Table des matières

Contributeurs 5
Remerciements 15
Note de la rédaction 17

Présentation du Rapport mondial sur la corruption 2003

Peter Eigen 19
Eva Joly, *Prévenir la Corruption en habilitant le pouvoir judiciaire* 20
Ron Noble, *Police et corruption* 22

Première partie. L'accès à l'information

L'accès à l'information: qui y a droit et à quelle information?

Jeremy Pope 29
Ann Florini, *Campagne pour l'accès à l'information* 33
Richard Calland, *La dénonciation de la corruption en Afrique du Sud* 41

La cyber-administration et l'accès à l'information

Subhash Bhatnagar 49
Valeria Merino Dirani, *Les premiers pas de l'Équateur vers la mise en ligne des marchés publics* 55

La transparence au sein de l'entreprise dans la lutte contre la corruption

Harriet Fletcher 61
Nicholas Shaxson, *La divulgation d'informations au sein de l'industrie pétrolière* 65
Ian Byrne, *L'étude de la transparence et de la divulgation d'informations au sein de l'entreprise* 71

Le rôle des médias: faut-il dénoncer ou dissimuler la corruption?
Bettina Peters 75
Mark Whitehouse, *Viabilité des médias en Europe du Sud-Est et en Eurasie* 78
Josias de Souza, *Preuve à l'écran : les magnats régionaux brésiliens de la presse discrédités* 82
Alasdair Sutherland, *Éditorial contre espèces sonnantes et trébuchantes : révélation des pratiques peu déontologiques des médias* 86

La législation sur la liberté d'information : progrès, questionnements et normes
Toby Mendel 91
Edetaen Ojo, *Nigeria : les obstacles à l'accès à l'information* 92
Yukiko Miki, *Révélation de la corruption grâce à la loi japonaise sur la divulgation de l'information* 95

Deuxième partie. Rapports régionaux

Europe de l'Ouest
Véronique Pujas 99
Catherine Courtney, *L'achat de contrats en Grande-Bretagne* 101
Björn Rohde-Liebenau, *Établissement d'une liste noire en Allemagne* 107

Amérique du Nord
Phyllis Dininio et Franck Anechiarico 115
Jermyn Brooks, *Une forte dose d'Enronite* 119

Amérique centrale, Mexique et Caraïbes
Pablo Rodas-Martini 131
Roxana Salazar, *La supervision des élections au Costa Rica* 135
Mary K. King, *Trinidad-et-Tobago : de la corruption à l'aéroport et de l'effondrement du gouvernement* 139

Amérique du Sud
Eduardo Wills Herrera et Nubia Urueña Cortés avec Nick Rosen 147
Roberto Cosso, *Canaliser l'argent vers l'étranger ? Jersey contre le Brésil dans l'affaire de Paulo Maluf* 152

Le Pacifique

Mark Findlay 161
Peter Rooke, *La corruption de la police se développe au sein de la police australienne* 164
Rachael Keaeke, *Les médias de Papouasie-Nouvelle-Guinée déclarent la guerre à la corruption* 167

Asie de l'Est

Xiaobo Lu 177
Liam McMillan, *Les vannes de la corruption : le barrage des Trois Gorges en Chine* 181
Andrew Jennings, *Au revoir M. Propre !* 185

Asie du Sud-Est

Emil Bolongaita 193
Stefanie Teggemann, *Les pauvres prennent la parole : exemples de corruption en Indonésie* 197
Le Centre pour le développement social, *L'intégrité enseignée dans les écoles au Cambodge* 201

Asie du Sud

Gurharpal Singh 211
Gopakumar Krishnan, *Il faut payer pour voir son propre bébé* 216

Communauté des États indépendants

Alena Ledeneva 227
Robert Templer, *Adoption de lignes dures en Asie centrale* 228
Larysa Denysenko, *La censure par la mort : l'Ukraine réduit les critiques au silence* 231

Europe centrale et orientale et les États baltes

Martin Brusis, Iris Kempe et Wim van Meurs 243
Inese Voika, *Le financement des partis politiques en Lettonie* 247
Emília Sicháková, *La Slovaquie continue de légiférer sur le conflit d'intérêt* 251

Europe du Sud-Est

Dejan Jovic 259
Zsolt-Istvan Mato, *L'organisme de lutte contre la corruption en Roumanie : plus qu'un outil politique ?* 264

Moyen Orient et Afrique du Nord

Reinoud Leenders and John Sfakianakis 273
Charles D. Adwan et Mina Zapatero, *Incursion dans la bureaucratie au Liban* 277

Afrique de l'Ouest

Niyi Alabi 287
Charles Diplo, *Corruption et méfiance à l'égard de la police ivoirienne : un problème profondément enraciné* 291
Nassirou Bako Arifari, *Douane formelle et informelle au Bénin* 294

Afrique centrale

Claude Kabemba 301
Samuel Nguiffo, *La corruption dans les forêts camerounaises* 306

Afrique de l'Est

Andrew Mwenda 313
Mwalimu Mati et Wanjiru Mwangi, *Évaluation du fardeau de la corruption* 320

Afrique australe

Tom Lodge 327
Christine Munalula, *Fraude dans le processus électoral en Zambie* 334

Troisième partie. Études et données

Johann Graf Lambsdorff, *Indice de perceptions de la corruption 2002* 345
Fredrik Galtung, *Indice de corruption des pays exportateurs 2002* 351
Marie Wolkers, *Enquêtes nationales sur la corruption en Afrique francophone* 355
Volkhart Finn Heinrich, *Transparence et corruption dans les organisations de la société civile* 357
Juan Pablo Guerrero et Helena Hofbauer, *La transparence des budgets en Amérique latine* 361
Richard Rose, *La corruption et la confiance dans les baromètres de la nouvelle Europe et de la nouvelle Russie* 365
Marta Lagos, *L'opinion publique et la corruption en Amérique latine*
Martin Dimov, *La corruption dans les Balkans* 373

Rafael Di Tella et Ernesto Schargrodsky, *La hausse des salaires comme moyen de lutte contre la corruption* 377
Mireille Razafindrakoto et François Roubaud, *Salaires et corruption : le cas de Madagascar* 381
Stephen Knack et Omar Azfar, *Genre et corruption* 385
Karina Litvack et Robert Barrington, *La gestion de la corruption : une étude des pratiques actuelles des entreprises* 389
Daniel Kaufmann et Aart Kraay, *Gouvernance et croissance à long terme : actualisation des indicateurs et nouveaux résultats* 393
Stephen Knack, Mark Kugler et Nick Manning, *La « deuxième génération » d'indicateurs de la gouvernance* 397
Julius Court et Goran Hyden, *Étude de la gouvernance dans le monde : une nouvelle méthode d'évaluation de la gouvernance* 401
John van Kesteren, *Étude internationale sur les crimes contre les sociétés dans le monde* 405
Ugo Panizza, *Les règles électorales et la corruption* 409
János Bertók, *La gestion des conflits d'intérêts dans les pays de l'OCDE* 413

Liste des acronymes et des abréviations 417

Contributeurs

Charles D. Adwan est directeur exécutif et membre fondateur de la *Lebanese Tranparency Association*, section de TI au Liban.

Niyi Alabi a publié de nombreux ouvrages sur les médias et la démocratie parlementaire en Afrique de l'Ouest. Il travaille comme consultant pour un certain nombre d'organisations internationales sur des questions relatives aux médias et à la gouvernance.

Frank Anechiarico est professeur de Maynard-Knox d'administration et de droit au Hamilton College à New York. Il est l'auteur de plusieurs articles sur le contrôle de la corruption aux États-Unis et coauteur de *The Pursuit of Absolute Integrity* (À la poursuite de l'intégrité absolue) (Chicago : University of Chicago Press, 1996).

Omar Azfar est chercheur associé au Centre pour la réforme institutionnelle et le secteur informel à l'université du Maryland. Sa dernière étude a porté sur les causes déterminantes de la corruption et les effets de la décentralisation sur la qualité des services de santé et d'éducation.

Nassirou Bako Arifari enseigne dans les universités d'Abomey et de Cologne. Il est membre du LASDEL (Laboratoire de recherche sur les dynamiques sociales et le développement local) au Bénin et au Niger.

Robert Barrington est directeur du département de la gouvernance et de la gestion des investissements éthiques de la société de gestion ISIS (ancienne société Friends Ivory & Sime), une société de gestion d'actifs dont le siège est à Londres.

János Bertók est l'administrateur principal de la direction de la gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE. Il est l'auteur d'un article intitulé « Confiance dans le gouvernement », où il passe en revue la mise en œuvre de la recommandation de l'OCDE et ses effets sur l'amélioration du comportement éthique dans la fonction publique.

Subhash Bhatnagar est professeur des technologies de l'information à l'Institut indien de gestion, Ahmedabad. Il a récemment effectué une mission de deux ans auprès de la Banque mondiale, à la tête d'une initiative sur la cyber-administration.

Emil Bolongaita est un spécialiste de la gouvernance au sein du secteur public auprès de la société Development Alternatives. Il était précédemment maître-assistant à l'université nationale de Singapour et directeur pour l'Asie Pacifique du programme mondial d'apprentissage à distance pour lutter contre la corruption.

J**ermyn Brooks**, expert comptable de formation, est le directeur financier de TI. Son principal centre d'intérêt porte sur la gouvernance au sein de l'entreprise et le rôle du secteur privé. Il était précédemment directeur général associé de PricewaterhouseCoopers.

Martin Brusis est chercheur au Centre de recherche en politiques appliquées à l'université de Munich. Il est spécialisé en comparaison de gouvernements avec un intérêt particulier pour l'Europe de l'Est.

Ian Byrne est le directeur du développement des entreprises du groupe de services mondiaux de gouvernance de Standard and Poor's. Il a donné plusieurs conférences et écrits sur la gouvernance au sein de l'entreprise, en Europe, en Asie et dans les Amériques.

Richard Calland est le président de l'Open Democracy Advice Centre et directeur de l'Institute for Democracy's governance programme, tous deux basés en Afrique du Sud. Il est également coéditeur de *The Right to Know, the Right to Live : Access to Information and Socio-economic Justice* (Cape Town : Open Democracy Advice Centre, 2002).

Le **Centre pour le développement social** est une organisation non lucrative qui cherche à promouvoir les valeurs démocratiques et à améliorer la qualité de vie du peuple cambodgien à travers la recherche empirique, le plaidoyer, la sensibilisation et le débat public.

Roberto Cosso est reporter spécial du journal *Folha de S. Paulo* (Brésil). Il a été lauréat en 2001 du prix Folha pour le journalisme et finaliste la même année du prix Esso pour le journalisme.

Julius Court est chercheur à l'Overseas Development Institute dont le siège est à Londres. Auparavant, il a travaillé au bureau du recteur de l'Université des Nations unies à Tokyo.

Catherine Courtney a été chercheuse à TI-Royaume-Uni.

Larysa Denysenko est directrice exécutive de TI-Ukraine. Elle est avocate à la cour

et ancienne directrice du département juridique international au ministère de la Justice ukrainien.

Martin Dimov travaille au Centre d'études de la démocratie, en Bulgarie. Il s'intéresse particulièrement à l'étude empirique de la corruption, à l'économie parallèle et aux perceptions de la démocratie en Europe centrale et orientale.

Phyllis Dininio est membre de la faculté du Centre transnational du crime et de la corruption à l'American University, à Washington DC. Elle travaille également comme consultante pour la Banque mondiale, l'USAID et d'autres organisations sur les questions relatives à la gouvernance et à la lutte contre la corruption.

Charles Diplo est le secrétaire à la communication de Transparence et intégrité en Côte d'Ivoire. Il est également le directeur commercial de FILTISAC JUTE à Abidjan.

Rafael Di Tella enseigne à la faculté de gestion de Harvard. Il s'intéresse à la recherche sur la corruption, les médias et les causes déterminantes du bonheur.

Peter Eigen est le président de TI. Il est titulaire d'une chaire à l'École d'administration John F. Kennedy de l'université Harvard et à la faculté des hautes études internationales de l'université John Hopkins. Avant de fonder TI en 1993, Eigen a travaillé à la Banque mondiale pendant plus de vingt ans.

Mark Findlay est professeur de droit pénal à l'Université Sydney. Il a publié récemment un ouvrage intitulé *The Globalisation of Crime : Understanding the Transitional Relationships of Crime in a Global Context* (Cambridge : Cambridge University Press, 2000).

Harriet Fletcher était la directrice des politiques opérationnelles à l'International Business Leaders'Forum (IBLF), une fondation du Prince de Galles basée à Londres. Elle travaille actuellement en qualité de consultante auprès de l'IBLF sur diverses questions dont la corruption et les conflits.

Ann Florini est professeur en études de la gouvernance à l'Institut Brookings. Elle est l'auteur d'un ouvrage à paraître sur la gouvernance au niveau mondial et l'éditrice de *The Third Force : The Rise of Transnational Civil Society* (Washington DC : Carnegie Endowment, 2000).

Fredrik Galtung est membre du personnel de TI depuis sa fondation et il occupe le poste de directeur de la recherche. Il a beaucoup écrit sur la corruption et est attaché à la faculté Wolfson de Cambridge depuis 1997.

Juan Pablo Guerrero est professeur et chercheur au Centre de recherche et d'enseignement sur l'économie (Center for Research and Teaching in economics) (CIDE), à Mexico.

Volkhart Finn Heinrich est chargé du projet de l'indice sur la société civile de CIVICUS. Il a publié de nombreux articles et rapports sur la société civile et la transition vers la démocratie en Afrique du Sud.

Helena Hofbauer est la directrice exécutive de Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C., à Mexico.

Goran Hyden est professeur de science politique à l'université de Floride. Il a écrit énormément sur la relation entre la politique et le développement.

Andrew Jennings est un journaliste d'investigation et cinéaste expérimenté qui a produit beaucoup d'ouvrages et de documentaires sur la corruption dans le sport dont notamment, *The Great Olympic Swindle* (New York : Simon et Schuster, 2000).

Eva Joly ancien juge d'instruction. En 2001, elle a été lauréate du Prix de l'intégrité de TI pour le travail exceptionnel qu'elle a accompli dans l'affaire Elf-Aquitaine. Elle travaille actuellement comme conseillère spéciale auprès du gouvernement norvégien dans la lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent.

Dejan Jovic enseigne la politique yougoslave et post-yougoslave au département de sciences politiques de l'université Stirling. Il écrit régulièrement pour l'*Economist Intelligence Unit*.

Claude Kabemba est chercheur à l'Electoral Institute d'Afrique du Sud. Il a écrit de nombreux articles de recherche et de rapports en tant que consultant sur les processus de démocratisation, les conflits et la croissance économique en Afrique australe et centrale.

Daniel Kaufmann est le directeur pour la gouvernance globale et l'apprentissage régional à l'Institut de la Banque mondiale. Il travaille sur la gouvernance et les moyens de combattre la corruption, l'environnement des investissements et le développement du secteur privé.

Rachael Keaeke est responsable de presse auprès de TI-Papouasie-Nouvelle-Guinée (PNG). Avant de travailler pour TI, elle était reporter au journal *The National* en PNG.

Iris Kempe est chercheur au Centre de recherche en politiques appliquées à l'université de Munich. Elle est spécialiste de l'élargissement de l'Union européenne de la transition après la chute du communisme et de la politique régionale, en particulier, en Russie et en Ukraine.

John van Kesteren est consultant en criminologie auprès de l'Institut de recherche inter-régional des Nations unies sur la criminalité et la justice qui est spécialisé dans le crime comparatif et l'étude des représailles au niveau international.

Mary K. King est membre fondatrice de l'Institut de transparence de Trinité-et-Tobago, une section nationale de TI et sénateur indépendant au Parlement de Trinité-et-Tobago.

Stephen Knack est économiste et chercheur à la Banque mondiale. Auparavant, il a travaillé au Centre IRIS de l'université du Maryland. Il est l'auteur de plusieurs études sur les sources de la bonne gouvernance et ses conséquences sur la performance économique.

Aart Kraay est économiste au Département des études de la Banque mondiale où il travaille sur des questions relatives à la gouvernance ; aux liens entre le commerce, la croissance et l'inégalité ; aux mouvements de capitaux internationaux et à l'économie chinoise.

Gopakumar Krishnan était chargé de programmes au Secrétariat de TI. Il s'occupe de questions relatives au devoir de rendre compte du secteur public et à la gouvernance en Asie.

Mark Kugler est consultant auprès du groupe chargé du secteur public à la Banque mondiale ; il prépare un doctorat au département de sciences politiques à l'université de Georgetown.

Marta Lagos est fondatrice et directrice de Latinobarómetro. Elle est directrice depuis 1994 de MORI (Chili), une société de sondage affiliée à MORI Royaume-Uni.

Johann Graf Lambsdorff est professeur d'économie à l'université de Passau. Il est l'auteur de plusieurs publications récentes dont « Making Corrupt Deals : Contracting in the Shadow of the Law », *Journal of Economic Behavior and Organization* 48, n° 3 (2002), et « Corruption and Rent-Seeking », *Public Choice* 113, n° 1/2 (2002).

Alena Ledeneva enseigne la société et la politique russes à la faculté des études slaves et d'Europe orientale à l'université de Londres. Elle est l'auteur de *Russia's Economy of Favours* (Cambridge : Cambridge University Press, 1998).

Reinoud Leenders effectue des recherches sur la corruption au Liban à la faculté d'études orientales et africaines de l'université de Londres où il a aussi dispensé des cours sur la politique au Moyen-Orient et le développement.

Karina Litvack est à la tête du département de la gouvernance et de la gestion des investissements éthiques de la SARL, ISIS Asset Management (ancienne société Friends Ivory & Sime), une société de gestion d'actifs dont le siège est à Londres.

Tom Lodge est professeur de sciences politiques à l'université de Witwatersrand. Il est l'auteur de *Politics in South Africa from Mandela to Mbeki* (Oxford : James Currey, 2002).

Xiaobo Lu est directeur de l'Institut d'Asie de l'Est et maître-assistant en science politique à l'université Columbia. Il est l'auteur de *Cadres and Corruption: the Organizational Involution of the Chinese Communist Party* (Stanford : Stanford University Press, 2000).

Nick Manning est l'un des principaux spécialistes de la gestion du secteur public pour l'Asie du Sud à la Banque mondiale. Il était précédemment membre du groupe de la Banque mondiale chargé du secteur public où sa fonction était de gérer les connaissances concernant la réforme de l'administration et de la fonction publique.

Mwalimu Mati est directeur exécutif adjoint de TI-Kenya. Auparavant, il travaillait pour l'Institut de droit public, le Centre pour la gouvernance et le développement et pour la Commission internationale de juristes (section de TI au Kenya).

Zsolt-Istvan Mato est le correspondant en Roumanie de Transitions Online. Actuellement, il est aussi travailleur indépendant pour Radio Free Europe/Radio Liberty's Newsline.

Toby Mendel est le chef du programme juridique d'ARTICLE 19, une ONG de premier plan engagée dans la défense des droits de l'homme dont le siège est à Londres. Il est l'auteur de *Public Service Broadcasting : A Comparative Legal Survey* (Kuala Lumpur : Unesco et AIBD, 2000) et de *A Model Freedom of Information Law* (Londres : ARTICLE 19, 2001).

Valeria Merino Dirani est directrice exécutive de la Société sud-américaine pour le développement, la section équatorienne de TI.

Wim van Meurs est chercheur au Centre de recherche en politique appliquée, à l'université de Munich. Il s'intéresse aux politiques européennes des Balkans et à la construction d'une nation et d'un État, aux conflits ethniques, à l'élargissement de l'UE et à la transition après la chute du communisme.

Yukiko Miki est directeur exécutif de l'Information Clearinghouse Japan, une ONG dont le siège est à Tokyo et qui s'occupe de la promotion de l'accès à l'information publique.

Christine Munalula est présidente de la Foundation for Democratic Process, la section de TI en Zambie.

Wanjiru Mwangi est chef de service de la Communications à TI-Kenya. Elle a acquis son expérience de journaliste et de spécialiste de la communication en travaillant pour Population Services International, le Groupe de développement des technologies intermédiaires d'Afrique de l'Est et le journal *The People*.

Andrew Mwenda est un reporter au service des investigations de *The Monitor*, le seul quotidien indépendant en Ouganda.

Samuel Nguiffo est directeur du Centre pour l'environnement et le développement, une ONG dont le siège est au Cameroun. Il a été lauréat pour l'Afrique en 1999 du prix Goldman pour l'environnement.

Ron Noble est secrétaire général d'Interpol. Sa carrière au service de la justice l'a amené à travailler pour les ministères américains des Finances et de la Justice et à diriger le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux. Il est également directeur de la faculté de droit de l'université de New York.

Edetaen Ojo est directeur exécutif de Media Rights Agenda, une ONG qui a mené campagne au Nigeria pour l'accès à l'information. Il est également vice-président du conseil d'administration de la Fondation Média pour l'Afrique de l'Ouest.

Ugo Panizza est économiste au département des études de la Banque interaméricaine de développement. Il a occupé des fonctions universitaires à l'université de Turin et à l'université américaine de Beyrouth.

Bettina Peters a travaillé à la Fédération internationale des journalistes pendant dix ans, période au cours de laquelle elle a étudié la corruption qui touche les médias et la propriété des médias. Elle a rejoint récemment le Centre européen de journalisme dont le siège est à Maastricht où elle est directrice des programmes.

Jeremy Pope, avocat, a été le premier directeur général de TI ; il est maintenant directeur du Centre de TI pour l'innovation et la recherche. Il est l'auteur de *TI Source Book – Confronting Corruption : The Elements of a National Integrity System* (Berlin : Transparency International, 2000).

Véronique Pujas est chercheur au CNRS (Centre national de la recherche scientifique) et enseigne à l'Institut d'Études politiques de Grenoble. Elle est l'auteur de nombreux ouvrages dont notamment *Scandales et démocratie en Europe du Sud* (Paris : L'Harmattan, à paraître).

Mireille Razafindrakoto est économiste à Développement et insertion internationale (DIAL) à Paris. Elle a publié des articles sur le suivi et l'évaluation de la pauvreté, la voix des pauvres, la redistribution et le rôle de l'État.

Pablo Rodas-Martini a travaillé comme consultant pour le Centre international de recherche sur le développement, l'Asociación de Investigación y Estudios Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, et la Commission économique pour l'Amérique du Sud et les Caraïbes. Il était membre du groupe de consultants du Programme des Nations unies pour le développement, chargé de l'élaboration du *Rapport sur le développement humain* en 1999, 2000 et 2001.

Björn Rohde-Liebenau est membre du conseil d'administration de TI-Allemagne. Il a travaillé comme avocat et médiateur pendant douze ans dont six avec l'Agence allemande de privatisation pour l'Allemagne de l'Est (Treuhandanstalt).

Peter Rooke est co-fondateur de TI-Australie en 1995 et siège à son conseil d'administration ainsi qu'à celui de TI.

Richard Rose est directeur du Centre d'études sur les politiques publiques à l'université de Strathclyde. Son dernier ouvrage coédité avec Neil Munro est intitulé, *Elections without Order : Russia's Challenge to Vladimir Putin* (Cambridge : Cambridge University Press, 2002).

Nick Rosen est journaliste indépendant, spécialiste de l'Amérique du Sud et est basé à New York. Il a écrit sur un grand nombre de sujets, dont notamment la finance et l'économie internationales et la guerre civile en Colombie.

François Roubaud est économiste à Développement et insertion internationale (DIAL) à Paris et directeur de l'Unité de recherche de CIPRE/Institut de recherche pour le développement (IRD). Il a écrit sur le secteur informel au Mexique ainsi que sur les perspectives macroéconomiques au Cameroun et à Madagascar.

Roxana Salazar est une éminente avocate, spécialiste de l'environnement qui a acquis une vaste expérience dans le domaine de la participation de la société civile ; elle est présidente de TI-Costa Rica depuis sa création en 1997.

Ernesto Schargrodsky est professeur à l'Universidad Torcuato Di Tella à Buenos Aires. Il s'intéresse, entre autres, à l'étude de la corruption et du crime.

John Sfakianakis est chercheur et professeur d'université au Centre des études moyen-orientales de l'université Harvard. Il est chercheur associé à l'Institut international d'études stratégiques de Londres et a travaillé comme consultant pour la Banque mondiale.

Nicholas Shaxson est l'auteur de rapports individuels sur les pays, notamment l'Angola et le Gabon, rapports qu'il a établis pour le compte du Economist Intelligence Unit ; il écrit régulièrement des articles pour le *Financial Times, Financial Times Energy, Business Day* et *Reuters*.

Emília Sicháková dirige TI-Slovaquie depuis 1998 et siège au conseil d'administration de TI. Elle va bientôt terminer ses études de troisième cycle qui portent essentiellement sur les questions de transparence et de responsabilité.

Gurharpal Singh est professeur à l'université de Birmingham où il est titulaire de la chaire Nadir Dinshaw en relations inter-religieuses. Il s'intéresse particulièrement à l'Asie du Sud et est auteur de publications sur la corruption politique dans la vie politique indienne.

Josias de Souza est directeur de l'Agence de Brasilia de *Folha de S. Paulo* (Brésil), un des principaux journaux brésiliens.

Alasdair Sutherland est vice-président exécutif du cabinet international de relations publiques, Manning Selvage & Lee. Il est à l'origine de la campagne pour la transparence dans les médias (Media Transparency) en 2001 alors qu'il était président de l'Association des relations publiques internationales .

Stefanie Teggemann travaille avec la Banque mondiale sur la réforme de la lutte contre la corruption et de la gouvernance. Elle a coédité avec Ratih Hardjono, *The Poor Speak Up : 17 Stories of Corruption* (Djakarta : Partnership for Governance Reform, 2002).

Robert Templer est directeur du Programme Asie à International Crisis Group. Il est l'auteur de *Shadows and Wind: A View of Modern Vietnam* (Londres: Little Brown, 1998).

Nubia Urueña Cortés est professeur et directrice pour le domaine d'étude sur la gestion publique et du groupe d'étude sur la corruption à l'Universidad de los Andes. Elle a publié des articles traitant de la lutte contre la corruption au sein des forces de police et des systèmes judiciaires et électoraux.

Inese Voika est fondatrice et actuelle directrice de DELNA, la section lettonne de TI. Elle est journaliste d'investigation et professeur à l'université de Lettonie.

Mark Whitehouse est directeur de la division Développement Média au Conseil international d'études et d'échanges (International Research and Exchanges Board (IREX). Auparavant, il a travaillé pour USAID et la Commission du Centre Carter sur la politique de la presse audiovisuelle (Carter Center Commission on Radio and Television Policy).

Eduardo Wills Herrera est professeur associé à l'Universidad de los Andes. Il a écrit de nombreux articles traitant de la stratégie de lutte contre la corruption et du lien entre le processus de décentralisation et la corruption en Colombie.

Marie Wolkers est chargée de programmes au Secrétariat de TI où elle assure la coordination des programmes pour l'Afrique francophone.

Mina Zapatero est chargée de programmes à la *Lebanese Transparency Association*, la section de TI au Liban.

Remerciements

Il a fallu le travail de plusieurs personnes d'origines diverses pour produire le *Rapport mondial sur la corruption 2003* et nous les en remercions toutes. En premier lieu, nous remercions tous ceux qui ont produit ces articles.

Nos remerciements vont également aux divers artistes — Xavier Bonilla (« Bonil »), Julio Briceño (« Rac »), Daryl Cagle, Gary Clement, Alex Dimitrov, Nicolae Ionita, Bojan Jovanovic, Sam Sarath et Jonathan Shapiro (« Zapiro ») – qui nous ont fait partager et admirer leurs œuvres pleines de créativité et d'originalité. Félicitations aussi à Janine Vigus pour sa créativité dans la conception de la couverture.

Nous remercions toutes ces personnes qui ont généreusement consacré beaucoup de leur temps et de leur énergie pour sélectionner les articles reçus. Parmi les nombreux membres du mouvement TI qui nous ont apporté leur contribution, nous aimerions citer en particulier Cláudio Weber Abramo, Shirley van Buiren, Stan Cutzach, Hansjörg Elshorst, Fredrik Galtung, John Githongo, Roslyn Hees, Jeff Lovitt, Carin Norberg, Jeremy Pope et Frank Vogl. Nous remercions également Adel M. Abdellatif, David Abouem, Carol Adams, Muzaffer Ahmad, Hu Angang, Claude Arditi, Ron Berenbeim, Peter Birle, Lala Camerer, Ledivina Cariño, B.C. Chikulo, Sheila Coronel, Chris Cramer, Ron Crocombe, Wayne Dillehay, Ralph Espach, Odd-Helge Fjeldstad, Marlies Glasius, Åse Grødeland, Amy Hawthorne, Richard Heeks, Bruce Heilman, Clement M. Henry, Paul Heywood, Irungu Houghton, Michael Johnston, John-Mary Kauzya, Peter Larmour, Neville Linton, Stephen Ma, Günther Maihold, Maureen Mancuso, John Mbaku, Dana Mesner Andolsek, Philippe Montigny, Steve Morris, Kumi Naidoo, Vijay Naidu, Olga Nazario, Dele Olowu, Katarina Ott, Paul Oquist, Rachel Rank, Richard Robison, Steven Rood, Kety Rostiashvili, Alan Rousso, Charles Sampford, Savenaca Siwatibau, Helen Sutch, Mahaman Tidjani Alou, Boyko Todorov, Chris Toensing, Samarth Vaidya, Shyama Venhateswan, Alberto Vannucci et Laurence Whitehead.

Il aurait été impossible de produire le *Rapport mondial sur la corruption*, édition 2003, sans le soutien et la participation de l'ensemble du personnel du Secrétariat de TI à Berlin. Nous remercions également les sections nationales de TI dont les membres, nombreux, ont contribué par des articles, des idées et des commentaires à l'édition de cette année. Nous souhaitons également remercier les stagiaires pour le soutien qu'ils ont apporté à l'équipe du RMC au cours de l'année écoulée. Il s'agit de Daniel Large, Katie Mills, Claire Naval, Rachel Rank et de Julia Schweizer.

Nous remercions vivement, en particulier, Michael Griffin pour ses corrections essentielles, Denise Groves pour l'excellente qualité de sa contribution rédactionnelle, Barbara Meincke pour sa recherche pointue, et NetScript pour leur assistance indéfectible pour le site web. Nous exprimons toute notre appréciation à Jessie Banfield, qui nous a aidé de mille manières pour mettre le *Rapport* en forme. Le *Rapport mondial sur la corruption* a bénéficié du soutien financier du Group Utstein, composé des gouvernements de Grande-Bretagne, d'Allemagne, des Pays- Bas et de la Norvège.

La version française a pu être publiée grâce à la contribution de l'Agence canadienne de développement international. Sa réalisation n'a pu être possible que par le travail de la société de traduction JVA, du personnel du secrétariat, Anne-Marie Lafourcade, Véronique Lerch, Perrine Lhuillier, Françoise Nicole Ndoume, Stéphane Stassen et Marie Wolkers pour la relecture et la coordination de cette édition en français. Nous tenons aussi à remercier Monsieur Ageneau, Marie-Pierre Galleret et Greta Rodriguez des Éditions Karthala pour leur sérieux et leur patience.

Note de la rédaction

Le *Rapport mondial sur la corruption 2003* est le deuxième rapport annuel que Transparency International publie sur la situation de la corruption dans le monde. Le *Rapport* passe essentiellement en revue les événements et les développements qui ont eu une incidence sur la lutte contre la corruption au cours de la période allant de juillet 2001 à fin juin 2002, soit la période qui suit immédiatement celle couverte par le *Rapport mondial sur la corruption 2001*.

Transparency International définit la corruption comme la mauvaise utilisation du pouvoir dont on est investi pour servir des intérêts personnels. Cette définition englobe la corruption à petite et grande échelle dans les secteurs public et privé.

Le *Rapport mondial sur la corruption 2003* est divisé en trois parties principales. La première traite surtout de l'accès à l'information, une question qui revêt une importance capitale pour le mouvement luttant contre la corruption. Cette partie est introduite par le directeur exécutif de TI, Jeremy Pope, qui estime que la transparence est nécessaire compte tenu de la perte de confiance dans les institutions publiques et privées. Chacune des autres parties traite d'autres facettes du thème : l'e-gouvernement, la transparence au sein de l'entreprise, le rôle des médias et la législation sur la liberté de l'information.

Le thème de l'accès à l'information est également étudié dans la partie suivante qui analyse les tendances de la corruption dans le monde à travers seize rapports régionaux. La série de rapports régionaux commence avec celui sur l'Europe occidentale et l'Amérique du Nord qui établit la prévalence de la corruption dans le monde développé. Écrits en grande partie par des universitaires et des chercheurs indépendants originaires de ces régions, ces rapports résument et analysent des événements marquants ayant eu un rapport avec la corruption et sa répression au cours de la période traitée. Les auteurs ont fourni des exemples pertinents par pays pour étayer l'évaluation qu'ils ont faite des tendances observées dans leurs régions ; le fait que certains pays de la région soient moins traités que d'autres ne doit pas être interprété comme un jugement porté sur les niveaux de corruption dans ces pays.

Les rapports régionaux sont divisés en quatre parties, chacune traitant d'un sujet spécifique : l'évolution de la situation aux niveaux international et régional ; l'évolution de la situation nationale avec pour acteurs les gouvernements, l'administration publique, les Parlements et les partis politiques ; le secteur privé et la société civile. Un encadré spécifique à chacune des régions traite de l'accès à l'information et établit ainsi le lien entre chaque rapport et le thème central du *Rapport mondial sur la corruption 2003*. La partie est complétée par des exposés et des

récits personnels de membres des sections nationales de Transparency International, de journalistes et d'ONG à travers le monde. En analysant l'impact des tendances récentes de la corruption sur leurs pays, ils donnent la mesure des défis locaux qui caractérisent la lutte contre la corruption aujourd'hui.

La dernière partie du *Rapport mondial sur la corruption 2003* décrit les études les plus récentes sur la dynamique de la corruption à travers le monde. Les études et données dont il s'agit dans cette partie donnent un bref aperçu des projets en cours ou terminés récemment, entrepris par des organisations internationales, des gouvernements, le secteur privé, des ONG et des universitaires. Nos critères de sélection accordent la priorité à la recherche comparative, à celle qui apporte une méthodologie novatrice ou qui a de fortes implications pour la politique de lutte contre la corruption.

Le *Rapport mondial sur la corruption 2003* donne également la parole à des personnalités de premier plan dans la lutte contre la corruption – l'ancien magistrat Eva Joly et le secrétaire général d'Interpol, Ron Noble – qui nous ont beaucoup appris sur le mouvement de lutte contre la corruption dans son ensemble.

Acronymes et abréviations

ADB	Banque asiatique de développement
APEC	Coopération économique Asie-Pacifique
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
CIS	Communauté des États indépendants
CSO	Organisation de la société civile
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
FMI	Fonds monétaire international
GAFI	Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux
G8	Groupe des huit nations les plus industrialisées (Grande-Bretagne, Canada, France, Allemagne, Italie, Japon, la Fédération de Russie et les États-Unis)
GRECO	Groupe des États contre la corruption (GRECO)
ICPE	Indice de corruption des pays exportateurs
IDB	Banque interaméricaine de développement
IDE	Investissement direct étranger
Interpol	Organisation internationale de police criminelle
IPC	Indice de perceptions de la corruption
Mercosur	Mercado Común del Sur (Marché commun du Sud)
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement économique de l'Afrique
OEA	Organisation des États américains
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIG	Organisation intergouvernementale
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OUA	Organisation de l'unité africaine
PIB	Produit intérieur brut
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PPTE	Pays pauvres très endettés
SADC	Communauté des États d'Afrique australe pour le développement
TI	Transparency International
UE	Union européenne
UN	Nations unies

UNICRI	Institut interrégional de recherche des Nations unies sur la criminalité et la justice
USAID	Agence américaine pour le développement international
WBI	Institut de la Banque mondiale

Présentation du *Rapport mondial sur la corruption 2003*

Peter Eigen, président de Transparency International

Les corrompus n'ont plus d'endroit où se cacher. Tel est le message qui transparaît du *Rapport mondial sur la corruption 2003*. Grâce à la technologie – élément essentiel à la circulation rapide et précise de l'information –, l'opinion publique et les médias demandent de plus en plus aux entreprises et aux hommes politiques de rendre des comptes.

Afin d'assurer la circulation de l'information, les sections nationales de Transparency International (TI) ont mené des campagnes en faveur de la liberté d'information en Allemagne, au Liban, au Mexique, au Panamá et dans bien d'autres pays. Sous leur pression et celle d'autres organisations de la société civile et du public en général, les gouvernements prennent des mesures de promotion de la transparence. Du Chili à la Corée du Sud et du Brésil à l'Inde, le développement de l'e-gouvernement passe par un recours accru à l'internet pour diffuser l'information auprès du public et ouvrir l'accès aux procédures de soumission pour les marchés publics et les privatisations.

Mais la liberté d'information ne suffit pas à elle seule. Quel que soit le mode de traitement professionnel et précis de l'information, la corruption continuera à prospérer sans la vigilance des médias et de la société civile, sans la bravoure des journalistes d'investigation et surtout sans celle des gens qui dénoncent la corruption.

Ces champions de la transparence sont aussi indispensables pour les pays en développement que pour les pays développés. La partie consacrée aux rapports régionaux commence avec la revue de l'Europe occidentale et de l'Amérique du Nord d'où est parti le scandale d'Enron qui a secoué le secteur privé et amené le public à douter sérieusement de l'intégrité du monde des affaires. Enron et les scandales successifs ont fait apparaître au grand jour l'existence d'une collusion entre les auditeurs, les conseillers fiscaux, les avocats, les banquiers et leurs clients qui n'hésitent pas à travestir les comptes dans l'intérêt à court terme des gestionnaires – violant ainsi la confiance des actionnaires, des employés et du public en général.

Ces agissements contraires à l'éthique peuvent être prévenus, dans une certaine mesure, par des initiatives internationales telles que la Convention pour la lutte contre la corruption des fonctionnaires étrangers dans les transactions commerciales internationales de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Bien qu'elle ait pour principal objectif de faire de la corruption des fonctionnaires étrangers un crime, la Convention et d'autres instruments

Prévenir la corruption en habilitant le pouvoir judiciaire

Le *Rapport mondial sur la corruption* n'est pas le seul à attirer l'attention sur les scandales qu'ont connus récemment les sociétés Enron, WorldCom et d'autres sociétés publiques aux États-Unis, ni à demander plus de mécanismes de détection et de contrôles effectifs afin d'empêcher qu'ils ne se reproduisent. Ces affaires concernent des entreprises privées contrôlées par des instances extérieures qui étaient elles-mêmes sujettes à des conflits d'intérêts entre leurs fonctions de commissaire aux comptes et de consultant. Certains de ces groupes industriels, institutions financières et prestataires de services exercent plus d'influence au niveau mondial que beaucoup de pays. Néanmoins, ce qui a été découvert dans le secteur privé peut, un jour, se reproduire dans la sphère publique en matière de responsabilité de l'État vis-à-vis du public.

La transparence au sein d'un gouvernement repose sur le contrôle de celui-ci par le Parlement, fondement de la démocratie entretenu par les fonds publics. Cependant, il existe souvent un déséquilibre entre les prérogatives du pouvoir exécutif et la faculté qu'a un Parlement d'exercer effectivement ses pouvoirs réglementaires sur les dépenses publiques et le budget. Par exemple, comment s'assurer de l'exactitude des chiffres concernant les déficits budgétaires, la balance des paiements, le calcul des taux de croissance, les investissements hors budget dans les fonds de pension ou les prévisions de dépenses permettant à l'État de faire face à ses obligations en matière de santé publique ?

Au cours des dernières années, l'ampleur de la corruption dans le monde a été caractérisée par l'implication répétée des fonctionnaires dans des transferts frauduleux de fonds publics et privés. On peut lutter contre la corruption en assurant plus de transparence dans la comptabilité et en améliorant les mécanismes de contrôle, en particulier, dans le domaine des interventions internationales – qu'elles portent sur l'aide tout court ou sur l'aide humanitaire consécutive à une catastrophe naturelle – et dans celui des relations entre les grosses sociétés et les États en matière d'octroi de contrats pour l'exploitation des ressources naturelles.

La lutte contre les transactions financières illicites doit être fondée sur une stratégie efficace et globale de celle qui donne tous les pouvoirs à la justice pour en faire une arme indispensable. N'est-il pas paradoxal alors de constater que les budgets alloués à la justice ne représentent qu'une infime partie des dépenses publiques ? Par exemple, en Europe, seulement 1-2 % du budget est alloué au système judiciaire en Espagne, en France et en Allemagne.

Dans le contexte international actuel, il convient de revoir cette dotation budgétaire, dans la mesure où, en l'absence d'un système judiciaire fonctionnel et suffisamment doté en ressources, aucune enquête majeure ne peut être menée à bien. Lorsqu'un système judiciaire surchargé et avec peu de ressources est confronté au crime organisé international, celui-ci a toutes les chances de s'en sortir en toute impunité.

Si nous n'essayons pas de moderniser les institutions judiciaires, les nouveaux accords internationaux resteront inappliqués et nos démocraties continueront d'être fragilisées par notre incapacité à traquer la corruption et d'autres activités criminelles.

Eva Joly

connexes de l'OCDE traitent également de la comptabilité, de la vérification des comptes et des contrôles de sociétés. Au cours de ces dernières années, TI a exhorté l'OCDE à faire pression sur les États membres pour qu'ils apportent des améliorations dans ces domaines. L'impact de la Convention n'est pas encore satisfaisant. Seuls quelques cas font l'objet d'une enquête dans le cadre de la Convention, et la plupart des États membres de l'OCDE n'ont pas suffisamment de volonté politique pour juger les grandes affaires de corruption. De plus, non seulement le mécanisme de suivi de l'OCDE conçu pour garantir la mise en œuvre et l'application effective de la Convention par les États membres n'est pas suffisamment doté en ressources, mais il accuse également du retard. La Convention se soldera par un échec si l'OCDE ne peut pas faire pression sur les gouvernements pour qu'ils jugent les cas de corruption étrangère.

La réforme législative n'est pas le seul moyen de promouvoir la transparence. Dans le secteur privé, de nombreux chefs d'entreprises se donnent comme défi de réduire la corruption. L'indice de corruption des pays exportateurs (ICPE) 2002 révèle que les sociétés des pays les plus industrialisés sont moins susceptibles de corrompre qu'elles ne l'étaient d'après l'ICPE de 1999. Les sociétés anglaises et américaines constituent toutefois des exceptions notables dans cette tendance. Mais nombreuses sont les entreprises qui comprennent que mettre un terme à la corruption a un sens économique profond. Il ressort d'une étude réalisée fin 2001 par le Social Weather Stations que les entrepreneurs dans les Philippines étaient disposés à verser 2 % du résultat net de leurs sociétés dans un fonds destiné à financer des programmes contre la corruption. Ils ont estimé que la prévention de la corruption leur permettrait d'augmenter leurs résultats nets de 5 % et d'économiser 10 % sur les contrats.

Au niveau national, les progrès dans la lutte contre la corruption deviennent également visibles. De bonnes nouvelles nous parviennent des pays de l'Europe centrale et occidentale candidats à l'Union européenne (UE) où – avec la pression des acteurs internationaux – la volonté politique et les efforts de la société civile ont contribué à promouvoir la transparence et la bonne gouvernance. Toutefois, les progrès sont lents pour changer les images personnelle, publique et des sociétés ternies par la corruption. Partout dans le monde, le public a énormément perdu confiance en ses hommes politiques. La cote de confiance des partis politiques a atteint le niveau le plus bas jamais atteint par une institution publique. D'après les dernières statiques fournies par le Nouveau Baromètre européen et présentées dans la partie de ce rapport traitant des statistiques et de la recherche, pour l'ensemble de l'Europe centrale et occidentale, seulement une personne sur huit fait confiance aux partis politiques et seulement une personne sur sept fait vraiment confiance aux membres du Parlement.

Si beaucoup reste à faire, la lutte contre le blanchiment d'argent et le rapatriement des biens volés a remporté des succès remarquables au cours des douze derniers

Police et corruption

Les agents chargés de faire respecter la loi devraient jouer un rôle crucial dans la défense des droits humains fondamentaux dans une société démocratique. La corruption peut réduire la capacité des agents chargés de faire respecter la loi à s'acquitter de leur mission et ainsi empêcher le fonctionnement efficace et normal de la société.

Cela est d'autant plus vrai lorsque la corruption influence l'application de la loi. Un agent de police corrompu qui fait obstruction à la poursuite de la justice peut rendre l'application de la loi inefficace dans la lutte contre le crime en général et saper en conséquence la confiance du public.

Ceux qui sont impliqués dans le grand banditisme sont généralement motivés par une seule chose, le profit. D'importantes sommes d'argent proviennent du trafic d'armes, d'êtres humains et de stupéfiants ainsi que des crimes financiers. Ces grosses sommes d'argent sont blanchies en leur donnant l'apparence, au sein de notre système financier, de recettes générées par les activités normales d'une entreprise. Dans la plupart des cas, ces crimes ont été facilités par la corruption. Le grand banditisme investit généreusement pour trouver le « maillon faible », à savoir quelqu'un qu'il peut persuader ou forcer à apporter son aide. Les personnes visées peuvent être des banquiers, des avocats, des procureurs ou des juges, des politiciens, des préposés à la délivrance des passeports, des fonctionnaires d'ambassades ainsi que des personnes chargées de faire respecter la loi telles que les officiers de douane et de police. Le produit le plus recherché est souvent l'information dont la fuite peut gravement compromettre les activités de la police.

En ma qualité de Secrétaire général d'Interpol, la seule organisation policière de dimension mondiale, je m'engage à ce que les informations policières soient communiquées et utilisées le plus parfaitement possible. J'ai donné la priorité aux activités portant sur l'échange d'informations telles que l'échange en temps réel d'informations policières clés permettant de lutter contre une gamme de crimes graves dont la corruption.

La communauté internationale ne s'est pas encore remise des événements du 11 septembre. Toutes les agences de police du monde se sont rassemblées pour évaluer leurs structures et systèmes, afin de pallier les faiblesses susceptibles de freiner leurs efforts dans la lutte contre le terrorisme et sa prévention. L'éventualité d'actes terroristes facilités dans le futur par la corruption de la police n'est pas à exclure.

Pour assurer l'application de la loi, la solution serait en partie de s'assurer de la mise en place des systèmes d'intégrité aux niveaux national et international. Et lorsqu'ils existent, il faudrait rester vigilant et les affiner ou les améliorer pour répondre à l'évolution de la situation. Ces systèmes sont conçus pour aider à identifier les endroits où la corruption peut exister, à empêcher le recrutement du sujet corrompu ou des personnes susceptibles de l'être, et surtout, à augmenter les chances et la crainte d'être pris et démasqué.

À travers son Groupe de spécialistes de la corruption, Interpol a élaboré un système d'intégrité pour l'application de la loi. Pour notre assemblée générale qui a eu lieu au Cameroun en octobre 2002, les 179 États membres d'Interpol ont été invités à adopter des « Normes mondiales de lutte contre la corruption

au sein des forces et des services de police ». Bien qu'elles ne soient pas juridiquement contraignantes, ces normes sont essentielles pour une organisation dont la tâche première est d'échanger des informations policières sensibles. La mise en œuvre de ces normes déjà adoptées par la majorité des États membres d'Interpol sera contrôlée. Nous l'appuierons en offrant des formations et des programmes d'échange de professionnels.

Je continuerai à veiller à ce qu'Interpol aide ses membres de cette façon pour garantir la qualité des prestations sur la base de valeurs éthiques saines avec une bonne dose d'intégrité professionnelle. Un échange d'informations efficace et les efforts tendant à renforcer le rôle de la police au sein des systèmes d'intégrité sont des éléments indispensables participant de la cause commune contre la corruption.

Ron Noble

mois. Les événements du 11 septembre ont amené le gouvernement des États-Unis et d'autres à reconnaître la nature pernicieuse du blanchiment d'argent et à demander au Groupe d'action financière de l'OCDE de renforcer ses règles contre le blanchiment d'argent. La coopération entre le judiciaire et la police a été renforcée, et, au mois de novembre 2001, l'UE a adopté une nouvelle directive sur le blanchiment d'argent qui oblige les États membres à combattre le blanchiment des fonds provenant de tous les crimes graves y compris la corruption.

Le *Rapport mondial sur la corruption 2003* note par ailleurs une tendance positive parmi les agences des bailleurs de fonds. Même si le *Rapport 2001* avait déjà pris acte de leurs efforts pour réduire la corruption, les organisations se sont montrées plus exigeantes au cours de l'année écoulée en insistant sur la nécessité de s'engager à appliquer des politiques et des procédures de lutte contre la corruption. Cette approche s'accorde bien avec l'ouverture des comptes publics à un examen indépendant. Les bailleurs devraient également insister sur la nécessité de permettre à la société civile d'y avoir pleinement accès pour contrôler les dépenses et s'assurer que les aides parviennent effectivement aux personnes ou projets auxquels elles sont destinées tels que les écoles et les hôpitaux.

Vu que les organisations de la société civile ont commencé à s'organiser plus efficacement, notamment dans de nombreux pays africains, elles contribuent à leur tour de manière significative à la lutte contre la corruption. Les sections nationales de Transparency International en Afrique sont à la tête d'une campagne prônant le rapatriement des biens pillés par des anciens dictateurs et déposés dans des comptes bancaires à Londres, Zurich, New York ou au Liechtenstein. « L'année dernière, les Nigérians ont presque vu le retour de 1,2 milliard de dollars américains de fonds volés par l'ancien dictateur Sani Abacha », rappelle Peter Eigen, « mais le fils d'Abacha a finalement décidé de ne pas signer l'accord qui aurait inclus l'abandon des poursuites pour vol et blanchiment d'argent entamées contre lui et l'un de ses

partenaires commerciaux. La même évolution a été constatée en Amérique du Sud. Au Pérou, le gouvernement d'Alejandro Toledo s'est efforcé de redresser les torts causés du temps de Fujimori. C'est ainsi que les 225 millions de dollars US placés dans les comptes appartenant au chef des services de renseignements de Fujimori, Vladimiro Montesinos, et à d'autres personnes impliquées dans des affaires de corruption, ont été gelés à travers le monde.

Les efforts de la société civile pour combattre la corruption sont renforcés par le travail des journalistes d'investigation. En octobre 2001, le Comité chargé de la remise du prix de l'Intégrité de Transparency International a honoré la mémoire de quatre personnes qui ont perdu la vie pour s'être dévouées avec tenacité à l'éradication de la corruption. Trois d'entre elles étaient des journalistes. Carlos Alberto Cardoso, journaliste d'investigation au Mozambique, a été assassiné en novembre 2000 alors qu'il enquêtait sur la plus importante fraude bancaire de l'histoire du pays. Georgy Gongadze, journaliste ukrainien, qui a révélé la corruption du gouvernement sur son site Internet d'informations, a été sauvagement décapité et brûlé à l'acide au cours de l'automne 2000. Norbert Zongo, journaliste d'investigation burkinabé et rédacteur en chef de l'hebdomadaire *L'Indépendant*, a été assassiné en 1998 ; cette affaire n'est pas encore résolue. En 2001, un sur quatre des journalistes tués l'a été alors qu'il enquêtait sur des affaires de corruption. Les assassinats n'ont pas cessé pour autant.

Il ne faut tout de même pas oublier qu'il existe de nombreux cas où, oubliant leur rôle de surveillance, des journalistes ont établi d'étroites relations suspectes avec des dirigeants politiques. Dans ce contexte, il est peu probable que les journalistes dénoncent la corruption. En effet, une étude récente de la Banque mondiale a révélé que le risque est moins grand au sein des médias d'État que chez leurs homologues privés. Au Moyen-Orient, plusieurs chaînes de télévision appartiennent à des ministres du gouvernement dont les conflits d'intérêts n'ont jamais été à l'ordre du jour. Les journalistes exerçant dans la région continuent d'être emprisonnés lorsqu'ils critiquent les dirigeants politiques, et la plupart des Parlements de la région n'ont pas encore élaboré, adopté et mis en œuvre des lois sur l'accès à l'information.

La pression politique et des relations peu indiquées avec des personnalités publiques ne constituent pas les seuls obstacles au maintien de normes journalistiques élevées. Dans nombre de pays, le fait que la grande partie des médias appartienne au secteur privé met de plus en plus en péril leur rôle clé dans la lutte contre la corruption. L'Italie offre le meilleur exemple de cas de conflit d'intérêts et de concentration de la propriété des médias : le Premier ministre Silvio Berlusconi y contrôle la majorité des chaînes de télévision privées et le réseau des télévisions publiques. Il avait promis de résoudre le conflit entre son rôle politique et ses intérêts dans les médias dans les cent jours suivant son arrivée au pouvoir, mais jusqu'à mi-2002, il n'avait toujours rien fait pour honorer son engagement. En tant

que membre de l'UE, l'Italie est un exemple dangereux pou les candidats à l'UE qui viennent tout juste d'échapper à l'étau de la censure staliniste.

La société civile et les institutions internationales luttent contre la corruption sur plusieurs fronts. La corruption – qui continue de détruire la confiance dans les institutions publiques et privées – est un problème systémique ; les moyens de le combattre doivent également être globaux et systémiques. Les lois et les réglementations contre l'abus de pouvoir doivent être utilisées dans cette lutte. Le rétablissement de la confiance dans les institutions publiques et privées doit passer par l'accès à l'information visant à promouvoir la transparence, c'est peut-être la meilleure arme contre la corruption. C'est seulement en insistant tant sur l'accès à l'information que sur une plus grande transparence à tous les niveaux de la société, qu'il soit local ou intergouvernemental, que la société civile, les entreprises et le gouvernement espèrent prévenir et dénoncer la corruption, et veiller à ce que les sujets corrompus n'aient plus d'endroit où se cacher.

L'accès à l'information : qui y a droit et à quelle information ?

Jeremy Pope

Un gouvernement populaire sans information populaire ou les moyens de l'acquérir, n'est rien qu'un prologue à une farce ou à une tragédie ou peut-être aux deux. La connaissance régnera à jamais sur l'ignorance, et un peuple qui veut s'auto-gérer doit se doter des armes que procure la connaissance.

James Madison, Lettre à W.T. Barry, le 4 août 1822

Cette remarque de Madison est aussi valable aujourd'hui que lorsqu'il la fit il y a presque deux cents ans. L'accès à l'information reste encore un champ miné à travers le monde. Comme il l'a fait remarquer, la connaissance c'est le pouvoir et ceux qui la possèdent ont le pouvoir pour régner.

Le concept est assez problématique dans de nombreux pays industrialisés, mais il représente un défi particulièrement dans les pays qui ont connu des formes d'administration coloniale – des administrations qui se distinguent pour avoir érigé en système la culture du secret, où toute information, aussi insignifiante soit-elle, est scrupuleusement gardée et où ses acteurs rendaient compte non pas à leurs peuples mais aux lointaines capitales métropolitaines. Il n'existait aucun élément de confiance.

Avec l'indépendance, ces pays ont hérité d'administrations et de fonctionnaires obnubilés par le secret. C'est le cas également des pays en transition d'Europe centrale et de l'Est, et d'autres qui se sortent ailleurs de diverses formes de dictature et de féodalisme. Derrière l'écran du secret, s'accumulaient les cas de corruption, de répression et de violation des droits de l'homme – et la confiance était inexistante. Les événements récents, du Kazakhstan au Zimbabwe, ont clairement prouvé la persistance de ce climat dans de nombreux pays. Au Kazakhstan, les pouvoirs publics ont écarté les journalistes qui en disaient trop tandis qu'au Zimbabwe le gouvernement de Mugabe a réprimé l'accès à l'information de source gouvernementale et à la presse libre[1].

L'obsession du secret persiste dans les pays les plus industrialisés. Ainsi, la Suède a été accusée par la Commission européenne d'avoir enfreint la loi communautaire en donnant libre accès aux documents de la Commission en vertu d'une loi qui gouvernait les Suédois depuis presque deux cent cinquante ans[2]. Même les propositions d'accès limité ont provoqué au sein du Parlement européen[3] « une bataille amère ayant abouti d'ailleurs à un compromis encore controversé ».

Entre-temps, aux États-Unis (dont la loi-phare sur la liberté d'information a longtemps servi de référence au monde), la Maison Blanche cherchait à bloquer la divulgation publique de ses réunions avec les responsables de la société Enron et d'autres industries énergétiques – ce qui tend à prouver que la course à l'information n'est, en fin de compte, qu'une lutte pour la détermination des responsabilités. Au sommet de Johannesburg sur le développement durable, la bataille fit rage quand il s'est agi de savoir si les communautés en développement devaient avoir droit à l'information qui leur permettrait de demander des comptes aux multinationales si et quand celles-ci polluent l'environnement et mettent en danger la santé de leurs populations[4].

Dans le monde en développement, les appréhensions des populations sont d'autant plus fortes que les bailleurs et les institutions internationales donnent l'impression de cultiver le secret et de ne pas rendre des comptes. Des exemples abondent où on a vu des bailleurs renforcer des régimes secrets en leur accordant prêts et assistance tout en cachant l'information afférente aux citoyens qu'ils sont normalement censés aider. Dans certains pays, on attend maintenant de ces citoyens qu'ils fassent bon usage des prêts pillés par leurs anciens dirigeants avec l'assentiment supposé des prêteurs.

Ces abus sont rendus plus complexes par un secret bancaire excessif et les centres financiers *offshore* dont certains annoncent à cor et à cri que leur mission est d'aider leurs clients (parmi lesquels figurent des dirigeants politiques corrompus) à « garder leurs biens à l'abri des yeux indiscrets[5] ».

Qui plus est, la situation s'est compliquée avec la crise qu'a connue le monde industrialisé en matière de pratiques comptables dans le secteur privé. Dans ces pays, l'établissement d'un lien entre les récompenses aux cadres supérieurs et le prix des actions – auquel s'ajoutent d'énormes conflits d'intérêts entre les auditeurs – a favorisé l'apparition de scandaleuses pratiques comptables et délits d'initiés. Nous en sommes maintenant au point où le public ne peut plus croire qu'une société, quelle qu'elle soit, présente réellement et sincèrement la situation de ses opérations financières sans que cela entraîne des conséquences imprévisibles sur les plans d'épargne et de retraite d'une génération tout entière dans la plupart du monde développé ainsi que sur le fonctionnement normal des marchés de capitaux.

Derrière l'apparence d'ouverture et de responsabilité affichée par les cabinets d'audit et les analystes d'affaires en qui on avait naguère confiance, s'est développé tout un ensemble de pratiques illicites qui ont compromis les moyens d'existence et les attentes de millions de personnes. En effet, en sonnant l'alarme, les cabinets d'audit risquent, d'une part, de perdre des honoraires et, d'autre part, d'être interrogés sur leur propre rôle dans la conception de sociétés et de filiales structurellement opaques *offshore*[6]. On faisait confiance aux auditeurs chargés de vérifier la sincérité des comptes et cette confiance a été trahie[7]. Ces derniers se faisaient souvent aider dans leurs activités par des conseillers juridiques qui ont contribué à la créa-

tion de partenariats secrets entre sociétés et à la mise en place des systèmes d'évasion fiscale *offshore*[8].

D'autres organisations qui suivent cette tendance au secret sont les instituts de recherche et d'importantes universités aux moyens financiers très limités et qui tendent les bras aux sponsors industriels. À ce niveau, les risques sont incalculables lorsque, comme cela devait arriver, les intérêts d'affaires entrent en conflit avec les principes fondamentaux de la recherche académique. Ceux qui financent la recherche universitaire réclament souvent le droit de ne pas retenir les résultats qui pourraient s'avérer désavantageux pour eux[9].

Les médias, qui sont censés jouer un rôle de prévention de ces abus, souvent nous laissent tomber. À leur décharge, il faut reconnaître que certains médias ont joué des rôles clés dans la dénonciation et l'investigation de la corruption. Mais il est non moins vrai que plusieurs organisations de médias ont été à la merci des politiques tant des entreprises que des gouvernements en matière de publicité, avec des annonceurs (privés comme publics) n'hésitant pas à abuser de leur pouvoir pour donner ou retirer leurs annonces publicitaires. D'énormes conglomérats de médias internationaux se sont développés et parfois veulent tous trop s'occuper des appels d'offres des gouvernements dans le but de tromper sur la taille de leurs audiences et pour accroître les possibilités des recettes publicitaires. Ces réseaux ont acquis un pouvoir politique considérable et ne rendent des comptes à personne d'autre qu'à eux-mêmes. Ce qui sauve un peu ces conglomérats, c'est le fait d'opérer dans un environnement concurrentiel et qu'il existe toujours des médias indépendants qui peuvent et qui révèlent effectivement au grand jour les cas extrêmes d'abus de pouvoir de la part de ces géants mondiaux de la presse audiovisuelle.

L'influence croissante des médias oligarchiques constitue une autre source de danger ; en effet, ces oligarchies entendent utiliser leur pouvoir non pas pour informer, mais pour servir des intérêts clairement partisans et des objectifs politiques et financiers personnels. Le spectacle qu'offre l'Italie avec un chef de gouvernement qui domine non seulement les médias privés, mais dispose également du pouvoir influer sur les médias institutionnels appartenant à l'État ne présage rien de bon pour la démocratie. Il souligne, d'une part, les dangers de voir les médias privés dominés par un seul individu et, d'autre part, ceux inhérents à la plupart des formes de médias appartenant ou contrôlés par l'État. Les relations souvent passionnées et étroites liant les magnats de la presse audiovisuelle à de puissants dirigeants politiques des pays en développement et d'Europe centrale et de l'Est empêchent souvent les médias d'informer pleinement le public sur des sujets importants alors que ces derniers veillent dans la plupart des cas à ce que le public reçoive des nouvelles servant les intérêts d'affaires de leurs propriétaires et des partenaires politiques de ceux-ci dans la corruption. Le scénario qui se déroule en Europe centrale et de l'Est où les hommes politiques tentent de dominer les médias a quelque chose de profondément inquiétante[10].

Il existe au sein de nouvelles sociétés, de l'Amérique du Sud à l'Asie centrale, des journalistes se laissant corrompre par l'hospitalité et les pots-de-vin que les sociétés leur offrent et pour qui utiliser leur pouvoir à des fins personnelles ne pose aucun problème. Même dans les pays les plus industrialisés, on a vu des reporters être si proches des grosses sociétés qu'ils ont failli à leur devoir – ils étaient tellement nombreux à subir la pression de la société Enron qu'ils ont décidé d'ignorer pendant des mois le fait que la fin de l'une des plus grosses sociétés du monde soit proche[11]. Le *Financial Times* est l'un des journaux ayant déploré les « protestations pieuses d'intérêt public dans des journaux à sensation peu scrupuleux dans l'exercice de leur propre profession[12] ».

Contre ces bataillons, se dresse un groupe solitaire et vulnérable de personnes faisant la sentinelle : des individus qui risquent réputation, carrière et famille pour dénoncer publiquement les abus des secteurs public et privé. À ceux-là, il faut ajouter les journalistes qui ont payé de leur vie leur dévouement à la lutte contre la corruption – c'est une autre preuve qui montre jusqu'où certaines élites politiques peuvent aller pour préserver le *statu quo*. Lorsque le Voice of the People Communication Trust du Zimbabwe a réussi à contourner l'interdiction gouvernementale qui frappe les stations de radios indépendantes en faisant relayer ses émissions par les Pays-Bas, il a été victime peu de temps après « de démolition professionnelle par incendie » ont été détruits. Ses ordinateurs et son matériel d'enregistrement, ses dossiers et bandes magnétiques ; seuls les murs des studios sont restés debout[13].

Il n'est dès lors pas étonnant que dans les diverses sociétés du monde, la notion de « confiance » ait changé radicalement – que ce soit dans le gouvernement, dans le secteur privé, dans les professions, dans les médias ou dans la société civile. Les gens n'acceptent plus le diktat « Ne me demandez pas mais vous pouvez me faire confiance ». Ils ont été si souvent écartés, si régulièrement trompés et si souvent trahis qu'ils ont maintenant tendance à rétorquer « Montrez-moi ! Je dois voir par moi-même ». La transparence a remplacé la confiance[14].

En effet, le public réagit en exigeant plus que jamais auparavant non seulement de connaître les sources de financement des partis politiques, mais également les actifs, revenus et passifs des politiciens et des hauts responsables de la fonction publique[15]. Paradoxalement, face à ces exigences, on rétorque souvent que la divulgation représenterait une intrusion superflue dans les affaires privées – un argument qui renforce encore les soupçons selon lesquels les hommes politiques se vendraient aux plus offrants et que les responsables détourneraient des deniers publics[16]. Refuser l'intrusion dans les affaires privées revient fondamentalement à faire valoir le même argument classique en disant « Aie confiance en moi ! ». Mais il n'en demeure pas moins que le public reste cynique et fait exactement le contraire. À défaut d'informations fiables prouvant le contraire, il imagine simplement le pire.

Campagne pour l'accès à l'information

L'accès à l'information est devenu le cri de ralliement de nombre de mouvements de citoyens et d'organisations de la société civile à travers le monde. Des associations villageoises aux campagnes transnationales, des groupes de la société civile affirment le droit des citoyens à savoir ce que font les gouvernements, les organisations internationales et les sociétés privées, et comment sont allouées les ressources publiques. Certaines de ces exigences reflètent directement les préoccupations de la lutte contre la corruption. Les autres sont plus généralement liées à l'amélioration de la gouvernance, et vu que la corruption prospère dans l'ombre, toute tentative visant à ouvrir les organisations gouvernementales et intergouvernementales à un examen extérieur est susceptible de faire progresser la lutte contre la corruption.

Campagne locale : MKSS, Inde

L'une des campagnes les plus réussies de la société civile en faveur d'un accès élargi à l'information officielle est connue sous le nom de Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (MKSS), l'association pour l'habilitation des travailleurs et des paysans dont le siège se trouve dans l'État du Rajasthan en Inde.

Le MKSS a démarré ses activités au début des années 1990 dans le village le moins alphabétisé du Devdoogri. Même après avoir été témoins, *a priori*, de malversations, les citoyens locaux n'avaient aucun moyen de le prouver. Avec les fonds modestes fournis par la communauté, un petit groupe de militants a commencé à sillonner les villages en posant des questions fondamentales sur les sommes censées être allouées à chaque communauté pour son développement et sur la manière dont elles avaient été réellement dépensées.

Plusieurs fonctionnaires du gouvernement ont dit avec insistance que personne n'avait le droit d'exiger une telle information. Toutefois, avec l'aide de fonctionnaires compréhensifs, le MKSS a pu obtenir les comptes de l'administration locale. Il a ensuite organisé des lectures publiques qui ont clairement permis de constater que l'argent n'avait pas été dépensé comme prévu. La lecture des listes de personnes rémunérées pour travailler sur les projets a permis de relever que la plupart de ces personnes étaient décédées des années auparavant. Puis, à la lecture des listes de dépenses liées au projet, ceux qui étaient présents ont déclaré que les projets n'avaient jamais été mis en œuvre.

Le mouvement MKSS a vu le nombre de ses membres s'accroître rapidement. Plus de 200 villages et 400 organisations ont participé à un *sit-in* qui a duré quarante jours en 1996 pour revendiquer le droit à l'information au Rajasthan, la transparence des comptes et la restitution des fonds manquants[1]. Cette manifestation s'est transformée en une campagne nationale impliquant des journalistes, des hommes politiques ainsi que d'autres mouvements de base.

La campagne a provoqué des changements en 2001 avec l'adoption par le gouvernement du Rajasthan d'une loi sur l'accès à l'information. Cinq autres États de l'Inde ont depuis adopté une loi similaire et le mouvement MKSS qui a vu le jour au Rajasthan est devenu une campagne populaire nationale.

Campagne nationale : Grupo Oaxaca, Mexique

Le Grupo Oaxaca est né de la conférence sur « Le droit à l'information et à la réforme démocratique » tenue, à Oaxaca au Mexique, au mois de mai 2001.

Académiciens, avocats, journalistes et représentants d'ONG s'y sont rassemblés et ont décidé de mettre sur pied une commission technique qui ferait pression pour avoir une législation sur l'accès à l'information. Le président Vicente Fox s'était engagé dans le cadre de sa campagne électorale à faire adopter une loi sur l'accès à l'information dans les six mois de sa présidence ; hélas, aucune loi de cette nature n'était en préparation au moment où se tenait la réunion d'Oaxaca.

En octobre 2001, le groupe a soumis au Parlement mexicain son propre projet de loi visant à garantir l'accès des citoyens aux documents du gouvernement ; c'était la première fois qu'un groupe de la société civile déposait un projet de loi au Parlement. Le gouvernement a réagi en promettant de présenter en décembre 2001 une loi sur la liberté d'information.

L'élaboration de la loi est alors confiée à l'agence gouvernementale de lutte contre la corruption, la SECODAM. Mais des fuites ont révélé que le projet de la SECODAM était plein d'exemptions et de failles. À la suite de quoi, cette mission fut confiée au Secrétariat du gouvernement (Secretaria de Gobernacion[2]), et les propositions de loi furent alors discutées pendant un mois par les représentants du Parlement. Les deux chambres du Parlement sont finalement parvenues unanimement, en avril 2002[3], à une loi de compromis.

Campagne internationale : la politique de divulgation de la Banque mondiale

Bien que la Banque mondiale ait élaboré une politique de divulgation en 1989, politique qu'elle a ensuite révisée en 1993, en partie sous la pression de la société civile, les militants de la société civile ont estimé que cette politique était trop restrictive. Beaucoup d'informations restaient encore sous le sceau du secret, en particulier celles relatives aux intentions de la Banque en ce qui concerne ses futurs projets et programmes. Par ailleurs, « les tentatives d'accès à l'information – faites par le public et surtout par les personnes directement touchées par les projets et les programmes de la Banque – essuyaient systématiquement un refus ou se heurtaient à la bureacratie[4] » .

En 2001, les groupes de la société civile ont renouvelé la campagne pour la réforme. Parmi les groupes les plus dynamiques figuraient le Centre d'information de la Banque (États-Unis), Libertad Ciudadana/Poder Ciudadano (Panamà), Transparencia (Mexico), des réseaux régionaux tels que le Réseau de surveillance bancaire de l'Europe centrale et de l'Est et des sections d'ONG internationales telles que ActionAid, Oxfam et Transparency International. En avril 2001, plus de 550 organisations de ce type provenant de plus de 100 pays ont cosigné une lettre exigeant de la Banque mondiale une plus grande transparence et qu'elle rende davantage des comptes. En outre, plus de 250 groupes ont pris part à des consultations dans 19 villes éparpillées à travers le monde, et nombreux sont ceux qui ont présenté des commentaires écrits à la Banque ou à leurs gouvernements nationaux. Si la Banque veut être prise au sérieux sur la question de la participation, rétorquent-ils, elle doit permettre l'accès aux documents décrivant les projets ou les politiques en cours de discussion et les communiquer à temps pour que ceux qui sont le plus concernés puissent aider à les finaliser.

Parmi les forces ralliées contre la campagne de la société civile figuraient les gouvernements les plus corrompus et les plus répressifs du monde qui ne se

laissaient pas impressionner par les arguments selon lesquels ils devaient être tenus pour responsables de la manière dont ils géraient les projets impliquant la Banque mondiale ou d'autres sources de financement. Toutefois, le plus surprenant, c'est de voir un certain nombre de grandes démocraties du monde en développement opposer une résistance. Elles prétendent que divulguer des informations sensibles pendant la négociation des prêts pourrait faire peur aux marchés et faire fuir les créanciers privés.

La politique de divulgation de la Banque mondiale révisée au cours de l'automne 2001 s'est efforcée d'assurer une plus grande transparence[5], mais d'une manière générale, les organisations de la société civile restent insatisfaites. La Banque a rejeté l'idée de divulguer des documents à l'état de projet qui permettraient aux personnes hors du cercle restreint de l'institution de contribuer à la préparation du projet. Elle a également refusé d'ouvrir les réunions du conseil d'administration pour permettre une représentation plus transparente. Comme le note le Centre d'information de la Banque, « La nouvelle politique (…) reflète le refus de la Banque de transformer sa rhétorique sur "la prise de décision inclusive" en engagements politiques concrets[6] ».

