UKBA a favorisé la prise de conscience du phénomène et induit la mise en place de programmes de conformité dans les entreprises, certaines de ses dispositions ont néanmoins pu être sujettes à interprétations diverses.

Pour répondre à ce problème de sécurité juridique, le ministère de la justice a publié en 2011 des lignes directrices (par exemple en matière de proportionnalité), complétées depuis 2014 de la possibilité encadrée d'une transaction aux fins de suspension des poursuites.

À la suite de la mise en œuvre de l'UKBA, la notation du Royaume-Uni dans les classements internationaux en matière de corruption a significativement progressé. Ainsi, la note CPI (indice de perception de la corruption de Transparency International) est passée de 76<sup>a</sup> en 2010 à 81 en 2015 et la note ICRG de 0,67 en 2010 à 0,83 en 2014, ce qui permet au Royaume-Uni de se classer 10<sup>ème</sup> au classement 2015 de Transparency International, à égalité avec l'Allemagne, après avoir été 20<sup>ème</sup> en 2010.

Graphique 5 : évolution de la notation CPI depuis 1995



Source : Transparency International.

a. 7,6 sur 10 à l'époque, avant un changement d'échelle opéré en 2012.

Jean-Baptiste CHAUVEL, Laura LE SAUX

#### Éditeur :

Ministère de l'Économie  
et des Finances

Direction générale du Trésor  
139, rue de Bercy  
75575 Paris CEDEX 12

#### Directeur de la Publication :

Michel Houdebine

#### Rédacteur en chef :

Jean-Philippe Vincent  
(01 44 87 18 51)  
tresor-eco@dgtresor.gouv.fr

#### Mise en page :

Maryse Dos Santos  
ISSN 1777-8050  
eISSN 2417-9620

### Derniers numéros parus

#### Août 2016

n°179. Obésité : quelles conséquences pour l'économie et comment les limiter ?

Daniel Caby

n°178. L'accord Agirc-Arrco d'octobre 2015 améliore le solde du système de retraite de 0,3 point de PIB entre 2020 et 2060

Julia Cuvilliez, Thomas Laurent

n°177. Les aides à l'embauche : un outil efficace de soutien à l'emploi ?

Jonas Anne-Braun, Sophie Ozil

n°176. Quelle évolution de la dette extérieure dans cinq grands pays émergents en cas de tensions financières ?

Thomas Gillet, Myriam Morin Wang

n°175. La politique de soutien aux services à la personne

Jean-François Lebrun, Alain Fournat

n°174. Quel premier bilan tirer de la réforme du marché du travail adoptée en Espagne ?

Jonas Anne-Braun, Marine Bogue, Christophe Gouardo, Rémy Mathieu

<http://www.tresor.economie.gouv.fr/tresor-eco>

Ce document a été élaboré sous la responsabilité de la direction générale du Trésor et ne reflète pas nécessairement la position du ministère de l'Économie et des Finances.