

**DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIÈRES ET DES ENTREPRISES
COMITÉ DE LA CONCURRENCE**

Forum mondial sur la concurrence

LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET PROMOTION DE LA CONCURRENCE

Note de référence par David Lewis

-- Session 1 --

La note de référence ci-jointe a été préparée pour le Secrétariat par M. David Lewis, de Corruption Watch, et Mme Reena Das Nair, de Trade and Industrial Policy Strategies (TIPS). Elle est présentée dans le cadre de la Session I du Forum mondial sur la concurrence qui se tiendra les 27 et 28 février 2014.

Les opinions exprimées dans cette note sont celles des auteurs et ne sauraient être attribuées au Secrétariat ni aux pays membres de l'OCDE.

Mme Ania Thiemann, chef des relations mondiales, Division de la concurrence, OCDE ; tél. : 33 1 45 24 98 87 ; courriel : Ania.Thiemann@oecd.org

JT03352720

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction.....	3
2. « Bonne » et « mauvaise » rente économique.....	4
2.1 L'État et le marché.....	7
2.2 Synthèse.....	11
3. Corrélation entre concurrence et corruption.....	12
4. Les différents types de corruption.....	15
5. S'attaquer aux problèmes « pernicieux ».....	23
5.1 Mise en œuvre et promotion des règles de concurrence.....	24
6. Conclusion.....	37
Bibliographie.....	38

Encadrés

Encadré 1. Perceptions de la corruption.....	8
Encadré 2. L'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE), les conventions internationales et la législation extraterritoriale.....	20
Encadré 3. Corruption politique : le paradoxe de l'abondance illustré par le rôle des épouses de l'ex-président guinéen ?.....	22
Encadré 4. Les formalités administratives et la bureaucratie empêchent l'entrée sur le marché et les échanges tout en laissant le champ libre à la corruption.....	26
Encadré 5. Facilité à faire des affaires : les contraintes de la réglementation conduisent-elles à la corruption ?.....	27
Encadré 6. Les échecs des politiques industrielles sont à mettre au compte de la corruption.....	31
Encadré 7. Découverte récente d'ententes généralisées portant sur des matériaux de construction et des projets de construction en Afrique du Sud.....	33
Encadré 8. Le programme de soutien aux intrants agricoles de la Zambie (<i>Farmer Input Support Programme</i> (FISP)).....	34
Encadré 9. Enchères des licences dans le secteur des télécommunications.....	35
Encadré 10. La corruption sape les retombées concurrentielles en créant des obstacles à l'entrée sur les marchés en Arménie.....	36
Encadré 11. Anciennes entreprises publiques, privatisation, maintien de positions dominantes solidement établies –expériences en Afrique du sud et Amérique latine.....	37

LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET PROMOTION DE LA CONCURRENCE

-- Note de synthèse* --

1. Introduction

1. Le présent document examine les relations entre corruption et concurrence. Il s'intéresse donc aux formes de corruption mettant en cause les pouvoirs de décision des responsables publics et des représentants élus qui œuvrent à l'intersection du secteur public et du secteur privé (c'est-à-dire le secteur des entreprises) ou, en d'autres termes, de l'État et du marché.

2. Les marchés publics sont en général le premier point de rencontre entre le secteur public et le secteur privé (respectivement en tant qu'acheteur et fournisseur de biens et de services) et représentent incontestablement, en termes de valeur, une part non négligeable de la « grande corruption ».

3. L'ensemble des activités qui conduisent les responsables publics à exercer, avec une marge de manœuvre variable, des pouvoirs de décision ayant des conséquences très importantes pour les entreprises, constituent le deuxième point de rencontre entre le secteur public et le secteur privé. Ces activités englobent la délivrance d'autorisations de toutes sortes ; l'imposition de tarifs douaniers ou de tarifs pour l'électricité ; l'instauration et l'attribution de subventions publiques ; et de nombreuses autres activités qui influent directement sur les décisions et les performances des entreprises. Dans ce cadre, le secteur public octroie un droit d'accès – à un marché, à des infrastructures publiques ou encore à une subvention – au secteur privé, qui en est l'acquéreur ou le bénéficiaire. Le pouvoir de décision auquel nous faisons référence s'exerce depuis la conception et l'élaboration du programme en question jusqu'à sa gestion, laquelle peut englober le pouvoir (variable) qu'ont les fonctionnaires de désigner les entreprises auxquelles sont attribués certains droits. C'est précisément à ce pouvoir de décision qu'ont été consacrées plusieurs des premières publications spécialisées consacrées à la recherche de rente. Les notions de « rente » et de « recherche de rente », qui sont abordées plus loin, sont au cœur de toute étude des relations entre concurrence et corruption.

4. Ce document s'intéresse à la plupart des pratiques généralement considérées comme relevant de la corruption. Il n'aborde cependant pas toutes les formes de corruption, notamment celle qui altère trop souvent les rapports entre fonctionnaires et particuliers et qui est ordinairement, souvent de manière abusive, appelée « petite » corruption.

5. L'étude exclut aussi la corruption à laquelle se livrent des fonctionnaires agissant de façon isolée, indépendamment des institutions publiques, du secteur des entreprises ou des membres du public. Il peut s'agir, par exemple, du comportement du fonctionnaire qui utilise les ressources publiques à des fins privées en prenant sa voiture de fonction pour ses activités personnelles le week-end, ou du titulaire d'une importante charge politique qui fait rénover sa résidence privée au frais de l'État.

* Le présent document a été préparé pour le Secrétariat par M. David Lewis, de *Corruption Watch*, et Mme Reena Das Nair, de *Trade and Industrial Policy Strategies (TIPS)*. Les opinions qui y sont exprimées sont celles des auteurs, qui en assument l'entière responsabilité, et ne sauraient être attribuées au Secrétariat ni aux pays membres de l'OCDE. Les auteurs remercient Mme Eleanor Fox, Mme Hilary Jennings, M. David Kaplan, M. Shan Ramburuth, M. Simon Roberts et Mme Ania Thiemann pour leurs observations concernant les versions préliminaires de ce document. Les auteurs accueilleront avec intérêt les commentaires qui peuvent leur être adressés à l'adresse suivante : davidl@corruptionwatch.org.za.

6. Est enfin exclue de la présente note la corruption qui sévit au sein même des autorités de la concurrence. Ce thème qui n'est pas sans intérêt pourra être examiné de manière fructueuse au cours de la table ronde et lors des interventions des participants.

7. Dans le domaine de la mise en œuvre du droit de la concurrence, où la frontière entre rente légitime et rente illégitime est floue et spécifique à chaque cas et où les rapports entre puissance publique et intervention privée sont particulièrement étroits, les occasions et les tentations de corruption sont incontestables. Pourtant, si la possibilité de corruption politique est souvent traitée, en général sous l'angle de la nécessaire indépendance des responsables de l'application des règles de concurrence à l'égard de toute ingérence politique, la nature des relations entre ces décideurs et leurs interlocuteurs du secteur privé l'est moins. Des actes de corruption caractérisée commis par des fonctionnaires des autorités de la concurrence ont parfois retenu l'attention du public, mais on peut penser, si l'on ne s'y intéresse pas de trop près, qu'ils sont assez rares. Les autorités de la concurrence qui ont affaire à de nombreuses entreprises exerçant leur activité dans de nombreux secteurs sont moins exposées à la « capture » – souvent un euphémisme pour désigner la corruption – par ces entreprises que les autorités de réglementation sectorielles, qui s'occupent en général d'un petit nombre de puissantes entreprises souvent publiques.

8. À cet égard, le phénomène du « pantouflage », qui désigne le passage des fonctionnaires du secteur public au secteur privé et qui caractérise le parcours professionnel des praticiens de la concurrence dans de nombreux pays, mériterait cependant d'être examiné. Il serait intéressant que les organismes représentés à cette table ronde indiquent comment ils s'y prennent pour assurer que les relations entre les fonctionnaires des autorités de la concurrence et les entreprises du secteur privé ne soient pas entachées de conflits d'intérêts ni même de corruption caractérisée, compte tenu en particulier de ce phénomène de « pantouflage », et apportent également des détails sur la manière dont leur approche est perçue.

9. La section suivante aborde la notion de rente économique et ses liens avec la concurrence et la corruption. La section 3 passe en revue les rares publications économiques sur les relations entre concurrence et corruption. La section 4 définit différents types de corruption. La section 5 examine, au regard des relations entre concurrence et corruption, les difficultés et les perspectives de la lutte contre la corruption et de la mise en œuvre de la législation de la concurrence. Cette section aborde des questions importantes, par exemple le fait de savoir si les autorités de la concurrence peuvent jouer un rôle pour traiter les cas où la réglementation de base risque d'engendrer des possibilités de recherche de rente ; s'il existe, en matière de politique industrielle, des approches favorables à la concurrence qui génèrent de « bonnes » rentes et réduisent les possibilités de recherche de rente ; si la lutte contre les ententes horizontales, comme les soumissions concertées, serait plus efficace si l'on s'attaquait aux relations verticales entachées de corruption ; enfin, si la mise en œuvre de mesures anti-corruption serait plus efficace pour traiter certains problèmes de concurrence que celle des règles de concurrence. La section 6 récapitule les conclusions de l'étude.

2. « Bonne » et « mauvaise » rente économique

10. Les notions de « rente économique » et de « recherche de rente » sont au cœur des rapports entre corruption et concurrence. Selon la définition néo-classique courante, la « rente économique » est la portion de revenu dégagé par un facteur de production au-delà de ce qui est nécessaire pour maintenir son utilisation. Cependant, pour les besoins de la présente note, on préférera la définition ricardienne de la rente, soit le rendement dégagé par la fixité de l'offre d'un facteur de production. La définition de Ricardo centre immédiatement l'attention sur la relation entre les rentes et la concurrence, dans la mesure où elle montre clairement que la source de la rente sera éliminée en cas d'augmentation de l'offre du facteur en question. Dans son étude fréquemment citée, Ricardo affirme que la rente des propriétaires de champs de maïs disparaîtrait si l'Angleterre ouvrait ses frontières à l'importation de maïs ou mettait la terre marginale en production. Bref, la rente serait mise à mal par la concurrence.

11. Selon la définition courante, la « recherche de rente » est une tentative pour obtenir une rente économique en manipulant le cadre de l'activité économique plutôt qu'en créant de la nouvelle richesse¹. Khan (2000) donne une définition plus détaillée :

« La recherche de rente consiste à consacrer des ressources et des efforts à la création, au maintien ou au transfert de rentes. Les procédés utilisés peuvent être licites, comme la plupart des formes de lobbying, de files d'attente ou de financement politique. Mais ils peuvent également être illicites, comme les pots-de-vin, le financement politique illégal ou les dépenses liées aux mafias privées. Ces procédés revêtent une grande importance parce que les ressources utilisées ont un coût social, et ils déterminent les types de rentes qui sont créées et maintenues dans une société donnée. »

12. Nous faisons ici une distinction plus nette, bien qu'un peu artificielle, entre la génération ou la création de rente d'une part et l'appropriation de rente et ce, même si nous admettons que dans les faits, ces deux activités sont souvent, sinon toujours étroitement liées, et sont les objectifs visés par l'activité de recherche de rente.

13. Pour les économistes, la « rente » et la « recherche de rente » ont en général une connotation péjorative parce qu'elles sont associées à des dépenses improductives, souvent accompagnées – mais bien sûr pas dans tous les cas – d'actes de corruption illégaux. Cependant, la rente économique joue en réalité un rôle complexe dans la performance des entreprises et des pays. De fait, la possibilité de générer une rente économique est au cœur même du processus concurrentiel mené par les entreprises ainsi que des principales initiatives prises par l'État pour améliorer la performance économique.

14. La rente économique découle des décisions et des actes intéressés des entrepreneurs et des entreprises ainsi que de leur comportement, qu'il soit préjudiciable ou non à la concurrence. De fait, c'est précisément l'assurance de dégager une rente monopolistique temporaire qui stimule l'innovation, que celle-ci prenne la forme d'un nouveau produit phare, d'une méthode de travail plus efficace, d'une nouvelle approche de la commercialisation ou de l'amélioration de la chaîne logistique. Les coûts de recherche de rente associés à la génération de ces « bonnes » rentes sont assumés dans le cadre du processus onéreux et risqué de recherche-développement, surtout lorsqu'il s'agit de mettre au point un nouveau produit.

15. Cependant, c'est aussi l'assurance de dégager une rente qui incite une entreprise à conclure des ententes avec ses concurrentes ou à exclure du marché des rivales existantes ou potentielles. Le droit de la concurrence doit veiller à ce que la création et le maintien de ces rentes monopolistiques lucratives – dérivées en fait des imperfections du marché – interviennent dans le respect des règles de concurrence. En termes de mise en œuvre, la législation sur la concurrence vise à *empêcher* que les rentes découlent de fusions ou d'ententes anticoncurrentielles et soient maintenues par un comportement d'exclusion, notamment l'abus de brevets².

16. Les entreprises ne vivent toutefois pas en vase clos et leurs rentes ne s'expliquent donc pas seulement, ni même principalement, par leur comportement propre, que celui-ci soit préjudiciable ou non à la concurrence. Dans de nombreux cas, l'intervention des pouvoirs publics est également nécessaire pour permettre la constitution de rentes au profit de certaines entreprises et de certains secteurs. En général, les rentes monopolistiques créées par les pouvoirs publics ne relèvent pas de la compétence des responsables

¹ <http://thelawdictionary.org/rent-seeking/>

² Les brevets présentent un intérêt particulier parce qu'ils illustrent bien l'action menée par les pouvoirs publics en faveur des rentes monopolistiques dans le but d'encourager l'innovation favorable à la concurrence.

de l'application du droit de la concurrence, mais sont et doivent être la raison d'être de leurs activités de sensibilisation³.

17. Indépendamment de la protection de la propriété intellectuelle par les brevets, les économistes ne voient pas d'un bon œil la création ou le maintien de rentes par les pouvoirs publics. Selon les premiers articles publiés sur la recherche de rente, la source la plus répandue et la plus coûteuse de rentes monopolistiques est l'action des pouvoirs publics motivée par les décisions et les actes d'agents publics à la recherche d'avantages personnels, c'est-à-dire de la part de rente qu'ils pourraient s'approprier. Toute réglementation, y compris celle qui va dans le bon sens et qui est nécessaire, crée des possibilités de recherche de rente. La réglementation visant à contrôler l'accès à un marché en est l'illustration la plus simple.

18. Les premières études consacrées à la recherche de rente ont porté sur les rentes que procure le contrôle de l'accès à un marché. Nous verrons plus en détail comment ces interventions n'aboutissent pas forcément à la création de nouvelles rentes. Elles reposent sur l'existence de rentes sur tous les marchés de concurrence imparfaite. Autrement dit, on sait qu'il y a, sur ces marchés, des bénéfices supraconcurrentiels que convoitent les chercheurs de rente.

19. Cependant, la question de la rente économique générée par les pratiques des pouvoirs publics est devenue plus complexe et plus contrastée, en particulier dans le cadre des débats sur le développement économique. De nombreux économistes, en particulier ceux qui ont tenté de comprendre les raisons du succès remarquable des tigres asiatiques, ont émis une opinion nettement plus favorable sur les rentes constituées par l'action des pouvoirs publics, notamment pour appuyer les politiques industrielles.

20. Les politiques industrielles et les programmes d'aide cherchent résolument à assurer la constitution de rentes. En d'autres termes, l'octroi d'aides publiques vise manifestement à stimuler l'investissement privé dans des entreprises, des secteurs ou des capacités. Ce soutien peut prendre de nombreuses formes. Cependant, les programmes engagés au titre de la politique industrielle visent en général la création efficace de droits monopolistiques, ou du moins d'une certaine forme de protection contre la concurrence, ou l'octroi à certaines entreprises ou à certains secteurs, par décision politique, d'une situation privilégiée dans le processus concurrentiel. La politique industrielle prend des formes à la fois très communes et très diverses : protection contre la concurrence internationale ; incitations aux exportations ; financement des coûts de recherche-développement ou des coûts de formation de la main-d'œuvre ; octroi de financement assorti de conditions libérales ; délivrance d'une autorisation exclusive d'exploitation dans une région désignée ; exemption de l'application de la législation nationale sur la concurrence ; et réalisation d'un élément d'infrastructure spécifique – par exemple, construction d'une liaison ferroviaire entre une mine située à l'intérieur des terres et un port.

21. Le soutien accordé à certaines entreprises ou à certains secteurs est justifié par la possibilité que l'investissement génère de « bonnes » rentes entraînant des résultats bénéfiques pour la collectivité et l'économie : nouvelles technologies concurrentielles ; développement et diffusion des compétences et de l'expérience professionnelle nécessaires ; pour un secteur naissant, passage de la dépendance à la compétitivité internationale ; gains d'exportations. Cependant, ce soutien s'accompagne du risque d'appropriation des rentes par le secteur privé et du risque de recherche de rente, car les fonctionnaires chargés de la mise en place des programmes et du choix des entreprises bénéficiaires sont bien placés pour chercher à s'approprier une part de la rente créée.

³ La compétence de la Direction de la concurrence de la Commission européenne à l'égard des soutiens publics accordés au niveau national fait toujours exception à cette règle, ce qui s'explique par l'impératif du marché unique mais confère en même temps aux responsables de la concurrence une compétence qui n'existe pas ailleurs en matière de politique industrielle.

22. Pour résumer, la création d'une rente économique et la possibilité de recherche de rente, qu'elles soient induites par la réglementation publique ou des interventions de politique industrielle, se situent au point de contact entre les sphères publique et privée. Cette réalité est particulièrement perceptible dans l'exercice du pouvoir de réglementation et l'élaboration et la gestion des programmes de politique industrielle. Elle l'est moins dans le cas des rentes générées par l'innovation au niveau de l'entreprise, encore que comme on le verra plus loin, l'abus de brevets peut engendrer des rentes au-delà de ce qui est nécessaire pour récompenser et stimuler l'innovation concurrentielle.

23. Un universitaire décrit très bien le point de contact public/privé et ses relations avec la corruption :

Dans les systèmes équilibrés, il existe des domaines dans lesquels le pouvoir officiel ne peut pas s'immiscer et des choses que l'on ne peut ni acheter ni vendre. Les institutions de part et d'autre doivent posséder un certain degré d'autonomie : il faut que les responsables publics puissent exécuter leur mission avec honnêteté et fermeté, et que la propriété et les contrats privés soient respectés. Ces frontières permettent de mieux garantir le désintéressement des contacts dans chaque domaine : les groupes d'intérêts économiques pourront plus difficilement transformer l'action politique en enchères et les fonctionnaires, piller l'économie. Il faut cependant des passerelles légitimes entre les deux domaines : l'action publique doit tenir compte des réalités économiques et le comportement intéressé doit être soumis au principe de la prééminence du droit. Lorsque les rapports entre les domaines politique et économique ne sont pas instaurés de manière légitime, ils le sont par la voie de la corruption⁴.