Les retombées du 11 septembre

Bien que ces expériences incluent des succès, elles montrent tout de même que la lutte de la société civile pour avoir accès à l'information rencontre des obstacles à tous les niveaux : local, national et international. Le secret permet de restreindre le cercle des décideurs et d'éviter aux administrateurs la peine de s'expliquer.

Les événements du 11 septembre ont encore renforcé la volonté et la capacité des gouvernements à contrer les exigences de transparence. Les États-Unis ont réagi avec des mesures particulièrement vigoureuses en pratiquant par exemple la technique du « gommage de certaines informations sur les sites Internet », c'est-à-dire le retrait d'informations qui pourraient aider les terroristes à planifier des attaques. Les agences fédérales y compris l'Agence de protection de l'environnement, la Commission chargée de la Réglementation nucléaire, les Services fiscaux ainsi qu'un certain nombre de gouvernements d'État ont pris des mesures pour rendre l'information moins accessible. Même des groupes de la société civile se sont mis à gommer certaines informations sur les sites Internet : il s'agit de la Fédération américaine des hommes de science, l'une des ONG à la tête de la campagne pour la transparence gouvernementale à travers son « Projet sur la sécurité gouvernementale », qui a retiré de son site Internet certaines informations concernant la localisation des infrastructures de renseignement sécurisées prétextant que de telles données n'existent nulle part ailleurs[7]. Le gouvernement canadien a également pris des mesures pour limiter l'accès à l'information en promulguant, en novembre 2001, la loi sur le terrorisme qui donnait au ministre le pouvoir de casser, avec une possibilité d'appel[8] limitée, tout ordre de communiquer des d'informations émis par le commissaire à l'information.

Toutefois, les retombées négatives sur l'accès à l'information seront probablement limitées, surtout hors des États-Unis. À en juger par le succès récent du pouvoir législatif mexicain, le droit d'accès à l'information continue d'être

une forte cause pour les militants de la société civile. Même si l'on sait que la culture du secret est profondément enracinée, ce qui nous a le plus frappé ces dernières années n'est pas que les gouvernements aient réussi à contrôler l'information mais plutôt que la société civile ait été capable de leur arracher ce contrôle.

Perspectives

Pour remporter le combat, la société civile a besoin de l'aide de tous. Il faudrait d'abord que les groupes se trouvant dans différents pays et régions communiquent les uns avec les autres et réfléchissent ensemble sur des idées de stratégies. Les chercheurs peuvent apporter une aide substantielle en évaluant la transparence des politiques gouvernementales et des organisations internationales, en les comparant les unes aux autres et aux normes absolues[9]. Les campagnes nationales doivent évidemment être prises en charge localement, mais on a besoin des bailleurs pour appuyer la mise en réseaux transnationaux des groupes de la société civile.

C'est surtout important de connaître le rôle joué par les groupes de la société civile eux-mêmes – ils ne donnent pas toujours des informations sur leurs personnels, leurs opérations, leurs sources de financement, leurs dépenses et parfois même sur les objectifs poursuivis. Les groupes impliqués dans les campagnes pour l'accès à l'information tendent à être plus transparents que beaucoup de leurs homologues, mais ils se retrouvent toujours entachés par des accusations d'irresponsabilité et d'opacité portées de plus en plus contre l'ensemble du secteur de la société civile. Ces groupes de la société civile menant campagne pour l'accès à l'information doivent également s'imposer et imposer à d'autres groupes militants de rendre compte publiquement de leurs actes s'ils veulent, en tant que défenseurs de l'ouverture, préserver leur propre légitimité et leur crédibilité.

Ann Florini

1 Safia Sircar, « Information is my right », *Indiatogether*, mai 2002, www.indiatogether.org/stories/ncpri.htm.
2 Kate Doyle, « Freedom of information in Mexico », Washington DC : Archive de la Sureté nationale, 2 mai 2002, www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB68/index2.html.
3 *Washington Post* (États-Unis), 1er mai 2002.
4 Lori Udall, « The World Bank and public accountability : has anything changed ? », dans Jonathan A. Fox et L.D. Brown, eds, *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements* (Cambridge, MA: The MIT Press, 1998).
5 Le plus important était que les Documents sur la stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) censés être le résultat des discussions nationales associant la société civile sur les meilleurs moyens de réduire la pauvreté, doivent maintenant être divulgués localement avant que le conseil d'administration de la Banque mondiale ne puisse les examiner.
6 Le Centre d'information de la Banque, « The ongoing struggle for World Bank Transparency : The outcome of the information disclosure policy review » (Washington DC : Centre d'information de la Banque, 4 novembre 2001).
7 Lou Dolinar, « Access denied », *Newday.com* (EU), 24 octobre 2001.
8 David Banisar, « Freedom of information and access to government records around the world », juillet 2002, www.freedominfo.org/survey.
9 Le Centre d'études globales de l'University of Victoria a produit « *Rethinking Governance* » *Handbook: An Inventory of Ideas to Enhance Participation, Transparency and Accountability*, qui donne un excellent point de départ pour évaluer les efforts de divulgation des organisations internationales, www.globalcentres.org/html/inventory.html.

Si notre objectif est de parvenir à une gouvernance transparente, responsable et honnête, à un gouvernement auquel nous pouvons faire confiance et à un secteur privé fiable, alors il est évident que moins il y aura de rétention d'informations, plus nous croirons en leur véracité et plus grandes seront nos chances de réaliser notre objectif.

Excès d'informations

Les citoyens ordinaires ont besoin d'accès à l'information détenue par le gouvernement pour exercer leurs droits à pratiquement toutes les étapes de la vie – qu'il s'agisse d'accès à l'éducation, de demande d'emploi, de bénéficier de programmes de réduction de la pauvreté, d'acheter ou de vendre une maison, de démarrer une affaire ou de percevoir une pension. Sans ces informations, ils sont une proie facile pour les sujets corrompus et les abus.

Par-dessus tout, nous avons besoin d'avoir accès à l'information détenue par les pouvoirs publics pour avoir confiance dans nos institutions publiques et être sûr qu'elles fonctionnent normalement. Les pratiques et les politiques d'ouverture peuvent en elles-mêmes procurer beaucoup de réconfort.

Toutefois, les informations dont nous avons besoin peuvent être noyées dans une cascade d'informations non pertinentes. Quel profit tirons-nous à souffrir d'un excès d'informations, si les informations que nous recevons ne nous éclairent pas vraiment, si nous sommes tout simplement confrontés à une vague de « faits » invérifiables ? En l'occurrence, aux États-Unis, il existe une foule d'informations sur ceux qui apportent leurs contributions aux campagnes électorales, mais y est largement absente l'information cruciale qui éclaire sur l'influence politique acquise par les contributeurs.

Si nous demandons une aiguille, nous ne voudrions pas devoir la chercher dans une botte de foin. C'est là qu'interviennent les médias qui peuvent servir de filtre en passant au tamis et en triant l'information pour la rendre gérable. Hélas, souvent les médias n'ont pas été à la hauteur.

Bien sûr, on ne leur facilite pas le rôle, lorsque les gouvernements utilisent leurs pouvoirs et leurs tribunaux pour intimider les rédacteurs en chef et les journalistes. On ne sert pas non plus la cause de la véracité en « travaillant » l'information comme le font les « chargés de presse » des hommes politiques. Un exemple éclatant nous est donné en Grande-Bretagne lorsque le « conseiller spécial » d'un ministre déclarait, le 11 septembre 2001 alors que toute l'attention du public était focalisée sur le drame du World Trade Center, que c'était une « bonne journée pour enterrer les mauvaises nouvelles[17] ».

Les campagnes d'accès à l'information sont souvent motivées par les intérêts des médias dont les revendications pour avoir accès à l'information ne sauraient être remises en cause. Or, compte tenu de notre foi limitée dans les médias, nous

ne pouvons pas leur concéder la paternité exclusive de la lutte pour l'accès à l'information. Loin de là. Les revendications des citoyens sont plus prioritaires. À la question, « à qui appartient l'information que nous demandons ? », la réponse doit certainement être, « c'est à nous, le peuple et pas à lui, l'État ».

On comprend mieux quand l'information est détenue par l'État au nom du peuple pour être utilisée le plus avantageusement dans l'intérêt du peuple. En effet, la Constitution du Brésil va même jusqu'à consacrer le droit de chaque citoyen à ce que les entités publiques fournissent des informations concernant l'intérêt personnel du citoyen, ou l'intérêt général ou collectif, à l'exception d'informations qu'il faut garder confidentielles pour la sécurité de l'État et de la société[18].

L'information au service de la lutte contre la pauvreté

Les citoyens de l'Inde – la démocratie la plus peuplée du monde – figurent parmi les plus grands défenseurs de l'accès à l'information. En particulier, le groupe de la société civile, Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (MKSS) (litéralement l'Association pour l'habilitation des travailleurs et paysans), a développé une interprétation radicale de la notion selon laquelle les citoyens ont le droit tant de savoir comment ils sont gouvernés que de participer activement au processus de contrôle sur leurs représentants[19].

En encourageant les fonctionnaires compréhensifs à leur donner l'information de manière officieuse, le MKSS a pu commencer à établir le lien existant entre hommes politiques, fonctionnaires et entrepreneurs locaux ; il s'agit d'un fait bien connu et qui se développe en secret[20].

Cet exemple montre clairement que le droit à l'information a un intérêt pratique réel pour les populations pauvres et marginalisées, en particulier dans un contexte où les militants de la société civile peuvent les aider à y avoir accès et à l'utiliser.

Les « audits sociaux » réalisés par le MKSS ont eu tellement de succès que l'État du Rajasthan a voté une loi imposant la réalisation d'audits à travers tout l'État. Les responsables chargés de les réaliser s'étant peu engagés dans le processus, les audits officiels ont échoué lamentablement. Ils ne se sont pas donné la peine d'indiquer ni les raisons ni les dates des réunions ; ils n'ont pas non plus fourni une information complète[21]. En gérant mal à dessein l'information, ces responsables avaient pour souci de protéger les corrompus, ce qui a fini par faire échouer des réformes bien intentionnées.

L'information pour être utile ne doit pas être donnée en bloc ; elle doit être détaillée. Connaître simplement le volume du budget d'éducation de l'État ne suffit pas pour responsabiliser les parents ; ils doivent pouvoir déterminer assez facilement le budget d'éducation de leurs propres enfants. Le public a également besoin de documentation expliquant comment une application particulière a été

évaluée dans le cadre d'un programme de lutte contre la pauvreté ou comment et à qui les fonds ont été versés ; sinon il y a très peu de chances de détecter les faiblesses dans l'utilisation de l'application ou les détournements de fonds au cours de la mise en œuvre. Sans un droit d'accès aux reçus de dépenses, aux registres du personnel et des salaires, sans accès en temps opportun aux chantiers de construction, il est également impossible de déceler la fraude dans les projets de travaux publics. Qui plus est, l'information doit être physiquement accessible. En zone rurale, il importe peu de savoir quels sont les droits à l'information d'une personne si, pour y avoir accès, elle doit faire des centaines de kilomètres jusqu'à la capitale[22].

L'expérience indienne laisse penser que les ONG et autres militants doivent être disposés à utiliser l'information qu'ils ont pu recueillir pour affronter les pouvoirs publics et forcer ainsi les responsables publics à prendre des mesures correctives. Un tel militantisme ne saurait être laissé à une bureaucratie non motivée.

Élaborer des lois sur l'accès à l'information

L'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme – le droit universel de tous « de chercher, recevoir et relayer l'information… » – est uniquement un point de départ pour l'élaboration des lois portant accès à l'information. Il vise moins la promotion de la transparence gouvernementale que la réduction de la censure gouvernementale[23]. Ainsi, la tâche du réformateur est d'habiller davantage l'article 19 et de le faire pour des raisons tant sociales qu'économiques.

Fondamentalement, toute information appartient au public et doit rester dans le domaine public sauf s'il existe des raisons suffisamment fondées pour la garder secrète. L'approche du Brésil paraît pertinente de ce point de vue : la création de l'obligation légale de donner l'information officielle à toute personne qui la sollicite sauf s'il existe de bonnes raisons de ne pas la divulguer[24].

Toute loi sur la liberté d'information devra définir des limites, car on peut facilement abuser de l'argument « sécurité d'État ». Une loi sur les secrets officiels peut suivre de très près une autre loi progressiste sur l'accès à l'information et neutraliser effectivement en partie ou totalement les concessions obtenues antérieurement[25]. Singapour est allé jusqu'à poursuivre en justice le *Business Times* pour avoir publié rien de plus qu'une prévision officielle du taux de croissance économique probable du pays – puis il a réduit le tirage de l'*Economist* parce que celui-ci a critiqué la démarche[26].

Récemment, certaines controverses nées de l'opposition entre les besoins d'accès à l'information d'une société et les soucis de sécurité d'un État sont aussi importantes que celles qui ont cours aux États-Unis sur la censure que le Département de la Justice a imposée au nom de la « guerre contre le terrorisme ». Certes, il y a, *a priori*, une certaine logique à détenir en secret des suspects et des présumés terroristes mais ne risque-t-on pas, ce faisant, de mettre en péril un

impératif social plus important ? Le juge Damon J. Keith de la cour d'appel du Sixth Circuit des États-Unis a bien exprimé cette idée récemment lorsqu'il a averti que « les démocraties meurent derrière des portes fermées ». Il a affirmé dans l'un de ses écrits que le Premier Amendement et une presse libre protégeaient « le droit des peuples de savoir » que leurs gouvernements agissaient correctement et en accord avec la loi. « Quand un gouvernement commence à fermer les portes » poursuit-il, « il contrôle de manière sélective des informations appartenant légitimement au peuple. L'information sélective, c'est de la fausse information ». De plus : « Un gouvernement qui œuvre dans l'ombre du secret est complètement à l'opposé de la société envisagée par ceux qui ont conçu notre Constitution[27]. »

Il y a autant de difficultés à fixer des limites précises à l'accès à l'information en matière de sécurité qu'il y a de complications quand il s'agit de la vie privée des individus. L'importance que les sociétés accordent à la vie privée des individus varie tout en étant façonnée par leur vécu respectif. Le fait qu'en Suède on puisse voir la fiche d'impôt du voisin est peu susceptible de convaincre d'autres États de la nécessité d'une telle ouverture.

Les personnalités publiques réclament souvent le droit de ne pas voir leur vie privée exposée dans les médias. Mais les tribunaux partout dans le monde tendent à considérer que les personnalités publiques sont, *ipso facto*, publiques, et les citoyens et les médias sont apparemment en train de faire valoir cet argument[28]. Par voie de conséquence, dans un nombre croissant de pays, les personnalités publiques doivent faire contre mauvaise fortune bon cœur en acceptant que leur vie privée soit sujette à un examen plus approfondi que ne le serait celle d'un citoyen ordinaire ; les politiciens en particulier doivent se montrer plus solides face à des affaires de diffamation et donc jouir de moins de protection.

Il arrive fréquemment que pour préserver « des informations commerciales sensibles », on tente de restreindre les droits du public à l'information. Or, en principe, les citoyens ont assurément le droit démocratique de connaître en détail les accords commerciaux conclus entre leur gouvernement et ses fournisseurs, et cela est d'autant plus valable qu'il s'agit du domaine de la privatisation où des activités relevant traditionnellement du secteur public sont en train de passer aux mains des privés. Alors que des transactions licites peuvent revêtir un caractère confidentiel dans le secteur privé, cette idée peut finalement s'avérer indéfendable lorsque l'argent public est en jeu[29].

La question le plus problématique en ce qui concerne l'accès à l'information est de savoir dans quelle mesure les citoyens doivent avoir accès aux conseils en matière de politiques. Ceux qui défendent un accès limité soutiennent que les fonctionnaires doivent faire à leurs ministres, sans peur ni crainte, des recommandations sur les politiques à mener et que rendre de tels échanges publics compromettrait le climat de confiance indispensable et finirait par miner toute prise de décision effective.

La dénonciation de la corruption en Afrique du Sud

Le refus des individus de dénoncer les activités de corruption constitue l'un des obstacles majeurs dans la lutte contre la corruption. Nombreux sont ceux qui refusent de rapporter les cas de corruption parce qu'ils ont peur d'être punis par leurs employeurs ou collègues. En Afrique du Sud, les dénonciateurs sont souvent considérés comme des semeurs de troubles ou dans la langue vernaculaire sud-africaine des *impimpis* (les indicateurs sous le régime de l'apartheid). Après avoir été stigmatisés comme des traîtres, ceux qui rapportaient les mauvaises conduites avant l'adoption de la loi sur la Protection des révélations en 2000 ne bénéficiaient d'aucune protection juridique ou appui de la part de leur gouvernement.

Une commission parlementaire a produit un projet de loi suite à une série de scandales dont ont été victimes les dénonciateurs consécutivement à leur action et qui ont conduit plusieurs d'entre eux à être licenciés. S'inspirant de la loi britannique sur les révélations d'intérêt public de 1998, ladite loi garantit un recours en justice aux dénonciateurs ayant perdu leurs emplois suite à leurs actions. La loi sur la Protection des révélations, entrée en vigueur au mois de février 2001, définit les procédures de protection contre les représailles en faveur des employés des secteurs public et privé ayant rapporté des activités illicites ou de corruption de la part de leurs employeurs ou collègues. Cette loi a pour objet d'encourager les employés honnêtes à rapporter des agissements douteux.

Mais pour qu'une telle loi puisse fonctionner, au moins trois conditions doivent être réunies. Premièrement, qu'il existe une volonté politique de s'attaquer à une culture qui méprise les dénonciateurs. Deuxièmement, que les employeurs soient formés à conduire une politique de dénonciation viable permettant aux employés de soulever des problèmes sans avoir peur des représailles. Troisièmement, que les travailleurs eux-mêmes connaissent et comprennent leurs droits au sens de la loi, afin de pouvoir rapporter dûment les mauvaises conduites.

Après avoir contribué à la rédaction de la nouvelle loi, le Centre consultatif sur la démocratie ouverte (ODAC) s'occupe maintenant à ces trois aspects pour rendre la loi opérationnelle. La mission de l'ODAC est « de promouvoir une démocratie ouverte et transparente, de favoriser la culture qui amène les entreprises et les gouvernements à répondre de leurs actes et d'aider les gens à exercer leurs droits humains ». En offrant un conseil juridique gratuit, l'ODAC essaie d'aider les individus à faire face aux choix difficiles qu'ils doivent opérer lorsqu'ils décident de dénoncer ou de se taire. Le groupe assure le suivi, défend la mise en œuvre effective de la loi et forme les employeurs des secteurs public et privé. Dans le cadre de son assistance aux dénonciateurs, l'ODAC a également mis en place une ligne d'assistance juridique (le 0800-Lalela, qui veut dire « Écoutez » dans la langue xosa), inspirée du modèle utilisé par l'ONG britannique, Public Concern at Work.

La nouvelle loi est indispensable pour la promotion de l'accès à l'information. Avec la protection de la loi, les dénonciateurs ont pu plus facilement rendre publiques les informations sur la corruption. Les groupes de la société civile tels que l'ODAC et Transparency South Africa reconnaissent l'importance de cette loi et redoublent d'efforts pour la mettre en pratique.

Richard Calland
www.opendemocracy.org.za

C'est ainsi que les documents officiels sont souvent exonérés des obligations de la liberté d'information. Mais le fait est que les pays qui ont rendu ce type d'information accessible ont tendance non seulement à rencontrer, le cas échéant, peu de problèmes, mais ils enregistrent également un score conséquent dans l'indice de perceptions de la corruption (IPC) que publie annuellement Transparency International[30].

En cas de litige

Une fois établi légalement notre droit à l'information dans les limites appropriées, comment alors résoudre les conflits d'intérêts dans les possibles litiges ? Les intérêts politiques, comparativement à ceux publics, peuvent-ils intervenir aussi facilement lorsqu'un citoyen – ou un journaliste – fait une demande ?

Dans certains pays, les ministres jouissent du pouvoir discrétionnaire de refuser les demandes d'informations. Aucun ministre ne devrait avoir un tel pouvoir, car on peut facilement en abuser. On ne devrait jamais retenir une information même si sa divulgation peut déranger ou embarrasser le ministre ou le département. Et les ministres ne doivent pas non plus avoir le pouvoir de bloquer l'accès à l'information sous prétexte que l'information ne regarde en rien le demandeur ou qu'elle pourrait être « mal comprise[31] ».

Certains pays prévoient le droit de faire appel à un commissaire à l'information, à un médiateur ou à une instance d'appel indépendante. Les systèmes de gouvernance peuvent varier, mais il existe toujours un conflit d'intérêts totalement inacceptable lorsque le fonctionnaire est juge et partie.

Campagnes d'information et gestion des archives

Le public doit-il toujours demander une information à laquelle il a droit ? Les pouvoirs publics ne doivent pas simplement attendre qu'on la leur demande. Ils doivent mettre en place des politiques de diffusion des informations essentielles auprès du public avant que celui-ci n'en fasse la demande. De telles mesures sont beaucoup plus économiques financièrement et présentent une utilité pratique plus grande que lorsque les départements attendent passivement qu'on leur présente une demande d'informations[32]. Une telle stratégie proactive est particulièrement avantageuse pour les gouvernements qui ont de maigres ressources. En rendant l'information accessible dans les bureaux et autres lieux publics, le temps consacré par le personnel à répondre aux demandes individuelles pourra ainsi être sensiblement réduit – et les citoyens pourront apprendre sur leurs droits sans même être conscients de leur droit de savoir[33].

Tout en faisant campagne pour un plus grand accès à l'information, nous devons aussi promouvoir la gestion des archives. Il n'y a aucun intérêt à avoir accès à une information chaotique et non fiable. En clair, cela veut dire qu'il faut mettre en place une gestion systématique, complète et fiable des archives.

Mais au fur et à mesure que les gouvernements s'ouvrent, les réformateurs doivent se résoudre à prendre le monde tel qu'il est et non pas tel qu'ils voudraient qu'il soit. Les vieilles archives peuvent être tellement chaotiques qu'on perd énormément de temps à exercer ses droits d'accès qui peuvent être totalement infructueux. En effet, au Mexique où une loi sur la liberté d'information a été promulguée, en avril 2002, un rapport nous apprend que « les archives publiques, les transcriptions et les notes relatives à des réunions importantes ont été maintenues délibérément secrètes hors de la portée du public ne laissant presque aucune trace officielle de la manière dont des décisons clés sont prises. Il est souvent arrivé que des archives officielles soient détruites ou que les fonctionnaires les emportent chez eux en quittant le bureau[34] ».

Dans ces cas, des dispositions provisoires sont indispensables, afin que les citoyens ne perdent pas foi en leurs droits nouvellement acquis dès qu'ils essaient de les exercer. Plutôt que de laisser invoquer l'inefficacité des systèmes actuels de gestion des archives pour bloquer totalement les réformes, il vaudrait mieux tirer un trait et tout recommencer et ne pas rendre les droits d'accès rétroactifs dans les régions où on ne peut tout simplement pas se fier au résultat produit par le système en place.

Quelle que soit l'option choisie, elle doit clairement obliger les fonctionnaires concernés à fournir une information complète, cohérente et compréhensible par le public cible. On évoque toujours le facteur coût comme obstacle à la réforme. Doit-on exiger de ceux qui demandent l'information qu'ils paient le prix de la préparation des réponses ? Dans l'affirmative, doit-on imposer des limites ? Il est évident que les coûts élevés vont décourager les demandes et compromettre le but de toute la démarche. Heureusement, les gouvernements se rendent compte que les avantages de l'ouverture sont plus importants que les coûts quels qu'ils soient. En outre, les régions qui ont voté une loi dans ce sens ont tendance à ne demander que des frais de traitement symboliques.

L'information et le secteur privé

Le secteur privé a également des besoins en matière d'accès à l'information publique complète et fiable, notamment en ce qui concerne les règles et pratiques relatives aux marchés publics que certains pays ont commencé à diffuser par le biais d'Internet[35].

Même si l'information détenue par le secteur privé lui-même obéit à des considérations bien différentes de celles applicables au domaine public, certaines catégories d'informations doivent être mises à la disposition des consommateurs, des fournisseurs et des employés. Elles vont de l'étiquetage précis des produits alimentaires aux comptes préparés honnêtement, de l'audit professionnel et des services financiers aux dossiers personnels tenus par l'employeur.

Le public estime légitimement qu'on lui doit davantage des comptes lorsque des entités privées se chargent des fonctions relevant du public ou lorsqu'une fonction traditionnellement assurée par l'État est privatisée. On ne peut permettre à des agences privées de masquer la responsabilité politique ; au contraire, les citoyens ont le droit de savoir beaucoup plus sur les entreprises impliquant le public et le privé que sur les activités exclusivement réservées au secteur privé. Parce qu'après tout, les fonds utilisés par l'État pour financer ces activités proviennent en partie des contribuables.

Les citoyens ont également le droit de s'attendre à une information financière honnête de la part des sociétés cotées publiquement. Nous attendons des auditeurs opérant dans le secteur privé qu'ils s'acquittent de leurs missions indépendamment de leurs clients et dans l'intérêt du public et non dans celui des hauts dirigeants. Les rapports financiers qu'ils produisent sont essentiels pour le bien-être des citoyens et ils remplissent une fonction d'intérêt public en donnant les informations qui reflètent sincèrement l'état de la santé financière des sociétés dont ils ont eu à vérifier les comptes[36].

Il faut verser à l'actif des principales sociétés le fait qu'elles commencent, dans leur strict rôle en tant que sociétés, à reconnaître le bien-fondé des préoccupations du public et réagissent positivement dans certains cas en promouvant des politiques d'accès à l'information[37]. En effet, le fait que le secteur privé doive des comptes au public au sens large est précisément au cœur du mouvement croissant pour la responsabilité sociale des sociétés.

Un changement de culture

Aussi importants que soient les avantages de l'ouverture, la perspective d'accorder des droits d'accès à l'information peut paraître inquiétante pour les fonctionnaires qui considèrent que leurs dossiers sont confidentiels et donc à l'abri des regards inquisiteurs du public.

Il faudrait que les fonctionnaires changent de culture – de l'employé situé au bas de l'échelle au ministre responsable. Ils doivent comprendre que, même si par le passé leurs administrations semblent avoir fonctionné normalement, l'adoption de politiques d'accès à l'information peut relever sensiblement la performance qualitative de l'administration. Ces politiques encouragent l'éthique du « service public », renforcent la satisfaction tirée de l'emploi et rehaussent l'estime dont font l'objet les fonctionnaires au sein des communautés qu'ils servent et où ils vivent.

Un programme de réformes

Quels devraient être alors nos objectifs ?

Nous attendons de nos gouvernements des politiques d'accès à l'information clairement articulées et largement diffusées et qui garantissent le plus d'accès pos-

sible tant aux citoyens qu'aux médias – aux niveaux local et national[38]. Notre droit légal à l'accès à l'information du domaine public doit être officiellement garanti.

Les systèmes de gestion des archives doivent veiller à ce que l'information à laquelle le citoyen a droit soit précise, complète et facilement accessible.

L'information essentielle doit être portée à la connaissance du public sous une forme et dans un langage compréhensibles par ce dernier. Les politiques d'information du public doivent prévoir des pratiques transparentes en matière de financement des partis politiques avec la divulgation des bailleurs et des dons. Le public doit également avoir accès à la déclaration des biens et intérêts des personnalités publiques.

Nous devons parvenir à une garantie formelle de la liberté d'expression, de la liberté de la presse et de l'absence d'une législation répressive en matière de diffamation. Les journalistes honnêtes doivent pouvoir exercer leur métier sans être influencés par leur intérêt personnel ou des « sponsors ». Lorsque leur existence est justifiée pour défendre l'intérêt du public, les médias d'État doivent être gérés de manière indépendante de la ligne éditoriale du parti au pouvoir. Si l'on considère que les systèmes sont gérés par l'archiviste en chef et que les archives en sa possession comprennent les fonds de dossier sur support papier indispensables pour détecter la mauvaise gestion et la corruption, on doit se demander pourquoi ces postes sont si subalternes et si mal dotés en ressources. Demandons-nous pourquoi le poste d'archiviste en chef ne bénéficie pas d'une protection constitutionnelle et pourquoi il n'est pas placé sur le même pied d'égalité qu'un juge de la Cour suprême ou qu'une institution supérieure d'audit tellement son rôle est essentiel pour garantir à la fois le devoir de rendre des comptes et l'ouverture au public.

Au niveau international, les agences bilatérales et multilatérales doivent mettre à disposition une information complète concernant leurs prêts et aides au développement – non pas seulement sur les montants globaux des prêts, mais également sur les projets locaux qu'ils financent. De la même manière, les politiques du secteur privé doivent promouvoir l'accès à l'information détenue par les sociétés.

Nous ne devons pas non plus négliger la nécessité d'avoir des garanties formelles de protection des plaignants au cas où ils seraient forcés d'agir pour dénoncer la corruption.

Conclusion

Près de deux siècles après James Madison, la lutte pour l'accès à l'information, affaiblie par les événements du 11 septembre et la « guerre contre le terrorisme » se poursuivra de plus belle. Partout, la société civile continue de subir les contrecoups du secret qui perpétue surtout un environnement permettant à la corruption de se développer librement – une menace directe pour chacun d'entre nous et qui continue de saper les acquis démocratiques des dix dernières années. Est-ce

trop pour nous d'espérer qu'au fur et à mesure que les sociétés deviennent plus ouvertes, la confiance en leurs institutions se renforcerait ?

Le dramaturge et penseur George Bernard Shaw a affirmé que « le droit de savoir est comme le droit à la vie. Il est fondamental et non négociable si l'on part de l'hypothèse que la connaissance, comme la vie, est une chose souhaitable[39] ». À peu près pour les mêmes raisons, les architectes de notre mouvement mondial contre la corruption ont choisi le terme « transparence » pour servir de cri de guerre sur notre bannière.

1 *Washington Post* (EU), 30 août 2002.
2 www.cfoi.org.uk/sweden1.html. La liberté d'information fait partie intégrante de la loi suédoise depuis 1766. Le gouvernement suédois continue à faire avancer la question, notamment dernièrement à travers son Initiative Ouverture de la Suède qui vise à améliorer l'application de la loi et à sensibilier l'opinion publique. Voir www.oppnasverige.gov.se/page/1/42.html.
3 *Guardian* (Grande-Bretagne), 4 mai 2001.
4 *Guardian* (Grande-Bretagne), 29 août 2002.
5 Voir « Keep Your Assets away from Prying Eyes … Ten Good Reasons to Choose Dominica », une publicité qui apparaît sur le site Internet de Safe Haven Offshore Limited, juin 2000, www.safehaven-offshore.com/10reasons.htm.
6 La International Accounting Standards Committee Foundation, l'instance susceptible d'établir les règles pour toutes les sociétés européennes cotées en Bourse à partir de 2005, a été critiquée pour n'avoir pas divulgué les noms de 100 sociétés donatrices. Cela a posé problème lorqu'il est apparu que la société Enron avait envisagé d'accorder des dons au comité si cela pouvait l'aider à finaliser les politiques de l'IASC. *Financial Times* (Grande-Bretagne), 4 mars 2002.
7 Les sociétés Enron et Arthur Andersen étaient des exemples typiques. Collusion entre l'audit interne et l'audit externe alors que des dizaines de millions de dollars de dettes étaient cachés et que des sociétés encore débutantes accumulaient des millions de dollars en profits. *Wall Street Journal* (EU), 16 avril 2002. Loin de faire confiance aux dirigeants du secteur privé, la Securities and Exchange Commission a proposé qu'il soit fait obligation à ces derniers, sous peine de sanctions pénales, de certifier conformes les rapports trimestriels sur la situation de leurs sociétés. *Financial Times* (Grande-Bretagne), 13 juin 2002.
8 Ancien président de la SEC, Arthur Levitt écrit : « les avocats qui peuvent jouer un rôle essentiel dans la dénonciation ou le camouflage des problémes financiers, devraient revoir leur propre code de déontologie. Aux termes de l'American Bar Association's Ethical Standards (ou code de déontologie de l'Ordre des avocats américain), les avocats qui découvrent des agissements illicites de la part de leurs clients ne peuvent pas les rapporter au SEC ni aux authorités locales. Ce conflit structurel doit être résolu. » *New York Times* (EU), 17 janvier 2002.
9 *Guardian* (Grande-Bretagne), 11 juin 2002.
10 *New York Times* (EU), 31 août 2002.
11 « Enron était aussi un exemple d'échec du journalisme. Si l'entreprise est plus puissante, nous avons alors besoin d'un meilleur journalisme pour l'obliger à rendre des comptes… Les indicateurs étaient là pour celui qui voulait bien les voir… [mais] la plupart des journaux n'ont commencé à prendre les problèmes d'Enron au sérieux que… quand le jeu était fait », Richard Lambert, rédacteur en chef de *Financial Times* (Grande-Bretagne) de 1991 à 2001, a critiqué la prestation de sa propre profession dans « Enron and the press », *Prospect Magazine* (Grande-Bretagne), mars 2002.
12 13 juin 2002.
13 *Times* (Grande-Bretagne), 30 août 2002.
14 Le professeur Onora O'Neill a défendu une thèse inverse dans ses Conférences Reith 2002, où elle affirme notamment que « le déluge d'informations déversées sur nous au nom de l'ouverture nous rend plus que jamais moins capables de déterminer la vérité ». Voir « Trust is the first casualty of the cult of transparency », *Guardian* (Grande-Bretagne), 24 avril 2002. Les conférences ont été éditées par Cambridge University Press.
15 Le président mexicain, Vicente Fox, a répondu à ces exigences en révélant volontairement sur Internet ses actifs financiers personnels. VOA News (EU), 3 mai 2002.
16 *Financial Times* (Grande-Bretagne), 29 août 2002 ; www.transparency.org/cgi-bin/dcn-read.pl?citID=45105.

17 Le commentaire malheureux du chargé de presse Jo Moore a permis de déclencher une réévalautaion par la Wicks Committee (qui siégeait encore au moment de la rédaction de cet article) du rôle des « conseillers spéciaux » qui sont des postes politiques dans la fonction publique britannique. *Guardian* (Grande-Bretagne), 9 octobre 2001. Elle a été licenciée plus tard pour avoir annoncé la mauvaise nouvelle le jour des funérailles nationales.
18 La Constitution du Brésil, article 5, rubrique 33.
19 Pour une information plus détaillée, voir Rob Jenkins et Anne Marie Goetz, « Accounts and accountability: theoretical implications of the right-to-information in India », *Third World Quarterly*, vol. 20, n° 3 (1999).
20 BBC News (Grande-Bretagne), 14 juin 2002.
21 « Critique of State government initiated social audit campaigns and public hearings (Jan Sunwais) », note préparée pour MKSS dans le cadre de l'atelier sur « Institutionalisation of social audit and public vigilance », tenu le 7 janvier 2002.
22 Comparé à un cas similaire en Tanzanie, rapporté lors de l'atelier de TI sur « Information for accountability workshop », Tanzanie, 27–28 mars 2000 ; www.transparency.org/working_papers/thematic/proceedings.html.
23 Voir Jenkins et Goetz.
24 Constitution du Brésil, article 5, rubrique 33. C'est également le cas du New Zealand's Official Information Act 1982 (la loi sur l'information officielle de la Nouvelle-Zélande de 1982). La loi a inversé le principe du secret défini dans les Official Secrets Act 1951 (loi sur les secrets officiels de 1951) qu'elle a abrogé.
25 Le Zimbabwe a fusionné les deux approches en une seule loi en donnant un titre apparemment « libérale » à un ensemble de dispositions très répressives. Les coûts des licences fixés par la loi sont qualifiés « d'absolument scandaleux » et susceptibles de pousser plusieurs agences internationales à mettre un terme à leurs opérations au Zimbabwe. *Daily Telegraph* (Grande-Bretagne), 17 juin 2002. D'autres comme la BBC ont été exclus de force du pays.
26 Le rédacteur en chef de la *Singapore Business Times* était poursuivi en justice avec d'autres, en application de la loi du pays sur les secrets officiels, pour avoir publié en « flash » les prévisons de PIB – calculs des taux de croissance économique les plus récents – avant qu'ils n'aient été officiellement rendus publics. Lorsque l'*Economist* a ironiquement fait des commentaires sur cette action en justice, il allait au-devant d'une confrontation avec le gouvernement qui a abouti à la réduction du tirage du magazine à Singapour. « Newspapers : a Ban Is Not a ban unless restricted » par Francis T. Seow (ancien procureur général de Singapour), avril 1998, www.sfdonline.org/Link%20Pages/ Link%20Folders/Press%20Freedom/seow.html.
27 *New York Times* (EU), 2 septembre 2002.
28 *Times* (Grande-Bretagne), 29 mars 2002 : « Le *Mirror* était autorisé à démontrer que [Naomi Campbell, un mannequin] mentait partout en déclarant ne pas s'adonner à la drogue tout en recevant des soins pour drogués. Mais le journal est allé trop loin en divulguant des renseignements personnels sensibles. » Décidément, le progrès est loin d'être universel à voir les lois du Zimbabwe interdire sans ambages toute critique de son Président.
29 *Guardian* (Grande-Bretagne), 18 juin 2002 : « False accounting exposes private cash for public services as a theft from the taxpayer ».
30 Les pays nordiques et la Nouvelle-Zélande sont sytématiquement en tête de liste des pays les plus propres du monde.
31 New Zealand State Services Commission, 1995.
32 Cette condition est désormais imposée aux autorités locales de Grande-Bretagne. Consulter le site Internet de the Standards Board for England à www.standardsboard.co.uk/guidance/guidance_index.htm.
33 Par exemple, en Indonésie, la Banque mondiale a encouragé la mise en place de tableaux d'affichage sur les sites de développement qui donnent des détails sur tout projet en cours. La communauté locale peut alors suivre le processus et contrôler l'entreprise. Voir Jenkins et Goetz.
34 *Washington Post* (US), 1er mai 2002.
35 Le système OUVERT de la ville de Séoul en Corée du Sud constitue un bon exemple ; www.transparency.org/building_coalitions/public/local_goverment/projects_topic/procurement.html. Pour plus d'informations, voir l'essai sur l'e-gouvernement dans le présent ouvrage.
36 « La dimension déontologique – surtout la question du devoir envers des personnes autres que leurs clients – ne semble pas avoir été soulevée » a écrit Peter Martin dans « Accountants Moral Duty », *Financial Times* (Grande-Bretagne) du 17 janvier 2002. Voir également *Financial Times* du 5 mars 2002.
37 Une initiative similaire a été prise par NIREX (www.nirex.co.uk/ipublicn), une société « œuvrant pour le développement de solutions sécurisantes et responsables du point de vue environnemental pour la gestion des déchets radioactifs ». Sa « politique de transparence » à travers l'internet engage la société à pratiquer une « politique d'ouverture ». Elle conduit également une politique de

réponse personnalisée pour les demandes individuelles tout en garantissant un recours à un panel d'inspecteurs indépendants.

38 TI Russie est l'une des sections de TI qui travaille avec les autorités locales dans ce sens. En Grande-Bretagne, la législation impose désormais aux autorités locales de mettre en place des politiques d'information proactives (Local Government Act 2000 : www.hmso.gov.uk/acts/acts2000/20000022.htm).

39 « Preface on doctors : the flaw in the argument », dans *The Doctor's Dilemma*, 1913.

La cyber-administration et l'accès à l'information

Subhash Bhatnagar

La cyber-administration, sujet d'actualité de ces derniers temps, est l'un des nombreux outils mis au point pour lutter contre la corruption – l'utilisation des technologies de la communication telles que l'internet et les téléphones mobiles pour ouvrir l'accès aux procédures administratives dans le secteur public et permettre ainsi à un public plus large d'accéder à l'information[1]. La cyber-administration consiste à publier l'information sur un site Internet pour que les citoyens puissent télécharger les formulaires de demande auprès des différents services de l'État. Elle permet parfois d'assurer une vraie prestation, notamment le dépôt d'une déclaration d'impôt ou la prorogation d'un permis. Elle permet même, à un niveau plus délicat, d'effectuer des paiements en ligne.

Dans les pays en développement, ces services sont fournis sous forme de services personnalisés par le biais de l'internet, souvent à travers des portails d'accès constituant la seule interface entre le citoyen et plusieurs départements. Dans ces pays, les comptoirs offrant des prestations en ligne ne peuvent fonctionner que dans un département dont l'offre de service ne concerne que ce département. Dans certains pays, des centres de services stratégiquement situés ont été créés à l'intention des citoyens pour leur permettre d'accéder au service en ligne de plusieurs départements. Dans ces comptoirs qui sont gérés par des opérateurs du département ou privés, le public n'est pas directement en contact avec les écrans d'ordinateurs, et le recouvrement se fait souvent par des moyens conventionnels.

Les prestations en ligne offrent, entre autres avantages, un aspect pratique (l'emplacement et l'heure) et la réduction des délais d'attente. La cyber-administration peut également contribuer à une plus grande transparence et à la réduction de la corruption de nature administrative. Or, à l'heure actuelle, loin d'être l'objectif délibéré de la cyber-administration, la réduction des occasions de corruption n'en est souvent qu'une conséquence marginale.

La cyber-administration, un moyen de réduire la corruption

Le fait en soi de mettre en place un système de prestation en ligne implique la normalisation et l'énoncé explicite, dans toutes les régions, des règles et procédures aptes à un codage informatique. Les fonctionnaires auront ainsi moins de pouvoir et d'occasion d'agir arbitrairement envers les usagers au cas par cas.

L'accroissement du risque d'être pris et la honte à laquelle s'expose le corrompu démasqué peuvent servir à décourager les pratiques de corruption.

Les audits indépendants ont rarement établi l'impact de la cyber-administration sur la corruption. Cependant, de nombreuses études de cas réalisées dans les pays en développement confirment cet impact[2]. Plusieurs États ont décidé de créer un service en ligne au sein des départements en contact avec un large public ou un grand nombre d'entreprises et soupçonnés d'être relativement corrompus. Selon certaines études, les agences de recouvrement fiscal seraient particulièrement prédisposées à la corruption[3] ; il n'est donc pas surprenant de constater que la plupart des applications documentées de la cyber-administration sont conçues pour les départements chargés de recouvrement fiscal[4].

En effet, pour juguler la corruption, il convient d'intégrer méticuleusement dans la conception, des dispositifs garantissant une plus grande transparence et l'obligation de rendre compte. Les applications de la cyber-administration doivent d'abord élargir l'accès à l'information, ensuite veiller à la transparence et à l'application des règles dans le cadre de décisions spécifiques, et enfin établir la traçabilité des décisions et actions prises individuellement par les fonctionnaires. Si tous ces objectifs étaient réalisés, on pourrait alors réduire sensiblement la corruption. Négliger seulement certains de ces objectifs pourrait compromettre tout le but recherché. Beaucoup de sites Internet des États sont inefficaces parce qu'ils ont pour unique objectif de donner un accès électronique à l'information. Souvent, ces sites ne sont que la reproduction électronique des brochures imprimées. En transposant en ligne les procédures administratives des États, le souci n'est ni d'accroître la transparence ni d'exiger une obligation redditionnelle.

L'application du système OPEN dans la municipalité de Séoul en Corée du Sud

Le système OPEN de la municipalité de Séoul illustre l'impact qu'une plus grande transparence des processus décisionnels et des actes individuels des fonctionnaires peut avoir sur la corruption[5]. Le système permet le suivi en ligne des demandes de délivrance de divers permis municipaux.

L'adoption de nombreuses réglementations à Séoul dans les années 1990 suite au développement de la bureaucratie dans la ville a créé de nouvelles occasions de corruption. En 1998, le maire a déclaré une guerre tous azimuts à la corruption en adoptant des mesures préventives et punitives, en exigeant une plus grande transparence au sein de l'administration et en renforçant les partenariats entre les secteurs public et privé. L'introduction de la cyber-administration fait partie d'une gamme plus large d'initiatives dont beaucoup étaient appliquées bien avant l'informatisation, notamment la réduction et la simplification des règles et procédures ainsi que l'implication active des citoyens dans la lutte contre la corruption.

Le programme de la cyber-administration comportait la mise en place d'un portail dénommé OPEN-Renforcement des procédures en ligne pour les applications civiles. OPEN explique aux usagers les composantes de la politique de lutte contre la corruption, affiche un indice de lutte contre la corruption pour cinq services réputés très sensibles, renseigne les citoyens sur les règles et procédures, et permet le suivi en temps réel de l'état d'avancement d'une demande de permis et de licences. À la fin de l'année 2000, le site avait accueilli 2 millions de visiteurs[6]. Pour encourager un recours accru au système, il est devenu accessible par le biais du téléphone mobile.

Le système OPEN a été évalué de différentes manières. Une étude portant sur un échantillon de 1245 citoyens a révélé que 84 % des personnes enquêtées ont estimé qu'OPEN avait permis une plus grande transparence. Les études réalisées en 2000 et 2001 par la section sud-coréenne de Transparency International concluaient à un intérêt accru pour OPEN et à une légère baisse du taux de satisfaction chez l'usager au fil du temps[7]. Bien qu'on reconnaisse au système un gain de temps et une facilité d'accès, il semble, toutefois, qu'il ait peu amélioré la transparence et se serait avéré peu efficace dans la lutte contre la corruption par rapport à l'année précédente.

En somme, l'élément central du programme de lutte contre la corruption à Séoul n'est pas la technologie de l'information (technologie pour technologie), mais plutôt la simplification des règles et procédures, le réaménagement des méthodes de travail, la transparence des procédures et une communication efficace avec les citoyens. Pour que la lutte contre la corruption soit efficace, les réformateurs doivent voir au-delà des cas individuels de corruption et cibler les facteurs structurels qui favorisent son développement. L'exemple de Séoul démontre l'efficacité d'une approche sur plusieurs fronts. Deux facteurs, en particulier, ont permis d'assurer le succès de la mise en œuvre ; il s'agit, d'une part, des qualités de leadership dont a fait montre le maire et, d'autre part, de la participation collective des citoyens.

Informatisation des archives du cadastre à Karnataka en Inde

Le projet foncier de Bhoomi qui consiste à fournir des informations foncières en ligne à Karnataka, l'un des 26 États de l'Inde, démontre les avantages que l'on peut tirer d'une ouverture plus large des archives de l'État pour permettre aux citoyens de contester, le cas échéant, un acte administratif arbitraire. Il illustre également comment l'automatisation peut aider à dépouiller les fonctionnaires de tout pouvoir discrétionnaire[8].

Le ministère des Finances de Karnataka a informatisé 20 millions d'archives portant sur des titres de propriétés repartis entre 6,7 millions de paysans de cet

État. Dans le système manuel fondé sur le support papier, les archives étaient conservées par 9000 comptables ruraux. Les paysans devaient se rapprocher des comptables ruraux pour obtenir un extrait de leurs « droits et titres de fermage » (DTF), un document indispensable pour avoir accès aux prêts bancaires. Il n'était pas facile de joindre les comptables ruraux ; il fallait entre trois et trente jours pour délivrer les DTF selon l'importance que le paysan attache à ces documents et donc du montant du pot-de-vin qu'il est disposé à verser. Celui-ci se situe en général entre 100 et 2 000 roupies (2 à 40 dollars américains).

Toutes les « demandes de mutation », de modification des titres fonciers suite à une vente ou à une succession, devaient être envoyées au comptable rural lequel est tenu de donner un préavis aux parties concernées et d'afficher l'information au bureau du village. Dans la plupart des cas, aucune de ces démarches n'est accomplie et aucun dossier n'est ouvert. En l'absence d'opposition formulée dans les trente jours, un inspecteur des recettes est censé actualiser les titres fonciers et cette procédure peut durer près de deux ans.

L'initiative de Bhoomi a permis de réduire le pouvoir discrétionnaire des fonctionnaires en introduisant des dispositifs par lesquels les demandes de mutation sont enregistrées en ligne. Ainsi, les paysans peuvent désormais, pour 15 roupies (moins de 1 dollar américain), accéder à la base de données et obtenir en ligne un extrait imprimé du DTF au niveau des 180 guichets informatisés. Le paysan peut vérifier la situation de sa demande sur un écran tactile disponible à titre expérimental dans trois des guichets informatisés. Les opérateurs du système informatisé doivent répondre de leurs décisions et actes grâce à un système qui valide chaque ouverture de session par une empreinte du pouce[9]. Dans une prochaine phase du projet, toutes les bases de données seront mises en ligne dans une base centrale de données exploitables sur Internet. Les DTF seront alors disponibles en ligne dans les guichets Internet conçus pour les zones rurales[10].

Néanmoins, dès lors que dans la transmission de l'ordre de mutation, le projet a une incidence sur le travail du comptable du village et non sur le rôle de l'inspecteur des recettes, la corruption ne peut diminuer que marginalement au cours du processus. En dernière analyse, rien ne peut remplacer la bonne gestion. L'informatisation des titres fonciers a été, comme il fallait s'y attendre, difficile en Inde. Le succès de Bhoomi tient à la force de caractère du chef de département qui en a la charge et pratiquement à l'absence de résistance de la part du personnel grâce au soutien politique. La bonne formation et l'approche participative adoptée ont également permis de limiter l'opposition à cette initiative. Somme toute, Bhoomi a permis de réduire les possibilités de corruption des administrateurs des domaines, tout en habilitant les citoyens à suivre et à dénoncer, le cas échéant, les actes posés par les petits agents de la fonction publique.

Mise en ligne des marchés au Chili

La mise en ligne des marchés publics au Chili accroît la transparence et la probité puisqu'elle préserve la traçabilité des opérations de l'État. Le système global de soumission en ligne comprend trois volets principaux : l'information et l'enregistrement, l'achat et l'offre en ligne[11]. Le système chilien privilégie le premier volet puisqu'il renseigne parfaitement le public et facilite la surveillance[12]. À l'inverse des autres pays, c'est une société privée qui exploite le système chilien.

Au lendemain de l'introduction d'un système de marchés en ligne, plus besoin pour les sociétés de parcourir les journaux ou de naviguer sur Internet à la recherche d'informations sur les marchés publics. Il leur faut désormais se faire simplement enregistrer en indiquant les domaines qui les intéressent (fournitures de bureau, bâtiment, conseil en technologies de l'information, etc.). Chaque fois qu'une agence publique a besoin d'acquérir des biens ou services, elle introduit une demande dans le système en précisant la nature de l'offre et en y annexant tous les documents nécessaires. Des messages électroniques sont automatiquement envoyés à tous les entrepreneurs inscrits, ce qui réduit ainsi au minimum le délai de réaction et donne à toutes les sociétés une chance égale de soumissionner[13].

Par ailleurs, le système renseigne en ligne sur les opérations relatives aux marchés ; il donne notamment l'adresse complète du département de la fonction publique concernée et le nom du responsable de l'appel d'offres. À la fin du processus de soumission, le système électronique donne les résultats en termes de participation, d'offres reçues, d'aptitudes économiques et techniques, et il indique le nom de la société qui a remporté le marché. Enfin, il donne l'historique des marchés antérieurs du département. Inspiré complètement de l'internet, le système électronique a été lancé sur le site www.compraschile.cl en octobre 1999. C'est ainsi qu'un nouveau décret présidentiel a été promulgué autorisant désormais des transactions commerciales en ligne ; il a remplacé le principal office d'approvisionnement de l'État par une agence plus petite chargée de l'assistance technique et de la supervision. Dans la première phase, 454 fournisseurs répartis entre 75 secteurs commerciaux différents et 16 agences de la fonction publique ont été enregistrés dans le système, et au bout d'une année de fonctionnement, le nombre de sociétés enregistrées a pratiquement atteint 4 000[14].

Cependant, initialement tous les départements de la fonction publique devaient participer au système électronique ; mais deux ans après seulement 18 % des marchés publics ont été publiés sur Internet[15]. Cette situation s'explique par la baisse du soutien politique et la résistance au sein de l'administration. En l'absence d'une étude systématique, il est difficile de quantifier l'impact du système sur la corruption même si des économies de 7 % à 20 % sont réalisées sur les marchés publics traités par le biais du site.

Commission centrale de vigilance en Inde

La création d'un site Internet par la Commission centrale de vigilance (CCV) en Inde illustre le rôle catalytique que peut jouer Internet dans la lutte contre la corruption, en particulier, en ce qui concerne la presse écrite et les médias électroniques qui comblent le fossé numérique[16] par l'étendue de leur couverture.

En 1998, une directive de la Cour suprême a fait de la CCV un organisme statutaire et lui a donné mandat pour ouvrir une information aux termes de la loi de 1988 sur la prévention de la corruption. La Commission a lancé, en 1999, un site Internet qui renseigne le public sur son rôle et ses stratégies, et lui apprend comment dénoncer la corruption en toute confidentialité. Elle a mis l'accent sur le travail accompli par les différents départements impliqués dans l'enquête. Pour intéresser les médias aux affaires de corruption, la CCV a publié le nom du personnel de la fine fleur des services administratifs et des recettes ayant fait l'objet d'enquêtes ou de sanctions pour corruption.

En avril 2002, trois ans après sa création, seuls 180 000 internautes ont visité le site de la CCV ; on s'interrogea, dès lors, sur l'efficacité de l'internet en tant que moyen de lutte contre la corruption dans un pays comme l'Inde où le taux d'informatisation est faible. En revanche, la presse libre et les médias électroniques dynamiques ont utilisé le site de la CCV pour publier des nouvelles qu'ils ont fini par diffuser à travers tout le pays. L'impact du site a été finalement plus important que le nombre de ses rares visiteurs.

L'expérience de la CCV dans le domaine de l'internet a permis de dégager la nature inconstante des médias ; en effet, négligeant l'importance des informations disponibles, ils ont tendance à se focaliser sur le nom des personnalités politiques prises dans les mailles des enquêtes sur la corruption. Qui plus est, le fait de « révéler les noms » est sujet à controverse, et nombreuses sont les personnes qui se sont interrogées sur le bien-fondé de révéler publiquement les noms des fonctionnaires dont la culpabilité n'est pas établie. Néanmoins, un sondage a permis de constater que 83 % des personnes interrogées estiment que la révélation des noms des fonctionnaires incriminés aurait un effet dissuasif : le magasine *Newsweek* a publié un article sur la technique de la CCV qu'il a intitulé « e-shame[17] ».

Enseignements tirés de l'institutionnalisation de la transparence

L'impact des applications de la cyber-administration sur la corruption n'a fait l'objet d'une vérification indépendante que dans deux cas[18]. L'étude systématique des citoyens et d'autres partenaires pourrait aider à établir plus clairement la relation et à avoir un *feedback* sur les secteurs qui demandent à être améliorés.

La corruption est le reflet du déséquilibre de pouvoir entre le public et les fonctionnaires, et en particulier par rapport aux résidents des zones éloignées. Ce déséquilibre de pouvoir peut perdurer après l'introduction des applications de la

Les premiers pas de l'Équateur vers la mise en ligne des marchés publics

La Constitution de l'Équateur garantit au public l'accès facile à toutes les informations concernant le fonctionnement de l'État, à l'exception de celles à diffusion restreinte pour des raisons de sécurité nationale. Toutefois, dans la pratique et pour diverses raisons, les établissements publics et privés n'ont qu'un accès limité à l'information. Par exemple, la loi sur l'attribution des marchés publics stipule que toute offre dont le montant est supérieur à une somme donnée doit être publiée dans la presse, mais il est souvent difficile pour le public de repérer les appels d'offres diffusés à travers les nombreux journaux du pays.

C'est pour améliorer cette situation que la Société latino-américaine pour le développement (CLD), la section nationale équatorienne de Transparency International, a, en coordination avec deux groupes d'entrepreneurs engagés dans le domaine social (People for Change et Ecuador Positivo), initié en 2001, un projet sur l'accès facile du public à l'information et la garantie d'une plus grande transparence dans l'attribution des marchés publics. Lorsque l'initiative initiale se heurtait au manque de volonté politique des autorités de l'État, la CLD et ses partenaires adoptaient une démarche plus novatrice.

L'équipe est animée par la volonté de créer une source publique d'informations facilement accessible et utilisant une technologie de pointe. Il s'agissait en fait de créer un site Internet apte à donner aux entreprises et au public, au même endroit, des informations en temps opportun sur les possibilités de soumissions. Mais ce dispositif devait être rentable et facilement accessible. C'est ainsi que le site Internet, www.Licitenet.com, a été lancé le 3 septembre 2001.

Basé sur l'internet, Licitenet.com est un outil de promotion de la transparence des marchés publics en Équateur. Il a la double fonction de donner tant aux entreprises publiques que privées l'accès à l'information sur les marchés publics. Le site renseigne également sur les marchés attribués, le nom des entreprises attributaires, le prix payé, ainsi que sur les possibilités de participation du souscripteur aux enchères en cours et les opportunités de marchés existantes. En principe, le site est à 80 % ouvert à tous, mais certaines informations ne sont accessibles que contre le versement d'une certaine somme afin d'assurer la durabilité du project.

Par le maintien du site, la CLD cherche à sensibiliser davantage le public sur le besoin de transparence dans les procédures d'appels d'offres et à exercer une pression sur le gouvernement pour qu'il mette plus massivement en ligne les appels d'offres du secteur public en Équateur. Le 18 mai 2002, le Conseil national sur les télécommunications a invité Licitenet.com à faire partie de la Commission sur l'administration en ligne pour participer à l'élaboration d'un programme national sur la connectique. Licitenet.com est toujours animé par le désir de trouver les moyens de mettre des informations toujours plus variées à la disposition des différents destinataires. De nombreux établissements publics reconnaissent des avantages au site, et des accords de coopération susceptibles d'aboutir à d'autres projets électroniques sont signés avec le Conseil national sur les télécommunications, le bureau du procureur général, le bureau de l'inspecteur général et l'Association des municipalités de l'Équateur. Licitenet.com est également en consultation avec la Commission

nationale sur la cyber-administration sur les possibilités de création, avant décembre 2002, d'un site gouvernemental sur lequel les marchés publics seraient mis en ligne.

Cette initiative suscite une concurrence saine, une meilleure détermination des prix et une amélioration des offres. Il va de soi qu'un site unique ne saurait garantir toute la transparence requise dans l'attribution des marchés publics mais ce premier pas est en soi un exploit. De plus, il donne la possibilité d'influer sur l'orientation de la politique de l'État dans le domaine des marchés publics en ligne et sensibilise les secteurs public et privé sur les graves conséquences de la corruption au niveau de l'attribution des marchés publics.

Valeria Merino Dirani

cyber-administration. Il est important de surveiller et de d'assurer le suivi des systèmes de cyber-administration nouvellement installés jusqu'à ce que les fonctionnaires assimilent les meilleures normes de service. Ces systèmes présentent un autre risque qui réduira sans doute leur impact par exemple si la direction change ou si les agents corrompus venaient à percer le secret du nouveau système.

Il est incontestable que la publication des allocations et des dépenses budgétaires sur le site Internet, le libre accès aux dispositifs permettant de s'informer sur l'état d'avancement des demandes de licences et de s'échanger des données sur la performance du système renforcent l'obligation redditionnelle. Mais il n'est pas certain que le fait de servir plus d'informations en ligne va amener le public à s'en servir pour exiger plus de transparence. En fait, peu de citoyens sont disposés à s'impliquer logiquement dans le processus de gouvernance. Malgré le fort taux de pénétration d'Internet, l'expérience a révélé que ce n'est pas parce qu'on a créé un bon site Internet ou un portail en ligne que ce site sera fréquenté. Il faudra peut-être avoir recours à la publicité et à la formation pour faire connaître et reconnaître sa valeur[19].

Souvent il faut passer par des intermédiaires pour l'analyse des informations provenant des États. C'est la fonction[20] que remplit aux États-Unis, le Centre américain des politiques réactives. Le site Internet de cette structure illustre le rôle constructif que jouent les intermédiaires en présentant les données sur le financement des campagnes sous une forme qui permet aux citoyens de réagir, le cas échéant. Cette analyse est basée sur des données relevant du domaine public mais présentées sous une forme qui ne permet pas de détecter les possibilités de manœuvres frauduleuses. À l'instar de la CCV, les médias traditionnels peuvent aussi jouer ce rôle d'intermédiaire en relayant plus directement vers le public l'information provenant de l'État, même si pour cela, il faut organiser des ateliers et des séminaires de sensibilisation des journalistes concernant la masse d'informations disponibles sur Internet.

La cyber-administration ne peut mener à la transparence que s'il existe un cadre légal qui favorise un libre accès à l'information. Il faut remplacer les lois protégeant le secret national par une législation sur la liberté de l'information. Mais dans le même temps, les États doivent se pencher sur le risque accru de voir les applications d'Internet donner accès à des informations touchant à la vie privée et à la sécurité. Il serait, peut-être, nécessaire d'adopter des directives devant régir la divulgation des informations qui, bien que relevant du domaine public, peuvent contenir des renseignements personnels ou sensibles.

Conclusion

La cyber-administration propose une solution partielle aux multiples formes de la corruption. Elle permet par exemple de réduire le pouvoir discrétionnaire en limitant les possibilités d'actes arbitraires. Elle accroît pour le corrompu potentiel les risques d'être démasqué puisqu'elle permet de conserver toutes les données relatives aux opérations ; par cette traçabilité, le corrompu peut être identifié et amené à répondre de ses actes en établissant le lien entre lui et les actes incriminés. En simplifiant les règles et en les rendant plus transparentes, la cyber-administration encourage les citoyens et les entreprises à dénoncer les procédures irréalistes et leur application arbitraire.

La lutte contre la corruption peut être assignée comme objectif spécifique de la cyber-administration. En Corée du Sud et en Inde, les systèmes OPEN et CCV visaient à faire de la cyber-administration des éléments clés des stratégies plus générales de lutte contre la corruption. Elle permet ainsi d'accroître l'efficacité et la transparence de la communication. Des initiatives sont prises au sein des ministères réputés corrompus pour améliorer la qualité des services.

Les décideurs et les hauts fonctionnaires doivent recevoir une formation spécialisée pour apprendre à monter des projets ayant des chances de succès. Il faut, pour cela, identifier en premier lieu des projets pilotes au sein des départements ayant atteint un certain niveau d'informatisation, avec une interface importante avec le public, et qui ont une tradition de corruption. Les bienfaits du projet pilote doivent être définis en des termes spécifiques, avec pour préoccupations la transparence, la corruption et la pauvreté.

Dans la conception des applications de la cyber-administration prenant en charge ces préoccupations, les concepteurs doivent aussi identifier le processus qui favorise un comportement corrompu. Dans la plupart des cas, les méthodes traditionnelles d'analyse des cabinets-conseils ne suffisent pas puisqu'il faut une forte implication des citoyens et des fonctionnaires pour réussir une bonne évaluation. Dans les projets réussis, ce type d'analyse provient rarement de source extérieure. Il est peut-être également besoin de compenser en avantages spécifiques ce que les agents concernés « perdront » en pots-de-vin[21]. Une direction forte aux niveaux politique et administratif est indispensable pour introduire la réforme.

Dans les pays où des projets pilotes ont été mis en œuvre et où des études systématiques ont confirmé clairement l'impact du système sur la corruption, les projets doivent être étendus sur une plus grande échelle et couvrir un plus grand nombre de départements et de localités. Il faudrait, au préalable, régler tous les problèmes liés au manque d'infrastructures technologiques, à l'absence d'un cadre de politique favorable et à l'insuffisance des ressources, afin de garantir un impact plus important.

Aucun pays en développement n'est tout à fait prêt à adopter un programme global sur la cyber-administration. Toutefois, les applications de celle-ci peuvent être développées dans plusieurs domaines et permettre de doter un grand nombre de services publics en équipements électroniques, et ce faisant, réaliser d'importants gains sur la corruption. Il est souhaitable que les États apprennent en agissant plutôt que d'attendre d'être vraiment prêts.

1 La cyber-administration se confond parfois avec la cyber-gouvernance et les deux expressions sont souvent utilisées de façon interchangeable. La cyber-gouvernance est un concept plus large qui recouvre l'utilisation de l'information et des technologies de la communication par le gouvernement et la société civile en vue de favoriser une plus grande participation des citoyens à la gestion des institutions. Elle permet, par exemple, aux hommes et aux partis politiques d'utiliser rationnellement l'internet pour s'informer sur ce que pense leur électorat ou faire connaître les points de vue des organisations de la société civile en désaccord avec les pouvoirs en place. La cyber-administration, par contre, a surtout pour objet d'améliorer l'accès aux différentes fonctions de l'État, à l'information ou aux services. Pour en savoir plus sur les définitions et le domaine d'application de la cyber-administration, consulter : www.archives.nysed.gov/pubs/recmgmt/egovernment/definiti.htm; Roadmap for E-government in the Developing World, Pacific Council on International Policy, avril 2002, www.pacificcouncil.org; E. Tambouris, S. Gorilas et G. Boukis, 'Investigation of Electronic Government', www.egov-project.org/egovsite/tambouris_panhellenic.pdf; J. Caldow, 'The Quest for Electronic Government: A defining vision', Rapport d'entreprise, Société IBM, 1997, www.ieg.ibm.com.

2 Par exemple, la société E-parc à Pékin, le chèque postal inter-état informatisé à Gujarat (Inde), la fourniture de services municipaux par le biais d'une prestation vocale en ligne à Vijaywada (Inde) et la réforme douanière aux Philippines. Consulter : www1.worldbank.org/publicsector/egov.

3 Études diagnostiques de la corruption en Roumanie, www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/RomEnglish.pdf, et une étude diagnostique de la corruption en Indonésie, www.partnership.or.id/data/pdf/DiagnosticStudy-eng.pdf.

4 Ceux qui ont conçu ASYCUDA (Système de gestion informatique des données douanières) indiquent que leur logiciel est utilisé par 80 pays pour le dédouanement en ligne. Consulter www.asycuda.org.

5 Consulter english.metro.seoul.kr/government/policies/anti/civilapplications.

6 Hong Bin Kang, « Cleaning up the city government of Seoul : a systemic approach », communication à la Conférence de Séoul sur la lutte contre la corruption dans la Région Asie-Pacifique, décembre 2000.

7 Transparency International Corée, *Rapport spécial : Survey of the Seoul City's OPEN System*, Newsletter, juin 2001, ti.or.kr. Entre 2000 et 2001, le pourcentage des enquêtés rompus à l'utilisation d'OPEN a augmenté de 19 % à 74 %. Environ 90 % d'entre eux ont l'intention d'utiliser OPEN plus tard (en hausse de 20 %), tandis que le nombre d'usagers effectifs a atteint 16 % des personnes enquêtées (en hausse de 5 %). Le nombre des usagers satisfaits a baissé de 56 % à 48 % tandis que celui des non-satisfaits atteignait les 9 %.

8 Rajeev Chawla et Subhash Bhatnagar, « Bhoomi : online delivery of land titles in Karnataka, India », www1.worldbank.org/publicsector/egov/bhoomi_cs.htm; *Deccan Herald* (Inde), 8 juin 2001 ; *Indian Express*, 14 juin 2001.

9 Lors d'une ouverture de session biométrique, l'empreinte du pouce est marquée à chaque entrée par un dispositif électronique bon marché et validée contre une image préenregistrée du pouce

10 Des guichets Internet sont installés dans les zones rurales par le ministère de l'Agriculture, les ONG et le secteur privé. Cependant il en existe très peu. *Hindu* (Inde), 3 avril 2002.

11 Le CompraNet du Mexique est l'un des systèmes d'appel d'offres en ligne les plus connus et les plus complets. D'autres initiatives (notamment au niveau de l'administration locale) ont été mises en œuvre en Argentine, en Bulgarie et aux Philippines.
12 Voir www.compraschile.cl.
13 Claudio Orrego, Carlos Osorio et Rodrigo Mardones, « Chile's government procurement e-system », www1.worldbank.org/publicsector/egov/eprocurement_chile.htm.
14 www1.worldbank.org/publicsector/egov/orrego_eProcurement.pdf.
15 Junghun Cho, « Paths towards transparent electronic procurement system », Département des affaires économiques et sociales, Nations unies (DAES), 2002.
16 Pour plus d'informations, consulter www.cvc.nic.in; et Subhash Bhatnagar, « Central vigilance Commission website : A Bold Anticorruption Experiment », www1.worldbank.org/publicsector/egov/cvc_cs.htm.
17 *Newsweek* (US), 21 février 2000.
18 Par exemple, un rapport du PAC, Bangalore, Inde, « State of the art as art of the State : public feedback on E-governance », www.pacindia.org/default.asp?channelId=53.
19 Seulement 11 % des Canadiens se servent du portail de leur gouvernement, alors que 60 % d'entre eux ont accès à l'internet. Pour les encourager à l'utiliser, tout citoyen qui se rend au département pour un service bénéficie d'une formation dans ce domaine.
20 Le Centre est un groupe de recherche apolitique, sans but lucratif, basé à Washington DC ; il mène une recherche informatisée sur les questions relatives au financement des campagnes pour les nouveaux médias, les universitaires, les activistes et le grand public. Voir www.opensecrets.org.
21 Ces avantages pourraient être un espace bureau transformé, où l'on s'ennuie moins et dont on peut être fier au niveau du département du fait de l'appréciation de la réforme par le public. Voir l'étude de cas sur le projet CARD à Andhra Pradesh, Inde : www1.worldbank.org/publicsector/egov/cardcs.htm.

La transparence au sein de l'entreprise dans la lutte contre la corruption

*Harriet Fletcher**

La transparence au sein de l'entreprise est très importante pour limiter les possibilités de transactions illicites avec les fonctionnaires, pour promouvoir la transparence dans les comptes publics lorsque les gouvernements ne l'assurent pas ; elle permet également de renforcer l'obligation de rendre des comptes aux actionnaires. La lutte contre la corruption au sein de l'entreprise passe par la transparence des entreprises.

Les entreprises se montrent naturellement prudentes et peu disposées à divulguer des informations sensibles de peur que celles-ci ne profitent à la concurrence. Mais le risque de corruption est l'un des multiples facteurs qui demandent plus de transparence au sein d'une compagnie. En effet, on reconnaît de plus en plus l'impact non négligeable de l'entreprise sur l'environnement, les droits de l'homme et la stabilité des marchés financiers. Les entreprises ont la responsabilité morale de prendre en charge cet impact et le public a un intérêt légitime à être informé sur ce sujet.

Les entreprises désireuses de prendre part à la lutte contre la corruption peuvent s'informer auprès d'un nombre croissant d'initiatives, afin d'établir des normes élevées de transparence au sein de l'entreprise. Il n'est pas moment plus opportun pour que ces initiatives soient plus généralement suivies puisque plus que jamais les entreprises sont sensibilisées au fait qu'il en va de leur propre intérêt commercial de s'attaquer à la corruption. Une étude réalisée récemment par ISIS Asset Management (ancienne société Friends Ivory & Sime), une société chargée de la gestion de fonds, a révélé que beaucoup de leurs sociétés d'investissement estiment que les pots-de-vin et la corruption constituent de sérieux facteurs de risque pour les affaires (voir p. 389)[1].

Codes de bonne conduite

Une entreprise soucieuse de transparence devra dire clairement si elle a un code de conduite prévoyant des règles spécifiques pour lutter contre la corruption ; elle devra également divulguer le contenu dudit code, les évaluations sur la performance des contrôles internes et les résultats de sa mise en œuvre. Ainsi, l'entreprise qui ne respecte pas les normes qu'elle s'est fixées pourra être interpellée et contrainte de s'expliquer. Selon l'étude de ISIS Asset Management, si certaines

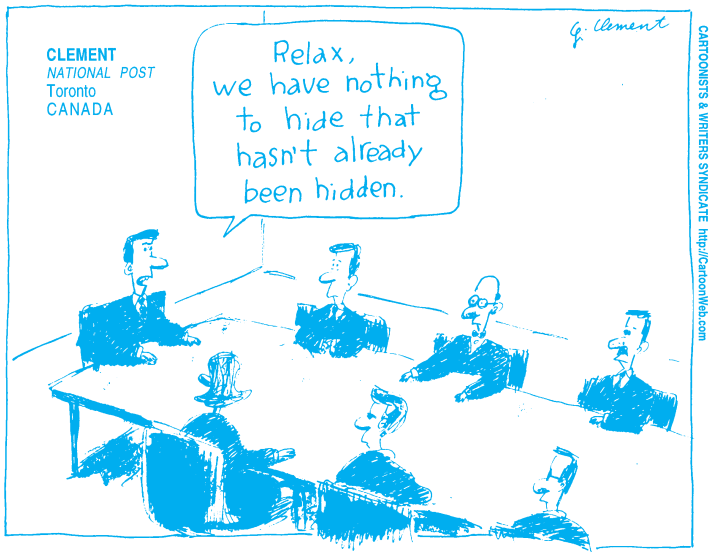
entreprises ont effectivement adopté des codes de conduite contre la corruption et les ont rendus publics, beaucoup d'autres restent réticentes à la divulgation de ce type d'informations[2].

Les codes et les directives volontaires risquent de ne pas être respectés ; rien ne saurait être aussi efficace que l'application correcte des lois. Mais étant donné l'absence de ce type de législation dans beaucoup de pays et leur faible application lorsqu'elle existe, les programmes volontaires sont essentiels et il faudrait se féliciter de voir les entreprises avoir de l'avance par rapport à la législation de certains pays. Pour ne citer qu'un exemple, la compagnie pétrolière multinationale Shell a mis au point une politique « contre les pots-de-vin » renforcée par plusieurs systèmes d'assurance valables pour toutes les compagnies Shell à travers le monde et prise en charge par le président d'un pays donné. Dans ce cadre, tous les cas de pots-de-vin et de corruption doivent être déclarés et Shell les publie dans son rapport annuel. Le petit manuel de Shell, intitulé *Dealing with Bribery and Corruption* (Lutte contre les pots-de-vin et la corruption), prodigue des conseils détaillés au personnel, et il peut être consulté librement sur le site Internet de la compagnie[3].

Les entreprises sont appuyées dans leur démarche en faveur de l'adoption volontaire des normes de lutte contre la corruption par diverses organisations, notamment des ONG, des organismes du secteur privé tels que la Chambre de commerce internationale et le Conference Board ainsi que des organismes intergouvernementaux comme la Banque mondiale et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD). Dans le secteur privé, les grands cabinets comptables disposent d'experts comptables légistes habilités à enquêter sur des cas de fraude et de corruption, de conseillers sur les systèmes de prévention de ces pratiques, et enfin, de services d'audit et de vérification des comptes. Les entreprises bénéficient du même type de soutien auprès des cabinets d'avocats de nombreux pays pour l'élaboration de systèmes de lutte contre la corruption. Chacun de ces cabinets inclut tous ces services dans le cadre élargi de leur programme d'appui à la bonne gouvernance au sein des entreprises.

Les « Business Principles for Countering Bribery » (Principes pour contrer la corruption dans le secteur privé) constituent l'une de ces initiatives et correspondent à deux ans de travail par les entreprises du secteur privé, les représentants d'ONG sous la tutelle de Transparency International, les syndicats et les organisations internationales. Ces principes sont censés faciliter la mise en œuvre de politiques et de dispositifs de lutte contre la corruption dans le secteur des entreprises ; ils prennent très peu en charge les besoins individuels des entreprises. Il faudrait en plus élaborer des modules d'auto-évaluation et de vérification par un organe indépendant, tandis que les principes eux-mêmes encouragent la divulgation publique.

306132_p061a074 1/07/03 9:54 Page 63



Ne vous en faites pas,
nous n'avons rien à cacher qui ne le soit déjà.

Clement, National Post, *Toronto, Canada*

L'initiative n'a été lancée que vers la fin de l'an 2002, et déjà l'International Federation of Inspection Agencies (Fédération internationale des agences de vérification) envisage de demander à ses membres d'adopter ces principes et de se soumettre à un audit indépendant. Une autre initiative à laquelle les entreprises peuvent adhérer est le Global Reporting Initiative (GRI) ; elle a été lancée en 1997 et se propose d'instituer des normes applicables au niveau mondial en matière d'établissement des rapports sur les aspects économique, environnemental et social des activités des entreprises. Placé sous l'égide de la Coalition for Environmentally Responsible Economics, en partenariat avec le Programme des Nations unies pour l'environnement, il s'agit d'une initiative internationale qui s'inscrit dans le long terme et qui implique plusieurs acteurs. Le projet de normes d'établissement de rapports de viabilité en 2002 indique clairement que la corruption est l'un des éléments essentiels du rapport, et il est demandé aux organisations participantes de faire connaître les politiques, procédures et systèmes de gestion qu'elles ont mis en place pour résoudre ce problème ; il leur est demandé, par ailleurs, de préciser dans quelle mesure elles répondent aux exigences de la Convention de l'OCDE de lutte contre la corruption. Si une entreprise souhaite indiquer que son rapport est établi selon les normes de la GRI, elle doit traiter des pots-de-vin et de la corruption dans son rapport[4].

Action collective

L'action volontaire, dont les codes de conduite sont une illustration, peut être très efficace si les entreprises travaillent ensemble à des initiatives communes. En éliminant l'avantage comparatif du non-respect des normes, la coopération entre les entreprises réduit pour chaque entreprise individuelle le coût du respect des normes. Cette coopération pourra être renforcée par un échange public d'informations entre elles. Par ailleurs, plus l'action collective est transparente, moins les entreprises pourront être soupçonnées de complicité.

De nombreux groupes industriels ont élaboré des normes spécifiques par secteur pour lutter contre la corruption et promouvoir l'accès à l'information. Ces initiatives servent de référence aux secteurs où la corruption est une pratique courante ou à l'entreprise pour laquelle il est particulièrement coûteux de battre la concurrence en adoptant des normes plus élevées. La Fédération internationale des ingénieurs-conseils (FIDIC) a établi des normes de « gestion intègre de l'entreprise » dans le domaine du conseil en ingénierie ; ces normes sont en cours d'expérimentation dans cinq pays. Elles donnent aux membres des conseils pratiques sur la mise en œuvre d'un système de gestion intègre. La méthode de la FIDIC consiste à demander aux entreprises de fournir des informations concrètes pour étayer leurs déclarations d'intégrité : « La gestion intègre au sein de l'entreprise doit être étayée par des preuves. La recherche d'informations attestant de cette intégrité doit être un processus permanent et non ponctuel au risque de rater des événements importants[5]. »

Industrie minière, minéraux et développement durable (MMSD), projet lancé en avril 2000, est un processus de recherche et de concertation sur deux ans sur les défis que doit relever l'industrie minière. Géré par l'Institut international pour l'environnement et le développement basé à Londres, le MMSD a bénéficié du soutien de ladite industrie tout en gardant son indépendance.

Il est établi que la corruption à grande échelle constitue un défi à relever, et un certain nombre de recommandations ont été faites, notamment un appel a été lancé aux compagnies minières leur demandant de former des coalitions nationales avec des organisations industrielles et de la société civile, afin de mettre sur pied, des mécanismes d'assistance-conseil et de suivi au niveau national et de l'ensemble du secteur industriel. Le projet MMSD (Mining, Minerals and Sustainable Development) a encouragé individuellement les entreprises et les autorités à rendre publiques des informations essentielles sur les ressources générées par les projets, les revenus perçus par les gouvernements et le mode d'utilisation des fonds[6].

La divulgation d'informations au sein de l'industrie pétrolière

Les efforts visant à amener l'industrie pétrolière en Angola à répondre davantage de ses actes se sont traduits par une campagne accrue susceptible d'avoir des conséquences, au niveau mondial, sur les pratiques comptables des entreprises d'extraction des ressources. La campagne a commencé en décembre 1999 suite aux révélations du rapport de l'ONG Global Witness selon lesquelles d'importantes recettes du gouvernement angolais provenant de l'industrie pétrolière[1] auraient disparu. Global Witness a demandé « une transparence totale » de la part des compagnies pétrolières étrangères qui avaient jusque-là tenu secrètes les taxes et autres sommes payées à l'Angola, et les a accusées de « complicité » avec les fonctionnaires corrompus. « En refusant de publier ce qu'elles paient », dit Global Witness, « les compagnies pétrolières appliquent deux poids deux mesures, une attitude qui serait inacceptable dans le Nord et qui ne permet pas au citoyen ordinaire angolais de demander des comptes à son gouvernement sur la gestion des revenus[2] ».

Ces interpellations n'ont pas tardé à produire leurs effets ; c'est ainsi que BP a promis de divulguer des informations détaillées sur les sommes qu'elle a versées à l'Angola[3].

Secret autour des sommes versées à l'Angola par les compagnies pétrolières

Le problème se pose de la manière suivante. Il n'est demandé aux multinationales qui présentent leurs rapports en Grande-Bretagne ou aux États-Unis que de disposer d'un ensemble de comptes consolidés pour toutes leurs opérations à travers le monde. La consolidation des comptes bien évidemment ne facilite pas la séparation et l'analyse afin de déterminer la part des versements au titre des taxes et autres paiements par pays. En l'état actuel des règles comptables, il n'existe aucune information de nature publique permettant de se faire une idée sur les sommes que les compagnies pétrolières versent au gouvernement angolais. La question est d'importance, car 80 à 90 % des revenus de ce gouvernement proviennent de l'industrie pétrolière ; mais certaines années, des sommes représentant jusqu'à 40 % du produit intérieur brut échappent au Trésor public par des voies détournées pour aller alimenter des fonds secrets[4]. Outre les revenus générés par l'exploitation du pétrole, en 1993, plus de 1,5 milliard de dollars américains ont été perçus au titre de « primes exceptionnelles de signature » à fonds perdus (versements effectués pour acquérir des terrains regroupés en Angola ou des zones individuelles sous licence qui confèrent le droit de prospection et d'extraction de pétrole sur les gisements découverts dans ces zones). Seule une infime partie de ces sommes est reprise dans le budget de l'État. Selon le gouvernement angolais, les fonds « manquants auraient servi à financer des activités légitimes de l'État et les données officielles publiées en rapport avec ces mouvements de fonds auraient été simplement mal transcrites en raison du manque de compétences techniques dans les ministères[5] ». Ces explications n'ont pas convaincu le Fonds monétaire international (FMI) entre autres[6].

Fausses justifications des compagnies pour garder le secret

Malgré la réaction positive de BP par rapport à cette campagne, d'autres

compagnies pétrolières ont donné trois raisons pour ne pas publier ces données.

Premièrement, elles prétendent que dans le cas de l'Angola, la transparence passe par une « étude diagnostique » réalisée par KPMG, dans le cadre d'un accord avec le FMI, et qui pourra utiliser les informations fournies par les sociétés et les sources officielles, pour dresser l'état détaillé des revenus pétroliers perçus par l'État[7]. Toutefois, la mise en œuvre des conclusions de cette étude repose entièrement sur la volonté politique des dirigeants angolais qui persistent à ne pas rendre publics les résultats de ladite étude.

Deuxièmement, même si les entreprises étrangères les publiaient, il serait toujours impossible avec ces informations de calculer le montant des revenus perçus par l'État, rétorquent certaines sociétés, car la Sonangol, compagnie pétrolière d'État, bien que générant aussi des revenus, ne publie traditionnellement que peu de données à ce sujet. Ces calculs seraient par conséquent incomplets. Mais cet argument, loin de laver les compagnies de l'accusation de « complicité » avec les dirigeants angolais que Global Witness a portée contre elles, pèche, par ailleurs, car si toutes les compagnies publiaient les informations promises par BP, on arriverait à une bien meilleure approximation des revenus pétroliers. Qui plus est, la part du pétrole dans les opérations de la Sonangol représente une forme de revenus pour l'État, de ce fait, celui-ci pourrait toujours être sommé de répondre de ce revenu.

La troisième raison donnée par les compagnies est que la publication de ces informations sensibles violerait des accords légitimes de confidentialité. Il est néanmoins possible de surmonter ce problème de confidentialité en regroupant les informations provenant des différentes zones en une série de chiffres globaux nationaux dont il serait difficile de déterminer les différentes composantes. Il faut remarquer que si un accord de confidentialité peut lier une société pétrolière à la Sonangol, les taxes et sommes versées à l'État à d'autres titres ne sont pas concernées par cet accord.

La Sonangol réagit avec colère à l'initiative de transparence de BP

Réagissant à la promesse de BP, la Sonangol a adressé à celle-ci une lettre dans laquelle elle menaçait en termes assez durs de rompre le contrat qui la lie à la BP et dont elle a envoyé copie aux autres compagnies intervenant en Angola[8]. Les autres compagnies ont maintenu le mur de secret qui entoure leurs opérations en Angola de peur de perdre des milliards de dollars américains en futurs investissements dans le pays. Lee Raymond, directeur d'Exxon Mobil, a affirmé que BP « connaissait de graves ennuis » depuis qu'elle a mis en œuvre sa politique de divulgation des informations[9].

Or, environ un mois plus tard, BP affirmait avoir remporté une grande victoire en Angola en devançant Exxon Mobil, TotalFinaElf et ChevronTexaco dans l'obtention d'un agrément pour les investissements qu'elle compte effectuer dans la mise en valeur du Greater Plutonio, dans la zone 18 au nord-est de Luanda ! BP a révélé par la suite qu'elle avait bénéficié du soutien des plus hautes autorités de l'État angolais pour sa politique de divulgation[10]. Le pari de BP qui a privilégié une grande transparence semble avoir été payant, mais aucune autre compagnie n'a encore suivi son exemple. On ignore quels compromis BP a pu accepter pour parvenir à ce rapprochement[11].

La solution est peut-être une réglementation internationale

Constatant que les initiatives préconisant une plus grande transparence en Angola étaient bloquées par une forte concurrence entre les compagnies, Global Witness propose maintenant une approche différente qui s'appuie davantage sur les régulateurs internationaux tels que la Securities and Exchange Commission aux États-Unis et l'autorité en matière de services financiers de Grande-Bretagne. Cela a donné naissance à la campagne « Publiez ce que vous payez », soutenue par de nombreuses ONG ainsi que le financier et philanthrope international Georges Soros[12].

Dans le cadre de la campagne « Publiez ce que vous payez », il n'est plus question d'approche volontaire. Au contraire, il est demandé à ceux qui établissent les réglementations en Europe et aux États-Unis d'exiger des sociétés d'extraction des ressources qu'elles présentent leurs comptes séparément par pays. Cette solution n'est pas forcément compliquée ou coûteuse puisque ces sociétés appliquent déjà cette méthode pour leur usage interne, et elle permet de résoudre aisément des problèmes. En la rendant universelle, cette réglementation permettrait de remettre tout à plat sur le terrain de jeu dans un environnement de concurrence aux enjeux fort élevés et de se défaire du souci de confidentialité dans la mesure où ces contrats contiennent généralement des clauses qui stipulent qu'ils peuvent être annulés et remplacés par des dispositions réglementaires. Elle aurait l'avantage de régler directement du même coup ce problème dans tous les pays, et dans le cas de l'Angola, elle toucherait tous les principaux acteurs de l'industrie pétrolière.

Ce n'est là qu'un début

Les comptes pétroliers de l'Angola sont rendus encore plus opaques par la pratique qui consiste à rembourser les emprunts bancaires à l'étranger avec de futures livraisons de pétrole. Cette pratique a permis de détourner les deniers publics à des fins douteuses[13]. Il n'est pas encore demandé aux banques impliquées dans ce genre de prêt international de publier leurs comptes pays par pays.

La campagne de Global Witness, qui a focalisé l'attention sur l'Angola, a vite pris une dimension internationale. C'est ainsi que ses membres se sont surtout concentrés, dans d'autres pays riches en pétrole, sur la divulgation des informations sur l'industrie pétrolière par les États et non par les compagnies. Au Kazakhstan, par exemple, les journalistes, les parlementaires et ceux qui mènent la campagne contre la corruption s'intéressent au mode de fonctionnement d'un fonds alimenté par les revenus pétroliers, créé au milieu de l'année 2001 et géré secrètement par l'État. Le problème des paiements effectués par des multinationales étrangères n'est pas encore tellement à l'ordre du jour, car le public n'a pris conscience que tardivement des problèmes que pose l'industrie pétrolière au Kazakhstan.

Nicholas Shaxson

1 Global Witness, *A Crude Awakening*, décembre 1999

2 Global Witness, *All the Président's men*, mars 2002.

3 BP semble avoir mis de l'eau dans son vin par rapport à sa promesse, ce qui amène à se demander comment et quand exactement elle compte révéler cette information. En réponse aux questions posées sur le site du *Financial Times* du 1er août 2002, BP a déclaré : « nous sommes actuellement en pourparlers avec la Sonangol et les autorités angolaises sur la question de savoir *comment et quand* nous publierons les informations rela-

tives aux paiements que nous avons effectués. »
4 Rapports du FMI sur l'Angola 1996-2001, voir www.inf.org.
5 Communiqué du gouvernement en date du 11 avril 2002, en réponse à la publication de Global Witness intitulée *All the President's Men*.
6 Voir, par exemple, www.inf.org/external/np/ms/2002/021902.html
7 « Financial diagnosis and monitoring of State petroleum reserves », publié sur le site officiel de l'État angolais, www.angola.org.
8 Repris dans Global Witness, *All the President's Men*.
9 Interview dans le *Financial Times* (Grande-Bretagne), 12 mars 2002.
10 John Brown, Groupe PDG de BP, dans une communication faite à Harward University, le 3 mars 2002.
11 Voir *Financial Times* (Grande-Bretagne), 1er août 2002. Ce n'est sûrement pas une simple coïncidence si juste trois jours après avoir envoyé sa lettre à Global Witness dans laquelle elle promettait de divulguer les informations, BP (qui s'appelait alors BP Amoco) a révélé avoir recruté (comme directeur pour l'Angola) José Patricio, ancien représentant permanent de l'Angola aux Nations unies et membre du Comité central du puissant parti MPLA.
12 Voir www.publiswhatyoupay.org.
13 Voir Economist Intelligence Unit, *Angola Country Report*, y compris 2/2002.

Le Conseil international de l'industrie minière et des métaux a publié une déclaration dans laquelle il soutenait globalement le rapport final de MMSD à la conférence de l'Initiative minière mondiale, tenue à Toronto, au mois de mai 2002, et affirmait que « l'obligation de rendre des comptes, la transparence et la présentation de rapports crédibles étaient essentielles[7] ».

Un groupe de onze grandes banques internationales réunies par Transparency International a souscrit à un ensemble de directives pour lutter au niveau mondial contre le blanchiment de l'argent ; ce document est connu sous le nom de Principes de Wolfsberg. Ces directives mettent l'accent sur le principe : « connaissez votre client », qui impose aux banques de recueillir des renseignements complets sur l'identité réelle de chaque client ainsi que sur la source de ses fonds. Alors que les banques ne révèlent pas ces informations au public, elles ont consenti à appliquer les dispositions que les juridictions où elles interviennent activement prennent contre le blanchiment de l'argent. On espère que d'autres institutions financières adopteront des principes similaires, surtout sur les marchés financiers dont les structures de contrôle ne sont pas très rigoureuses et où il n'existe pas d'obligation de porter les transactions suspectes à la connaissance des autorités compétentes[8].

Dénoncer la corruption

Quand le code de conduite d'une entreprise l'engage à rendre publiques toutes les informations relatives à ses opérations, elle peut choisir de révéler les cas de corruption auxquels elle a été mêlée. Mais les efforts de la direction de l'entreprise ne suffisent pas toujours pour découvrir la corruption dans une organisation ; la transparence au sein de l'entreprise a également besoin de gens qui ont assez de courage pour dénoncer la corruption quand ils la découvrent.

À leur tour, ces dénonciateurs ont besoin d'un environnement législatif qui les protège et d'une culture de transparence au sein de l'entreprise pour se sentir en sécurité quand ils rendent publics des faits de corruption. Mais il leur faut également savoir à qui s'adresser pour obtenir des conseils sur les dilemmes complexes d'ordre éthique qui se posent parfois.

Les sociétés doivent mettre en place des lignes d'assistance et des procédures internes qui permettent aux employés de signaler ou de discuter des problèmes dans l'anonymat. La société de produits alimentaires et de boissons Diageo a un code de conduite qui renseigne sur l'existence d'une permanence téléphonique gratuite et confidentielle que les employés sont invités à utiliser pour signaler des pratiques de corruption ou quand ils ne savent pas ce qu'il y a lieu de faire. Il existe également au service du contentieux de la société un bureau qui s'occupe des risques inhérents à la dénonciation des cas de corruption[9]. Considérant la prévalence de la corruption en Europe de l'Est et dans les pays de l'ancienne Union soviétique, la BERD a mis en place récemment une permanence téléphonique pour donner la possibilité aux employés et à d'autres personnes de communiquer des informations à un organisme extérieur spécialisé, pour préserver l'anonymat des ces informateurs et les rassurer qu'ils n'ont rien à craindre en communiquant des informations par les circuits internes à l'entreprise.

Mais faire utiliser effectivement les permanences téléphoniques pose un important problème. L'étude de l'ISIS Asset Management a identifié plusieurs permanences téléphoniques mises à la disposition des informateurs dans les entreprises européennes, mais il est moins certain qu'elles ont fait l'objet d'une bonne publicité ou qu'elles sont effectivement utilisées[10]. Le cabinet de consultants d'intérêt public basé à Londres, Public Concern At Work (PCAW), donne des conseils et une formation pratique aux employeurs et aux services gouvernementaux[11]. Il met également en service une permanence téléphonique confidentielle pour les employés qui hésitent sur la nécessité ou la manière de faire part de leurs préoccupations sur la corruption et d'autres pratiques douteuses. Mais le PCAW reconnaît que la mise en place de politiques d'alerte susceptibles d'être suivies dans différents pays et cultures est un défi réel pour les multinationales.

Utiliser le rapport financier pour dénoncer la corruption dans les secteurs privé et public

Après le scandale ENRON, il fallait trouver d'urgence les moyens de raffermir la réglementation relative au rapport financier et au rôle que doivent jouer les commissaires aux comptes (voir encadré p. 119). Parmi les principaux facteurs ayant provoqué l'effondrement d'ENRON, il faut citer la façon dont la direction de la société truquait les grosses pertes dans le bilan avec la complicité des auditeurs d'Arthur Andersen. Ce cabinet d'audit était aussi employé par ENRON comme

cabinet-conseil, ce qui remet en cause son indépendance. Les problèmes que soulève ce scandale sont au cœur de la lutte contre la corruption[12].

Le scandale ENRON a suscité aux États-Unis et en Europe, dans les médias, des débats sur les mérites des différentes normes comptables, et ailleurs, l'on a procédé à la révision de ces normes. On a fait remarquer que dans les normes comptables américaines, il s'agit essentiellement de cocher des cases pour constater que les sociétés appliquent des règles spécifiques, et que c'est ce système qui a rendu possibles les pratiques comptables agressives d'ENRON. Selon les partisans des Normes comptables internationales (NCI) vers lesquelles convergent les pays membres de l'Union européenne, ces normes mettent l'accent sur le contenu plutôt que sur la forme, et sont plus flexibles quant à savoir si les comptes de l'entreprise reflètent sincèrement l'état de ses finances[13]. La conclusion la plus claire du débat est peut-être de constater que toutes les normes actuelles sont vulnérables.

Le fait que les normes varient d'un pays à l'autre constitue en soi un problème. Peter Wyman, vice-président de l'Institut des experts comptables en Angleterre et au pays de Galles, a appelé à l'établissement d'un ensemble de normes mondiales : « nous avons des sociétés mondiales et des investisseurs mondiaux, mais des règles nationales et des normes nationales – ce qui est stupide[14]. » Les différences entre les normes nationales ne permettent pas aux entreprises de lutter à armes égales dans les transactions au niveau international. Pire, les entreprises qui veulent dissimuler des transactions illicites peuvent essayer de profiter de normes moins rigoureuses partout où il en existe.

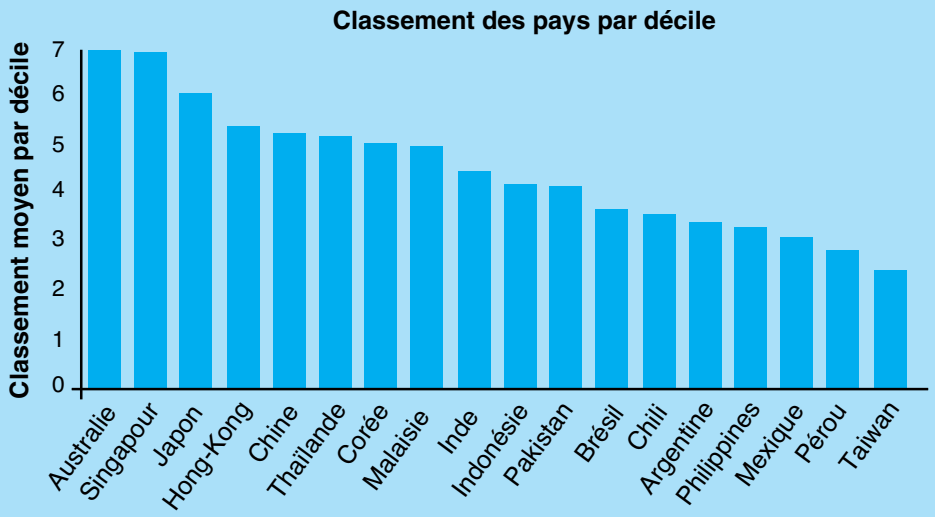
L'amélioration des normes d'établissement des rapports financiers peut aussi aider à révéler au grand jour la corruption dans le secteur public dans les pays où il y a peu ou pas d'accès à l'information financière émanant de l'État. Dans ces pays, la divulgation d'informations sur les sommes légitimement payées à l'État par les sociétés peut constituer le seul moyen efficace de connaître le vrai montant des revenus de l'État. C'est un bon moyen pour la société civile de pouvoir vérifier l'ampleur des disparitions de revenus au détriment de l'État. Par ce biais, les entreprises peuvent également dénoncer les cas d'extorsions de la part des fonctionnaires surtout si les entreprises agissent de concert. Certaines grosses entreprises commencent à prendre conscience du fait qu'elles peuvent devenir une force positive dans la lutte contre la corruption dans les pays où elles sont implantées.

En Indonésie, par exemple, la société Newmont Mining Corporation, dont le siège est aux États-Unis et qui est le premier producteur mondial d'or, divulgue l'information aux médias locaux chaque fois qu'elle paie des royalties à l'État[15]. En Angola, BP a annoncé qu'elle rendrait publiques des informations détaillées sur les taxes et autres prélèvements qu'elle verse à l'État, mais on attend toujours qu'elle joigne le geste à la parole. L'ONG Global Witness a fait remarquer que si les autres entreprises suivaient cet exemple, alors il serait plus facile de cerner et de dénoncer l'ampleur réelle de la corruption au sein du gouvernement angolais. Dans le cadre

L'étude de la transparence et de la divulgation d'informations au sein de l'entreprise

La transparence requiert la divulgation à temps des informations nécessaires sur le fonctionnement, les pratiques financières et la gouvernance de la société. Pour les sociétés bien organisées, les normes de transparence sont élevées et permettent aux actionnaires, créanciers et administrateurs de contrôler la gestion et d'évaluer les performances opérationnelle et financière. Même si on ressent au niveau mondial la nécessité pour les sociétés de présenter à temps des rapports exacts, il n'existe pas de système mondial de références pour évaluer les niveaux de qualité des informations fournies. Reconnaissant ce vide, Standard and Poor's, une agence très importante dans le domaine de la communication indépendante d'informations financières et l'éradication des risques, a lancé à travers le monde une grande étude sur la transparence et l'information dans 1 600 entreprises. Le but de Standard and Poor's en lançant « L'Étude sur la transparence et la divulgation » est de fournir aux investisseurs un classement objectif des pratiques de grandes sociétés en matière d'information, et de les aider à comprendre les différences entre les niveaux d'information sur les marchés et dans les secteurs d'activité. L'enquête utilise les rapports et les comptes annuels les plus récents des sociétés, la source d'information la plus accessible à l'investisseur. Standard and Poor's a identifié 98 types d'informations distinctes qui devraient figurer dans les rapports et les comptes des sociétés lorsqu'elles appliquent la meilleure pratique. L'enquête note les entreprises selon le nombre d'informations types fournies. Quatre-vingt-dix-huit (98) questions élaborées à cet effet se répartissent en trois groupes :

- la structure de l'actionnariat et les relations avec les investisseurs (par exemple, le rapport annuel identifie-t-il les actionnaires de la société ? Indique-t-il les droits de vote des actionnaires ?) ;
- la transparence financière et la divulgation (par exemple, l'information financière est-elle préparée selon les normes de comptabilité internationalement admises ? La société révèle-t-elle le nom de son commissaire aux comptes. Précise-t-elle le montant qu'elle paie à l'agence chargée de la vérification des comptes en précisant les frais d'audit proprement dits et les autres frais ? La société reproduit-elle le rapport du commissaire aux comptes ?) ;
- la structure et les procédures du conseil d'administration et de la direction (par exemple, la société donne-t-elle des détails concernant ce que perçoivent les administrateurs ?) ;
- les deux premières phases de l'enquête, terminées en août 2001, ont concerné plus de 350 parmi les plus grandes sociétés d'Asie et d'Amérique latine. Les enquêtes ultérieures ont porté sur l'Europe et les États-Unis. Les sociétés ont été notées selon la proportion d'informations types fournies dans le tout dernier rapport annuel du premier décile inférieur (où moins de 10 % des informations sont divulguées) au 10e décile supérieur (où plus de 90 % des informations sont divulguées). La note représentée par un chiffre, obtenue par le pays est la moyenne des déciles où figurent les sociétés de chaque pays. Aucune société n'a pu accéder au 9e ou 10e décile… (Aucune n'a fourni plus de 80 % des informations requises.) Parmi les pays où l'enquête a été menée, et où certaines sociétés ont atteint le 8e décile, il y a l'Australie et Singapour. Dans ces deux pays, les sociétés étaient, en moyenne, dans le 7e décile.



Dans les pays asiatiques en développement, seul un tout petit nombre de sociétés était dans le 7e décile ou au-dessus. Les sociétés taiwanaises sont de loin les plus nombreuses dans les deux déciles inférieurs et aucune société taiwanaise n'atteint aucun des six déciles supérieurs. Les résultats obtenus par les sociétés des autres pays asiatiques en développement se répartissent de façon plus égale. Les résultats des sociétés d'Amérique latine sont encore pires. Aucune d'entre elles ne se situe dans le 7e décile ou au-dessus. Dans la région d'Amérique latine, parmi les six (6) sociétés qui ont obtenu les meilleurs résultats, trois (3) étaient du Brésil, deux (2) du Chili et une (1) du Mexique. Aucun pays ne semble nettement être à la traîne, même si les sociétés d'Argentine et du Pérou, qui ont obtenu les meilleurs scores, n'ont pas dépassé le 4e décile.

D'après les résultats obtenus jusqu'ici, il semblerait que la dimension du pays a une grande influence sur la transparence et l'information au sein de l'entreprise. Les conditions de cotation en bourse dans chaque pays sont susceptibles de constituer un facteur important. Si l'on considère les sociétés faisant partie de l'échantillon, basées en Chine, par exemple, les trois quarts d'entre elles sont cotées à la Bourse des valeurs de Hong-Kong et plus de la moitié ont des reçus de dépôts américains à la Bourse de New York, et ces deux Bourses de valeurs ont des normes relativement élevées en matière de divulgation de l'information.

La méthodologie utilisée dans l'enquête, le questionnaire et les résultats sont disponibles sur le site Internet : www.governance.standardpoors.com.

Ian Byrne

de la campagne dite « Publiez ce que vous payez », Global Witness et d'autres observateurs avertis demandent aux autorités compétentes d'exiger des sociétés minières multinationales qu'elles présentent leurs comptes de manière détaillée par pays (voir encadré p. 65).

Conclusion

Naturellement les entreprises éprouvent le besoin de protéger les informations sensibles, afin de préserver leurs intérêts commerciaux ; mais certaines d'entre elles sont de plus en plus réceptives à différentes formes de divulgations de l'information. Cette évolution s'explique, d'une part, par le souci de soigner leur image et d'éviter tout risque juridique et, d'autre part, par pur réalisme et le désir de se construire une bonne réputation, et enfin, pour réduire les frais. Une coalition d'entreprises du même secteur peut rendre leur action particulièrement efficace, même s'il ne faut pas négliger le rôle des législateurs et des groupes de pression. Pour créer un environnement favorable au renforcement de la transparence dans les transactions, il faut des approches multiformes comprenant la réglementation et le contrôle, les codes et les directives volontaires, les campagnes de sensibilisation, la formation et tout un ensemble de systèmes pratiques de gestion, de contrôles internes, de sanctions et d'intéressement de manière à ce que la corruption soit suivie et dénoncée dans toutes les opérations des entreprises. Dans cet article, on a essayé de mettre en exergue certaines politiques, pratiques et initiatives auxquelles les entreprises peuvent souscrire si elles souhaitent donner une information la plus complète possible et lutter contre la corruption.

* Harriet Fletcher est un consultant auprès de l'International Business Leaders' Forum (IBLF) où il s'occupe d'un ensemble de questions dont la corruption et les conflits. L'IBLF a un programme en cours pour amener le secteur privé à prendre des initiatives pratiques pour combattre la corruption. Des tables rondes regroupant des entreprises autour de la corruption ont été organisées en République Tchèque, en Pologne, en Russie et en Turquie, et d'autres sont prévues pour l'Indonésie, les Philippines et éventuellement la Chine et l'Inde. L'IBLF a également commencé à travailler sur une série de manuels pratiques pour aider les sociétés à élaborer et à mettre en œuvre des politiques de lutte contre la corruption ; et qui seront produits avec la collaboration de diverses organisations d'experts. Pour de plus amples informations, veuillez prendre contact avec Tiffany Butterfield (tiffany.butterfield@iblf.org), ou bien Jonas Moberg (jonas-moberg@iblg.org).

1 ISIS Asset Management (ancienne société Friends Ivory and SIME), « The Governance of bribery and corruption : a survey of current practice » (Londres : Friends Ivory and SIME, 2002).

2 Voir, pour quelques exemples, The Anti-Bribery Toolkit sur le site Internet de TL USA, www.transparency-usa.orgg/toolkit.html.

3 Shell, *Dealing with Bribery and Corruption : A Management Primer*, 1999.

4 www.globalreporting.org/GRIGuidelines/2002/draftSRG2002.pdf.

5 Fédération internationale d'ingéniérie-conseil, *Guidelines for Business Integrity Management in Consulting Industry* (Lausanne : International Federation of Consulting Engineers, 2001).

6 Mining, Minerals and Sustainable Development (MMSD) project, *Breaking New Ground : Mining, Minerals and Sustainable Development* (Londres : Earthscan Publications, mai 2002).

7 International Council on Mining and Minerals, ICMM Toronto Declaration, 15 mai 2002.

8 www.wolfsberg-principles.com.

9 Diageo plc, Code of Business Conduct (Londres : Diageo, 2001).

10 ISIS Asset Management.
11 www.pcaw.co.uk.
12 Les États qui ont signé la Convention de l'OCDE pour la lutte contre la corruption, par exemple, sont tenus de veiller à ce que leurs principes et règlements comptables et d'audit « interdisent l'établissement de comptes hors-livres, les transactions hors-livres ou mal identifiées ou l'enregistrement de dépenses fictives, la comptabilisation des passifs avec une mauvaise identification de leur objet ainsi que l'utilisation de fausses pièces, par les entreprises soumises à ces lois et réglementations, dans le but de corrompre des fonctionnaires étrangers ou de cacher une telle corruption » (article 8, paragraphe 1, OECD Convention de lOCDE on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, 1997). Voir également K. Drew, *Enron, the Foreign Corrupt Practices Act and the OECD Convention* (Londres : University of Greenwich/UNICORN Global Trade Unions Anti-Corruption Project, 2002).
13 *Financial Times* (Grande-Bretagne), 21 février 2002.
14 Euromoney (Grande-Bretagne), mai 2002.
15 www.newmont-indonesiaoperations.com/news/info.cfm?id=52.

Le rôle des médias : faut-il dénoncer ou dissimuler la corruption ?

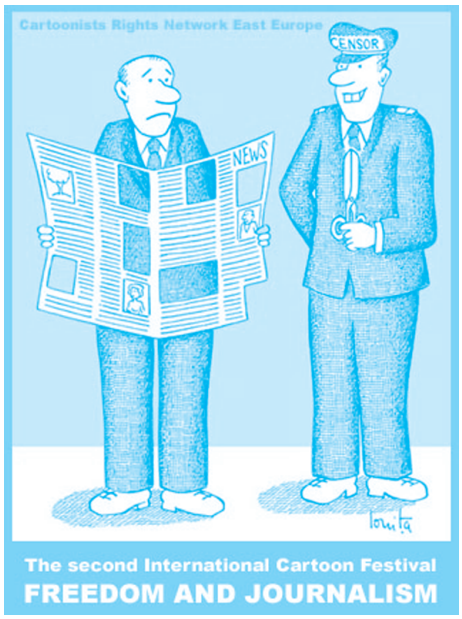
Bettina Peters

L'information permet aux individus de se renseigner le plus complètement possible sur une activité ; elle est à la base de tout débat utile et averti sur cette activité. Dans ce contexte, la contribution des journalistes est évidente : en mettant à la disposition du public des informations opportunes et exactes sur les activités du gouvernement, les affaires et les intérêts particuliers, les médias peuvent créer un climat favorable au débat démocratique et aider ainsi à l'instauration et au maintien de la bonne gouvernance. Que les médias aient accès à l'information relevant du domaine public pour pouvoir jouer ce rôle est un principe généralement apprécié à sa juste valeur de nos jours. La liberté de la presse, notamment le libre accès à l'information, est fondamentale dans une société ouverte et démocratique. C'est ainsi que les normes juridiques internationales ont consacré ce point de vue et nombreux sont les pays où les droits des médias sont préservés et garantis dans le cadre de la législation sur la liberté d'informer.

Malgré la reconnaissance au plan international de la liberté de la presse, les journalistes et les organisations de médias à travers le monde doivent continuer à se battre, lorsqu'ils sont en reportage, contre les obstacles érigés sur leurs chemins. Ces obstacles ont pour noms, censure active ou réglementation entravant le travail du journaliste, restriction ou interdiction d'accès à l'information officielle, cadre juridique empêchant les journalistes d'effectuer librement enquêtes et reportages (comme l'application des lois draconiennes sur la diffamation et la sédition) et recours abusif à la censure au niveau des services essentiels aux médias tels que la radiodiffusion, les imprimeries et les systèmes de distribution. En outre, une formation insuffisante, le faible niveau des normes professionnelles et la rareté des investissements dans le journalisme d'investigation rendent l'accès, la transmission ou la diffusion de l'information précise difficile, voire impossible, pour les journalistes.

Le fait que les relations soient difficiles entre le journalisme et le pouvoir politique est une caractéristique de la société démocratique. Cela dit, il existe dans toutes les sociétés une tendance à vouloir manipuler l'information et influencer l'ordre du jour du débat public. Dans les pays où la culture démocratique n'est pas bien enracinée, les interdictions frappant les médias sont plutôt explicites et très préjudiciables au débat ou à l'engagement public. Lorsque les affaires d'un gou-

vernement ou de certains groupes d'intérêt puissants sont protégées par le secret, les journalistes s'exposent à d'énormes risques (dont celui à leur intégrité physique) s'ils osent enquêter sur des affaires susceptibles de leur faire démasquer la corruption. Hélas, les médias ont aussi leur linge sale. La société civile suit avec intérêt l'évolution de la concentration de la propriété, le rôle de la publicité et les pratiques corrompues d'un certain journalisme qui empêchent les médias d'accéder aux normes internationales.



Nicolae Ionita, Roumanie

Depuis les événements du 11 septembre, de nouvelles mesures visant à bloquer, à réduire ou à ralentir la circulation de l'information – avec un contrôle plus strict – tentent de limiter la liberté des médias. En Jordanie, par exemple, aux termes des nouvelles dispositions du code pénal, tout journaliste ayant publié des articles susceptibles de « compromettre l'unité nationale, diviser la population ou ternir l'image et la réputation de l'État » s'expose à des peines d'emprisonnement. En Arabie saoudite, tous les fournisseurs d'accès Internet sont maintenant tenus de conserver les historiques des utilisateurs afin de vérifier les connections aux sites

Internet interdits. Les États-Unis ont commencé à retenir les informations jugées sensibles aux « intérêts institutionnels, commerciaux et à la vie privée». C'est ainsi que la Grande-Bretagne et le Canada ont autorisé une surveillance plus étroite de l'internet, du courrier électronique et des conversations téléphoniques tandis qu'en France, de nouvelles lois rendaient criminel le cryptage des messages électroniques. En Allemagne, une nouvelle loi antiterroriste habilite les services de renseignements à accéder aux archives de données de télécommunications pour retrouver l'origine du courrier électronique[1]. Pour en savoir plus par région sur les avancées et les échecs dans la lutte pour l'accès à l'information, voir les encadrés sur l'accès à l'information dans les rapports régionaux.

Dénoncer la corruption : une mission dangereuse

Rien qu'en faisant bien leur travail, les journalistes indépendants ont joué, pendant des années, un rôle essentiel dans la promotion de la démocratie. Nombreux parmi eux sont ceux qui ont mis en jeu leur vie et leur liberté au service de la promotion d'une gouvernance transparente et responsable et du bon comportement des entreprises. En 2001, des 68 assassinats confirmés de journalistes, 15 avaient un lien avec leur travail d'enquête sur la corruption[2]. Ces chiffres élevés constituent une grave source de préoccupation.

Parmenio Medina Pérez, producteur à la Radio Monumental de Costa Rica, est l'une de ces victimes. Le 7 Juillet 2001, un agresseur inconnu lui a tiré dessus à trois reprises, juste devant son domicile ; il a succombé à ses blessures à son arrivée à l'hôpital. Pérez avait produit une émission de radio satirique hebdomadaire dénommée « La Patada » (Le Coup de Pied), qui s'attaque de manière caustique à la corruption officielle. Dans un rapport, une radio catholique locale et son directeur, Minor de Jesús Calvo Aguilar, ont été accusés de fraude fiscale. L'Église catholique a décidé de fermer la station et les agents du fisc ont commencé à éplucher les comptes d'Aguilar. Peu de temps après, Pérez a commencé à recevoir des menaces de mort[3]. Entre-temps, un juge a statué en faveur d'Aguilar et ordonné la reprise des émissions de la radio.

Georgy Sanaya, un journaliste géorgien très connu, a également été retrouvé mort, le 26 juillet 2001 dans son appartement de Tbilisi. Il a été abattu d'une balle dans la tête tirée à bout portant. Sanaya était le présentateur du « Night Courier », un « talk-show » politique qui passait toutes les nuits sur la chaîne de télévision indépendante Rustavi-2 où il a pu interviewer des hommes politiques géorgiens de premier plan. Selon le directeur exécutif de Rustavi-2, ce meurtre devait sans doute servir à intimider la chaîne, connue pour son engagement dans le journalisme d'investigation sur les abus de pouvoir[4]. Même si Sanaya n'a reçu aucune menace personnelle, la station est souvent l'objet de harcèlement de la part du gouvernement. La police a arrêté un suspect en août 2001 puis l'a relâché faute de preuves[5].

Viabilité des médias en Europe du Sud-Est et en Eurasie

Pour mesurer le développement des médias indépendants viables, le Conseil international pour la recherche et les échanges (IREX) évalue les caractéristiques des médias ainsi que l'environnement politique et juridique dans lequel ils exercent leurs activités[1]. L'IREX a appliqué en mai 2001 son premier Index annuel de viabilité des médias (MSI) à 20 pays en Europe du Sud-Est et en Eurasie[2]. Étant donné que l'index peut être appliqué à n'importe quel pays ou région du monde, l'IREX pourra, à l'avenir, étendre son application à d'autres régions.

Dans le cadre du MSI, il est demandé aux professionnels des médias locaux et aux spécialistes en développement de médias internationaux d'évaluer cinq aspects clés des systèmes de la presse audiovisuelle : la qualité du journalisme, l'environnement juridique et réglementaire, la diversité des sources d'information, la viabilité financière des médias, et le développement des associations, des ONG et des syndicats liés aux médias.

Tous les cinq aspects d'un système de presse audiovisuelle aident les médias à jouer leur rôle dans la lutte contre la corruption. Les médias ayant une assise financière stable sont en mesure de préserver l'indépendance de leur ligne éditoriale et peuvent se payer le luxe d'un journalisme d'investigation ; les ONG partisanes de la liberté d'expression peuvent soutenir des médias et des journalistes courageux qui luttent contre la corruption ; et la diversité des sources d'information signifie que le public a accès à des points de vue multiples et qu'aucune source n'est dominante en tant que telle.

Deux catégories de l'index renseignent en particulier sur la capacité des médias à combattre la corruption. L'une détermine dans quelle mesure les normes juridiques et sociales protègent et favorisent la liberté d'expression et l'accès à l'information publique tandis que la seconde s'interroge dans quelle mesure le journalisme satisfait aux normes professionnelles de qualité (voir statistiques). Les personnes interrogées ont donné leur point de vue sur le niveau d'application de la loi sur l'accès à l'information et la culture du journalisme d'investigation dans des pays spécifiques.

Il ressort des résultats du MSI que les médias à travers l'ensemble de la région continuent de se battre pour pouvoir jouer leur rôle, celui de lutter contre la corruption. Des disparités régionales sont visibles. Les médias en Asie centrale et en Biélorussie font un peu de journalisme d'investigation, tout en faisant face aux États hostiles à la liberté de la presse, et bénéficient peu du soutien ou de la protection du système juridique. D'autres pays du Commonwealth des États Indépendants se heurtent aux mêmes types d'obstacles même si la répression y paraît plus subtile. En revanche, en Europe du Sud-Est, les indicateurs sont plus positifs. La Bulgarie, la Croatie et la Roumanie évoluent manifestement vers un climat qui encourage les médias à jouer le rôle de sentinelle. Toutefois, à l'instar d'autres pays de l'Europe du Sud-Est, ils n'ont pas pu consolider ces progrès[3].

Il se dégage également des tendances générales dans la région. Depuis la chute du communisme, le niveau des compétences s'est considérablement amélioré, mais la presse de qualité opère souvent uniquement dans les capitales, et les médias sont peu disposés à s'engager dans le journalisme d'investigation.

Des régimes répressifs restent au pouvoir dans de nombreux États, et ceux qui le sont moins utilisent souvent des formes d'intimidation plus subtiles d'où la pratique de l'autocensure par les médias. Partout dans la région, des

journalistes d'investigation et les médias qui les soutiennent sont victimes d'assassinats et de menaces[4].

Les médias d'État restent timides et fidèles au gouvernement en place, et de nombreux médias privés ne se lancent guère dans le journalisme d'investigation, soit par manque de ressources de compétences, par autocensure ou compte tenu des liens politiques de leurs propriétaires.

Malgré l'évolution générale du cadre juridique, dans nombre de ces pays, les journalistes et les médias se heurtent toujours à des obstacles juridiques lorsqu'ils cherchent à approfondir leur journalisme d'investigation. Les lois sur la diffamation ne répondent pas aux normes internationales. Le concept d'accès à l'information publique reste encore l'exception plutôt que la norme, et le fisc, la douane et d'autres lois deviennent des moyens d'intimidation. Malgré ces défis, des journalistes courageux continuent de se battre pour faire des médias une sentinelle contre la corruption, aux niveaux régional, national et local.

Mark Whitehouse

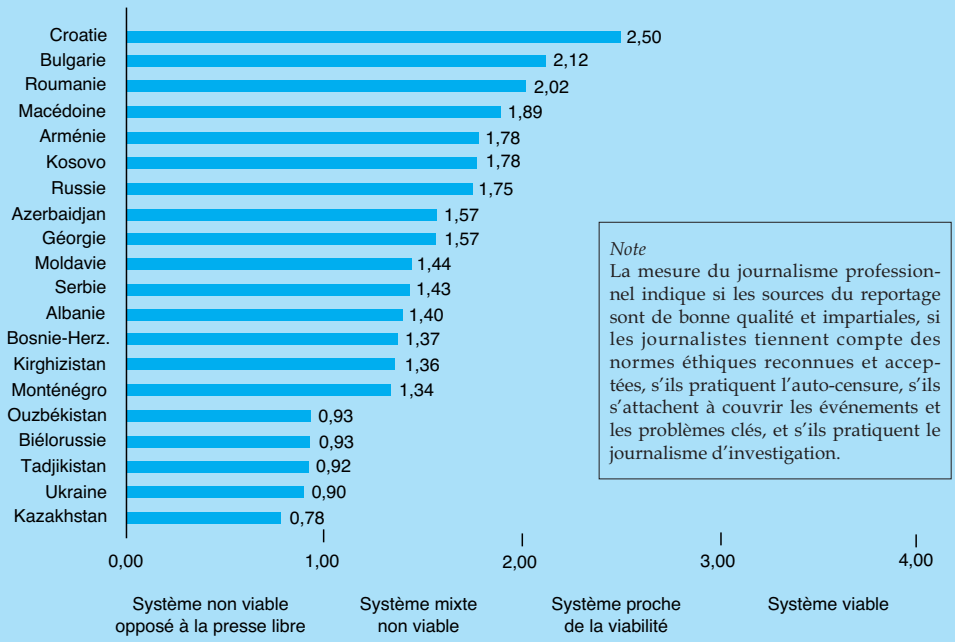
1 L'IREX, dont le siège est à Washington DC, a mis en œuvre, depuis le début des années 1990, des programmes d'enseignement et de développement.

2 Voir www.irex.org/publications-ressources/msi_2001/index.htm. L'IVM est financé par l'Agence des Nations unies pour le développement international.

3 La Croatie détient le taux le plus élevé avec un MSI moyen de 2,44, ce qui signifie qu'elle avoisine la viabilité d'un système de presse audio-visuelle libre mais elle risque de faire un retour en arrière. La Bulgarie est à 2,39 et la Roumanie à 2,38. Étant donné que le MSI de 2001 s'est achevé en juin 2001, la Roumanie a connu des évolutions tant positives (adoption de la loi sur la liberté de l'information) que négatives (les clauses sur la diffamation verbale et écrite n'ont pas été retirées du code de procédure pénale, malgré la réduction des peines).

4 Voir le Comité chargé de la protection des journalistes, « Attacks on the press » en 2001, disponible sur : www.cpj.org/attacks01/pages_att01/attacks01.html.

Journalisme professionnel



Note
La mesure du journalisme professionnel indique si les sources du reportage sont de bonne qualité et impartiales, si les journalistes tiennent compte des normes éthiques reconnues et acceptées, s'ils pratiquent l'auto-censure, s'ils s'attachent à couvrir les événements et les problèmes clés, et s'ils pratiquent le journalisme d'investigation.

L'une des conséquences majeures du meurtre de Sanaya est qu'il a permis de sensibiliser davantage le public sur la menace qui pèse sur les médias indépendants en Géorgie. Cette affaire et d'autres ont provoqué de vastes manifestations contre les tentatives de mainmise de l'État sur les médias, à la suite de quoi le président Edouard Shevardnadze a dissous tout son gouvernement au début de 2002.

Les meurtres continuent. Edgar Damalerio, directeur de rédaction de l'hebdomadaire philippin, *Zamboanga Scribe*, a été abattu le 13 mai 2002. Ses collègues sont persuadés que Damalerio, célèbre pour avoir dénoncé la corruption chez les hommes politiques locaux et au sein de la police, a été tué pour le travail de journaliste qu'il a accompli. Valery Ivanov, rédacteur en chef du journal *Tolyatinskoye Obozreniye* de Togliatti, dans le sud de la Russie, a été tué le 29 avril 2002. Le journal était très apprécié pour sa couverture du grand banditisme et de la corruption officielle. Au Bangladesh, Harunur Rashid, un reporter travaillant pour le quotidien *Dainik Purbanchal*, a été tué après avoir fait paraître plusieurs articles sur la corruption officielle et les liens existant entre les syndicats du crime et la guérilla maoïste hors-la-loi. Orlando Sierra Hernández, un chroniqueur du journal colombien *La Patria*, qui a reçu une balle dans la tête le 30 janvier 2002, est mort deux jours après. Il s'élevait souvent dans ses colonnes contre la corruption au niveau du gouvernement et les violations des droits de l'homme par les guérilleros de gauche[6].

Les journalistes réduits au silence par des lois

En dehors des menaces physiques directes proférées contre des journalistes, dans de nombreux pays, les médias se retrouvent face à une législation qui les empêche d'accéder à l'information et de la communiquer. Des lois restrictives sur la diffamation qui imputent la charge de la preuve aux journalistes et accordent une protection spéciale aux fonctionnaires existent dans tous les pays de l'Europe de l'Est, d'Afrique et d'Asie et dans certains pays d'Amérique latine. Ces lois interdisent souvent d'utiliser la vérité comme système de défense dans les affaires de diffamation, ce qui revient à dire que la réputation des fonctionnaires serait plus digne de protection que le droit du public à l'information. Ce genre de lois et la menace concomitante de peines d'emprisonnement instaurent un climat de crainte qui dissuade du journalisme d'investigation et incite rarement à la dénonciation de la corruption.

Un exemple de législation très répressive est la loi sur la diffamation au Kazakhstan utilisée pour affaiblir financièrement les médias jugés trop critiques de l'oligarchie politique et commerciale. L'hebdomadaire indépendant d'Almaty, *Nachnem s Ponedelnika*, est célèbre pour ses articles détaillés sur l'implication des fonctionnaires dans le commerce du pétrole et dans d'autres contrats. Entre 1998 et 2001, l'hebdomadaire a été poursuivi dix-sept fois pour diffamation, surtout par

des fonctionnaires ou des directeurs de sociétés ayant des liens étroits avec le gouvernement.

Le journal a été condamné pour diffamation dans trois affaires et devait payer une amende se chiffrant à 25 935 000 tenge (environ 180 000 dollars américains). La loi kazakh sur la diffamation ne reconnaissant pas la vérité comme système de défense, le *Nachnem s Ponedelnika* a été condamné à payer une amende pour avoir terni la réputation de fonctionnaires, sans même envisager un instant l'existence éventuelle de preuve attestant de leur implication dans la corruption. Deux des plaignants ont, par la suite, abandonné leurs poursuites, mais les 12 autres affaires sont toujours en instance dans les tribunaux[7]. Le simple nombre de plaintes laisse à penser qu'il s'agit de manœuvres de harcèlement systématique de l'hebdomadaire et d'usage abusif par certains représentants de l'État des lois protégeant la vie privée.

La concentration des médias ou comment décourager la dénonciation de la corruption

Une analyse récente de la Banque mondiale sur les structures de la propriété des médias dans 97 pays parvenait à la conclusion selon laquelle les médias d'État seraient moins efficaces que les médias privés dans le suivi de l'État. « Les pays qui ont réduit la part de l'État dans les médias ont vite vu la qualité et la quantité des reportages s'améliorer. En 1989, par exemple, la privatisation partielle de la radiodiffusion du Mexique a entraîné une nette augmentation de la couverture des affaires de corruption impliquant le gouvernement. » Par rapport à d'autres régions, en Amérique latine et dans les Caraïbes, les États ont des parts plus limitées dans les médias ; tant la télévision que la presse y sont concentrées dans les mains de quelques propriétaires privés. Cette importante concentration de propriétés privées doublée de la réglementation restrictive en vigueur dans de nombreux pays d'Amérique latine a tendance à rendre les médias plutôt frileux[8].

Aucun rapport analytique n'a encore détecté des pratiques de corruption chez les médias géants. Mais, dans certains cas, les propriétaires de médias privés peuvent avoir une grande influence sur la décision de couvrir ou de ne pas couvrir la corruption, surtout s'ils sont davantage motivés par la perspective de réaliser des gains plus importants que par les principes de la liberté d'informer ou de l'accès à l'information.

L'important accord conclu en septembre 2001 entre le gouvernement chinois et les médias géants AOLTime Warner et l'agence de presse News Corporation de Rupert Murdoch offre une belle illustration ; aux termes de cet accord, les deux sociétés ont le droit de diffuser des programmes de télévision en Chine et, en échange, le gouvernement chinois pourra diffuser des informations aux États-Unis, sous le parrainage du gouvernement chinois[9].

Preuve à l'écran : les magnats régionaux brésiliens de la presse discrédités

La propriété des médias est concentrée à l'excès au Brésil où c'est le congrès qui est habilité à accorder les licences aux médias. Il n'est donc guère surprenant que ces licences soient souvent accordées aux hommes politiques. Toutefois, l'année dernière, le ministère public revigoré a arrêté trois de ces « télé-politiciens » sous l'inculpation de corruption avec une accélération de la chute des oligarchies régionales du Brésil. Ironie du sort, dans le processus, les magnats de la presse concernés sont tombés victimes de leurs propres empires audiovisuels.

Roseana Sarney, la fille de l'ancien président José Sarney, était pressentie à la présidence lors des élections de 2002. Pourtant, sa réputation a été fort bien ternie lorsque sa propre chaîne de télévision a filmé la police fédérale au moment où celle-ci mettait la main sur 1,3 million de reais (400 000 dollars américains) en espèces au cours d'une descente dans l'une de ses sociétés. Son mari, qui est également son partenaire commercial, a fini par admettre que l'argent devait servir à financer sa campagne, en violation flagrante de la réglementation sur le financement des campagnes. Le scandale qui s'en est suivi a obligé Sarney à abandonner la course à la présidence en avril 2002.

L'ancien sénateur Jader Barbalho est un autre Brésilien célèbre qui combine politique et propriété des médias. Ses téléspectateurs ont dû être surpris de voir la police sonner à sa porte avec un mandat d'arrêt le concernant. La caméra a donné une vue panoramique de son bel appartement avant de faire un zoom sur Barbalho au moment où il se débattait pour cacher ses poignets menottés derrière un livre. En raison des diverses enquêtes diligentées suite aux allégations de corruption, il avait déjà démissionné de son poste de sénateur et de président du Sénat. Toutefois, après avoir passé 13 heures en prison, il recouvra la liberté par décision de justice.

Le procès d'Antônio Carlos Magalhães, un nom qui, pendant plus de quarante ans a été synonyme de pouvoir au nord-est de l'État de Bahia, a été également retransmis par sa propre station de TV. Ses électeurs ont assisté à l'interrogatoire auquel il a été soumis devant le Sénat qui l'a accusé de violation du secret du scrutin électronique lors des élections qu'il avait présidées. Bafouant les règles de convenance parlementaires, il se serait procuré la liste du scrutin secret de ses collègues. Pressentant son exclusion de la haute assemblée, il a démissionné de son poste de sénateur en mai 2001.

Les trois télé-politiciens ont beaucoup de choses en commun. Leurs oligarchies régionales dirigent de petits empires de télécommunications dans les domaines de la TV, de la radio et des journaux locaux, organes qui les ont pendant longtemps mis au devant de la scène pendant qu'ils ridiculisaient leurs opposants. Cependant les rôles ont commencé à s'inverser. Pour des raisons financières, les trois politiciens avaient affilié leurs médias à de grands réseaux nationaux.

Depuis qu'ils ont ficelé quelques programmes à eux, ils ont commencé à exploiter des feuilletons, des journaux télévisés et d'autres programmes produits par les grandes sociétés de radiotélévisions du Brésil. Ils se sont donc mis à diffuser des séquences intégrales, ce qui a sérieusement nui à leur réputation. Cependant, les dispositions

clés de la Constitution de 1988 introduites après la chute de la dictature militaire, au début du processus de démocratisation du Brésil, ont été à l'origine de leur ruine. Au cœur de ce revirement, se trouve le bureau du procureur général, composé de procureurs généraux et de procureurs qui ont, entre autres, la responsabilité de contrôler et d'évaluer le comportement des titulaires d'une charge publique. L'indépendance acquise il n'y a pas si longtemps par ces procureurs leur permet de contribuer de manière extraordinaire à l'éradication de la corruption et d'autres actes arbitraires posés par les législateurs au Brésil. Rajeuni par la présence de jeunes procureurs soumis à une sélection rigoureuse, le bureau du procureur et ses 26 démembrements au niveau des États continuent d'intenter des procès contre les gens du pouvoir dont Roseana Sarney, Jader Barbalho et Antônio Carlos Magalhães.

Josias de Souza

L'accord a été critiqué par des organisations de la liberté de la presse, comme l'a été la décision prise par Murdoch de retirer la BBC World Service de son réseau, suite à la plainte déposée par Pékin au sujet de la couverture par la BBC des politiques internationales. La Fédération internationale des journalistes (FIJ) a soutenu que le marché historique conclu avec la Chine « met les droits de l'homme et la liberté de la presse sur la touche » tout en étant indifférent au sort des journalistes et des programmeurs qui se trouvent dans les prisons chinoises[10]. Les mesures prises par AOL Time Warner et News Corporation ont laissé transparaître le message selon lequel la promotion de l'accès à l'information (qui est à la base de la dénonciation de la corruption) n'est pas privilégiée dans leur processus décisionnel.

Ces conflits d'intérêts sont encore plus graves lorsque les médias et le pouvoir politique sont contrôlés par une seule et même personne. Le cas le plus patent est celui du Premier ministre d'Italie, Silvio Berlusconi, qui est à la tête d'importants holdings immobiliers, possède plusieurs journaux et contrôle également la majeure partie du marché de la télévision privée en Italie. En tant que chef de gouvernement, il a actuellement la possibilité de contrôler le marché de la télévision publique du pays en fait depuis qu'il a nommé le directeur de la « Radio Televisione Italiana » (RAI). Berlusconi avait pris l'engagement de résoudre, dans les cent premiers jours de son administration, la question de l'incompatibilité entre son rôle politique et ses intérêts commerciaux. Ce délai a expiré depuis longtemps et à l'heure où nous mettions sous presse, on attendait toujours que Berlusconi instaure définitivement une ligne de démarcation efficace entre son rôle de Premier ministre et celui de magnat de la presse.

La RAI et les médias de Berlusconi jouissent d'une certaine indépendance éditoriale dans le cadre d'une convention collective nationale. Mais en réalité, les journalistes, dont les écrits sur les intérêts commerciaux du Premier ministre sont jugés

trop agressifs, risquent des mutations intempestives ou la perte définitive de leur emploi. Les journalistes ont remis à l'association de la presse nationale des rapports confidentiels sur les pratiques en cours dans les salles de rédaction, qui tendent à dissuader les journalistes de critiquer le gouvernement[11].

Aux États-Unis où les organisations de médias disposent de groupes de pression pour promouvoir leurs intérêts commerciaux, les médias ne jouent pas tous le rôle d'observateurs indépendants. Les deux principales parties reçoivent des dons des médias qui parrainent également les membres du Congrès acquis à leur cause. Entre 1993 et juin 2000, les médias ont versé au total 75 millions de dollars américains aux hommes politiques[12]. Ce fut de l'argent bien dépensé. L'une des manifestations médiatiques les plus remarquables (et la moins couverte) de ces dernières années a été la décision prise en 1996 de faire don aux radiodiffuseurs de quelques éléments du spectre numérique mis au point pour le transfert des données numériques, une transaction qui a valu quelque 70 milliards de dollars américains. Cet échange de dons et de cadeaux a soulevé des questions essentielles sur la nature des relations entre les médias et le gouvernement, et la capacité des médias à garder leur indépendance.

Combiner publicité et contenu rédactionnel dans le message

Cette indépendance est également compromise par la publicité. Aussi essentielle qu'elle soit pour la performance financière des médias, la publicité a un impact de plus en plus pernicieux sur les rédactions (voir encadré, p. 86). De plus en plus, les journalistes doivent produire des articles qui conviennent aux sponsors et aux annonceurs en gommant la frontière entre publicité et contenu rédactionnel. Certains médias augmentent leurs recettes en faisant passer de la publicité pour un contenu rédactionnel, d'autres présentent une image favorable de la société contre l'achat d'un espace publicitaire.

Pour de nombreux journaux privés, en Afrique, le rapport entre journalisme et publicité est plus direct. Le service chargé de la publicité ayant souvent un personnel très limité, les reporteurs sont censés vendre de la publicité lorsqu'ils sont de service et touchent une partie des recettes en cas de succès[13].

« Les journalistes ne seront pas nombreux à l'admettre directement », a déclaré Gabriel Baglo, ancien président du syndicat de la presse indépendante du Togo, « mais il se passe que les journalistes vont faire un reportage sur une société parce que celle-ci leur demande de passer une annonce en même temps ; un marché est alors conclu pour garantir une couverture favorable des performances de cette société[14] ». Par ailleurs, un journaliste tanzanien rapporte : « La crédibilité de la couverture des informations est à juste titre contestée. C'est particulièrement le cas au niveau de la radiodiffusion : pratiquement toutes les informations radiophoniques des médias privés sont sponsorisées[15] . »

La corruption dans les médias

La corruption existe également dans la structure des organisations médiatiques et dans la manière dont les journalistes font leurs reportages. Beaucoup d'entre eux se livrent à toute une gamme de pratiques teintées de corruption ; ces pratiques vont du « journalisme bassement mercantile » aux informations sur mesure pour s'adapter aux besoins de la publicité ou des affaires. Le code de conduite du journaliste condamne de telles manœuvres frauduleuses, mais la réalité de la profession ne reflète pas ses aspirations, surtout lorsque les journalistes sous-payés (ou non payés) acceptent des paiements en contrepartie afin de pouvoir joindre les deux bouts[16].

La même situation est vécue dans de nombreux pays en développement et dans les pays en transition où le niveau de salaire est peu élevé. Aussi insignifiants soient-ils, les pots-de-vin peuvent influer sur l'article rédigé ou diffusé par le journaliste. Au cours d'un séminaire organisé en 2001 à Kursk, en Russie, des journalistes de la presse écrite ont rapporté qu'ils avaient accepté d'être payés par des hommes d'affaires locaux pour écrire des articles favorables à leurs entreprises et à leurs investissements[17].

Dans le monde développé, les journaux gratuits sont une pratique courante. Des voyages gratuits par avion sont offerts aux journalistes par des compagnies aériennes, puis ils sont hébergés à l'hôtel et, en contrepartie, ces journalistes écrivent des articles élogieux sur le voyage. En Europe, les membres d'organisations de médias s'attendent toujours à ce que l'hôtel et les repas leur soient offerts gracieusement lorsqu'ils participent à des conférence de presse ; ils peuvent même compter sur des sponsors pour se faire offrir des cadeaux.

De telles pratiques peuvent avoir un effet direct sur la couverture médiatique, tel que découvert à la veille du scandale Enron. Des rapports contraires à la morale entre des journalistes financiers et le géant de l'énergie ont abouti à la couverture peu critique des activités de la société. Irwin Stelzer, un collaborateur du *Weekly Standard* aux États-Unis et du *Sunday Times* de Londres, qui a fait l'éloge d'Enron en novembre 2001 pour avoir « dirigé le combat pour la concurrence », a fait état publiquement de ses relations avec Enron et de celles de William Kristol, rédacteur en chef de *Weekly Standard*. Stelzer n'a jamais révélé le montant de la somme qu'il a reçue en contrepartie. Quant à Kristol, il a reçu plus de 100 000 dollars américains pour un contrat d'étude passé avec la société. « Je suis un peu contrarié d'avoir été associé à des personnes qui ne se sont pas avérées tout à fait honnêtes en d'autres affaires », a déclaré Kristol plus tard[18].

Pour mettre un terme à de telles activités, certains groupes de médias ont commencé à inciter les journalistes à respecter les normes éthiques. Le syndicat du journalisme de la Russie, par exemple, ne distribue des cartes de presse qu'aux maisons de presse et aux journalistes acceptant d'adopter son code de conduite officiel, qui condamne la corruption et veille à l'indépendance du journalisme.

Editorial contre espèces sonnantes et trébuchantes : révélation des pratiques peu déontologiques des médias

Le fait de monnayer cash le contenu rédactionnel et d'autres pratiques médiatiques contraires à l'éthique sont monnaie courante dans le monde, particulièrement en Europe du Sud et de l'Est et en Amérique latine. Une étude réalisée par l'Association pour les relations publiques internationales (IPRA) est arrivée à la conclusion selon laquelle aucune région n'est à l'abri.

L'étude, publiée en juillet 2002, est basée sur un échantillon de 242 relations publiques et professionnelles de la communication dans 54 pays. Les personnes interrogées, pour la plupart des juristes experts des cabinets-conseils nationaux ou internationaux, ont donné des informations sur l'idée qu'ils se font de ce qui détermine en fin de compte le contenu rédactionnel.

Environ deux-tiers (63 %) des personnes interrogées en Europe de l'Est pensent que la *zakazukha*, mot russe se référant à l'acceptation de pots-de-vin par des journalistes en échange du contenu rédactionnel, est une pratique courante dans leurs pays. Seulement 13 % des personnes interrogées en Europe de l'Est pensent que le contenu rédactionnel est « d'habitude « ou « toujours » basé sur une décision de la rédaction plutôt que sur le pot-de-vin. En Europe du Sud, en Afrique et au Moyen-Orient, 40 % des personnes interrogées pensent que le contenu rédactionnel est généralement influencé par des pots-de-vin.

Même dans les régions où les médias semblent être plus transparents, plus de personnes interrogées estiment que le contrôle de la rédaction est influencé par des tiers : entre 13 et 21 % en Asie, en Australie, en Amérique du Nord et en Europe.

Les médias d'Asie sont considérés comme faisant partie des plus transparents du monde avec 68 % des personnes interrogées qui reconnaissent que le contrôle de la rédaction est d'habitude ou toujours fondé sur la décision de la rédaction plutôt que sur des pots-de-vin. L'Amérique du Nord suit avec 65 %, l'Australie, 60 % et l'Europe du Nord/de l'Ouest, 59 %.

L'étude révélait également que la publicité semble souvent déguisée en texte de fond. Environ 60 % des personnes interrogées en Amérique latine ont l'impression que le document qui paraît en imprimé à la suite de paiement n'est généralement pas clairement identifié comme de la publicité ou support publicitaire et qu'il est déguisé en éditorial. La confiance n'est pas beaucoup plus grande en Europe de l'Est où 52 % des personnes interrogées disent que le support publicitaire n'est, en général, pas identifié comme tel.

S'agissant de la pratique journalistique qui consiste à accepter des cadeaux en échange d'une couverture favorable, d'ordinaire connue sous l'appellation « journaux gratuits », 87 % des personnes interrogées originaires de l'Europe de l'Est et 86 % de celles originaires de l'Europe du Sud affirment que les journaux refusent « rarement » ou ne refusent « jamais » un voyage, l'hébergement ou des produits offerts gratuitement. Soixante-dix pour cent des personnes interrogées en Amérique du Nord estiment que les journaux ont rédigé, en général, un règlement limitant les échantillons gratuits, les cadeaux ou autres remises qui peuvent être acceptés des personnes extérieures au journal. En Afrique et au Moyen-Orient, par contre, 80 % des personnes interrogées pensent que les journaux disposent rarement ou ne disposent jamais d'un tel règlement.

Les rédacteurs en chef et les journalistes acceptent-ils des pots-de-vin pour ne pas publier un article ? En Amérique latine, 41 % des personnes interrogées disent que de tels pots-de-vin sont souvent acceptés, alors qu'aucune des personnes interrogées ne pense que cette pratique soit courante en Australie ou en Amérique du Nord.

L'Institut des relations publiques basé aux États-Unis est en train de publier un index international biennal de corruption dans les médias à l'appui de la campagne permanente de l'IPRA pour la transparence dans les médias. (Consulter : www.ipra.org.)