24. On peut traiter superficiellement le problème des rapports « illégitimes » entre le « pouvoir officiel » et le marché en limitant les interventions dans l'économie fondées sur des politiques publiques et, partant, en réduisant les risques de contacts illégitimes entre les secteurs public et privé. Cependant, bien que les politiques publiques, notamment la politique de la concurrence, doivent conserver une approche circonspecte à l'égard des interventions publiques sur le marché, et appuyer par exemple la déréglementation et la privatisation, l'État ne peut se désengager du marché que jusqu'à un certain point seulement.

2.1 L'État et le marché

25. Il existe deux principaux types d'arguments apparentés en faveur du maintien de l'intervention des pouvoirs publics sur les marchés. Premièrement, divers facteurs sociaux et économiques militent en faveur de cette intervention. Deuxièmement, cette intervention est justifiée par de nombreux arguments de politique industrielle.

26. Ces arguments s'appuient souvent sur de fortes bases populistes. Par conséquent, les notions mal définies de concurrence « saine » ou « équitable » comme celles, tout aussi vagues, de concurrence soi-disant préjudiciable parce que « acharnée » ou « inéquitable », emportent l'adhésion du public. On estime généralement que les petites entreprises, souvent perçues comme victimes d'une concurrence « acharnée », méritent d'être protégées contre les grandes entreprises, même s'il est fort possible que leur petite taille s'explique par leur inefficacité. Dans la plupart des pays, les politiciens populistes n'ont généralement pas de mal à persuader les citoyens qu'il faut protéger les entreprises locales de la concurrence des entreprises étrangères en instaurant des restrictions commerciales ou des préférences nationales en matière de marchés publics, quand bien même les règles internationales en matière de commerce et d'investissement énoncent le contraire. La liste des objectifs nationaux et des groupes d'intérêts nationaux qui sont mis en avant pour justifier la suspension ou la « gestion » de la concurrence

⁴ Johnston (2000).

est sans fin – emploi, sécurité alimentaire, régions en difficulté, sécurité nationale. Ces raisons et bien d'autres encore sont couramment avancées pour justifier l'octroi d'un soutien à certaines entreprises et à certains secteurs et le refus des retombées de la concurrence.

27. Cependant, beaucoup d'arguments utilisés pour justifier la suppression du marché sont solidement enracinés dans la société même si aucun de ces arguments n'a valeur universelle. Par conséquent, aucune personne sensée ne proposerait de régler le problème du trafic d'êtres humains en légalisant un marché international pour cette activité. De nombreuses opinions respectables sont avancées en faveur de la légalisation du marché de la marijuana, mais peu pour ce qui concerne l'héroïne. De nombreux pays invoquent un ensemble ou un autre de normes culturelles ou religieuses pour interdire la production ou la commercialisation de boissons alcoolisées tout en autorisant l'existence d'un marché non réglementé des produits du tabac. Certains réglementent la vente et la commercialisation de ces produits et d'autres non. Au nom des droits constitutionnels de leurs citoyens, certains pays ne réglementent guère la vente d'armes semi-automatiques et d'autres soumettent la vente d'armes, quelles qu'elles soient, à des règles strictes. Comment expliquer, sinon par des facteurs « culturels », les approches diamétralement opposées adoptées par deux régions très développées comme l'Union européenne et les États-Unis à l'égard des aliments génétiquement modifiés ? Nous expliquons ci-après que la notion de corruption est elle aussi fortement influencée par les normes sociales et culturelles, de même que par le contexte national (voir encadré 1.)

Encadré 1. Perceptions de la corruption

Les sociétés diffèrent entre elles et il en va de même de la manière dont ils perçoivent la corruption. Un acte relevant de la corruption dans une société donnée peut être considéré comme normal et acceptable dans une autre. Dans les sociétés indiennes, la corruption « *est, avec le temps, devenue une convention, une tradition et un besoin psychologique, en quelque sorte* » (Kohli (1975), p. 32, cité par Treisman (1998)). Dans le Sud de l'Italie, il était courant de soutenir les intérêts de la famille nucléaire, un modèle qualifié par Banfield (1958) de « *familisme amoral* » qu'il définit comme étant « *un équilibre social dans lequel chacun agit exclusivement dans l'intérêt de sa famille immédiate, exploite les personnes extérieures à la famille et s'attend que tous agissent de la sorte.* » La corruption, sous forme de népotisme flagrant, et tout ce qui découle de cette pratique particulière, sont considérés comme acceptables. « *En Amérique latine, la corruption n'est pas simplement une déviation sociale, mais un mode de vie* » (Diamant, cité par Little et Posada-Carbó (1996), p. 10, eux-mêmes cités par Treisman (1998)). Au Mozambique, « *le paternalisme et le clientélisme jouent encore un rôle important (...) De ce fait, les comportements habituellement considérés comme relevant du conflit d'intérêts, du népotisme et du favoritisme ne sont en général pas assimilés à la corruption. On attend plutôt des Mozambicains qui obtiennent des postes élevés qu'ils usent de leur situation pour aider les membres de leur famille et leurs amis* » (USAID, 2005, cité par Martini (2012)).

Melgar, Rossi et Smith (2010) constatent que l'amélioration de la performance économique d'un pays réduit généralement l'indice de perception de la corruption, alors que l'instabilité macroéconomique et l'inégalité des revenus produisent l'effet contraire. Ces auteurs réalisent un classement de la perception de la corruption dans différents pays. L'indice de perception de la corruption dans la fonction publique est plus élevé chez les résidents des pays d'Amérique latine, d'Asie et des anciens pays socialistes que chez ceux des autres pays. En général, l'indice de perception de la corruption est plus faible en Europe (exception faite du Portugal), au Canada et aux États-Unis⁵.

La perception des comportements pouvant relever de la corruption, très subjective, est influencée par l'histoire et la culture d'un pays. Souvent, les activités de lobbying, qui sont légitimes et peut-être plus courantes dans les pays développés, ne sont pas perçues aussi négativement que le paiement caractérisé et illicite d'un pot-de-vin à un agent public bien que dans les deux cas, les résultats et la perspective d'un gain matériel mutuel puissent présenter des similitudes. La frontière entre le lobbying légitime, voire socialement productif, et le trafic d'influence, qui est illégal, est parfois floue. Par conséquent, bien que l'indice de perception de la corruption soit plus faible dans les pays

⁵ Melgar, Rossi et Smith (2010).

européens ou aux États-Unis que dans les pays en développement, il importe de saisir comment ces différentes perceptions reflètent en fait la définition donnée à ce qui constitue la corruption. Par exemple, selon une opinion encore largement répandue, moins qu'auparavant cependant, les « paiements de facilitation » ou de pots-de-vin caractérisés correspondent à un mode de conduite des affaires socialement admis dans les pays en développement et ne doivent donc pas être considérés comme des actes de corruption. En outre, de grandes multinationales présentes dans les pays en développement ont adopté des normes différentes à l'égard de la corruption sur leurs marchés nationaux et sur les marchés des pays en développement, à l'instar, naturellement de leurs autorités publiques qui, pour certaines d'entre elles, ont notoirement autorisé le versement de pots-de-vin dans des pays en développement, ce qui aurait exposé les responsables à des peines de prison sur leur marché national⁶.

Les termes utilisés pour décrire la corruption et, en particulier, le versement de pots-de-vin, diffèrent également selon les cultures, encore que tous soient invariablement des euphémismes. Ainsi, en Afrique du Nord, un agent de la circulation peut demander à un automobiliste une tasse de café (« *kahwe* ») ; en Afrique du Sud, ce sera une boisson rafraîchissante ; au Kenya, du thé pour les aînés (« *chai ya wazee* ») ; enfin, en Turquie, de l'argent pour la soupe (« *chorba parasi* »). En Hongrie, les médecins et les infirmiers évoquent l'enveloppe contenant de l'argent reçue de leurs patients comme étant une « prime » (« *haalapenz* ») tandis qu'en Chine, les travailleurs de la santé et les fonctionnaires attendent un petit témoignage de gratitude (« *yidian xinyi* ») et qu'en Russie, l'expression « merci ne va pas dans la poche » (« *spasibo v karman ne polozhish* ») ouvre habituellement une discussion qui aboutira au versement d'un pot-de-vin. Des langues aussi différentes que l'anglais, le farsi, le français et le suédois, possèdent une expression populaire pour désigner le versement d'un « dessous de table »⁷.

28. Aux interventions à caractère réglementaire déjà décrites s'ajoute une multitude de règles découlant du devoir de l'État de protéger la santé et la sécurité publiques, de considérations environnementales ou de la collecte des données nécessaires au fonctionnement d'un régime fiscal efficace. On verra toutefois que si de nombreuses règles publiques visant apparemment un objectif d'intérêt général se bornent à servir les aspirations de fonctionnaires à la recherche de rente, les plus libéraux des États ne peuvent pas encore se soustraire entièrement à l'exigence d'une réglementation de vaste portée.

29. La réglementation économique pare aux faiblesses réelles ou supposées du marché, y compris mais sans s'y limiter, aux situations où les économies d'échelle ou les économies de réseau qui donnent lieu à des pratiques anticoncurrentielles entravent sérieusement l'accès aux marchés. La réglementation économique des services d'infrastructures renvoie à la « *combinaison d'institutions, de textes législatifs et de procédés qui permettent aux pouvoirs publics d'exercer un contrôle formel et informel sur le fonctionnement et les décisions d'investissement des entreprises qui fournissent les services d'infrastructures* » (Brown, Stern, Tanenbaum et Gencer (2006), p. 5). La réglementation économique, notamment celle qui s'applique à la concurrence, va au-delà de la simple réglementation des services d'infrastructures (Steyn, 2012). Un cadre de réglementation efficace permet d'abaisser les coûts des services de réseaux, d'améliorer la qualité du service, d'accroître les investissements dans l'extension des réseaux et de mettre en place des plateformes réseaux efficaces qui favorisent les retombées concurrentielles (Joskow, 2008). La réglementation économique est toutefois vulnérable à la corruption et à la capture de la réglementation.

⁶ Certains pays, comme l'Allemagne, ont mis en place des règles particulières concernant la surveillance des activités des lobbyistes et des groupes d'intérêts. Les lobbyistes sont tenus de s'enregistrer auprès du *Bundestag* et ce registre est librement accessible chaque année. En raison de la difficulté qu'il y a à définir un lobbyiste, d'autres pays, comme le Royaume-Uni, réglementent les personnes visées par les activités de lobbying plutôt que les lobbyistes eux-mêmes. <http://www.environ.ie/en/Publications/LocalGovernment/Administration/FileDownload/2048.en.pdf>

⁷ <http://www.bbc.co.uk/news/magazine-23227391>

30. La privatisation (voir section 5 ci-après) est également une parade possible face aux lacunes inhérentes aux participations détenues par l'État et à la réglementation publiques mais on sait que ce processus est aussi exposé à la corruption (Megginson et Netter, 2000⁸).

31. Nous avons déjà évoqué l'intérêt des interventions fondées sur une politique industrielle conçues pour soutenir le rythme et l'orientation de la croissance économique. Là encore, bien que les responsables de la mise en œuvre du droit de la concurrence et les responsables de l'élaboration de la politique de la concurrence auraient intérêt à continuer de manifester un scepticisme de bon aloi à l'égard des politiques industrielles, celles-ci sont de fait largement répandues dans les pays développés et en développement, d'une part parce qu'elles bénéficient du soutien de groupes d'intérêts puissants et d'économistes de premier plan, et d'autre part parce certains programmes de politique industrielle se sont parfois révélés efficaces pour influencer le rythme et la trajectoire de la croissance et du développement économiques. Nous reviendrons sur ce point. Pour l'heure, nous nous bornerons à noter qu'apparemment, les politiques industrielles fructueuses sont menées en coopération avec le marché et non en opposition avec celui-ci, et qu'elles restreignent la capacité de recherche de rente.

32. La présente note ne vise pas à débattre des mérites de ces différentes interventions sur le marché, qui se justifient par des politiques publiques. Elle cherche plutôt à souligner que ces interventions – y compris celles qui ont un rendement social peu discutable – peuvent engendrer des rentes importantes et des possibilités concomitantes de recherche de rente, auxquelles sont associés des coûts, mais qu'elles ne créent pas de nouvelle richesse. Cette réalité confirme l'argument avancé dans les premières études sur la recherche de rente selon lequel les marchés concurrentiels restreignent les rentes excessives et la recherche de rente alors qu'au contraire, l'intervention de l'administration publique sur les marchés crée des possibilités de recherche de rente. Cependant cette vision radicale et la logique des conclusions qui en sont tirées du point de vue de l'action publique ne font pas le poids devant la réglementation qui est nécessaire et souhaitable ; de même, elles ne peuvent pas primer sur les règles profondément enracinées dans la culture.

33. En outre, toute mission de sensibilisation publique qui viserait à limiter les interventions fondées sur la politique industrielle et destinées à « guider » les marchés se heurtera à des groupes d'intérêts puissants et à l'impératif, pour l'État, d'être perçu comme « agissant » pour accélérer la croissance et lutter contre la pauvreté et les inégalités généralisées.

34. En résumé, les responsables publics et la population font preuve d'une grande tolérance à l'égard des programmes qui ne tiennent pas compte des retombées concurrentielles. Cette tolérance est fonction de la solidité ou de la fragilité de la culture de la concurrence ; de la répartition des rentes engendrées par les interventions sur le marché ; de la capacité à restreindre l'activité de recherche de rente ; et des résultats atteints par les pouvoirs publics en matière d'introduction et de gestion de programmes qui génèrent des rentes et qui relèguent au second plan le principe de concurrence.

⁸ Megginson et Netter (2000) citent l'exemple désastreux du programme de privatisation « prêts contre actions » lancée en 1995 en Russie, qui a eu pour effet de transférer, à des prix très bas, le contrôle des entreprises de ressources naturelles viables à un petit groupe d'oligarques. Citant Black *et al.* (2000), les auteurs expliquent que cette opération a conduit à la décapitalisation d'une grande partie de l'industrie russe. Voir d'autres exemples dans l'encadré 11.

2.2 Synthèse

35. Notre position se résume en trois points :

1. Les interventions qui visent à soutenir la concurrence, comme celles qui sont mises en œuvre pour orienter un marché (ou, diraient certains économistes, pour fausser les conditions de concurrence) sont en partie d'origine sociale et largement déterminées par les spécificités nationales. De même, il n'existe pas, à l'échelon international, de notion fixe de ce qu'est la corruption ni de communauté de vues sur l'ampleur des activités de recherche de rente qu'un pays est disposé à autoriser en contrepartie des avantages possibles d'un programme public générateur de rentes.
2. C'est au point de contact entre l'agent privé et l'organisme public chargé de l'administration de la réglementation publique et des programmes de politique industrielle qu'est générée la rente, que sont engagés les coûts de la recherche de rente et que se situe le risque de corruption. La définition habituellement donnée de la corruption est donc « *l'abus de pouvoir public et de ressources publiques dans le but d'obtenir un gain privé*⁹. »
3. Il s'ensuit des points qui précèdent que les stratégies de lutte contre la corruption qui s'appuient sur la promotion des marchés concurrentiels afin de restreindre la création de rentes devront prendre en compte les particularités nationales et l'« intérêt public » ou, en règle générale, les facteurs liés à des groupes d'intérêts et les faiblesses des marchés qui imposent des limites aux marchés concurrentiels. Il serait vain de tenter de persuader un pays qui, pour des raisons d'ordre culturel profondément ancrées, supprime le marché des boissons alcoolisées ou des aliments contenant des organismes génétiquement modifiés, que les rentes et les coûts de recherche de rente associés sont générés par la répression du marché et que la création d'un marché transparent pour ces produits limiterait ces rentes et ces coûts. Il serait également inutile de décourager le soutien aux activités scientifiques universitaires dans le but de restreindre la recherche de rente qui y est associée si cela provoque la diminution du nombre de scientifiques et la baisse des résultats, qu'il s'agisse du rendement social ou encore des rentes que s'approprient des intervenants privés et des coûts de recherche de rente associés aux subventions de recherche. En somme, le fait que l'État se retire du marché constitue sans doute l'approche la plus judicieuse pour lutter contre la corruption, et qui est envisageable dans de nombreux cas. Cependant, la complexité et la difficulté qui en découlent tiennent inévitablement à la conception et à la mise en œuvre de solutions de rechange qui assurent que les rentes génèrent effectivement des résultats positifs et qui limitent les coûts associés à la recherche de rente

36. La section qui suit passe en revue les publications spécialisées qui montrent bien l'existence d'une corrélation entre faiblesse de la concurrence et ampleur de la corruption. Nous estimons que le lien de causalité entre concurrence et corruption existe dans les deux sens, dans la mesure où une faible concurrence entraîne une forte corruption et qu'une corruption élevée sape la concurrence.

⁹ Voici une définition plus complète de la corruption, qui atténue un peu le contenu normatif des définitions habituelles : « *comportement qui s'écarte des règles de conduite formelles régissant les actes d'une personne exerçant une fonction d'autorité publique et motivé par des considérations d'intérêt privé comme la richesse, le pouvoir ou le statut.* » (Khan, 1995, p. 3)

3. Corrélation entre concurrence et corruption

37. Certains économistes ont voulu étudier les corrélations entre concurrence et corruption¹⁰. Les travaux de recherche, compliqués par la nécessité d'utiliser des variables de substitution, constatent en général que le rapport entre concurrence et corruption est inversement proportionnel. En d'autres termes, la faiblesse de la concurrence est corrélée avec une corruption élevée. Pour certains auteurs, cela s'explique par le fait qu'une faible concurrence décourage sur des rentes plus importantes, ce qui augmente le rendement éventuel des actes de corruption et partant, les incitations à les perpétrer.

38. Cette corrélation est confirmée par une série de mesures de chaque variable. Ades et Di Tella (1999) constatent par conséquent que le rapport entre la concurrence – mesurée à l'aide d'indicateurs comme la concurrence que livrent les entreprises étrangères – et la corruption est inversement proportionnel. De même, il existe une corrélation positive entre les niveaux de corruption et d'autres mesures, comme le niveau des échanges et la part des exportations totales représentées par les carburants, les minéraux et les métaux, qui donnent une idée des rentes créées de manière exogène au bénéfice des entreprises nationales. Enfin, une forte augmentation des rentes (par exemple par suite de la découverte d'une ressource naturelle) accroît la corruption¹¹. On observe en général une forte corruption dans les cas suivants : petit nombre d'entreprises ; perspectives de rentes élevées pour les entreprises nationales ; forte protection des entreprises contre la concurrence étrangère ; et régime de concurrence inefficace.