Alasdair Sutherland

Soutien à la presse d'investigation et indépendance du journalisme

Pour promouvoir la transparence au sein de l'entreprise et dénoncer la corruption, les patrons des médias, les éditeurs, les rédacteurs en chef et les journalistes doivent résister à la pression de couvrir ce qui est bénéfique aux intérêts politiques et privés. Ils doivent également surmonter les obstacles à la libre information, surtout en l'absence d'une législation efficace sur la liberté de l'information (voir p. 91).

L'indépendance du journalisme (le droit des médias à prendre des décisions rédactionnelles en leur âme et conscience et conformément à l'éthique) se trouve au cœur de la question de la promotion de l'indépendance du journalisme. Les journalistes et les groupes œuvrant pour la liberté des médias ont besoin de faire pression sur les patrons et la direction des médias publics ou privés pour leur faire admettre les principes d'indépendance du journalisme en vertu desquels les journalistes peuvent publier des articles dans l'intérêt du public en dénonçant notamment la corruption.

Lorsqu'il leur est financièrement possible de le faire, les rédacteurs en chef et les patrons des médias devraient s'investir dans l'amélioration de la couverture et cesser de dépendre des entreprises ou des contribuables pour payer les frais de déplacement de leurs journalistes. Dans bien des cas, refuser des journaux gratuits ou la corruption pure et simple crée des difficultés financières supplémentaires pour les médias dont les ressources sont déjà limitées. Ces médias n'ont même pas suffisamment de ressources pour donner aux journalistes le temps d'engager les recherches ou d'approfondir les enquêtes qu'exige un reportage professionnel.

Dans ces conditions, la communauté internationale ne peut pas laisser uniquement aux journalistes et aux organisations de médias la responsabilité d'enrayer la corruption. Bien qu'il n'existe que peu de programmes de soutien à la presse d'investigation, élément essentielle dans la lutte contre la corruption, un certain nombre d'organisations spécialisées assurent la formation dans ce domaine. L'Association des journalistes d'investigation, la Banque mondiale et le Centre pour les institutions démocratiques en Australie (CDI) ont mis au point des cours

de formation à l'intention des journalistes intéressés par le traitement de la corruption. En mars 2002, le CDI a organisé un atelier de reportage sur les élections en Papouasie-Nouvelle-Guinée qui comprenait des modules intitulés « Covering corrupt politicians » (Reportage sur les hommes politiques corrompus) et « Minding your back » (Assurer vos arrières)[19].

Le Programme des journalistes contre la corruption (PFC) est une autre initiative, prise en 2000 par Probidad, une ONG du Salvador ; elle favorise la démocratisation partout en Amérique latine. Probidad exploite un système d'e-mail contrôlé qui facilite les échanges d'articles, d'idées, d'annonces, de contacts et de ressources entre journalistes latino-américains s'intéressant à la corruption. Les journalistes s'identifient à un modérateur pour s'affirmer, mais le système garantit l'anonymat aux journalistes qui craignent des récriminations[20]. Probidad n'a pas encore vérifié l'impact global de son initiative, mais plus de 600 journalistes se sont inscrits[21].

Le site Internet des journalistes africains effectuant un reportage sur la corruption est une initiative similaire. Créé par la FIJ, sur financement de la Commission européenne, le site Internet de la FIJ-AP donne des informations et des connections gratuites aux journalistes africains faisant un reportage sur des questions relatives aux finances et à la corruption[22]. Les journalistes s'inscrivent en fournissant des références à l'animateur du site.

Aussi bien les initiatives de Probidad que celles de la FIJ permettent aux journalistes d'envoyer des articles à d'autres journalistes ou organes d'information si leurs propres rédacteurs en chef les rejettent.

Conclusion

Si les médias veulent lutter contre la corruption dans les secteurs public et privé (en leur propre sein), ils doivent compter sur l'accès à l'information. En l'absence d'une législation sur la liberté de l'information ou si sa mise en œuvre est inefficace, des initiatives de réforme juridique doivent être favorisées par les ONG ainsi que les intérêts publics et privés. Dans les pays où les lois sur la diffamation sont sévères, les fonds de défense juridique peuvent servir à aider les journalistes et les organes d'information ciblés.

Au sein des médias, la loi sur les conflits d'intérêts doit s'appliquer contre la concentration de la propriété des médias et veiller à la permanence de la diversité des sources d'information. Les initiatives prises par les journalistes qui ont décidé d'élaborer des textes de loi sur l'indépendance du journalisme devraient être appuyées par les patrons de médias, les gouvernements et les bailleurs. La loi sur la corruption dans les médias devrait être adoptée par l'industrie, en revanche les journalistes doivent recevoir des salaires adéquats. Il faudrait établir une nette distinction entre la rédaction et le service de publicité. Le fait de citer le nom des collègues qui acceptent des pots-de-vin et agissent en qualité de consultants auprès

d'entreprises sur lesquelles ils écrivent et de les confondre devrait bien contribuer à freiner la corruption. La communauté internationale, les gouvernements et la société civile devraient redoubler d'efforts dans la formation de journalistes et aider à juguler la corruption au sein et en dehors de leurs industries.

1 www.freedomhouse.org/pfs2002/pfs2002.pdf ; voir également Freedom House press release, 22 avril 2002.
2 La Fédération internationale des journalistes (FIJ), *List of Journalists and Media Staff Killed 2001*, Bruxelles, décembre 2001. Consulter également www.ifj.org/hrights/killlist/killoverview.html.
3 Information fournie par la FIJ, le Comité chargé de la protection des journalistes (CPJ) et Inter-American Press Association ; www.freemedia.at/wpfr/costaric.htm.
4 Interview avec le CPJ.
5 Informations fournies par la FIJ, le CPJ, World Association of Newspapers, le Centre du journalisme européen.
6 www.rsf.org/rubrique.php3?id_rubrique-113.
7 Informations tirées de « a protest by the CPJ », janvier 2001.
8 Groupe de la Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde, 2002*. Voir communiqué de presse 2002/074/S, wbln0018.worldbank.org/news/pressrelease.nsf.
9 Les sociétés ont convenu de retransmettre les émissions de la chaîne de langue anglaise CCTV-9 de la République populaire de Chine aux États-Unis. BBC News, 6 septembre 2001.
10 Communiqué de presse de la FIJ, 6 septembre 2001.
11 Voir déclarations faites par le secrétaire général de la FIJ au cours de sa conférence sur la Liberté de la presse dans le monde, tenue à Florence le 3 mai 2002.
12 « Center for Public Integrity », Washington DC ; www.publicintegrity.org/dtaweb/home.asp.
13 Il n'existe pas de rapports officiels sur cette pratique, mais des journalistes d'Afrique en ont parlé au cours de nombreux séminaires et réunions, notamment lors des conférences sur le Statut des journalistes organisées par la FIJ en 1994, 1996–1998, 2000 et 2001.
14 Déclaration faite au cours d'une réunion tenue à la Maison de la presse à Lomé, Togo, octobre 2000.
15 Rapports présentés à la conférence de la FIJ sur le Statut des journalistes en Afrique de l'Est, novembre 2000.
16 Pour un aperçu du Code de déontologie des journalistes, voir www.presswise.org.uk/ethics.htm.
17 Séminaire de la FIJ sur L'indépendance du journalisme, Kursk, Russie, 29–30 octobre 2001.
18 Joshua Lipton, « Enron's Helpers », *Columbia Journalism Review*, mars-avril 2002 ; www.cpj.org/year/02/2/liptonenron.asp.
19 www.cdi.anu.edu.au.
20 www.probidad.org.
21 www.portal-pfc.org/english/index.html.
22 www.ifj-pa.org.

La législation sur la liberté d'information : progrès, questionnements et normes

Toby Mendel

La liberté d'information comprend le droit du public d'accéder à l'information détenue par les autorités publiques et oblige les autorités publiques à publier des catégories essentielles d'information. Plusieurs constitutions adoptées récemment ont inclus des garanties spécifiques liées à la liberté d'information, reflétant une acceptation croissante de ce droit humain fondamental. Nous pouvons citer par exemple la Constitution du Malawi de 1994 et la Constitution thaïlandaise adoptée trois ans plus tard, ainsi que plusieurs Constitutions européennes récemment adoptées.

L'expérience a montré que les dispositions constitutionnelles ne sont pas suffisantes pour assurer l'application du droit à la liberté d'information ; une législation de mise en œuvre est indispensable. De nombreux pays à travers le monde sont en train d'adopter une telle législation : la Bosnie-Herzégovine, la Grande-Bretagne, le Kirghizistan, la Pologne et l'Afrique du Sud font partie de ceux qui l'ont adoptée depuis l'an 2000. Des projets de lois sont en cours au Guatemala, en Inde, en Indonésie, au Nigeria et dans de nombreux autres pays.

La tendance ne se limite pas aux États : plusieurs organisations intergouvernementales ont adopté récemment des politiques relatives à la liberté d'information. L'Union européenne a adopté la Réglementation sur l'accès du public en mai 2001 et la Banque mondiale a revu sa politique de divulgation de l'information en septembre 2001.

C'est sans surprise que l'on note l'énorme décalage entre l'adoption des lois et leur mise en œuvre. Si les lois offrent une bonne base pour la transparence, l'attention doit aujourd'hui être focalisée sur leur application. Certains gouvernements ont réagi à la pression et fini par adopter des lois mais ont limité ce droit autant que possible. Un cas extrême à noter est la loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée récemment adoptée au Zimbabwe qui tend davantage à contrôler les médias plutôt qu'à garantir l'accès à l'information.

Sujets de préoccupation

Parmi les sujets essentiels à examiner lorsque l'on se pose la question de savoir si la législation prévoit une application effective du droit à la liberté d'information, on peut noter les exceptions et les exclusions, les lois sur la confidentialité et le droit de faire appel.

Nigeria : les obstacles à l'accès à l'information

Lorsqu'il a été élu en 1999, le président Olusegun Obasanjo du Nigeria, avait promis que « toutes les lois et tous les règlements devant contribuer à l'instauration de l'honnêteté et de la transparence dans les relations avec le gouvernement seraient rétablis et mis en vigueur » sous son administration. Des groupes de la société civile se sont donc étonnés qu'il n'ait pas encouragé la législation sur la liberté d'information et ont réagi en lançant une campagne. Avec le soutien d'autres ONG, Media Rights Agenda (MRA), organisation de défense de la liberté de presse et de la liberté d'expression au Nigeria, a déployé des efforts en vue de promouvoir l'adoption d'un projet de loi sur la liberté d'information. Toutefois, depuis son introduction en juillet 1999, le projet de loi a peu progressé au sein du Parlement.

Sur l'initiative de trois membres de la chambre basse du Nigeria, le projet de loi cherche à assurer au public un droit légal d'accès aux dossiers du gouvernement. S'il est voté, le projet de loi spécifiera les délais dans lesquels l'information – exceptée celle exclue aux termes de la loi – doit être fournie à toute personne qui en fait la demande. Le projet de loi doit, en particulier, traiter des questions telles que l'accès aux déclarations de patrimoine des fonctionnaires. La Constitution de 1999 avait créé un bureau d'éthique chargé de recevoir les déclarations de patrimoine des fonctionnaires. Cependant, l'absence de dispositions qui permettent aux journalistes et aux autres membres de la société d'obtenir des informations sur les déclarations de patrimoine a considérablement limité l'impact du bureau.

La campagne de la société civile pour soutenir le projet de loi sur la liberté d'information consistait à écrire des lettres à chacun des 469 membres de l'Assemblée nationale et à tenir des réunions informelles avec au moins la moitié de ceux-ci, y compris les présidents des deux chambres du Parlement et les membres des commissions compétentes. MRA distribuait également des documents d'information sur de nombreuses questions pertinentes et invitait les législateurs à prendre part aux séminaires, conférences et ateliers sur la liberté d'information. La stratégie de plaidoyer comprenait également une campagne médiatique qui consistait à passer des publicités et articles dans les journaux et les magazines pour sensibiliser l'opinion publique sur ces questions.

Malgré cette campagne dynamique, le projet de loi sur la liberté d'information trouva peu de soutien au Parlement. Alors que son avancée était ralentie par une longue crise politique qui existait entre l'exécutif et le législatif, l'enthousiasme avec lequel les législateurs avaient accueilli le projet de loi disparaissait, car ces derniers avaient des appréhensions quant aux conséquences sur leur sécurité politique. Les législateurs reconnaissent qu'un régime de liberté d'information les exposerait à plus de contrôle de la part du public.

L'expérience de MRA est symptomatique de la situation dans la plupart des pays africains. Tirant un enseignement de l'expérience des autres groupes de la société civile qui s'intéressent à la question, ARTICLE 19 et MRA, en collaboration, avec l'Institut pour la démocratie en Afrique du Sud, ont organisé un atelier régional africain à Abuja en septembre 2001. La rencontre a réuni le Centre d'information de la Banque, un observatoire de la Banque mondiale basé à Washington DC qui

s'occupe de la liberté d'information ; le Partenariat Afrique/Canada, une organisation basée à Toronto qui a mené des recherches d'avant-garde sur le rôle du commerce illégal du pétrole et du diamant comme facteurs alimentant les conflits et la corruption ; « Commonwealth Human Rights Initiative » basé en Inde ; et le Programme d'accès à l'information en Bulgarie. L'atelier a souligné le fait que les organisations de la société civile ont un important rôle à jouer dans la promotion de la législation sur la liberté d'information.

Moins d'une année avant la fin de la législature à la mi-2003, au Nigeria, les ONG reconnaissent que, si le processus de vote du projet de loi sur la liberté d'information n'est pas accéléré, la campagne pourrait recommencer.

Edetaen Ojo

• Les **exceptions** constituent la question la plus controversée dans la plupart des lois sur la liberté d'information. Toutes les lois sur la liberté d'information comprennent des exceptions dont plusieurs protègent des intérêts sociaux importants tels que la sécurité nationale et les informations personnelles. Cependant, s'il y a trop d'exceptions, elles peuvent effectivement réduire l'effet de la législation. Deux garanties peuvent aider à éviter ce problème.

Premièrement, les exceptions devraient inclure un « test du préjudice causé ». Il n'est pas légitime, par exemple, d'exclure *toutes* les informations relatives à la sécurité nationale ; seules les informations qui pourraient effectivement *porter atteinte* à la sécurité nationale devraient être dissimulées. Dans la pratique, bien que des tests du préjudice causé soient prévus dans la plupart des législations récentes sur la liberté d'information, ils ne s'appliquent pas à toutes les exceptions.

Deuxièmement, toutes les exceptions devraient être soumises à la primauté de l'intérêt général. Cette approche prévoit la publication des informations, même si elles tombent sous le coup d'une exception, dans les cas où la divulgation est dans l'intérêt général, par exemple quand la divulgation est plus bénéfique pour l'intérêt général que la dissimilation. La primauté de l'intérêt général doit s'appliquer par exemple, lorsque des informations personnelles concernant un fonctionnaire mettent à jour un réseau de corruption. Les gouvernements sont peu favorables à l'introduction de la primauté de l'intérêt public dans la législation, et elle est inexistante dans plusieurs législations sur la liberté d'information. Cette question a divisé la Grande-Bretagne, et la loi finalement adoptée limite cette disposition.

• Les **exclusions** font référence à des organismes hors de la portée de la loi et qui ne sont pas obligés de révéler des informations. Le projet de loi qui est en train d'être examiné par le Parlement indien, par exemple, exclut tous les organes de renseignements et de sécurité, à l'image de la loi britannique. Dans certains pays, les exclusions sont prévues par une définition extrêmement restreinte des organismes publics. En revanche, certaines lois, telles que la loi sur la liberté d'information en Pologne, s'appliquent à une gamme plus large d'organismes publics.

En principe, tous les organismes publics devraient être tenus sous l'obligation de communiquer les informations, sous réserve seulement du régime d'exceptions.

• La **législation sur la confidentialité** ne devrait pas être autorisée à étendre le régime des exceptions à une loi sur la liberté d'information qui devrait être assez complète pour protéger tous les intérêts légitimes. Les lois sur la confidentialité qui couvrent de nombreux sujets peuvent considérablement diminuer l'effet de la législation sur la liberté d'information et devraient, par conséquent, y être soumises. Malheureusement, cela est rarement le cas dans la pratique. Une tendance inquiétante dans les pays européens est l'adoption des lois sur la confidentialité comme condition préalable à l'adhésion à l'OTAN. L'OTAN refuse même de publier le document qui prévoit ses normes de confidentialité, bien qu'il n'y ait aucune raison de garder secrète une telle l'information.

Les procédures d'appels permettent aux individus de contester tout refus de divulguer une information. Une surveillance indépendante est essentielle quand les hauts fonctionnaires refusent de divulguer des informations, surtout s'ils cachent des faits de corruption ou d'autres méfaits. Dans la plupart des pays, les individus ont le droit de faire appel aux tribunaux, mais ce recours est souvent inaccessible et la procédure prend trop de temps. Plusieurs lois sur la liberté d'information prévoient un appel à un organisme administratif, mais ces organismes ne peuvent être efficaces que s'ils sont vraiment indépendants. Au Japon, les membres de l'organisme d'appel, le Comité de révision de la divulgation de l'information, sont nommés par le Premier ministre, après approbation des deux chambres du Parlement, une procédure qui empêche le contrôle par un parti politique.

La nécessité de définir des normes

L'efficacité toute relative des lois sur la liberté d'information s'explique par l'absence de normes officielles clairement définies. L'organisation non gouvernementale, ARTICLE 19, a fait un pas vers la définition de ces normes dans son ouvrage intitulé *The Public's Right to Know : Principles on Freedom of Information Legislation* (Le droit du public de savoir : les principes de législation sur la liberté d'information). Le Rapporteur spécial des Nations unies sur la liberté d'opinion et d'expression et la Commission des ministres du Conseil de l'Europe ont aussi formulé en termes généraux des normes de la liberté d'information, mais beaucoup reste encore à faire. L'adoption d'une déclaration sur la liberté d'information par les Nations unies prendrait d'une certaine manière en charge ce problème et aiderait à accélérer l'adoption de la législation nationale.

Une plus grande ouverture devrait être encouragée au sein des organisations intergouvernementales telles que la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et l'Organisation mondiale du commerce, ainsi que les organismes régionaux comme les Unions européenne et africaine. Les institutions de gouvernance

Révélation de la corruption grâce à la loi japonaise sur la divulgation

Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur la divulgation de l'information au Japon en avril 2001, les groupes de la société civile qui ont fait campagne pour son adoption ont commencé à s'en servir. La loi garantit aux citoyens le droit à l'accès à l'information officielle détenue par les organes administratifs et la possibilité de faire appel devant un Comité de révision de la divulgation d'information lorsque le gouvernement décide de ne pas communiquer certaines informations. Les dispositions ont permis aux groupes de la société civile de dénoncer plusieurs cas de corruption.

C'est ainsi qu'un cas de corruption a pu être découvert lorsque le journal *Asahi Shimbun* a demandé les dossiers sur les dépenses *watashikiri* des bureaux de poste. Il s'agit de dépenses de fonctionnement, de promotion et autres qui se chiffrent à environ 60 millions de dollars américains par an. Or, le budget *watashikiri* est alloué en bloc, en général, avec une comptabilité qui, de ce fait, est peu exigeante.

Lorsque les détails des dépenses *watashikiri* ont été publiés en décembre 2001, plusieurs cas de comptabilité frauduleuse ont été détectés. Les archives d'un des bureaux de poste ont révélé l'émission de factures par une société fictive. Dans un autre cas, les bureaux de poste du district de Kyusyu avaient acheté des produits promotionnels d'une société qui appartenait, en réalité, aux receveurs des postes eux-mêmes et ce, pendant plus de soixante-dix ans. On estime à 9 millions de dollars américains le chiffre d'affaires annuel de cette société.

À la suite de ces révélations, les contrôleurs internes de la poste ont ouvert une enquête qui a abouti à la sanction de plusieurs receveurs et cadres et à l'abandon du système de dépenses *watashikiri* dans le service postal.

La loi sur la divulgation de l'information a également permis au groupe de citoyens locaux, le Sendai Citizen Ombudsman (SCO), de mettre en lumière des cas d'utilisation frauduleuse des deniers publics. Au début de l'année 1999, un cadre travaillant dans le bureau du procureur a donné un indice au SCO ; d'après ses propos, ses collègues de bureau fabriquaient de faux reçus d'informateurs afin de créer un fonds secret destiné à leur usage personnel. Sur la base de cet indice, le SCO a demandé à avoir accès aux « dépenses d'investigation » du bureau.

Même si les dépenses du budget n'ont pas été divulguées dans le détail, les chiffres globaux au titre des exercices 1998-2000 ainsi que les totaux ont été décaissés chaque mois. Les chiffres paraissaient suspects parce que la somme affectée aux activités d'investigation était chaque mois la même – une indication claire de comptabilité frauduleuse. Un responsable du bureau du procureur a reconnu le forfait et admis en outre que certains bureaux de district envisageaient de restituer l'argent affecté à ces comptes. Le ministère de la Justice rejeta cette proposition et a décidé, pour se prémunir désormais contre ces détournements, de publier un guide contenant des directives sur la gestion des dépenses d'investigation et d'en réduire les allocations budgétaires correspondantes.

Alors que la loi sur la divulgation de l'information permet aux groupes de citoyens de dénoncer la corruption, l'application arbitraire de la loi demeure un obstacle. Les autorités gouvernementales ont toujours le pouvoir discrétionnaire de décider quelles informations divulguer. La loi sur la divulgation sera revue d'ici 2005. La révision donnera aux associations de la

société civile une occasion de faire pression pour que les vides juridiques soient comblés. En attendant, les associations de la société civile doivent rester vigilantes et poursuivre la campagne en faveur de l'application de la loi existante dans sa totalité.

Yukiko Miki

au niveau mondial, de même que les gouvernements nationaux, doivent assurer une gestion transparente. Il est indispensable que les entreprises s'ouvrent de plus en plus, en particulier les entreprises transnationales. Des normes de transparence doivent être développées au sein des entreprises et celles-ci doivent en être convaincues pour les appliquer. ARTICLE 19 propose aussi une campagne mondiale qui impliquerait les ONG et les gouvernements qui le soutiennent à travers le monde pour promouvoir les objectifs de la liberté d'information. La société civile doit travailler de concert en vue d'élaborer des normes officielles de la liberté d'information et s'assurer que les organismes dirigeants, aussi bien au niveau national qu'international, les respectent totalement.

Europe de l'Ouest

Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, France, Grande-Bretagne, Grèce, Hollande, Irlande, Islande, Liechtenstein, Luxembourg, Norvège, Pologne, Portugal, Suède, Suisse

Véronique Pujas

Vue d'ensemble

La corruption, sujet d'intérêt public, occupe maintenant une place privilégiée dans le programme politique de l'Europe de l'Ouest. Il y a plus d'informations diffusées sur la corruption, et les scandales impliquant des hommes et des partis politiques sont largement couverts par les médias.

Les années 2001-2002 sont marquées par l'importance croissante accordée par les milieux politiques et les médias aux questions relatives à la transparence financière et à la bonne gouvernance au sein de l'entreprise. Dans le cadre de la « guerre contre le terrorisme » au lendemain des attaques du 11 septembre, la lutte contre le blanchiment d'argent s'est intensifiée. La lutte contre le crime organisé et pour le contrôle des paradis fiscaux a enregistré des progrès rapides dans le nouvel environnement international ; de même, la coopération entre les systèmes judiciaires et les polices des pays de l'Europe occidentale a profité de cet environnement favorable pour se renforcer. La faillite de la société Enron aux États-Unis est l'une des principales raisons qui ont amené la bonne gouvernance au sein de l'entreprise à occuper la première place dans le programme politique.

Les partis au pouvoir ont dû faire face à des allégations de corruption dans nombre de pays de la région, notamment en Allemagne, en France, en Italie et au Portugal. L'impact politique de ces allégations n'était pas le même partout ; en ce qui concerne le gouvernement allemand, il a fait établir pour adoption une liste noire de la corruption avant les élections qui devaient se dérouler vers la fin de l'année ; quant au président français, il a été réélu en dépit des allégations qui ont continué à alimenter le débat sur l'opportunité ou non de lever l'immunité présidentielle. Des allégations de corruption en Italie ont provoqué un long conflit entre le Premier ministre et la justice, conflit qui se poursuit encore aujourd'hui. Parallèlement, les modifications que le gouvernement Berlusconi a introduites dans la législation semblent servir surtout ses propres intérêts tout en occultant la responsabilité de l'exécutif.

Le niveau de fraude et de blanchiment d'argent perpétré dans et à travers les établissements financiers du secteur privé suscite une inquiétude croissante. En Espagne, une enquête criminelle a été ouverte pour faire la lumière sur un des plus grands scandales qui ait touché le secteur bancaire européen depuis bien des années. Partout dans la région, la crédibilité du secteur privé est devenue un thème politique central.

Malgré la forte influence de la société civile à travers la région, peu d'ONG s'occupent spécifiquement de lutter contre la corruption. Et même si la corruption fait souvent la une des journaux, le public réagit différemment. Les partis populistes ont remporté des succès électoraux dans certains pays, en partie parce que les citoyens ont été désenchantés par une élite politique corrompue.

Aux niveaux international et régional

En 2001-2002, les initiatives qui ont eu le plus grand impact dans la lutte contre la corruption en Europe de l'Ouest sont pour l'essentiel l'œuvre d'institutions internationales et transnationales telles que l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le G8 et l'Union européenne (UE). Il est peut-être plus commode pour les États individuels d'éviter d'avoir à traiter directement les questions politiques sensibles en les déléguant aux institutions internationales. Le caractère transnational de la corruption ne fait que confirmer le fait que le problème ne peut être le plus efficacement combattu qu'en renforçant la sécurité internationale et la coopération entre les systèmes judiciaires.

Ratifiée par tous les États membres à l'exception de l'Irlande, la Convention de l'OCDE contre la corruption est en voie d'être progressivement intégrée dans les lois nationales, même si pour l'heure, seuls quelques cas de corruption font l'objet d'une enquête dans le cadre de cette convention. Un groupe de travail a été constitué pour assurer un suivi de la situation, et à la première phase des évaluations, il a critiqué l'application de la législation dans plusieurs pays, obligeant les gouvernements à amender leurs lois en accord avec la Convention. Cependant, la phase 2 du suivi qui a pour but d'examiner l'application de la Convention, a démarré avec une lenteur décevante. Les révisions ont commencé en 2001 et devaient être menées au rythme de sept ou huit par an ; mais dans la première année et demie, seules quatre révisions ont été effectuées[1]. Sans l'appui des gouvernements de l'OCDE au processus de suivi, il y a de fortes chances que la Convention ne soit pas appliquée convenablement.

La liste noire établie par le groupe d'action financière, qui désigne les juridictions financières qui ne coopèrent pas dans la lutte contre le blanchiment d'argent, continue d'être une source de pression. À la fin du mois de février 2002, les autorités des îles anglo-normandes de Jersey et Guernesey ont décidé de collaborer avec les pays de l'OCDE en vue de renforcer la transparence de leur système financier[2].

Des sept juridictions restant sur la liste des paradis fiscaux réticents à coopérer, trois sont en Europe de l'Ouest : il s'agit d'Andorre, du Liechtenstein et de Monaco[3].

L'un des principaux thèmes du sommet du G8, tenu à Gênes, en juillet 2001, était « le crime organisé transnational ». La corruption est liée à un grand nombre d'autres « crimes internationaux » nécessitant des interventions analogues ; la corruption, le blanchiment d'argent sale, l'immigration clandestine, le terrorisme et le crime technologique ont tous été abordés en tant que phénomènes mondiaux à combattre grâce à la coopération internationale[4]. Le fait que la corruption soit traitée comme un problème mondial marque un tournant décisif.

Les événements du 11 septembre ont renforcé la coopération entre le pouvoir judiciaire, la police et les services de renseignements des quinze États membres de l'Union européenne, mais ils ont eu en partie pour corollaire de restreindre les libertés civiques (voir accès à l'information, page 111). Des mesures abordées depuis des années mais restées bloquées pour des raisons politiques et techniques sont maintenant intégrées dans un plan de lutte contre le terrorisme et le crime organisé. Le plan a introduit formellement la corruption dans tous les textes concernés. Par exemple, en novembre 2001, une nouvelle directive sur le blanchiment d'argent a été adoptée ; elle oblige les États membres à combattre le blanchiment du produit de tous les crimes graves, y compris la corruption.

L'achat de contrats en Grande-Bretagne

L'importance des poursuites judiciaires contre les affaires de corruption, de privé à privé, a reçu une grande attention médiatique en 2001, car les tribunaux britanniques jugeaient le plus grand scandale de corruption de ces vingt dernières années. L'affaire était d'autant plus importante que la découverte de la corruption dans le secteur privé et sa poursuite devant les tribunaux suscitent bien moins d'intérêt que la corruption dans la fonction publique. Il est vrai que l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) considère la Grande-Bretagne comme l'un des pays qui affiche la plus grande volonté d'engager des poursuites judiciaires, mais force est de constater que moins de dix affaires de corruption, de privé à privé, ont été portées devant les tribunaux en vingt ans.

On a pris toute la mesure de la corruption, de privé à privé, lorsque le PDG de la société Hobson, une entreprise alimentaire, a été traduit en justice pour avoir détourné 2,4 millions de livres (3,8 millions de dollars américains) du compte bancaire d'une filiale pour proroger un contrat lucratif avec la société « Cooperative Wholesale Society » (CWS). Deux responsables de la CWS ont été reconnus coupables d'avoir reçu chacun des pots-de-vin d'un million de livres (1,6 million de dollars américains). Ils ont été condamnés à une peine d'emprisonnement ferme de trois ans et demi et au remboursement des pots-de-vin et des frais de justice. Le juge a ordonné le report du procès du PDG de

Hobson, car les jurés n'ont pas pu rendre un verdict concluant dans son cas. L'affaire sera de nouveau jugée en janvier 2003.

Les principaux faits se sont déroulés en 1995, date à laquelle expirait l'accord de la société Hobson aux termes duquel il devait approvisionner 800 magasins de CWS en produits alimentaires de sa marque. Le PDG de la société Hobson, Andrew Regan, affirme avoir été contacté par un homme d'affaires qui lui aurait offert de négocier la prorogation de l'accord par l'intermédiaire de ses contacts au siège de la CWS. Les 2,4 millions de livres (3,8 millions de dollars américains) versés à l'homme d'affaires ont été imputés au compte « frais de courtage », mais le tribunal a découvert que l'argent à transité par des banques suisses avant de parvenir à des sociétés implantées aux îles Vierges britanniques dont les propriétaires et bénéficiaires sont des cadres de CWS.

Les soupçons ont commencé lorsque l'administrateur de la société Hobson a été surpris de voir que le contrat de CWS avait été prorogé. Regan lui assura « qu'il n'y avait pas de quoi s'inquiéter. (…) Les conseillers financiers de Hobson ont considéré [la transaction] comme un coup ». Quant à l'administrateur, il n'était pas convaincu et a demandé qu'on enquête sur les 2,4 millions de livres dépensés en « frais de courtage ».

Un tel procès comporte des difficultés évidentes. Il faut que la société lésée veuille porter plainte auprès de la police. Dans une affaire où l'image de la société risque de souffrir davantage que la perte subie dans l'opération de corruption, il est difficile de prendre la décision de solliciter l'intervention de la police. En outre, les accusés et les témoins faisaient partie d'un réseau d'intérêts conflictuels, ce qui incite peu à rapporter certains faits ou à engager des poursuites pénales. Ceux des employés qui sont au courant des malversations et qui peuvent donc signaler des faits importants craignent d'être poursuivis pour complicité.

Le scandale Hobsons-CWS a coïncidé avec les étapes préliminaires d'une réforme globale des lois réprimant la corruption en Grande-Bretagne et dont les dispositions ont près de cent ans d'âge. La réforme a commencé en février 2002, avec l'intégration de la Convention de l'OCDE dans la législation britannique, à l'instigation surtout de la Commission de sélection de la Chambre des communes sur le développement international chargée d'enquêter sur la corruption, commission au sein de laquelle Transparency International – section Royaume-Uni – a joué un rôle déterminant. La loi de 2001 contre le terrorisme, le crime et la sécurité stipule que la corruption est passible de poursuites partout où le crime est commis, aux termes des lois britanniques. La définition de l'infraction doit être clarifiée dans le projet de code pénal qui établira un seul délit de corruption avec, pour la première fois, une définition statutaire de « l'acte de corruption ». Cette définition s'appliquera tant au secteur public que privé. Une attention sera accordée à la création d'un nouveau délit de « trafic d'influence », qui est plutôt spécifique au secteur privé.

On espère que ces améliorations augmenteront le nombre de poursuites pénales contre la corruption en Grande-Bretagne. Toutefois, pour qu'elles produisent un impact significatif dans le secteur privé, elles doivent s'accompagner de la reconnaissance par tous qu'il est plus important d'éradiquer la corruption dans l'intérêt à long terme d'une société que de chercher à éviter un scandale dans le court terme.

Catherine Courtney

Le mandat d'arrêt européen est une autre illustration de la nouvelle approche commune européenne. Introduit pour lutter contre les crimes internationaux, notamment la corruption, il remplace les procédures d'extradition et permet à un mandat d'arrêt lancé dans n'importe quel pays de l'Union européenne d'être reconnu et exécuté dans tous les autres États membres de l'UE. Les ministres de l'Union européenne se sont entendus politiquement sur le mandat en décembre 2001, mais le processus posait problème. Le premier ministre italien, Silvio Berlusconi, n'a accepté de le signer que sous la forte pression des autres États membres. Il s'y opposait parce que des dispositions relatives au blanchiment d'argent, à la corruption et à la fraude fiscale y étaient incluses. Par ailleurs, si les Parlements doivent ratifier le mandat, cela peut retarder son entrée en vigueur (prévue en janvier 2004.)

En outre, il y a une institutionnalisation progressive des organismes de lutte contre la corruption créés par l'UE. Europol (l'Office central de police criminelle de l'Europe) lance une politique de recrutement à grande échelle et la prorogation des accords de coopération entre les services de renseignements des États membres, alors que Eurojuste, son pendant au niveau de la justice européenne, a été créé en 2001. Le bureau européen chargé de la répression de la fraude gagne en crédibilité surtout après avoir révélé, en mars 2002, qu'il ouvrait une nouvelle enquête sur de possibles irrégularités de procédures au sein des institutions européennes[5]. Finalement, avec la Banque mondiale et le Fond monétaire international, l'Union Eeuropéenne s'est engagée à introduire des stratégies de lutte contre la fraude dans le cadre de ses programmes d'aide au développement. Le Conseil de l'Europe continue de mettre l'accent sur l'efficacité institutionnelle des lois et institutions nationales contre la corruption, notamment à travers le Groupe de travail des États contre la corruption. La Convention pénale sur la corruption a obtenu un nombre suffisant de ratifications (14) pour entrer en vigueur en juillet 2002[6]. Le Conseil de l'Europe poursuit également le programme OCTOPUS qui vise le renforcement de la bonne gouvernance en introduisant des dispositions contre la corruption dans les pays de l'Europe de l'Est qui demandent à entrer dans l'Union européenne. La perspective de devenir membre de l'UE peut s'avérer être la meilleure incitation possible pour amener les gouvernements à améliorer leurs systèmes d'intégrité.

Le processus d'intégration européenne et son impact sur la lutte contre la corruption dépendent non seulement des politiques intergouvernementales – qui, à leur tour, dépendent de la volonté politique nationale – mais aussi de leur mise en œuvre par les États. Malheureusement, l'engagement est moins évident au niveau national. Les réponses indécises de certains États aux initiatives internationales, telles que les réticences initiales de l'Italie à signer le mandat d'arrêt européen, dénotent les résultats décevants d'un certain nombre de pays de l'Europe de l'Ouest dans leur lutte nationale contre la corruption.

Au niveau national

L'année dernière, la lutte contre la corruption s'est vu accorder différents niveaux de priorité au sein des gouvernements de l'Europe de l'Ouest. Alors que les cas de corruption successifs au sein de l'élite politique en Allemagne et en France alimentent les débats politiques dans ces pays, en Espagne la corruption était moins à l'ordre du jour puisque le public était focalisé sur les activités du Mouvement séparatiste basque (ETA). Les sondages effectués en 2001 ont permis de constater que la corruption avait moins d'importance comparée au terrorisme, considéré comme un problème à régler en priorité[7].

Les questions touchant à la corruption au niveau national sont politiquement sensibles selon qu'il s'agit d'une année électorale ou non. La France ne fait pas exception à cette règle, et avec les élections tenues entre avril et juin 2002, les médias se sont fait l'écho de nombreux cas d'utilisation des fonds publics à des fins personnelles. C'est ainsi que le président Jacques Chirac a vu beaucoup de membres de son entourage interpellés par la justice. La période en cause était celle où Jacques Chirac était à la fois président de son parti politique, le Rassemblement pour la république (1976-1994), et maire de Paris (1977-1995).

Les accusations portaient notamment sur une campagne illégale et le financement des partis avec des pots-de-vin versés sur les travaux publics (l'affaire des HLM de Paris et l'affaire des lycées de la Région Île-de-France) ; les contrats publics d'impression (l'affaire Sempap); l'utilisation de fonds municipaux de Paris pour payer les salaires du personnel travaillant pour le parti et la manipulation des listes électorales pour influer sur les votes de quartier[8]. En 2001, les nouvelles accusations étaient encore plus accablantes. En juillet 2001, Chirac a été accusé d'utiliser la caisse noire (qui sert normalement à financer les activités des services de renseignements ou les augmentations de salaires du personnel proche du Premier ministre) pour régler ses frais de voyages personnels[9]. Les accusations et le refus de Chirac de témoigner dans la plupart des affaires susvisées n'ont fait que cristalliser le débat sur la levée de l'immunité présidentielle et l'entrave à la justice.

Au début de la campagne électorale de février 2002, Didier Schuller, conseiller régional qui a vite grimpé au sommet au sein du parti de Chirac et qui s'était enfui sept ans plutôt à Saint-Domingue, suite à des accusations de corruption, est revenu en France. Sa réapparition a relancé le débat public sur le financement illégal des partis politiques ; on lui reprochait d'avoir utilisé l'argent obtenu par la corruption pour financer le parti de Chirac[10].

En Allemagne, à la suite du scandale sur le financement des partis auquel l'Union démocratique chrétienne est mêlée depuis 1999, le Parti socio-démocrate (SPD) au pouvoir, s'est empêtré dans son propre scandale financier, en mars 2002. Les dirigeants du SPD à Cologne ont été accusés d'avoir reçu d'entreprises donatrices 260 000 € (257 000 dollars américains) entre 1994 et 1999[11]. Bien que cela date de quelques années, ce scandale a permis de relever le niveau de conscience du public, la

corruption municipale étant désormais reconnue comme systémique en Allemagne.

Le gouvernement britannique a été confronté à une série de scandales liés au financement des partis en 2001-2002. Les médias ont enquêté sur plusieurs affaires importantes dans lesquelles des contrats gouvernementaux ont été octroyés à des compagnies ou des décisions prises en leur faveur, notamment ENRON qui a fait des dons au parti travailliste au pouvoir. Il n'existe aucune preuve qui permette d'affirmer que les décisions gouvernementales ont été directement influencées par ces dons, mais en essayant de se sortir de l'embarras, le parti annonça qu'il allait mettre sur pied un comité chargé d'enquêter sur tous les dons supérieurs à 5 000 livres (7 800 dollars américains)[12]. En Écosse, le Premier ministre Henry McLeish, leader du parti travailliste du gouvernement d'alors, démissionna en novembre 2001, accusé de détourner les revenus financiers du Parlement et de ne pas déclarer ses revenus[13].

Néanmoins, le gouvernement britannique a fait un pas de plus que les autres pays de l'OCDE, lorsqu'il vota en février 2000, la nouvelle législation contre la corruption pour se conformer à la Convention contre la corruption de l'OCDE[14]. Contrairement à la législation des autres pays de l'OCDE qui déclare illégale la corruption des fonctionnaires étrangers, cette nouvelle loi déclare également illégal le paiement de facilitation. La Confédération des industries britanniques (CBI) a réprouvé l'interdiction des paiements de facilitation – de petits paiements pour « faciliter » les services gouvernementaux de routine – pour la simple raison que cela pourrait placer les compagnies britanniques dans un désavantage concurrentiel. Le gouvernement britannique a rétorqué qu'il n'y avait aucune raison d'exempter de tels paiements et a fait remarquer qu'une « culture de paiements de facilitation constitue un obstacle pour les gouvernements des autres pays qui essaient de combattre la corruption sous tous ses aspects[15] ».

L'Irlande était réputée être « l'un des pays les plus corrompus d'Europe » dans un rapport établi en avril 2002[16], à la demande d'une organisation caritative basée en Grande-Bretagne. La publication du rapport a coïncidé avec de longues procédures initiées auprès des tribunaux en rapport avec une enquête sur les sommes versées aux hommes politiques irlandais, notamment l'ancien Premier ministre Charles Haughey, et des allégations d'irrégularités impliquant des personnalités politiques célèbres.

Les allégations de corruption et de détournement de fonds publics mais aussi les problèmes économiques ont porté un coup fatal au Parti socialiste portugais au pouvoir pendant six ans. La crise a donné lieu, en mars 2002, à des élections générales anticipées que le parti au pouvoir a perdues.

Bien que le niveau de corruption dans les pays scandinaves soit comparativement bas, des allégations de corruption ont été rapportées et des scandales révélés. Au Danemark, des allégations de détournement de fonds au Farum Council, une autorité locale au nord de Copenhague, sont devenues un problème national surtout que le gouvernement l'avait décrit comme un modèle de gestion financière[17].

Face au nombre de scandales liés à la corruption dans les pays de l'Europe de l'Ouest, les gouvernements ont pris diverses mesures pour restaurer leur intégrité, mais entre la rhétorique de la réforme et l'efficacité des actions entreprises il y a un fossé. Le nouveau gouvernement italien du Premier ministre Berlusconi en est une bonne illustration. Berlusconi était chargé de la mise sur pied du programme de travail intitulé « Lutte contre le crime international » de la réunion du G8 à Gênes, en 2001. Dans le même temps, alors qu'un certain nombre de ses collaborateurs et lui-même étaient sous le coup d'accusations de corruption et de truquage de la comptabilité, il transforma la lutte contre la corruption en une lutte contre les juges d'instruction. Fin 2001, le Parlement a adopté une nouvelle loi qui a entravé sérieusement le travail des juges. En effet, la publication des comptes truqués ne constituait plus un délit en Italie ; ce changement d'attitude pourrait encourager fortement les activités de blanchiment d'argent[18]. Les magistrats travaillant sur les affaires de corruption et la mafia n'étaient pas encore au bout de leur peine puisque leurs escortes leur ont été aussi retirées[19]. Le Sénat a adopté une réforme du Haut Conseil de la justice, qui est doté d'un pouvoir disciplinaire sur le judiciaire[20]. La réforme changera la composition du Conseil et pourrait avoir un impact sur l'indépendance des juges d'instruction. En janvier 2002, le rapporteur spécial des Nations unies sur l'indépendance des juges et des avocats a lancé un appel à Berlusconi dans lequel il exhortait son gouvernement à respecter les principes de base des Nations unies sur l'indépendance de la justice[21].

L'absence de réformes importantes dans le financement des partis politiques, et surtout l'absence d'une structure d'investigation indépendante de contrôle sur les procédures comptables des partis politiques sont des sujets qui continuent de poser le problème de la légitimité des partis politiques en Europe de l'Ouest. Dans la plupart des pays, la réforme de la fonction publique était insuffisante dans le cadre de la lutte contre la corruption. En Allemagne, le fait que le projet de loi sur la liberté d'information ne progresse pas et la décision prise en 2001 de supprimer le bureau du procureur fédéral chargé de la justice disciplinaire pourraient réduire les risques pour les fonctionnaires corrompus[22]. À cela, il faut ajouter le fait que la plupart des pays européens manquent soit de programmes de protection des témoins, soit de stratégie globale de protection des dénonciateurs.

Des conflits d'intérêts apparaissent régulièrement au grand jour dans les démocraties de l'Europe occidentale et concernent surtout des personnalités politiques ayant des intérêts dans l'industrie privée. En l'occurrence, on a découvert récemment en France qu'un membre de l'Autorité chargée du contrôle de l'audiovisuel détenait une part importante du capital d'une grande agence de presse qui n'est autre que l'ancienne société Vivendi[23]. Cela crée également une situation ambiguë en Italie où Berlusconi détient une part importante des actions de la télévision nationale. Les procédures de privatisation soulèvent aussi des préoccupations du même ordre. Depuis 1996, la privatisation des sociétés de télécommunications et

Établissement d'une liste noire en Allemagne

Ces dernières années, l'Allemagne a connu des scandales financiers dans lesquels les principaux partis politiques étaient impliqués. Pourtant, au printemps 2002 a éclaté un autre scandale où des hommes politiques de la ville de Cologne ont accepté des « dons » de la part de sociétés, en échange de contrats de construction d'une usine de traitement des ordures et d'autres projets de construction à grande échelle. Mais à y regarder de plus près, on a découvert tout un système d'octroi de pots-de-vin et de dons politiques en échange de contrats publics.

Après plus de dix ans de grands scandales dans le pays, le gouvernement fédéral a modifié progressivement les dispositions relatives au financement des partis ; il a, par ailleurs, soumis au Parlement plus récemment, en avril 2002, un projet portant établissement d'une liste noire qui reprendrait les entreprises douteuses prises la main dans le sac à distribuer des pots-de-vin, à utiliser la main-d'œuvre illégale ou mêlées à des entreprises de corruption. Sur cette base, le marché des contrats publics serait interdit à ces entreprises pendant trois ans. Il appartiendrait alors au département fédéral chargé de la gestion des contrats publics d'inscrire lesdites entreprises sur la liste noire ou de les en retirer une fois établi qu'elles ont suffisamment retrouvé une éthique de gestion.

L'Allemagne a pris des dispositions depuis le milieu des années 1990, tant au niveau fédéral que local, pour interdire les marchés publics aux entreprises douteuses (et en tout cas criminelles.) Mais ces « Décrets sur la prévention de la corruption » qui contiennent bien des techniques de gestion des risques courants ne sont pas vraiment appliqués. Le nouveau projet du gouvernement sur l'établissement d'une liste des entreprises « douteuses » est le bienvenu pour renforcer la lutte contre la corruption, mais il faut que les règles soient appliquées avec plus de rigueur notamment celle qui interdit les marchés publics à certaines entreprises.

Malheureusement, le projet a rencontré une opposition. Il a été bloqué à deux reprises par la Chambre haute du Parlement allemand (Bundesrat) dominée par l'opposition. Ceux qui s'opposent au projet de loi estiment que les conditions d'inscription sur la liste noire sont arbitraires, que les entreprises peuvent être sanctionnées à tort et que certains aspects du projet de loi sont potentiellement anticonstitutionnels. Cette opposition a provoqué une surprise générale d'autant plus que certains États allemands sous administration du principal parti d'opposition avaient opéré des listes noires similaires pendant un certain temps.

Malgré cet échec, les tenants de la lutte contre la corruption en Allemagne ont continué à exercer des pressions en faveur du maintient effectif de la liste. Il est probable que le projet de loi sera voté, en septembre 2002, par la Chambre haute avec des amendements. L'idéal serait que pareille liste soit accessible au public, qu'elle soit gérée par une institution indépendante et qu'elle soit soutenue par les chambres de commerce et la fonction publique. Limiter l'accès du public à cette liste et laisser aux seuls fonctionnaires gérant les marchés publics le pouvoir de déterminer les entreprises à faire figurer sur cette liste noire revient à créer d'autres possibilités de corruption. Par ailleurs, il faudrait des procédures faciles et rapides pour inscrire une entreprise sur la liste noire ; ensuite, suivrait une enquête pour déterminer si les faits retenus contre l'entreprise sont suffisants pour une mise en examen. Il devrait être aussi facile que

rapide de retirer une entreprise de la liste noire, à condition que celle-ci puisse prouver qu'elle est retournée à une éthique de gestion efficace.

Les efforts visant à renforcer la transparence en Allemagne pourraient se fonder sur cette liste noire. Elle inciterait les entreprises à mettre en place une éthique de gestion efficace, évitant ainsi que d'autres scandales comme celui de Cologne ne portent préjudice à la politique allemande.

Björn Rohde-Liebenau

des systèmes bancaires espagnols a suscité de nombreuses allégations de corruption, surtout au regard des liens étroits unissant les directeurs des nouvelles entités et certains membres du gouvernement.

De nombreux pays ont fait des progrès dans la lutte contre le blanchiment d'argent. C'est ainsi qu'en Suisse, le Bureau suisse chargé d'établir des rapports sur le blanchiment d'argent (MROS) a reçu, fin 2001, plus de dotations en personnel afin de renforcer son efficacité. Un accord de coopération entre le MROS et son partenaire à Monaco a été rendu public en janvier 2002. En France, de nouvelles mesures de renforcement de la lutte contre le blanchiment d'argent ont été prises, en mai 2001, en consolidant les Pôles économiques et financiers, un dispositif institutionnel qui regroupe en son sein des juges spécialisés dans le crime financier et le grand banditisme. Le personnel s'est depuis plaint de l'insuffisance des effectifs[24].

Malgré l'indépendance du judiciaire promise par les ministres français de la Justice au cours des enquêtes portant sur les activités des hommes politiques, nombreux sont les juges chargés de grands dossiers qui ont dû quitter pour diverses raisons la magistrature ou ceux appelés à d'autres fonctions à la fin de 2001 et au début de 2002. Eva Joly qui pilotait l'enquête sur l'affaire Elf Aquitaine a démissionné de son poste comme l'avaient fait Éric Halphen, chargé du dossier des HLM de Paris et Anne-José Fulgéras, ancienne directrice du département des finances du tribunal de Paris. Laurence Vichnievsky, ancienne collaboratrice d'Eva Joly, a été affectée à un autre poste au sein du système judiciaire[25]. Ces départs ont fait beaucoup de bruit d'autant plus que les protagonistes ont publié des livres dans lesquels ils ont exprimé des réserves sur la lutte contre la corruption en France, en particulier, et en Europe de l'Ouest, en général.

Le secteur privé

En 2001-2002, la lutte contre la corruption a connu une évolution majeure ; en effet, on est de plus en plus conscient que la corruption sape la légitimité et la stabilité des institutions et marchés financiers. La corruption n'est étudiée qu'en partie, déplorent les analystes au début des années 1990 ; l'attention serait exagérément portée sur la dimension politique et pas assez sur les rôles des acteurs finan-

ciers et économiques. Mais désormais, la corruption fait l'objet d'une attention particulière, dans et à travers les mécanismes internationaux de financement.

Ces deux dernières années, un certain nombre de facteurs ont contribué au développement de la corruption en Europe de l'Ouest. La chute des actions d'Internet à la fin des années 1990 constitue l'un de ces facteurs ; le deuxième facteur, ce sont les allégations selon lesquelles il existerait des comptes secrets pour blanchiment d'argent à Clearstream, une institution financière luxembourgeoise dont se servent les banques pour blanchir les transactions financières[26]. Le facteur le plus significatif a été l'annonce de la faillite d'Enron à la fin de l'année 2001. L'affaire Enron a permis aux populations de prendre davantage conscience que les entreprises, les cabinets d'audit et les banques pouvaient se rendre complices pour truquer les comptes de sociétés et donner de fausses informations aux marchés financiers.

En Grande-Bretagne, la fraude, y compris l'enquête et les poursuites judiciaires, aurait coûté au pays jusqu'à 13,8 milliards de livres (21,4 milliards de dollars américains) par an. Dans le Rapport annuel 2000-2001 du Comité consultatif sur la fraude, un organe indépendant créé par l'Institut des experts comptables de l'Angleterre et du pays de Galles, il est rapporté que la fraude commerciale est « de plus en plus liée à la corruption et au blanchiment d'argent organisé par le grand banditisme[27] ».

Les enquêtes sur la corruption à la banque espagnole BBVA ont provoqué l'un des plus grands scandales qui a affecté le secteur bancaire européen pendant des années. L'enquête criminelle qui a démarré, en avril 2002, a porté sur les activités de la Banco Bilbao Vizcaya avant sa fusion avec la Argenteria Bank en 1999. La banque aurait détenu 225 millions d'euros (223 millions de dollars américains) dans des comptes secrets à Jersey, au Liechtenstein et en Suisse. Ces comptes secrets auraient servi à favoriser la fraude, le détournement de fonds et le blanchiment d'argent. De l'argent qui aurait été également utilisé pour financer les campagnes respectives du président vénézuélien, Hugo Chávez, et de l'ancien président péruvien, Alberto Fujimori. Vingt-trois anciens cadres et membres du conseil d'administration de la BBVA, qui avaient démissionné en cours d'année, ont été cités dans l'enquête menée par le Juge Baltazar Garzón[28].

Dans une autre affaire célèbre en Espagne, des accusations de fraude importante dans une société chargée de la gestion de fonds, fraude qui serait liée au blanchiment d'argent et au versement de pots-de-vin, ont abouti à la démission de la présidente de la commission de la Bourse et du ministre délégué aux Finances. En effet, plus de 100 millions d'euros (99 millions de dollars américains) en fonds investis dans la société Gescartera ont disparu. Des enquêtes ont été diligentées au Parlement et au tribunal de grande instance sur une affaire qui a touché de hauts fonctionnaires de la Bourse, du gouvernement et de l'une des plus importantes organisations caritatives d'Espagne[29].

L'indice de corruption des pays exportateurs de TI, daté de mai 2002, a souligné le rôle joué par les sociétés multinationales basées en Europe de l'Ouest dans la corruption au niveau des pays en développement (voir page 351). L'indice a indiqué que les industries d'armement et de construction étaient le plus souvent les principales sources de pots-de-vin versés par les sociétés des pays exportateurs[30]. Plusieurs sociétés multinationales de construction, notamment les sociétés anglaises, françaises, allemandes, italiennes et suisses risquent des poursuites judiciaires dans le cadre de l'enquête en cours contre le « Lesotho Highland Development Authority ».

Si l'affaire du Lesotho est un exemple rare dans lequel une société européenne est poursuivie pour corruption dans le cadre de la législation nationale d'un pays en développement, l'intégration progressive de la Convention contre la corruption de l'OCDE dans les législations nationales des pays est en voie de faire de la corruption à l'étranger une entreprise de plus en plus risquée. Et pourtant, l'indice de corruption révèle également que la sensibilisation à la Convention de l'OCDE est en progression. La sensibilisation massive passe par une coopération accrue entre les journalistes d'investigation des pays en développement, les ONG et les procureurs généraux des pays de l'OCDE.

Certaines sociétés de l'Europe de l'Ouest sont plus impliquées dans la lutte contre la corruption, en partie, pour réagir à la Convention de l'OCDE. En Allemagne, la société des chemins de fer, Deutsche Bahn, a reconnu, en décembre 2001, que ses propres investigations ont identifié plus de 200 cas de corruption. Il y avait suffisamment de preuves dans 25 de ces cas pour transmettre les résultats aux procureurs[31]. Un mois plus tôt, les procureurs de Frankfurt avaient annoncé qu'un ancien chef du département de l'approvisionnement à la Deutsche Bahn avait été arrêté pour corruption, en même temps que trois des directeurs d'une société fournisseur[32]. Dans le cadre de sa lutte pour éradiquer la corruption et suivant les conseils de Transparency International Allemagne, la Deutsche Bahn a nommé son propre médiateur contre la corruption ; celui-ci devra travailler en collaboration avec les procureurs.

La société civile

Le travail de sensibilisation a peu évoqué la question de la corruption en Europe de l'Ouest malgré l'importante présence de la société civile. Cette désaffection pour la corruption se retrouve dans les dossiers des sections nationales de Transparency International dans la région, dont l'importance est l'exception plutôt que la règle. Un certain nombre d'ONG de la région font néanmoins campagne sur des questions ayant un intérêt général pour la lutte contre la corruption dont notamment la liberté d'information et la réglementation des marchés financiers.

L'accès à l'information dans les pays de l'Europe occidentale

Il existe désormais, dans la plupart des pays occidentaux, des lois donnant au public un droit général d'accès aux documents des administrations publiques. Le devoir de transparence s'étend aux institutions de l'Union européenne[1]. Les médiateurs européens ont fait un certain nombre de déclarations en 2001 dans lesquelles ils ont reproché aux organes de l'Union européenne de ne pas divulguer les informations. Lesdits documents comportent un rapport dans lequel il est reproché au Conseil des ministres d'avoir refusé de donner libre accès à des documents traitant de la justice et des affaires nationales. C'est ainsi qu'une nouvelle réglementation européenne sur l'accès du public aux documents de l'Union européenne est entrée en vigueur, en décembre 2001. Par ailleurs, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a fait circuler des recommandations en février 2002 sur la législation relative à la liberté d'information[2].

Deux pays, l'Allemagne et la Suisse, font exception dans la région à l'image généralement positive de la législation sur la liberté d'information, car aucun de ces pays n'a voté des lois nationales sur la liberté d'information. Le projet de loi introduit au Parlement en Allemagne en 2001 a été bloqué suite à l'opposition de l'administration et du secteur des entreprises. Quatre des seize États fédéraux allemands ont adopté la législation sur la liberté d'information, mais avec des dispositions restrictives ; cependant, beaucoup d'États fédéraux (notamment la Bavière, la Hesse et la Saxe) ont voté, l'année dernière, contre les lois sur la liberté d'information.

Le Parlement suisse s'est prononcé en faveur de l'introduction de la législation sur la liberté d'information, et une consultation publique sur la question a été organisée en mars 2001. Le public était en général pour le droit à l'accès à l'information même si quelques réserves ont été émises, notamment par les entreprises publiques qui craignaient la perte de compétitivité. Des débats sont toujours en cours sur le projet de lois[3].

En Grande-Bretagne, le gouvernement a mis du temps à appliquer la loi sur la liberté d'information, adoptée en 2000. En novembre 2001, il a annoncé que le droit général du citoyen à l'information n'entrerait en vigueur qu'en 2005. Pour la période allant jusqu'en 2005, un calendrier a été mis au point pour que les pouvoirs publics fassent connaître leurs « plans de divulgation » ; ces plans doivent systématiquement définir la programmation de la diffusion des informations[4].

La réticence de ces gouvernements tranche avec la rapidité et la vigueur des mesures prises fin 2001 dans les pays de l'Europe de l'Ouest, au lendemain des attaques du 11 septembre. La capacité des gouvernements à contrôler l'information de la presse et à utiliser la surveillance électronique a été renforcée. Les services de renseignements et de police ont un libre accès au courrier personnel et aux services électroniques des fournisseurs d'accès, et les renseignements personnels rassemblés par les autorités compétentes sont désormais conservés dans un dossier pendant une période plus longue. On peut se demander si les nouvelles dispositions contre la corruption, mises en place dans beaucoup de pays européens, ne vont pas entraver les libertés, mais aussi l'accès à l'information.

Entre-temps, la liberté de la ligne éditoriale et le journalisme d'investigation sont menacés par la crise profonde que traversent la radiodiffusion et la télévision dans beaucoup de pays de l'Europe de l'Ouest ; en effet les

principales chaînes de radiodiffusion et de télévision publiques et privées doivent se battre pour préserver l'indépendance de la rédaction. En Italie, le Premier ministre possède trois des plus grandes chaînes de télévision privées et, en sa qualité de chef du gouvernement, il contrôle également les trois chaînes publiques[5]. En France, une douzaine de journalistes ont été poursuivis en 2001 pour avoir publié des articles d'enquête sur les affaires d'intérêt public, notamment les scandales politiques et les questions sur les violations de la « présomption d'innocence[6] ».

S'agissant de la cyber-administration, beaucoup d'administrations centrales et locales ont soutenu la révolution numérique ; elles publient sur Internet, pour le compte des services gouvernementaux, un nombre considérable de documents tirés de publications et de bases de données. Des sites Internet officiels et des services de cyber-administration sont, en général, plus développés dans les pays de l'Europe du Nord que dans ceux du Sud[7]. Les Prix de l'Europe électronique pour l'innovation dans la cyber-administration ont été lancés en novembre 2001. Leur objectif est de mettre en relief et de promouvoir les efforts réalisés par les administrations européennes aux plans national, régional et local dans l'utilisation de la technologie de l'information pour améliorer la qualité et l'accessibilité des services publics.

1 www.privay_international.org/issues/foia/foia-survey.html.
2 cm.coe.int/Stat/E/Public/2002/adapted_texts/recommendations/.
3 www.ofj.admin.ch/themen/affprinzip/intro_d.htm.
4 www.lcd.gov.uk/foi/imprp/amrep 01.htm.
5 Economist (Grande-Bretagne), 25 avril 2002.
6 www.ifex.org.
7 europa.en.int/information_society/eeurope/.index_en htm.

Ce n'est pas parce que les médias se sont particulièrement intéressés aux scandales de corruption et que les journalistes se sentent de plus en plus « habilités » à mener des enquêtes sur les hommes politiques que le journalisme d'investigation reçoit davantage de ressources. Toutefois, l'intérêt manifesté par les médias est loin d'être le même ; par exemple, beaucoup de journalistes français étaient réticents à enquêter sur la corruption politique et cela tranche avec le style de journalisme autoritaire et controversé pratiqué dans certains autres pays d'Europe occidentale. À preuve, la désaffection manifeste des médias français pour la responsabilité financière au niveau politique pendant la campagne électorale de 2002.

Les hommes politiques se servent souvent des accusations de corruption comme outil politique, et profitent ainsi de l'intérêt que les médias leur portent ; mais cette pratique peut, au contraire, finir par rendre le public sceptique. La corruption qui touche les hommes politiques et l'instrumentalisation des allégations de corruption a non seulement fait perdre confiance au gouvernement et sapé la légitimité des partis politiques et de leurs dirigeants, mais elles ont fini par entraîner une désaffection progressive du public à l'égard de la politique.

S'agissant des élections, il y a eu des réactions mitigées devant le nombre d'articles parus dans la presse sur des scandales liés au versement ou à l'accepta-

tion de pots-de-vin et à d'autres formes de corruption. Les partis populistes tels que le Lega Nord en Italie (membre du gouvernement de coalition de Berlusconi) et le Front national en France (dont le leader, Jean-Marie le Pen, était face à Chirac au second tour des élections présidentielles) ont tiré profit des votes de protestation contre la corruption au sein de l'élite politique. Parce qu'ils ont en partie critiqué les hommes politiques élus pour leur sens peu élevé de la morale, ces partis ont obtenu un soutien accru lors des récentes élections. Mais à l'évidence, nombreux sont les citoyens qui ne se sont pas servis de leurs votes pour sanctionner les hommes politiques impliqués dans des affaires de corruption, comme en témoignent l'élection de Berlusconi en Italie, en mai 2001, et la réélection du président Chirac en France, en avril 2002.

En Italie, les grandes manifestations qui ont eu lieu, en février 2002, ont permis d'évaluer le niveau de soutien à la croisade contre la corruption, lancée dans les années 1990, contre l'élite politique impliquée dans la corruption systémique. Malgré la forte connotation politique donnée à ces organisations et rassemblements par une forte présence des militants de partis d'opposition, ils étaient organisés pour marquer le désaccord des citoyens avec la fin de la politique Mani Pulite (mains propres) qui avait suscité l'espoir de voir se mettre en place un nouveau système politique non corrompu. Quarante mille personnes ont assisté à une manifestation à Milan[33]. Malheureusement, la campagne lancée par le Premier ministre Berlusconi contre les juges d'instruction ayant accumulé plusieurs dossiers contre lui, a été renforcée par sa victoire aux élections générales de 2001 qu'il a remportées avec une large majorité des voix.

Les organisations de la société civile elles-mêmes sont accusées de corruption. Au Danemark, le président des employés de l'industrie, au sein du syndicat général des travailleurs et du Fonds de retraite, Willy Strube, s'est suicidé après avoir été accusé d'utiliser les ressources financières du syndicat à des fins personnelles[34].

1 Les rapports par pays sur l'implantation de la Convention anti-corruption de l'OCDE (les deux phases de surveillance) sont disponibles sur le net au site www.oecd.org/EN/document/o,,EN –document –88-3-no-3-16889-88,00.htlm.
2 www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/648/Guernsey_and_jersey_commit_to_cooperate_with_the oecd_to_address_harmful_tax_practices.html.
3 www.oecd.oecd.org/EN/document-22-nodirectorate-no12-28534-22,FF.html.
4 www.7.utoronto.ca/g7/evaluations/2001 gensa.
5 *Le Monde* (France), 2 mars 2002.
6 conventions.coe.int/Treaty/EN/Cadreslistetraites.htm.
7 www.cis.es/baros/mar2429.htm.
8 *Le Monde* (France), 29 mars 2002.
9 *Le Monde* (France), 4 juillet 2001.
10 *Guardian* (Grande-Bretagne), 6 février 2002.
11 *Le Monde* (France), 9 mars 2002.
12 BBC News, 22 mai 2002.
13 *Guardian* (Grande-Bretagne), 9 novembre 2001.
14 La législation a été introduite comme une partie de la loi de 2001 contre le terrorisme, le crime et la sécurité.

15 *Financial Times* (Grande-Bretagne).
16 news.bc.co.uk/hi/ northern_ireland/newsid_1911000/1911347.
17 www.euroandis.dk/triple_site/banns/manus_details.asp?UniqueID=412.
18 www.republica.it/online/if_primo_piano/02050654do/fiscale/fiscale.html.
19 *Le Monde* (France), 23 mai 2002.
20 www republica.it/online/politica/rifformassm/fine/fine/.html.
21 www.republica.it/online/politica/onu/onu/onu.html; news.bbc.co.uk/hi/english/world/europe/newsid_1779000/1779156.stm.
22 www.transparency.de/html/themen/inter RechtVorgaben/Submission18.9.01.pdf.
23 *Le Monde* (France), 28 mars 2002.
24 *Le Monde* (France), 18 décembre 2001.
25 www.1express.fr/Express/Info/France/Dossier/juges/dosier.asp.ida=316851.
26 Denis Robert et Ernest Backes, *Révélations* (Paris : éd. Les Arènes, 2001).
27 Comité consultatif sur la Fraude, third anual report, 2000–2001 (London : Fraud Advisory Panel, août 2001).
28 *Independent* (Grande-Bretagne), 19 avril 2002 ; *Financial Times* (Grande-Bretagne), 26 avril 2002 ; *Economist* (Grande-Bretagne), 18 avril 2002.
29 *Financial Times* (Grande-Bretagne), 31 août 2001 ; *Irish Times* (Irlande), 25 mars 2002.
30 www.transparency.org.
31 *Süddeutsche Zeitung* (Allemagne), 18 décembre 2001.
32 *Handelsblatt* (Alllemagne), 31 octobre 2001.
33 *Le Monde* (France), 25 février 2002.
34 politiken.dk/visantikal.sap?pageID=183549.

Amérique du Nord

Canada et États-Unis

Phyllis Dininio et Frank Anechiarico

Vue d'ensemble

En Amérique du Nord, l'évolution de la corruption au cours de ces dernières années est caractérisée par des scandales financiers et politiques et par l'influence de la « guerre contre le terrorisme ». Les scandales comptables en ont constitué le thème central, à commencer par la faillite de la société Enron considérée comme la septième plus grande entreprise des États-Unis ; d'autres scandales mêlés les uns aux autres sont apparus mettant en cause de nombreuses autres sociétés américaines dont Adelphia Communications, Global Crossing, Halliburton, Qwest, Worldcom et Xerox. Ces affaires ont amené le public à se demander sérieusement si les règles et principes comptables en vigueur – et l'influence de l'argent des sociétés sur la politique américaine – sont vraiment efficaces. Il a donc été proposé de renforcer la réglementation de l'industrie comptable, d'améliorer la politique de divulgation de l'information par les sociétés et de punir plus sévèrement les dirigeants qui induisent en erreur les investisseurs. Les États-Unis ont également précipité l'adoption d'une réforme sur le financement des campagnes dont le but est de réduire les dons aux partis politiques ; cette réforme était restée en suspens pendant sept ans. La nouvelle loi a encore bien des obstacles à franchir ; néanmoins elle représente une grande victoire de la campagne pour la réduction du rôle de l'argent dans la politique américaine.

Au Canada, un scandale d'ordre éthique a éclaboussé le gouvernement libéral du Premier ministre, Jean Chrétien, en mai 2002. Malgré les accusations de clientélisme et de favoritisme portées contre son administration dans l'attribution des contrats, Chrétien était bien déterminé à rester au pouvoir. Il s'est séparé des deux ministres à l'origine du tollé général dans le pays, et a annoncé l'instauration d'une nouvelle règle éthique pour les ministres restés en fonction ; de plus, il a changé les lois régissant la réglementation sur les groupes de pression et le financement des partis politiques.

La « guerre contre le terrorisme » a eu autant d'effets positifs que négatifs sur la lutte contre la corruption. Côté positif, elle a conduit à l'adoption par les États-Unis d'une nouvelle législation plus dure contre le blanchiment d'argent. Côté négatif, elle a inspiré aux gouvernements américain et canadien des mesures qui

constituent des défis majeurs à la transparence et limitent les libertés civiles. En Amérique du Nord, malgré le rôle de soutien puissant joué, l'année dernière, par les ONG, des scandales aussi disparates que ceux qui ont frappé les médias canadiens et l'Église catholique américaine soulignent le besoin d'une plus grande transparence et du renforcement de l'obligation de rendre compte.

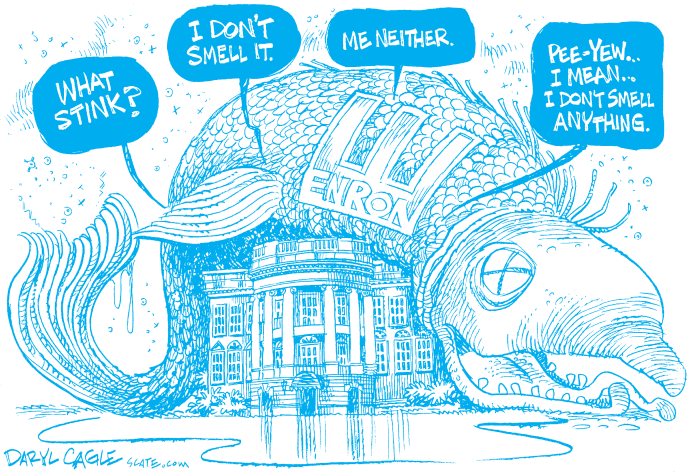
Aux niveaux international et régional

Après le 11 septembre, la lutte contre la corruption au niveau international est devenue la grande priorité, et l'administration du président George W. Bush a pris plusieurs mesures dans ce sens, notamment pour réprimer le terrorisme organisé. Le 25 octobre 2001, le Congrès a adopté la « loi 2001 destinée à unir et à renforcer l'Amérique en la dotant d'outils appropriés et indispensables pour intercepter et neutraliser le terrorisme », autrement connue sous le nom de « Loi patriote américaine ». Aux termes de cette loi, les institutions financières doivent empêcher les agents étrangers corrompus de se servir du système financier américain pour dissimuler des biens acquis de façon illicite ; la même loi qualifie la corruption de crime lié au blanchiment d'argent[1]. Grâce à ces dispositions sur le blanchiment d'argent, il est plus difficile aux individus et entreprises basés aux États-Unis de blanchir de l'argent à l'étranger. Les places financières échappant aux contraintes légales et réglementaires, comme les îles Caïmans, ne peuvent plus recevoir de gros transferts d'argent sans que ceux-ci soient notifiés au préalable au Trésor américain. En outre, Washington a signé avec Aruba, la Colombie, le Panamá et le Venezuela un accord qui impose aux « bureaux de change… de garder la trace des transactions inhabituelles effectuées en espèces ou par mandats postaux ; ces données seront ensuite vérifiées grâce aux systèmes d'information mis en place dans chaque pays[2] ».

L'administration américaine a étendu au domaine diplomatique le champ d'application de son programme de lutte contre la corruption ; elle soumet désormais les voyages des responsables latino-américains soupçonnés de corruption à de nouvelles restrictions. Depuis février 2002, les consulats américains ont annulé les visas de responsables du Guatemala, du Honduras, du Nicaragua et du Paraguay[3].

Washington a aussi recentré la politique de développement des États-Unis en mettant l'accent sur la lutte contre la corruption. À la conférence monétaire tenue en mars 2002, conférence parrainée par l'ONU et consacrée au financement du développement, le président Bush a lancé le « Compte des défis du millénaire » qui accorde pendant trois ans aux pays ayant, entre autres, des programmes de lutte contre la corruption et de bonne gouvernance, des milliards d'aide supplémentaire au développement. L'administration américaine a également inscrit les programmes de lutte contre la corruption comme l'un des thèmes principaux du sommet mondial de l'alimentation en 2002, de celui du G8 et du sommet mondial sur le développement durable[4].

306132_p115a130 1/07/03 9:55 Page 117



Qu'est-ce qui sent mauvais ?
Je ne sens rien.
Moi non plus.
Beurk... je veux dire... que je ne sens rien.

Daryl Cagle, États-Unis

La politique de développement du Canada met aussi l'accent sur la lutte contre la corruption. En avril 2002, le Premier ministre Jean Chrétien s'est rendu en Afrique du Sud pour étudier le « Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique » (NEPAD), une initiative dirigée par l'Afrique pour promouvoir le développement et réduire la pauvreté sur le continent. Grand défenseur du NEPAD, qui donne priorité au progrès de la responsabilité et de la bonne gouvernance, Jean Chrétien a promis de débloquer 315 millions de dollars américains sur trois ans pour soutenir cette initiative[5].

Le NEPAD était également à l'ordre du jour de la réunion du G8 au Canada en juin 2002 et dont il assurait également la présidence. À cette occasion, les dirigeants du monde ont accepté de débourser des milliards de dollars américains pour venir en aide aux pays africains qui s'engagent à combattre la corruption et à poursuivre des réformes sur la libéralisation des marchés[6].

Au niveau national

Au niveau national américain, la question dominante en 2001 et 2002 était la proportion que prend l'influence de l'argent sur les résultats des élections et sur les politiques intérieures américaines. En mars 2002, le Congrès a mis en œuvre la première réforme (et la plus importante) sur le financement des campagnes électorales depuis plus de vingt-cinq ans. La loi McCain-Feingold interdit les dons d'argent aux partis nationaux et restreint la publicité financée de l'extérieur par des groupes en faveur de candidats particuliers[7]. Se fondant sur la liberté d'expression garantie

par le Premier amendement, le système de financement des campagnes permettait précédemment aux citoyens de faire des dons illimités aux partis politiques pour les aider à plaider certaines causes. Or, au lieu d'utiliser cet argent donné gracieusement à régler des problèmes de partis, ces derniers s'en servaient souvent pour soutenir des candidats individuels ; ils finançaient simplement la publicité sur des questions auxquelles s'identifiaient ces candidats. Par ailleurs, ces généreux bienfaiteurs espéraient et obtenaient une certaine ouverture en ayant un accès privilégié aux responsables de l'administration et aux candidats au moment de la collecte des fonds pour les partis politiques[8]. On ne sait pas exactement dans quelle mesure ceux qui donnent des sommes d'argent aussi importantes « n'achetaient » pas les candidats pour obtenir des faveurs dans le cadre de politiques spécifiques ; c'est ainsi que dans les années 1990, l'exploitation de l'argent a ébranlé la confiance de la population par rapport aux fonctionnaires de l'administration et aux hommes politiques.

Depuis 1989, le géant de l'énergie Enron a fait don de 5,95 millions de dollars américains (dont 74 % sont allés au parti républicain) et a entretenu des relations étroites avec les décideurs de l'administration Bush[9]. Dans son livre intitulé *The Buying of the President 2000*, Charles Lewis dépeint la société Enron comme le principal protecteur de la carrière du président Bush, et le PDG d'Enron Kenneth Lay comme un ami personnel proche[10]. Au lendemain de la faillite d'Enron, le Congrès entama des audits pour savoir si l'entreprise avait bénéficié de faveurs de l'administration[11].

En février 2002, l'organe d'investigation du Congrès déposa une plainte dans laquelle elle exigeait la remise des fonds de dossiers du comité de l'administration chargé des questions énergétiques afin de déterminer si les bienfaiteurs de la campagne tels que Enron avaient exercé une influence disproportionnée sur la politique énergétique[12] du président Bush. Pour en savoir plus sur le scandale Enron, lire « Une forte dose d'Enronite », p. 119).

Le scandale Enron a eu au moins un avantage en ce sens qu'il a permis d'obtenir les dernières voix nécessaires pour faire adopter le projet de loi sur le financement des campagnes après sept ans de blocage. L'impact que cette loi aura sur l'argent des intérêts particuliers n'est pas clair. Selon les opposants à la loi, l'argent donné par les gros bienfaiteurs retournera toujours dans la politique par d'autres voies, probablement par le truchement des groupes de soutien. Les partisans rétorquent que la réforme augmentera la distance entre les bienfaiteurs et les candidats auxquels sont destinés leurs dons. La loi, qui entre en vigueur après les élections au niveau des États en novembre 2002, doit faire face à d'autres défis notamment devant la justice et par rapport à son application. En ce qui concerne les modalités d'application, la Commission électorale fédérale a statué en juin 2002 que les candidats pouvaient recueillir des dons d'argent pour les partis, au niveau des États, tant qu'ils ne sollicitaient pas directement des contributions[13] financières. Cette faille et d'autres peuvent bien inciter les partisans à regagner le terrain perdu par le biais de procès ou d'amendements.

Une forte dose d'Enronite

Depuis la faillite d'Enron à la fin de 2001, la chute consécutive de plusieurs sociétés et la révélation au grand jour de truquage de comptes ainsi que de nombreux conflits d'intérêts, le public a fortement critiqué les scandales secouant le milieu des affaires. Ces critiques ont ravivé, non seulement aux États-Unis mais également au niveau international, des inquiétudes sur la gouvernance au sein de l'entreprise, sur la réglementation des secteurs bancaire et comptable ainsi que sur les relations entre entreprises et partis politiques.

« *Les ennuis d'Enron […] ont de nouveau attiré l'attention sur les méfaits de la cupidité personnelle, des comptes tronqués et d'une surveillance insuffisante*[1]. »

« *La seule conséquence positive de l'affaire Enron c'est qu'elle a permis au public de prendre conscience que quelque chose s'est brisé dans le système*[2]. »

Ces constats ne sont pas surprenants. Emportée par la frénésie des « dot.com », la capitalisation d'Enron sur le marché a atteint les 60 milliards de dollars américains au début de 2001. Avant la fin de l'année, la société fit faillite et des dizaines de milliers de personnes à travers le monde perdirent non seulement leurs emplois, mais aussi l'argent épargné tout au long d'une vie, étant donné l'investissement de leurs pensions dans l'achat d'actions Enron. La même année, Enron versa à son équipe de 144 directeurs généraux, 744 millions de dollars américains en espèces et sous forme d'actions, soit 5 millions de dollars américains par personne. Kenneth Lay, l'ancien PDG, reçut 150 millions de dollars américains.

Le cabinet Andersen, commissaire aux comptes attitré d'Enron, évoqua avec fierté l'histoire de cette entreprise aux effectifs atteignant 85 000 employés à travers le monde entier dont 28 000 aux États-Unis. Andersen s'est lui-même effondré au lendemain de la faillite d'Enron ; le cabinet américain s'est déclaré en faillite après avoir été inculpé de destruction illégale de documents. Les cinq cabinets comptables les plus importants du monde ont été ainsi réduits à quatre et toute la profession est entrée dans une crise.

Andersen et les conseillers juridiques d'Enron avaient aidé l'entreprise à mettre en place des systèmes de transfert hors bilan qui lui permettait de faire disparaître les pertes et le passif de la société de ses états financiers consolidés. La découverte de ces procédés est essentiellement à l'origine de la perte de confiance en la solvabilité d'Enron. Il faut préciser que certaines de ses constructions sont tout à fait conformes aux règles comptables américaines.

Le déclassement d'Enron pour refléter la dégradation de sa solvabilité n'est intervenu que vers la fin de l'automne 2001. La création des systèmes de transfert hors bilan n'a été rendue possible qu'après suspension par le conseil d'administration d'Enron de certaines dispositions de son code de conduite qui régit les questions relatives aux conflits d'intérêts.

Certaines banques d'investissement d'Enron ont persisté à envoyer des signaux d'achat sur les valeurs Enron jusqu'à ce qu'elles se rendent à l'évidence que la faillite était inévitable. Par ailleurs, elles ont malgré tout beaucoup profiter à structurer et financer des opérations pour Enron.

Enron a relativement contribué le plus au financement de la campagne électorale de George W. Bush ; elle a également accordé un soutien financier important aux deux grands partis politiques et à de nombreux candidats. Des rapports étroits liaient les membres de son conseil d'administration, les responsables politiques et les autorités de régulation de l'énergie.

Au fil des procès, le public apprendra, peut-être, si les transactions individuelles étaient frauduleuses ou si des pots-de-vin ont été versés.

En effet, Enron doit déjà faire face à des accusations de corruption en Inde et au Ghana[3]. Si la corruption se définit comme « abuser du pouvoir dont on est investi pour obtenir des avantages personnels », dans le cas d'Enron, toutefois, c'est tout le système qui l'entoure qui était manifestement malsain. Tout comme il faut combattre la corruption dans le secteur public par la politique, l'administration et la société civile, dans le secteur privé, cette lutte passe par le renforcement du système d'équilibre des pouvoirs.

L'analyse qui suit dégage donc quelques considérations qui appellent à des réformes tant de la part de la société civile que de la communauté internationale.

Améliorer la gouvernance au sein de l'entreprise

Il revient, en premier lieu, aux entreprises elles-mêmes d'améliorer la gouvernance.

Les **conseils d'administration** devraient préserver leur indépendance par rapport à la direction et à un directeur général tout-puissant. Leur rôle est de représenter les intérêts des actionnaires et d'autres partenaires qui œuvrent pour le développement durable de leur entreprise dans le long terme. Le président du conseil d'administration ne devrait donc pas cumuler les fonctions de directeur général. Les administrateurs réellement indépendants devraient être majoritaires au sein du conseil d'administration et assurer la présidence de commissions distinctes chargées respectivement de l'audit et des rémunérations.

Les **commissions d'audit** devraient être responsables de la gestion efficace des risques. Elles devraient contrôler le travail des auditeurs internes et les programmes de conformité tout en ayant des liens directs avec les commissaires aux comptes indépendants ; elles devraient veiller spécialement à l'indépendance de ces derniers de toute pression réelle ou perceptible.

Les **commissions des rémunérations** devraient surtout garder à l'esprit que c'est l'argent des actionnaires qu'elles utilisent pour payer les salaires de la direction. Pour les rémunérations liées à la performance, il convient d'appliquer des critères rigoureux et réalistes ; ces rémunérations devraient aussi tenir compte du coût actuel des dispositifs à terme tels que les stock-options et les paiements de primes à plus long terme. La rémunération des dirigeants et des membres du conseil d'administration ne devrait pas inclure des incitations qui poussent à la manipulation des résultats déclarés. Tous les éléments constitutifs de la rémunération des administrateurs doivent apparaître dans les états financiers lesquels feront l'objet d'un vote distinct à chaque assemblée générale annuelle.

Il faudrait faire adopter des **codes de conduite** et des **programmes de conformité** correspondants dont le but est de garantir la mise en œuvre et le suivi adéquats avec publication d'un compte rendu détaillé dans chaque Rapport annuel.

Il faudrait obliger les sociétés à publier les résultats d'un audit indépendant dont la mission serait de vérifier que de tels systèmes sont en place ou à expliquer pourquoi tel audit n'a pas eu lieu. Il faudrait encourager les sociétés à récolter des cas spécifiques de conduite amorale et à établir les sanctions correspondantes à infliger.

Le rôle des commissaires aux comptes

L'indépendance de l'audit est apparue comme un problème fondamental après l'affaire Enron : les commissaires aux comptes devraient-ils fournir à leurs clients d'autres services que la vérification des comptes ? Les sociétés devraient-elles changer de commissaires aux comptes après un certain nombre d'années ? Faudrait-il créer une instance indépendante à la place des structures auto-régulatrices pour contrôler les audits ?

Les commissaires aux comptes doivent faire face à la remise en cause à travers le monde de leur indépendance et de leur prestation en se positionnant comme les garants de la crédibilité des marchés de capitaux. Leur premier souci devrait être la défense des intérêts des actionnaires, et le cas échéant, ceux d'autres partenaires ; ils devraient aussi protéger les droits des actionnaires face à la direction.

Les commissaires aux comptes devraient être nommés sur proposition de la commission d'audit. Cette nomination devrait être approuvée simultanément à leur rémunération lors de l'assemblée générale des actionnaires. La participation active des commissaires aux comptes aux assemblées des actionnaires devrait devenir la règle. Tout travail autre que la vérification des comptes, confiée aux commissaires aux comptes, devrait être spécialement approuvé par la commission d'audit.

Si les commissaires aux comptes veulent éviter la rotation régulière des cabinets effectuant la mission d'audit, ils devraient pour le moins mettre au point des normes de révision indépendante des missions après la rotation interne et étayer les résultats obtenus. À l'heure actuelle, aucun pays n'a exigé ces conditions.

Qu'ils le veuillent ou non, les commissaires aux comptes doivent admettre que la fraude et d'autres actes illégaux de gestion relèvent, comme il faut s'y attendre, de leur compétence. Ils devraient être en mesure de prouver qu'ils ont examiné les dispositifs mis en place par leurs clients pour lutter contre la fraude et la corruption et qu'ils ont recommandé des améliorations. La fonction d'audit peut contribuer au renforcement significatif de la gouvernance au sein de l'entreprise encore faut-il que le commissaire aux comptes comprenne cet élargissement de responsabilités.

L'intégrité indispensable en comptabilité

La crédibilité des normes comptables des États-Unis (GAAP) généralement reconnues comme l'ensemble de principes comptables le plus respecté au monde, a pris un coup à la suite de scandales liés aux pratiques comptables et de la disparition d'Enron. La chute d'Andersen sous une avalanche de créances légales et la focalisation des médias sur les défaillances des audits forcera les commissaires aux comptes à se montrer plus conservateurs dans l'interprétation des règles comptables.

On estime que l'harmonisation des normes comptables internationales afin qu'elles soient applicables partout dans le monde est le seul moyen de rétablir la crédibilité des milieux comptables. Il est plus probable qu'à la suite des critiques formulées au lendemain du scandale d'Enron contre les principes comptables américains souvent basés sur des règles, les États-Unis soient mieux disposés à accepter les normes comptables internationales. Le retour aux principes et non à la formulation de règles détaillées, alliée à la divulgation d'informations sur l'option choisie lorsque plusieurs traitements sont possibles, offre le meilleur espoir d'arriver à une meilleure transparence et aux commissaires aux

comptes le pouvoir de dénoncer la gestion malhonnête.

Les contributions politiques

Les dons politiques devraient être limités et ne devraient jamais être effectués en espèces ni accordés à des hommes politiques individuels. Les dons devraient être accordés à des organisations de parti légitimes et être reflétés intégralement dans les états financiers.

Relations bancaires

La communauté bancaire doit identifier et éliminer les conflits d'intérêts entre les banques commerciales, les fonctions de financement des sociétés, de conseil et/ou d'analyse en investissements. Il faut constamment lui rappeler son propre rôle dans le cadre du système réglementé des marchés de capitaux, en soutenant la juste répartition des risques entre actionnaires et partenaires et la gestion de leurs clients. Nous avons juste commencé à entrevoir la nécessité de réformer le secteur des services financiers pour éviter une mauvaise utilisation des stock-options et des offres publiques initiales frauduleuses.

Nombre de ces propositions de réformes existent déjà et figurent parmi les meilleures pratiques de certains pays ; d'autres sont en voie d'adoption ou d'être présentées comme de nouvelles lois aux États-Unis, en réaction à Enron et aux scandales qui lui sont liés. Au total, elles servent à rappeler à la direction des sociétés, aux commissaires aux comptes, aux banques et aux hommes politiques leurs responsabilités dans une économie de marché dont le fonctionnement efficace dépend beaucoup du comportement transparent réel ou perceptible sur le plan éthique des principaux acteurs.

Jermyn Brooks

1 *Economist* (Grande-Bretagne), 8 juin 2002.
2 *Financial Times* (Grande-Bretagne), 24 juin 2002.
3 « Enron Scandal Spreads to India ? », 60 minutes, *CBS News*, 11 avril 2002 ; www.cbsnews.com/stories/2002/04/11/60 minutes/main505413.html.Kate Bayliss and David Hall « Enron : a corporate contribution to global inequality », Public Services International Research Unit, University of Greenwich, June 2001 ; www.psiru.org.

L'argent dans la politique est au cœur d'un scandale d'ordre éthique qui a éclaté au Canada cette année. Le gouvernement libéral du Premier ministre Jean Chrétien est accusé de clientélisme et de favoritisme dans l'attribution des marchés publics. Ces accusations portent essentiellement sur de petites sommes d'argent. En l'occurrence, le ministre de la Défense Art Eggleton a attribué un marché de 37 000 dollars américains canadiens (24 000 dollars américains) à un ancien amant[14] sans aucun appel d'offres. Selon les observateurs, ces petites sommes participeraient à un système par lequel les ministres accordent des marchés à des amis ou à des sociétés ayant fait des dons au parti libéral. L'attribution de contrats d'une valeur de 1,6 million de dollars canadiens (1,1 million de dollars américains) à Groupaction Marketing, qui avait fait un don de 70 000 dollars canadiens (46 000 dollars américains) au parti libéral sur plusieurs années, a donné lieu à l'ouverture d'une enquête par le vérificateur

général et la police montée royale du Canada. Le vérificateur général mène également une enquête sur tous les contrats publicitaires, de parrainage et de sondage d'opinion passés par le gouvernement[15]. Quand les principaux journaux ont demandé sa démission, à la fin du mois de mai 2002, le Premier ministre a entrepris de désamorcer la crise en faisant changer le ministre des Travaux publics, Don Boudria, de portefeuille et en limogeant Eggleton : « Après neuf années, les gens se sentent un peu trop à l'aise », a fait remarquer Chrétien, « ceci nous servira donc de leçon à tous ». Par la suite, il a gelé des douzaines de contrats et annoncé de nouvelles règles d'éthique et de collecte de fonds politiques[16].

Le remaniement ministériel a été précédé, en janvier 2002, du limogeage d'un autre ancien ministre des Travaux publics, Alfonso Gagliano, à qui on reprochait une gestion peu transparente et des transactions contestables. Quand le conseiller moral de l'administration de Chrétien a lavé Gagliano de ces accusations, ce dernier a été nommé ambassadeur au Danemark[17].

Des scandales de corruption ont également éclaboussé la politique locale aux États-Unis. Le député, James A. Traficant de Youngstown en Ohio, a été déclaré coupable en avril 2002 de corruption et d'extorsion sur 10 comptes fédéraux, et Vincent Clanci Jr., maire de Providence en Rhodes-Island, a été inculpé de complicité d'extorsion en juillet. Toujours populaires dans leurs circonscriptions respectives, ils comptaient tous deux, jusqu'à la fin de la procédure judiciaire, se faire réélire. Le 24 juillet, après un vote de la Commission chargée des questions éthiques à la Chambre des représentants, Traficant est exclu du Congrès par un vote de 420 voix contre une, et deux semaines plus tard, il était emprisonné pour huit ans[18].

Dans l'État de l'Illinois, plus de 50 agents d'État ont été condamnés en juin 2002 pour sollicitation de pots-de-vin, en échange de permis de conduire à usage commercial, de ristournes sur des baux et autres contrats ainsi que pour détournement de fonds publics au profit d'activités politiques. Les enquêteurs ont déclaré que le système de « permis à vendre » avait rapporté 150 000 dollars au fonds de campagne électorale du gouverneur républicain George Ryan. En avril 2002, deux anciens conseillers du gouvernement ont été condamnés par un grand jury qualifiant la campagne électorale « d'entreprise criminelle[19] ».

L'année dernière, la transparence a fait des progrès remarquables dans le secteur de la construction traditionnellement réputé corrompu à New York. L'enlèvement des décombres et des restes humains au World Trade Center, l'une des entreprises les plus difficiles de l'histoire américaine, s'est fait sans la moindre trace de corruption. Le caractère exceptionnel de la situation a, sans doute, incité à la probité. Mais c'est aussi grâce à la présence d'équipes de police de la ville de New York et du département des investigations qui ont gardé trace des énormes sommes d'argent versées aux entrepreneurs[20]. Le département des investigations a pu exercer un contrôle préventif à la source en travaillant ensemble avec les entrepreneurs plutôt que de les contrôler après coup en adversaires.

Le secteur privé

L'année dernière, l'économie américaine a été secouée par une série de scandales de corruption. La crise de confiance dans les entreprises américaines qui en a résulté a fait perdre des milliards de dollars au marché des actions. En effet, le public a appris, grâce aux révélations d'un employé, que la société Enron pratiquait un système de comptabilité frauduleuse. Cette société aurait maintenu le profile de sa dette à un bas niveau avec la complicité des partenaires privés et des filiales *offshore* afin de faire monter la valeur de ses actions dans un tour de passe-passe financier[21].

Selon d'autres révélations, les sociétés Adelphia Communications, Global Crossing, Halliburton, Worldcom et Xerox auraient aussi pratiqué une comptabilité trompeuse tandis que les PDG de Tyco International et de Imclone Systems étaient accusés de fraude fiscale et de délits d'initiés. Au mois de mai 2002, la Commission de contrôle des marchés de valeurs et des changes (SEC) a ouvert une enquête sur les méthodes utilisées par Halliburton pour comptabiliser les dépassements de dépenses sur les emplois dans le bâtiment. Le vice-président Dick Cheney, ancien PDG de ce géant du pétrole de 1995 à 2000, a été par la suite assigné en justice par le groupe de pression Judicial Watch qui lutte contre la corruption. Le groupe l'a accusé de s'être livré à des activités aboutissant à la surévaluation des actions de la société[22].

Au cours de la période sous-revue, la surévaluation et les nombreux réajustements consécutifs de la valeur des actions ont fait perdre des milliards de dollars aux actionnaires et des millions sur les fonds de pensions des employés. Cette situation a affaibli la confiance dans le marché et a fait tomber le marché des actions de juin 2002 à son plus bas niveau depuis le 21 septembre 2001[23]. Pour rétablir la confiance sur le marché, le Congrès et la Maison Blanche ont vite fait adopter une loi réprimant les sociétés coupables de fraude en juillet 2002. Saluée comme un réaménagement important de la réglementation américaine sur les sociétés, la loi Sarbanes-Oxley de 2002 institue de nouvelles sanctions contre les entreprises coupables de fraude et tient les directeurs généraux et les conseils d'administration directement responsables de la sincérité des états financiers[24].

À l'étranger, de sérieux conflits d'intérêts entre le gouvernement et les grosses sociétés seraient apparus comme en témoigne le projet de construction en Inde d'une centrale électrique d'une valeur de 3 milliards de dollars américains par Enron. En avril 2002, le directeur de rédaction de la section qui traite de la vie des entreprises à la Zee Tv, le plus grand réseau de télévision en Inde, a confié à un correspondant de CBS News qu'Enron lui aurait proposé un salaire annuel de un million de dollars américains s'il acceptait de devenir le directeur de la communication de cette société. Ainsi, il lui aurait été demandé de ne pas critiquer le projet. Même la Banque mondiale a refusé d'investir dans le projet ; en effet, elle a estimé, dans un rapport, que la centrale et l'électricité produite étaient trop oné-

reuses. Le gouvernement américain a malgré tout apporté son soutien au projet d'Enron. Selon le consultant chargé d'évaluer le projet pour le compte du gouvernement indien, l'ambassadeur des États-Unis accrédité en Inde, Frank Wisner, aurait mis en garde l'Inde contre le tarissement des investissements et des flux de capitaux vers ce pays, si elle rejetait la proposition d'Enron. Après avoir quitté ses fonctions de diplomate, Wisner a été engagé par Enron comme directeur de l'une de ses filiales ; il a déclaré plus tard que ce genre de pratique était chose courante[25].

Les conséquences de l'affaire Enron et les autres scandales ont affecté le secteur des services comptable, dans son ensemble y compris le cabinet Arthur Andersen qui avait exercé les fonctions de commissaire aux comptes indépendant pour Enron. Le cabinet Andersen a été accusé de faire obstruction à la justice en faisant disparaître des documents au cours de l'enquête sur la faillite du géant de l'énergie. En juin 2002, un jury de Houston a déclaré le cabinet Andersen coupable et l'a condamné à payer une amende de 500 000 dollars américains. À cet instant, le cabinet avait déjà perdu le tiers de sa clientèle et vendu en partie la société, et il lui est dorénavant interdit d'auditer les comptes des entreprises publiques après le 31 août 2002[26]. En outre, il doit faire face à une enquête de la SEC sur ses méthodes de vérification comptable. Enfin, plusieurs comités du Congrès américain tiennent des auditions pour savoir pourquoi la SEC a permis à Andersen, d'une part, d'auditer les comptes d'Enron et, d'autre part, d'avoir, en même temps, un important contrat d'assistance-conseil en gestion avec le personnel de direction d'Enron[27].

Ce même type de relations avec des cabinets-conseils a été révélé au grand jour, impliquant des sociétés comme KPMG, Xerox, Deloitte, ou Adelphia. PriceWaterhouseCoopers, l'un des « quatre grands » cabinets comptables, a payé à la SEC une amende de 5 millions de dollars américains pour un audit non conforme à la règle de l'art et pour le non-respect des normes d'indépendance[28].

Jusqu'ici, le secteur de la comptabilité, comme les professions libérales, s'autorégulait. Andersen et d'autres cabinets comptables s'étant montrés incapables de discipliner des sociétés peu scrupuleuses, le Congrès a introduit dans la loi Sarbanes-Oxley de 2002 de nouvelles réglementations plus strictes. La réglementation la plus sévère interdit aux comptables de fournir certains services-conseils aux sociétés dont ils auditent les comptes et elle a créé une nouvelle structure de contrôle dénommée « Public Company Accounting Oversight Board » ou Bureau de contrôle de la comptabilité publique des entreprises[29].

Au même moment, les dirigeants du monde des affaires ont recommandé de nouvelles procédures pour les comités d'audit des conseils d'administration des sociétés afin de les doter de moyens leur permettant de contrôler plus efficacement les comptables extérieurs. L'une de ces procédures est le choix de personnes extérieures, n'ayant aucun lien avec la direction des sociétés, comme membres des comités d'audit.

Accès à l'information en Amérique du Nord

Aux États-Unis comme au Canada, la « guerre contre le terrorisme » a incité ces pays et leurs exécutifs à adopter des lois limitant l'accès à l'information. Au nom de la sécurité nationale, le président George W. Bush a signé l'ordonnance militaire du 13 novembre 2001 interdisant l'application de procédures judiciaires normales à des non-citoyens et la présence des observateurs dans les tribunaux militaires. L'ordonnance définit les procédures de « détention, de traitement et de jugement de certains non-citoyens dans le cadre de la guerre contre le terrorisme et protège les tribunaux militaires contre la publication d'informations non autorisées et… les procédures judiciaires ». L'ordonnance accorde ainsi aux tribunaux militaires une juridiction exclusive dans ce genre d'affaires mais prive l'individu de tout autre recours ou procédure[1]. En partie pour protéger les juges des représailles, le fait qu'il soit interdit aux médias et au public d'accéder à l'audience des tribunaux crée une procédure particulièrement opaque pour établir si l'on est innocent ou coupable et donc de faire exécuter une sentence. Le déni du droit d'appel contre les jugements des tribunaux militaires restreint davantage l'accès à l'information et crée un dangereux précédent dans le droit américain. En effet, le droit américain stipule que tous les autres procès peuvent être révisés par une juridiction supérieure.

En Afghanistan, les militaires américains ont imposé aux médias des restrictions plus rigoureuses que sur tout autre scène d'opérations militaires. Le Pentagone a créé un Bureau dit d'influence stratégique dont le rôle est de donner une image favorable de l'action militaire américaine. Suite à un article paru dans le *New York Times*, en février 2002, dans lequel il est dit que le Bureau se proposait de donner de fausses informations à la presse étrangère, le Congrès et les officiers militaires ont émis des critiques et exercé des pressions sur le Secrétaire à la Défense, Donald Rumsfeld, pour l'amener à fermer ledit Bureau[2].

Au Canada, la manière dont le projet de loi du 15 octobre 2001 contre le terrorisme est formulé comporte des menaces contre l'accès du public à l'information gouvernementale. Cette loi habiliterait le ministre de la Justice à suspendre les acquis accordés par la loi de 1985 sur l'accès à l'information au motif de protéger les relations internationales, la défense ou la sécurité nationale. La loi sur l'accès à l'information contient déjà des exceptions pour ces catégories d'informations. Elle prévoit, par ailleurs, que les décisions en la matière doivent être soumises au contrôle indépendant du commissaire de l'information et des tribunaux fédéraux[3]. La nouvelle législation propose de modifier le contenu de la loi afin de protéger les décisions du ministre de la Justice contre toute révision par des organes indépendants. Un comité composé d'anciens vice-ministres et d'universitaires et mis sur pied pour conseiller le groupe de travail du gouvernement sur l'accès à l'information, a fait remarquer qu'un contrôle indépendant était essentiel pour prévenir un abus de pouvoir de la part du ministre[4]. Cette loi a également suscité des protestations de la part du commissaire à l'information, de la part de « Open Government Canada », une coalition nationale militant pour l'élargissement de l'accès aux lois sur l'information gouvernementale, et de la part d'autres médias et groupes de soutien. Le Parlement a donc décidé

d'ajourner cette loi qui sera révisée en avril 2002[5].

L'accès des Canadiens à l'information s'est trouvé aussi menacé par le Groupe de travail sur la révision de l'accès à l'information (AIRTF), parrainé par le Département de la Justice et la Direction du Trésor. L'AIRTF, une commission du gouvernement fédéral responsable de la gestion des services publics, a procédé sur deux ans à une revue de la législation canadienne sur l'accès à l'information. Son rapport, publié en juin 2002, recommande d'autres exemptions à la loi en ce qui concerne les archives de l'héritage et les sites culturels, les notes personnelles des agents de l'État, les projets d'audit, les rapports de consultants, les informations provenant des autorités étrangères, les données relatives aux infrastructures stratégiques ainsi que les futures enquêtes légales et réglementaires sur les produits de consommation. Il propose également la prolongation des délais de réaction lorsque les demandes d'accès grèvent les opérations normales du département, ainsi que le droit de rejeter les demandes jugées « peu sérieuses, vexatoires ou offensantes » et enfin l'augmentation des frais[6].

Le rapport du groupe de travail montre bien que le gouvernement est hostile à l'accès du public à l'information officielle. Il est fort surprenant que le gouvernement ait entraîné le commissaire à l'information dans une longue bataille judiciaire visant à limiter son droit d'examiner les carnets d'emploi du temps du Premier ministre. Le gouvernement a également refusé d'autoriser les hauts fonctionnaires du gouvernement à témoigner devant une commission *ad hoc* du Parlement qui cherche à réviser la loi sur l'accès à l'information[7]. Dans son rapport annuel sur l'action gouvernementale, le commissaire à l'information n'a donné à l'administration qu'une petite « mention C » (« passable »). De plus, ce rapport indique que les nouvelles méthodes tendant à rendre opaques les dépenses ministérielles, les nouvelles lois adoptées au lendemain des événements du 11 septembre et les nouveaux organismes gouvernementaux non soumis aux lois sur l'accès à l'information, sapaient les bases de l'information publique. Cependant, il reconnaît que l'augmentation des demandes d'accès à l'information et la diminution des plaintes au sujet de cet accès sont à mettre au crédit du gouvernement[8]. À la lumière de cette évaluation, l'Association canadienne des journalistes a décerné son deuxième prix annuel du « Code du silence » au ministère fédéral de la Justice pour s'être arrogé le pouvoir, en vertu de la loi C-36, de transgresser la loi sur l'accès à l'information[9]. Le prix consacre le département le moins transparent du gouvernement canadien.

D'autres organisations de la société civile canadienne ont également été actives dans le domaine de l'accès à l'information. La Coalition pour la liberté de l'information, « Open Government Canada », a créé un formulaire de correspondance en ligne qui aide à rédiger une demande d'accès à l'information. Le système de rédaction automatique des correspondances renseigne sur la manière dont il faut formuler les demandes ainsi que l'adresse des services gouvernementaux concernés pour chaque demande. En mai 2002, une conférence a été organisée sous les auspices de « Open Government Canada » pour évaluer l'accès à l'information du gouvernement et des sociétés.

La concentration des médias et la liberté de la presse au Canada sont aussi des sujets de préoccupation depuis les douze derniers mois. En décembre 2001, le

conglomérat des médias CanWest a ordonné à ses quatorze quotidiens de commencer à publier des éditoriaux identiques à celui de la direction et a interdit la publication d'éditoriaux locaux présentant des points de vue différents. La Fédération internationale des journalistes a protesté contre cette mesure et a souligné le danger que la concentration de la propriété représente pour le pluralisme dans le domaine des médias[10].

1 George W. Bush, Ordonnance militaire datée du 13 novembre 2001 sur l'identification, le traitement et le jugement de certains non-citoyens dans la guerre contre le terrorisme.
2 Informations sur la BBC News (Grande-Bretagne), le 26 février 2002.
3 *Ottawa Citizen* (Canada), 18 octobre 2001.
4 Communiqué de presse, Open Government Canada, « Open Government Canada a des doutes sur la justification donnée par le gouvernement à propos des dispositions sur le secret dans le projet de loi C-36 », www.newswire.ca/releases/October2001/29/c1374.html.
5 « Le Gouvernement du Canada introduit la Loi contre le terrorisme », Département de la Justice, Canada ; canada.justice.gd.ca/en/news/nr/2001/doc_277 85.ht ml.
6 *Hill Times* (Canada), 24 juin 2002.
7 *National Post* (Canada), 26 janvier 2002.
8 *Canadian Press* (Canada), 6 juin 2002.
9 Site Internet de l'Association des journalistes, micro.newswire.ca/releases/April2002/13/c414 2.ht ml/42015-0.
10 Fédération internationale des journalistes, www.ifj.org/publications/press.

La réaction des sociétés aux scandales financiers de 2001-2002 entre dans le cadre plus large de l'engagement progressif du monde des affaires dans les questions relatives à l'éthique et à la responsabilité sociale. « Sociétés et responsabilité sociale », « Conseil de conférence », « Centre de conseil en éthique », « Initiative de l'industrie de la défense » ou encore « Éthique et comportement en affaires » sont autant de regroupements américains où les dirigeants de sociétés interviennent activement pour encourager une éthique de gestion, établir de nouvelles normes de transparence et de responsabilité et assainir les pratiques au sein de l'entreprise dans le pays et à l'étranger. Transparency International-États-Unis encourage aussi le secteur privé à apporter son soutien à la réforme de la gouvernance au sein de l'entreprise et au respect des normes anti-corruption.

La société civile

En juin 2002, le conglomérat canadien, CanWest Global Communications, licencia Russel Mills, directeur de publication du grand quotidien *The Ottawa Citizen* deux semaines après qu'il a publié une vaste enquête dénonçant le comportement pour le moins douteux du Premier ministre Chrétien. Il publiait, le même jour, un éditorial dans lequel il demandait au Premier ministre de donner sa démission. La société expliqua qu'il s'agissait d'une mesure disciplinaire contre Mills parce que ce dernier n'aurait pas cité d'autres points de vue dans son article. D'autres observateurs affirment que Mills a été licencié pour des raisons politiques tout en faisant remarquer que le fondateur et PDG de CanWest n'était autre que le leader du parti libéral de la Province du Manitoba, un proche allié du Premier ministre Chrétien[30].

Le Syndicat des travailleurs de la communication, de l'énergie et de la papeterie a convoqué une réunion d'urgence de la communauté des journalistes du Canada pour rédiger une réaction au licenciement de Mills, et l'Institut de la presse internationale, un réseau mondial de directeurs de rédaction, de responsables de médias et de journalistes provenant de 110 pays et basé à Vienne, a fermement condamné l'initiative[31].

Cette année, l'intégrité de l'Église catholique romaine a été compromise aux États-Unis. En effet, ses dirigeants auraient réagi aux accusations de pédophilie et d'autres abus sexuels contre le clergé en affectant les présumés coupables à d'autres paroisses. Ces affectations eurent lieu sans en informer ni les autorités civiles ni les nouveaux paroissiens concernés. L'Église aurait aussi cherché à étouffer ces affaires en déboursant, selon certaines estimations, plus d'un milliard de dollars américains au cours des vingt-cinq dernières années pour acheter le silence des victimes[32]. Ces révélations ont jeté le discrédit sur l'Église en tant qu'institution à qui on demande désormais de faire montre de plus de responsabilité.

Aux États-Unis et au Canada, la défense de la lutte contre la corruption et les efforts déployés par les organisations de la société civile pour la détecter ont pris de l'ampleur l'année dernière. Grâce aux médias, aux ONG, et aux institutions de recherche, il y a de plus en plus d'informations, d'analyses, de prises de position de la police et de campagnes de pressions pour assainir la vie publique et privée. Aux États-Unis, des groupes comme Public Citizen, Common Cause, Democracy 21, Public Campaign et le Comité pour le développement économique ont remporté une victoire éclatante en 2002 au terme de sept années de pressions exercées pour obtenir la réforme du financement des campagnes électorales. Au Canada, une nouvelle coalition pour la liberté de l'information, la Open Government Canada, s'est vigoureusement opposée au projet de loi anti-corruption. Créée en 2000 sur le modèle de la « Coalition nationale américaine pour la liberté de l'information », Open Government regroupe des journalistes, des bibliothécaires, des chercheurs, des organisations de travailleurs, des groupes de pression et autres[33].

En réponse aux scandales de fraudes perpétrées par les sociétés continuant d'ébranler l'économie américaine jusqu'au milieu de l'année 2002, Judicial Watch, le groupe de pression contre la corruption basé à Washington, a déposé une plainte au nom des actionnaires contre le vice-président Dick Cheney et Halliburton, la compagnie pétrolière qu'il a dirigée de 1995 à 2000. Le groupe accuse Cheney de s'être livré à des pratiques comptables frauduleuses ayant entraîné une surévaluation des actions de sa société. Judicial Watch a également porté plainte pour avoir accès aux documents du groupe de travail sur l'énergie, dirigé par Cheney, auteur du projet de texte sur la politique énergétique de l'administration Bush en 2001[34].

Les organisations ayant un mandat élargi ont aussi accordé une plus grande attention à l'éthique. Pour la première fois, la Société américaine pour l'étude et l'amélioration de la fonction publique a présenté un prix pour récompenser

« l'Éthique dans la pratique » lors de sa réunion annuelle de 2002. Ce prix a pour objet de reconnaître les sérieux défis éthiques qui se posent dans la fonction publique et de récompenser ceux qui ont su réagir à ces défis de manière créative et efficace. Avec la création de ce prix, la plus grande organisation mondiale s'occupant de l'étude et de l'amélioration de la fonction publique reconnaît que l'éthique fait partie intégrante de l'administration[35].

1 Public Law 107-56, The USA Patriot Act, enrolled 26 October 2001.
2 Radio Caracol (Colombie), 20 mars 2002.
3 *Honduras This Week*, 1er juillet 2002 ; *Miami Herald* (États-Unis), 3 octobre 2002 ; Periodistas frente a la corrupción, 3 avril 2002.
4 Deuxième Rapport annuel au Congrès en application de la loi sur la corruption internationale et la bonne gouvernance, 15 avril 2002.
5 CNN (États-Unis), 7 avril 2002.
6 Associated Press (États-Unis), 27 juin 2002.
7 *New York Times* (États-Unis), 21 mars 2002.
8 Buckley v. Valeo, 424 U.S. 1 (1976).
9 « Le total des dons d'Enron aux candidats et partis fédéraux », Centre d'études sur les politiques appropriées, www.opensecrets.org.
10 *International Herald Tribune* (États-Unis), 11 janvier 2002.
11 *Independent* (Grande-Bretagne), 25 janvier 2002.
12 *Washington Post* (US), 23 février 2002. Un autre exemple de la démarche d'Enron dans les affaires et en politique a été la débâcle de la déréglementation de l'électricité en Californie en été 2001. Usant de son pouvoir de contributeur aux campagnes électorales et de pression, Enron a fortement soutenu le système de déréglementation finalement adopté par l'Assemblée de l'État de Californie. Les pénuries et, dans certains cas, la multiplication des prix par quatre ont conduit l'État à acheter et à distribuer de l'électricité pour 10 milliards de dollars américains dans certaines parties de la Californie. Voir *Los Angeles Times* (États-Unis), 22 janvier 2002. En juin 2002, le Secrétaire à l'Armée, Thomas White, l'ancien cadre le plus haut placé chez Enron à se retrouver dans l'administration Bush, témoignait devant le Congrès qu'il n'était au courant d'aucune manipulation de prix par Enron pendant la crise de l'électricité de 2000 et 2001. *USA Today* (États-Unis), 15 mai 2002.
13 *New York Times* (États-Unis), 25 juin 2002.
14 Reuters (Grande-Bretagne), 26 mai 2002.
15 *National Post* (États-Unis), 9 mai 2002.
16 Reuters (Grande-Bretagne), 26 mai 2002; *Washington Post* (États-Unis), 30 mai 2002.
17 *PoliticsWatch News* (États-Unis), 18 janvier 2002, www.politicswatch.com/news-ca&gagliano%2001-17-02.htm.
18 CNN (États-Unis), 27 juin et 6 août 2002 ; Associated Press (États-Unis), 24 juin 2002.
19 CNN (États-Unis), 3 avril 2002 ; USA *Today* (États-Unis), 18 juin 2002.
20 *New York Times* (États-Unis), 21 janvier 2002.
21 *Ibid.*, 14 février 2002.
22 www.judicialwatch.org/2296.shtml. Au moment où nous rédigions ces articles, le vice-président n'avait toujours pas réagi aux accusations portées contre lui.
23 *Time* (États-Unis), 18 juin 2002.
24 *The Washington Post* (États-Unis), 31 juillet 2002.
25 www.cbsnews.com/stories/2002/04/11/60minutes/main505913.shtml.
26 *Time* (États-Unis), 18 juin 2002.
27 *Los Angeles Times* (États-Unis), 10 janvier 2002.
28 BBC News (Grande-Bretagne), 19 août 2002.
29 *Financial Times* (Grande-Bretagne), 25 juillet 2002.
30 *New York Times* (États-Unis), 29 juin 2002.
31 La campagne pour la liberté de la presse et de la diffusion, www.presscampaign.org/newmain.html.
32 *USA Today* (États-Unis), 15 avril 2002; *Christian Science Monitor* (États-Unis), 15 février 2002.
33 Site Internet de « Open Government Canada » : www.opengovernmentcanada.org.
34 BBC News (Grande-Bretagne), 10 juillet 2002.
35 *PA Times* (Grande-Bretagne), janvier 2002.

Amérique centrale, Mexique et Caraïbes

Bahamas, Belize, Costa Rica, Cuba, République dominicaine, Salvador, Guatemala, Haïti, Honduras, Jamaïque, Mexique, Nicaragua, Panamá, Trinité-et-Tobago et d'autres États des îles Caraïbes.

*Pablo Rodas-Martini**

Vue d'ensemble

Les nouvelles initiatives prises dans le domaine de la lutte contre la corruption en Amérique centrale, au Mexique et aux Caraïbes, au cours de l'année écoulée, ne se sont guère accompagnées d'une amélioration sensible de la transparence au sein du gouvernement. Conscients de la puissance du discours contre la corruption, un certain nombre de candidats ont fait vœu d'honnêteté et présenté des plates-formes de lutte contre la corruption au cours de la campagne électorale de l'année dernière. Les électeurs inscrits en sont arrivés, à leur tour, à s'attendre à ce que ces promesses (dès lors qu'elles ne seront pas tenues) fournissent par la suite des motifs d'accusation contre le gouvernement. Accusés de corruption, les partis au pouvoir ont affiché peu de volonté de se pencher sur la question ; ils ont plutôt exigé la preuve de leur mauvaise conduite. Ce recours abusif à la corruption a contribué à saper la confiance des populations par rapport au régime dit démocratique et au système de partis politiques.

La corruption reste variable dans la région. Alors que dans certains pays comme le Costa Rica, le phénomène est relativement rare, au Guatemala, au Panamá et au Nicaragua, la tendance est à la régression ces dernières années. Même si la « culture de la corruption[1] » est toujours forte au Mexique, ce pays est le seul de la région à avoir fait des progrès considérables dans la lutte contre la corruption au cours de l'année écoulée.

Les bailleurs de fonds internationaux et bilatéraux ont mis en place dans la région des programmes spéciaux de lutte contre la corruption ; toutefois, leur approche est devenue trop tolérante, même en cas de fraude ou d'acte illicite évident. Cette attitude est attestée par un libre apport d'assistance par des acteurs tels que la Banque interaméricaine de développement (BID) et l'Agence canadienne pour le développement international (ACDI), en l'absence de toute amélioration sensible de la transparence au sein des administrations de la région.

L'année dernière, le secteur privé n'a cessé d'exprimer sa préoccupation à l'égard de la corruption. En dehors des déclarations et des rapports, ce secteur n'a pu propo-

ser aucune initiative importante de lutte contre la corruption. Cette situation est probablement due au fait que les hommes d'affaires de la région se heurtent souvent à des comportements malhonnêtes au point que certains d'entre eux ont fini par penser qu'il faut compter leurs effets comme un coût opérationnel inévitable.

Au cours de ces douze derniers mois, la société civile s'est véritablement employée de manière active à dénoncer la corruption, même si elle ne l'a fait qu'au tout début et que dans certains cas. Les organisations de lutte contre la corruption au Salvador, au Mexique et au Panamá, par exemple, ont sensibilisé le public sur la question, bien que la presse continue d'être le principal moyen utilisé pour dénoncer la corruption à travers la région. Pour ce qui est de Cuba, la violation flagrante de la liberté d'expression empêche la société civile de servir de contrepoids à la corruption gouvernementale.

En dehors de Cuba, il ne fait plus aucun doute que ces dernières années ont vu des informations sur la corruption de plus en plus disponibles au niveau régional. Avec les études exhaustives faites sur la question, l'expérience des agences internationales qui travaillent actuellement dans la région permet l'élaboration d'une politique bien informée et de projets réglementaires[2].

Bien qu'aucun progrès net n'ait été enregistré dans la lutte contre la corruption depuis juillet 2001 au niveau de la région, la question est souvent à l'ordre du jour et a gagné en importance dans le discours et les débats publics. Des sondages d'opinion récemment effectués montrent que les populations perçoivent la corruption comme l'un des principaux maux dont souffrent leurs pays. Un des effets positifs de cette tendance est que les gouvernements en place ressentent l'obligation de rendre plus transparente la gestion des dépenses publiques.

Aux niveaux international et régional

L'année dernière, des menaces émanant d'organisations internationales et de pays industrialisés ont souvent eu un impact plus important sur l'adoption de mesures internes de lutte contre la corruption que les appels nationaux à la réforme. Cette pression a nettement influencé les législateurs panaméens au début de l'année 2002. Suite à la réaction diligente de la communauté internationale à l'injonction des États-Unis lui demandant de faire « particulièrement attention » aux transactions menées au Panamá, cet important centre bancaire a été obligé de mettre en œuvre des réformes juridiques visant à mettre un terme au blanchiment de capitaux[3].

Au Costa Rica, la pression internationale a également permis de changer la législation. En réponse à l'annonce faite par le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) concernant l'inscription du Costa Rica sur sa liste noire, le pays a dû fournir la preuve que des progrès avaient été faits dans la lutte contre la blanchiment de capitaux[4].

Les agences internationales ont également consenti beaucoup d'efforts pour enrayer la corruption au niveau de la distribution des secours d'urgence. Après que l'Ouragan Mitch a dévasté l'Amérique centrale en 1998, le gouvernement américain, de concert avec les gouvernements et les organisations de la société civile d'Amérique centrale, s'est empressé d'adopter des mécanismes de responsabilité et de contrôle pour veiller à ce que l'aide parvienne aux bénéficiaires visés. Depuis, les États-Unis ont mis à disposition des ressources pour un programme de surveillance, notamment des audits, des enquêtes et une évaluation des risques liés aux projets, dans le cadre du programme de réédification en cours. Au cours de l'année écoulée, ces efforts de responsabilité et de contrôle ont permis à l'Agence américaine pour le développement international (USAID) d'identifier des coûts contestables et de réagir en procédant à des ajustements de politique[5].

Pour promouvoir les initiatives de lutte contre la corruption, le département de la coopération juridique et de l'information de l'Organisation des États américains (OEA) a créé le Réseau interaméricain de lutte contre la corruption. Le réseau permet des échanges virtuels entre experts du secrétariat de l'OEA et d'autres individus ou institutions engagés dans la lutte contre la corruption[6]. La Banque mondiale, par l'intermédiaire de l'Institut de la Banque mondiale, s'est aussi activement employée à la promotion de réformes institutionnelles visant à lutter contre la corruption dans la région. L'année dernière, elle a joué un rôle actif au Honduras et a aidé à la création d'une commission chargée de la lutte contre la corruption qui sera installée au Guatemala.

Cependant, les agences internationales n'adoptent pas toujours une attitude constante contre la corruption. Au Guatemala, un représentant de la BID a pris la défense du gouvernement du président Alfonso Portillo malgré de nombreux rapports de corruption[7]. Il a rejeté les critiques formulées par la presse et la société civile : « Le niveau de gouvernance est perçu par les populations à travers les médias du pays. En ce qui concerne la BID, l'occasion nous est donnée de constater objectivement les actions du gouvernement[8]. » Au Nicaragua, les agences de coopération ont continué à soutenir l'administration du président Arnoldo Alemán en dépit de fréquents rapports de corruption[9]. Une étude publiée en novembre 2001 a soutenu que l'ACDI fournissait davantage d'aide bilatérale au développement aux pays hautement corrompus qu'à ceux qui le sont moins ; l'étude a demandé une réévaluation de la politique de l'aide[10].

Les relations diplomatiques bilatérales entre la région et les États-Unis sont devenues tendues suite à la décision du Département d'État de refuser les visas d'entrée aux fonctionnaires anciennement et actuellement jugés corrompus[11]. Quelques jours après cette annonce en mars 2002, les États-Unis ont annulé les visas de certaines personnes proches du gouvernement guatémaltèque, dont Francisco Alvarado, un ami personnel du président Portillo et principal bailleur de fonds de sa campagne, et le général à la retraite et conseiller du président Francisco Ortega[12]. L'ambassade des États-Unis a par la suite annulé les visas de

deux anciens ministres de l'actuelle administration guatémaltèque en envoyant un message clair au gouvernement de Portillo : Washington ne relâcherait pas sa vigilance en ce qui concerne la corruption[13].

Au niveau national

L'année dernière, les chefs de gouvernement de la région ont tenu leur promesse de lutter contre la corruption. Dans son discours inaugural prononcé en janvier 2002, le président du Honduras, Ricardo Maduro, a déclaré : « Je combattrai avec force toute forme de corruption[14] ! » En Haïti, le Président Jean-Bertrand Aristide s'est fait l'écho de l'appel de Maduro par un cri de ralliement similaire : « Tolérance zéro contre la corruption, le gaspillage et les abus de toutes sortes[15]. » Malgré ces déclarations, la corruption endémique continue de faire des ravages en Haïti.

Face à des citoyens frustrés, même les dirigeants gérant les programmes de lutte contre la corruption sont souvent la cible d'allégations de corruption. Sila Calderón, gouverneur de Puerto Rico, a prétendu lutter contre la corruption généralisée qui avait fini par caractériser l'administration précédente. Au printemps 2002, elle assurait sa propre défense contre des accusations de corruption, notamment des allégations selon lesquelles elle utiliserait les fonds publics pour financer sa campagne de gouverneur alors qu'elle était maire de San Juan[16].

Au Costa Rica, la question de la corruption a occupé une place importante dans la campagne de Rolando Araya, candidat du Parti de Libération nationale (PLN) aux élections présidentielles, qui a annoncé une attaque de front contre la corruption en septembre 2001. Cinq mois plus tard, le PLN a lui-même été attaqué pour déclarations non conformes relatives au financement de sa campagne[17].

Au cours des douze derniers mois, des accusations et contre-accusations de corruption ont également été échangées entre les gouvernements et les partis d'opposition dans l'ensemble de la région. En février 2002, le « Jamaica Labour Party » (JLP) a annoncé son intention de lancer une campagne contre la corruption au sein du gouvernement du « People's National Party ». Le Premier ministre P. J. Patterson a nié les faits et a accusé à son tour le JLP de corruption lorsqu'il était au gouvernement[18].

Des accusations similaires ont été portées à Trinité-et-Tobago, où le gouvernement a fait appel à des enquêteurs pour examiner la question de la prétendue corruption au niveau de trois projets publics : la centrale électrique d'Inncogen, l'usine de dessalement et le projet d'agrandissement de l'aéroport (voir encadré p. 139). Le « United National Congress », principal parti d'opposition, a comparé les enquêtes à une chasse aux sorcières[19]. Au Mexique, le gouvernement du président Vicente Fox a attiré l'attention sur la corruption profondément enracinée dans l'entité publique Petróleos Mexicanos (PEMEX), impliquant le Parti révolutionnaire institutionnel (PRI) dans le « siphonnage » des recettes de PEMEX en vue de financer la campagne électorale[20].

La supervision des élections au Costa Rica

Au Costa Rica, le financement de la campagne est devenu l'une des questions les plus importantes de la politique électorale. Les lacunes de la loi sur le financement des partis, ajoutées aux faiblesses des agences de contrôle officielles chargées d'appliquer la loi, ont laissé libre cours à l'introduction de la corruption dans ce qui jusqu'ici avait été considéré comme un système propre. Les campagnes sont devenues des activités commerciales qui engendrent la désillusion populaire par rapport à la démocratie et l'apathie générale. Le public suspecte de plus en plus ces campagnes politiques, et les partis politiques s'emploient davantage à obtenir des fonds qu'à avoir la confiance et le soutien de l'électorat.

Préoccupé par le laxisme évident affiché par les autorités en ce qui concerne la transparence du processus électoral, Transparencia Costa Rica s'est inspiré d'une technique élaborée par Poder Ciudadano, section argentine de Transparency International, pour lancer un programme de contrôle du financement de la campagne des élections présidentielles de février 2002. En août 2001, les huit candidats aux élections présidentielles ont été invités à signer un accord de transparence par lequel ils acceptaient de fournir régulièrement des informations détaillées sur le financement de leur campagne électorale. L'un des candidats a refusé de signer l'accord et a, par la suite, essayé de jeter le discrédit sur les procédures proposées, dont le contrôle indépendant des dépenses et contributions des candidats.

Dès le début, le programme a bénéficié, du soutien de la presse costaricienne avec pour commencer un éditorial à *La Nación*, principal journal du pays, qui devait se poursuivre jusqu'au second tour des élections. Le programme de contrôle a révélé que les partis avaient sous-évalué leurs dépenses et omis de déclarer le montant total des contributions.

Il a également été révélé que l'un des principaux partis politiques avait réclamé des frais d'un montant 22 fois supérieur à celui des contributions déclarées au cours de la même période. Ce parti a été obligé de rectifier publiquement les chiffres et de fournir une explication sur les écarts. Un autre parti influent a été tenu de s'expliquer sur la présence de noms de personnes sur sa liste de contributions, qui ont plus tard nié avoir apporté une quelconque contribution à ce parti.

Transparencia Costa Rica a renouvelé son invitation aux deux candidats finalistes au second tour des élections à fournir des informations sur leurs sources de revenus et dépenses. Étant donné qu'aucun financement public n'est fourni aux candidats au second tour, il était important que le contrôle se poursuive. Le candidat qui, au début, avait refusé de signer l'accord de transparence a accepté sans hésiter de coopérer au second tour. Le contrôle des coûts de publicité concernant ce tour a révélé que les dépenses ont été considérablement réduites en conséquence.

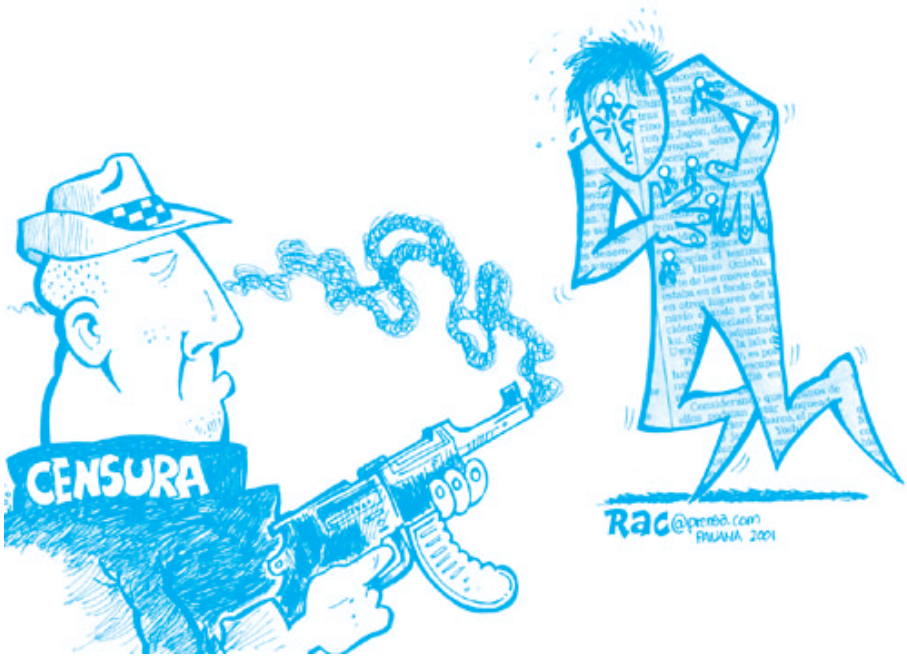
Suite aux efforts déployés par Transparencia Costa Rica, la transparence dans le financement des partis politiques est devenue une question importante de la campagne et de la politique en général. Les partis ont été obligés de débattre publiquement de leurs finances et de prendre des engagements publics à assurer une plus grande transparence dans leur comptabilité. Les possibilités de financement illégal ou irrégulier ont été considérablement réduites. Toutefois, les programmes ont révélé également des lacunes dans la réglementation en

vigueur sur le financement des partis, ainsi que l'inaptitude relative des fonctionnaires à l'appliquer.

En dehors de sanctions efficaces ou d'un contrôle adéquat sur place, les dépenses incontrôlées ont des chances de se poursuivre pour le financement des campagnes électorales au Costa Rica. Les organisations de la société civile ont commencé à discuter des voies et des moyens à mettre en œuvre pour promouvoir la réforme de la législation sur le financement des partis en vue de limiter les méthodes détournées de financement et de garantir la transparence du financement des partis. L'objectif visé par l'initiative serait de réduire les frais généraux de campagne et d'intéresser davantage les citoyens au processus de contrôle.

Roxana Salazar

Le détournement de fonds publics est également au cœur des accusations lancées contre le président Portillo du Guatemala, le vice-président Juan Francisco Reyes et d'autres fonctionnaires. Siglo Veintiuno du Guatemala et La Prensa du Panamá ont accusé les fonctionnaires d'avoir créé des sociétés « en carton » et ouvert des comptes bancaires au Panamá pour détourner des fonds publics[21].



Rac, Panamá

Ces scandales sont accompagnés de corruption détectée au plus haut niveau ainsi que de l'utilisation délibérée d'allégations de corruption par des hommes politiques de l'opposition pour gagner l'approbation du public. Le Costa Rica étant généralement considéré comme un pays à faible niveau de corruption, ces développements peuvent avoir contribué au désenchantement au plan national. Les résultats d'une étude laissent apparaître que les Costaricains perçoivent la corruption comme un phénomène qui touche toutes les couches de la société, bien qu'elle soit ressentie comme très endémique au niveau des ministères[22].

Selon une étude effectuée au Honduras, de nombreuses entités publiques sont considérées comme corrompues, à savoir le judiciaire, la gestion de la circulation, l'Université nationale autonome du Honduras, les administrations municipales, l'armée, les syndicats, le Congrès et la police. Pour justifier ce manque de confiance, les statistiques démontrent qu'en 2000 et 2001 la police a licencié ou libéré une moyenne de quatre officiers par jour, soit un total de 2 500 en deux ans[23]. Par contre, l'étude a identifié comme institutions honnêtes la Banque centrale du Honduras, les ministères de la Sécurité et des Finances et la Banque nationale agricole de développement[24].

Selon une étude menée au Mexique par Transparencia Mexicana, le classement des États était inégal par rapport à la corruption, le District fédéral étant considéré comme le plus touché et l'État de Colima le moins concerné[25]. Au niveau fédéral, les Nations unies estiment que 50 à 70 % des juges sont impliqués dans des pratiques de corruption[26].

Dans certains cas, des fonctionnaires se sont érigés en complices éhontés dans des affaires de corruption et de conflits d'intérêts, laissant ainsi s'ancrer dans l'opinion publique un sentiment de résignation face à la corruption de l'administration. Suite aux recommandations faites en mars 2002 par la Commission de lutte contre la corruption du Panamá en vue de l'élimination du népotisme, le président Mireya Moscoso a ouvertement défendu cette pratique : « Si des personnes qui ont fait campagne avec vous vous demandent du travail, tout simplement parce qu'elles sont des parents au troisième degré, vous pouvez les engager si elles ont vraiment besoin du travail[27]. » Cent jours de gouvernement ont suffi au président nicaraguéen Enrique Bolaños pour être accusé d'avoir embauché plus de 25 parents ; la nomination de neveux, cousins, petits-enfants et beaux-parents était en contradiction avec la promesse de « restaurer la morale » faite dans son discours inaugural de janvier 2002[28].

En dépit de ces faits décourageants, il existe des indices de progrès dans la lutte contre la corruption. Le Mexique, sans nul doute, vient en tête dans la région en ce qui concerne la mise en œuvre de mesures de lutte contre la corruption. Le projet de loi adopté l'année dernière a contribué de manière considérable à lever le secret bancaire. D'autres lois concernent l'exécution de la saisie de précaution en rapport avec les fonctionnaires soupçonnés d'appartenir à des réseaux de corruption, et des dispositions ont également été prises concernant des enquêtes menées sur des comptes ou

des biens déclarés au nom de parents ou de tiers[29]. La nouvelle loi sur les responsabilités administratives des fonctionnaires renforce le programme national de lutte contre la corruption du Mexique et proroge la loi de prescription qui sanctionne la corruption[30]. La nouvelle loi fédérale sur l'accès à l'information publique et l'introduction de deux systèmes de cyber-administration (Tramitanet et Declaranet) revêt la même importance, renforçant le système Compranet (voir encadré sur l'accès à l'information, p. 141). Ces mesures peuvent contribuer à limiter les effets déstabilisateurs ainsi que le coût considérable de la corruption. La Banque mondiale soutient que le coût de la corruption représente 9 % environ du produit national brut du Mexique et dépasse l'ensemble des dépenses d'éducation du pays[31].

L'année dernière, de nombreux tribunaux de la région ont commencé à s'intéresser davantage à la poursuite en justice d'anciens présidents. Au Honduras, l'ancien président Rafael Callejas a été accusé d'avoir transféré au cours de son mandat 11 millions de dollars américains sur le compte secret de la présidence[32]. L'ancien président Leonel Fernández de la République dominicaine a fait l'objet d'une enquête pour corruption au cours de son mandat d'août 1996 à août 2000[33]. Il dut répondre de l'utilisation irrégulière de 84,3 millions de dollars américains tirés d'un compte spécial ; en fin de compte, aucune charge n'a été retenue contre lui bien que de nombreux fonctionnaires de son administration aient eu à comparaître devant le tribunal[34].

En avril 2002, un juge a déposé plainte contre l'ancien président Alemán du Nicaragua et contre des fonctionnaires pour fraude, détournement et mauvaise utilisation de fonds publics en rapport avec un marché de télévision[35]. Malgré le soutien populaire à la décision du juge, Alemán a réussi à se soustraire aux poursuites grâce à son immunité de membre du Congrès. Depuis, il continue de diriger le « Constitutionalist Liberal Party » ainsi que les membres du Congrès ; il est toujours président de l'Assemblée nationale, et les risques s'amenuisent même si les enquêteurs arrivent à démontrer qu'il a transféré 20 millions de dollars américains dans des comptes bancaires à l'étranger[36].

Étant donné que les agences internationales ont commencé à établir un rapport entre la lutte contre la corruption et la réduction de la pauvreté, ce thème a trouvé écho au niveau de l'administration nationale. Au Honduras, cité par la Banque mondiale au nombre des pays pauvres les plus endettés depuis juillet 2000, le gouvernement a adopté en 2001 une stratégie de réduction de la pauvreté avec le soutien de la communauté internationale. Dans son discours inaugural prononcé en janvier 2002, le président Ricardo Maduro a insisté sur le rapport entre la corruption et la pauvreté : « Dans notre société, en général la personne corrompue trouve sa victime dans les couches les plus pauvres. Les ressources dont elle s'empare de manière illicite pourraient et devraient servir à éradiquer la pauvreté[37]. » Cette option encourageante pour des stratégies de lutte contre la corruption commence à s'opérer dans certains pays de la région.

Trinité-et-Tobago : de la corruption à l'aéroport et de l'effondrement du gouvernement

Des allégations de corruption ont régné dans la construction du terminal de l'aéroport Piarco de Trinité-et-Tobago dès le lancement du projet. La controverse sur une réponse appropriée aux accusations a essentiellement entraîné la chute du gouvernement. Les enquêtes sur le projet de développement d'une valeur de 1,6 milliard de dollars de TT (262 millions de dollars américains) n'ont été privilégiées qu'après l'installation d'un nouveau gouvernement.

Les accusations de corruption ont pratiquement empêché l'aboutissement du projet de mise en valeur du site de 13 acres après que le premier contrat a été adjugé en mars 1997. Pourtant, le gouvernement de l'ancien Premier ministre Basdeo Panday n'a pris aucune mesure pour contrecarrer ces empêchements. Après avoir subi les pressions des organisations de la société civile pendant de nombreuses années, le procureur général a ordonné une enquête. L'enquêteur Robert Lindquist a fourni la preuve d'une « conspiration dans le processus de sélection du contrat visant à enrichir illicitement les "protagonistes" et à escroquer des sommes considérables aux diverses agences d'État ». Les premiers résultats de l'enquête ont révélé que le système de soumission a été corrompu, que de l'argent a été détourné et viré sur des comptes non autorisés et que des fonds publics ont été utilisés à mauvais escient.

Pendant un an, Panday a gardé au secret le rapport préliminaire de l'enquêteur en attendant que les détracteurs de la corruption « fournissent des preuves ». En signe de protestation, le procureur général et deux de ses collègues ont demandé au Premier ministre de créer une commission d'enquête pour approfondir la question. Cette dernière ayant échoué, les membres du cabinet refusèrent de voter un certain nombre de lois relatives au budget devant le Parlement.

Leur comportement a entraîné la chute du gouvernement en octobre 2001 et les élections qui s'ensuivirent en décembre ont introduit un nouveau gouvernement avec, à sa tête, le Premier ministre Patrick Manning. Fidèle à ses promesses électorales, Manning demanda l'achèvement du rapport d'enquête et désigna une commission d'enquête quelques mois après son accession au pouvoir.

Le rapport Lindquist a finalement été publié. Il a identifié onze exemples de pratiques de corruption, passant en revue tout l'éventail possible : de la détermination du prix et la fraude sur les enchères permettant de reproduire les paiements de contrat aux fausses facturations. L'enquête a abouti à 45 poursuites judiciaires intentées contre deux sociétés et six membres influents du gouvernement, notamment deux anciens ministres des Finances, pour fraude, blanchiment de capitaux et mauvaise conduite dans le cadre de leur fonction officielle. Les affaires sont toujours en cours au niveau des tribunaux.

Pendant ce temps, la commission d'enquête actuelle s'est engagée dans des enquêtes exhaustives sur l'échec du processus d'appel d'offres inhérent au choix des consultants et des fournisseurs. Le gouvernement s'est également engagé à enquêter sur une série d'autres attributions de marchés, notamment la construction d'une usine de dessalement, d'une centrale électrique privée et d'une école.

Parallèlement à ces développements, la section Transparency International de Trinité-et-Tobago et d'autres organisations non gouvernementales ont

soumis au gouvernement des propositions visant à améliorer le système d'adjudication et les procédures y correspondant. Leurs recommandations seront examinées au cours du débat parlementaire sur les amendements à la « Central Tenders Board Act ». L'objectif visé est un processus d'adjudication sûr et transparent, qui permettrait d'examiner à juste titre les appels d'offres en concurrence, exigerait une totale obligation d'informer le public et qui serait différent de celui qui a favorisé les fraudes massives perpétrées sur le projet de l'aéroport de Piarco.

Mary K. King

Cependant, si certains efforts de lutte contre la corruption se sont, bien entendu, consolidés, d'autres mesures contre la corruption ont donné l'année dernière, des résultats ambigus ou décourageants. En Jamaïque, le gouvernement peut réduire le nombre de fonctionnaires habilités à faire rapport à la Commission chargée de la prévention de la corruption afin de faciliter davantage le travail de ses membres[38]. Les adeptes de la limitation soutiennent qu'il n'est pas réaliste de soumettre 200 000 rapports d'intégrité annuels aux membres de la commission. En République dominicaine, un certain nombre de projets de loi anti-corruption ont traîné jusqu'à la fin de l'année 2001 avant d'être retirés de l'ordre du jour. Les législateurs n'ont pas manifesté assez d'intérêt pour ces initiatives par rapport à l'empressement avec lequel ils ont parfois adopté d'autres projets de lois[39]. Au Costa Rica, trois projets de loi ont obtenu le nombre de voix requises et ont été soumis en septembre 2001[40].

Une telle absence d'activité à l'égard de la législation sur la lutte contre la corruption contrecarre tout simplement la capacité d'un pays à trouver une solution au problème.

Le secteur privé

Très peu d'informations sont disponibles sur la corruption dans les secteurs privés d'Amérique centrale et des Caraïbes. Alors que la corruption privée va de pair avec la corruption publique, la presse, l'opposition politique et la société civile ont tendance à concentrer leur attention sur l'administration publique.

L'effondrement des banques et institutions financières est l'une des tendances identifiables de la corruption qui a affecté un certain nombre de pays de la région. La Banque du commerce et de l'industrie du Nicaragua a fait faillite en raison de la fraude concernant plus de 14,1 millions de dollars américains. Plusieurs de ces transactions ont été menées par le biais de sociétés solidaires dont certaines sont fictives. Au Panamá, les titulaires de comptes d'épargne ont perdu 24 millions de dollars, alors que le propriétaire de la société d'investissement Estrellamar quittait le pays après avoir transféré la totalité de l'argent de la société aux États-Unis[41].

Accès à l'information en Amérique centrale, au Mexique et dans les Caraïbes

La loi sur la liberté d'information a figuré fréquemment à l'ordre du jour de nombreux pays de la région.

Le Sénat a voté la loi sur l'Accès de la Jamaïque à l'information qui fournira au public un meilleur accès aux renseignements administratifs en juin 2002, au terme de deux semaines de débats passionnés. Bien que l'opposition et les sénateurs indépendants aient retiré leur soutien à deux clauses controversées, le gouvernement a fini par obtenir leur adoption. L'une de ces clauses recommande la confidentialité des documents relatifs à la fonction de gouverneur général et aux tribunaux ainsi que les renseignements opérationnels ou stratégiques collectés par les forces de sécurité ; l'autre permet au Premier ministre de délivrer un certificat de dispense pour des dossiers qu'il juge sensibles[1].

En République dominicaine, le Congrès est sur le point d'examiner un projet de loi qui devrait amender la loi de l'expression et de la propagation de la pensée. L'initiative, qui a été promue par les médias locaux, propose de réglementer l'accès aux sources officielles et à certaines sources privées d'information[2].