39. Ades et Di Tella (1994 et 1997) ont également examiné l'ouverture aux échanges en tant qu'indicateur du degré de concurrence. À partir de données sur la corruption dans un échantillon de pays, ils constatent que le ratio importations/produit intérieur brut (PIB) est corrélé négativement à la corruption – autrement dit, plus le ratio importations/PIB est élevé, moins il y a de corruption. Brunetti et Weder (1998c) observent des résultats similaires dans le cadre d'une étude transversale portant sur 122 pays. Certains auteurs estiment toutefois que le ratio importations/PIB n'est pas un bon indicateur des niveaux de concurrence. D'autres chercheurs ont donc mesuré la concurrence en se basant sur le nombre d'années d'ouverture aux échanges d'un pays donné (Sachs et Warner, 1995 ; Treisman, 1999a et Leite et Weidmann, 1999) et ont observé des corrélations similaires¹².

40. Une série d'autres indicateurs légèrement moins fiables, comme la position dominante (essentiellement obtenue en évaluant la concentration du marché et les obstacles à l'accès au marché) et

¹⁰ Les premières études consacrées aux rapports entre concurrence et corruption ont porté sur la concurrence entre les fonctionnaires bénéficiaires de pots-de-vin plutôt que sur la concurrence sur le marché des « corrupteurs » (Krueger, 1974 ; Rose-Ackerman, 1978) ; Shleifer et Vishny, 1993). En revanche, les travaux plus récents s'intéressent aux causes et aux conséquences économiques de la corruption des pouvoirs publics (Bliss et Di Tella, 1997 ; Ades et Di Tella, 1999).

¹¹ Dans une autre étude, Bliss et Di Tella n'ont toutefois pas pu montrer qu'une augmentation de la « concurrence profonde » diminue la corruption. Cela est fonction du fait que structurellement, un fonctionnaire corrompu se trouve confronté à une incertitude entourant les coûts. Ces auteurs mesurent la « concurrence profonde » en se fondant sur trois critères : un paramètre qui affecte les bénéfices d'une entreprise (les coûts de transport) ; des frais généraux moindres par rapport aux bénéfices, et moins dispersés ; des structures tarifaires plus similaires entre entreprises (ce qui facilite l'entrée). Les entreprises dont les coûts sont plus faibles peuvent réaliser des bénéfices supérieurs à ceux que peut extorquer un fonctionnaire corrompu. Une intensification de la concurrence peut avoir pour effet que les entreprises les moins efficaces et ayant les coûts les plus élevés sortent les premières du marché. Par conséquent, la concurrence réduit le nombre d'entreprises présentes sur le marché et améliore la rentabilité des entreprises existantes. Cependant, à un certain point, les sorties cessent parce que le fonctionnaire ne veut pas risquer de perdre la source des pots-de-vin. Le point de sortie est fonction de la structure des coûts des entreprises, un élément sur lequel le fonctionnaire ne dispose pas d'informations parfaites (Bliss et Di Tella 1997).

¹² Cité dans Lambsdorff (1999). Voir également Svensson (2005).

l'efficacité du droit de la concurrence d'un pays donné, ont aussi été utilisés pour évaluer l'impact de la concurrence et ont permis de confirmer la corrélation entre celle-ci et la corruption ; dans les économies moins ouvertes à la concurrence, la corruption est plus répandue (Ades et Di Tella, 1994).

41. Cependant, un fonctionnaire puissant, astucieux mais corrompu ne se contente pas de percevoir passivement un « droit d'entrée » auprès des entreprises qui souhaitent s'implanter sur un marché dont l'accès est limité par la nécessité de se plier à une multitude de formalités administratives. Il sait que plus la concurrence est faible sur un marché, plus la rente générée est substantielle et plus la possibilité de recherche de rente est grande. Il est donc théoriquement crédible que le rapport proportionnellement inversé entre recherche de rente et corruption existe dans les deux sens – une faible concurrence génèrent une corruption élevée et vice versa. Autrement dit, l'agent public qui s'emploie activement à entraver la concurrence en limitant l'entrée sur un marché ou en incitant ceux qui y sont présents à en sortir sert les intérêts des entreprises en place en générant une rente plus importante, mais aussi ses propres intérêts privés, en augmentant la possibilité de recherche de rente et en réduisant le nombre d'entreprises visées par ses activités de recherche de rente, ce qui diminue le risque de détection.

42. Quant aux entreprises, elles ne sont pas non plus des témoins innocents de ce processus de génération et d'appropriation de rentes. N'ignorant pas qu'une faible concurrence génère des rentes supplémentaires, elles font activement pression en faveur de l'adoption de textes législatifs et réglementaires ayant des effets d'exclusion, adoptent en outre, de leur côté, un comportement d'exclusion et sont parfaitement au fait du coût induit par la répression et l'ouverture de poursuites et de leurs perspectives de succès limitées.

43. De fait, un comportement d'exclusion n'est pas forcément contraire au droit de la concurrence. Il suffit parfois de pratiquer le lobbying ou d'engager stratégiquement des actions en justice longues et onéreuses et pour limiter les nouvelles entrées (Roberts et Makhaya, 2012). Sur les marchés réglementés, les asymétries d'information entre les opérateurs en place puissants et les régulateurs ou, à défaut, le recours actif au « pantouflage » pratiqué par les hauts dirigeants de l'autorité de réglementation et les entreprises qu'elle surveille donne lieu à une capture de la réglementation, euphémisme qui désigne la corruption, mais là encore, ces pratiques ne sont pas illégitimes même si elles peuvent être déontologiquement discutables. Il arrive même que des entreprises abusent des droits sacrés de propriété intellectuelle protégés par un brevet. Là encore, si ces pratiques ne sont presque jamais contraires à la législation anti-corruption, elles constituent assurément une manipulation des conditions dans lesquelles s'exerce l'activité économique pour en tirer des bénéfices privés – c'est là la définition type de la recherche de rente – et attirent de plus en plus l'attention des autorités de la concurrence.

44. Hallward-Driemeier (2009) souligne l'influence de la corruption sur les sorties d'entreprises et son incidence sur la productivité globale. Plus les conditions sont entachées de corruption, plus les entreprises doivent être productives pour survivre, faute de quoi elles devront sortir du marché. Par ailleurs, la corruption peut permettre à des entreprises moins efficaces de poursuivre leur activité et de ce point de vue, la relation entre corruption et productivité est généralement négative. La conséquence principale est fonction du fait que la corruption est perçue comme de l'« huile dans les rouages » qui accélère les transactions ou, au contraire, comme « comme le grain de sable » qui ralentit l'obtention de résultats. Hallward-Driemeier montre que le climat de l'investissement, qui englobe des variables comme l'efficacité des services publics, l'accès au financement, le degré de corruption¹³ ou de népotisme/clientélisme, la solidité

¹³

Dans cette étude, la corruption est mesurée comme étant la part du chiffre d'affaires affectée aux pots-de-vin « afin que les choses se fassent » ; la part que représentent les pots-de-vin dans un marché public et le nombre d'entreprises qui estiment que les pots-de-vin sont versés « afin que les choses se fassent ». L'étude s'interroge également sur l'ampleur du pot-de-vin et sur la réaction possible des entreprises en cas de demande de pot-de-vin (Hallward-Driemeier, 2009, p. 19).

des droits de propriété et le degré de concurrence¹⁴, a une incidence variable sur les taux de sorties selon le type d'entreprises concernées.

45. Si le rapport proportionnellement inverse entre concurrence et corruption semble assez solidement établi, d'autres variables que la concurrence ont aussi une incidence sur la corruption. À partir de données internationales, Emerson (2006) constate aussi que plus les libertés civiles sont étendues, plus les citoyens sont associés à la gouvernance, et que plus les agents publics exercent une surveillance, plus la corruption est faible. Une population informée et éduquée ; une presse libre et active ; la participation à la vie politique d'un pays ; et l'indépendance du pouvoir judiciaire augmentent les possibilités de détection et de sanction. En d'autres termes, les facteurs qui permettent au public d'être informé des faits de corruption et de lutter contre ce fléau influent sur le niveau de corruption (Emerson, 2006). L'évaluation des rapports entre démocratie et corruption donne généralement des résultats peu concluants (Paldam, 1999a et Treisman, 1999a), mais dans les pays où la démocratie s'est exercée sans interruption (c'est-à-dire depuis 1950 pour un ensemble de 64 pays), on constate qu'une longue habitude de ce régime diminue la corruption¹⁵. La dissuasion de la corruption, comme celle de n'importe quel comportement criminel ou anticoncurrentiel, est fonction de la probabilité de détection et de la sévérité de la sanction. Cependant, la dissuasion ne tient pas aux seules conséquences juridiques et peut reposer sur d'autres coûts, comme l'atteinte à la réputation ou le déshonneur (Becker, 1968).

46. D'autres caractéristiques du marché influent également sur la probabilité de corruption. Becker estime que si la fidélité des clients est importante pour la rentabilité d'une entreprise, les pratiques de corruption risquent de la remettre en cause, surtout lorsque les conditions de concurrence leur permettent de changer facilement de fournisseur¹⁶. La corruption aurait un impact défavorable sur les bénéfices de l'entreprise qui, si elle est confrontée à la concurrence, s'abstiendrait d'y recourir. Becker cite l'exemple contraire des centres touristiques, qui selon lui n'attachent pas d'importance à la fidélité des clients. En effet, le touriste ne se sent pas concerné par la réputation du centre touristique parce qu'il est peu probable qu'il y revienne. Dans ce cas, la corruption ne risque pas d'avoir d'incidence importante sur son comportement ultérieur. Becker estime également que les entreprises présentes dans des secteurs très réglementés, même ceux où s'exerce un degré raisonnable de concurrence, comme le secteur bancaire, ont plus d'incitations que les autres à recourir à la corruption. En raison des règles étendues et complexes qui régissent leur secteur, les banques peuvent tirer des gains financiers si elles peuvent convaincre les régulateurs et les autres responsables d'agir en leur faveur. Les sommes considérables brassées par ce secteur le rendent plus perméable à la corruption.

47. Cela vaut d'autant plus lorsque la concurrence est faible, comme le montre une étude menée en 2001 sur les pays les moins exposés à la corruption et qui a examiné des données sur les entreprises afin d'évaluer la corruption à laquelle se livrent celles du secteur des services collectifs en Europe orientale et en Asie centrale. Cette étude montre que les pots-de-vin payés aux entreprises de services aux collectivités sont plus élevés dans les pays subissant des contraintes de capacités et où ces entreprises appartiennent à l'État. Du point de vue du corrupteur, les entreprises qui paient les plus gros pots-de-vin sont celles qui affichent la meilleure rentabilité et ont des arriérés de factures plus importants à acquitter aux entreprises de services collectifs, de même que les entreprises nouvellement privatisées (Clarke et Xu, 2002).

¹⁴ Pour mesurer la concurrence, il a été demandé aux entrepreneurs d'effectuer un classement portant sur la concurrence des importations, la pression exercée par des intervenants locaux ou étrangers pour réduire les coûts ou accroître l'innovation, et les obstacles à l'exploitation et à l'expansion que représentent les pratiques anticoncurrentielles pour les entrepreneurs (Hallward-Driemeier 2009, p. 19).

¹⁵ Svensson (2005).

¹⁶ « Government Regulation, Competition, and Corruption » - <http://www.becker-posner-blog.com/2012/10/government-regulation-competition-and-corruption-becker.html>

48. Bien que les travaux recensés dans la présente section montrent de façon convaincante la corrélation entre concurrence et corruption et que la théorisation de cette corrélation confirme la réciprocité du lien de causalité (moins de concurrence augmente la corruption et plus de corruption réduit la concurrence), ils n'évaluent pas suffisamment les caractéristiques des différents types de corruption. Ils abordent la corruption en général, tandis que les travaux consacrés spécifiquement à la corruption définissent les différents types de corruption et leurs incidences sur le développement économique et les actions que les pouvoirs publics doivent engager pour les combattre. En résumé, les travaux évoqués dans la présente section préconisent une complémentarité et une coordination des interventions publiques destinées à lutter contre la corruption et à encourager la concurrence. Il faut toutefois étayer ces arguments et les conclusions à en tirer pour l'action des pouvoirs publics par une évaluation plus poussée du fonctionnement de la corruption. La section qui suit décrit les différentes formes que prend la corruption.

4. Les différents types de corruption

49. La corruption, qui pour les besoins de la présente note est traitée de concert avec la génération de rente et la recherche de rente, peut se décomposer en deux principaux types : la « corruption dans la fonction publique » ; et la « corruption politique¹⁷ ».

50. **La corruption dans la fonction publique** prend à son tour deux formes distinctes en théorie mais qui se recoupent dans la pratique. La première comprend l'abus, par les fonctionnaires, de leurs fonctions de garants de la réglementation et de leur pouvoir de décision discrétionnaire. On a vu que c'est cette forme de corruption qui a attiré l'attention des auteurs des premiers travaux consacrés à la recherche de rente. La réglementation, qui peut servir un objectif tout à fait positif et raisonnable, fait l'objet d'un traitement abusif de la part des personnes chargées de l'administrer. L'éventail de ces fonctions de contrôle du respect de la réglementation est très vaste et englobe de fait tous les points de contact entre l'État et le marché ou entre le secteur public et le secteur privé : concrètement, un inspecteur d'hygiène décide si un restaurant peut demeurer ouvert ; un agent de l'organisme de réglementation du secteur des télécommunications détient le pouvoir d'octroyer une licence à un nouvel entrant ; l'agent de la police du métro décide si un petit vendeur enfreint un règlement de circulation ; enfin, un agent public décide si tel soumissionnaire a respecté les exigences relatives à un appel d'offres donné.

51. Les rentes que s'approprie l'agent public dans l'exercice de ses fonctions de garant de la réglementation sont incontestablement « mauvaises » car elles ne créent pas de richesse supplémentaire. Soulignons que la recherche et l'appropriation de rente par des fonctionnaires n'impliquent même pas la création de nouvelles rentes et encore moins de richesses nouvelles. Les rentes s'appuient sur les imperfections du marché et le simple pouvoir d'influencer l'accès au marché crée la possibilité de soutirer une partie de la rente qu'une entreprise obtiendra sur un marché de concurrence imparfaite. L'ampleur de la rente à la disposition d'un fonctionnaire chercheur de rente est fonction de l'importance de l'imperfection du marché, qui détermine le montant de la rente que l'entreprise visée par le fonctionnaire peut obtenir.

52. Par conséquent, les gains du policier ou de l'inspecteur d'hygiène qui détiennent respectivement un pouvoir de contrôle sur le vendeur ambulant ou le restaurateur sont parfois peu élevés parce que les marchés en question sont plutôt concurrentiels et que la rente qu'il est possible de soutirer sans acculer une entreprise à la ruine est parfois faible dans l'absolu, même si elle peut affecter considérablement sa rentabilité et sa viabilité. Par ailleurs, les rentes générées par l'obtention d'une licence d'opérateur de télécommunications ou l'adjudication d'un marché d'équipements informatiques de pointe peuvent être considérables du fait que ces marchés sont beaucoup moins concurrentiels.

¹⁷ Le contenu de la présente section est inspiré des travaux de Mushtaq Khan (Khan, 1995, 1996, 2000 et 2006).

53. On a vu toutefois que le degré de concurrence exercée sur un marché résulte lui-même des décisions des responsables de l'élaboration et de l'administration des politiques publiques, c'est-à-dire des personnes mêmes qui ont intérêt à s'approprier une part des rentes. Limiter le nombre de pharmacies autorisées à exercer des activités dans une zone géographique donnée ou le nombre de licences d'opérateurs de télécommunications peut – ou non – être utile du point de vue de l'action publique. Cependant, cela ne fera assurément qu'accroître les rentes des titulaires d'une licence d'opérateur de même que les rentes que pourraient s'approprier le responsable et le fonctionnaire qui décident du nombre de nouveaux entrants et sélectionnent les participants.

54. Pour résumer, lorsque les agents publics sont en mesure de générer des rentes totales supplémentaires – autrement dit, d'accroître les imperfections du marché – l'impact négatif de leur comportement est nettement plus important. Des rentes monopolistiques supplémentaires sont créées sans que la collectivité en retire le moindre avantage en compensation, et le butin que l'agent public pourra retirer de l'exercice de sa fonction de garant de la réglementation s'en trouve largement accru. Lorsque la décision de limiter l'entrée ou d'accélérer la sortie peut en outre mettre à mal la structure concurrentielle du marché concerné, l'entreprise visée directement par le pouvoir discrétionnaire du fonctionnaire en matière de réglementation souhaitera partager une partie de sa rente pour entrer sur le marché ou s'y développer, tandis que l'entreprise en place sera prête à payer une partie – voire une plus grande partie – de sa rente pour assurer le maintien ou l'accroissement des imperfections du marché, soit par un blocage de l'accès au marché, soit par l'éviction d'un concurrent, soit par un ralentissement de la capacité de celui-ci à se développer.

55. Khan décrit succinctement cette forme de corruption :

Les obstacles et les rentes créés par les agents publics qui sont à la recherche de pots-de-vin sont divers : formalités administratives inutiles et très lourdes dans de nombreux pays en développement ; instauration de monopoles, de droits, de subventions et d'autres rentes qui sont directement préjudiciables à l'économie tout en créant des possibilités de recherche de rente pour les fonctionnaires et d'autres intervenants. L'excès de réglementation et d'exigences en matière d'autorisations n'ont souvent d'autre but que de permettre aux bureaucrates d'extorquer des pots-de-vin au secteur privé. Ce type de corruption comprend aussi la « petite corruption » à laquelle se livrent les fonctionnaires subalternes qui demandent de pots-de-vin de faible montant pour exécuter leurs fonctions (accélérer la procédure) ou s'abstenir de harceler des personnes innocentes en faisant délibérément une interprétation erronée de règles très complexes et floues (il arrive ainsi que des douaniers ou des policiers se livrent à de menues extorsions.) (Khan, 2006, p. 6)

56. Comme on le verra, les rapports entre corruption et concurrence sont manifestes parce que le facteur central de génération d'une rente et les dispositifs mis en œuvre pour se l'approprier – autrement dit la recherche de rente – est lié au pouvoir de décision du secteur public en matière d'accès et de participation au marché.

57. La deuxième forme de corruption possible dans la fonction publique est sensiblement plus complexe. Elle concerne les cas où les politiques publiques visent délibérément à créer des rentes dont une entreprise ou une certaine catégorie d'entreprises pourront bénéficier afin d'encourager l'investissement dans des entreprises de secteurs ou régions ciblées. Ces rentes qui peuvent prendre plusieurs formes – subvention directe ou allégement fiscal, financement assorti de conditions libérales, protection contre la concurrence internationale – sont accordées, en apparence du moins, en raison de l'avantage que la collectivité devrait tirer de l'investissement. La politique menée par les pouvoirs publics peut avoir pour but d'orienter l'investissement direct vers des secteurs exportateurs ou à forte intensité de main d'œuvre ou vers des activités génératrices de formations et à l'origine d'investissements dans la formation et la

recherche-développement ; d'encourager l'investissement dans une région en difficulté ; ou de donner le coup d'envoi à une zone franche industrielle. Bien sûr, le fait que ces rentes soient délibérément créées dans de « bonnes intentions » ne signifie pas que les avantages escomptés ou éventuels se matérialiseront, ou qu'ils ne se seraient pas matérialisés si la rente n'avait pas été créée. Si les avantages attendus de la création de la rente avaient été obtenus quoi qu'il en soit, il s'ensuit que le secteur privé s'est approprié une rente financée par les fonds publics, bénéficiant d'un transfert du secteur public au bénéficiaire de la rente sans que la collectivité en tire le moindre avantage.

58. Cela ne signifie pas non plus que le coût de la recherche de rente soit nul, même lorsque les avantages attendus se matérialisent bel et bien. Les coûts de la recherche de rente peuvent découler de pratiques honnêtes et parfaitement légales (par exemple les coûts des études réalisées par des consultants ou encore le lobbying exercé pour convaincre les pouvoirs publics ou le parlement de mettre en place un programme créateur de rente), d'une conduite aux limites des principes juridiques et éthiques (par exemple, le financement de voyages d'étude du secteur privé par des commissions parlementaires pour prendre connaissance de programmes similaires en place ailleurs dans le monde, ou le financement de partis politiques) ou d'un comportement purement et simplement criminel (comme la corruption).

59. De fait, du point de vue de la concurrence, les coûts de recherche de rente associés aux efforts engagés pour convaincre les pouvoirs publics de mettre en œuvre un programme générateur de rentes – même s'il s'agit d'un programme qui engendre des avantages positifs nets pour la société – peuvent être si élevés qu'ils induisent un effet d'exclusion. La recherche de rente peut exiger des moyens financiers importants, une organisation considérable et des relations soigneusement entretenues au sein de l'administration publique et de l'appareil législatif. De telles ressources ne sont pas à la portée de toutes les entreprises et de tous les secteurs. Lorsqu'il faut engager des coûts de recherche de rente très importants – même dans le cadre d'activités licites – afin d'obtenir un soutien public, les entreprises qui ont le plus de moyens financiers et qui disposent des réseaux les plus développés, autrement dit, inévitablement, les grandes entreprises en place, sont avantagées et leur position sur le marché s'en trouvera confortée.

60. De plus, pour plusieurs des raisons évoquées ci-dessus, il y a toujours le risque qu'un programme générateur de rente se perpétue de lui-même. Le premier cycle d'activités de création et de recherche de rente peut donc produire les avantages escomptés pour la collectivité mais générera aussi les fonds et le capital social – les réseaux et les groupes d'intérêts capables de défendre et de renouveler les rentes – qui permettront d'appuyer un second cycle de création de rente et d'autres possibilités de recherche de rente, même si cela ne donne pas lieu à de nouveaux avantages pour la collectivité. En somme, même pour le décideur le mieux intentionné, il est beaucoup plus facile d'introduire un programme de soutien à l'activité industrielle que de le supprimer, même lorsque celui-ci a atteint les objectifs fixés.

61. La manière la plus efficace de s'attaquer aux rentes tirées des fonctions de réglementation et aux coûts de recherche de rente associés déjà mentionnés consiste à supprimer la réglementation (les « contrôles ») et, partant, les activités de recherche de rente des fonctionnaires chargés d'administrer le contrôle de la réglementation, ou du moins à restreindre le pouvoir discrétionnaire dans la prise de décision. En revanche, comme on pouvait s'y attendre, il est plus difficile de lutter contre les possibilités de recherche de rente qu'offrent implicitement les programmes de politique industrielle ayant engendré des rentes qui pourraient se révéler « bonnes ». Nous aborderons ce point plus loin. Notons pour l'instant que la difficulté est, premièrement, de veiller à ce que les rentes aient les retombées positives escomptées au départ, comme la consolidation d'un secteur naissant, l'investissement dans la recherche-développement et la formation et la stimulation des exportations ou quel qu'ait été l'objectif premier de mise en place du processus de recherche de rente. Deuxièmement, l'action publique devrait viser à limiter ou réglementer les coûts de recherche de rente, qu'ils soient associés à des activités légales ou non.

62. Examinons maintenant l'autre principal type de corruption, la « corruption politique ».

63. Bien que les deux types de corruption dans la fonction publique soient favorisés par la capacité de l'État à intervenir dans l'économie pour créer des rentes et des possibilités de recherche de rente, le moteur de la **corruption politique** est, tout bonnement, la nécessité de parvenir à la stabilité politique. Plus précisément – encore que la création et la recherche de rentes soient peut-être de fait être une condition de la stabilité politique – cette forme de corruption procède des efforts déployés par l'élite dirigeante pour consolider et étendre son pouvoir politique.

64. Pour diverses raisons, le phénomène de la corruption politique généralisée est davantage présent dans les pays en développement que dans les pays développés. Mushtaq Khan (2006), dont les travaux ont inspiré la typologie présentée ici, explique principalement la vulnérabilité particulière des pays en développement à la corruption par le rôle essentiel joué par la redistribution dans l'instauration et le maintien de la stabilité politique. Compte tenu de la faiblesse des revenus et de l'assiette fiscale des pays en développement, leurs élites ne peuvent pas miser sur la taxation pour assurer la redistribution nécessaire à la stabilité politique qui leur permet généralement de se maintenir en place. Elles s'en remettent donc à des mécanismes extrabudgétaires afin de préserver leurs alliances et satisfaire les différents groupes d'intérêts dont le soutien leur est nécessaire.

65. Les mécanismes de transferts extrabudgétaires peuvent prendre la forme de l'octroi spécifique de licences et de droits par l'État, par exemple pour l'exploitation de ressources minières, de la sélection attentive des participants aux grands marchés publics et de l'accès, grâce à des appuis politiques, à des financements assortis de conditions libérales. Ces privilèges sont destinés aux dirigeants de groupes et de factions politiques importants et peuvent être considérés comme le prix de la stabilité politique. Un autre mécanisme de paiements relevant du clientélisme consiste à fermer les yeux sur les activités de corruption des dirigeants des centres politiques névralgiques comme les villes et les administrations provinciales. En somme, la corruption devient le mode de redistribution nécessaire pour favoriser la stabilité. Une fois instaurée la stabilité, condition nécessaire bien qu'insuffisante de la croissance, viendront peut-être au bout du compte les revenus et les recettes fiscales. Ceux-ci permettront alors d'assurer la redistribution, condition de l'amélioration de la stabilité, au moyen de ressources budgétaires transparentes.

66. Dans le même ordre d'idée, Kaufmann et Vicente (2005, p. 6) définissent la corruption politique à haut niveau, ou trafic d'« influence » de portée plus large que la corruption, comme étant « *un système de partage particulier de la rétribution commune tirée de la relation en question* ». Ces auteurs prennent l'exemple d'un politicien bien introduit dans les cercles politiques qui exploite ses relations avec le secteur privé dans l'optique d'un gain mutuel. La relation est mutuellement avantageuse au gré de contacts répétés au fil du temps – le politicien aide la partie privée en adoptant des textes de loi favorables ou en lui attribuant des marchés publics tandis que la partie privée utilise une partie de la rente générée par sa relation privilégiée avec le politicien pour financer la réélection de celui qui est *à la fois* son patron et son client.

67. De même, North, Wallis, Webb et Weingast (2012) font la distinction, s'agissant de l'ordre social, entre l'ordre social d'accès limité et l'ordre social d'accès ouvert. L'ordre d'accès limité crée des limites à l'accès aux fonctions politiques et économiques importantes, ce qui est un moyen de générer des rentes. Les sociétés fondées sur un ordre social d'accès limité se caractérisent par la présence de secteurs d'activité contrôlés par l'État, de régimes de permis d'exploitation peu favorables aux nouveaux entrants et de réseaux de relations patrons-clients corrompus. Dans ces sociétés, les intervenants économiques cherchent à utiliser le processus politique pour restreindre l'entrée sur le marché et conserver leurs rentes. Pour leur part, les politiciens cherchent à utiliser le processus politique pour restreindre l'entrée, créer des

rentes et contraindre les acteurs économiques à soutenir une coalition politique en formation. L'élite crée des obstacles en recourant à la corruption car elle a intérêt à limiter la concurrence (North *et al*, 2012¹⁸).

68. L'instauration d'une croissance durable permet par ailleurs de discipliner cette corruption politique. Les activités des lobbyistes peuvent dans une certaine mesure être soumises à un ensemble de règles et de normes qui restreignent la capacité de trafic illicite d'influence. Le clientélisme, notamment la pratique qui consiste à affecter les dépenses budgétaires de manière à consolider le pouvoir politique, est alors soumis à des exigences de transparence et peut être sanctionné dans le cadre du processus politique et électoral. De plus, les coûts économiques de ces formes légitimes de trafic d'influence et de récompenses politiques sont également rendus transparents et peuvent être sanctionnés grâce à l'application du processus politique.

69. La tolérance, où à tout le moins l'indulgence, à l'égard de la corruption politique évoquée ci-dessus rappelle l'argument selon lequel la démocratie, et notamment le fait de limiter la corruption, est incompatible avec les exigences liées au passage du sous-développement au développement. Cet argument suscite bien sûr l'embarras dans les discussions portant sur la stratégie de croissance de la Corée du Sud, et, dorénavant, de la trajectoire de croissance de la Chine. Ces deux exemples de développement économique réussi sont le fait d'États forts, autoritaires et où la corruption politique était très répandue (c'est encore le cas en Chine¹⁹.) De fait, l'essor de la démocratie et la limitation simultanée de la corruption qui ont marqué le passage de la Corée du Sud du sous-développement au développement sont invoqués à l'appui de l'argument selon lequel la croissance économique doit précéder l'avènement d'une société démocratique et relativement exempte de corruption. Cela revient à dire que la démocratie et la limitation de la corruption politique sont des luxes que seuls les pays développés peuvent s'offrir.

70. Nous n'allons pas pousser plus loin l'examen de cet argument, sauf à souligner que si la corruption politique *peut* engendrer la stabilité politique, qui est assurément une condition nécessaire de la croissance et du développement, elle peut aussi être profondément incompatible avec d'autres conditions indispensables à une croissance et à un développement diversifiés, comme la certitude et le caractère exécutoire des contrats.

71. En outre, dès lors qu'elle s'est mise en place, la corruption politique est difficile à éradiquer. Par exemple, on imagine mal ce qui pourrait inciter une petite élite dirigeante dans une économie basée sur les industries extractives à forte croissance et où sévit une forte corruption, comme l'Angola, à mettre fin à la corruption. Il est beaucoup plus plausible que ces élites veilleront à assurer la « stabilité » en consacrant une partie de l'impressionnante manne pétrolière au renforcement de leurs équipements de sécurité et de défense plutôt qu'en l'incorporant dans les recettes budgétaires et en assurant la stabilité par des transferts de finances publiques transparents.

72. En Corée du Sud, les élites n'ont sans doute pas eu d'autre choix, vu la rareté des ressources naturelles, que de se tourner vers la démocratie et de lutter contre la corruption pour consolider et étendre le développement industriel diversifié qui a caractérisé la trajectoire de croissance économique du pays. Cependant, compte tenu de la part centrale des industries extractives dans les perspectives de croissance et la performance de la plupart des économies en développement, il est difficile d'envisager que la trajectoire de croissance puisse atténuer la corruption politique et permette par conséquent un développement industriel diversifié. Cela souligne l'importance de démarches comme l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE), qui entend promouvoir la transparence des flux de recettes des industries extractives en tant que mécanisme visant dans un même temps à combattre la corruption, à définir des

¹⁸ Voir aussi Meisel et Ould Aoudia (2008).

¹⁹ En ce qui concerne la Chine, voir Transparency International, *Transparency in Corporate Reporting: Assessing Emerging Market Multinationals* (2013). En ce qui concerne la Corée, voir Khan (2006).

perspectives de redistribution et à encourager la diversification économique. Tout aussi importants sont les accords et conventions internationaux et la mise en œuvre extraterritoriale de la législation relative à la lutte contre la corruption adoptée par les pays développés. Le fait de centrer les exigences en matière de transparence et de mise en œuvre de la législation anti-corruption sur les entreprises multinationales des pays développés a considérablement accru le risque de « fournir » les ressources qui représentent une grande partie de la corruption politique.

**Encadré 2. L'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE),
les conventions internationales et la législation extraterritoriale**

L'ITIE est une « coalition internationale composée de gouvernements, d'entreprises et de groupes de la société civile qui œuvrent ensemble pour renforcer la transparence et la gestion responsable des recettes provenant des ressources naturelles. Compte tenu des risques de corruption associés à la mauvaise gestion de ressources comme le pétrole, le gaz, les métaux et les minéraux, les différents pays signataires de la norme ITIE sont tenus de veiller à assurer la divulgation intégrale des taxes et autres paiements qui leur sont versés par les sociétés pétrolières, gazières et minières. Vingt-cinq pays adhèrent à la norme ITIE (ils remplissent l'ensemble des exigences qui y sont énoncées) ; 16 sont candidats à l'adhésion (ils mettent en œuvre l'ITIE mais ne remplissent pas toutes les exigences) ; enfin, 35 pays ont produit des rapports au titre de l'ITIE portant sur des recettes publiques s'élevant au total à 1 056 milliards US²⁰.

L'ITIE contribue à la détection de la corruption mais aussi notamment au renforcement la transparence, ce qui améliore de le climat de l'investissement et atténue certains risques politiques et d'atteinte à la réputation ; à l'amélioration de la reddition de comptes ; à une bonne gouvernance et à une meilleure comptabilisation de la contribution des investissements à un pays ou à certaines parties d'un pays. Ces effets favorables présentent de l'intérêt pour les investisseurs, en particulier en raison de l'intensité capitalistique et du fait que les investissements dans les industries extractives s'inscrivent dans le long terme²¹ ; pour les États, qui peuvent utiliser les informations communiquées pour mieux orienter le processus d'élaboration des politiques publiques ; et enfin, pour les citoyens, qui sont davantage en mesure de demander des comptes à leur gouvernement.

Il existe une grande diversité de traités et de conventions internationaux ayant pour objet la lutte contre la corruption. Les principaux textes sont dérivés ou inspirés de la loi américaine anti-corruption (*US Foreign Corrupt Practices Act (FCPA)*) adoptée en 1977. Le FCPA interdit à certaines catégories de personnes et d'entreprises de verser des paiements à des agents publics étrangers pour qu'ils les aident à remporter ou conserver des marchés. Elle prohibe l'utilisation de quelque moyen que ce soit pour présenter une offre, un paiement, une promesse de paiement ou une autorisation de paiement de toute somme d'argent, ainsi que le don d'une chose de valeur à quiconque dans le but délibéré, notamment, d'influencer directement ou indirectement l'agent public en vue d'obtenir ou conserver un marché²². Notons, pour les besoins de notre démonstration, que l'adoption de ce texte a précisément été motivée par des préoccupations liées à la concurrence. Certaines entreprises corrompues obtenaient des marchés en versant des pots-de-vin et ne respectaient pas les règles de la concurrence fondée sur les mérites. Les entreprises ayant le sens de l'éthique ou peu enclines à courir le risque qui ne se livraient pas à la corruption subissaient des pressions pour se montrer moins regardantes sur leurs normes éthiques, sous peine de perdre des affaires. Le nombre grandissant de plaintes émanant d'influents chefs d'entreprises américains a, à l'époque, persuadé les autorités d'étendre les principes de la lutte contre la corruption à leurs concurrentes²³.

²⁰ <http://eiti.org/eiti>

²¹ <http://eiti.org/eiti/benefits>

²² <http://www.justice.gov/criminal/fraud/fcpa/>

²³ Spahn (2013).

Les modifications apportées au FCPA en 1988 et les préoccupations exprimées aux États-Unis selon lesquelles les entreprises américaines et les autres entreprises soumises à la législation américaine seraient désavantagées sur le plan concurrentiel par des concurrents disposés à verser des pots-de-vin ont encouragé l'administration américaine à appuyer une initiative des pays membres de l'OCDE consistant à élaborer une Convention anti-corruption qui serait contraignante pour tous les États membres de l'OCDE²⁴. La Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales définit des normes juridiquement contraignantes dans le but d'ériger en infraction pénale ce type de corruption. Le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption est chargé du suivi de la mise en œuvre de cet instrument par les pays qui en sont signataires²⁵. Le FCPA, comme la Convention de l'OCDE, interdit le versement, mais non l'acceptation, de pots-de-vin. Les 34 pays membres de l'OCDE et six pays non membres de l'Organisation – l'Afrique du Sud, l'Argentine, le Brésil, la Bulgarie, la Colombie et la Russie – ont adopté la Convention²⁶.

La Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) s'attaque pour sa part à la corruption passive. La CNUCC a été signée en 2005 avec entre autres objectifs de prévenir et d'incriminer la corruption ; de renforcer la coopération internationale en matière de lutte contre la corruption ; de renforcer le dispositif répressif prévu par la loi ; de contribuer au recouvrement des avoirs ; de fournir une assistance technique et de permettre les échanges d'informations. En outre, la CNUCC demande notamment aux États de prévenir et d'éradiquer la corruption en permettant à des personnes et des groupes comme la société civile ou des communautés de personnes, de se joindre à ce combat²⁷. À l'instar de la CNUCC, la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption entrée en vigueur en 2005 entend favoriser la mise en place, le maintien et le renforcement, par les États parties, d'autorités ou d'organismes nationaux de lutte contre la corruption²⁸.

Le *UK Bribery Act*, adopté en 2010 et entré en vigueur le 1^{er} juillet 2011, a un champ d'application plus étendu que le FCPA²⁹. Contrairement au texte de loi américain, qui s'applique aux seuls agents publics étrangers, le *UK Bribery Act* prohibe les pots-de-vin payés à toute personne pour l'inciter à agir de manière « indue ». De même, comme la Convention des Nations Unies contre la corruption, la législation britannique s'applique aussi bien à la personne corrompue qu'à son corrupteur.

73. Les pays en développement à revenu moyen – comme l'Afrique du Sud et plusieurs grands pays en développement d'Asie et d'Amérique latine – sans doute bien armés pour lutter contre la corruption politique parce qu'ils possèdent déjà des secteurs manufacturiers et tertiaires de taille non négligeable et, parallèlement, des groupes d'intérêts puissants qui comptent sur le fonctionnement ininterrompu de ces secteurs et attachent une grande importance à l'existence de règles sûres, transparentes et applicables. Par conséquent, bien que dans quelques cas très particuliers – dont la Corée du Sud est peut-être un exemple emblématique – la stabilité apportée par la corruption politique ait pu faciliter la trajectoire vers le développement économique, il est beaucoup plus probable que des pays comme l'Angola ou la Guinée équatoriale, dont les activités sont centrées sur les activités extractives et qui sont minés par la corruption politique, soient en passe de devenir des États défaillants et non, comme la Corée du Sud, des pays industriels prospères.