Au Panamá, une loi sur la transparence de la gestion publique a été adoptée en décembre 2001 donnant aux citoyens libre accès à l'information sur les activités gouvernementales[3]. Quelques jours seulement après l'adoption de cette loi, le parti d'opposition dénonça le gouvernement pour refus de révéler le texte intégral des dispositions complémentaires de 2002 signé avec les États-Unis et concernant la patrouille commune de lutte contre le trafic de drogue[4]. En janvier 2002, le président Mireya Moscoso a officiellement adopté et signé la loi sur la liberté de l'information. La loi prévoit de pénaliser les fonctionnaires qui ne se conforment pas à ses exigences.

Au Mexique, le Congrès approuva la première loi fédérale du pays sur l'accès à l'information publique qui vise à lutter contre la corruption, à réduire les pouvoirs discrétionnaires des fonctionnaires et à démocratiser l'accès aux informations publiques[5]. L'introduction de nouvelles procédures pour l'internet visant à rendre l'administration publique plus transparente revêt dans ce contexte une importance particulière.

Tramitanet est une chambre de compensation lancée en janvier 2002 pour traiter d'un grand nombre de procédures et permis administratifs du gouvernement fédéral et qui met à disposition, en ligne, de nombreux formulaires de demande[6]. C'est le second volet essentiel du projet assisté par ordinateur du Mexique après Compranet, système de mise en ligne des marchés publics qui permet aux sociétés de soumissionner en ligne pour des contrats fédéraux. Cette procédure permet ainsi au public d'accéder aux achats et de les contrôler, réduisant par la même occasion les opportunités de corruption. Le gouvernement espère qu'avant 2004, 50% des soumissions publiques au Mexique se feront par la canal de Compranet[7]. En janvier 2002, le Mexique a également lancé Declaranet, programme en ligne à l'intention des fonctionnaires qui devront fournir sur l'internet des renseignements sur leur compte[8]. L'Organisation des États américains (OAS) a pour objectif d'appliquer le système de cyber-administration utilisé au Mexique à d'autres pays d'Amérique latine, en commençant par le Pérou.

Alors que des progrès sont réalisés en matière d'accès à l'information, le dernier rapport fourni par le rapporteur spécial de l'OAS présentait de nombreux cas d'entrave à la liberté d'expression[9]. Les journalistes d'enquête, en particulier, évoluent dans des environnements hostiles et répressifs : trois journalistes au moins ont été assassinés dans la région depuis juillet 2001. Au Costa Rica, Parmenio Medina, assassiné en juillet 2001, avait diffusé plusieurs rapports sur la corruption dans son programme de radio populaire *La Patada* (Le Coup de Pied) sur Radio Monumental à San José. Au Guatemala, Jorge Mynor Alegría qui soutenait le programme d'informations et de commentaires présenté sur Radio Amatique à Puerto Barrios a également été assassiné, suite à des menaces de mort et des offres de pots-de-vin pour qu'il cesse de diffuser ses rapports sur la corruption. Enfin, au Mexique, Felix Fernández, rédacteur en chef du magazine *Nueva Opción* à Ciudad Miguel Alemán, a été assassiné, suite à la publication de rapports sur des fonctionnaires corrompus et leurs relations avec des trafiquants de stupéfiants. Les assassinats demeurent non éclaircis.

1 *Jamaica Gleaner* (Jamaïque), 30 juin 2002.
2 *Listín Diario* (République dominicaine), 3 mars 2002.
3 *El Universal* (Mexique), 24 janvier 2002.
4 Les nouvelles dispositions autoriseraient le survol sans discrimination du territoire national d'aéronefs militaires américains et l'arraisonnement par les forces américaines de navires dans les eaux panaméennes. *La Prensa* (Panama), 8 février 2002.
5 *Reforma* (Mexico), 14 mars 2002.
6 www.tramitanet.gob.mx.
7 *El Economista* (Mexique), 19 juillet 2002
8 www.declaranet.gob.mx.
9 Consulter www.cidh.org/Relatoria/English/PressRel02/PressReleaIndex02.htm.

2001 a vu émerger des informations concernant les aides détournées. Au Salvador, des engrais destinés aux petits exploitants agricoles et représentant un don du gouvernement japonais se sont retrouvés entre les mains du principal importateur du pays, « Union Nationale de Importadores de Fertilizantes », et de deux coopératives[42].

Note plus positive : les chambres de commerce ont commencé à jouer un rôle plus important dans la lutte contre la corruption ces douze derniers mois. La chambre de commerce jamaïcaine a, pour une fois, parlé de la nécessité de juguler la corruption[43]. L'Association panaméenne des chefs d'entreprises a participé à des activités publiques telles que la chaîne humaine contre la corruption, organisée par le Mouvement des citoyens pour la lutte contre la corruption en mars 2002[44]. Au Nicaragua, en avril 2002, le Conseil supérieur des entreprises privées a accordé un soutien économique au bureau du procureur général pour qu'il puisse poursuivre ses enquêtes sur la corruption menées dans son pays[45].

La société civile

Des ONG et autres organisations de la société civile, dont le groupe Probidad basé au Salvador et les sections nationales de TI, ont vivement dénoncé des actes

de corruption ces dernières années et en conséquence ont demandé l'élaboration de nouvelles réformes[46].

Au Costa Rica, le Parti de Libération nationale, dont la déclaration de fonds de campagne a été contestée en février 2002, a demandé à la section nationale de TI de l'aider à procéder à une déclaration fidèle de son financement. Une divergence avait été constatée entre les chiffres contrôlés par TI et ceux déclarés par le parti au Tribunal électoral suprême[47].

La société civile a également été active au Guatemala. En réponse aux accusations qui impliquaient le président Portillo et de hauts fonctionnaires de son administration dans un scandale de blanchiment de capitaux dénommé « Panamá Connection », le Mouvement civique pour le Guatemala a demandé la démission de Portillo et du vice-président Reyes. Le mouvement, formé de chefs d'entreprise, de militaires à la retraite, d'anciens guérilleros, de membres de différents partis et d'ONG, s'est joint à d'autres organisations civiles pour recueillir des signatures en vue d'obliger le président à démissionner et pour demander la poursuite des fonctionnaires accusés de corruption[48].

Les organisations panaméennes de lutte contre la corruption, placées sous la direction de la section nationale de TI, ont contribué à la présentation d'une loi sur la transparence de la gestion publique qui a été votée en décembre 2001. Le public a également fait entendre sa voix lorsqu'un parlementaire a nié avoir reçu (ainsi que ses collègues) de l'argent pour adopter une autre loi. En réponse à sa déclaration, les groupes de citoyens ont demandé en février 2002 que tous les législateurs renoncent à leur immunité afin que le ministère public puisse enquêter sur les cas de corruption[49].

Au Mexique où le président Vicente Fox avait juré de faire adopter des lois sur la liberté de l'information au cours de la première année de son mandat, un groupe d'organisations de la société civile, Grupo Oaxaca, a présenté un projet de loi en octobre 2001[50], fait unique dans l'histoire du Congrès mexicain. Après avoir participé à l'élaboration du projet de loi en collaboration avec ce groupe, la législature a approuvé à l'unanimité un projet de loi de compromis en avril 2002[51].

Des groupes de la société civile de la région évoluent dans un climat de méfiance totale à l'égard des institutions publiques. En République dominicaine, une étude publiée dans un journal en décembre 2001 a révélé que 71 % des Dominicains estiment que le gouvernement du président Hipolito Mejía est corrompu. Les conclusions de l'étude sont frappantes si on les compare à celles publiées juste quelques mois plus tôt, lors de l'accession de Mejia au pouvoir : 73 % des personnes interrogées alors pensaient que le président serait disposé à lutter contre la corruption[52]. Le revirement de l'opinion publique montre que les populations ont réagi par rapport au manque de volonté de la part du gouvernement de lutter contre la corruption. Un sondage effectué en Jamaïque en août 2001 a révélé que 80 % de la population pensait que le gouvernement était corrompu[53]. À Trinité-et-Tobago, 75 %

des personnes interrogées pensaient que la corruption est un problème grave[54]. Enfin, au Panamá un sondage a révélé que 87 % environ des personnes interrogées ne pensent pas que l'Assemblée législative s'intéresse à la lutte contre la corruption[55].

La prise de conscience par l'opinion publique du problème de la corruption dépend en grande partie du journalisme d'investigation qui continue d'être un outil de contrôle important dans la région. L'année dernière, « Journalists Against Corruption » (PFC), réseau qui réunit plus de 600 journalistes latino-américains, continuait de promouvoir les enquêtes de corruption tout en défendant les journalistes qui subissent des représailles du fait de leurs reportages[56]. En novembre 2001, l'organisation a été choisie comme finaliste pour le prix Betinho, prix international qui récompense des initiatives qui ont réussi à utiliser les technologies de l'information et de la communication pour promouvoir la justice et le changement au niveau de la société[57].

* Vous pouvez contacter l'auteur à pablorodas@yahoo.com. Il voudrait exprimer ses remerciements à Luis Cifuentes pour l'assistance qu'il lui a apportée dans la recherche de documents sur Internet.

1 Étude effectuée par TI en juin et juillet 2001.

2 Il s'agit de l'étude élargie de 2001 effectuée par l'Institut de la Banque mondiale sur le Honduras et qui a permis de créer une commission de lutte contre la corruption.

3 *Europa Press* (Espagne), 3 juillet 2002.

4 L'information a été donnée aux représentants du GAFI et du Département américain du Trésor. Dans le même esprit, le Costa Rica a immédiatement approuvé une réforme de ses lois sur les stupéfiants. *La Nación* (Costa Rica), 5 février 2002.

5 Dans la recherche de mécanismes de surveillance, les agences internationales de coopération sont toujours soucieuses d'expérience suite au tremblement de terre qui a eu lieu au Nicaragua en 1972, lorsque l'utilisation d'assistance aux fins de corruption a aidé à saper la légitimité du régime du pays. Timothy Cox, « An ounce of prevention : oversight of disaster reconstruction activities in central America and the Caribbean », *Journal of Public Inquiry* (automne/hiver 2001).

6 Voir www.summit-americas.org/Quebec-Democracy/Corruption/mainpage-eng.htm.

7 Les rapports identifient les contrats fictifs du ministère des Communications, la surévaluation des plaques minéralogiques, le « siphonnage » de fonds par les fonctionnaires du ministère de l'intérieur et les millions en découvert dans les banques d'État. « Latin american corruption : the most outstanding cases of 2001 », *Probidad*, janvier 2002.

8 *Prensa Libre* (Guatemala), 25 octobre 2002.

9 *El Nuevo Diario* (Nicaragua), 17 septembre 2001.

10 Danielle Goldfarb, « Who gets CIDA grants ? », Backgrounder, C.D. Howe Institute, novembre 2001.

11 *International Herald Tribune* (US), 13 mars 2002.

12 *Prensa Libre* (Guatemala), 23 mars 2002.

13 *Miami Herald* (EU), 31 mars 2002 ; *Prensa Libre* (Guatemala), 11 juin 2002. en réponse, le président Portillo a demandé aux États-Unis d'annuler également les visas des personnes coupables d'évasion fiscale. *Prensa Libre* (Guatemala), 13 juin 2002.

14 *La Prensa* (Panamá), 28 janvier 2002.

15 Haiti Press Network (Haïti), 7 février 2002.

16 L'ampleur de la perception de la corruption à Puerto Rico est reflétée par le fait que l'unité d'enquêtes sur la corruption du bureau local du FBI soit l'une des plus importantes du Bureau. *Financial Time* (Grande-Bretagne) 25 mars 2002.

17 *La Nación* (Costa Rica), 13 septembre 2001 et 13 février 2002.

18 Les cas cités concernent la Société nationale du logement de la Jamaïque où les contrats d'une valeur de 74,1 millions de dollars américains sont en fin de compte évalués à 38,1 millions de dollars EU, et Netserv, d'où sont « pompés » les fonds reversés dans une banque suisse. *Jamaica Gleaner* (Jamaïque), 26 février et 4 mars 2002.

19 *Trinidad Express* (Trinité-et-Tobago), 6 janvier 2002.

20 Business Week Online (EU), 11 février 2002.
21 BBC News (Grande-Bretagne), 7 mars 2002.
22 *Europa Press* (Espagne), 29 juin 2002.
23 *La Prensa* (Panamá), 13 février 2002.
24 L'étude a été soutenue par l'Institut de la Banque mondiale. *El Tiempo* (Honduras), 12 janvier 2002.
25 Conclusions de l'Étude sur la corruption au niveau national et la bonne gouvernance, citées par José Vargas et Ramiro Rivero, « Some appreciations in regard to corruption in Mexico », *Probidad Magazine,* n° 17 (décembre 2001–janvier 2002).
26 *Crónica* (Mexico), 9 avril 2002.
27 *El Universal* (Mexique), 1er mars 2002.
28 *La Prensa* (Panamá), 27 février 2002.
29 *Reforma* (Mexique), 14 mars 2002.
30 *El Economista* (Mexique), 14 mars 2002.
31 *El Universal* (Mexique), 16 avril 2002.
32 *La Tribuna* (Honduras), 7 mars 2002.
33 *Listín Diario* (République dominicaine), 21 septembre et 8 novembre 2001.
34 Reuters (Britain), 7 septembre 2001.
35 Agence France-Presse (France), 24 mars 2002.
36 *La Prensa* (Panamá), 7 avril 2002.
37 *La Prensa* (Panamá), 22 octobre 2001.
38 *Jamaica Gleaner* (Jamaïque), 17 janvier 2001.
39 *Listín Diario* (République dominicaine), 18 novembre 2001.
40 *La Nación* (Costa Rica), 13 septembre 2001.
41 « Latin american corruption : the most important cases in 2001 », Probidad, janvier 2002.
42 Probidad, « Annual report : salvadoran corruption 2001 », www.probidad.org.
43 *Jamaica Observer* (Jamaïque) , 15 avril 2002.
44 *La Prensa* (Panamá), 15 mars 2002.
45 *La Prensa* (Panamá), 9 avril 2002.
46 Consulter www.probidad.org.
47 *La Nación* (Costa Rica), 13 février 2002.
48 De nombreuses annonces payées ont été publiées dans la presse en mars et avril 2002.
49 *La Prensa* (Panamá), 27 février 2002.
50 *Reforma* (Mexique), 14 mars 2002.
51 Voir Kate Doyle, « Mexico's New Freedom of Information Law », www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB68/index4.html.
52 *Hoy* (République dominicaine), 5 et 6 décembre 2001.
53 *Jamaica Gleaner* (Jamaïque), 17 septembre 2001.
54 *Trinidad Express* (Trinité-et-Tobago), 10 septembre 2001.
55 *El Universal* (Mexico), 24 avril 2002 ; Panamá News, 23 février–8 mars 2002.
56 PFC est géré par Probidad.
57 Consulter: www.portal-pfc.org/english/reports/200201.html.

Amérique du Sud

Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Équateur, Guyane, Paraguay, Pérou, Surinam, Uruguay, Venezuela

*Eduardo Wills Herrera et Nubia Urueña Cortés avec Nick Rosen**

Vue d'ensemble

L'Amérique latine a été secouée ces derniers mois par une crise économique, des troubles sociaux et un rejet populaire des leaders politiques de la région. De l'Argentine au Paraguay, en passant par le Venezuela et le Pérou, les manifestants sont sortis dans les rues pour exprimer leur frustration, et la stabilité de plusieurs pays est actuellement menacée.

À l'origine de ce mécontentement populaire, la corruption, qui constitue un fléau pour toute l'Amérique latine. Plus d'une décennie après que la transition à la démocratie a implanté des espoirs de réforme, la région continue d'être minée par des réseaux de dirigeants qui s'adonnent à des trafics d'influence. Les vraies institutions chargées de lutter contre la corruption sont trop faibles pour accomplir cette tâche, à moins qu'elles ne soient déjà compromises par l'influence des malfaiteurs eux-mêmes. Comme le montre si clairement l'indice de perceptions de la corruption (IPC) de Transparency International en 2002, les personnes interrogées considèrent l'Amérique latine comme l'une des régions – voire la région – les plus touchées par la corruption dans le monde.

La corruption fait partie des problèmes économiques du continent car elle ralentit la productivité et pille les ressources financières déjà rares. Mais la corruption, par son effet pernicieux, va encore plus loin : dans la crise économique actuelle, les révélations permanentes de corruption de gouvernements ont sensiblement réduit la crédibilité envers les institutions gouvernementales, les programmes de réformes et la confiance déjà fragile du peuple dans le processus politique lui-même. Des études récentes ont dégagé deux tendances alarmantes et interdépendantes : les Sud-Américains croient que la corruption s'aggrave et ils sont de plus en plus insatisfaits de la démocratie.

Néanmoins, la persistance de la corruption en Amérique latine a initié et renforcé les efforts pour la combattre. Il y a actuellement des centaines d'enquêtes en cours sur les activités de l'ancien président du Pérou, Alberto Fujimori, et de son chef des services de renseignements, Vladimiro Montesinos, alors qu'en Bolivie, un ancien président et plusieurs autres anciens hauts fonctionnaires font l'objet

d'enquête pour escroquerie portant sur des millions de dollars. Cependant, le changement dans la direction des deux pays a remis en cause la continuité des programmes de réformes.

Les organisations internationales, très inquiètes de la menace que constitue la corruption pour la démocratie et la croissance dans la région, continuent de contribuer aux ressources financières, de fournir une assistance technique et d'encourager la signature de traités internationaux.

Bien qu'une société civile exaspérée se soit jointe à la lutte contre la corruption, la réaction a été caractérisée jusqu'ici par des manifestations de colère populaires. Les manifestations de rue généralisées dans la région l'année dernière doivent cependant se transformer en un mouvement cohérent pour engendrer un changement constructif. Il est inquiétant de noter que les Sud-Américains ont de plus en plus tendance à rejeter catégoriquement le système politique, plutôt que de l'intégrer comme un moyen vers le progrès.

Alors que les médias ont été les premiers à s'illustrer dans la lutte contre la corruption au cours de cette année, la liberté de la presse a été l'objet de plusieurs attaques dans la région et plusieurs cas d'intimidation, d'exil forcé ou d'assassinat de journalistes ont été enregistrés au cours de l'année.

Aux niveaux international et régional

Ces douze derniers mois ont vu une plus grande attention portée aux questions liées à la corruption de la part des institutions financières internationales (IFI) comme la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement (BID)[1]. Pour avoir porté leur attention sur les politiques de réformes économiques dans la région au cours des dix dernières années, les IFI ont commencé à allouer plus de ressources à des réformes institutionnelles de « deuxième génération ». Les bailleurs pensent de plus en plus que les fonds de développement ne devraient pas être étendus aux gouvernements corrompus et que les nouveaux prêts dépendent de plus en plus de la mise en place de garde-fous contre la corruption. Les États-Unis ont aussi manifesté leur intolérance face à la corruption de plus en plus aiguë chez leurs voisins d'Amérique latine[2].

En janvier 2002, l'Organisation des États américains (OEA) a entamé un travail de suivi de l'application de la Convention interaméricaine sur la corruption. Vers la mi-2002, le comité d'experts des États membres s'est mis d'accord sur un questionnaire et une méthodologie pour examiner la conformité avec la convention dans des domaines tels que les déclarations de revenus, les biens et les dettes des hauts fonctionnaires et l'efficacité des organismes de surveillance[3]. Bien qu'aucune sanction officielle ne puisse frapper les pays qui n'appliquent pas efficacement la convention, des rapports d'évaluation seront utilisés pour contraindre les gouvernements à changer ou à améliorer les aspects que les experts jugeront insatisfaisants[4].

À ce jour, trois des quatre pays qui n'ont pas signé la Convention contre la corruption de l'OCDE en 1999 se trouvent en Amérique latine. Il s'agit de l'Argentine, du Brésil et du Chili. L'Argentine et le Brésil ont ratifié la Convention qui adopte des règles communes pour sanctionner les entreprises et les individus qui s'adonnent à la corruption, et qui considère le versement de pots-de-vin dans les pays étrangers comme un crime. En juin 2001, l'OCDE a aussi lancé l'Initiative pour la bonne gouvernance en Amérique latine qui cherche à faire avancer les Conventions de l'OCDE et de l'OEA dans la région par une série d'ateliers et de forums[5].

Bien que les Conventions de l'OEA et de l'OCDE soient des étapes importantes dans la lutte contre la corruption, l'écart entre ces engagements et des changements internes significatifs est encore large. Aucun pays de l'hémisphère ouest n'applique à la lettre les principales décisions de la Convention de l'OEA, et beaucoup de progrès restent encore à être réalisés[6].

La BID a accordé des prêts pour l'appui d'initiatives de lutte contre la corruption et pour la transparence dans plusieurs pays d'Amérique latine en 2001-2002. Il s'agit d'un prêt accordé au Chili pour la modernisation du bureau du Contrôleur général[7] et d'un autre accordé à la Bolivie pour la mise en place d'un système de gestion financière intégré dans 91 municipalités parmi les 314 que compte le pays[8]. Le Fonds d'investissement multilatéral de la BID a aussi approuvé en juin 2001 un montant de 1,23 million de dollars américains à l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Chili, l'Équateur, le Pérou, l'Uruguay et le Venezuela pour la création et le renforcement d'Unités du renseignement financier pour suivre et analyser les transactions susceptibles d'être des opérations de blanchiment d'argent[9].

L'Institut de la Banque mondiale a donné une série de cours destinés à encourager les représentants de différents secteurs de la société à former des coalitions contre la corruption au niveau des institutions étatiques, du secteur privé et de la société civile dans leur pays d'origine[10].

L'Agence américaine pour le développement international (USAID) a axé ses programmes de lutte contre la corruption à un niveau plus local. En Colombie, en Équateur, au Paraguay et au Pérou, l'USAID accentue le renforcement de la démocratie locale à travers la participation des citoyens, des programmes locaux de renforcement des institutions et la mise en place de mécanismes de contrôle internes. Avec l'appui technique de la vice-présidence colombienne et l'assistance financière de l'USAID, les maires des capitales régionales colombiennes ont signé des « pactes de transparence », des accords publics entre les élus et leurs administrés pour la mise en œuvre de programmes efficaces de lutte contre la corruption. Alarmée par ce qu'elle qualifie de « crise de légitimité démocratique » grandissante en Équateur, l'USAID continue de fournir une assistance technique pour le renforcement de la Commission civique contre la corruption et fournit une éducation civique pour renforcer la responsabilité et la culture démocratique[11].

À travers le Programme mondial de lutte contre la corruption et avec l'appui

financier de l'USAID, le Bureau du contrôle des drogues et de la prévention du crime des Nations unies a commencé à appliquer un programme pour le renforcement des gouvernements locaux en Colombie en octobre 2001. Les maires des villes d'Ibagué, de Manizales et de Pasto ont signé des accords de lutte contre la corruption et aspirent à un meilleur accès à l'information et à une plus grande transparence dans des secteurs tels que les marchés publics[12].

Au niveau national

Plusieurs pays d'Amérique latine ont été touchés par ce qui a été la plus grande crise économique des deux dernières décennies. Partie de l'Argentine, la crise s'est étendue au Brésil, au Paraguay et en Uruguay, et a constitué une menace pour les autres économies instables de la Bolivie et du Venezuela. Dans un tel contexte, des cas de corruption notoires impliquant des leaders politiques, des financements de campagne douteux, des affaires liées aux privatisations et le blanchiment d'argent ont par la suite servi à effriter à la fois la confiance du public envers l'État et la confiance générale des investisseurs dans les marchés sud-américains.

Le cas de l'ancien président du Pérou, Alberto Fujimori, et de son ancien chef des services de renseignements, Vladimiro Montesinos, a été l'un des plus grands scandales de la région. Cette affaire aurait concerné des achats d'armes, des fraudes immobilières et le détournement des budgets de l'armée et de la police[13]. Le cas des dizaines de personnes corrompues enregistrées sur la fameuse bande « Monte-Videos » a clairement montré que le scandale a éclaboussé tous les secteurs de l'administration, ainsi que la commission électorale indépendante, les banques et les grands organes de presse. Luis Moreno Ocampo, président de la section argentine de Transparency International et professeur à l'université Stanford, a noté que ces « réseaux sociaux » de corruption vont bien au-delà d'un président ou d'un simple ministère, et peuvent même corrompre « la bureaucratie la mieux organisée »[14].

Le gouvernement de transition dirigé par Valentin Paniagua a déployé quelques efforts pour lutter contre la corruption dans le monde politique péruvien après l'ère Fujimori-Montesinos. Plus de 240 enquêtes liées à cette affaire sont en cours et concernent plus de 1 300 personnes. Les conclusions provisoires indiquent que Fujimori a détourné plus de 180 millions de dollars américains[15]. Malgré toutes ces enquêtes et l'emprisonnement de Montesinos, des sondages montrent que 75 % des Péruviens pensent que la corruption existera toujours[16]. Les analystes ont constaté avec une certaine inquiétude que l'Initiative nationale dans le cadre de la lutte contre la corruption, lancée à grande pompe par le gouvernement intérimaire de Paniagua, a perdu de son élan sous le régime du président Alejandro Toledo[17].

Au-delà du Pérou, un nombre croissant de hauts fonctionnaires – y compris des présidents – sont accusés de crimes pendant leur mandat. En Bolivie, une

enquête impliquant plusieurs responsables politiques, dont l'ancien président Hugo Banzer, son beau-fils et des membres du Congrès, aurait permis de découvrir que des millions de dollars avaient été détournés. Les enquêtes ont débuté pendant le mandat éphémère de Jorge Quiroga qui avait pris le pouvoir en août 2001 et promis d'enrayer la corruption et le népotisme. Ses efforts entraient dans le cadre d'une agitation constitutionnelle plus grande saluée et soutenue par la Banque mondiale et les autres IFI. Étant donné que la limitation des mandats a contraint Quiroga à quitter le pouvoir après seulement une année, on ne se sait pas, cependant, comment le programme des réformes se poursuivra sans la direction politique de son principal architecte[18].

Au Paraguay, le président Luis Gonzáles Macchi était accusé d'avoir illégalement investi des fonds publics, alors que le président Juan Carlos Wasmosy était condamné à quatre années de prison pour avoir transféré 6 millions de dollars américains des fonds publics à une banque privée dans laquelle il était un actionnaire secret[19]. Le président Macchi a déclaré l'état d'urgence après des journées de manifestations violentes par les citoyens qui exigeaient sa démission. Cette vague de protestations a été déclenchée par l'opposition qui était contre le programme de privatisation par le gouvernement de la société de téléphone contrôlée par l'État. Le gouvernement était aussi accusé de corruption[20].

Pays le plus vaste de l'Amérique latine, le Brésil fournit un indicateur important de la corruption étatique sur le continent. Alors que des progrès ont été notés lors du mandat de six années du président Fernando Henrique Cardoso, beaucoup de Brésiliens sont déçus et la majorité pensent que la corruption va en empirant[21].

Ces sentiments ont été renforcés dès le début de la présente campagne pour l'élection présidentielle, quand la principale candidate du Parti du Front libéral, Roseana Sarney, a été contrainte d'abandonner ses aspirations présidentielles après qu'on eut découvert qu'elle avait accumulé 1,3 million de rais (400 000 $US) en billets de banque dans les locaux de son cabinet de conseil. Son mari et associé a avoué que l'argent était destiné à soutenir sa campagne, en violation des règles de financement[22].

À sa décharge, le gouvernement de Cardoso a enregistré des progrès notables dans la lutte contre la corruption. La loi sur la responsabilité fiscale votée en 2000 dans le pays et qui renforce le contrôle et le suivi des dépenses publiques est devenue complètement opérationnelle en 2002, alors que le bureau chargé du contrôle financier interne s'était détaché du ministère des Finances et était devenu plus indépendant[23].

Mais de tels progrès sont invisibles pour la plupart des Brésiliens. Dans un sondage réalisé mi-2002, 51 % des personnes interrogées ont répondu que la corruption avait augmenté au niveau fédéral beaucoup plus que pendant les deux années précédentes ; 41 % estimaient qu'elle augmentait au niveau étatique ; et 40 % ont donné la même réponse sur la corruption au niveau municipal[24].

Canaliser l'argent vers l'étranger ? Jersey contre le Brésil dans l'affaire Paulo Maluf

En juin 2001, un grand journal brésilien a rapporté que plus de 200 millions de dollars américains de dépôts ont atterri dans un compte de la Citibank à Jersey, îles anglo-normandes, qui appartiendrait à l'homme politique Paulo Maluf[1]. Ancien maire de la ville de São Paulo, ancien gouverneur et ancienne figure marquante de la vie politique nationale, Maluf était déjà sorti indemne de plusieurs accusations de corruption. À cause de la nature suspecte de la provenance de cet argent, le compte de Jersey a été effectivement « gelé ».

Le bureau du procureur à São Paulo s'était beaucoup intéressé à ce compte. Il suspectait Maluf et sa famille d'utiliser des comptes étrangers pour blanchir de grosses sommes d'argent acquises illégalement durant son mandat comme maire. En particulier, Maluf est accusé d'avoir reçu des versements illégaux de la part d'entrepreneurs engagés pour l'exécution des projets de travaux publics pour la ville de São Paulo. Le bureau du procureur avait obtenu des preuves et des témoignages selon lesquels ces entrepreneurs responsables des travaux publics avaient coopéré avec Maluf par un système de sous-traitance, de pots-de-vin et d'échanges de devises au marché noir.

La preuve semblait indiquer que le compte de Jersey servait de débouché à de l'argent mal acquis. Une confirmation de Jersey que Maluf est en effet le bénéficiaire du compte permettrait aux autorités brésiliennes d'ouvrir une enquête pour fraude fiscale. Ces dernières ont cependant exprimé leur frustration. Bien qu'elles aient envoyé une multitude de preuves et de demandes d'informations à Jersey, elles attendaient toujours la confirmation de l'identité du détenteur du compte en juillet 2002, après plus d'une année. Les autorités de Jersey ont déclaré qu'elles n'avaient pas cependant reçu une demande en bonne et due forme de la part des autorités brésiliennes pour fournir ces informations. Par conséquent, pendant que les autorités des deux pays cherchaient à régler ce problème sur le plan juridique, l'affaire Maluf se tassait.

Le coût des projets de travaux publics pendant les mandats de Maluf avait attiré l'attention des enquêteurs, car il dépassait largement le coût des travaux publics dans d'autres régions. Par exemple, le coût par mètre de route d'une ville ordinaire construit sous le régime de Maluf était égal à celui du mètre dans le tunnel de La Manche, la voie ferrée sous-marine qui relie la Grande-Bretagne au continent européen.

Maluf soutient que le coût des marchés publics qu'il dirigeait était légal, qu'il n'avait jamais été corrompu par l'argent et qu'il n'avait jamais gardé de l'argent à l'étranger. Il continue de réfuter toutes les allégations pour crime, en soutenant que ce sont des mensonges visant à ternir sa réputation.

Maluf reste populaire dans l'État de São Paulo, particulièrement auprès des pauvres. Durant ses différents mandats, il était à la tête de plusieurs programmes de travaux publics, y compris la construction de routes, de ponts et de tunnels. De tels projets étaient considérés comme une mesure de sa capacité à accomplir les choses.

La corruption demeure toutefois un sujet de préoccupation pour les Brésiliens – ou du moins, le niveau de tolérance a diminué. Le fait que Maluf soit battu par Marta Suplicy en 2000 lors des élections pour élire le maire de São Paulo peut être une preuve de ce changement : Suplicy avait basé son programme sur la lutte contre la corruption.

L'impasse entre le Brésil et Jersey est une parfaite illustration des obstacles qui se dressent dans les affaires de détournements de fonds envoyés à l'étranger. Des problèmes semblables, sinon plus compliqués, surgissent lorsque le rapatriement de l'argent volé est en jeu.

Roberto Cosso

1 Roberto Cosso, de Folha S. Paulo (Brésil), 10 juin 2001.

Selon les critiques, cette situation est favorisée par la complexité et l'instabilité des alliances entre partis politiques. En étendant l'allégeance politique sur différents partis dans le but uniquement de gagner les élections, ces « mariages de convenance » ont entravé les efforts de Cardoso de lutte contre la corruption car toute offensive sérieuse allait compromettre les individus dans leur propre coalition[25].

La Colombie a, pendant des décennies, souffert des conséquences tragiques des vols endémiques dans le milieu des hommes politiques et des dirigeants. Ajoutés à la production et au trafic de drogues illicites, ces comportements ont exacerbé le sous-développement et le dérèglement dans les campagnes où une guerre violente continue de ravager la population avec la mort de quelque 3 500 civils par an. Une étude de la Banque mondiale publiée en février 2002 a montré que des pots-de-vin sont versés dans 50 % des marchés publics[26]. Un autre rapport de la Banque mondiale évalue le coût de la corruption en Colombie à 2,6 milliards de dollars américains par an, l'équivalent de 60 % de la dette du pays[27].

Les accusations de corruption du gouvernement et les détournements de fonds étaient aussi les points centraux des troubles qui menaçaient de déchirer la société vénézuélienne en 2001-2002. L'opposition a lancé une série de poursuites judiciaires contre le président Hugo Chavez pour des accusations allant du détournement du fonds de stabilisation économique du gouvernement à la non-déclaration des liquidités reçues de la banque espagnole BBVA, lors de la précédente campagne électorale. Les critiques ont aussi souligné que le président avait autorisé que les programmes sociaux sous le Plan Bolivar soient conduits en espèces, une recette contre les détournements[28]. Plusieurs années après son arrivée au pouvoir, propulsé par un sentiment anti-corruption, Chavez est aujourd'hui accusé de fermer les yeux sur l'existence de la corruption au sein de son propre gouvernement.

Nulle part ailleurs qu'en Argentine, les manifestations de rue n'ont autant façonné le discours politique actuel. Ce pays a vu son système économique et politique s'effondrer totalement en 2001 et 2002. Les citoyens, quand ils ne se heurtent pas à la police, défilent sur les avenues pour protester contre un système qu'ils estiment surgonflé, corrompu et non réceptif[29]. Le pays est en permanence abattu par des nouvelles de détournements durant le règne de Carlos Menem. Ce dernier a été détenu pendant six mois en 2001 pour trafic illicite d'armes et blanchiment d'argent, mais a été libéré après une décision controversée de la Haute Cour de

justice[30]. L'ancien ministre de l'Économie, Domingo Cavallo, était parmi les personnes arrêtées dans le scandale qui portait sur la vente de 6 500 tonnes d'armes à l'Équateur et à la Croatie[31]. Cavallo aurait signé des décrets autorisant des ventes d'armes au Panamá et au Venezuela mais qui auraient atterri illégalement en Croatie et en Équateur entre 1991 et 1995. La dernière accusation contre Menem est qu'il aurait reçu 10 millions de dollars américains, une somme versée par l'Iran en compensation au bombardement d'une synagogue à Buenos Aires en juillet 1994[32].

Une étude réalisée par Corporación Latinobarómetro au Chili révèle que 71% des personnes interrogées pensent que la corruption augmente[33]. Le Chili a reçu une notation meilleure que celle de beaucoup de pays d'Europe occidentale sur l'IPC de TI en 2002, mais les experts estiment que des domaines comme la participation de la société civile et le contrôle sur le financement des campagnes politiques peuvent encore être améliorés[34]. Une étude récente de la BID montre que le mécontentement grandit contre le processus des réformes partout dans la région, en particulier chez les classes moyennes déçues par les dirigeants durant ces dix dernières années. La même étude note que deux Sud-Américains sur trois ne sont pas satisfaits de la démocratie et seulement un sur deux croit que c'est la meilleure forme de gouvernement[35].

Le secteur privé

La même enquête de la BID a révélé que 63 % des personnes interrogées sont convaincues que les résultats de la privatisation sont négatifs. « Ce qui frustre les Latino-Américains », observe l'un des auteurs, « ce ne sont pas les privatisations en elles-mêmes, mais la corruption qui les entoure[36] ».

Je ne sais pas M. le Président mais j'ai des doutes.
Croyez-moi, Monsieur, je vais pour payer la dette extérieure.

Bonil, Équateur

La privatisation corrompue et opaque des sociétés nationales est une source commune de mécontentement à travers la région. Le président Alexandre Toledo du Pérou a été contraint de suspendre la vente de deux sociétés nationales d'électricité à la société belge, Tractebel, à la suite de violentes manifestations en juin 2002. Toledo avait promis dans sa campagne électorale de ne pas privatiser les deux sociétés, mais leur vente faisait partie d'un plus grand effort de respecter les engagements pris auprès du Fonds monétaire international. Selon l'opposition, ces ventes n'étaient pas assez transparentes et un haut fonctionnaire a même admis que le gouvernement n'avait « jamais expliqué ou prouvé au pays comment il avait fixé le prix de vente, quels seraient les taux d'investissement et ce que deviendraient les travailleurs après la vente[37] . »

Pendant que le gouvernement était en train de revoir le contrat avec Tractebel, les enquêteurs interrogeaient la compagnie au sujet d'allégations selon lesquelles Tractebel aurait versé à Fujimori 10 millions de dollars américains de pots-de-vin entre 1996 et 1998. Le quotidien péruvien *La República* a rapporté en mars 2002 qu'un ancien conseiller de Tractebel avait la preuve qu'une unité de la compagnie avait versé des pots-de-vin à Fujimori à propos de l'achat, par Tractebel, d'une société d'électricité en 1997. La compagnie nie vigoureusement ces allégations[38].

Au Paraguay, la vente de la société nationale de télécommunications, Copaco, a aussi été suspendue après que des milliers de citoyens eurent manifesté en bloquant les routes et les ponts. La privatisation était très controversée puisqu'un ancien ministre chargé de la réforme de l'État avait été accusé de fraude, car il aurait détourné de l'argent provenant du contrat[39]. La Banque mondiale, qui avait fourni une assistance technique au programme, affirmait en juin 2002 qu'elle exigeait un audit spécial des comptes du projet[40].

La faillite d'Enron et la corruption qui entoure la chute de cette compagnie ont eu des répercussions en Amérique latine. Une commission du Congrès bolivien fut mise en place pour enquêter sur l'acquisition par Enron d'actions dans le gazoduc reliant la Bolivie au Brésil et la branche transport de l'ancienne compagnie pétrolière, YPFB. Armando de la Parra, membre du Congrès et responsable de l'enquête, a révélé que les sociétés avaient juste treize jours pour soumettre leur offre pour ce pipeline alors qu'Enron était en train de discuter du projet avec l'ancien président Gonzalo Sánchez de Lozada depuis environ cinq mois. « Cependant, nous n'avons pas encore de preuve tangible, mais tous les indices laissent penser qu'il s'agit probablement de corruption », a dit Parra. « L'offre publique était évidemment un écran pour masquer un marché secret entre Sánchez et Enron[41] ».

Le football, qui constitue la passion du continent, a été aussi terni par des accusations de corruption l'année passée. Sept mois avant que le Brésil gagne un cinquième titre sans précédent en Coupe du monde, en juillet 2002, une enquête du congrès pour mauvaise gestion et corruption a publié un rapport de 1 600 pages accusant Ricardo Teixeira, président de la Confédération brésilienne de football, de

blanchiment d'argent, fraude et mauvaise gestion. Le rapport suggéra que Teixeira, qui était aussi membre du comité exécutif de la FIFA, fût poursuivi pour sa gestion criminelle de la confédération de football. Il l'accusait de « gestion criminelle et irrationnelle des fonds de la confédération au profit de certaines personnes ». Sous la direction de Teixeira, la confédération a accumulé des dettes de plus de 10 millions de dollars américains entre 1995 et 2000 dont une bonne partie était due à des « dépenses inacceptables » comme la location journalière à New York d'une limousine à 2 000 dollars américains[42].

La société civile

José Ugaz, qui dirigeait l'enquête dans l'affaire Montesinos et ancien procureur spécial contre la corruption, a été mis à la tête de la coalition anti-corruption nouvellement créée au Pérou appelée Proética, partenaire de Transparency International dans le pays. Donnant suite à ses engagements pris à la première Conférence nationale contre la corruption à Lima en juin 2001, Proética a initié une série d'activités visant à rendre les procédures d'offre publique plus transparentes et favorisant l'accès à l'information. Revenant sur la première année du nouveau régime au Pérou, Proética a recueilli, mi-2002, les signatures de 36 personnalités péruviennes célèbres dans une lettre ouverte au président Toledo appelant à un programme plus efficace de lutte contre la corruption.

La section nationale de TI en Argentine, l'ONG Poder Ciudadano, a étendu son programme de contrôle civique des institutions publiques en mobilisant et en formant des étudiants, des associations de proximité et d'autres groupes. Un rapport de Poder Ciudadano publié après sept mois de contrôle du Sénat argentin décrit la haute chambre comme une « institution contrôlée », confirmant que nombre de ses lois sur la transparence ne sont pas appliquées. Poder Ciudadano dirige aussi le projet « Candidats Visibles » qui fournit un profil complet des candidats au Congrès et les financements de leur campagne. Le programme, qui a été mis en place en Argentine, en Colombie, en Équateur et au Panamá, encourage les candidats à publier des déclarations de patrimoine, les financements de leur campagne, leur passé politique et leurs politiques[43].

Comme le montrent les violentes manifestations de rue en Argentine et ailleurs en Amérique latine, les développements au niveau de la base révèlent une tendance inquiétante. Avec la perte de confiance dans le processus politique, beaucoup de Sud-Américains semblent désespérer de ne pas voir leurs préoccupations être prises en compte à travers un processus démocratique constructif. « L'exclusion entraînée par la corruption entrave l'action collective », observa Poder Ciudadano. « La société ne peut réagir que par rapport aux affaires passées mais n'est pas en mesure de coordonner pour procéder à des changements dans le futur[44] ». Cela rend la promotion des groupes de la société civile orientés vers ce processus plus importante que jamais.

L'accès à l'information en Amérique du Sud

L'année dernière, des initiatives pour créer des sites électroniques par les gouvernements ont été développées à travers la région pour fournir des informations grâce à Internet sur les agences gouvernementales, telles que leurs procédures institutionnelles, leurs programmes, leurs projets de loi, leurs dépenses et leurs services. Le gouvernement argentin, par exemple, a lancé « Contrôle Actif », un site web conçu pour permettre aux citoyens de contrôler les offres et les contrats publics[1].

L'internet est un outil important pour limiter la corruption dans les offres publiques, permettant la publication de ventes aux enchères, et fournit les résultats en ligne. Le Brésil et le Chili sont les pionniers dans ce domaine, au niveau régional, avec la création de Comprasnet (www.comprasnet.gov.br) et de ComprasChile (www.compraschile.cl) respectivement. Le site électronique du gouvernement de la Colombie (www.gobiernoenlinea.gov.co) est achevé et est actuellement disponible ; quant au Pérou, il travaille sur un modèle semblable[2].

La liberté de la presse est souvent réduite en Amérique latine, ce qui constitue un grand obstacle à l'accès et à la diffusion d'informations. Rien qu'entre janvier et mars 2002, les ONG de Journalistes contre la corruption ont révélé 36 cas séparés de journalistes qui sont menacés à cause de rapports qu'ils ont produits sur la corruption[3].

La liberté de la presse au Venezuela est particulièrement menacée, après le coup d'État qui a brièvement chassé du pouvoir le président Hugo Chavez en avril 2002. Pris entre les patrons de presse hostiles à Chavez et les partisans de Chavez qui manifestaient leur colère, les journalistes parvenaient difficilement à couvrir les événements de manière impartiale. En pleine confusion pendant le coup d'État, les Vénézuéliens étaient obligés de se rabattre sur CNN pour avoir des informations[4].

Ces douze derniers mois ont enregistré des progrès négligeables dans la législation sur l'accès à information[5]. Parmi les développements les plus significatifs, on peut citer la loi chilienne sur l'intégrité administrative qui a introduit le droit à l'accès aux informations d'État et une proposition de loi en Argentine sur l'accès à l'information[6]. Au Paraguay, une loi controversée sur l'accès à l'information qui limiterait l'accès aux dossiers publics fut accueillie par une farouche opposition. Selon les journalistes, la loi signée par le président Macchi en juillet 2001 allait rendre les enquêtes sur la corruption beaucoup plus difficiles et le nombre de procédures administratives serait à lui seul un obstacle à leur capacité à rapporter les informations. La loi fut finalement annulée en septembre 2001[7]. Le Parlement est en train d'examiner une loi pour l'accès à l'information. Le Syndicat des journalistes paraguayens (Sindicato de Periodistas del Paraguay), en collaboration avec les autres groupes de la société civile, a soumis une proposition qui est en train d'être examinée.

1 www.controlactivo.com.ar.
2 *Clarín* (Argentine), 19 septembre 2001.
3 www.portal-pfc.org/english/reports/200203.html.
4 CPJ News Alert, 17 avril 2002.
5 *La República* (Pérou), 26 décembre 2001.
6 *El Mercurio* (Équateur), 16 janvier 2002.
7 *Última Hora* (Paraguay), 29 juillet 2001 ; CPJ News Aler, 27 septembre 2001.

Les médias, et en particulier les journalistes d'investigation, continuent d'être parmi les plus grandes forces dans la lutte contre la corruption, bien qu'ils paient parfois un lourd tribut. En 2001, l'ONG Probidad basée au Salvador et Journalistes contre la corruption (Periodistas Frente a la Corrupción, PFC) ont dénombré 114 cas de journalistes victimes de représailles en Amérique latine à cause d'enquêtes qu'ils ont menées sur la corruption ; parmi eux, cinq ont été tués[45]. PFC a subi 36 attaques similaires, y compris deux meurtres, rien qu'au début de l'année 2002. Le Comité pour la protection des journalistes définit la Colombie comme l'un des pires endroits au monde pour exercer le métier de journaliste[46]. En janvier 2002, un journaliste qui dénonçait régulièrement la corruption dans la province de Caldas a été abattu devant son bureau[47].

Par contre, les patrons de presse se retrouvent parfois victimes d'enquêtes sur la corruption. Au Pérou, toutes les six chaînes de télévision commerciales ont fait l'objet d'enquête après la diffusion de vidéos secrètes montrant Vladimiro Montesinos distribuant de grosses sommes d'argent à des patrons de presse en échange d'une couverture en faveur de l'ancien président Fujimori. Au moins trois parmi ceux figurant dans la vidéo ont quitté le pays, dont le propriétaire de la Télévision panaméricaine qui a été arrêté dès son arrivée en Argentine[48].

* Profonds remerciements à Diana Castro Benetti et Roberto Saba.

1 « Anti-bribery efforts making gains worldwide », *Kiplinger Business Forecasts*, 28 juin 2001, www.kiplingerforecasts.com.
2 *Washington Post* (US), 30 juillet 2002 ; EFE News Service, 30 juillet 2002.
3 Les documents du Comité des experts sont disponibles au www.respondanet.com/english/index.htm.
4 *La Nación* (Argentine), 4 juin 2002.
5 www.oecd.org.
6 Michael W. Collier, « Combating corruption in latin America », *Journal of Interamerican Studies & World Affairs* 159 (1er janvier 2001).
7 Communiqué de presse de la BID, 12 mars 2002, www.iadb.org/exr/PRENSA/2002/cp5602E.htm.
8 Communiqué de presse de la BID, 24 octobre 2001, www.iadb.org/exr/PRENSA/2001/cp19101c.htm.
9 Communiqué de presse de la BID, 26 juin 2002, www.iadb.org/exr/PRENSA/2002/cp14202e.htm.
10 www.worldbank.org/wbi/governance/judicial-lac.htm.
11 www.ard-decentralization.com/Colombia.htm.
12 Voir « Informe de Resultados del Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción », p. 78, posted on www.anticorrupcion.gov.co/archivos/InfoAnticorrupcion.doc ; voir également : www.undcp.org/odccp/corruption.html#publications.
13 *La República* (Pérou), 9 novembre 2001.
14 Stanford Report, 4 février 2002, www.stanford.edu/dept/news/report/news/february6/ocampo-26.html.
15 *Washington Post* (US), 17 décembre 2001.
16 *Miami Herald* (US), 5 juillet 2000.
17 Interviews avec Luis Moreno Ocampo et Jairo Acuna, 31 août 2002.
18 *Los Tiempos* (Bolivie), 23 octobre 2001.
19 BBC News (Grande-Bretagne), 10 avril 2002 ; *New York Times* (US), 16 avril 2002.
20 *Economist* (Grande-Bretagne), 18 juillet 2002.
21 Ibope poll conducted for TI Brazil, www.transparencia.org.br.
22 *Economist* (Grande-Bretagne), 14 mars 2002.
23 Interview avec Claudio Wéber Abramo, 31 août 2002.
24 Ibope poll conducted for TI Brazil, www.transparencia.org.br.
25 Interview de l'auteur avec Claudio Wéber Abramo de TI Brésil.

26 « Report on governance, institutional performance and corruption : developing an anti-corruption strategy for Colombia », 21 mars 2002 ; voir : www.transparenciacolombia.org.co/textos_word/info_corrupcion.pdf.
27 Voir wbln0018.worldbank.org/LAC/lacinfoclient.nsf/d29684951174975c85256735007fef12/921d461c069a434d8525696f00514142/$FILE/LJ%20SPEECH.pdf.
28 *Financial Times* (Grande-Bretagne), 21 août 2002.
29 *International Herald Tribune* (US), 28 février 2002.
30 *Clarín* (Argentine), 23 octobre 2001.
31 Reuters (Grande-Bretagne), 3 avril 2002.
32 *New York Times* (USA), 24 juillet 2002.
33 Pour de plus amples informations, voir p. 369.
34 Inter Press Service, 28 juin 2001.
35 Communiqué de presse de la BID, 9 mars 2002, www.iadb.org/exr/PRENSA/2002/cp5602E.htm.
36 *Ibid*.
37 *Latinamerica Press* (Pérou), 1er juillet 2002.
38 Reuters (Grande-Bretagne), 20 juin 2002.
39 *Economist* (Grande-Bretagne), 18 juillet 2002 ; Resource Center of the Americas, Weekly News Update, 9 juin 2002. Voir www.americas.org.
40 Communiqué de presse de la Banque mondiale n° 338, 4 juin 2002.
41 Corpwatch, 9 mai 2002 ; www.corpwatch.org/issues/PID.jsp?articleid=2528.
42 *International Herald Tribune* (USA), 6 décembre 2001.
43 www.transparency.org/activities/monitoring/monitor_index.html.
44 Poder Ciudadano/InfoCivica presentation on the Corruption Perceptions Index 2002.
45 Pour de plus amples informations, consulter le www.portal-pfc.org.
46 Communiqué de presse du Comité chargé de la protection des journalistes (CPJ), 3 mai 2002 ; www.cpj.org/enemies/worst_places_02/worst_places_02.html.
47 Reuters (Grande-Bretagne), 2 février 2002.
48 *Washington Post* (USA), 18 décembre 2001.

Le Pacifique

Australie, Fiji, Nouvelle-Zélande, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Samoa, îles Salomon, Vanuatu et les autres pays insulaires du Pacifique.

Mark Findlay

Vue d'ensemble

Au cours de sa visite en Chine en février 2002, le président des États-Unis d'Amérique, Georges W. Bush, a déclaré que notre ère était le « siècle du Pacifique ». Il est peu probable que le président Bush place le Pacifique loin devant les États-Unis, la Chine, le Japon et plusieurs autres pays développés alliés. Si ce siècle doit donner une certaine légitimité aux États insulaires du Pacifique, l'expansion de la corruption, qui est devenue maintenant un défi fondamental à la bonne gouvernance dans la région[1], doit cependant être combattue. Dans le Pacifique, si la corruption affecte la bonne gouvernance, elle découle aussi de ses insuffisances. La corruption électorale et la politique de division demeurent des caractéristiques dangereuses des pays insulaires du Pacifique (PIP) même si on y trouve certaines des législations les plus rigoureuses concernant les dirigeants[2].

Partout dans le Pacifique, les cultures où l'on a coutume de donner des cadeaux – pratique exploitée par les intérêts étrangers – peuvent servir à contourner l'insidieuse réalité de la corruption. Le don de cadeaux est traditionnellement ouvert au sein du clan ; son transfert clandestin au domaine politique ou commercial peut exposer les dirigeants politiques à la corruption[3]. De plus, comme l'a fait remarquer récemment le secrétaire général du Forum des îles du Pacifique, les habitants de cette partie du monde ont tendance à trouver peu convaincantes les définitions que les Occidentaux donnent de la corruption par rapport à leurs propres sociétés à base communautaire[4]. La plupart des pays du Pacifique évoluent dans le cadre d'une culture de dépendance résultant de programmes d'aide internationaux ou de l'injection de capitaux étrangers[5].

Puisque la stabilité monétaire est ainsi liée à des facteurs extérieurs, la monétarisation des relations traditionnelles s'en trouve accentuée ; cette tendance, en retour, crée des conditions de corruption. Au cours de l'année écoulée, les bailleurs nationaux et multinationaux ont utilisé l'aide comme un moyen d'exercer une influence sur la gouvernance dans le Pacifique, sans toujours obtenir des résultats très positifs[6].

Dans un contexte où les engagements en faveur de l'aide se détériorent, l'aide s'oriente maintenant vers le maintien de la paix et la sécurité. Actuellement le budget

de l'aide de l'Australie pour l'étranger est le plus bas de ces dernières décennies[7]. Compensant les insuffisances de l'aide, les investisseurs multinationaux ont créé des conditions propices au développement des relations corrompues[8]. Comme l'a remarqué Michael Visi, évêque catholique de Vanuatu, le profit s'est substitué à la condition humaine comme objectif du développement dans la région, ce qui entraîne la corruption[9].

La tragique ampleur de la corruption dans les petits États du Pacifique trouve sa meilleure illustration dans le récent commerce de « marques de souveraineté », qu'il s'agisse de la vente de la citoyenneté, de lettres de garantie frauduleuses, de la prostitution des systèmes bancaires au profit du crime organisé, du blanchiment d'argent, de fraude fiscale ou de l'assujettissement de la politique étrangère au trafic de demandeurs d'asile, la corruption a lourdement affecté l'identité nationale et l'intégrité démocratique.

D'autre part, certaines nations puissantes de la région, cette année, ont exploité les plus faibles avec le consentement tacite de certains organismes de développement et de la communauté internationale. En particulier, l'Australie n'a pas respecté les principes internationaux reconnus de transparence en matière de gouvernement, d'élections et de service public ou privé.

En effet, les protections institutionnelles conventionnelles contre la corruption – comme l'indépendance de la justice, la transparence gouvernementale, une grande responsabilité des secteurs public et privé dans leurs activités – subissent de fortes pressions dans la région[10].

Les tribunaux correctionnels dans les pays insulaires du Pacifique ont révélé beaucoup de faiblesses au cours des douze derniers mois : la société civile constate des différences de traitement dans les commissariats et dans les tribunaux selon la richesse, le statut et la puissance des intéressés. Même là où les organismes de surveillance de la transparence sont actifs, leurs rapports ne révèlent pas grand-chose et les communautés de la région du Pacifique estiment que leurs dirigeants sont au-dessus des lois malgré les révélations ou les condamnations. Les préjugés et les différences de traitement devant la justice correctionnelle, la responsabilité et les réglementations gouvernementales sont également manifestes en Australie et en Nouvelle-Zélande. Ces faiblesses ont un impact profond sur les cadres restreints de la réglementation contre la corruption dans les petits pays insulaires du Pacifique. Un certain nombre d'États – dont la Papouasie-Nouvelle-Guinée (PNG), qui est souvent critiquée à cause des niveaux que la corruption y atteint – ont récemment appliqué une législation visant à promouvoir l'intégrité dans le domaine public. En effet, l'instabilité politique dans certains États et les élections entachées d'irrégularités dans d'autres au cours de l'année passée ont effectivement provoqué des appels au changement au niveau des institutions et des procédures pour protéger la démocratie[11].

Aux niveaux international et régional

Il est apparu clairement l'année dernière dans quelle mesure un petit pays insulaire du Pacifique peut constituer la pièce maîtresse d'un vaste système international de corruption et de blanchiment d'argent. Des preuves ont montré que le crime organisé russe avait utilisé la Nauru's Sinex Bank, l'une des banques agréées de l'île et hors de la contrainte des lois et règlements, pour blanchir un montant de 3 milliards de dollars américains par l'intermédiaire de la Bank of New York. La Banque centrale de la Russie a estimé que plus de 70 milliards de dollars américains avaient été acheminés à travers les quatre cents (400) filiales *offshore* de Nauru et hors des contraintes des lois, toutes enregistrées à l'adresse d'une seule boîte postale, celle de la Nauru Agency Corporation qui est contrôlée par l'État. L'énormité de l'affaire apparaît nettement quand on la compare avec les revenus des exportations de la Russie en 2001 qui s'élevaient à 74 milliards de dollars américains[12]. Alors que Nauru a manifestement servi à blanchir des fonds illicites, les banquiers américains et le crime organisé russe ont profité de sa fragilité. En punissant Nauru, la communauté internationale s'en prend au contexte de la corruption plutôt qu'aux forces puissantes qui sont derrière elle.

Le scandale de Sinex a aggravé les tensions entre les nations développées et celles en développement au sujet de la réglementation financière dans la région. Le Groupe d'action financière contre le blanchiment d'argent (GAFI) de l'Organisation pour la coopération économique et le développement de l'Europe (OCDE) a déclaré en décembre 2001 que, pour la première fois de son histoire longue de douze ans, il mènerait des actions contre un État souverain, et il a lancé l'ultimatum suivant : l'État insulaire devait modifier sa législation pour réglementer ses banques *offshore*, sinon il s'exposerait à des sanctions[13]. Le Parlement de Nauru a adopté de nouvelles lois contre le blanchiment d'argent[14], mais des sanctions seront appliquées en cas de non-respect de l'ultimatum[15].

En août 2001, Nauru a demandé au Forum des îles du Pacifique de s'opposer aux exigences du Groupe d'action financière de l'OCDE. Le président du Forum a affirmé que le système de banques *offshore* constituerait une opportunité légitime pour les petites nations du Pacifique ayant peu de ressources et peu d'industries, mais que les États y voyaient une compétition nuisible. Une culture financière visant à exploiter le secret bancaire et la réglementation locale superficielle règne dans certains pays insulaires du Pacifique[16]. L'OCDE a fait également pression sur les îles Cook, les îles Marshall et Niue pour les amener à réformer leurs systèmes bancaires et financiers afin d'éviter des sanctions. Les États-Unis ont demandé à l'OCDE de changer d'approche en préférant négocier des traités qui facilitent les poursuites contre les fraudes fiscales[17]. En parlant des îles Cook, le Premier ministre de la Nouvelle-Zélande, Helen Clark, a déclaré que le problème du paradis fiscal n'est pas de savoir si un pays a le droit de ne pas percevoir de taxes mais de savoir s'il faut laisser de telles escroqueries se poursuivre sans encombres[18]. Le

La corruption de la police se développe au sein de la police australienne

L'ampleur de la corruption au sein de la police australienne continue de susciter des inquiétudes dans le public malgré les enquêtes et les réformes importantes menées dans plusieurs États du pays. À la suite d'une promesse faite par le Labour Party au cours de sa campagne électorale de 2001, une commission royale a été mise sur pied en Australie de l'Ouest en décembre 2001 pour mener une enquête sur des allégations de corruption de la police. L'enquête de dix-huit mois a été ouverte en mars 2002 avec la promesse d'amnistie pour tout policier en activité ou ancien policier qui ferait un aveu écrit et complet de sa connaissance d'actes de police corrompus et délictueux avant le 31 mai 2002 et serait prêt à en rapporter la preuve. En échange, il ne ferait l'objet d'aucune poursuite judiciaire, bénéficierait de l'anonymat et de l'autorisation de démissionner et de conserver le bénéfice des pensions dues au personnel de la police et de tous les biens mal acquis.

La Commission d'enquête Kennedy (qui porte le nom de l'ancien juge de la Cour suprême qui avait été nommé à la tête de la commission) a été dotée de larges pouvoirs pour mener des investigations sur des cas de corruption ou de délit commis par tout policier d'Australie de l'Ouest depuis 1985.

Les allégations de corruption portées contre la police dans l'ouest de l'Australie ne sont pas les premières du genre. En effet, la Commission royale de l'ouest de l'Australie est le troisième organisme à mener des enquêtes sur la corruption de la police dans ce pays ces dernières années. Elle vient après la Commission royale Fitzgerald du Queensland des années 1980 et la Commission royale Wood dans la Nouvelle-Galles-du-Sud des années 1990. Ces deux commissions ont découvert des preuves significatives de corruption profonde de la police ; l'un des cas a conduit à l'emprisonnement du commissaire de police, et dans l'autre cas le commissaire a dû démissionner. Plus récemment, en Nouvelle-Galles-du-Sud, des auditions organisées par la Commission indépendante pour l'intégrité de la police créée en 1996 montrent que la corruption de la police reste un problème grave.

En avril 2002, le commissaire de police Peter Ryan a démissionné brusquement parce qu'on lui reprochait d'avoir échoué dans ses efforts de réforme. La corruption de la police est sans nul doute un problème qui pèsera dans les élections de 2003 dans l'État. Dans l'État de Victoria, on réclame de plus en plus une investigation interne similaire de la police, et devant le sujet de préoccupation que constitue l'expansion de la corruption dans l'escadron de l'État qui mène la lutte contre la drogue, le commissaire principal nommé récemment, Christine Nixon, a annoncé en décembre 2001, son intention de dissoudre l'escadron. Cependant, ces projets ont été bloqués après les protestations du syndicat de la police. Tous ces événements ont suscité un débat sur la question de savoir pourquoi la corruption de la police persiste dans un pays industrialisé et avancé qui a la volonté politique, le soutien de la population et les ressources nécessaires pour conjurer ce fléau. Selon les experts, l'une des raisons qui expliquent l'ampleur de la corruption dans la police est une « culture inhérente à la police » qui encourage un comportement indélicat.

Le juge James Wood, qui a dirigé la Commission royale qui porte son nom, dit qu'on apprend aux policiers, dès le début, que la loyauté à l'égard de leurs collègues est plus importante que la

loyauté vis-à-vis du service. Les tentations sont particulièrement fortes pour la police quand il s'agit de crime organisé et de trafic de drogue où de grosses sommes d'argent sont en jeu. Mais ce sont là des problèmes communs à la police partout dans le monde et le fait que l'Australie n'arrive pas encore à trouver la bonne formule est très préoccupant. Les coups de sifflets des policiers de service pour alerter les médias et ceux qui mènent les enquêtes publiques ainsi que les amnisties semblent nécessaires pour faire découvrir la corruption de la police vu que même les processus de discipline interne ne semblent pas être efficaces. Étant donné la nature hermétique de la culture de la police et le fait que les dénonciateurs tendent à être maltraités malgré les lois conçues pour les protéger, il est probable que la corruption continuera de se répandre plus qu'on ne l'avoue publiquement.

Peter Rooke

Forum des îles du Pacifique a trouvé qu'il était difficile de concilier l'engagement des pays développés de protéger leurs intérêts financiers et l'insignifiance de l'action internationale pour conjurer le réchauffement du globe, une question essentielle pour les États insulaires du Pacifique qui sont à basse altitude. Les organisations d'aide internationales continuent de lier l'assistance dans le Pacifique à la modernisation du marché libre. La politique de privatisation ambiguë lancée par le gouvernement du Premier ministre de Papouasie-Nouvelle-Guinée, Sir Mekere Morauta, dans le but de combattre l'incompétence, le népotisme et la corruption, a été bloquée. Solon le *Pacific Economic Bulletin*, si cette politique n'est pas fortement revigorée, le soutien financier des organisations internationales pour la PNG risque de s'arrêter[19].

Certains nouveaux bailleurs dont la largesse commande le jeu commercial et politique se trouvent pris dans l'écheveau de l'utilisation corrompue de fonds mal gérés. Dans les îles Salomon, une enquête a été entreprise à propos des allégations de détournement de fonds en provenance de Taiwan. Cet argent était destiné aux victimes du conflit ethnique[20] qui avait secoué le pays deux années durant.`

Malgré la baisse générale des engagements en faveur de l'aide, des PIP reçoivent des niveaux d'aide étrangère relativement élevés[21]. Les bailleurs ont demandé des garanties de bonne gouvernance dans leurs programmes, surtout en réaction contre les possibilités de corruption inhérentes au système de l'aide. Contrairement à l'effet recherché, certains de ces programmes – comme les cultures de rente – ont eu tendance à déstabiliser les cultures vivrières et à créer d'autres possibilités de transactions commerciales entachées de corruption.

Les principes de lutte contre la corruption sont également au centre d'une initiative commune de la Banque de développement de l'Asie (BDA) et de l'OCDE

qui a été lancée à une réunion tenue à Tokyo en novembre 2001. Dix-sept gouvernements d'Asie et du Pacifique ont lancé le Plan d'action régional de l'Asie et du Pacifique contre la corruption qui contient des principes relatifs à des réformes de politiques. Les îles Cook, Fiji, la Papouasie-Nouvelle-Guinée (PNG), Samoa et Vanuatu ont tous adopté ce plan, mais ni l'Australie ni la Nouvelle-Zélande n'en ont fait autant. Le Conseil économique du Bassin du Pacifique a affirmé que de puissants intérêts commerciaux étaient derrière l'initiative. Avec d'autres organismes internationaux, les organisations du secteur privé et de la société civile, la Banque asiatique de développement (BAD) et l'OCDE apportent leur soutien aux pays engagés dans la mise en valeur du plan d'action et passeront régulièrement en revue les progrès réalisés. Dans le cadre de ce plan, les gouvernements choisissent dans un ensemble d'initiatives de lutte contre la corruption celles qui correspondent à leurs besoins spécifiques[22].

La communauté internationale a également dirigé les efforts qui visent à combattre les pratiques malsaines du secteur privé dans la région. Des organisations internationales comme la BAD ont apporté un soutien actif aux PIP (Pays insulaires du Pacifique) dans la mise en œuvre des réformes du secteur financier, en partie par l'intermédiaire du « Financial Development Loan Programme » (Programme de prêts pour le développement financier)[23].

Au niveau national

La corruption du secteur privé national est un problème réel dans la plupart des États du Pacifique, qu'ils soient développés ou non. En Australie, la corruption est loin d'être éradiquée de la police (voir encadré p. 164). Malgré l'existence d'une commission royale et d'un programme de réforme détaillé, les services de police de la Nouvelle-Galles-du-Sud ont encore été secoués par des preuves de corruption concernant la vente de narcotiques dans les rues à la fin de 2001[24]. L'Australie occidentale a également commencé des investigations sur la corruption de la police.

Les abus de pouvoir au niveau fédéral en Australie sont dus moins aux gains financiers qu'aux avantages politiques, tendance qui est encouragée par la politisation de la fonction publique où les secrétaires de départements ministériels peuvent être démis de leurs fonctions sans préavis. En 2001, on a découvert l'utilisation massive et sans précédent de près de cent millions (100 000 000) de dollars US en publicité publique au cours d'une année électorale[25]. La publicité avait pour but de convaincre l'électorat des bienfaits de la politique gouvernementale plutôt que de l'informer des détails de cette politique. Le gouvernement avait refusé d'adopter des mesures sur l'intégrité pour contrôler la publicité gouvernementale selon les recommandations d'un rapport bi-partis d'un comité du Sénat présenté l'année précédente.

En l'absence d'autres mécanismes garantissant l'intégrité, les comités du Sénat australien jouent un rôle plus important dans l'examen du comportement du

Les médias de Papouasie-Nouvelle-Guinée déclarent la guerre à la corruption

Quiconque écoute la radio ou regarde la télévision en Papouasie-Nouvelle-Guinée (PNG) entendra un nouvel appel aux armes : « Guerre à la corruption ! Dites non à la corruption ! » Au cours des semaines qui ont précédé les élections de juin 2002, les journaux ont publié des pages entières de publicité demandant aux électeurs de critiquer les candidats et de cesser de vendre leurs votes. Avec des déclarations du service public diffusées partout, cette campagne contre la corruption dresse le Conseil de la presse du pays contre quiconque se livre à des activités de corruption.

Lancée en janvier 2002, la campagne était une réaction contre une vague de scandales liés à la corruption, d'extorsion et de détournement au Fonds national de prévoyance. Le Conseil de la presse était particulièrement préoccupé par la couverture dont faisait l'objet l'ancien président de l'institution d'épargne qui était accusé d'avoir détourné 2,7 millions de kina (environ 750 000 dollars US) du Fonds de retraite des employés. Étant donné que personne d'autre parmi ceux qui étaient impliqués dans ce scandale n'a été poursuivi depuis que l'enquête a été lancée il y a plus de deux ans, le groupe a instamment demandé à la police et au ministère public d'accélérer la procédure concernant le traitement du dossier.

L'initiative de lutte contre la corruption a provoqué une réaction positive de la part du gouvernement. Le gouverneur général par intérim et président du Parlement a favorablement réagi à la campagne en demandant l'adoption de nouvelles lois pour la nomination de procureurs indépendants afin de permettre un traitement plus complet des cas de corruption.

Outre les problèmes liés à la corruption qui se développe, la campagne a également ciblé les élections nationales de juin 2002, en commençant par des ateliers de formation pour les journalistes sur la manière de couvrir les campagnes des candidats. Les journalistes étaient également invités à suivre avec vigilance les pratiques de « votes fictifs » qui, selon le Premier ministre Sir Mekere Morauta, constituaient une grave menace pour des élections libres et équitables. Les jeunes journalistes ont appris à mener des recherches et à faire des rapports sur des pratiques illicites en général.

De concert avec la section nationale de Transparency International en PNG et la Commission du médiateur, le Conseil de la presse a mis en fonction une ligne de téléphone rouge qui permet au public d'indiquer directement à la presse les cas où l'on soupçonne la corruption. Un groupe de travail composé de journalistes et de rédacteurs de haut rang a été mis en place pour examiner les plaintes du public et, si ces dernières sont avérées, de les publier dans la presse.

Le Conseil de la presse a créé un vaste réseau de groupes de communautés. Le Conseil lui-même comprend des membres de tous les principaux médias de Papouasie-Nouvelle-Guinée (PNG) – la radiodiffusion nationale, trois journaux nationaux, l'unique télévision du pays et les deux stations de radio FM –, ainsi que des membres associés représentant les agences de publicité et les petites publications commerciales et non commerciales. Les membres du Conseil ont également invité les différentes ONG et groupements commerciaux à constituer un comité de travail indépendant. Plus de vingt groupements publics et privés se sont engagés à soutenir cette initiative : on peut citer, entre autres, Transparency International-

PNG, la Commission du médiateur de PNG, des groupements de jeunes et de femmes, le Conseil des entreprises de PNG, l'Institut des affaires nationales et un certain nombre d'entreprises privées. Ces groupements fournissent des ressources dans des domaines comme la main-d'œuvre, la constitution de réseaux, le droit, les affaires, l'assurance, les finances, l'administration et les affaires nationales. Outre la réduction des possibilités d'intimidation et de harcèlement, le réseau du Conseil est une source de soutien pour ceux qui donnent l'alerte sur les cas de corruption, tandis que la campagne est une tribune de solidarité pour les reporters qui couvrent les cas de corruption.

Les élections de juin en PNG étaient, en effet, entachées d'accusations de corruption. Cependant, si le renforcement de la prise de conscience du public et de l'information de la presse constitue un tant soit peu un indicateur du succès de la campagne anti-corruption, alors les efforts du Conseil de la presse ont commencé à donner des résultats positifs.

Rachael Keaaka

gouvernement, même s'ils se heurtent aux réticences des témoins cités et à la mauvaise volonté du gouvernement quand il s'agit de laisser témoigner le personnel des ministères. Des organismes indépendants d'investigation dotés du pouvoir d'exiger des preuves et des documents pourraient constituer une meilleure première ligne de défense de l'intégrité gouvernementale dans un tel climat.