²⁴ Spahn (2013).

²⁵ *Corruption Watch*, Corruption and the Law in South Africa, A Quick Reference Guide.

²⁶ <http://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm>

²⁷ *Corruption Watch*, Corruption and the Law in South Africa, A Quick Reference Guide.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ <http://www.nortonrosefulbright.com/knowledge/publications/52195/differences-between-the-uk-bribery-act-and-the-us-foreign-corrupt-practices-act>

74. Le rapport entre corruption politique et concurrence est aussi manifeste que celui qui existe entre la corruption dans la fonction publique et la concurrence. De gros marchés publics sont adjugés non pas en fonction du mérite, mais dans le but de se ménager le soutien politique des bénéficiaires et des groupes qu'ils représentent ; des personnes ayant des relations dans les milieux politiques interviennent dans les décisions d'investissement, en particulier en matière d'investissements étrangers, sans autre but que d'obtenir les autorisations politiques et administratives nécessaires à ces investissements. C'est là l'essence même des coûts de recherche de rente. Cependant, les coûts de la corruption politique vont largement au-delà de leurs effets préjudiciables à la concurrence. Cette forme de corruption nuit considérablement à la vie et à l'administration publiques.

Encadré 3. Corruption politique : le paradoxe de l'abondance illustré par le rôle des épouses de l'ex-président guinéen ?

La récente saga des droits miniers en Guinée illustre bien la corruption politique et la manière dont certains politiciens sont disposés à brader les richesses naturelles de leur pays pour une infime partie de leur valeur en échange d'un bénéfice personnel appréciable. Le peuple guinéen continue de vivre dans une très grande pauvreté malgré les vastes gisements miniers de haute qualité que recèle le pays – minerai de fer, diamant et bauxite, pour n'en citer que quelques-uns³⁰.

En 2008, l'ex-président de la Guinée, le général Lansana Conté, retirait à la société britannico-australienne Rio Tinto, sans autre forme de procès, les droits d'exploitation du gisement de fer de Simandou octroyés à cette société dans les années 1990, puis en concédait la moitié à BSGR Resources (BSGR), une entreprise appartenant au milliardaire israélien Beny Steinmetz. Moyennant seulement 165 millions EUR investis dans un programme d'exploration à risque assez faible (vu l'importance des gisements de la région), BSGR a obtenu des droits d'exploitation de minerai de fer évalués à 5 milliards USD. Rio Tinto a réagi avec colère et surprise à l'octroi de la concession à BSGR, qui n'avait aucune expérience dans l'exploitation du minerai de fer. Des rumeurs selon lesquelles Beny Steinmetz passerait rapidement à autre chose ont tôt fait de circuler : une fois obtenus les droits de concession, il les revendrait avec un bénéfice substantiel à une entreprise réellement en mesure d'exploiter la ressource. C'est précisément ce qu'il a fait. En 2009, BSGR a cédé 51 % de sa participation à Vale, une société minière brésilienne concurrente de Rio Tinto, pour la somme de 2.5 milliards USD, une manne incroyable qui n'a aucunement profité au peuple guinéen. Mo Ibrahim, le milliardaire soudanais des télécommunications et opposant notoire à la corruption, a posé cette question : « *les Guinéens qui ont conclu cette transaction sont-ils idiots, criminels, ou les deux à la fois*³¹ ? »

Les quatre épouses du général Lansana Conté (aujourd'hui décédé) et en particulier la plus jeune d'entre elles, auraient participé activement aux transactions minières et autres intervenues dans le pays et auraient reçu des « cadeaux » généreux en échange de leurs interventions. Aux dires d'un observateur, « *pour introduire quoi que ce soit en Guinée ou en sortir quoi que ce soit, il suffisait de s'adresser à l'une de ses femmes.* » Selon de nombreux témoignages, de hauts fonctionnaires ont également reçu des cadeaux divers – ainsi, un ancien ministre a reçu une voiture de formule 1 miniature incrustée d'or et de diamants. Selon un article paru dans le *New Yorker*, le général Conté lui-même traitait ses ministres de « voleurs », allant jusqu'à déclarer : « *Si nous devons abattre chaque Guinéen qui a volé la Guinée, il n'y aurait plus personne à tuer*³². » Le général Conté est décédé peu après l'octroi de la concession à BSGR.

³⁰ http://www.newyorker.com/reporting/2013/07/08/130708fa_fact_keefe

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

L'actuel président, Alpha Condé, a engagé plusieurs enquêtes sur les transactions des entreprises multinationales dans le secteur minier, y compris sur l'octroi à BSGR de la concession de Simandou. Le président a retenu les services d'équipes multinationales composées de représentants du FBI, de l'administration guinéenne et des polices française et suisse, afin de mettre au jour d'éventuelles pratiques de corruption et de blanchiment de capitaux³³. Si l'enquête découvre des éléments de preuve à l'encontre de BSGR, le président pourrait résilier la concession de Simandou.

Cette histoire a mis en évidence le rôle des intermédiaires, des agents ou des intercesseurs dans ce type de transactions. Un ressortissant français aurait joué le rôle d'intercesseur pour BSGR en Guinée en fréquentant des gens influents qui lui ont fourni des informations sur la concession et auxquels il a remis des cadeaux de prix. Il s'est en outre intéressé à la plus jeune des épouses du général Conté, par l'intermédiaire de laquelle il a pu avoir accès au général³⁴. Les « paiements de facilitation » sont des sommes versées aux personnes bien introduites dans les milieux politiques en contrepartie de leurs services, qui se résument parfois à organiser une réunion avec un fonctionnaire ou un politicien important. Comme dans le cas du lobbying, la ligne de démarcation entre ce type d'activité et la corruption caractérisée est floue. Le FCPA prévoyait des exceptions pour les paiements effectués à un agent public étranger pour qu'il accomplisse un acte de routine (non discrétionnaire), alors que le *UK Bribery Act* ne prévoit aucune dérogation de cette nature.

5. S'attaquer aux problèmes « pernicieux »

75. La corruption et les pratiques anticoncurrentielles ont beaucoup en commun. La rente économique y occupe notamment une place centrale. Leurs formes les plus graves sont les complots contre le public, dont on peut raisonnablement supposer qu'ils ont des incidences disproportionnées sur les pauvres. Ces pratiques réduisent l'efficacité économique et entraînent des coûts économiques considérables. L'une et l'autre dressent des obstacles à l'entrée et constituent souvent des infractions pénales. Elles comportent aussi des zones grises et pour tracer la ligne de démarcation entre ce qui est acceptable, voire louable, et ce qui ne l'est pas, il importe de tenir compte des normes sociales et des caractéristiques nationales et assurément, dans le cas de la mise en œuvre du droit de la concurrence, de raisonnements économiques complexes. Ces pratiques posent l'une comme l'autre des problèmes pernicieux.

76. Nous parlons ici de problèmes pernicieux non pas dans l'acception malfaisante du terme, mais au sens où ces problèmes sont difficiles à régler.

77. Un problème pernicieux est un problème

... difficile ou insoluble en raison d'exigences incomplètes, contradictoires et changeantes qui sont souvent difficiles à identifier. « Pernicieux » n'a pas le sens de « malfaisant » mais signifie que le problème est difficile à résoudre. De plus, en raison d'interactions complexes, les efforts engagés pour remédier à tel aspect d'un problème pernicieux peuvent révéler ou créer d'autres problèmes³⁵. »

³³ « BSGR Investigated for Corruption in Guinea Iron Ore Deal », par Richard Smallteacher, le 4 octobre 2013, <http://www.corpwatch.org/article.php?id=15893>

³⁴ Ibid.

³⁵ Wikipedia. Cette notion provient de Rittel et Webber (1973), selon lesquels « contrairement aux problèmes qui se posent dans le domaine des sciences naturelles, que l'on peut définir, différencier et résoudre, les problèmes de planification gouvernementale – et en particulier de planification sociale ou d'élaboration des politiques, sont mal définis ; et leur résolution repose sur un jugement politique évasif. (Non pas leur

78. Nous avons affaire à deux problèmes pernicioeux dont les racines sont imbriquées, qui possèdent des caractéristiques complémentaires et qui produisent des résultats similaires. Pour conclure notre examen, nous tenterons de déterminer si, compte tenu de leur interdépendance, il serait judicieux d'adopter des mesures complémentaires pour les régler. Autrement dit, il se peut que la solution d'un problème de concurrence réside dans le règlement d'un problème complémentaire de corruption ; ou que l'on puisse résoudre un problème de corruption en traitant un problème complémentaire de concurrence. Certains problèmes ne peuvent être résolus que si l'on s'y attaque simultanément.

79. Cette approche est implicite dans l'examen consacré ci-dessus à la nature de la corruption et des pratiques anticoncurrentielles. Cet examen montre que le meilleur moyen de lutter contre la corruption consiste à supprimer la rente générée par des marchés non concurrentiels et, partant, les incitations à la corruption et les occasions de s'y livrer. De ce point de vue, les retombées des marchés sur lesquels s'exerce une concurrence solide et la mise en œuvre des règles de concurrence nécessaires pour atteindre ce niveau de concurrence suppriment les possibilités de recherche de rente pouvant inciter à recourir à la corruption. Cependant, un marché de concurrence parfaite entièrement exempt de rentes est une construction théorique et n'est pas le but de la mise en œuvre des règles de concurrence. Les rentes et l'incitation à recourir à la corruption subsistent donc quoi qu'il en soit même dans un cadre où le droit de la concurrence est rigoureusement mise en œuvre.

80. Toutefois, nous savons également que les imperfections du marché qui sous-tendent les rentes découlent en grande partie de la réglementation adoptée par les pouvoirs publics et du pouvoir discrétionnaire des agents publics qui prennent les décisions. De ce point de vue, la meilleure stratégie consiste à faire disparaître les occasions de corruption en supprimant les réglementations inutiles ou excessives et en limitant l'exercice du pouvoir discrétionnaire des fonctionnaires, ce qui facilite l'entrée sur le marché et la concurrence et limite les rentes et, partant, les incitations à la recherche de rente et les possibilités de s'y livrer. Cependant, bien qu'il soit utile de réexaminer constamment l'impact et la nécessité de telle ou telle réglementation, nous savons également que de solides réglementations sont essentielles et productive du point de vue social et économique, et qu'elles sont tout autant de nature à engendrer des occasions de recherche de rente que les nombreuses réglementations ayant pour seul objet de rendre ces occasions possibles. Par conséquent, la réglementation, comme les rentes, ont un bel avenir devant elles et les injonctions faites aux pouvoirs publics qui sont fondées sur l'hypothèse de marchés parfaitement concurrentiels et l'élimination de la réglementation publique ne sont pas des solutions applicables dans la pratique.

5.1 *Mise en œuvre et promotion des règles de concurrence*

81. Dans la prochaine section, nous examinons la relation de causalité réciproque entre concurrence et corruption et cherchons des solutions complémentaires du point de vue de **la mise en œuvre et de la promotion des règles de concurrence**. Comme nous l'avons noté d'emblée, les autorités chargées de la mise en œuvre et de la promotion de la concurrence s'emploient à supprimer la création de rentes occasionnée par un comportement anticoncurrentiel. Elles reconnaissent toutefois le rôle incitatif important des rentes générées par un comportement respectueux des règles de concurrence. De fait, s'agissant de la protection de la propriété intellectuelle, les autorités de la concurrence admettent que la part de l'innovation qui favorise la concurrence a une telle importance dans le processus concurrentiel qu'elles sont disposées à autoriser qu'une aide extérieure au marché protège les rentes générées par l'innovation.

« solution ». Les problèmes sociaux ne sont jamais « résolus une fois pour toutes ». Dans le meilleur des cas, on ne peut que leur trouver, à chaque fois, une nouvelle solution. » D'autres auteurs ont précisé la notion de « problème pernicioeux » définie par Rittel : « catégorie de problèmes du système social qui sont mal posés, au sujet desquels on dispose d'informations peu claires, qui font intervenir un grand nombre de clients et de décideurs aux valeurs opposées et dont les ramifications dans le système tout entier sont complètement brumeuses ». Buchanan (1992).

82. Les autorités de la concurrence demeurent toutefois très réticentes à l'égard des rentes, notamment celles qui découlent du comportement unilatéral d'une entreprise dominante et d'une protection inhabituellement étendue accordée par un brevet ; elles considèrent d'un œil soupçonneux les rentes créées par l'intervention des pouvoirs publics, en particulier celles qui dressent des obstacles à l'activité commerciale et en élèvent les coûts, ainsi que les interventions sélectives et très ciblées de politique industrielle ; enfin, les autorités de la concurrence sont farouchement hostiles aux rentes générées par la transformation de structures commerciales oligopolistiques, qui sont de nature à susciter une concurrence solide, en plateformes favorisant la collusion.

83. Chacun des dispositifs anticoncurrentiels mis en place pour créer et augmenter les rentes peut comporter sa part de corruption et il s'ensuit que défenseurs de la concurrence s'opposent naturellement à la corruption. Cela nous amène à poser les questions suivantes :

- Les autorités de la concurrence peuvent-elles jouer un rôle dans le traitement du problème qui se pose lorsque la réglementation restreint l'accès au marché et, de ce fait, porte atteinte à la concurrence et génère des rentes ?
- Existe-t-il des façons d'aborder la politique industrielle qui soient favorables à la concurrence, renforcent les perspectives de création de « bonnes » rentes et réduisent les possibilités de recherche de rente ?
- Les soumissions concertées sont-elles protégées par la pratique de la corruption et y a-t-il un intérêt à lutter simultanément contre la collusion horizontale (le comportement anticoncurrentiel) et la collusion verticale (le comportement de corruption) ?
- La part du comportement associé à la création et au maintien d'une position dominante et la génération de rente qu'elle induit persiste-t-elle en partie à la faveur de mécanismes contre lesquels il serait plus efficace de lutter en réprimant la corruption ?

84. Nous avons déjà noté ici que la protection de la propriété intellectuelle autorise la création de rentes monopolistiques, ce qui contribue ainsi à stimuler l'innovation. L'influence de la protection de la propriété intellectuelle est un sujet très débattu mais il n'entre pas dans notre propos de l'examiner. L'abus de brevets, qui consiste à manipuler les dispositifs autorisés par les pouvoirs publics visant à protéger des brevets, est plus proche de nos préoccupations. En particulier, l'entreprise qui, lors de l'élaboration d'une norme, dissimule intentionnellement des informations essentielles sur les brevets qu'elle détient et qui, une fois la norme adoptée, engage des poursuites contre ceux qui, pour se conformer à cette norme, doivent utiliser la technologie brevetée, adopte un comportement trompeur que l'on pourrait assimiler à la corruption (voir les affaires *Rambus* et *Qualcomm*³⁶.) L'abus de brevet est toutefois un thème particulier que nous ne traiterons pas ici bien que, comme la plupart des principales formes de corruption, cette pratique semble donner lieu à la manipulation du cadre réglementaire.

5.1.1 Réglementation, recherche de rente et corruption : les autorités de la concurrence peuvent-elles jouer un rôle dans le traitement du problème qui se pose lorsque la réglementation restreint l'accès au marché et, de ce fait, porte atteinte à la concurrence et génère des rentes ?

85. Nous avons décrit en détail la pratique de recherche de rente qui découle en grande partie de la création et de l'administration des nombreuses règles qui régissent les entreprises, en particulier celles qui

³⁶ *Rambus Inc. v. Infineon Technologies AG*, cité dans *548 F.3d 1004 (2008) QUALCOMM INCORPORATED, Plaintiff-Appellant, v. BROADCOM CORPORATION, Defendant-Appellee. Nos. 2007-1545, 2008-1162. United States Court of Appeals, Federal Circuit. 1^{er} décembre 2008 ; http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-453_en.htm*

concernent le contrôle des droits d'accès au marché. Le rapport direct entre forte corruption et faible concurrence est particulièrement évident. Les fonctionnaires corrompus sont incités à restreindre l'accès au marché ou à provoquer la sortie du marché parce que l'importance des rentes qu'ils pourront s'approprier est déterminée par le degré de concurrence. En résumé, les fonctionnaires corrompus réduisent la concurrence et les entrepreneurs corrompus arrivent à générer des rentes monopolistiques en incitant ces mêmes fonctionnaires à restreindre l'accès à « leur » marché.

Encadré 4. Les formalités administratives et la bureaucratie empêchent l'entrée sur le marché et les échanges tout en laissant le champ libre à la corruption

Selon les estimations, la corruption entraîne une augmentation du coût des activités commerciales menées dans le monde pouvant aller jusqu'à 10 % en moyenne³⁷.

La corruption serait davantage enracinée en Afrique qu'ailleurs dans le monde puisqu'elle y représenterait un pourcentage du PIB environ cinq fois supérieur aux moyennes internationales. Chaque année, la corruption coûte à l'Afrique environ 148 milliards USD, soit 25 % de son PIB³⁸. Dans de nombreux pays d'Afrique, des formalités administratives très lourdes créent des obstacles à l'investissement et aux échanges pour les multinationales qui souhaitent exercer leurs activités sur le continent. L'excès de paperasserie et de règles donne également aux agents publics la possibilité de se livrer à la petite corruption. Comme l'explique Christo Wiese, président des grandes chaînes de supermarchés implantées en Afrique du Sud Shoprite Holdings et Pepkor, « *beaucoup plus que la corruption, ce sont les formalités administratives extrêmement contraignantes qui empêchent les échanges commerciaux*³⁹ ». Soulignant la lourdeur des formalités administratives dans le cadre des échanges internationaux, il explique qu'il faut remplir quelque 1 600 formulaires pour transporter des produits depuis l'Afrique du Sud vers le Mozambique voisin. Un rapport de la Banque mondiale montre que Shoprite dépense environ 20 000 USD par semaine pour obtenir des permis d'importation afin de transporter des aliments de base en Zambie, et présente chaque semaine environ 100 demandes de permis d'importation, chiffre qui triple en période de pointe⁴⁰. Outre le fait qu'ils nuisent aux échanges et à l'entrée sur le marché, ces processus onéreux augmentent considérablement les risques de petite corruption d'agents publics de rang subalterne, qui peuvent être tentés d'accélérer les processus moyennant une petite somme d'argent. De fait, M. Wiese omet de dire que les formalités administratives excessives sont en place en grande partie *parce qu'elles* créent des possibilités de corruption. Certaines exigences réglementaires et certaines formulaires ont sans doute eu, à une époque, leur raison d'être mais ne perdurent que parce qu'un groupe d'agents publics corrompus – douaniers, responsables des services sanitaires – y ont intérêt en raison des possibilités de recherche de rente qu'ils offrent. D'autres formalités n'ont sans doute jamais eu d'autre fonction que celle de générer une possibilité de recherche de rente.

La planification très centralisée qui a prévalu en Inde de 1947 à 1990 est à l'origine de l'expression « *licence raj* », qui désigne les règles, autorisations et formalités nécessaires pour créer et exploiter des entreprises, en particulier manufacturières. Outre le fait que la production était régie par les pouvoirs publics, les entreprises devaient obtenir l'aval de quelque 80 organismes publics avant de pouvoir produire et commercialiser leurs produits. Ces dernières années, l'économie s'est sensiblement libéralisée, ce dont témoigne le démantèlement partiel du système d'autorisations (*licence raj*). Pour lancer une entreprise, un investisseur doit accomplir 12 procédures auxquelles il doit consacrer 29 jours et qui représentent près de 47 % du revenu par habitant. Pour obtenir un permis de construire, il faut prévoir 34 étapes administratives qui nécessitent en moyenne 196 jours et représentent plus de 1.528 % du revenu par habitant⁴¹.

³⁷ <http://www.weforum.org/node/66473>

³⁸ http://www3.weforum.org/docs/AF10/WEF_AF10_Report.pdf

³⁹ <http://www.bdlive.co.za/business/trade/2013/08/29/red-tape-limits-african-trade-more-than-graft>

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ <http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/south-asia/india/corruption-levels/licences-infrastructure-and-public-utilities.aspx>, citation de Banque mondiale, *Doing Business Indicators*, 2013.

Encadré 5. Facilité à faire des affaires : les contraintes de la réglementation conduisent-elles à la corruption ?

Le projet de loi concernant la délivrance de licences aux entreprises (*Licensing of Businesses Bill*) adopté il y a peu par le ministère du Commerce et de l'Industrie de l'Afrique du Sud dispose que les vendeurs de rue du secteur informel qui ne pourront pas produire le permis prévu par la législation seront passibles de lourdes amendes ou de peines d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à dix ans. Bien que l'objectif affirmé de ce projet de loi soit de réduire le commerce illicite et le commerce de produits de contrefaçon, d'aucuns ont attiré l'attention sur le fait que tous les comportements fautifs que le projet de loi a apparemment l'intention de faire cesser étaient déjà visés par d'autres dispositions juridiques⁴².

Le délai et le coût d'acquisition d'un nouveau permis seront considérables, en particulier dans un pays où le délai de création d'une entreprise est déjà préoccupant. Selon certains observateurs, les sanctions en cas de non-respect des règles relatives à ce nouveau permis sont « *exagérément disproportionnées* » et décrites par l'un d'entre eux comme « *mal ciblées* »⁴³. Des organisations non gouvernementales et des associations du secteur privé ont largement condamné les extorsions et parfois même les brutalités commises à l'endroit des vendeurs ambulants par les forces de l'ordre, notamment le service de la police métropolitaine de Johannesburg (*Johannesburg Metropolitan Police Department* (JMPD)). C'est ce service qui sera chargé de la mise en œuvre du projet de loi à Johannesburg. Le texte soulève de nombreuses préoccupations, et certains craignent en particulier qu'il aggrave la corruption.

Dans un exposé qu'elle a présenté au ministère du Commerce et de l'Industrie, *Corruption Watch*, ONG œuvrant dans le domaine de la lutte contre la corruption, a remis en cause la constitutionnalité du projet de loi et souligné sa rédaction imprécise, le grand flou entourant le processus de nomination des inspecteurs et les pouvoirs qui leur sont conférés, de même que le manque de moyens de l'administration locale chargée de la mise en œuvre du projet de loi. Tous ces facteurs créent un risque considérable de corruption à un échelon d'administration déjà connu pour son degré élevé de corruption⁴⁴. Quatorze pour cent des rapports reçus par *Corruption Watch* au cours de ses neuf premiers mois d'activité portaient sur des allégations de corruption concernant des fonctionnaires chargés de l'application de règlements municipaux et de la délivrance de divers permis. En outre, 25 % des actes de corruption qui lui ont été signalés auraient été commis dans le cadre de l'exercice de fonctions et de responsabilités municipales.

La plupart des vendeurs ambulants n'ont pour toute possession que leurs chariots et leurs marchandises, que les agents de la JMPD pourront confisquer sans formalité en l'absence du permis exigé dans le projet de loi. Comme les vendeurs ambulants proposent de nombreux produits périssables, leur confiscation, même de courte durée, les rend très vulnérables. Certains vendeurs ont rapporté que le harcèlement se fait particulièrement intense le vendredi après-midi, lorsque les policiers municipaux chargés de faire respecter les règlements sur le commerce viennent empocher un gain rapide avant le week-end. Les marges bénéficiaires des vendeurs ambulants sont, au départ, modestes en raison de la forte concurrence. Parmi les commerçants qui seront concernés par cette nouvelle exigence en matière de permis, on compte de nombreux immigrants, ce qui explique que le projet de loi a été salué par les associations de commerçants locaux. Cela en dit long sur la nature anticoncurrentielle de cette initiative marquée par l'arbitraire. Il semble que déjà – alors même que la nouvelle exigence en matière de permis n'est pas encore en vigueur – les vendeurs ambulants doivent verser un pot-de-vin d'environ 5 USD lors de chaque intervention policière – et il y en a plusieurs par mois – sachant que leurs bénéfices moyens s'élèvent au total à 250 USD par mois⁴⁵.

Lors d'une campagne de lutte contre la corruption dans les rues de Johannesburg (l'application des règlements relatifs à la circulation relève de la responsabilité de la JMPD, qui sera aussi chargée de mettre en œuvre le nouveau régime de permis proposé), *Corruption Watch* a constaté que les chauffeurs de taxi conduisant des minibus souhaitaient continuer de payer des pots-de-vin, parfois quotidiens, d'environ 5 USD. Ils estimaient en effet que si cette pratique corrompue était réprimée, les agents de la circulation les retiendraient si longtemps qu'ils ne pourraient effectuer qu'une course dans la journée et perdraient leur marge bénéficiaire.

⁴² <http://mg.co.za/article/2013-05-03-00-half-hatched-law-lays-hawkers-low> citation de Geordin Hill-Lewis, parlementaire et porte-parole d'un parti d'opposition.

⁴³ <http://mg.co.za/article/2013-05-03-00-half-hatched-law-lays-hawkers-low>, citation attribuée à un directeur de recherche travaillant dans une entreprise privée de recherche, SBP.

⁴⁴ Observations écrites de *Corruption Watch* concernant le projet de loi sur la délivrance d'autorisations, *Licensing of Businesses Bill 2013*, le 17 avril 2013.

⁴⁵ *Corruption Watch*, « Joburg hawker takes a stand on corrupt cops », 24 août 2012.

La pesanteur de la réglementation constitue un obstacle à l'entrée et à la croissance des entreprises. Le rapport *Doing Business*, établi par la Banque mondiale et l'unité d'analyse et des indicateurs mondiaux de la Société financière internationale, évalue la facilité à faire des affaires en mesurant l'efficacité et la solidité de la législation, de la réglementation et des institutions auxquelles les petites et moyennes entreprises doivent se soumettre tout au long de leur cycle de vie⁴⁶. Diverses variables de substitution sont utilisées pour mesurer la facilité à faire des affaires : temps nécessaire pour satisfaire aux exigences réglementaires ; nombre de procédures à suivre ; coût et apport de capital minimum nécessaire pour créer une entreprise ; et délai et coût d'obtention d'un permis de construire, d'un raccordement au réseau électrique et d'un transfert de propriété. Parmi les autres variables, on notera la protection offerte aux investisseurs ; la solidité des droits garantis par la loi ; les informations de crédit nécessaires pour obtenir un prêt ; le niveau d'imposition ; le nombre de documents requis pour effectuer des échanges transfrontaliers ; la capacité à faire exécuter les contrats ; et le règlement de l'insolvabilité⁴⁷.

Les données d'enquête de *Doing Business* permettent de réaliser un classement des pays en fonction de différents éléments (pondérés de manière identique) pour obtenir un indicateur sur la facilité à faire des affaires. Singapour se classe au premier rang et le Tchad au 189^e rang. Une note élevée signifie que le cadre réglementaire est plus propice à la création et à l'exploitation d'une entreprise. Les classements de l'ensemble des économies sont ceux de juin 2013. L'Afrique du Sud (41^e rang) se classe globalement non loin de la France (38^e rang). La Zambie, pays où des entreprises telles que Shoprite ont estimé qu'il était difficile d'entrer, figure au 83^e rang⁴⁸.

86. La solution habituellement retenue pour la catégorie de dispositions réglementaires qui entravent l'accès au marché et génèrent des possibilités de recherche de rente consiste à « déréglementer ». Bien sûr, les autorités de la concurrence devraient utiliser leurs pouvoirs de sensibilisation pour s'opposer aux réglementations inutiles, et encourager et entreprendre elles-mêmes des évaluations régulières de l'impact des dispositions réglementaires sur la concurrence et sur les possibilités de corruption qu'elles créent. En effet, compte tenu de la vive indignation que provoque la corruption dans le public, il se peut que la mise en lumière des possibilités de recherche de rente qu'offre la réglementation soit plus efficace pour susciter une réaction immédiate de la population et des autorités qu'une approche axée sur les seules incidences qu'elle a sur la concurrence.

87. Cependant, la notion de marché non réglementé ou « libre » est peu réaliste. Pour différentes raisons, il est essentiel que les entreprises soient soumises à une réglementation très étendue. La meilleure façon de procéder à cet égard consiste principalement à s'efforcer de limiter l'élément discrétionnaire du processus de décision en matière de réglementation. Des règles claires qui limitent la part d'arbitraire du décideur, de même qu'un processus de décision transparent, réduiront les occasions de corruption et la plus grande certitude ainsi apportée diminuera les incidences de la réglementation sur la corruption.

88. Les autorités de la concurrence s'intéressent de plus en plus aux enquêtes formelles sur les marchés, qui pourraient se révéler particulièrement efficaces pour traiter et faire connaître les cas de réglementation nuisible à la concurrence et les possibilités de recherche de rente qui y sont associées. Ces enquêtes visent de par leur nature à aller au-delà du comportement privé anticoncurrentiel, qui est la préoccupation classique des autorités de la concurrence. De fait, ces initiatives sont plus propres à mettre en évidence la réglementation anticoncurrentielle et à permettre la formulation de conseils sur la réforme de la réglementation qu'à apporter des preuves de comportement anticoncurrentiel à des fins de poursuites.

⁴⁶ <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Miscellaneous/What-is-Doing-Business.pdf>. *Doing Business* ne mesure pas la sécurité, la stabilité macroéconomique, la corruption, le niveau de compétences, ni la solidité des systèmes financiers.

⁴⁷ <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB14-Chapters/DB14-Ease-of-doing-business-and-distance-to-frontier.pdf>

⁴⁸ <http://www.doingbusiness.org/rankings>

Une enquête conçue pour repérer les possibilités de corruption et qui conduit à proposer des réformes afin de réduire la corruption peut permettre aux autorités de la concurrence d'accomplir leur mission de promotion de la concurrence plus efficacement qu'une enquête qui se bornerait à examiner les obstacles à la concurrence. L'encadré 10 (consacré à l'Arménie) montre qu'une enquête visant à détecter des résultats anticoncurrentiels sur des marchés essentiels pourrait contribuer efficacement à promouvoir la concurrence si elle s'intéressait au comportement de corruption de l'administration.

5.1.2 *Une politique industrielle compatible avec la concurrence : Existe-t-il des façons d'aborder la politique industrielle qui soient favorables à la concurrence, renforcent les perspectives de création de « bonnes » rentes et réduisent les possibilités de recherche de rente ?*

89. Comme nous l'avons souligné dans la section 2, les politiques industrielles et les programmes de soutien sont conçus pour assurer des rentes à certaines entreprises ou à certains secteurs. Cependant, un soutien public permanent peut conduire les entreprises ou groupes dominants bien établis à abuser de leur situation pour prolonger et augmenter la création de rente en passant parfois des accords entachés de corruption avec les agents publics qui sont responsable de la mise en œuvre de ces programmes.

90. Les interventions de politique industrielle, plus que la plupart des autres mesures engagées par les pouvoirs publics, sont perçues négativement par les auteurs de publications spécialisées sur la recherche de rente. Les acteurs de la politique industrielle eux-mêmes ont remis en cause le bien-fondé des politiques industrielles interventionnistes, ne serait-ce que du fait qu'elles favorisent la corruption. Dani Rodrik (2007) pose la question :

« Prenons un ensemble d'interventions publiques visant à corriger des imperfections du marché assez mal définies, et rarement observées directement. Ces interventions sont mises en œuvre par des bureaucrates incapables de détecter lesdites imperfections ou d'en mesurer la gravité, et supervisées par des politiciens qui sont incités à se livrer à la corruption et à la recherche de rente par des groupes et des lobbies puissants. Quelles recommandations feriez-vous ? » (p. 1⁴⁹).

91. Rodrik met en évidence deux objections pratiques à la politique industrielle. Premièrement, les pouvoirs publics ne peuvent pas bien sélectionner les gagnants parce qu'il existe d'importantes asymétries d'information.

92. Deuxièmement, et cela est au cœur des thèmes abordés ici, la politique industrielle est « une invitation à la corruption et à la recherche de rente » (p. 11) puisque le secteur privé s'intéresse davantage à la possibilité de soutirer des rentes qu'à la concurrence fondée sur les mérites et que des politiques préférentielles peuvent être mises en œuvre tout simplement dans le but de transférer des revenus à des groupes introduits dans les milieux politiques.

93. Rodrik estime toutefois que le débat ne devrait pas porter sur le fait de savoir si les pouvoirs publics doivent intervenir en prenant diverses mesures (non seulement dans le domaine de la politique industrielle) mais bien sur celui de savoir comment appliquer ces mesures. Malgré les réserves qu'inspire souvent la politique industrielle, il est possible selon lui de concevoir des programmes qui atteignent leurs objectifs économiques et sociaux affichés tout en luttant contre le comportement intéressé de recherche de rente ou, en d'autres termes, « en demeurant vigilant à l'égard des problèmes d'agence » (p. 45). Rodrik propose d'intégrer aux politiques, lors de leur élaboration, un dispositif permettant de recueillir des informations sur leurs répercussions sur le marché et sur les contraintes qu'elles lui imposent et de mieux les comprendre. Ce dispositif reposera sur la coordination entre les pouvoirs publics et le secteur privé. Selon Rodrik, cette

⁴⁹

Rodrik (2007).

coordination⁵⁰ permettrait de repérer les principaux goulets d'étranglement, de concevoir des interventions efficaces, et de mener des évaluations régulières de la performance.

94. Rodrik précise que la réussite de la mise en œuvre de ce type de mesure exige une approche fondée sur l'incitation et la sanction (retrait du soutien en cas de non-performance sur des marchés concurrentiels). Il compare les approches respectives de l'Asie orientale et de l'Amérique latine. En Asie orientale, les entreprises qui ne respectaient pas les conditions du soutien public – en grande partie liées à la performance mesurée sur des marchés à l'exportation concurrentiels – se voyaient retirer le soutien. En Amérique latine, la politique industrielle ne prévoyait aucune sanction et les entreprises non productives ont subsisté au sein du système. Rodrik souligne qu'il est nécessaire d'examiner, de surveiller et d'évaluer le programme de sorte que si les pouvoirs publics ne sont pas en mesure de choisir les gagnants, ils peuvent au moins laisser partir les perdants.

95. Enfin, le sens des responsabilités des décideurs et des responsables de la mise en œuvre des politiques publiques est capital. Il dépend notamment de l'amélioration de la transparence. Par exemple, toutes les demandes d'aide adressée aux pouvoirs publics par le secteur privé doivent être rendues publiques afin que le processus et les critères de décision, de même que les anomalies éventuelles, soient bien visibles. La publication régulière des dépenses effectuées au titre des différents outils de politique industrielle contribuerait également à la détection des activités de corruption.

96. Rodrik ajoute qu'un équilibre doit être trouvé entre la complète autonomie des agents publics (par rapport aux entrepreneurs du secteur privé) et leur « arrimage » plein et entier au secteur privé, afin de veiller à ce que le système mis en place soit le moins propice possible à la corruption. C'est Peter Evans qui évoque la notion d'« arrimage » pour illustrer le fait que le processus d'élaboration de la politique industrielle doit tabler sur un réseau de liens tissés avec des groupes privés⁵¹. Selon Rodrik, l'entière autonomie des fonctionnaires réduirait la corruption parce qu'elle les isolerait des entreprises privées, mais les empêcherait de recueillir les informations nécessaires pour concevoir les incitations adaptées aux besoins du secteur privé. À l'autre extrémité du spectre, l'arrimage complet de l'agent public entraînerait sans doute la capture de ses décisions par des intérêts privés.

97. Comme Rodrik, Aghion *et al* (2012⁵²) soulignent que le débat ne porte pas sur le bien-fondé d'une politique industrielle mais bien sur les modalités qui doivent présider à sa conception et à sa mise en œuvre, afin de veiller à ce que cette politique soit favorable à la concurrence et d'empêcher sa capture par une entreprise ou un petit groupe d'entreprises. Ils observent que plus un secteur est concurrentiel, moins les entreprises qui y exercent leurs activités retireront d'avantages de leurs activités de lobbying auprès des pouvoirs publics pour obtenir un soutien.

⁵⁰ La coordination pourrait prendre les formes suivantes : conseils de délibération ; forums de perfectionnement des fournisseurs ; « réseaux de recherche » ; conseils consultatifs sur l'investissement ; tables rondes sectorielles ; ou conseils d'investissement organisés au niveau sectoriel (Rodrik, 2007).

⁵¹ Evans (1995), cité par Rodrik (2004).

⁵² Aghion, Dewatripont, Du, Harrison et Legros (2012).

Encadré 6. Les échecs des politiques industrielles sont à mettre au compte de la corruption

Les interventions de politique industrielle ont connu des succès remarquables, comme celui des tigres asiatiques, mais aussi de nombreux échecs, notamment en Afrique subsaharienne et en Amérique latine. Les insuccès observés dans les pays en cause sont notamment imputés à une mauvaise planification, à l'ingérence politique et à la corruption.