Si la corruption se développe largement dans ce cadre réglementaire moderne, il n'est guère surprenant que les PIP, qui ont des secteurs publics suspects et des ressources très limitées, souffrent d'un manque d'intégrité dans le service public. La justice pénale comme moyen de lutte contre la corruption a presque échoué à Vanuatu. Des centaines de rapports n'ont pas été examinés par le procureur.

Bien que le gouvernement prétende avoir procédé à toutes les réformes, le système électoral reste corrompu et les dirigeants politiques paraissent mous devant l'affaiblissement de la bonne gouvernance[26].

Des problèmes de gouvernance et d'accès à l'information sont aussi au centre des scandales de corruption qui auraient touché la famille royale de Tonga. La presse persécutée de Tonga et le mouvement démocratique frappé par de nombreuses restrictions[27] continuent malgré tout à diffuser des informations.

La politique reste le foyer de la corruption dans les pays insulaires du Pacifique. Les codes de conduite des dirigeants politiques ne sauraient être pris au sérieux sans la mise en place de dispositifs efficaces de mise en œuvre et de sanctions effectives. Au cours de l'année 2001, le Parlement de Papouasie-Nouvelle-Guinée a débattu l'idée de bannir à vie ceux qui violeraient le code de conduite des dirigeants ; mais cette idée a été finalement abandonnée[28]. Aux îles Salomon et à Vanuatu, dont les systèmes électoraux sont caractérisés par une population peu nombreuse et un nombre élevé de candidats par circonscription électorale, les

parlementaires sont élus avec peu de suffrages. Qui plus est, le parlementaire sachant qu'il a peu de chance d'être réélu indépendamment de son bilan, la tendance est de s'enrichir rapidement une fois au pouvoir. Le système électoral constitue donc une indication récurrente de la corruption des agents de l'État. Dans le contexte politique qui prévalait aux îles Salomon après le coup d'État, on s'est interrogé sur les raisons secrètes ayant motivé le renversement d'un gouvernement élu avec autant de violence. L'exacerbation des tensions raciales qui a atteint son paroxysme avec le coup d'État de juin 2000 serait peut-être le résultat des tentatives de dissimulation d'intérêts privés corrompus[29].

Les dirigeants qui ont émergé des cendres de la gouvernance démocratique sont moins intéressés par les institutions fondamentales de la bonne gouvernance, comme en témoigne le peu de respect qu'ils ont pour les instruments institutionnels aussi peu nombreux et inefficaces soient ils. En octobre 2001, l'inspecteur général de Fiji a publié un rapport dans lequel il demande l'ouverture d'enquêtes policières sur de possibles cas de fraude et de corruption de l'administration centrale. Est surtout visé un programme de mesures anti-discriminatoires en faveur des minorités mis en place avant les récentes élections générales par le Premier ministre issu du coup d'État. Ce programme se proposait de venir en aide aux autochtones de Fiji et demandait au gouvernement d'offrir près de 7 millions de dollars américains pour l'achat d'équipements agricoles et de pêche pour les villageois. Le rapport signalait une collusion entre les marchands indiens locaux de quincaillerie et de hauts fonctionnaires[30]. Un certain nombre d'agents haut placés de l'administration sont soit suspendus ou font l'objet d'une enquête, soit sont sous le coup d'accusations.

Dans certains pays insulaires du Pacifique, les gouvernements et les institutions financières demeurent des complices, multipliant ainsi les occasions de corruption. Depuis les révélations de blanchiment d'argent en 2001, Nauru a perdu de sa crédibilité financière. Malgré les dénégations de ses présidents successifs, la « Nauru Agency Corporation », propriété de l'État, qui passe pour être le principal débouché sur Internet en ce qui concerne le blanchiment d'argent à Nauru, poursuit ses activités. Dans un rapport qu'il a publié au mois de mars 2001 sur le trafic de drogue, le Département d'État américain a déclaré que Nauru « offre de réelles possibilités de blanchiment des produits de la criminalité et permet aux criminels d'utiliser ses systèmes pour augmenter de façon substantielle leurs chances d'échapper à des investigations et à des sanctions effectives ». Le rapport affirme que Nauru s'est engagé verbalement à « réformer son système mais qu'aucune action concrète n'a encore été entreprise[31] ». Le fait de présenter Nauru comme le principal centre du crime organisé et son isolement de la communauté financière internationale légitime ont rendu l'île vulnérable. Pour éviter l'exclusion, Nauru devait accepter la proposition de l'Australie de poursuivre le trafic de demandeurs d'asile en accueillant ses visiteurs indésirables moyennant 10 millions de dollars

américains[32]. Le Parlement néo-zélandais, en revanche, a adopté en mai 2001 une loi inspirée par la Convention de l'OCDE contre la drogue qui considère la corruption d'agents de l'État comme un crime extraterritorial. Malgré la pression exercée par l'Office néo-zélandais des produits laitiers, principal exportateur du pays, la « Law Society » et la section nationale de Transparency International ont fait comprendre au Parlement que restreindre la juridiction du crime à la Nouvelle-Zélande rendrait la loi inefficace. Le rapport des systèmes nationaux d'intégrité (SNI) sur Fiji[33] confirme l'échec chronique, partout dans la région, des SNI où les secteurs public et privé ont une part importante de responsabilités. Les observations de ce rapport ne s'appliquent que trop bien aux autres PIP : « Les éléments constitutifs des SNI existent mais l'efficacité du système est très affaiblie dans la mesure où certains éléments n'ont pas été convenablement revus, améliorés et renforcés pour tenir compte des exigences de changement avec le temps. » « Le déclin de l'éthique dans le travail et la dégradation des valeurs sont les coûts sociaux de la corruption de plus en plus tolérés. » Les nominations et les promotions ont toujours été problématiques à Fiji. Dans l'atmosphère électorale de cette année, la gouvernance dans la région reste très instable.

Pour la Mélanésie, les difficultés en matière de gouvernance ces dernières années sont aggravées par des « frictions entre une multitude de cultures en conflit. En PNG, aux îles Salomon, à Vanuatu et maintenant à Fiji, cette situation a entraîné la formation d'une série de gouvernements de coalition faibles et de courte durée, manipulés par des opportunistes dont les premières priorités sont la survie politique et les intérêts personnels[34] ». Mais, dans le Pacifique, la corruption du secteur public est influencée par le nombre limité de la population et celui encore plus réduit des élites. Résultat, la parenté y joue un rôle beaucoup plus important que dans les grands pays[35]. En outre, dans les sociétés qui ne sont sorties que récemment des cultures de subsistance, la réciprocité est un principe plus important que dans d'autres pays. Pour nombre de populations restées dans les villages et qui suivent la coutume ancestrale, l'entrée forcée dans la normalisation pourrait être un peu trop difficile.

Le secteur privé

Dans la région du Pacifique, le secteur privé aussi porte une grande part de responsabilité dans la dégradation des SNI. Le rythme des privatisations était l'un des thèmes essentiels des élections de juin 2002 en PNG. Il s'agissait de débattre des conditions de l'aide internationale au pays et des avantages à tirer de la vente des biens nationaux. En théorie, la privatisation réduit la corruption dans le secteur public en supprimant, pour les agents de l'État, la possibilité de réaliser des gains personnels. La privatisation réduit également la corruption en rendant les entreprises plus responsables à l'égard des consommateurs et des actionnaires.

L'accès à l'information dans le Pacifique

Le développement de l'accès à Internet rend les gouvernements plus ouverts et permet aux débats critiques sur la bonne gouvernance d'atteindre les parties les plus reculées du Pacifique. Le caractère beaucoup plus patent de la corruption dans les autres États, par comparaison, a permis de cacher les pratiques de corruption de la région aux feux de l'actualité jusqu'à une date récente : avec le développement de l'accès à Internet, les grands réseaux de médias ne commandent plus la couverture des meilleures pratiques, une tendance qui a permis à de petites entreprises de presse locales souvent opprimées de faire entendre leur voix. Cependant, malgré ces développements encourageants, l'écart numérique reste évident.

La presse libre s'est toujours battue, dans les pays insulaires du Pacifique comme dans les États plus développés. La concentration des organes de presse entre les mains de quelques propriétaires et une meilleure réglementation des rapports entre le gouvernement et les médias ont eu tendance à rendre l'information moins variée et moins critique. La situation de la Nouvelle-Zélande, par exemple, reste préoccupante : la plupart des soixante-sept journaux régionaux « indépendants » appartiennent au magnat de la presse irlandais, Tony O'reilly, et le reste, à News Corporation de Rupert Murdoch.

Dans les petits États, le développement d'une culture de presse libre se heurte à l'exigence d'une autorisation gouvernementale, à la nécessité de compter sur les revenus de la publicité ainsi qu'à la concurrence des médias gouvernementaux. De tels facteurs pèsent sur la petite presse libre de Vanuatu qui a fait l'objet de violentes attaques pour avoir dénoncé la politique officielle.

Le manque d'ouverture du gouvernement peut amener le public à ne plus croire en la probité des autorités politiques. En PNG, la confiance du public a été récemment mise à mal quand certains secrets du gouvernement ont été révélés au grand jour. En effet, d'un côté, le gouvernement s'est opposé à des demandes d'augmentation modeste de salaires moyens, mais de l'autre, a secrètement accordé aux membres du gouvernement des hausses de salaires allant jusqu'à 100 %.

Dans la plupart des pays insulaires du Pacifique où les hommes politiques dépendent des dons privés, il faut encore se battre pour avoir accès à l'information relative au financement des partis. La PNG est le seul État insulaire du Pacifique à avoir une législation sur la divulgation de l'information : la « loi sur l'intégrité des partis politiques » est la première à exiger de dévoiler la provenance de tous les dons et une plus grande transparence dans leur utilisation.

Si l'ouverture du gouvernement se mesurait en fonction des lois sur la liberté de l'information (LDI) ou des lois sur la révision judiciaire, l'Australie serait considérée ouverte et responsable. Au niveau fédéral comme à celui des États et des territoires, les dispositions législatives concernant la liberté de l'information et les révisions judiciaires sont détaillées et complètes. Néanmoins, une réponse trop tardive aux demandes d'informations contredit cette ouverture dans la pratique. Le Médiateur et la Commission indépendante de lutte contre la corruption en Nouvelle-Galles-du-Sud ont indiqué que les lois destinées à protéger les dénonciateurs n'atteignent pas leur objectif. Chose plus préoccupante encore, c'est la tentative du gouvernement fédéral d'introduire une

loi en vertu de laquelle tout dénonciateur relevant de la fonction publique pourrait être emprisonné, de même que les journalistes qui publient les révélations des agents de l'État. Heureusement, une opposition concertée de la communauté a obligé le gouvernement à amender le projet de loi, même si ces amendements eux-mêmes sont critiqués parce qu'ils ne protègent pas suffisamment le droit légitime à une opposition publique.

1 Projet d'amendement à la loi sur la sécurité (terrorisme) 2000.

Mais elle peut tout aussi bien vendre à vils prix[36] les ressources publiques à des particuliers aux bras longs.

Ce que les investisseurs et les commerçants étrangers ont accompli dans le Pacifique n'inspire guère confiance du point de vue éthique, de l'intégrité des entreprises ou des intentions du secteur privé. Le lien entre la gouvernance et la corruption dans le secteur forestier en PNG constitue une autre source importante des problèmes électoraux. Un récent moratoire sur les nouvelles concessions pour l'exploitation du bois et les enquêtes en cours du Médiateur sur les transactions dans ce secteur montrent toute l'ampleur de la corruption dans ce domaine[37]. Certaines entreprises forestières ont de façon routinière recours à la corruption, à la désinformation et à une mauvaise application des protocoles forestiers pour échapper aux taxes à l'importation, aux taxes sur les sociétés et fixent des prix de transfert. La surcharge du système judiciaire et son manque de ressources suffisantes sont un autre facteur qui encourage les corrompus.

L'année dernière, Fiji aussi a connu une vaste corruption dans le secteur privé[38]. Parmi les pratiques illicites identifiées figurent la falsification de documents de dédouanement à l'importation, les prix excessifs pratiqués pour le transfert de capitaux hors du champ d'application des lois et règlements, la sous-évaluation pour échapper aux droits de douanes, ainsi que la corruption des surveillants de chantiers de construction pour qu'ils ne soient pas trop regardants sur les matériaux hors-normes utilisés.

La force des stratégies de réglementation du secteur privé est également problématique dans la région. Le Conseil des entrepreneurs d'Australie-Pacifique a récemment salué le rétablissement de l'État de droit aux îles Salomon[39] ». L'arrêt par le nouveau gouvernement des exemptions de taxes sur la bière et les cigarettes dont bénéficiaient les importateurs favorisés a malheureusement été de courte durée. Selon le Conseil, le rétablissement de ces taxes est dans l'intérêt économique national. L'argument avancé par l'Office des produits laitiers de Nouvelle-Zélande selon lequel il va également de l'intérêt économique national de restreindre la Convention anti-corruption de l'OCDE, révèle une attitude troublante par rapport à la recherche de l'éthique dans le commerce international.

Les pratiques frauduleuses des entreprises et celles illicites des administrateurs ont un effet très négatif sur la qualité de la vie dans toute la région. La ruine du groupe d'assurances HIH, qui est actuellement sous le coup d'une enquête, en Australie, a permis de révéler des fraudes massives réalisées avec de fausses opérations de réassurances, la corruption par des cadres supérieurs, la rétention d'informations commerciales importantes et la défaillance des mécanismes de gouvernance des sociétés et du secteur public[40]. Le truisme selon lequel tout le monde est victime de la corruption est largement démontré par l'échec de HIH que l'on rend responsable en partie d'une augmentation de 20 % des primes d'assurance générale au cours des douze derniers mois.

La société civile

Compte tenu de ses pouvoirs de régulation, la société civile a une grande responsabilité dans le Pacifique où les gouvernements sont réticents à rendre des comptes. L'intégrité des secteurs public et privé pose problème, et l'État se débarrasse de beaucoup de ses responsabilités traditionnelles. Les médias, en particulier, jouent un rôle important dans le renforcement des pouvoirs de la société civile.

Dans la course aux élections de juin 2002 en PNG, les médias locaux ont déclaré une guerre totale à la corruption[41] (voir l'encadré p. 167) en mobilisant les électeurs pour demander aux parlementaires d'être plus responsables. De la même manière, le président du parti majoritaire au Parlement a demandé de « protéger le ministère public contre toute influence politique » et a exigé que les juges et les médiateurs puissent disposer de fonds suffisants pour « mener avec succès la guerre contre la corruption[42] ». Les élections en PNG étaient les premières à être organisées sous le régime de la nouvelle législation visant à assurer l'intégrité politique des partis et des candidats. Mais en réponse aux allégations d'irrégularités dans l'utilisation des Fonds discrétionnaires, le Médiateur a été obligé de geler les fonds électoraux trois semaines avant le scrutin à cause de la crise provoquée par une corruption de grande ampleur[43]. Cette évaluation minutieuse et publique de la situation joue un rôle important dans le suivi de l'intégrité des hommes politiques, mais force est de constater aussi que le gouvernement a interdit aux correspondants des médias arrivant en PNG de rendre compte des élections. Dans la lutte pour l'éradication de la corruption, on encourage actuellement la population de PNG à dénoncer les dirigeants politiques. Cette initiative a été prise après les investigations menées sur les activités du commissaire principal par intérim chargé des licences de vente de liqueurs, accusé d'avoir extorqué de l'alcool à des fournisseurs[44].

Dans la région du Pacifique comme ailleurs, les ONG jouent un rôle actif dans l'identification des risques de dégradation de l'environnement. Par ailleurs, dans la mesure où l'exploitation effrénée des ressources naturelles a donné lieu à des ententes secrètes et à des transactions entachées de corruption avec les gouvernements,

l'environnement devrait aussi retenir l'attention de la communauté internationale. La récente action civile entreprise par la population de Bougainville contre Rio Tinto, qui est actuellement entendu par les tribunaux américains, montre à quel point la société civile internationale s'intéresse aux problèmes de destruction de l'environnement, de contrôle des terres et des royalties versées pour leur utilisation[45].

Le rôle des médias dans la lutte contre la corruption a été au centre des préoccupations des groupes de la société civile australienne. Dans la deuxième moitié de 2001, le département de journalisme de l'université de Queensland a mené une enquête sur la manière dont les journalistes comprennent la corruption. L'enquête évalue également le soutien de la société civile[46]. En PNG, la formation des journalistes est confiée au « Centre d'étude des institutions démocratiques » situé dans l'enceinte de l'université nationale d'Australie. Une session sur le thème « Élections et corruption » a été organisée dans le cadre de l'atelier que le Centre a consacré aux reportages sur les élections de mars 2002[47].

1 « Selon l'opinion qui prévaut en PNG, la corruption est maintenant ancrée dans la trame du gouvernement. » Pearson Vetuna, cité dans « Corruption and the rule of law », *Time to Talk*, Radio Australie, 2 février 2002. Le *Pacific Economic Bulletin* du 26 novembre 2001 affirme que la corruption dans le gouvernement de Papouasie-Nouvelle-Guinée se développe à un rythme constamment élevé. Cette allégation a été réitérée après les récentes élections par *Four Corners*, radio-diffusion australienne, le 24 juin 2002.

2 Par exemple, le Code de conduite, la Constitution de la république de Fiji (1997) : la loi organique sur les devoirs et les obligations des dirigeants, PNG (1975) ; la loi n° 2 sur le Code des dirigeants, Vanuatu (1998)

3 Marie-Noëlle Ferriaux-Patterson, citée dans *Time to Talk*, Radio Australie, 2 février 2002.

4 Noël Levi, cité dans *Time to Talk*, Radio Australie, 2 février 2002.

5 Dans certains États, les rigoureuses conditions budgétaires, financières et autres fixées par les bailleurs ne sont pas remplies cette année, ce qui entraîne une instabilité politique quand les budgets ne suffisent pas. Cette instabilité a donné à certains bailleurs l'occasion d'acheter une influence par des prêts peu scrupuleux accordés à des gouvernements qui ont cruellement besoin d'argent liquide.

6 Un cas pertinent est la manière dont l'Australie a lié ses engagements d'aide à Nauru et à la PNG dans le cadre de sa politique « solution du Pacifique au problème du traitement des demandeurs d'asile en dehors des lois et règlements ». Dans un autre exemple, après les élections de PNG, le récent prêt de la Banque mondiale a été dénoncé comme créant un héritage d'endettement à long terme sans produire les avantages économiques (et contre la corruption) que stipulaient les conditions du prêt, *Four Corners* ABC Television, 24 juin 2002.

7 Community Aid Abroad-Oxfam Australia souligne qu'avec 0,25 % du produit national brut (PNB), l'aide de l'Australie est nettement en dessous du taux de 0,7 % préconisé par l'ONU.

8 L'organisateur de jeux sur Internet, PBL, exploite les licences préférentielles et les assiettes des taxes en vigueur à Vanuatu. Les jeux de cette nature sont connus pour les occasions de blanchiment d'argent qu'ils offrent. *Age* (Australie), 3 janvier 2002.

9 Michel Visi, cité dans *Time to Talk*, Radio Australie, 2 février 2002.

10 La politisation du service public s'est poursuivie au cours de l'année, notamment en PNG où les ministères interviennent directement dans la gestion des services gouvernementaux.

11 Par exemple, l'indemnité parlementaire aux îles Salomon et en PNG a été critiquée parce qu'elle aggrave le syndrome de la dépendance, crée une mentalité de culte du gain matérialiste et perpétue l'achat des votes et la fraude électorale dans ces deux États.

12 Agence France-Presse (France), 26 avril 2000.

13 Chose intéressante à noter, en 2002, l'Australie a vainement fait du lobbying au Groupe d'étude de l'OCDE pour faire retirer Nauru de la liste des États sanctionnés. Bien qu'elle se sente gênée de participer aux sanctions, l'Australie augmente son aide à Nauru dans le cadre de la politique « Solution du Pacifique » concernant les demandeurs d'asile. *Sydney Morning Herald* (Australie), 25 juin 2002.

14 Loi sur le blanchiment d'argent (28 août 2001).

15 Agence France-Presse, 6 décembre 2001.
16 Même à Fiji, où la banque centrale est relativement forte, il n'a guère réussi à empêcher ou examiner efficacement l'effondrement de la Banque nationale de Fiji gérée par l'État. En PNG la banque centrale a introduit une réglementation contre les systèmes de fraude.
17 *New York Times* (USA), 17 août 2001.
18 Associated Press (US), 17 août 2001. Alors que Clark invitait les PIP à se conformer aux principes de l'OCDE, les membres de l'OCDE sont, en fait, les plus grands coupables dans ce domaine.
19 Maxime Pitts, « Crime and corruption : does papua NewGuinea have the capacity to control it ? », *Pacific Economic Bulletin*, novembre 2001.
20 *Sydney Morning Herald* (Australie), 6 mars 2002.
21 Pour plus de détails, voir Peter Larmour, « Corruption and good governance in the South Pacific » à Sunsite.anu.edu.au/spin/spindoc/larmour971.html.
22 www.oecd.org/daf/ASIA com/ActionPlan.html ; M2 press wire, 30 novembre, 2001.
23 Y. Iwasaki, « Building a colalition for transparency : ADB's role in combating corruption in the Asia Pacific Region » à : www.bigpond.com.kh/users/csd/transconf/speechiwasaki.thml.
24 *Canberra Times* (Australie), 13 novembre 2001.
25 Voir old.smh.com.au/news 2001 08/31/national/national9.html
26 Lettre ouverte au Premier ministre l'Honorable Edward Natapli de Vanuatu, 2 novembre 2001.
27 *Sydney Morning Herald* (Australie), 20 février 2002.
28 Cependant, les politiciens corrompus qui ont démissionné pour échapper au tribunal de PNG chargé de juger les dirigeants ont été immédiatement remis au ministère public pour être poursuivis et ont été condamnés à des peines sévères.
29 Agence France-Presse (France), 4 août 2001.
30 *Nouvelles du monde*, Radio Australie, 19 octobre 2001.
31 Agence France-Presse (France), 20 octobre 2001.
32 Agence France-Presse (France), 16 septembre 2001.
33 Transparency International (T. Fiji), *National Integrity Systems 2001 : Fiji National Report*.
34 Robert Keith Reid, « Governance in Melanesia : conditions in four or five countries are deeply dismaying », *Pacific Magazine* (Fiji), juin 2001.
35 Notez l'infructueuse tentative récente du gouvernement de Morauta de faire adopter un projet de loi pour réglementer le népotisme ou le clientélisme politiques dans la fonction publique. Ces mesures ont été promises pour le nouveau Parlement.
36 Alors que la compétition ouverte dans les ventes de biens du gouvernement se développe actuellement, la privatisation des sociétés New Britain Palm Oil Ltd et Halla Cement a manqué de transparence.
37 La Commission Barnet chargée de mener des enquêtes sur l'industrie forestière a déclaré : « Il serait juste de dire de certaines entreprises qu'elles parcourent maintenant la campagne avec l'assurance de barons voleurs, en corrompant les hommes politiques et les dirigeants, en créant des troubles sociaux et en ignorant les lois pour s'emparer du bois de qualité encore disponible dans les provinces et les exporter ». Rapport provisoire n° 4, vol. 1, p. 85. Notez que le gouvernement de Morauta a réagi en adoptant un moratoire sur les coupes de bois dans les forêts. AusAid a financé une enquête sur l'industrie forestière.
38 « Corruption et État de droit », *Time to Talk*, Programme 8, Radio Australie, 2 février 2002.
39 Voir www.abc.net.au/asiapacific/news/goasiapacificbnp 460801.html.
40 En juin 2002, un grand administrateur de la société a été poursuivi avec succès pour cause d'irrégularité de la société commise en violation des obligations des administrateurs.
41 Voir www.poral.pfc.org pour les résultats de l'étude
42 Peter Aits, président du Conseil des médias de PNG, cité dans *Pacific Beat*, Radio Australie, 4 février 2002.
43 *Go Asia Pacific : Breaking News*, ABC Radio, 23 février 2002.
44 Voir www.the australian.news.com.au, 23 mai 2002.
45 *The World Today*, ABC Radio, 12 novembre 2001.
46 Alexis Holyweek Sarei contre Rio Tinto, United States District Court, central District of California, Western Division. Dans la région du Pacifique cependant, les grandes puissances comme l'Australie ont eu tendance à banaliser les questions environnementales, dont le réchauffement du globe qui est très important pour les pays insulaires du Pacifique vulnérables et sans beaucoup de moyens. Voir *Sydney Morning Herald* (Australie), 4 mars 2002.
47 Voir www.cdi.anu.edu.au.

Asie de l'Est

Chine, Japon, Mongolie, Corée du Nord, Corée du Sud, Taiwan

Xiaobo Lu

Vue d'ensemble

Un regain d'urgence est en train de relancer la lutte anti-corruption en Asie de l'Est, motivé par l'opinion internationale et une vague de protestations nationales. Des sondages d'opinion publique placent la corruption au premier rang des préoccupations politiques et économiques auxquelles les pays de la région sont confrontés. Des études effectuées en 2001 en Corée du Sud ont montré que l'élimination de la corruption était une priorité qui n'était devancée que par celle de la croissance économique[1], alors qu'un journal japonais a qualifié la corruption profondément ancrée dans le pays « d'état d'urgence politique ». Des élections chinoises ont suggéré que les citoyens considèrent la corruption comme l'un des trois problèmes les plus graves du pays[2].

Les gouvernements de la région ont tenté de mettre un frein à la corruption en élaborant de nouvelles législations, telles que la loi anti-corruption en Corée du Sud ou la création d'une agence anti-corruption à Taiwan. Réalisant que les efforts de lutte contre la corruption devaient avoir une portée plus large, la Commission indépendante contre la corruption (ICAC) de Hong-Kong s'est servie pendant plusieurs années de messages anti-corruption dans des campagnes médiatiques. Suivant son exemple, la Chine et Taiwan ont récemment fait des annonces sur la corruption de la fonction publique à la télévision et à la radio, ainsi que sur des panneaux publicitaires et dans des brochures.

Les scandales liés à la corruption ont touché les plus hautes autorités gouvernementales en 2001-2002, et la corruption est également devenue une importante question électorale. Alors que les gouvernements en place ont fait de la lutte anti-corruption un élément essentiel de leurs plates-formes électorales, notamment en Corée du Sud et à Taiwan, leur crédibilité a été ébranlée par de nouvelles allégations concernant leur propre implication dans des affaires de corruption. En Corée du Sud, deux des fils du président ont été accusés d'accepter des pots-de-vin en juin 2002 ; ils ont tous les deux été reconnus coupables par la suite. Le président a également été obligé de présenter des excuses publiques par rapport à la corruption au sein de son administration.

Le milieu des affaires a reconnu la nécessité de combattre la corruption avec un peu plus de conviction, bien que la corruption du secteur privé soit en général

aussi omniprésente que par le passé. La corruption au sein de domaines tels que la construction, le conseil, ou les assurances est à l'origine de nombreux scandales ayant eu pour conséquence de salir la réputation des gouvernements de la région en 2001-2002.

Si l'on continue à trouver au Japon, en Corée du Sud et à Taiwan, des ONG et des médias très actifs contre la corruption, le gouvernement chinois, en revanche, se méfie de l'opposition politique et initie presque tous les efforts anti-corruption, et l'on connaît peu de l'ampleur de la corruption dans la société fermée de la Corée du Nord.

Niveaux international et régional

La sensibilité des gouvernements quant à leur réputation internationale a motivé la plupart des activités anti-corruption dans la région, en particulier à Taiwan, où une réforme législative a été adoptée au milieu de l'année 2001. Un éditorial de décembre 2001 avait observé que la corruption ternissait la réputation internationale de Taiwan, en citant le *World Competitiveness Yearbook* de l'Institut international pour le développement de la gestion qui soulignait : « La hiérarchie taïwanaise souffre constamment de la prédominance de la corruption[3]. » Le ministère de la Justice a cité le même rapport afin de convaincre le législatif de voter un projet de loi portant sur la création d'un organe officiel anti-corruption[4]. Lorsque l'indice de la corruption des pays exportateurs de Transparency International a été publié en mai 2002, plaçant les hommes d'affaires taïwanais parmi les plus grands corrupteurs des pays en développement, le ministère de la Justice a annoncé son intention d'interdire la corruption des fonctionnaires étrangers. Un projet de loi a été adopté en conséquence en juillet 2002[5].

Les rapports des médias internationaux sur la corruption en Chine ont suscité des réactions de Beijing. Un rapport de la presse de Hong-Kong a tout d'abord noté que le mode de vie luxueux du maire de Shenyang, Mu Suixin, dépassait assez étonnamment les revenus d'un fonctionnaire local, et même ceux d'un haut fonctionnaire. En octobre 2001, le maire Mu a été condamné à mort avec un sursis de deux ans, pour avoir accepté trop de pots-de-vin[6]. Un second cas marquant concernait les rapports de la presse de Hong-Kong sur la mauvaise gestion financière du Projet Hope, association caritative chinoise d'éducation pour les pauvres à laquelle beaucoup de résidents de Hong-Kong ont contribué. L'organisation a réfuté les allégations de mauvaise gestion mais a autorisé un audit officiel de ses comptes en avril 2002[7].

Membre de l'Organisation mondiale du commerce depuis décembre 2001, la Chine cherche de plus en plus à s'intégrer dans la communauté internationale et est par conséquent plus susceptible de se conformer aux normes internationales sous la pression. En janvier 2002, Wang Xuebing, directeur exécutif de la Banque

de construction de Chine, a été arrêté et démis de ses fonctions, suite à des enquêtes sur des irrégularités financières constatées au niveau de l'Agence new-yorkaise de la Banque de Chine où il avait été précédemment chef d'agence et président de la Banque[8].

Les gouvernements ont commencé à considérer les organisations internationales comme un moyen légitime de promotion des mesures anti-corruption dans la région, bien que l'impact réel des mesures reste limité. Le Japon, la Mongolie et la Corée du Sud ont approuvé le plan d'action de l'initiative anti-corruption pour l'Asie du Pacifique à la Troisième Conférence annuelle de la Banque asiatique de développement (BAD)/Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), tenue à Tokyo en novembre 2001, mais les mesures spécifiques à prendre restent à déterminer.

Au niveau national

Les gouvernements de l'Asie de l'Est sont en train de prendre conscience du préjudice que la corruption a causé sur la confiance publique en la politique, une raison qui sous-tend l'urgence de l'adoption d'une réforme en Chine, à Taiwan, au Japon et en Corée du Sud. Un journal japonais l'a décrit en ces termes : « des membres du Diète sont arrêtés chaque année. Si la Diète avait été une société, elle aurait été forcée à la faillite depuis longtemps[9]. » Les dirigeants chinois ont souvent qualifié le défi de la corruption à grande échelle de « question de vie ou de mort » pour le régime.

La corruption continue

Bien que le président Kim Dae Jung de la Corée du Sud ait fait de la lutte contre la corruption une priorité dès son arrivée au pouvoir en 1997, son administration a été accablée par des scandales de corruption en 2001-2002. Alors que le pays commençait à s'animer en préparation des élections présidentielles de décembre 2002, sa campagne a été entravée par des allégations de corruption de plus en plus nombreuses. En janvier 2002, le procureur général a démissionné suite à l'arrestation de son frère, soupçonné d'avoir accepté des pots-de-vin. Quelques heures plus tard, le président Kim a présenté des excuses publiques pour la corruption de son administration et a fait la promesse de faire de l'éradication de la corruption l'une des priorités de la dernière année de son mandat. Toutefois, aux mois de mai et de juin 2002, deux de ses enfants ont été arrêtés parce qu'ils auraient accepté des pots-de-vin[10]. Le président Kim a démissionné de son parti en mai 2002, et une fois de plus, il a jugé nécessaire de présenter ses excuses par rapport aux scandales provoqués par son administration[11].

La Chine a ouvertement admis l'existence d'une corruption très répandue et le gouvernement n'a pas manqué d'imagination dans la conception de mesures pré-

ventives. Le gouvernement favorise « des comptes pour le retour d'argent illégal » dans les banques, les calendriers anti-corruption et les ateliers de formation à l'intention des épouses de fonctionnaires ainsi que des annonces contre la corruption de la fonction publique. Cependant, les mécanismes de contrôle systématiques sont encore inappropriés. Les organes anti-corruption ne sont ni indépendants ni libres de toute influence politique, et ils agissent dans une société qui n'a pas de système judiciaire indépendant ou même de presse libre.

Depuis que le Parti progressiste démocratique (DPP) a obtenu la majorité grâce à son programme anti-corruption dans les élections législatives taïwanaise de décembre 2001, les membres du DPP ont eux-mêmes été la cible d'allégations de corruption. Un scandale a éclaté en juin 2002 et impliquait des députés du DPP accusés d'avoir fait pression sur la Société nationale d'électricité de Taiwan pour qu'elle accorde des contrats pour la construction de la quatrième centrale nucléaire à une entreprise de leur choix[12].

Au Japon, l'échec de la réforme du paysage politique de l'après-1955 que le Parti démocratique libéral (LDP) a dominé pendant plus d'un demi-siècle, continue de retarder l'application de mesures anti-corruption efficaces. Les hommes politiques du LDP ont été une fois de plus mêlés à une série de scandales de corruption en 2001-2002 et la confiance du public a été davantage sapée par les dernières allégations. Un certain nombre de cas concernaient le détournement des fonds du gouvernement par les membres du Parlement qui les ont utilisés pour payer des parents qui occupaient des postes d'assistants personnels, une pratique courante chez les hommes politiques japonais[13]. Plusieurs membres du Parlement ont eu à démissionner l'année dernière suite à de telles allégations. Une seconde formule célèbre mettait en cause des hommes politiques faisant commerce de leurs services en rapport avec des travaux de construction publique. Yutaka Inoue, président de la Haute Chambre, a démissionné en avril 2002, suite à des allégations selon lesquelles il aurait accepté des pots-de-vin évalués à 64 millions de yen (550 000 dollars américains) d'une société de construction dans le cadre d'un projet de travaux publics[14].

Renforcement de la lutte contre la corruption

La plupart des pays de la région ont tenté d'intensifier les enquêtes relatives à la corruption et les efforts visant à apporter des réformes. Les autorités chinoises ont enquêté sur quelque 36 000 cas de corruption en l'an 2001 et plus de 20 000 fonctionnaires ont été emprisonnés[15]. Le gouvernement reconnaît également la nécessité d'adopter des réformes institutionnelles. À la Quatrième Conférence nationale anti-corruption de février 2002, le Premier ministre Zhu Rongji a proposé une stratégie concertée pour trouver une solution au problème, incluant notamment une transformation permanente du rôle de l'État, un développement poussé

Les vannes de la corruption : le barrage des Trois Gorges en Chine

Le projet de barrage « Three Gorges » (les Trois Gorges), le plus grand projet d'ingénierie en Chine depuis la construction de la Grande Muraille, submergera des douzaines de villes et cités, et déplacera plus d'un million de personnes dans les provinces de Hubei et de Sichuan. Le projet vise à exploiter l'électricité du fleuve Yangtze et à maîtriser le genre d'inondation grave qui a tué plus de 4 000 personnes en 1998. Il créera un réservoir qui sera de plus de 600 km de long et de 200 m de profondeur environ. Toutefois, le plan du projet hydroélectrique le plus important du monde – l'on s'attend à ce que les turbines commencent à tourner à la mi-2003 – est sujet à grande controverse.

L'achèvement étant prévu en 2009, le projet des Trois Gorges est doté d'un budget de 24 milliards de dollars américains environ – laissant aux cadres travaillant dans le projet une grande possibilité de s'enrichir personnellement. D'après les rapports, un à deux millions de personnes seront déplacées, selon la tendance du rapport et si les travailleurs migrants qui sont difficiles à compter sont inclus. En l'an 2000, Pékin a reconnu que sur les 2,1 milliards de dollars américains affectés au financement de la réinstallation dans une nouvelle région, près de 58 millions de dollars américains avaient déjà été détournés[1]. Jusqu'à présent, au moins 100 fonctionnaires ont été sanctionnés par le parti communiste pour détournement de fonds. En 2001, 21 fonctionnaires du gouvernement et membres du parti communiste ont été sanctionnés pour avoir détourné des fonds et touché des pots-de-vin.

En mars 2002, une femme américano-chinoise a été condamnée à perpétuité pour une escroquerie portant sur près de 26 millions de dollars américains dans le cadre du projet. Le Tribunal populaire intermédiaire de Pékin a condamné Li Xiaoyuan pour avoir falsifié des documents et des sceaux officiels afin d'obtenir 14 lettres de crédit de deux banques chinoises. Elle a été, par la suite, expulsée du pays[2].

Entre-temps, le gouvernement a assez nettement stoppé le tollé général des résidents de plus de 350 communes dans plus de 20 comtés qui seront sous l'eau lorsque le barrage sera achevé[3]. Les médias d'État ont réduit au strict minimum les critiques des projets. Les villageois qui se sont adressés à la presse internationale ont été détenus et accusés de divulguer des secrets d'État, « de troubler l'ordre public et de déstabiliser la société » ou « d'entretenir des relations illicites avec un pays étranger » ; les accusations sont généralement portées contre ceux qui s'adressent aux journalistes étrangers. En conséquence, la plupart des rapports étrangers citent « des sources anonymes » lorsqu'ils traitent des critiques portées contre le projet, en faisant état d'allégations difficiles à prouver.

Des fonctionnaires exploiteraient le contrat de plusieurs milliards de dollars autant que possible. Les accusations vont de l'acceptation de pots-de-vin à l'accroissement des coûts réels du relogement, en passant par l'invention de personnes fictives à réinstaller ou la réduction du budget de réinstallation de l'administration centrale. Les fonctionnaires locaux sont accusés de payer aux personnes obligées de quitter leur maison beaucoup moins que le montant fixé par règlement gouvernemental. En outre, la plupart des personnes devant être relogées sont des agriculteurs qui se plaignent du fait que très peu de dispositions sont prises concernant les possibilités pour eux de gagner leur vie dans le futur[4].

L'une des accusations les plus compromettantes – et également l'une des plus difficiles à prouver – est peut-être le fait que les fonctionnaires sont en train de faire des économies et de les empocher dans le cadre d'un très grand projet de travaux publics visant à reloger les personnes déplacées dans le cadre du barrage des Trois Gorges dans des immeubles situés dans de nouvelles grandes villes. Cette dernière vague de corruption pourrait en définitive entraîner des conséquences potentiellement mortelles, et tout cela pour un projet censé être conçu pour protéger la vie contre les inondations.

Liam McMillan

1 *Economist* (Britain), 6 juillet 2002.
2 Agence France-Presse (France), 28 mars 2002.
3 *South China Morning Post* (Hong-Kong), 20 avril 2001.
4 *South China Morning Post* (Hong-Kong), 12 juillet 2001.

de l'État de droit et un rôle renforcé des organes de contrôle tels que le Bureau d'audit. Il a également demandé un contrôle budgétaire plus strict des organes gouvernementaux et une réduction plus importante du nombre de permis délivrés, un effort qui a débuté en 2000. À la fin de 2001, la plupart des administrations provinciales et métropolitaines auraient réduit de 30 à 50 % le nombre de permis administratifs[16].

Le gouvernement chinois utilise les médias comme une arme dans sa lutte contre la corruption. Une série télévisée anti-corruption, *Black Hole*, a été diffusée pour la première fois en décembre 2001 et a enregistré le taux d'écoute le plus important à Beijing. En mars 2002, un nouveau programme de télévision, le « China's Most Wanted : Corrupt Officials » a été diffusé sur 60 stations locales. Ce docudrame quotidien de 15 minutes produit par le « Supreme People's Procurate », le principal organe anti-corruption du pays, cite et humilie des agents de la fonction publique ou des employés fugitifs suspectés de corruption[17].

Comme il a pu être constaté, le gouvernement taïwanais a déployé des efforts considérables pour s'élever contre l'achat de voix dans le processus électoral. Durant la période qui a précédé les élections législatives de décembre 2001, la police a reçu des milliers d'allégations d'achat de voix[18]. Bien que la campagne anti-corruption durant les élections ait été populaire, les critiques se sont inquiétés de la tactique utilisée par les autorités chargées de l'enquête. Selon les chiffres du gouvernement, environ 2 000 lignes téléphoniques ont été mises sur table d'écoute durant les élections. La loi exige du bureau du procureur chargé de cette surveillance de notifier, *post facto*, les propriétaires des téléphones branchés sur table d'écoute, mais il semble que la plupart n'aient pas été informés[19].

Après que le DPP eut gagné les élections présidentielles de 2000, la nouvelle administration taïwanaise a essayé de voter une loi portant création d'un organe anti-corruption indépendant calqué sur le modèle de l'ICAC de Hong-Kong, mais

la procédure législative a été lente[20]. En mai 2002, le comité législatif a refusé de poursuivre l'examen du projet de loi pour la cinquième fois[21]. Le ministre de la Justice, M. Chen Ting-nan, a fait part de son intention d'insister auprès du pouvoir législatif en vue de la mise sur pied d'un organe spécial anti-corruption dans son ministère. Il a également demandé qu'il soit procédé à l'amendement des dispositions statutaires relatives aux sanctions pour motif de corruption, notamment celles qui considèrent comme un crime[22] la possession de richesses considérables d'origine inconnue par des agents de la fonction publique.

Au Japon, le Premier ministre Junichiro Koizumi est arrivé au pouvoir en avril 2001 et a trouvé une population en attente de grandes réformes radicales, mais l'exécution de ses programmes a été en partie entravée par des conflits internes. Une loi basée sur une définition restrictive est entrée en vigueur en 2001, interdisant aux fonctionnaires de recevoir de l'argent et des cadeaux de sociétés ou individus en retour de services rendus ; les contrevenants sont passibles d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à trois ans. La loi s'applique aux membres du Parlement ou des assemblées locales, aux gouverneurs et aux maires, ainsi qu'à leurs secrétaires payés par l'État. Cependant, dans une récente étude, il a été noté que 84 % des législateurs ont déclaré que la loi devait également s'appliquer aux secrétaires privés[23].

Plusieurs autres projets de loi visant à maîtriser la corruption ont également été proposés au parlement japonais. Le Premier ministre avait initialement soutenu un projet de loi qui aurait supprimé les donations politiques aux législateurs mais il a cédé deux semaines après, en avril 2002, et demandé une limitation et non une interdiction totale[24].

La Corée du Sud a introduit une loi anti-corruption en janvier 2002 qui impose des sanctions fermes contre tous fonctionnaires corrompus, y compris des peines de prison allant jusqu'à dix ans, des amendes allant jusqu'à 50 millions de won (40 000 dollars américains) et une interdiction d'emploi par des sociétés privées ou publiques pendant cinq ans. La loi crée également une commission anti-corruption dotée d'un mandat spécifique et chargée d'enquêter sur les cas impliquant de hauts fonctionnaires. Toutefois, avant la mise en place de la commission en janvier 2002, son premier président désigné a démissionné parce qu'il aurait été impliqué dans un grand scandale de corruption.

En avril 2002, le gouvernement sud-coréen a annoncé qu'il travaillerait en étroite collaboration avec les acteurs non gouvernementaux dans la lutte anti-corruption. L'organe gouvernemental de passation des marchés a annoncé l'introduction d'un système de médiation et la mise en place d'un « comité de passation de marchés loyal » dans un effort de rompre les liens entre le gouvernement et ses entrepreneurs. Le nouveau bureau désignera des membres d'organisations de la société civile, des professeurs et des techniciens comme médiateurs pour contrôler les procédures d'appel d'offres et d'octroi de contrat en vue d'une meilleure transparence[25].

Le secteur privé

En Asie de l'Est, comme partout ailleurs, le secteur commercial est à la fois corrompu et corrupteur. Tout en exprimant son opposition à la corruption par les hommes politiques et les fonctionnaires, le secteur commercial s'implique dans le trafic d'influence et l'offre de pots-de-vin aux fonctionnaires de l'administration. La contradiction a été soulignée en février 2002, lorsque la Fédération de l'industrie coréenne (FKI) a annoncé que ses membres ne se soumettraient plus à des « demandes injustifiées » de fonds politiques[26].

L'économie sud-coréenne est dominée par quelques grands conglomérats ou *chaebol* qui ont offert dans le passé des fonds illicites à des hommes politiques et à des partis. La plupart des médias doutent de la sincérité de la FKI, mais d'autres l'ont saluée comme une indication d'une nouvelle prise de conscience, dans le secteur commercial, de la nécessité de mettre un frein à la corruption politique.

De nombreux grands scandales impliquant des sociétés de construction ont éclaté l'année dernière au Japon, faisant écho aux tendances en Asie de l'Est où les industries de la construction, du conseil et de l'assurance souvent liées dans les contrats de travaux publics se distinguent comme foyers de corruption[27]. Au début de l'année 2002, un chef d'entreprise de construction japonaise accusé de fraude fiscale et de corruption aurait offert en 1996, en aide au Premier ministre d'alors, Ryutaro Hashimoto, des millions de yens tirés d'une caisse noire[28].

Dans un cas distinct, un cabinet d'experts basé à Tokyo et créé par d'anciens secrétaires de puissants législateurs de la Diète aurait canalisé 100 millions de yens environ (815 000 dollars américains) vers les parlementaires et les hommes politiques locaux en vue de décrocher des contrats de travaux publics pour ses sociétés clientes[29].

En Corée du Sud, de nombreux scandales de corruption ont impliqué des hommes politiques qui ont accepté des dessous-de-table de la part d'entrepreneurs pour les aider à gagner des marchés de construction. Le beau-frère de l'un des fils du président Kim, propriétaire d'une entreprise de construction, a par exemple fait l'objet d'une enquête pour avoir agi en qualité d'intermédiaire dans une affaire de corruption. En juin 2002, les plaignants ont allégué que Kim Hong-up, l'un des fils du président, aurait accepté la somme de 820 000 dollars américains de la part d'une entreprise de construction, entre autres pots-de-vin. Il a par la suite été condamné à trois ans et demi d'emprisonnement[30].

Les entreprises sud-coréennes travaillant dans le domaine des assurances autres que l'assurance vie auraient dépensé plus de 100 milliards de won (84 millions de dollars américains) par an pour offrir des pots-de-vin et des cadeaux illégaux afin d'attirer des clients[31]. Le problème a atteint une telle ampleur que la Commission de contrôle financier a mis sous surveillance 302 sociétés d'assurance de voiture soupçonnées d'offrir des pots-de-vin aux associations de parents d'élèves et d'enseignants pour gagner les primes d'assurance accident des élèves[32].

Au revoir M. Clean !

La Coupe du monde de football organisée pour la première fois en Asie a été ouverte à Séoul le 31 mars 2002 par une cérémonie spectaculaire avec de la musique, de la danse et un feu d'artifice, mais le nouveau président élu de la Fédération internationale de football (FIFA), l'organisme mondial qui régit le sport, a été conspué.

Dans un discours où il encourageait les joueurs à faire preuve de « fair-play », le président de la FIFA, Joseph « Sepp » Blatter, a été hué par les supporters qui attendaient le début du match d'ouverture qui opposait la France au Sénégal. Les *aficionados* ont perdu patience à entendre, des semaines durant, des rapports sur les scandales financiers et la lutte politique qui se déroule au sein de la direction de la FIFA, notamment des accusations de corruption et de mauvaise gestion portées contre Blatter par le secrétaire général de la FIFA en personne.

Les titres de journaux ont commencé à s'intéresser à la question lorsque l'« International Sport and Leisure » (ISL) basé en Suisse, agence commerciale de la FIFA, a déclaré faillite. Les concurrents ont prétendu que la FIFA offrait des contrats à l'ISL dans des circonstances douteuses. En l'espace de quelques semaines, les journalistes suisses ont découvert l'existence de « Nunca » (le terme espagnol pour « Jamais »), un fonds secret créé à Liechtenstein par les directeurs de l'ISL et qui aurait servi à corrompre les officiels sportifs pour avoir des contrats.

L'attention des médias s'est alors tournée vers le vice-président de la FIFA, Jack Warner de Trinidad, qui dirigeait la CONCACAF, l'Association de football des Caraïbes, de l'Amérique centrale et du Nord. Ce bloc de 35 voix est essentiel pour les élections présidentielles de la FIFA. Warner, le président du Comité des jeunes de la FIFA, avait dirigé le championnat mondial des moins de 17 ans de l'année dernière à Trinidad-et-Tobago. Il a également présidé le comité d'organisation local qui lui a offert des contrats lucratifs ainsi qu'à ses fils. Le Comité des finances de la FIFA – un comité dans lequel Warner siégeait en tant que vice-président – a approuvé ces décisions.

Au mois de mai 2002, le secrétaire général Michel Zen-Ruffinen a produit un long rapport dans lequel il affirmait que Blatter avait détourné les fonds appartenant à la FIFA pour accorder des faveurs à la CONCACAF et à Jack Warner, entre autres. En réaction au rapport de Zen-Ruffinen, 11 membres sur les 24 qui forment le Comité exécutif de la FIFA, ont porté plainte auprès des tribunaux suisses contre Blatter.

Blatter a qualifié les allégations de corruption, de fraude électorale et de copinage « de politique politicienne » lors des élections à la présidence de la FIFA le 27 mai 2002. Il a remporté une victoire écrasante et est sorti vainqueur d'une forte opposition dont le chef de file est Zen-Ruffinen, grâce au soutien dont il a bénéficié auprès de minuscules États et autres petites îles où le football professionnel est pratiquement inconnu. Au lendemain de sa réélection, Blatter a annoncé qu'il allait « s'occuper de M. Clean », une allusion à Zen-Ruffinen qu'il a, par la suite, relevé de ses fonctions. Les membres du Comité exécutif de la FIFA ont retiré leur plainte peu de temps après.

Peu importe de savoir si les allégations étaient véridiques, il est facile de se rendre compte de la nécessité d'une plus grande responsabilité au niveau de la gestion financière de la FIFA. En outre,

le système électoral de la FIFA constitue un obstacle majeur à la réforme : les pays comme le Bhutan et Montserrat qui sont au bas du classement du football mondial de la FIFA ont le même nombre de voix que les superpuissances du football comme le Brésil et l'Italie. Ces petits mais nombreux pays ont reçu un important soutien financier de la part de Blatter, ce soutien étant prélevé essentiellement sur les recettes générées sur le marché européen par les droits de retransmission par la télévision, et ils ont tendance à se faire l'écho des attaques de Blatter contre l'Europe et à l'encourager à réduire l'influence européenne sur le football.

Les supporters qui ont hué Blatter lors de son discours prononcé à la cérémonie d'ouverture de la Coupe du monde, à Séoul, ont ouvert la voie. Outre les radios et les chaînes de télévision qui rapportent des millions dans les caisses de Blatter, les sponsors du football mondial pourraient contribuer à la réforme rapide de la FIFA à condition qu'ils veuillent savoir comment leur argent est dépensé.

Andrew Jennings

Hong-Kong demeure l'un des endroits les moins corrompus de l'Asie, aux yeux des hommes d'affaires, après Singapour et le Japon, d'après une enquête de 2001[33]. Selon une étude faite par la chambre de commerce américaine (AmCham) à Hong-Kong, la corruption ne figure pas dans la liste des problèmes du secteur commercial de Hong-Kong. Dans le reste de la Chine toutefois, le secteur commercial est en proie à la corruption. Quatre-vingt-quatorze pour cent des personnes interrogées dans une enquête menée par AmCham considèrent la corruption comme l'aspect le moins « satisfaisant » de l'environnement commercial de la Chine en 2001, 2 % de plus qu'en 2000[34].

Le scandale du « sifflet noir » dans le football chinois, qui a éclaté à la fin de 2001, constitue l'un des cas de corruption les plus flagrants impliquant le milieu des affaires au cours des dernières années. La corruption des arbitres serait devenue la routine depuis la création de la ligue du football professionnel, il y a huit ans. Au terme de plusieurs mois d'enquête, un arbitre a été arrêté et accusé de corruption en avril 2002. L'affaire était importante à plus d'un titre.

Premièrement, le scandale a été découvert suite à une dénonciation plutôt que par une enquête de police. Le gouvernement n'a pas voulu y être impliqué, en partie parce que le problème concernait les affaires privées. Deuxièmement, les médias ont joué un rôle important dans le suivi de l'affaire. Troisièmement, l'affaire pourrait créer un précédent dans l'engagement de poursuites contre la corruption dans le secteur des affaires. L'affaire a été à l'origine d'un débat juridique sur la question de savoir si la conduite de l'arbitre constituait une violation de l'éthique des affaires ou de la loi. Les autorités juridiques sont par la suite intervenues et ont déclaré que les arbitres pouvaient effectivement être poursuivis en justice « pour corruption commerciale »[35].

Un élément notoire dans les efforts de lutte contre la corruption en Chine est le développement d'un secteur commercial lié aux activités anti-corruption. À Beijing, un flot de revenus importants provient des ventes aux enchères ordonnées par le tribunal, de biens saisis de fonctionnaires du gouvernement corrompus. Presque 30 sociétés de commissaires-priseurs de Beijing sont désormais spécialisées dans la vente lucrative de biens confisqués, vendant aux enchères 450 millions de dollars américains environ de biens par an[36].

La société civile

Les ONG de lutte contre la corruption sont en train d'émerger dans beaucoup de pays de l'Asie de l'Est, avec toutefois deux exceptions notables, la Chine et la Corée du Nord. En Chine, les efforts de lutte contre la corruption ont été presque entièrement initiés par le gouvernement. Les associations de la société civile sont peu nombreuses et leurs activités sont étroitement surveillées, du fait de la méfiance du gouvernement à l'égard de l'opposition politique organisée. De nombreuses associations sont actives dans la protection de l'environnement, les droits du consommateur, l'allègement de la pauvreté et les droits de la femme, mais pas une seule ONG n'intervient dans le domaine de la lutte contre la corruption, situation susceptible de changer dans un avenir proche.

La société civile tente bien de lutter contre la corruption, mais ses efforts ne sont pas collectifs. En l'occurrence, un éditeur a publié une série d'ouvrages qui traitent d'histoires non fictives contre la corruption.

Avec le nombre croissant d'internautes, les forums de discussion sur Internet sont devenus une tribune où les scandales politiques et la corruption sont débattus. Dans certains cas, de nouveaux outils de lutte contre la corruption ont été créés, notamment des cartes à jouer servant de supports à des dessins humoristiques contre la corruption conçus par un caricaturiste amateur – histoire qui a été reprise en 2001 par de nombreux journaux chinois.

Par contre, le processus de démocratisation de Taiwan a été accompagné de l'émergence d'une société civile puissante qui joue un rôle actif dans la promotion de la responsabilisation judiciaire et l'accès à l'information. Parmi les ONG actives dans ces domaines, on peut citer la Fondation pour la réforme judiciaire civile et la Fondation des consommateurs.

En Corée du Sud, les groupes de la société civile participent activement à la lutte contre la corruption. En décembre 2001, l'ONG Solidarité populaire pour une démocratie participative, agissant au nom d'actionnaires minoritaires, a gagné un procès décisif contre Samsung Electronics, avec plusieurs chefs d'accusation, y compris la corruption de l'ancien président sud-coréen, Rho Tae Woo. Le tribunal a ordonné au président de Samsung et à neuf cadres de payer presque 100 milliards de won (84 millions de dollars américains) pour avoir détourné les fonds de la compagnie[37]. La

L'accès à l'information en Asie de l'Est

Les dispositions concernant la liberté d'expression diffèrent grandement d'un pays à l'autre. Ainsi, on peut trouver de telles législations au Japon, à Hong-Kong et en Corée du Sud, mais ni en Chine ni à Taiwan.

Au Japon, la loi sur la divulgation de l'information est entrée en vigueur en 2001, après vingt années de débat et de pression exercée par les associations de la société civile. Un comité au sein du cabinet du Premier ministre examine les plaintes concernant le refus des fonctionnaires de communiquer des renseignements spécifiques. Cependant, le Japon fait partie des rares démocraties qui ne disposent pas d'une législation qui protége les dénonciateurs.

Suite à une décision de justice de 1989 selon laquelle les Sud-Coréens ont un droit constitutionnel à l'information, la loi sur la divulgation de l'information par les organes publics est entrée en vigueur en 1998. Il existe désormais des propositions pour revoir la loi en réduisant les exceptions, afin d'éviter les décisions arbitraires des fonctionnaires sur la non-divulgation, en fixant clairement la durée de la période de non-divulgation et en prenant les dispositions pour communiquer des informations *via* Internet.

Le Code administratif de Hong-Kong sur l'accès à l'information exige des fonctionnaires la fourniture de renseignements détenus par les départements ministériels, à moins qu'il n'existe des raisons spécifiques de ne pas le faire.

Les départements peuvent refuser de donner les informations si elles sont liées à 16 catégories différentes, à savoir la défense, les affaires étrangères, les services de police et la vie privée. Les plaintes officielles de refus peuvent être introduites auprès du médiateur.

La Chine ne dispose pas de législation sur la liberté d'information. Le seul droit reconnu par la loi est énoncé dans la loi de 1994 sur la protection des droits du consommateur qui accorde un certain droit de savoir *(zhiqingquan)*. Le « droit de savoir » a progressivement gagné du terrain et les discussions sur « la divulgation de l'information » aussi bien que les propositions de législation ont également commencé ces dernières années.

Il n'existe pas encore à Taiwan une législation à cet égard et il y a des initiatives incompatibles pour protéger et communiquer les informations gouvernementales. Deux projets de loi sont actuellement en train d'être examinés par le législatif : le projet de loi sur l'accessibilité de l'information gouvernementale et le projet de loi sur la protection des secrets d'État. Ils ont été proposés pour la première fois en avril 1999 mais n'ont pas été adoptés par le Parlement. Ils ont de nouveau été soumis par le gouvernement en tant que priorité législative, le 22 mars 2002, au lendemain de la perquisition des bureaux de deux organes d'information par les agents du gouvernement, au motif qu'ils cherchaient à divulguer des secrets d'État. Les perquisitions ont été très controversées et ont suscité un débat sur les limites de la liberté d'expression. Taiwan est doté d'une presse indépendante et dynamique qui est actuellement considérée comme la base de sa jeune démocratie.

Les gouvernements de la Corée du Sud et du Japon sont également tenus de rendre compte par l'intermédiaire d'une presse libre. La presse sud-coréenne offre une forte couverture indépendante, notamment une vive critique des politiques gouvernementales. Cependant,

les hommes politiques et les hommes d'affaires se servent parfois de la législation en matière de diffamation pour sanctionner les journalistes qui ont fait des articles critiques, et les tribunaux peuvent faire emprisonner les journalistes en vertu de la législation en matière de diffamation. Bien que la presse japonaise soit indépendante et extrêmement compétitive, les alliances informelles persistent entre les clubs fermés de la presse et certains ministères.

Bien qu'il existe une presse publique et privée en Chine, le gouvernement est propriétaire de tous les systèmes de radiodiffusion et les gère. Il a été interdit à certaines publications de couvrir des sujets généralement autorisés tels que la corruption ; l'autocensure, quant à elle, est chose courante. Des journalistes ont été harcelés et arrêtés. Toutefois, suite à la libéralisation et au passage à l'économie socialiste de marché, les médias chinois ont acquis une certaine autonomie. La presse à scandale et les émissions radio avec appels d'auditeurs sont animées et le journalisme d'investigation se développe. Il existe également une population d'internautes qui s'accroît rapidement, bien que le gouvernement essaie de contrôler le contenu de l'internet en réglementant les fournisseurs. Il y a eu des appels renouvelés pour l'adoption d'une législation sur la liberté de la presse au National People's Congress (Congrès national populaire) au cours des deux dernières années.

Dans le domaine de la cyber-administration, la Corée du Sud est à l'avant-garde des nouvelles initiatives. En tant qu'acteur de la lutte contre la corruption sur plusieurs fronts, le gouvernement métropolitain de Séoul a créé en 1999 un système de contrôle en ligne par les citoyens, de l'état d'avancement des demandes de permis et de licences – le système OPEN (Online Procedures Enhancement for Civil Applications) ou système de traitement en ligne pour les applications civiles. Bien qu'une étude récente ait indiqué un déclin marginal dans la satisfaction de l'utilisateur au fil du temps, la majorité des personnes interrogées ont déclaré que OPEN avait renforcé sa transparence[1]. Au niveau national, l'organisme gouvernemental d'approvisionnement a traité en 2001 plus de 16 000 projets d'achat grâce à sa procédure de soumission électronique. En avril 2002, l'organisme a déclaré qu'il disposait d'autres plans pour moderniser le système de soumission électronique[2].

1. Transparency International Korea, Special Report : Survey of Seoul City's OPEN System, bulletin, juin 2001.
2. *Korea Times* (Corée du Sud), 23 avril 2002.

section coréenne de Transparency International, une association regroupant 24 ONG, a été active dans la promotion de pactes d'intégrité[38]. Le ministère de la Défense est devenu le premier organe gouvernemental en Corée du Sud à introduire les pactes d'intégrité en janvier 2002, alors que Samsung Corporation était la première société mise sur la liste noire pour avoir violé le pacte d'intégrité[39].

Dans les sociétés plus ouvertes de Hong-Kong, du Japon et de Taiwan, les informations, commentaires et éditoriaux sur la corruption sont fréquents. Au Japon, les journaux ont soutenu en 2001 une campagne menée par les associations

de la société civile et le Parti démocratique de l'opposition, en vue d'introduire une législation visant à protéger les dénonciateurs.

En dépit du fait que le gouvernement utilise les médias en Chine comme moyen de lutte dans le cadre de sa campagne contre la corruption, ces derniers ne peuvent pas enquêter de manière indépendante sur la corruption surtout si des représentants de la haute hiérarchie doivent être mis en cause. Lorsque le journaliste Jiang Weiping a révélé plusieurs affaires de corruption dans lesquelles de hauts fonctionnaires sont impliqués, il a été reconnu coupable, en septembre 2001, d'avoir « révélé des secrets d'État » et fut condamné à passer neuf ans en prison à l'issue d'un procès tenu secret. Le Comité chargé de la protection des journalistes en a fait l'un des lauréats du Prix international de la liberté de la presse de 2001 et le magazine *Index on Censorship* lui a décerné le titre de « Celui qui s'est le plus distingué dans la dénonciation de la corruption en 2002[40] ». En mars 2002, on a interdit au journal *Nanfang Zhumo*, un hebdomadaire populaire chinois, de publier un article dénonçant des malversations au sein d'une organisation caritative non gouvernementale bien connue, ce qui démontre une fois de plus que la dénonciation de la corruption demeure une activité périlleuse en Chine[41].

1 *Far Eastern Economic Review* (Hong-Kong), 4 octobre 2001.
2 *Wenzhaibao* (Chine), 12 février 2002.
3 *Commercial Times* (Taiwan), 11 décembre 2001.
4 www.moj.gov.tw/ethics.
5 *China Times* (Taiwan), 17 mai 2002 ; Taipei Times (Taiwan), 11 juillet 2002.
6 *Legal Daily* (Chine), 10 septembre 2001.
7 Agence France-Presse, 17 avril 2002.
8 CNN.com, 18 janvier 2002 ; *BusinessWeek* (US), 28 janvier 2002.
9 *Asahi Shimbun* (Japon), 10 octobre 2002.
10 *Korea Herald* (Corée du Sud), 20 mai 2002 ; *Financial Times* (Grande-Bretagne), 22 juin 2002.
11 BBC News, 6 mai 2002.
12 *Taipei Times* (Taiwan), 14 juin 2002.
13 *Straits Times* (Singapour), 9 avril 2002
14 *Asahi Shimbun* (Japon), 23 avril 2002.
15 *People's Daily* (Chine), 12 mars 2002.
16 *Liaowang* (Chine), 4 mars 2002.
17 www.sina.com.cn, 11 février 2002.
18 *Taipei Times* (Taiwan), 21 novembre 2001.
19 *China Times* (Taiwan), 4 décembre 2001.
20 *Taiwan Times* (Taiwan), 7 juin 2001.
21 www.moj.gov.tw/ethics.
22 *Commercial Times* (Taiwan), 11 décembre 2001.
23 *Mainichi Daily News* (Japon), 7 avril 2002.
24 *Yomiuri Shimbun* (Japon), 11 avril 2002.
25 *Korea Times* (Corée du Sud), 23 avril 2002.
26 *Korea Herald* (Corée du Sud), 23 février 2002.
27 *Yomiuri Shimbun* (Japon), 6 et 10 mars 2002 ; *Asahi Shimbun* (Japon), 17 avril 2002.
28 AP Worldstream, 5 janvier 2002.
29 *Yomiuri Shimbun* (Japon), 31 décembre 2001.
30 *Korea Herald* (Corée du Sud), 26 avril 2002 ; BBC News (Grande-Bretagne), 21 juin 2002 ; Agence France-Presse (France), 12 novembre 2002.
31 *Ibid.*, 14 janvier 2002.
32 *Asahi Shimbun* (Japon), 5 janvier 2001.

33 Political and Economic Risk Consultancy Ltd, *Asian Intelligence*, n° 579, 7 mars 2001.
34 www.amcham.org.hk.
35 www.people.com.cn, 4 avril 2002.
36 *Australian Financial Review*, 13 avril 2002.
37 *Financial Times* (Grande-Bretagne), 28 décembre 2001 ; *Korea Times* (Corée du Sud), 21 février 2002.
38 Un Pacte d'intégrité est un contrat dans lequel les soumissionnaires, dans une procédure de passation de marchés publics, font ouvertement la promesse entre eux et aux gouvernements respectifs de ne pas offrir ou payer des pots-de-vin et de se soumettre à des amendes spécifiques s'ils ne respectent pas cette promesse.
39 Rapport de TI-Corée à la conférence régionale de Séoul, 21 mai 2002.
40 www.cpj.org/awards01/Jiang.html ; et www.indexonline.org/news/20020328_awards.shtml.
41 Reporters sans frontières, communiqué de presse, 25 mars 2002.

Asie du Sud-Est

Brunei, Cambodge, Timor-Leste, Indonésie, Laos, Malaisie, Union du Myanmar, Philippines, Singapour, Thaïlande, Vietnam

Emil Bolongaita

Vue d'ensemble

La qualité de la gouvernance et les schémas de corruption varient considérablement en Asie du Sud-Est. L'État puissant de Singapour a maintenu la corruption à un niveau faible mais, en revanche, la liberté de la presse et l'accès à l'information y sont limités. L'Indonésie a connu des réformes politiques et l'éclosion d'une société civile mais la faiblesse de l'État a limité l'efficacité des mesures de lutte contre la corruption. En revanche, le gouvernement communiste au pouvoir au Vietnam et au Laos, l'économie transitionnelle du Cambodge et le régime militaire du Myanmar sont caractérisés par une mauvaise gouvernance et la corruption.

La pression constante des difficultés économiques a poussé à la réforme. Le besoin urgent d'investissements étrangers a accru l'influence des bailleurs internationaux sur les agendas politiques des pays d'Asie du Sud-Est. Dans certains cas, la pression extérieure est venue s'ajouter aux efforts des réformateurs de la lutte contre la corruption et a permis certains progrès comme, par exemple, l'adoption d'une loi contre le blanchiment d'argent aux Philippines après l'inscription de ce pays sur la liste noire du Groupe d'action financière (FATF). Dans d'autres, la réforme a suscité une résistance au niveau local.

Dans certains pays, notamment en Indonésie, aux Philippines et en Thaïlande, la tendance à la baisse de l'activité économique a poussé à la réforme favorable au marché afin de réduire les possibilités de corruption. Dans ces trois pays, des personnalités politiques de premier plan ont été arrêtées sous l'accusation de corruption, mais l'on se demande encore jusqu'où les pouvoirs publics sont disposés à aller dans cette répression. En matière de cyber-administration, Singapour s'est le plus engagé dans cette voie mais d'autres pays comme les Philippines et la Thaïlande ont aussi lancé d'importantes initiatives dans ce domaine.

L'interpénétration depuis toujours des secteurs public et privé dans plusieurs pays de la région crée encore des opportunités de corruption et de résistance à la réforme. Les États peuvent réellement inciter à la réforme de la gouvernance au sein de l'entreprise lorsque l'opposition politique est moins forte comme c'est le cas en Malaisie et à Singapour.

Le renforcement de la lutte contre la corruption à travers la région est consécutif à la croissance économique dont a bénéficié l'Asie du Sud-Est avant la crise financière de 1997. Des années de croissance ont fait émerger une classe moyenne informée qui a naturellement adhéré aux organisations de la société civile qui militent maintenant pour une plus grande transparence et l'obligation de rendre compte. Certes, les pays ont perdu certains acquis économiques depuis 1997, mais les coalitions contre la corruption ont gagné en puissance. Néanmoins, de fortes interdictions continuent de frapper les ONG et les médias dans nombre de ces pays. Les tentatives d'introduction d'une législation sur la liberté d'information ont échoué en Indonésie et, à Singapour, le gouvernement a renforcé la réglementation imposée sur l'utilisation de l'internet.

Aux niveaux international et régional

À l'échelle internationale, les initiatives en matière de lutte contre la corruption ont joué un rôle clé dans l'établissement de l'agenda politique et, dans une moindre mesure, dans les décisions politiques prises dans la région. Parmi ces initiatives figurent le Plan de lutte contre la corruption pour l'Asie et le Pacifique de la Banque asiatique de développement/l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (BAD-OCDE), les diverses initiatives de la Banque mondiale dans la lutte contre la corruption et la poursuite du travail du FATF contre le blanchiment d'argent.

Le Plan d'action BAD-OCDE, adopté à Tokyo en novembre 2001, est destiné à appuyer diverses activités dans le cadre de la lutte contre la corruption au niveau régional. Ce plan s'articule autour de trois points : (1) le développement de systèmes efficaces et transparents dans les services publics ; (2) le renforcement des actions contre la corruption et la promotion de l'intégrité dans les opérations commerciales ; et (3) l'appui à la participation[1] active du public. La Banque asiatique de développement et l'OCDE mènent une campagne de collecte de fonds à l'appui des pays dont les programmes de lutte contre la corruption sont alignés sur ledit Plan.

Pour sa part, la Banque mondiale a mis au point plusieurs initiatives dans le domaine de la gouvernance et de la lutte contre la corruption au niveau national. Au début de l'année 2001, elle a lancé un programme global d'apprentissage à distance pour combattre la corruption en Asie-Pacifique[2]. Grâce aux techniques de la vidéo-conférence, le programme permet aux acteurs et aux parties concernées, à partir de leurs pays, d'échanger des vues et de s'enrichir mutuellement en faisant l'économie de voyages coûteux. Cette technologie est évolutive bien que limitée par le fossé numérique qui existe entre les pays de la région.

Les organisations internationales veillent également à ce que leurs opérations ne soient pas entachées de corruption. Lors de sa réunion annuelle de mai 2002 à

Shanghai, la Banque asiatique de développement s'est fermement engagée à faire preuve d'une plus grande vigilance. Elle répondait à des critiques l'accusant de négligence dans le cadre du projet controversé de construction de l'usine de traitement des eaux usées à Samut Prakan, dans le sud de la Thaïlande ; ce projet a été récemment critiqué pour corruption[3].

Le rôle du groupe d'action financière (FATF) a été mis en évidence ces dernières années ; en effet, le groupe a inscrit les Philippines et l'Indonésie sur sa liste noire des pays qui ne veulent pas coopérer. Pour retirer son nom de la liste, le parlement philippin s'est réuni, en septembre 2001, et a adopté, après plusieurs reports, une loi contre le blanchiment d'argent. Malgré cela, le Groupe d'action financière a décidé de maintenir les Philippines sur la liste noire, car la loi en question « comportait un certain nombre de failles importantes[4] ». De même, suite à la pression internationale, la Chambre des représentants indonésienne a adopté, en mars 2002[5], une loi contre le blanchiment d'argent.

D'autres organisations multilatérales ont continué à exercer des pressions dans le sens d'une amélioration et de la mise en œuvre des politiques existantes, avec un accent particulier sur la lutte contre la corruption. Les signataires de l'accord de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur les marchés publics ont convenu d'adopter des processus[6] d'attribution des marchés publics, non discriminatoires et transparents. À ce jour, le seul pays d'Asie du Sud-Est à avoir signé cet accord est Singapour ; quant aux autres pays, soit ils n'ont pas encore entamé les négociations sur leur adhésion, soit ils ont adopté un statut d'observateurs. Dans cette région, les Principes non contraignants de coopération économique de l'Asie-Pacifique, adoptés en 1999, n'assurent pas convenablement l'ouverture et la transparence des marchés publics contrairement à l'accord de l'OMC[7] qui est, lui, légalement contraignant.