Comme l'ont souligné Robinson (2009) et Gray (2013), la compréhension de l'économie politique et du contexte politique du moment est indispensable pour saisir les contraintes comme les réussites associées à la politique industrielle. Robinson estime que la promotion de l'industrialisation est un résultat endogène des choix politiques d'une société. En Tanzanie, les relations entre l'État et les capitaux privés étaient évidents au moment de la libéralisation. Les nombreuses affaires de corruption mises au jour ont attiré l'attention sur les rapports étroits entre le parti au pouvoir et de gros entrepreneurs (Gray et Khan, 2010, cités par Gray, 2013). Les efforts de privatisation n'ont pas réduit la corruption ni supprimé « *les fortes contraintes politiques qui pesaient sur la mise en œuvre de la politique industrielle* » (p. 193). Gray (2013) souligne par exemple que la corruption était au cœur la politique industrielle tanzanienne. Un crédit bonifié de 10 millions USD a notamment été accordé par l'entremise du *National Social Savings Fund* (NSSF) à la société General Tyre East Africa Ltd pour lui permettre d'acheter des matières premières destinées à relancer la production. Six ans plus tard, alors que la production n'avait pas repris, des vérificateurs des comptes ont constaté que le crédit avait été dilapidé par les dirigeants de la société (Mikaili (2011), cité par Gray (2013)).

En Argentine, la politique industrielle engagée par Juan Perón à partir de 1943 a favorisé les intérêts de l'élite politique et n'a pas créé les incitations nécessaires pour stimuler l'industrialisation. Davantage porté à adopter des mesures nationalistes et populistes que des mesures d'industrialisation, le gouvernement a favorisé l'élite traditionnelle (les propriétaires terriens) et des institutions ont été mises en place pour soutirer des rentes à la population indigène, ce qui a provoqué d'importantes inégalités⁵³.

98. La politique industrielle visant à encourager l'investissement dans les infrastructures physiques, les télécommunications et les infrastructures liées aux ressources est considérée comme très importante pour le développement économique. C'est sans doute celle qui présente le moins de risques de capture par certaines entreprises et certains secteurs. Cependant, les projets d'infrastructure sont vulnérables au comportement anticoncurrentiel et à la corruption. Les projets d'infrastructure à grande échelle comportent des risques de soumissions concertées. L'attribution de licences d'opérateur de télécommunications ou de spectres est propice à la corruption et à la collusion lors des soumissions, de même qu'au blocage de l'entrée de concurrents efficaces. Les infrastructures liées aux ressources sont également exposées à l'exploitation de rentes de ressources et aux pratiques d'exclusion et d'exploitation abusive.

99. La section qui suit décrit les rapports entre concurrence et corruption dans les marchés publics, en particulier dans le cadre de la réalisation d'infrastructures industrielles.

5.1.3 *Ententes dans les marchés publics : Les soumissions concertées sont-elles protégées par la pratique de la corruption et y a-t-il un intérêt à lutter simultanément contre la collusion horizontale (le comportement anticoncurrentiel) et la collusion verticale (le comportement de corruption) ?*

100. Comme nous le montrons dans l'encadré 7, la participation aux ententes injustifiables, pratique qui constitue la quintessence de l'infraction au droit de la concurrence, enfreint aussi de nombreuses dispositions types de la législation anti-corruption. Ce comportement relève du complot contre l'État afin de retirer des gains matériels privés, en particulier sous forme de soumissions concertées pour des fournitures de biens et ou de services au secteur public, par exemple dans le cadre des grands projets

⁵³

Ibid.

d'infrastructures. Il a pour effet de saper concrètement et délibérément les systèmes de marchés publics conçus pour être équitables et transparents afin de donner lieu à des retombées concurrentielles. Les principaux éléments permettant de prouver la corruption sont présents lorsque, dans le cadre des soumissions concertées, il est prévu que l'adjudicataire versera au soumissionnaire non retenu un dédommagement sous forme de paiement direct en liquide ou d'engagement à lui sous-traiter une portion du marché. Ce comportement intervient habituellement lorsque les soumissions portent sur des grands projets de construction et de génie civil fractionnés et étalés dans le temps.

101. Les sanctions pour corruption – ici, l'élément de corruption est constitué par le paiement ou toute autre forme de rémunération versée au soumissionnaire qui a accepté de renoncer à un marché – sont habituellement plus lourdes que celles applicables en cas d'infraction au droit de la concurrence. C'est le cas, cela va sans dire, dans les nombreux pays qui ne sanctionnent pas pénalement les participants aux ententes. Bien qu'il soit indubitablement approprié d'infliger des sanctions pénales en cas de collusion, de nombreux pays ne souhaitent pas ajouter de volet pénal à leur droit de la concurrence. Certains arguments invoqués sont convaincants : le niveau de preuve serait plus élevé, l'initiative aurait un impact sur les programmes de clémence et les conséquences qu'entraînerait le fait d'associer des procureurs et des autorités répressives manquant de ressources, surchargés de travail et souvent corrompus à la mise en œuvre de la législation sur la concurrence.

102. On ignore si tous les écueils auxquels se heurte l'incrimination des ententes seraient évités si l'on utilisait la législation anti-corruption plutôt que le droit de la concurrence pour poursuivre les personnes physiques qui y participent, tout en maintenant la compétence exclusive des autorités de la concurrence – et, dès lors les sanctions administratives – pour poursuivre les entreprises qui participent à ces ententes. Cependant, si les autorités judiciaires, en coopération avec les autorités de la concurrence, s'appuyaient sur certaines dispositions de la législation anti-corruption pour poursuivre les personnes physiques impliquées dans les ententes les plus graves et les plus dommageables, dans les affaires qui présentent les meilleures perspectives d'obtention d'une condamnation pour corruption – et à cet égard les soumissions concertées dans le secteur public seraient concernées au premier chef – et annonçaient le lancement d'une politique de poursuites allant dans ce sens, cela aurait pour effet de dissuader ces ententes et constituerait une menace crédible. Cela n'ajoutera pas de volet pénal au droit de la concurrence et rien ne ferait dès lors obstacle aux demandes de clémence concernant les ententes qui ne sont pas des soumissions concertées dans le cadre des marchés publics.

103. Il semble également que les soumissions concertées dans les marchés publics – en particulier celles qui concernent les grands projets d'infrastructures – comportent une dimension de corruption pure et simple généralement absente de nombreuses autres ententes. Il est très peu probable que cette dimension soit présente dans les ententes formées sur les marchés des biens de consommation finale. Ainsi, en cas de collusion verticale, l'entente est effectivement protégée par la collusion entre l'acheteur – par exemple, un membre influent d'une commission d'appels d'offres dans le secteur public – et les participants à l'entente. Cette infraction diffère totalement de la collusion horizontale, dans laquelle interviennent généralement des personnes chargées de la mise en œuvre du droit de la concurrence. Elle relève clairement d'un comportement de corruption ayant la particularité de renforcer l'entente en réduisant les risques de détection.

104. La collusion verticale – en d'autres termes, la dimension de corruption – ne relève pas de la compétence des autorités de la concurrence, qui sont toutefois fortement incitées à coopérer avec les autorités anti-corruption. De fait, il existe des arguments solides pour demander aux autorités de la concurrence d'alerter les organismes de répression de la corruption lorsqu'elles soupçonnent ou constatent des ententes dans toutes les affaires de soumissions concertées qui surviennent dans le cadre des marchés publics. Les fonctionnaires chargés de faire respecter le droit de la concurrence doivent être formés pour détecter les indices de corruption et les responsables de la lutte contre la corruption, les indices de collusion.

105. Les programmes de clémence, dont l'objet principal est d'encourager les participants aux ententes à dénoncer leurs complices, à apporter des preuves de leurs pratiques et à témoigner contre eux, devraient être étendus aux fonctionnaires chargés des achats qui participent à des ententes et qui fournissent des informations sur leurs complices. Il est sensé d'accorder la clémence à un membre d'un syndicat du crime organisé afin d'obtenir la condamnation d'un policier de haut rang corrompu sans la coopération duquel la criminalité organisée complexe et à grande échelle aurait, selon toute probabilité, été mise au jour. Il est tout aussi raisonnable de penser que le meilleur moyen d'éradiquer les soumissions concertées dans le secteur public est de se débarrasser des responsables des marchés publics corrompus qui aident leurs complices à dissimuler ces pratiques.

Encadré 7. Découverte récente d'ententes généralisées portant sur des matériaux de construction et des projets de construction en Afrique du Sud

Dans le cadre d'une procédure de règlement accélérée similaire à celles des Pays-Bas et du Royaume-Uni et lancée en février 2011, la Commission de la concurrence sud-africaine a mis au jour et traité par voie de règlement un gigantesque système de soumissions concertées dans le secteur de la construction. En juin 2013, le tribunal de la concurrence a approuvé les 15 règlements accélérés conclus avec les entreprises de construction et qui ont donné lieu à des sanctions représentant en tout 1.46 milliard ZAR (146 millions EUR). Plus de 300 marchés publics s'élevant à quelque 46 milliards ZAR (4.6 milliards USD) ont été truqués en Afrique du Sud et à l'étranger.

La plupart des soumissions concertées concernaient des projets de grande envergure engagés par le secteur public, comme les projets de construction de stades et de routes à l'occasion de la Coupe du monde. Des entreprises ont présenté des soumissions concertées et des offres fictives et versé des paiements compensatoires aux soumissionnaires non retenus. Ces compensations ont été portées sous la rubrique « frais de location de matériel » dans leurs livres comptables.

Dans un exposé soumis au Tribunal de la concurrence, *Corruption Watch* affirme : « *les personnes qui manipulent un processus d'appel d'offres en recourant à des stratégies d'offres fictives ou à toute autre forme de collusion en contravention avec la Loi sur la concurrence peuvent de fait enfreindre également les articles 12 et 13 de la Loi sur la corruption et sont donc passibles de poursuites aux termes de ces dispositions.* » Des sanctions pénales, y compris des peines d'emprisonnement, sont prévues pour cette infraction et peuvent être infligées aux entreprises et aux personnes physiques qui acceptent de présenter une soumission fictive pour créer une illusion de concurrence. L'article 34 de la Loi sur la concurrence (*Prevention and Combating of Corrupt Activities Act – PRECCA*) dispose que toute personne participant personnellement à des négociations relatives à des soumissions concertées peut être tenue responsable d'omission de signalement à la police d'un fait de corruption présumé ou avéré portant sur une somme supérieure à 1000 000 ZAR s'il est établi qu'elle ne pouvait raisonnablement pas ignorer l'acte de corruption en question. L'infraction est passible d'une amende ou d'une peine maximale d'emprisonnement de 10 ans. Les poursuites engagées à l'encontre de ces pratiques en application de la législation sur la corruption peuvent avoir un effet dissuasif plus important sur le comportement futur lorsque les sanctions administratives et civiles, de même que les conséquences pour la réputation, ne sont pas suffisantes.

Mentionnons enfin l'entente qui a porté pendant 35 ans sur d'importants achats réalisés dans le cadre de projets de construction, à savoir des produits en béton (tuyaux, buses et regards). Cette entente sur les prix très coordonnée et très documentée et l'attribution de projets a été mise en œuvre au-delà des frontières de l'Afrique du Sud. Les projets étaient principalement attribués sur une base contractuelle. Les listes des emplois disponibles et des niveaux de remises acceptables étaient établies et contrôlées chaque mois. On peut difficilement croire qu'une entente régie par des règles aussi détaillées et complexes – nécessaires pour assurer que chacun de ses participants recevait une rémunération appropriée et n'était pas tenté de s'en dissocier – ait pu ne pas être mise au jour pendant 35 ans si des personnes clés au sein des services d'achats n'y avaient pas coopéré.

Encadré 8. Le programme de soutien aux intrants agricoles de la Zambie (*Farmer Input Support Programme (FISP)*)

À compter de 2002, le gouvernement de la Zambie a fourni aux exploitants agricoles, dans le cadre du programme FISP, des engrais et des graines à des prix fortement subventionnés. Ce programme a bénéficié d'une grande partie des ressources budgétaires affectées à la réduction de la pauvreté mais a fait l'objet d'allégations de soumissions concertées et de répartition de marchés entre les deux fournisseurs, Omnia Zambia Limited et Nyiombo Investments Limited, qui ont remporté les appels d'offres publics lancés de 2007 à 2011. La Commission de la concurrence et de la protection des consommateurs (*Competition and Consumer Protection Commission (CCPC)*) a imposé à chaque entreprise une amende représentant 5 % de son chiffre d'affaires annuel. Selon la CCPC, l'entente aurait coûté à l'économie du pays plus de 20 millions USD pendant les années où ces deux entreprises ont fourni des engrais à l'État.

À la collusion lors de la fourniture d'intrants dans le cadre du FISP, se seraient ajoutées, semble-t-il, des pratiques généralisées de corruption lors de l'octroi de l'aide aux agriculteurs. Contrairement aux objectifs du programme, les bénéficiaires de l'aide sont apparemment de riches exploitants agricoles ainsi que les administrateurs chargés de la distribution de l'aide aux exploitants agricoles qui pouvaient y prétendre à juste titre. Comme l'a observé un politicien, « *les responsables et les enseignants des centres agricoles ont beaucoup profité du FISP. Voilà pourquoi la plupart d'entre eux conduisent aujourd'hui des voitures de prix. La population s'en prend aujourd'hui au gouvernement alors qu'elle connaît les vrais coupables*⁵⁴. »

La corruption généralisée et les problèmes de concurrence qui ont marqué la mise en œuvre du FISP ont conduit la CCPC à travailler en étroite collaboration avec l'organisme de lutte contre la corruption. La Commission anti-corruption (*Anti-Corruption Commission (ACC)*) a également ouvert des enquêtes sur les sociétés Omnia et Nyiombo pour recours à des méthodes opaques dans le but d'obtenir des contrats de fourniture d'engrais dans le cadre du programme FISP.

La mise en place d'un système de bons électroniques pour la distribution d'engrais dans dix districts au cours de la saison 2013-14 a été décidée afin de réduire la corruption généralisée. La livraison et le suivi se font à l'aide d'un téléphone portable. Ce système fonctionne sans intermédiaires, principale source de corruption, ni bons sur support papier. Le lancement du nouveau système a été retardé en raison de problèmes de logistique⁵⁵. Les partis d'opposition ont critiqué la longueur et le coût élevé des programmes de formation à ce système, ainsi que les ateliers organisés à l'intention des parties intéressées, alors même que le lancement du système a été retardé. Après avoir publié dans un journal national un appel d'offres pour la fourniture, la livraison, l'installation et la mise en service du système de bons électroniques dans le cadre du programme FISP et pour la fourniture d'équipements informatiques, l'État a interrompu la mise en place du nouveau système en raison de problèmes de logistique⁵⁶.

106. On pourrait citer de nombreux exemples de problèmes de corruption et de concurrence dans les processus d'attribution de licences d'opérateur de télécommunications. Certaines formes de mise en concurrence *pour* le marché, comme la procédure de soumissions comparatives – une commission de responsables publics se réunit pour sélectionner les adjudicataires en fonction de certains critères fixés d'avance – sont plus exposés à la corruption que les enchères, par exemple (Binmore et Klemperer (2002). De fait, ces deux auteurs estiment que certains responsables publics préfèrent organiser une procédure de soumissions comparatives précisément parce que cela offre aux décideurs une plus grande liberté de manœuvre et, par conséquent, davantage de possibilités de recherche de rente. Contrairement aux soumissions comparatives, les enchères reposent sur une procédure d'appels d'offres⁵⁷.

⁵⁴ http://www.postzambia.com/post-read_article.php?articleId=34229

⁵⁵ <http://www.agriculturalreviewonline.com/index.php/crops/415-zambia-shelves-e-voucher-system-for-farmers>

⁵⁶ <http://zambianeye.com/archives/15884>

⁵⁷ Prat et Valletti (2000).

Encadré 9. Enchères des licences dans le secteur des télécommunications

Des allégations de corruption et de pratiques anticoncurrentielles ont pesé sur plusieurs procédures de mise aux enchères et d'octroi de licences d'opérateur de télécommunications.

En 1999, la Commission nigérienne des télécommunications a annulé la procédure de soumissions comparatives annoncée publiquement en vue de l'attribution de quatre licences nationales d'opérateur de téléphonie mobile au standard GSM d'une valeur de 100 millions USD. Les autorités craignaient que les allégations concernant des irrégularités lors du processus de qualification, l'exposition à la corruption de la procédure de soumissions comparatives et, surtout, les antécédents de corruption généralisée du Nigeria, dissuadent la participation étrangère à la procédure et ont plutôt choisi d'associer une enchère ascendante et une enchère sous pli cacheté⁵⁸.

En Inde, l'octroi de licences pour le spectre 2G, en 2008, a fait l'objet d'allégations de corruption et en février 2012, la Cour suprême a annulé les 122 licences d'opérateur de téléphonie mobile déjà accordées à huit sociétés. L'attribution de licences pour le spectre mobile a pris différentes formes au cours du temps en Inde : soumissions comparatives, enchères, paiement forfaitaire à l'État ou application du principe du premier arrivé premier servi. Certains observateurs estiment que la procédure d'attribution de la licence 2G selon ce principe a privilégié certaines entreprises dans la mesure où celles-ci avaient été informées d'avance (en privé) de la modification du délai de clôture. En outre, les entreprises ont fait de fausses déclarations sur leur situation financière. La Cour suprême a estimé que le ministre des Télécommunications était impliqué dans les pratiques de favoritisme et qu'un actif national important avait « pratiquement été donné en cadeau ». Ce ministre a été condamné à une peine d'emprisonnement. Sur 122 licences, 85 ont été accordées à de nouveaux entrants, qui ont été nombreux à revendre leur licence sur-le-champ, empochant ainsi des bénéfices exceptionnels. Aucun des nouveaux entrants n'a respecté ses obligations de déployer un réseau dans un délai d'un an. Le coût de cette procédure d'attribution bâclée est estimé entre 8 et 20 milliards USD, chiffres qui sont toutefois contestés⁵⁹.

Malgré l'organisation d'enchères, l'attribution de la licence 3G en Inde, en 2010, a également suscité la controverse. L'opérateur public, BSNL, a allégué que le processus d'appel d'offres avait été truqué par trois autres opérateurs, Bharti Airtel, Vodafone et Idea, pour assurer qu'au moins l'un d'eux obtienne des fréquences 3G dans chaque partie de l'Inde sans devoir concurrencer les autres, et que ces opérateurs avaient délibérément diminué le prix de leurs offres. Bharti, Vodafone et Idea ont obtenu des fréquences 3G pour leurs « territoires » régionaux respectifs et conclu secrètement entre eux des pactes d'itinérance qui leur ont permis d'acquérir une couverture nationale. BSNL a affirmé que le pacte entre Bharti, Vodafone et Idea ne respectait pas les conditions d'attribution des licences. Le ministère des Télécommunications est également d'avis que ces pactes sont contraires aux conditions d'appels d'offres et qu'il aurait fallu interdire expressément la sous-location des réseaux 3G⁶⁰.

En Italie, cinq licences devaient au départ être attribuées dans le cadre d'une procédure de soumissions comparatives mais à la suite d'un remaniement gouvernemental, en mai 2000, une procédure d'enchères ascendantes simultanées a été organisée après une présélection sur dossier. Cette procédure s'est soldée par un échec, puisque les recettes se sont situées bien en-deçà des attentes et qu'elle a suscité des allégations de pratiques anticoncurrentielles. Une enchère à plusieurs tours a ensuite été organisée. Les soumissionnaires présentaient leurs offres respectives de manière confidentielle mais après chaque tour, chacun recevait la liste des participants et de leurs soumissions. Cette façon de faire aurait pu faciliter la collusion. Des participants se sont ensuite retirés dès les premières étapes des enchères. Si cela s'était su plus tôt, le nombre de licences proposées aurait pu être réduit. Le prix payé pour les licences aurait alors été plus élevé et les enchères auraient généré des recettes plus importantes. Il se pourrait que ce comportement soit délibéré et que Blu, opérateur historique italien qui s'est retiré après deux tours, ait accepté de recevoir un paiement de la part des autres participants à titre de compensation. Aucune preuve de pratique anticoncurrentielle n'a toutefois été établie et l'affaire a été classée en juillet 2001⁶¹. On trouvera un compte rendu plus détaillé des succès et des échecs des enchères italiennes et de la mise aux enchères de licences 3G dans d'autres pays d'Europe dans l'étude de Klemperer (2002).

⁵⁸ Nahlik et Jamison (2007).

⁵⁹ <http://www.economist.com/node/21547280>

⁶⁰ http://articles.economicstimes.indiatimes.com/2013-04-26/news/38843536_1_3g-roaming-pacts-bharti-airtel-apex-court

⁶¹ Prat et Valletti (2000) et Kendler (2002).

107. Les pratiques conçues pour réduire le recours à la corruption dans les procédures de passation des marchés publics, comme le renforcement de la transparence, qui permet un examen plus attentif des décisions prises par les agents publics tout en limitant la collusion verticale, pourraient sans doute faciliter la collusion entre les soumissionnaires en lice⁶².

108. Dans l'étude qu'ils consacrent à la corruption et aux pratiques anticoncurrentielles dans les enchères pour les marchés publics, Compte, Lambert-Mogiliansky et Verdier (2005) affirment que la corruption peut faciliter la collusion sur les prix entre entreprises lorsqu'il est possible de présenter une offre nouvelle (par exemple, lorsque l'entreprise préférée est à dessein autorisée à réajuster son offre). Les entreprises peuvent de la sorte mettre en œuvre une collusion sur les prix parce qu'elles se concertent avant de soumettre une offre nouvelle. D'autre part, les soumissions sous pli cacheté – une soumission unique, définitive et confidentielle est remise – sont moins propices à la collusion⁶³.

5.1.4 *Position dominante/obstacles à l'entrée : La part du comportement associé à la création et au maintien d'une position dominante et la génération de rente qu'elle induit persiste-t-elle en partie à la faveur de mécanismes contre lesquels il serait plus efficace de lutter en réprimant la corruption ?*

109. La corruption joue un rôle important dans l'instauration d'obstacles à l'entrée en perpétuant la position dominante de certaines entreprises ou de certains groupes d'entreprises. Lorsque la corruption sous-tend la position dominante, il est généralement préférable de s'y attaquer plutôt que de recourir au droit de la concurrence pour réprimer les abus de position dominante.

Encadré 10. La corruption sape les retombées concurrentielles en créant des obstacles à l'entrée sur les marchés en Arménie⁶⁴

L'Arménie est un pays enclavé à l'économie ouverte et très spécialisée qui, pour de nombreuses raisons géopolitiques, ne possède qu'un point de passage aux frontières pour les exportations et les importations. Les importateurs en place de produits essentiels ont procédé à une capture du service des douanes à ce poste-frontière en versant simplement des pots-de-vin aux agents des douanes afin qu'ils sous-estiment considérablement leurs importations. Les droits de douane effectivement payés représentent donc une part infime de ce qu'ils devraient être sans cette sous-estimation délibérée. Cette exonération obtenue en recourant à la corruption constitue naturellement un important obstacle à l'entrée. Elle confère à ceux qui la pratiquent un pouvoir inattaquable sur différents marchés importants et génère d'énormes rentes dont une toute petite part est versée aux fonctionnaires des douanes corrompus. Ces rentes apportent à leurs bénéficiaires – les oligarques arméniens – les ressources dont ils ont besoin pour se livrer à la corruption dans d'autres domaines de la vie publique arménienne. Compte tenu de l'ouverture de l'économie arménienne, la sous-estimation systématique des importations présente une image sensiblement minorée de l'économie du pays et dissuade les investissements. Cela constitue un frein à la croissance économique qui est capitale, selon Khan pour éradiquer la corruption.

110. La **privatisation**, censément conçue pour supprimer les rentes induites par l'action publique, a souvent entraîné des effets très néfastes pour la concurrence, comme la création de monopoles privés. Ce phénomène est largement attribué aux objectifs multiples de la privatisation, et notamment à la volonté de maximiser le prix de l'actif. De fait, les programmes de privatisation qui se sont soldés par un échec – c'est-à-dire qui ont eu des retombées préjudiciables à la concurrence – sont sans doute au moins aussi imputables à la corruption qu'à la mauvaise conception des mesures engagées.

⁶² Cette question a été traitée plus en détail lors de la table ronde organisée en 2010 par l'OCDE sur la collusion et la corruption dans les marchés publics.

⁶³ Table ronde de l'OCDE sur la collusion et la corruption dans les marchés publics (2010).

⁶⁴ Lewis (2012), p. 277-279.

Encadré 11. Anciennes entreprises publiques, privatisation, maintien de positions dominantes solidement établies – les expériences de l’Afrique du sud et de l’Amérique latine

En Afrique du Sud, ce sont des conglomérats puissants qui ont déterminé la trajectoire de développement industriel et même si leur pouvoir s’est quelque peu affaibli au fil des ans, l’économie ne s’est pas diversifiée et reste axée sur les industries fortement consommatrices d’énergie et de ressources anciennement dominées par ces mêmes conglomérats (désignés « complexe minier et énergétique » par Fine et Rustonjee (1996)). Des liens solides se sont noués entre ces industries et des secteurs connexes (par exemple le secteur financier) dans le cadre de la politique industrielle en vigueur sous l’apartheid. S’agissant de l’expérience de l’Afrique du Sud, Makhaya et Roberts (2012) estiment que ce ne sont pas seulement les relations politiques des entreprises en place dans ces secteurs qui restreignent l’entrée mais aussi leur comportement stratégique, notamment l’intégration verticale et l’utilisation du pouvoir de marché sur les marchés connexes, qui a permis le maintien des positions dominantes bien établies. Makhaya et Roberts décrivent comment certaines entreprises sud-africaines ont influencé en leur faveur la conception des nouveaux cadres réglementaires. Ainsi, l’autorité de réglementation des télécommunications est jugée inefficace en raison notamment de l’influence de l’opérateur historique Telkom ; le cadre réglementaire applicable aux carburants a continué de protéger les sociétés pétrolières en place, y compris l’ancienne société d’État Sasol ; enfin, dans le secteur alimentaire, le pouvoir et l’influence des conglomérats (souvent d’anciennes coopératives) dans la chaîne de valeur se sont déplacés de la production primaire vers la fabrication et la fourniture de produits et de services agricoles. Makhaya et Roberts estiment que, dans le but de maintenir le statu quo, les élites (les opérateurs historiques) ont résisté aux changements et les ont délibérément retardés afin de protéger leurs rentes. Par exemple, elles ont dans ce but engagé d’interminables et coûteuses actions en justice dans le cadre de procédures relatives à la concurrence.

En Amérique latine, les différentes phases des programmes de privatisation à grande échelle, notamment d’entreprises de services collectifs et de transports, ont été entachées de comportements fautifs. Ainsi, en Argentine, la procédure d’appel d’offres en vue de la privatisation des autoroutes a été conçue par des fonctionnaires qui détenaient des participations dans les entreprises qui ont repris le réseau autoroutier ; au Venezuela, le ministre de l’Investissement national aurait veillé, contre rémunération, à ce qu’une grande banque soit sous-évaluée. En Argentine, comme en Afrique du Sud, le processus de privatisation du secteur des télécommunications n’a pas permis de déconcentrer les marchés. Le même scénario s’est reproduit au Chili dans le secteur de l’électricité. Dans ces différents secteurs, la faible surveillance – les dispositifs de réglementation sont souvent sapés par le lobbying des entreprises soumises à la réglementation – a permis à des propriétaires privés de conserver leurs rentes monopolistiques. Kaufmann et Siegelbaum (1997) expliquent que les entreprises qui détiennent un pouvoir de marché après la privatisation garderont vraisemblablement des relations étroites avec les pouvoirs publics et qu’il faut donc accorder de l’importance à la conception du processus de privatisation et à la solidité du cadre réglementaire lors de la privatisation.

6. Conclusion

111. Il existe des liens conceptuels et pratiques importants et évidents entre la corruption et le comportement anticoncurrentiel. Les publications économiques consacrées à ces deux problèmes se bornent en grande partie à établir des corrélations entre ces deux phénomènes sous l’angle des coûts qu’ils induisent. Ne serait-ce qu’en raison des coûts sociaux et économiques considérables qu’ils engendrent, on peut s’étonner du peu d’intérêt porté aux interactions entre les autorités de la concurrence et les autorités anti-corruption et à l’identification des interventions qu’elles pourraient mener simultanément pour résoudre divers aspects de ces deux problèmes.

112. La présente note met en évidence le point de jonction théorique sous-jacent – la rente économique et la recherche de rente – entre le comportement anticoncurrentiel et la corruption ; elle recense les publications spécialisées qui cherchent à dégager des corrélations entre degré de concurrence et de corruption ; elle définit les différents types de corruption. Enfin, elle examine les possibles points

d'articulation qui permettraient aux autorités de la concurrence et aux autorités anti-corruption de mieux s'attaquer aux problèmes « pernicioeux » qu'elles sont respectivement chargées de résoudre. Elle évoque les situations où la meilleure façon de régler un problème de concurrence consiste peut-être à régler un problème complémentaire de corruption, et inversement, ainsi que les domaines dans lesquels la meilleure façon de régler les problèmes de comportement anticoncurrentiel et de corruption consiste à les traiter simultanément. Par exemple, les autorités de la concurrence peuvent s'opposer à l'adoption de réglementations inutiles de nature à engendrer des possibilités de recherche de rente et plaider en faveur d'une politique industrielle « favorable à la concurrence ».

113. Cette dernière section récapitule l'essentiel de la présente note. Elle représente une contribution qui permettra aux participants au Forum mondial d'être le plus en mesure de poursuivre cette réflexion.

BIBLIOGRAPHIE

- Ades, A. et Di Tella, R. (1994), « Competition and Corruption », manuscrit, Cambridge, Mass., université Harvard.
- Ades, A. et Di Tella, R. (1997), « National Champions and Corruption: Some Unpleasant Interventionist Arithmetic », *Economic Journal*, juillet 1997, 107 (443), p. 1023-1042.
- Ades, A. et Di Tella, R. (1999), « Rents, Competition and Corruption », *The American Economic Review*, vol. 89, n° 4 (sept. 1999), p. 982-993.
- Aghion, P., Dewatripont, M. Du, L., Harrison, A., et P. Legros (2012), « Industrial Policy and Competition », document de travail n° 18048 du NBER, <http://www.nber.org/papers/w18048>.
- Binmore, K. et P., Klemperer (2002), « The biggest auction ever: The sale of the British 3G Telecom licences », *The Economic Journal*, 112 (mars) C74-C96, Blackwell Publishers.
- Bliss, C. et Di Tella, R. (1997), « Does Competition Kill Corruption? » *Journal of Political Economy*, octobre 1997, 105 (5), p. 1001-1023.
- Brown, A., Stern J., Tanenbaum, B., et D. Gencer (2006), « Handbook for evaluating infrastructure regulatory systems », Banque mondiale.
- Buchanan, R. (1992), « Wicked Problems in Design Thinking », *Design Issues*, vol. 8, n° 2 (printemps 1992), p. 5-21, The MIT Press.
- Clarke, G., et L. Xu, (2002), « Ownership, Competition, and Corruption- Bribe Takers versus Bribe Payers » document de travail consacré à la recherche sur les politiques n° 2783, Groupe de recherche sur le développement, Réglementation et politique de la concurrence, Banque mondiale.
- Compte, O., A. Lambert-Mogiliansky et T. Verdier (2005), « Corruption and Competition in procurement auctions », *RAND Journal of Economics*, vol. 36, n° 1, printemps 2005, p. 1-15.
- Emerson, P. (2006), « Corruption, competition and democracy », *Journal of Development Economics* 81, p. 193– 212.
- Evans, P. (1996), « Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation », Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Fine, B. et Z. Rustomjee (1996), « *The Political Economy of South Africa. From Minerals-Energy Complex to Industrialisation* », Londres, Hurst.

- Gray, H. (2013), « Industrial policy and the political settlement in Tanzania: aspects of continuity and change since independence », *Review of African Political Economy*, 40:136.
185-201, DOI: 10.1080/03056244.2013.794725
- Hallward-Driemeier, M. (2009), « Who Survives? The Impact of Corruption, Competition and Property Rights across Firms », document de travail consacré à la recherche sur les politiques n° 5084, Groupe de recherche sur le développement, Équipe macroéconomie et croissance, Banque mondiale.
- Johnston, M. (2000), « Corruption and Democratic Consolidation », document établi en vue d'une conférence intitulée « Democracy and Corruption », Shelby Cullom Davis Center for Historical Studies, université de Princeton.
- Joskow, P. (2008), « Incentive Regulation and Its Application to Electricity Networks », *Review of Network Economics*, vol. 7, n° 4, décembre 2008.
- Kaufmann, D. et Vicente, P. (2005), « Legal Corruption », deuxième version, octobre 2005.
World Bank Institute and Department of Economics/CSAE, université d'Oxford.
- Kendler, O. (2002), « Auction Theory Can Complement Competition Law: Preventing Collusion In Europe's 3G Spectrum Allocation », [https://www.law.upenn.edu/journals/jil/articles/volume23/issue1/Kendler23U.Pa.J.Int'lEcon.L.153\(2002\).pdf](https://www.law.upenn.edu/journals/jil/articles/volume23/issue1/Kendler23U.Pa.J.Int'lEcon.L.153(2002).pdf)
- Khan, M. (1995) « A Typology of Corrupt Transactions in Developing Countries », *IDS Bulletin, Liberalization and the New Corruption*, 27 (2): 12-21.
- Khan, M.(1996), « The efficiency implications of corruption » *Journal of International Development* vol. 8 (5): 683-96.
- Khan, M. (2000) « Chapter 1. Rents, Efficiency and Growth » et « Chapter 2. Rent-Seeking as Process » in « *Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia* ». Khan, M. et Jomo K., dir. publ., Cambridge University Press, Cambridge.
- Khan, M. (2006), « Determinants of Corruption in Developing Countries: The Limits of Conventional Economic Analysis », in Susan Rose-Ackerman, dir. publ. (2006). *International Handbook on the Economics of Corruption*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Killick, T. (1978), *Development Economics in Action; A Study of Economic Policies in Ghana*, Heinemann, Londres.
- Klemperer, P. (2002), « How (not) to run auctions: The European 3G telecom auctions », *European Economic Review*, Elsevier, vol. 46(4-5), p. 829-845, mai.
- Krueger, A. (1974), The Political Economy of the Rent-Seeking Society, *American Economic Review* 64 (3): 291-303.
- Lambsdorff, J. (1999), « Corruption in Empirical Research - A Review », document de travail, Transparency International.
- Lambsdorff, J. (2006). « Consequences and Causes of Corruption: What do we know from a Cross-section of Countries? », in *International Handbook on the Economics of Corruption*. Susan Rose-Ackerman (dir. publ.), Edward Elgar Publishing.
- Lewis, D. (2012), « Thieves at the Dinner Table- Enforcing the Competition Act », Jacana Media.
- Makhaya, G. et S. Roberts (2013), Expectations and outcomes – considering competition and corporate power in South Africa under democracy », *Review of African Political Economy* (à paraître).

- Martini, M. (2012). « Overview of corruption and anti-corruption in Mozambique », U4 Expert Answer., Transparency International, 5 mars 2012, n° 322.
- Meggison, W., et J. Netter (2000), « From state to market: A Survey of empirical studies on privatisation », <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/1929649.pdf>.
- Meisel, N., et J.O. Aoudia (2008), « Is Good Governance a Good Development Strategy? », document de travail n° 58 de l'AFD.
- Melgar N., Rossi, M. et T. Smith (2010), « The perception of corruption », *International Journal of Public Opinion Research* vol. 22 n° 1, Oxford University Press pour The World Association for Public Opinion Research.
- Nahlik, A. et M. Jamison (2007), « The Nigerian Auction of the 2G Spectrum (A) », Public Utility Research Centre, université de Floride.
- North, D., J. Wallis, S. Webb et B. Weingast (2012) « Limited Access Orders: An introduction to the conceptual framework », document non publié.
- Prat, A. et T. Valletti (2000), « Spectrum Auctions Versus Beauty Contests: Costs And Benefits », document préparé pour l'OCDE – Groupe de travail sur les politiques en matière de télécommunications et de services d'information.
- Rittel, H. et M. Webber (1973), « Dilemmas in a General Theory of Planning », *Policy Sciences* 4 (1973), 155-169 Elsevier Scientific Publishing Company, Amsterdam.
- Robinson, J. (2009), « Industrial Policy and Development: A Political Economy Perspective » document préparé en vue de la Conférence ABCDE de la Banque mondiale qui s'est tenue à Séoul du 22 au 24 juin.
- Rodrik, D. (2007), « Normalizing Industrial Policy », Harvard University, John F. Kennedy School of Government.
- Rodrik, D. (2004), « Industrial Policy For The Twenty-First Century ». Document préparé pour l'ONUDI.
- Rose-Ackerman, S. (1978), « Corruption: A study of political economy », Academic Press, New York.
- Shleifer, A. et Vishny, R. (1993), « Corruption », *Quarterly Journal of Economics*, août 1993, 108 (3), p. 599-617.
- Spahn, E. (2013), « Implementing Global Anti-Bribery Norms from The Foreign Corrupt Practices Act To The OECD Anti-Bribery Convention to the U.N. Convention Against Corruption », New England Law, Boston Legal Studies Research Paper Series, n° 13-16.
- Steyn, G., (2012), « The impact of economic regulation of the management and performance of South African State Owned Enterprises », document préparé pour la conférence des régulateurs économiques sud-africains, qui s'est tenue les 21 et 22 août 2012.
- Svensson, J. (2005), « Eight Questions about Corruption », *Journal of Economic Perspectives*—vol. 19, n° 3, été 2005, p. 19-42.
- Treisman, D. (1998), « The Causes Of Corruption: A Cross-National Study », Department of Political Science, université de Californie, Los Angeles.
- Tullock, G., (1967), « The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft », *Western Economic Journal*, 5:3, p. 224.