D'autres organisations privées internationales ne sont pas restées inactives. Le Conseil économique du Bassin pacifique, par exemple, s'est efforcé d'établir une charte sur les normes de transactions entre les entreprises et le gouvernement[8].

L'efficacité de l'action internationale dépend en partie de la capacité à surmonter les résistances au niveau national. Lors de la troisième réunion entre la Banque asiatique de développement et l'OCDE dont le thème portait sur la lutte contre la corruption en Asie et dans le Pacifique, seuls 17 des 33 pays participants ont signé le Plan d'action non contraignant. La plupart des États membres de la Banque asiatique de développement n'ont pas endossé ce plan pour diverses raisons ; mais cette réticence trahit leur préoccupation devant l'énormité de la tâche à accomplir dans la lutte contre la corruption. En Asie du Sud-Est, seuls l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines et Singapour ont endossé le plan. Certains délégués à cette réunion ont fait remarquer qu'ils ne pouvaient combattre activement la corruption sans compromettre la viabilité du gouvernement. À cet égard, il est évident que la Banque asiatique de développement et l'OCDE doivent s'appliquer

davantage dans leurs démarches auprès des États et d'autres acteurs politiques en Asie du Sud-Est pour arriver à intégrer des questions touchant à la lutte contre la corruption dans les programmes politiques nationaux dans la région[9].

Au niveau national

À la suite du ralentissement de l'activité économique mondial l'année dernière, l'Asie du Sud-Est a vu son activité économique sombrer à un niveau jamais atteint depuis la crise financière qui a secoué l'Asie en 1997. Dans de nombreux pays, notamment en Indonésie, aux Philippines et en Thaïlande, la crise économique a encouragé l'adoption de réformes politiques et économiques. Pour attirer l'investissement étranger et restaurer la confiance au niveau national, ces trois pays ont entamé une politique de désengagement de l'État. Cette tendance pourrait réduire les possibilités de corruption, quoique le processus de privatisation offre un terrain fertile aux actes de corruption.

En Malaisie, les difficultés économiques semblent avoir incité l'État à aller plus loin dans la réforme des entreprises. C'est ainsi qu'il a initié une importante restructuration des entreprises appartenant à l'État ou contrôlées par lui, lesquelles étaient gérées par certains hommes d'affaires protégés par la coalition au pouvoir[10]. De même, à Singapour, le ministère des Finances a entamé des réformes portant sur la gouvernance en créant des comités à trois niveaux, chargés d'examiner le cadre juridique et réglementaire des entreprises, la politique de divulgation ainsi que les normes comptables et la gouvernance au sein de l'entreprise.

Réagissant à la situation économique peu brillante, à la pression internationale et pour raviver leur légitimité chancelante ou fragile, plusieurs gouvernements ont affiché une volonté surprenante à pourchasser les « intouchables ». En mars 2002, le président indonésien Megawati Sukarnoputri a fait arrêter et assigner en justice pour corruption Akbar Tanjung, chef de la majorité au Parlement.

Le fils de l'ancien président Suharto, Tommy Suharto, a été également reconnu coupable de l'assassinat d'un juge qui l'avait inculpé pour corruption. En mars toujours, un tribunal de Djakarta a inculpé le gouverneur de la Banque centrale, Syahril Sabirin, pour faits de corruption et l'a condamné à trois années d'emprisonnement[11]. Beaucoup de gens demeurent toutefois sceptiques quant à l'aboutissement de ces actions. D'ailleurs, tout en étant condamné, lui aussi, à trois années d'emprisonnement, Tanjung ne continue pas moins d'exercer la fonction de président du Parlement après avoir fait appel du jugement. D'autre part, une cour d'appel a annulé la condamnation de Sabirin prononcée par un tribunal de première instance.

En Thaïlande, le gouvernement a été frappé de stupeur par la décision prise par la Commission nationale contre la corruption (NCCC) d'entamer une procédure contre le Premier ministre Thaksin Shinawatra pour dissimulation illicite d'actifs.

Les pauvres prennent la parole : exemples de corruption en Indonésie

Fitri vit avec son mari et ses deux enfants dans une case formée d'une seule pièce. Son mari gagne à peine de quoi subvenir aux besoins essentiels de la famille. Il ne peut pas faire face aux dépenses imprévues et, lorsqu'il y en a, Fitri doit emprunter de l'argent auprès d'une association de quartier. Les problèmes ne cessent de s'accumuler et le coût élevé de la corruption ne fait que compliquer la situation peu enviable de cette famille.

Le 21 juin 2001 était jour de remise des carnets de notes à l'école primaire que fréquente la fille de Fitri. Elle attendait ce jour avec impatience ; elle s'est rendue à l'école mais c'est pour s'entendre dire par l'institutrice qu'un parent d'élève venait de décéder et que les autres parents devaient aider financièrement l'orphelin. Même si la contribution est volontaire, l'institutrice a insisté pour que Fitri verse la sienne avant de se voir remettre le carnet de notes de sa fille ; elle a expliqué que les parents qui l'avaient précédée s'étaient acquittés de leur part de contribution qui était de 20 000 Rp (environ 2 dollars américains) par famille.

Perplexe, Fitri est allée voir le directeur de l'école pour demander des explications. Ce dernier lui a avoué qu'aucun parent d'élève n'était décédé, mais il a refusé de la dispenser de cette contribution en rétorquant que cette question était du ressort de l'institutrice. Déconcertée, Fitri n'avait d'autre choix que de retourner voir l'institutrice et lui remettre, à contrecœur, 10 000 Rp ; elle a déclaré qu'elle ne pouvait faire plus, car son mari n'avait pas encore touché son salaire. Sur ce, la maîtresse a arraché l'argent des mains de Fitri, mais a refusé de lui remettre le carnet de notes. Fitri a dû ajouter 5 000 Rp supplémentaires « l'argent du crayon » pour qu'elle consente enfin à lui remettre le carnet non sans la gratifier, au passage, d'un sourire narquois qui a eu pour effet de vexer et de frustrer Fitri au plus haut point.

Ce n'est là qu'une des nombreuses histoires de corruption recueillies par « Corruption and the Poor in Indonesia[1] » (La corruption et les pauvres en Indonésie), un projet de recherche-action lancé par Partnership for Governance Reform in Indonesia (Partenariat pour la réforme de la gouvernance en Indonésie). Le Partenariat est une entité gérée par des Indonésiens et rassemblant des individus provenant des secteurs public et privé ainsi que de la société civile qui œuvrent tous pour l'amélioration de la gouvernance en Indonésie. Le Partenariat a été initié par le PNUD, la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement.

À travers une enquête à l'échelle nationale et des discussions avec des pauvres de trois communautés urbaines, le projet se propose d'amplifier les voix de ceux qui sont le plus touchés par la corruption et dont les préoccupations sont rarement entendues, à savoir les pauvres. La corruption, en Indonésie, est généralisée et systématique, allant du butin récolté au plus haut niveau de l'État, où la prise de décision est entre les mains d'élites puissantes, à la corruption administrative ordinaire. Ce sont les pauvres qui souffrent le plus non seulement des effets néfastes de la corruption sur la croissance, la prise de décision et l'allocation des ressources, mais encore de la « petite corruption ». La corruption crée un espace échappant à la loi où émergent des règles basées sur une répartition du pouvoir avec lesquelles les pauvres se retrouvent au bas de l'échelle. Les enseignants de la fille de Fitri

peuvent, eux aussi, être victimes de corruption à un certain niveau du système éducatif, mais les problèmes de gouvernance continuent de se propager et ce sont justement ceux qui sont au bas de l'échelle qui en supportent tout le poids.

À travers des actions de suivi, l'organisation Partenariat tente de faire entendre la voix de ces pauvres. Au niveau local, la collaboration étroite avec les collectivités et les organisations de la société civile a donné naissance à plus de 40 projets de lutte contre la corruption à Makassar et à Yogyakarta. Au niveau national, la publication de *The Poor Speak Up*[2] (Les pauvres prennent la parole) a constitué la pierre angulaire d'une campagne de sensibilisation destinée à l'opinion publique et aux décideurs ; elle vise également à attirer l'attention sur le fardeau que la corruption fait porter aux pauvres.

Stefanie Teggemann

1 Pour de plus amples informations, contacter StefanieTeggemann (steggemann@worldbank.org), Ratih Hardjono (ratihh@cbn.net.id) ou Richard Holloway (richard.holloway.@undp.org).

2 Ratih Hadjono and Stefanie Teggemann, *The Poor Speak Up : 17 stories of Corruption* (Jakarta : The Partnership for Governance Reform, 2002). Se referrer à : www.partnership ou à id/publications.asp.

Toutefois, en août 2001, la cour constitutionnelle a, pour des raisons inconnues[12], cassé le verdict de culpabilité prononcée par la NCCC. Tandis que cet acquittement du Premier ministre plongeait de nombreux observateurs dans la consternation, on ne tarissait pas d'éloges sur cette entité nouvelle, la NCCC, qui gardait jalousement son indépendance malgré les pressions politiques.

Au niveau national, d'autres efforts ont été concentrés sur les réformes politiques qui, en principe, devraient déboucher sur une plus grande responsabilisation des populations. Il n'empêche qu'une opinion largement répandue veut qu'en Indonésie la démocratie soit une sorte de vin millésimé contenu dans de nouvelles bouteilles, car beaucoup d'hommes politiques et de hauts fonctionnaires de l'ère Suharto sont toujours au pouvoir[13]. Les réformes politiques n'ont pas eu un impact significatif sur la corruption en raison des maux dont souffrent les partis politiques et les Assemblées législatives. En mars 2002, l'ex-Président Abdurahim Wahid a révélé qu'au moins dix partis avaient reçu de manière tout à fait illicite des fonds du gouvernement en marge des élections législatives de 1999[14]. Aux Philippines, la réforme électorale a consacré l'avènement de nouveaux partis dans le cadre d'un système d'établissement de listes des partis qui oblige les hommes politiques à mieux répondre de leurs actes. Toutefois, le poids de ces petits partis reste négligeable aussi parce que leur nombre est délibérément limité[15]. Entre-temps, au Cambodge, la victoire écrasante du Parti du peuple du Cambodge au pouvoir avec 99 % des voix, lors des premières élections locales organisées courant février 2002 sur l'ensemble du territoire national, a été entachée de violences politiques, d'intimidation et d'achat de voix[16].

Dans certains pays, il y a eu peu d'initiatives notables contre la corruption malgré la préoccupation croissante suscitée par ce phénomène. Au Vietnam, le Parti communiste a mené à son terme un processus de « critique et d'autocritique », mais rien n'indique avec certitude que cette initiative donnera naissance à une politique constructive. Au Laos, on rapporte que les populations dénoncent une augmentation des cas de corruption ce dont témoignent aussi les signes d'enrichissement de plus en plus apparents chez certains membres influents du parti au pouvoir[17]. À Myanmar, le régime militaire a ordonné, en novembre 2001, le limogeage de deux généraux et de plusieurs ministres, mais selon les rumeurs, ils ne seraient que des boucs émissaires désignés pour cristalliser les critiques destinées au régime en place[18].

Les organismes de lutte contre la corruption dont l'action a été couronnée de succès à Singapour et à Hong-Kong ont été confrontés à des difficultés ailleurs. Au demeurant, certains de ces organismes sont eux-mêmes considérés comme corrompus. En février 2002, le médiateur des Philippines a eu à faire face, pour la première fois, à une motion de destitution pour corruption. Bien que la motion ait été rejetée, cet incident a jeté le doute sur la crédibilité de l'institution en question et sur sa capacité à combattre la corruption[19]. À Hong-Kong et à Singapour, pays caractérisés par un environnement de bonne gouvernance relative, les organismes de lutte contre la corruption ont réussi leur mission puisqu'ils peuvent compter sur l'efficacité relative de la police, du bureau du procureur et du système judiciaire. Dans les pays où la gouvernance peut être qualifiée de passable à médiocre, comme l'Indonésie et les Philippines, ces organismes sont affaiblis par des attributions conflictuelles et par l'insuffisance des ressources mises à leur disposition, de même que par la fragilité des autres institutions politiques et juridiques.

En mars 2002, le gouvernement indonésien a émis une proposition allant dans le sens de la création d'une commission chargée de lutter contre la corruption[20]. Bien que cette proposition soit en train de faire son chemin, on ne peut pas affirmer avec certitude si, une fois créée, la commission sera en mesure de régler les problèmes de corruption qui gangrènent les organismes de lutte contre la corruption dans d'autres pays. La nomination, en août 2002, par la présidente Megawati, d'un nouveau procureur général, a essuyé des critiques de la part des organisations de défense des droits de l'homme et des organismes de lutte contre la corruption, car la personne désignée pour cette fonction était considérée comme un « homme de la maison » à qui il serait impossible de relever le défi posé par la corruption hors comme au sein de l'institution[21].

La décentralisation est une autre initiative indonésienne, dans le cadre des réformes, qui ne cesse de préoccuper certains observateurs. En principe, la décentralisation devrait renforcer l'obligation de rendre compte, mais à la lumière de certaines expériences antérieures en Indonésie, on serait porté à croire que la décentralisation ne ferait que décentraliser la corruption au lieu de la prévenir,

sauf si ce processus s'accompagne d'une démocratie locale forte ou d'une société civile locale forte. En février 2002, le procureur de la province de Yogyakarta a déclaré qu'il citait l'ensemble des 51 membres de l'assemblée provinciale à comparaître pour faits de corruption lors des élections locales et en rapport avec la construction d'un centre d'exposition[22]. Parmi les initiatives de réforme prometteuses l'année dernière figurent diverses mesures relatives à la cyber-administration afin de réduire la bureaucratie administrative et d'accroître la transparence des opérations gouvernementales. Singapour a continué d'étendre ses mesures gouvernementales d'une grande portée. Aux Philippines, le service des douanes a amélioré son système de paiements en ligne, le traitement des dossiers et la main-levée sur les expéditions, ce qui a eu pour effet immédiat de réduire aussi bien le temps que le coût des transactions. Le service philippin du budget et de la gestion a commencé à publier sur Internet la documentation relative au budget. Un système analogue a été mis en place en Thaïlande au niveau du service des douanes qui se caractérise par l'abandon pur et simple de tout traitement manuel des dossiers d'import-export[23].

Le secteur privé

La nature et l'influence du secteur privé dans la région sont liées à la qualité de la gouvernance telle qu'elle existe dans chaque pays. Le secteur privé de Singapour a un comportement conforme à la réglementation, car les mesures d'incitation ou de rétorsion sont claires et appliquées avec rigueur. À l'inverse, en Malaisie, beaucoup d'entreprises qui ont prospéré sont nominatives et de propriété privée mais, à bien des égards, elles restent des « entreprises politiques » qui doivent leur croissance au traitement préférentiel qu'elles reçoivent du parti au pouvoir, quand elles ne sont pas la propriété de dirigeants politiques eux-mêmes[24].

Aux Philippines et en Thaïlande, le comportement du secteur privé est mitigé, quoique prometteur depuis quelque temps. Sous le régime de Marcos, les grandes affaires se frayaient un passage dans les hautes sphères de l'État à coups de pots-de-vin. Avec la démocratisation et la libéralisation survenues depuis la fin des années 1980, les Philippines ont assisté à une expansion du secteur privé et à un désengagement considérable de l'État. La Thaïlande vit une situation analogue, bien que les principaux bénéficiaires de la corruption au niveau de l'État, pendant les années où le pays était contrôlé par l'armée, étaient non seulement des intérêts privés, mais également ceux des militaires et des cadres de l'administration. Depuis la crise financière qui a frappé l'Asie, le secteur privé a été davantage épuré et forcé à assurer une bonne gouvernance au niveau de l'ensemble du secteur. Après la chute de Suharto en 1997, l'Indonésie a commencé à assister à la croissance de son secteur privé, lequel est obligé de se battre pour sa survie dans une arène qui, désormais, compte plus de concurrents qu'auparavant.

L'intégrité enseignée dans les écoles au Cambodge

En juillet 2001, la police a dressé des barrages dans les rues de la capitale cambodgienne, Phnom Penh. S'agit-il d'un coup d'État en cours ou le début de troubles sociaux ? Non, ce n'est que l'organisation des examens de fin d'année pour les lycéens. La fraude avait atteint une telle ampleur au cours des années précédentes que les élèves ont pris l'habitude d'envoyer leurs copies d'examen par la fenêtre, à charge pour leurs amis ou parents de les remplir à leur place. La police s'est donc déployée pour empêcher ce genre de choses.

En fait, ces pratiques n'ont rien de surprenant. Une étude de 1998, réalisée par le Centre pour le développement social (CSD), a révélé que les jeunes sont peu conscients de l'impact dangereux de la corruption. À la lumière des résultats de cette étude, le CSD a lancé un programme éducatif couvrant un certain nombre de domaines comme l'éthique et la gouvernance, qu'il se propose d'inscrire au programme d'enseignement des enfants et des jeunes gens dans l'ensemble des établissements publics du pays.

Pour que ce programme soit couronné de succès, il est essentiel d'y associer le ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports. Lorsque les cadres de ce ministère se sont engagés à soutenir le programme en question, un groupe de travail dénommé Équipe spéciale pour la transparence (TTF) a été mis sur pied en 1999. Dirigé par le directeur du programme du CSD, le TTF s'est assuré le soutien de spécialistes en programmes d'enseignement/d'études au niveau du ministère, mais il ne reçoit aucune subvention du gouvernement. Toutes les dépenses, y compris les émoluments du personnel du ministère détaché auprès du projet, sont prises en charge dans le cadre des subventions octroyées par des organismes internationaux impliqués dans le développement.

Le TTF s'est focalisé sur la mise au point d'une série d'outils didactiques sur des sujets d'éthique en complément du programme d'enseignement officiel. Ces nouveaux outils sont maintenant en cours d'intégration dans les manuels scolaires en production et qui seront édités par le ministère. Le CSD travaille aussi à la publication d'un manuel de l'enseignant qui porte sur des questions telles que l'obligation de rendre compte, la transparence, le comportement du bon citoyen, la bonne gouvernance, mais également sur les manifestations et les effets néfastes de la corruption.

Ces nouveaux outils ont pour but de susciter chez les élèves un sens des responsabilités et un sens des valeurs morales telles que l'éthique, et ce à travers des études de cas où ils sont appelés à résoudre les problèmes posés. Pour prendre un exemple précis, il est demandé aux enfants de réfléchir au comportement qui serait le leur s'ils trouvaient un objet qui ne leur appartenait pas. En s'appuyant, au niveau de la salle de classe, sur les outils développés par le TTF, ils apprennent qu'ils doivent essayer de retrouver le propriétaire de l'objet en question et de lui rendre son bien au lieu de le garder pour eux-mêmes.

Au cours de l'année écoulée, l'objet du programme s'est déplacé de l'élaboration de cours à la formation. Environ 3 800 formateurs d'enseignants, venant de 12 provinces cambodgiennes différentes ont déjà suivi ce stage de formation, et c'est maintenant au tour des enseignants originaires de l'autre moitié du pays de suivre ce stage. Les enseignants apprennent à utiliser le nouveau programme d'études et à

introduire efficacement la méthode dans la classe. Au bout du compte, plus de 80 000 enseignants seront formés pour enseigner les matières liées à l'éthique dans les écoles et lycées publics du Cambodge. Le CSD a à cœur d'adapter le matériel élaboré dans le cadre du programme en vue d'introduire des cours similaires dans un programme conçu pour les fonctionnaires et le personnel des services de police et des forces armées. Les réactions ont jusqu'ici été bonnes et l'on fonde beaucoup d'espoirs sur ce programme. Les stagiaires pensent que le nouveau programme d'études aura un effet positif sur les élèves et les professeurs, dans la mesure où il les aidera à devenir des citoyens responsables qui se seront forgés une solide opinion sur la corruption.

C'est là un projet à long terme, qui pourrait cependant être à l'origine de changements sociaux durables. Et peut-être que la police de Phnom Penh pourra enfin démanteler ses barrages pendant la période des examens de fin d'année et reporter toute son attention sur les problèmes de la circulation qui sont en train de devenir un des défis majeurs à relever au niveau de cette ville

Centre pour le développement social (CSD)

Le secteur privé au Myanmar et dans les économies de transition du Cambodge, du Laos et du Vietnam n'est que l'ombre de ce qu'il est dans les pays voisins. Le secteur privé a longtemps été frappé d'illégalité dans les pays dirigés par les régimes communistes. Cette situation tend à changer, quoique lentement. Au Vietnam, un amendement constitutionnel a été adopté en 2001, qui met les entreprises du secteur privé sur le même pied d'égalité que les entreprises du secteur public[25].

Depuis la crise financière asiatique et le récent scandale Enron, la gouvernance au sein de l'entreprise est à présent inscrite en bonne place dans l'agenda des gouvernements et des associations professionnelles. En février 2002, la principale caisse de retraite des États-Unis, la California Public Employees Retirement System, a annoncé qu'elle retirait ses placements en actions en Indonésie, en Malaisie, aux Philippines et en Thaïlande en raison du faible niveau de liquidités et du manque de transparence, mais aussi à cause de la médiocrité des normes de main-d'œuvre et de l'instabilité politique[26]. (Cette institution a réinscrit les Philippines dans son portefeuille d'investissement en mai au vu de l'amélioration des conditions dans ce pays.) À 200 millions de dollars américains, la caisse de retraite a relativement peu investi dans la région, mais la décision du retrait a fait l'effet d'un sérieux avertissement.

Il n'est pas surprenant que les milieux d'affaires soient préoccupés par l'impact de la corruption sur les profits. Une étude réalisée par la Social Weather Stations (l'Observatoire des évolutions sociales) au cours du dernier trimestre de l'année 2001 a révélé que les hommes d'affaires philippins étaient disposés à payer 2 % du revenu net de leur société pour financer un programme de lutte contre la corruption.

Ils ont estimé que la maîtrise de la corruption leur permettrait d'augmenter leur revenu de 5 % et d'économiser 10 % sur leurs contrats, et le gouvernement, 15 à 20 %[27].

Pour les pays dont les institutions souffrent d'une gouvernance faible, il se pose un énorme défi que doivent s'efforcer de relever les partisans d'une amélioration du comportement du secteur privé[28]. Aux Philippines, les familles puissantes qui ont utilisé leurs énormes moyens pour investir certaines sphères réservées à l'État et promouvoir leurs intérêts, ont toujours dominé le secteur privé. Des réformes introduites au cours de la dernière décennie ont brisé les monopoles et favorisé l'entrée en jeu de nouveaux acteurs, mais le gouvernement de la présidente Gloria Macapagal-Arroyo sent bien la nécessité d'une coalition pour consolider ces changements[29].

En Indonésie, le secteur privé, qui a été dominé pendant trois décennies par les membres et associés de la famille Suharto, a été affaibli par la crise financière asiatique. Mais les évolutions demandées au sein de l'entreprise par les bailleurs de fonds multilatéraux et les réformateurs nationaux se font par à-coups, car l'organisme chargé de la restructuration doit faire face à la pression des groupes d'hommes d'affaires qui font intervenir leurs appuis politiques[30]. En août 2001, le ministre de tutelle des sociétés parapubliques a dénoncé la corruption au niveau du processus de privatisation et de restructuration[31].

Bien que le Parti communiste domine la vie politique au Vietnam, son autorité ne se traduit pas nécessairement par des réformes effectives. L'obstacle ici, ce ne sont pas les intérêts prédateurs du secteur privé, car le milieu des affaires a encore beaucoup à faire pour affirmer sa présence, mais bien les intérêts de l'État. La résistance à la réforme des entreprises parapubliques continue d'être très forte au sein de l'administration.

Au Cambodge, le secteur privé est à ses premiers balbutiements dans une économie dominée par l'agriculture, mais des études révèlent que les hommes d'affaires versent souvent des pots-de-vin aux fonctionnaires[32]. La faiblesse des institutions cambodgiennes a contribué à remettre en question la capacité de ce pays à instaurer une bonne gouvernance au sein du secteur privé.

Singapour et la Malaisie sont beaucoup mieux placés pour réformer leurs secteurs privés. Le gouvernement de Singapour continue de définir les conditions de son engagement économique grâce à la domination politique du Parti de l'action populaire (PAP)[33]. Aucun défi politique majeur n'est perceptible si l'on se base sur les résultats des élections parlementaires de 2001. Le PAP a remporté environ 75 % des suffrages ; ce qui, selon le code électoral, l'autorise à détenir 98 % des sièges au Parlement[34]. Le gouvernement malais jouit d'une position aussi favorable pour faire avancer les réformes dans la mesure où la coalition au pouvoir demeure fermement aux commandes en dépit de quelques incursions de la part de l'opposition.

306132_p193a210 1/07/03 9:57 Page 204

Bonne gouvernance
Non ! Non !
Corruption
Budget national

Sam Sarath, Cambodge

Accès à l'information en Asie du Sud-Est

La qualité de gouvernance varie d'un pays à l'autre en Asie du Sud-Est de même que l'accès à l'information.

Selon une étude publiée en 2001, les Philippines et la Thaïlande donnent le meilleur accès à l'information[1]. Aux Philippines, l'accès à l'information s'est amélioré de manière sensible grâce à l'indépendance des médias et à l'utilisation accrue d'Internet. Plusieurs agences gouvernementales sont dotées de services et de budgets en ligne et d'autres ont eu recours à l'internet dans le cadre de la lutte contre la corruption[2]. Quoi

qu'il en soit, les opportunités d'accès sont limitées en raison de la faiblesse du taux de pénétration informatique dans le pays et de la concentration essentiellement urbaine de la presse écrite.

En termes de garanties juridiques, l'accès à l'information en Thaïlande a été assuré par l'adoption de la loi sur l'information officielle de 1997, mais les récents événements jettent le doute sur l'engagement réel du gouvernement à assurer la transparence et à s'ouvrir au public. En mars 2002, les responsables gouvernementaux ont interdit la sortie d'un numéro de l'hebdomadaire *The Economist*, menacé d'expulser deux journalistes et ordonné à l'organe chargé de la lutte contre le blanchiment d'argent d'enquêter sur la situation financière de certains journalistes thaïlandais[3].

Le Cambodge occupe le troisième rang du classement des pays donnant facilement accès à l'information en Asie du Sud-Est. Les citoyens ne profitent pas souvent des droits existants en matière d'information, essentiellement par crainte d'intimidations de la part du gouvernement. Certaines agences gouvernementales ont également limité l'accès à l'information. Selon certains critiques, le comité national chargé des élections, qui est dominé par la coalition au pouvoir, a empêché les médias de parler des plates-formes des partis d'opposition au cours des élections de février 2002[4]. Depuis la chute de l'ancien président Suharto en 1997, l'Indonésie a assisté à une prolifération des médias. En mars 2002, des groupes de la société civile ont tenté en vain de convaincre le Parlement d'adopter une loi sur la liberté d'information. Selon certaines rumeurs, ces derniers mois, le célèbre ministère de l'Information montrerait un regain d'énergie et une loi sur les secrets d'État serait en préparation.

Il est intéressant de constater que la Malaisie et Singapour se classent derrière l'Indonésie en matière d'accès à l'information. En dépit de leur relative prospérité, ces pays pratiquent des contrôles gouvernementaux et une législation rigoureuse sur les secrets d'État, héritage de la colonisation britannique qui contribue à limiter l'accès à l'information et sa divulgation. En août 2001, le Parlement de Singapour a adopté une loi autorisant le gouvernement à réglementer les supports en ligne portant sur des questions d'ordre politique et électoral. L'accès à l'internet demeure très réglementé et constitue, pour le gouvernement, un moyen de contrôle politique[5]. Le gouvernement a également augmenté le nombre de procès en diffamation à l'encontre de ceux qui le critiquent.

Le Myanmar et le Vietnam arrivent en dernière position dans ce classement. Les médias vietnamiens restent sous le contrôle étroit du parti communiste. Sous la dictature militaire du Myanmar, l'accès à l'information est quasi inexistant puisque pratiquement tous les aspects de la vie des populations[6] sont réglementés.

1 Sheila Coronel, ed., *The Right to Know : Access to Information in Southeast Asia* (Manille : Centre philippin pour le journalisme d'investigation, 2001).
2 Vinia A. Datinguinoo, « Netting the corrupt : government audit and budget reports are now the web », dans *i magazine* VI, n° 3 (juillet–septembre 2000); en ligne sur www.pcij.org/imag/Online/netcorrupt.html.
3 *International Herald Tribune* (US), 24 avril 2002.
4 *Far Eastern Economic Review* (Hong-Kong), 7 février 2002.
5 Garry Rodan, « The internet and political control in Singapour », dans *Political Science Quarterly*, n° 113 (été 1998).
6 *Far Eastern Economic Review* (Hong-Kong), 20 septembre 2001.

La société civile

La puissance de la société civile varie considérablement à travers la région. A Singapour, l'État demeure dominant et non libéral et la société civile relativement faible et marginalisée. Il n'en est pas moins vrai qu'au cours des dernières années, des groupes comme le Think Centre, la Roundtable et le Socratic Circle ont activement œuvré en faveur d'une plus grande ouverture politique, même si la bataille est loin d'être gagnée. Les groupes de la société civile et les partis d'opposition soutiennent les uns, les autres que le contrôle de l'État sur les médias et l'autocensure entravent leur aptitude à faire entendre leur voix[35].

La Malaisie est dirigée par une coalition au pouvoir mais le pluralisme y est plus présent qu'à Singapour. Le gouvernement a récemment eu recours à des mesures extrêmes à l'égard de l'opposition et des groupes de la société civile, en particulier à la suite des attaques du 11 septembre.

Certains individus, parmi lesquels des militants des droits humains, ont été détenus aux termes de la loi sur la sûreté intérieure qui autorise une détention pratiquement indéfinie sans procès[36].

Aux Philippines, la société civile connaît une influence croissante depuis les années 1980. Mais le statut de certaines ONG s'est encore renforcé depuis l'évincement de l'ancien président Joseph Estrada en janvier 2001, épisode au cours duquel les groupes de la société civile ont mené avec succès des campagnes de lutte contre la corruption.

La puissance de la société civile thaïlandaise s'est manifestée à travers le rôle pivot qu'ont joué les ONG dans le processus d'élaboration et d'adoption de la « constitution populaire » de 1997, dont certaines dispositions relatives à la lutte contre la corruption ont été récemment invoquées à l'encontre de la corruption publique. En 2001, les groupes de la société civile se sont mobilisés pour recueillir des signatures afin de contraindre le Sénat à diligenter une enquête sur certains hauts responsables du ministère de la Santé, accusés de mauvaise gestion des marchés publics[37]. À la suite de ces investigations, le ministre de la Santé et d'autres hauts fonctionnaires ont été démis de leurs fonctions.

En Indonésie, on assiste à une véritable éclosion de la société civile depuis la chute du régime, suite à la crise financière asiatique. Confrontées à un État écrasé de problèmes, plusieurs ONG – comme Transparency International Indonésie, la Fondation TIFA et Indonesia Corruption Watch – ont concentré leurs efforts sur les initiatives portant sur la gouvernance et la lutte contre la corruption.

Au Vietnam, on assiste à l'envol du secteur de la société civile parallèlement au virage amorcé par l'État vers des mécanismes orientés vers le marché et une certaine ouverture politique. Certes, l'espace politique demeure très étroit et n'englobe pas le domaine sensible de la corruption, mais il n'en demeure pas moins que plusieurs ONG se sont impliquées dans des questions touchant à la gouvernance et aux évaluations participatives de la pauvreté[38]. Au Cambodge, les initiatives de

lutte contre la corruption ont été relativement renforcées par la collaboration entre les ONG et les organisations multilatérales. En août 2001, le Centre ONG pour le développement social et la Banque asiatique de développement ont organisé une conférence internationale sur la transparence articulée autour d'un plaidoyer en faveur de la lutte contre la corruption dans la région, y compris le Cambodge. La conférence a été remarquée pour son évaluation sans détours de la corruption gouvernementale en présence de hauts fonctionnaires. Au Laos et au Myanmar toutefois, il n'y a guère de place pour la société civile et les perspectives d'émergence d'une coalition pour lutter contre la corruption sont encore floues.

Dans certains cas, la société civile rencontre des problèmes dans ses propres rangs, ce qui a pour conséquence de diminuer sa légitimité et son efficacité. En Indonésie, un des dirigeants de l'ONG Hipalapa a été emprisonné sous l'inculpation de détournement de 2 milliards de roupies (soit environ 220 000 dollars américains) d'une coopérative agricole[39]. On se préoccupe de plus en plus aussi du caractère corruptible des journalistes. Selon une étude réalisée par l'Alliance des journalistes indépendants, en février 2002, 80 à 90 % des journalistes acceptent des pots-de-vin des personnes interviewées en échange de reportages favorables[40].

Aux Philippines, un réseau important d'ONG s'est trouvé mêlé à une controverse après avoir remporté un appel d'offres portant sur des obligations du gouvernement. Le groupe de pression des ONG intervenant dans le domaine du développement (CODE-NGO) avait d'abord conceptualisé puis participé à une adjudication des obligations du gouvernement. Le CODE-NGO a remporté l'appel d'offres et recueilli près de 1,8 milliard de pesos (environ 35 millions de dollars américains) de bénéfices, qu'il a ensuite placés dans un fonds de dotation destiné au financement de projets de développement. Mais, peu après cette opération réussie, des rumeurs allaient bon train selon lesquelles le groupe aurait bénéficié d'un traitement préférentiel compte tenu du fait que la présidente de CODE-NGO était la sœur du secrétaire aux Finances[41]. La présidente Arroyo et d'autres ont défendu le processus de cet appel d'offres et en ont rejeté tout truquage[42]. La controverse suscitée par cette affaire a mis en lumière le talon d'Achille de la société civile : la durabilité et la capacité. Comment les ONG peuvent-elles développer leur performance dans la lutte contre la corruption, si leurs ressources sont limitées face à un État intraitable et un secteur privé prévaricateur ? Certaines d'entre elles, notamment le prolifique Centre philippin pour le journalisme d'investigation dont les rapports d'investigation ont rallié la coalition contre l'ancien président Estrada et incité encore à mener d'autres investigations sur d'autres fonctionnaires, ont fait la preuve qu'elles peuvent y parvenir[43].

1 Pour plus d'informations, voir www1.oecd.org/daf/ASIAcom/index.htm.
2 Pour plus d'informations, voir www.worldbank.org/gdlneapa/CombatingCorruption.htm, et les liens associés.
3 *Bangkok Post* (Thaïlande), 7 mai 2002.
4 Voir la déclaration de la FATF : « Aucune contre-mesure de la FATF applicable actuellement à l'encontre des Philippines » sur www1.oecd.org/fatf/pdf/PR-20011218_en.pdf. Lors de sa réunion de février 2002, la FATF a réitéré sa décision de décembre. *Philippine Daily Inquirer* (Philippines), 1er février 2002.
5 *Jakarta Post* (Indonésie), 26 mars 2002.
6 Voir www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/over_e.htm.
7 Voir www.apecsec.org.sg.
8 Voir www.pbec.org.
9 Voir Emil Bolongaita, « Reinforcing reform and overcoming opposition : crafting anti-cCorruption strategies in three arenas of resistance » (Renforcement de la réforme et maîtrise de l'opposition : élaboration de stratégies de lutte contre la corruption dans trois domaines de résistance), Simon Tay, ed., *Fighting Corruption : Common Challenges and Shared Experiences* (Lutte contre la corruption, défis communs et partage d'expériences) (Singapour: Times Academic Press, à paraître).
10 *Economist* (Grande-Bretagne), 28 mars 2002.
11 *Economist* (Grande-Bretagne), 23 mars 2002 ; *Jakarta Post* (Indonésie), 2 août 2002.
12 *Economist* (Grande-Bretagne), 3 août 200l.
13 *Far Eastern Economic Review* (Hong-Kong), 1er novembre 2001.
14 Agence France-Presse (France), 15 mars 2002.
15 Emil Bolongaita, « Les Philippines en 1999 : Équilibre entre une démocratie rétive et une économie en redressement », dans *Asian Survey* 40, n° 1 (2000).
16 *Economist* (Grande-Bretagne), 7 février 2002.
17 *Ibid.*, 28 février 2002.
18 *Far Eastern Economic Review* (Hong-Kong), 1er novembre 2001.
19 *Manila Times* (Philippines), 14 février 2002.
20 Agence France-Presse (France), 17 mars 2002.
21 *Far Eastern Economic Review* (Hong-Kong), 6 septembre 2001.
22 *Jakarta Post* (Indonésie), 14 février 2002.
23 Voir Clay Wescott, Marilyn Pizarro et Salvatore Schiavo-Campo, « Le rôle de la technologie de l'information et de la communication (TIC) dans l'amélioration de l'administration publique », Salvatore Schiavo-Campo et Pachampet Sundaram, eds, *To Serve and to Preserve: Improving Public Administration in a Competitive World* (servir et préserver : amélioration de l'administration dans un monde compétitif) (Manille : Banque asiatique de développement, 2001).
24 Edmund Terence Gomez, « Political business Malaysia: party factionalism, corporate development, and economic crisis », (Affaires et politique en Malaisie: factions de partis, développement des entreprises et crise économique), Edmund Gomez, ed., *Political Business in East Asia* (Affaires et politiques en Asie du Sud-Est) (Londres : Routledge, 2001).
25 *Economist* (Grande-Bretagne), 16 mars 2002.
26 *Business Week* (US), 25 février 2002.
27 *Philippine Daily Inquirer* (Philippines), 21 mars 2002.
28 Voir, par exemple, *Governance Re-invented : The Progress, Constraints, and Remaining Agenda in Bank and Corporate Restructuring in East and South-East Asia* (La gouvernance réinventée : avancée, contraintes et ordre du jour à venir de la restructuration des banques et des entreprises en Asie de l'Est et en Asie du Sud-Est) (Bangkok : Commission économique et sociale des Nations unies pour l'Asie et le Pacifique, 2001).
29 La présidente Arroyo a manifesté son adhésion à cette approche par la signature de la loi sur la lutte contre le blanchiment d'argent de septembre 2001, loi qui n'a pas été ardemment soutenue par le secteur bancaire puisque susceptible de susciter une augmentation des coûts de transaction et une éventuelle réduction des dépôts.
30 *Asiaweek* (Hong-Kong), 16 février 2001.
31 *Far Eastern Economic Review* (Hong-Kong), 30 août 2001.
32 Voir Banque mondiale, *Cambodia Governance and Corruption Diagnostic : Evidence from Citizen, Enterprise and Public Official Surveys* (Gouvernance et diagnostic de la corruption au Cambodge : études de témoignages de citoyens, d'entreprises et de fonctionnaires de l'administration publique) (Washington DC : Banque mondiale, 2000).
33 Dans la région, seul Brunei a une domination de l'État sur l'économie plus forte qu'à Singapour. Dans le passé, le sultanat a traversé sa pire crise économique à la suite d'accusations de mauvaise gestion par le frère du sultan de la Brunei Investment Agency et de l'effondrement du conglomérat de construction du prince. Brunei est un cas d'entreprises problématiques à gestion familiale poussé à l'extrême. *Asiaweek* (Hong-Kong), 24 août 2001.

34 *Economist* (Grande-Bretagne), 10 novembre 2001.
35 Voir James Gomez, *Self-Censorship : Singapour's Shame* (Autocensure : La honte de Singapour) (Singapour : Think Centre, 2000) et James Gomez, ed., *Publish and Perish: the Censorship of Opposition Party Publications in Singapour* (Publier et périr : l'autocensure des pulications des partis d'opposition à Singapour) (Singapour : National Solidarity Party, 2001).
36 Voir Human Rights Watch, *World Report 2002* (New York : Human Rights Watch, 2002).
37 Voir Nualnoi Treerat, « Making national anti-corruption policies and programmes more effective : a case study of Thailand » (Pour une plus grande efficacité des politiques et des programmes de lutte contre la corruption : étude de cas sur la Thaïlande), document preparé dans le cadre des séries de seminaires du programme de la Banque mondiale sur l'enseignement global à distance, 2001.
38 Voir Banque mondiale, *World Development Report 2000/2001 : Attacking Poverty* (Washington, D.C.: World Bank, 2001).
39 *Far Eastern Economic Review* (Hong-Kong), 20 septembre 2001.
40 *Jakarta Post* (Indonésie), 10 février 2002.
41 *Philippine Daily Inquirer* (Philippines), 8 février 2002.
42 *Ibid.*, 5 janvier 2002.
43 Voir site web PCIJ sur www.pcij.org.

Asie du Sud

Afghanistan, Bangladesh, Bhutan, Inde, Maldives, Népal, Pakistan, Sri Lanka

*Guharpal Singh**

Vue d'ensemble

En 2001-2002, la lutte contre la corruption a représenté un enjeu majeur dans les politiques nationales de la plupart des États d'Asie du Sud, et ce malgré les incertitudes créées dans la région par les événements du 11 septembre, la guerre en Afghanistan, la menace nucléaire entre l'Inde et le Pakistan et les troubles internes au Népal et au Sri Lanka. Les effets combinés de la corruption, du crime et du terrorisme international ont mis à nu la mauvaise gouvernance dans une région qui abrite la plus forte concentration de pauvres au monde et qui est éprouvée par des conflits sectaires et ethniques.

La corruption continue d'affecter chaque aspect de la vie économique et politique. En juillet 2001, le Premier ministre indien Atal Behari Vajpayee a démissionné au lendemain des scandales créés par les sociétés Tehelca.com et Unit Trust of India (UTI) et qui ont largement fait penser que « la démocratie en Inde était régie par la corruption[1] ». En décembre 2001, le président du Pakistan Pervez Musharraf a concédé que la corruption avait « rongé la nation de l'intérieur comme des termites[2] ». Les élections législatives tenues au Bangladesh en octobre 2001 et, deux mois plus tard, au Sri Lanka ont été dominées par des allégations de corruption tandis que l'insurrection au Népal ramenait encore la corruption sous les feux des projecteurs.

La pression internationale, les crises budgétaires que connaissent tous les gouvernements d'Asie du Sud et la mobilisation croissante des organisations de la société civile ont obligé les dirigeants politiques réticents à lutter contre la corruption même si, pour cela, il faut adopter des comportements partisans ou imposer ce thème comme la nouvelle idéologie dominante comme c'est le cas au Pakistan et au Bangladesh. Les gouvernements d'Asie du Sud étaient bien disposés à adopter des mesures de lutte contre la corruption, mais encore faut-il que cette phase soit accompagnés d'une politique de mise en œuvre effective.

Les événements survenus en 2001-2002 ont démontré la nécessité d'adopter désormais des programmes de lutte contre la corruption impartiaux et durables afin de contribuer à l'établissement d'institutions réellement indépendantes et transparentes. Qui plus est, il faut que des pressions soutenues soient exercées sur

les gouvernements pour les amener à effectuer des réformes judiciaires et législatives tendant à renforcer le droit du public et à réclamer des comptes aux gouvernements. L'indépendance des organisations nationales de lutte contre la corruption – dont certaines comme au Pakistan et au Bangladesh restent encore à créer – demeure une vraie source de préoccupation. Les principaux secteurs comme ceux de la législation sur la liberté d'information et de la mise en place de médiateurs indépendants ont connu peu d'évolution.

Au cours de cette année, on s'est rendu compte qu'il fallait davantage mettre l'accent sur le rôle joué par le secteur privé dans la corruption, car les scandales bancaires auxquels le public a pu assister l'ont amené à douter de la probité du grand capital. Les ONG ont redoublé d'efforts pour éradiquer la corruption, encouragées en cela, en partie, par la réussite des autres activités qu'elles mènent dans la région mais avec en plus la perspective de travailler avec des départements ministériels bien coopératifs.

Aux niveaux international et régional

La guerre en Afghanistan a jeté sous les projecteurs les relations complexes qui existent en Asie du Sud entre la corruption, le terrorisme, le blanchiment d'argent et la déliquescence politique.

Tous les grands pays de la région, à l'exception du Sri Lanka et de l'Afghanistan, ont signé à Tokyo, en novembre 2001, la convention entre la Banque asiatique de développement et Organisation de coopération et le développement économiques (BAD/OCDE) sur l'initiative anti-corruption pour la région Asie-Pacifique. L'initiative engage chaque signataire à élaborer un plan d'action dans le cadre de la lutte contre la corruption et à produire une évaluation des reformes réalisées dans les dix-huit mois. Dans le cadre du plan d'action qui, *a priori,* n'est pas spécifique, les signataires doivent affronter « trois piliers » de la lutte contre la corruption : l'amélioration de la fonction publique, la réduction des pratiques de pots-de-vin et une plus forte implication de la société civile. Au lendemain de cette initiative, la BAD a amorcé un dialogue avec la Commission népalaise d'investigation des abus de pouvoir.

La publication, en juin 2001, de l'indice de perceptions de la corruption (IPC) de Transparency International qui a classé le Bangladesh comme le pays « le plus corrompu » parmi ceux couverts par l'indice, a prouvé combien l'action internationale peut être efficace en faisant inscrire la corruption dans le programme politique national. Le classement de l'IPC, qui a coïncidé avec le début des élections nationales, s'est transformé en un événement médiatique que d'aucuns ont interprété comme une mise en accusation internationale du gouvernement du parti, Ligue Awami, de Sheikh Hasina. Le parti d'opposition, « Bangladesh National Party » (BNP), s'est saisi de ce problème pour en faire le thème principal de sa campagne, ce qui a fait dire à son leader Khaleda Zia qu'il promet « un pays

exempt de corruption[3] ». Quel qu'en soit le cas, la corruption aurait constitué un thème central des élections, mais les leaders de la Ligue Awami estiment que l'IPC « y est pour quelque chose dans leur défaite. »[4]

En 2001-2002, les bailleurs se faisaient plus exigeants en demandant aux pays de s'engager à adopter des politiques et procédures de lutte contre la corruption en échange de financement de programmes. Clare Short, le ministre britannique de l'Aide au développement a, lors du Forum sur le développement humain au Pakistan, lancé un appel pour la « radicalisation des actions » contre la corruption[5]. De même, le Forum sur le développement au Népal a fourni l'occasion aux bailleurs d'exprimer leurs préoccupations devant l'ampleur de la corruption, ce qui souligne d'autant l'importance du sujet dans la politique nationale.

Hamid Karzai, président du gouvernement provisoire d'Afghanistan, s'est clairement engagé à faire preuve « de responsabilité, de transparence et d'efficacité dans l'utilisation de l'aide financière » lors de la Conférence sur la reconstruction afghane, organisée à Tokyo, en janvier 2002[6]. Les gouvernements occidentaux, qui ont promis une aide de 4,5 milliards de dollars américains à l'Afghanistan au cours des cinq prochaines années[7], ont souligné l'importance de lutter contre le détournement de l'aide, toutefois, l'extrême fragilité des institutions et des systèmes de responsabilisation rend la tâche plutôt pénible.

Le Fonds monétaire international (FMI) a établi un lien direct entre ses programmes d'aide extérieure aux pays d'Asie du Sud et les stratégies de lutte contre la corruption. Les négociations avec le Bangladesh sur l'octroi d'un nouveau prêt à ce pays se sont poursuivies, mais le gouvernement a accepté de prévoir, dans tout futur accord d'aide[8], le renforcement du devoir de rendre compte et de la transparence, y compris le retrait ou l'abrogation de la loi sur le secret officiel. La Banque mondiale, qui applique une politique de « tolérance zéro » en matière de corruption, a loué les efforts faits par le Pakistan pour « éradiquer la corruption et la pauvreté[9] ».

Les organisations internationales et régionales se sont mises à surveiller leurs politiques de lutte contre la corruption dans la région. Le Secrétariat anti-corruption de la BAD/OCDE a programmé une évaluation de l'état d'avancement des plans d'actions nationaux de lutte contre la corruption, issus de l'initiative anti-corruption adoptée en novembre 2001. La Banque mondiale et d'autres organismes ont mis en place des mécanismes de surveillance interne ainsi que des procédures contre la corruption dans les opérations de décaissement et d'approvisionnement. La Banque mondiale a cependant souligné que pour le suivi de son travail au Pakistan, par exemple, il fallait reconnaître la « valeur ajoutée » de son action dans la promotion des réformes à long terme[10]. Les militants locaux de la lutte contre la corruption ont reproché à certaines organisations internationales de concevoir des projets de qualité douteuse et de prendre des raccourcis en matière de procédures. Ils ont appelé à une plus grande transparence et à un examen plus rigoureux de l'efficacité des pratiques anti-corruption des bailleurs[11].

Au niveau national

En juin 2002, était tenu à Kabul une *loya jirga* (grand conseil) qui marquait une étape importante dans l'édification d'un état démocratique et responsable en Afghanistan. Les observateurs qualifient l'événement de succès mitigé. Le seul fait qu'il ait permis de mettre en place un gouvernement de transition et d'élire un chef d'État revêt une importance capitale dans un pays si divisé où des années de guerre et de guerre civile ont laissé un vide institutionnel. Le gouvernement de transition doit rédiger une nouvelle Constitution, préparer des élections en moins de deux ans, créer une armée unifiée et mettre en œuvre un programme de reconstruction de plusieurs milliards de dollars. Le défi est énorme : commentant les résultats de *loya jirga*, le Groupe internationale chargé de gérer la crise a écrit : « le défi qui se pose est d'arriver à faire passer le pouvoir des mains des chefs de factions incontrôlables aux mains de ceux qui ont été largement plébiscités tant au niveau local que national. Parallèlement, il faudra mettre au point des programmes de démobilisation de douzaines de milices, édifier de nouvelles infrastructures et créer un nouvel espace politique plus libre ; tout ceci sous la menace du sectarisme religieux et ethnique, du règne de la force et de l'ingérence extérieure[12]. »

Alors que l'évolution de la situation internationale a jeté l'Asie du Sud sous les feux de l'actualité, les gouvernements de cette région ont essayé d'éviter les critiques directes en rejetant la responsabilité sur les opposants politiques ou les prédécesseurs. En fait, la menace du bâton anti-corruption a évolué en une tactique populiste pour la majorité des leaders politiques d'Asie du Sud. Face aux pressions extérieures exercées sur les pays pour qu'ils assurent une plus grande auto-régulation et une bonne gouvernance, les gouvernements ont souvent combiné les mesures de lutte contre la corruption avec un machiavélisme caractéristique de leur patrimoine commun.

L'Alliance démocratique nationale de l'Inde, la coalition au pouvoir dirigée par le parti Bharatiya Janata, croulait sous le coup d'une série d'accusations de corruption au cours de l'année, à commencer par le scandale de l'UTI en août 2001. L'agence publique de gestion de la plus grande mutuelle de l'Inde, UTI, gérait un portefeuille de 720 milliards de roupies (14,8 milliards de dollars américains) jusqu'en juillet 2001 lorsqu'à la surprise de ses 43 millions d'investisseurs, elle a décidé de geler les opérations de rachat. La crise qui a suivi semblait mettre en cause, d'une part, le Premier ministre Vajpayee qui se serait adonné à la promotion d'intérêts privés, et d'autre part, le ministre des Finances qui aurait fait preuve de grande négligence[13].

La carrière déjà compromise du ministre indien de la Défense, Georges Fernandes, démissionnaire, en mars 2001 au lendemain de l'affaire Tehelca.com dans laquelle cette entreprise a discrètement filmé des fonctionnaires de son département qui réclamaient des pots-de-vin contre les ventes d'armes, a été de nouveau prise dans la tourmente en décembre 2001 quand le scandale du « Coffin-

gate » a défrayé la chronique. La fraude découverte impliquait des responsables de son ministère qui autorisaient le paiement de 2 500 dollars américains par cercueil pour les Indiens morts lors de la guerre de Kargil en 1999 alors que le prix réel par cercueil[14] était de 172 dollars américains. Auparavant, les partis d'opposition avaient déjà accusé le gouvernement de refuser de débattre des conclusions de l'enquête du Commissaire central de la vigilance sur les transactions de la Défense depuis 1989[15].

Le gouvernement a réagi immédiatement, soit en essayant de gagner du temps, soit en prenant leurs détracteurs pour victimes. La Commission Venkataswamy mise sur pied au lendemain des révélations de Tehelca.com pour enquêter sur les dessous-de-table de la Défense, devait présenter son rapport dans un délai de quatre mois, mais n'a pu le faire. Dans le même temps, les bailleurs de fonds de Tehelca.com étaient harcelés ; on cherchait en particulier à les impliquer dans une conspiration financière plus grande qui consiste à truquer les prix à la Bourse des valeurs[16].

Au Bangladesh, le nouveau gouvernement dirigé par le BNP n'a ménagé aucun effort pour dénoncer les fautes du précédent gouvernement. Un livre blanc, publié en janvier 2002, a fait état d'un total de 40 grands dossiers d'accusation de corruption contre la Ligue Awami, portant sur le détournement de 126 millions de dollars américains au cours de son mandat. Le livre a également révélé que l'ancien Premier ministre, Sheikh Hasina, avait empoché 123 millions de dollars américains de la vente de huit MIG-29 russes et 3 autres millions de dollars américains grâce au recrutement de consultants étrangers dans une escroquerie portant sur la promotion des exportations[17].

Le gouvernement dirigé par le parti BNP n'a fait que confirmer une règle bien connue en politique au Bangladesh, à savoir qu'aucun homme politique en exercice n'a jamais été finalement jugé coupable de corruption. Les dossiers en instance contre des hommes politiques du parti BNP ont été subitement retirés. Les enquêtes du livre blanc sur la corruption ont visiblement omis les irrégularités commises sous le dernier régime du parti.

Au Pakistan, la campagne de lutte contre la corruption répond à une motivation politique dans un pays dominé par une élite militaire prompte à traiter les administrateurs civils de corrompus et indignes de confiance. Or, les retraités militaires, les bureaucrates et les hommes d'affaires disposés à composer avec le régime du président Musharraf ont été délicatement ignorés, surtout s'ils sont assez riches pour rembourser leurs gains mal acquis. L'amiral Mansur ul-Haq a évité la prison en restituant au Bureau de la comptabilité nationale (NAB) du Pakistan les 7,5 millions de dollars américains qu'il aurait perçus au titre de pots-de-vin contre des achats d'armes[18].

Il faut payer pour voir son propre bébé

Dans la ville de Bangalore, au sud de l'Inde, une femme sur deux qui reçoit des soins dans la maternité d'un hôpital public doit verser un pot-de-vin pour se faire assister par un médecin à l'accouchement. Il faut aussi noter que 70 % des femmes doivent payer l'aide infirmière pour voir leur propre bébé. Le montant du pot-de-vin est déterminé par le sexe du bébé. Si le bébé est un garçon, les parents doivent payer 300 roupies (6 dollars américains), si c'est une fille, le pot-de-vin est nettement moins élevé, soit 200 roupies (4 dollars américains). Si le pot-de-vin n'est pas versé, les parents craignent souvent que le personnel « n'échange les bébés ».

Une évaluation indépendante[1] de la qualité des soins obstétriques donnés aux pauvres en milieu urbain, réalisée par le Centre des relations publiques des ONG, a découvert des preuves extrêmement dommageables de corruption dans toutes les maternités des hôpitaux gérés par la Ville de Bangalore. Ces maternités publiques sont les seules structures sanitaires décentralisées dont dispose la ville et qui soient accessibles aux femmes aux revenus relativement modestes. L'étude a révélé que de fortes sommes sont extorquées aux pauvres dans les maternités des hôpitaux publics. Dans une maternité gérée par la Ville, le patient paie, en moyenne, 1 089 Rs (environ 22 dollars américains) en pots-de-vin pour recevoir des soins adéquats. En outre, 61% affirment qu'ils doivent payer les médicaments qui, officiellement, sont gratuits.

Toutefois, depuis la réalisation de l'enquête, des réactions encourageantes ont été enregistrées. Dans une importante maternité publique, la maternité Yeshwantpur, un service d'aide a été mis en place afin d'assister les femmes dans les formalités administratives et réduire ainsi les possibilités de harcèlement dont elles sont victimes. D'ailleurs, de nombreuses

La même tendance est observée au Sri Lanka où la lutte contre la corruption est devenue le cri de ralliement dans une guerre intestine entre le nouveau Premier ministre Ranil Wickremesinghe et l'actuel président Chandrike Kumaratunga. Le Népal a vu la création d'une nouvelle commission judiciaire chargée d'enquêter sur les accusations de corruption politique portées contre des hommes politiques de premier plan et des fonctionnaires, depuis l'avènement d'un régime parlementaire en 1990[19].

En l'absence de sources de financement suffisamment transparentes, les partis politiques sont apparus comme d'importants circuits pour le blanchiment d'argent en Asie du Sud[20]. Le lien entre l'argent de la corruption et le financement des partis a été mis en évidence par l'entrée quelque peu rapide des criminels dans la politique. Dix-sept pour cent des candidats aux élections tenues en février 2002, dans l'État d'Uttar Pradesh en Inde, avaient soit un casier judiciaire, soit étaient sous le coup d'accusations criminelles[21]. Le gouvernement lui-même a dû faire appel de la tentative de la commission électorale d'interdire la participation de criminels aux

ONG se sont mises d'accord pour constituer des groupes de soutien dans les quartiers pauvres, amener les femmes à s'approprier leurs droits et à lutter contre la corruption dans le système de santé public.

Des dispositifs de surveillance internes aux maternités publiques ont été mis en place pour surveiller les activités qui s'y déroulent. La création des conseils de santé sont une innovation majeure visant à assurer plus de transparence et d'ouverture. Les conseils de santé qui sont composés d'élus locaux, de personnel de santé et de représentants d'ONG, organisent des visites régulières dans les hôpitaux pour voir comment ils fonctionnent et institutionnaliser des mécanismes de prise en charge des réclamations. Actuellement les conseils de santé opèrent dans 12 zones de la ville.

La charte du patient est également mise en évidence dans un certain nombre de maternités publiques sélectionnées. Cette charte indique les services proposés, les délais et les conditions de prise en charge, les tarifs appliqués, les recours en cas de problèmes ainsi que les droits et obligations des patients. Grâce aux informations de la charte, les patients peuvent refuser tout paiement arbitraire ou toute tentative d'extorsion.

Les réactions recueillies après les interventions pilotes dans ce domaine sont encourageantes[2], et on espère que ces innovations feront tache d'huile dans d'autres hôpitaux.

(Pour en savoir plus, écrivez à pacindia@vsnl.com ou visitez le site www.pacihndia.org.)

Gopakumar Krishnan

1 Sita Sekhar, « Maternity health care for the urban poor in Banglore : a report card », Public Affairs Centre, juin 2000.

2 Des détails sur cette question figurent dans *Holding the State to Account : Citizen Monitoring in Action* de Samuel Paul (Bangalore : Books for change, 2002).

élections[22]. Une décision de la Cour suprême, rendue en mai 2002, a ordonné à la commission électorale de veiller à ce que tous les candidats aux élections législatives et provinciales fournissent des informations sur les plaintes dont ils font l'objet et sur leur patrimoine individuel et familial[23].

Au Bangladesh, la corruption était au cœur des élections provinciales et nationales, reléguant toute autre actualité au second plan. La campagne pour les élections législatives de décembre 2001 au Sri Lanka est menée sur fond « de rivalités personnelles et d'accusations de corruption[24] ». Dans l'État du Punjab, en Inde, le parti Congress-I, largement discrédité par la corruption alors qu'il était au pouvoir dans les années 1990, a effectué un retour spectaculaire grâce à une campagne essentiellement axée sur la lutte contre la corruption[25]. Les élections générales en Inde ont été relativement transparentes par rapport à celles du Bangladesh et du Sri Lanka qui seraient entachées d'irrégularités. Par contre, selon la plupart des observateurs étrangers, le référendum présidentiel organisé au Pakistan, en avril 2002, n'a été ni juste ni libre.

En 2001-2002, les réformes juridiques et institutionnelles ont été pour la plupart retardées ou abandonnées comme des promesses sans lendemain. En Inde, le projet de loi sur le médiateur a été bloqué au Parlement comme l'ont été les projets de loi sur les élections et autres projets afférents, qui proposaient une exonération d'impôt sur le revenu et sur les dons des particuliers ou des entreprises aux partis politiques. Le rapport de la commission chargée d'examiner le fonctionnement de la Constitution, publié en avril 2002, a fait des recommandations sur le dernier projet de loi, notamment l'adoption d'un « serment de transparence ». Toutefois, les recommandations portaient essentiellement sur une profonde révision de la Constitution. En dépit de toute la publicité faite autour de l'implication de la section nationale indienne de Transparency International dans l'établissement de nouvelles règles relatives à l'approvisionnement du ministère de la Défense, ce dernier n'a respecté aucune des nouvelles procédures[26].

Au Pakistan, le président Musharraf a donné un signal fort de sa détermination à combattre la corruption, en initiant une série d'importantes réformes institutionnelles, notamment une réforme de la fonction publique, un programme « d'accès à la justice » et la séparation de la fonction comptable du bureau de l'inspecteur général. Le gouvernement a également promis la création d'une agence indépendante de lutte contre la corruption dès octobre 2002, agence qui joindrait ses efforts à ceux actuellement déployés par la NAB, l'Agence fédérale d'investigation, et l'Organisation de lutte contre la corruption. À l'occasion de la série de réunions tenues avec le gouvernement pakistanais, en avril 2002, Transparency International s'est félicité de l'engagement du gouvernement et des mesures déjà prises tout en indiquant un certain nombre de secteurs où il convient d'opérer encore des réformes. TI a demandé l'adoption d'un projet de loi sur la liberté d'information, d'un code de conduite pour les fonctionnaires, la restructuration du système d'approvisionnement public, l'implication des militaires et du judiciaire dans les missions de la NAB[27].

Dans le cadre de son programme de lutte contre la corruption, le gouvernement pakistanais a refusé la candidature aux élections d'octobre 2002 de toutes les personnes ayant été déclarées coupables de délit. Cette mesure a empêché le retour sur la scène politique d'anciens Premiers ministres comme Benazir Bhutto du Parti populaire du Pakistan et Nawaz Sharif de la Ligue musulmane. Les détracteurs du régime y voyaient moins un moyen de combattre la corruption que de contenir les leaders de l'opposition. Les amendements à la Constitution ont été également critiqués parce qu'ils garantissaient, par le biais du Conseil national de sécurité, un rôle pour les militaires dans le gouvernement du pays[28], issu des élections.

Au Bangladesh, le ministre de la Justice a élaboré un projet de loi sur la création d'un bureau indépendant de lutte contre la corruption – signe d'un engagement majeur pris par les deux partis candidats aux élections[29]. Le projet de loi de 1980 sur le médiateur a été finalement remis dans le circuit, bien qu'aucun médiateur n'ait été désigné et qu'il faille y apporter d'importantes améliorations pour le rendre plus efficace[30].

Le Népal a aussi proposé, en 2002, une série de lois anti-corruption, notamment le projet de lois sur la lutte contre la corruption, la création d'une commission d'enquête sur l'abus de pouvoir, la création du tribunal spécial, l'établissement de procédures de travail en matière de mise en accusation et de régulation, et la gestion des partis politiques. Tous ces projets de lois qui ont pour objet de renforcer l'efficacité du pays en matière de détection et de répression des actes de corruption, aussi bien dans les secteurs public que non public, ont été adoptés par le Parlement en avril 2002. Les lois instituant respectivement la lutte contre la corruption et le tribunal spécial ont été entérinées par l'autorité royale en juin 2002 ; les autres lois attendent toujours la ratification royale.

Seul le Sri Lanka a résisté à cette tendance ; en effet, ni nouvelle législation, ni projets de création d'institutions indépendantes de lutte contre la corruption n'ont été proposés. Par contre, le nouveau gouvernement du Parti de l'unité nationale a déclaré qu'il envisageait de créer, au sein de chaque ministère, une cellule de contrôle de lutte contre le gaspillage et la corruption[31].

Prises ensemble, les réformes proposées à travers la région auraient finalement constitué un programme idéal pour renforcer la transparence et le devoir de rendre compte. Mais ces réformes ont été pour la plupart compromises ou du moins attendent l'épreuve essentielle de leur mise en œuvre. Dans l'ensemble, l'indépendance des organisations de lutte contre la corruption est loin d'être acquise.

Le secteur privé

Le secteur privé est bien connu pour être celui qui encourage les pratiques répréhensibles dans les États d'Asie du Sud et perpétue le cercle vicieux des problèmes des secteurs public et privé, à savoir la pratique de l'évasion fiscale dans toute la région, la mauvaise prestation des services publics, et l'application inadéquate des réglementations financières[32]. Le terrain de chasse privilégié où s'exerce la corruption du secteur privé sont les fonds publics, les compagnies d'assurance et les caisses de sécurité sociale.

Au cours de l'année 2001 a éclaté en Inde un énorme scandale portant sur des millions de roupies ; en effet, des sociétés étrangères avec un portefeuille de capital social, souvent de quelques dollars seulement, arrivaient avec la complicité des agents de change locaux et des investisseurs institutionnels étrangers à manipuler le prix des actions de sorte qu'ils ont pu rapatrier illégalement[33] des bénéfices évalués à 35 milliards de roupies (729 millions de dollars américains). Peu de temps après, en juillet 2001, le prix des actions US-64 du fonds de l'UTI s'effondre. Le scandale de l'UTI a aussi révélé au grand jour le réseau « promoteur-homme politique-bailleur ». UTI a investi des fonds dans 285 sociétés fictives et a accordé des garanties exceptionnelles à de grandes entreprises industrielles sans tenir compte de l'avis de ses propres analystes[34]. L'ancien directeur de la société UTI doit faire face à des poursuites pénales

pour avoir mené des transactions secrètes pour acheter des actions de Cyberespace, une société de logiciels soupçonnée d'avoirs des liens avec la primature[35].

La société Tata Finance Limited, l'un des établissements financiers non bancaires les plus influents en l'Inde, a été aussi prise dans la spirale de la corruption. La société Tata était en état de disgrâce, en septembre 2001, quand le public a su que son directeur général était accusé d'avoir détourné 4 milliards de roupies (83 millions de dollars américains) vers une filiale dirigée par des cadres de Tata[36]. Au moment même où cette affaire de corruption éclaboussait Tata, la société a entrepris de créer un fonds spécial destiné à financer les partis en Inde sur la base des résultats obtenus aux dernières élections ; cette démarche est censée contribuer à rendre plus transparent le processus de financement des partis politiques.

Au Pakistan, le secteur privé compte au total 4 000 entreprises qui ont droit à une protection judiciaire du fait des pertes d'exploitation ou de la restructuration : 200 milliards de roupies (3,3 milliards de dollars américains) au titre des arriérés de remboursement des emprunts et 300 milliards de roupies (5 milliards de dollars américains) d'avoirs non productifs. La mauvaise gouvernance au sein des entreprises et des lois bancaires complètement obsolètes n'ont pas permis d'exécuter les décrets contre les débiteurs coupables de défauts de remboursement, une tendance également constatée en d'autres lieux dans la région. Le secteur bancaire de l'Inde totalise 580 milliards de roupies (12 milliards de dollars américains) d'avoirs non productifs. Ces avoirs se composent pour l'essentiel des prêts accordés à des conditions préférentielles au réseau d'hommes politiques, de fonctionnaires et d'industriels qui ont dominé la vie politique indienne depuis l'indépendance[37].

Au Bangladesh, il semble que l'économie informelle représente les deux tiers de l'économie nationale, et seulement un million de personnes sur une population de 130 millions d'habitants paient un minimum d'impôts[38]. Au Népal, les plus grands cas de corruption découverts au cours de l'année 2001 sont liés aux fraudes comptables, aux appels d'offres illicites, à la fraude bancaire et à l'évasion systématique des impôts sur les ventes, l'immobilier et le revenu[39]. Le réseau sri-lankais qui lie les hommes d'affaires et les hommes politiques a défrayé la chronique, en novembre 2001, lorsque le public a appris que l'homme d'affaires Ronnie Pierris, un proche associé du président Kumaratunga, a bénéficie de la remise d'une somme de 15 millions de roupies (environ 150 000 dollars américains) qu'il devait payer au titre d'intérêts échus sur un prêt de 500 000 livres sterling (780 000 dollars américains) qu'il avait contracté auprès de la filiale londonienne de la banque d'État Ceylon. Impliqué dans des projets controversés comme ceux portant sur le terrain de golf du Kotte, la radio ABC et l'autoroute Katunayake-Colombo, Peiris a quitté le pays à la veille des élections qui ont porté au pouvoir le Parti de l'unité nationale issu de l'opposition[40].

La faillite d'Enron a provoqué un sursaut pour améliorer la bonne gouvernance au sein des entreprises. UTI a réagi à ces problèmes en s'engageant à ouvrir ses

Accès à l'information en Asie du Sud

Les gouvernements du Bangladesh, de l'Inde, du Népal et du Pakistan, se sont engagés à promulguer des lois sur la liberté d'information en 2001-2002, mais ce projet n'a pas abouti. Le Pakistan n'a pas tenu sa promesse d'adopter une loi sur la liberté d'information[1]. En Inde, le projet de loi sur la liberté d'information a pu passer le stade de son examen par un comité, en mars 2002, mais les activistes de la société civile ont sévèrement critiqué les amendements qui y ont été apportés parce qu'ils rendaient la loi inefficace.

Les États indiens ont cependant promulgué leurs propres lois sur l'accès à l'information. L'État d'Andra Pradesh était le dernier à l'avoir fait, derrière les États de Karnataka, de Kerala, de Goa, de Maharashtra, de Rajasthan et de Tamil Nadu, qui ont tous promulgué une loi similaire au cours de la dernière décennie. Les activistes étaient toujours mécontents, car des failles auraient été délibérément laissées dans la loi pour permettre aux fonctionnaires de refuser l'accès à l'information lorsque cela les arrangeait. Nombre de ces États ne prévoient pas de sanctions dans la loi contre ceux qui refuseraient de donner l'information[2].

La cyber-administration permet désormais de contourner la complexité des formalités administratives dans certaines parties d'Asie du Sud. En Inde, le site Internet du Comité central de vigilance donne des renseignements pratiques sur les procédures à suivre pour dénoncer les actes de corruption. Les États d'Andra Pradesh et de Karnataka ont informatisé les données du cadastre sur les terrains et la propriété foncière tandis que ceux du Gujarat et du Tamil Nadu offrent des prestations en ligne[3].

Les inquiétudes suscitées récemment dans les pays et au plan international par le terrorisme ont amené les États d'Asie du Sud à se référer à la législation existante ou nouvelle se rapportant à l'accès à l'information. En octobre 2001, le président indien a approuvé une ordonnance sur la Prévention du terrorisme qui fait de la rétention d'informations relatives aux activités terroristes une infraction criminelle et empêche les citoyens de poursuivre le gouvernement fédéral pour détention. Le harcèlement des journalistes de Tehalca.com et l'avertissement lancé par le gouvernement de punir « toute pratique illégale (clandestine) du journalisme » prouvent que les nouvelles dispositions peuvent ne pas être toujours appliquées de manière judicieuse[4] .

Le décret de l'État d'urgence au Népal, en novembre 2001, a conduit à la détention de plus de 100 journalistes dont 30 se trouvaient encore derrière les barreaux au début de l'été 2002. Beaucoup d'entre eux ont été torturés. En pleine escalade de la violence suite à l'insurrection maoïste, les troupes du Népal ont violé la loi en procédant à l'arrestation, l'interrogatoire, la torture et la détention de suspects, dont la majorité étaient des journalistes[5].

Au Bangladesh, la très controversée loi anti-terroriste pour la sécurité publique a été abrogée en avril 2002 , et le gouvernement a approuvé une nouvelle loi sur la sécurité qui prévoit des procès sommaires contre la criminalité de rue et les actes de vandalisme. Les gouvernements du Bangladesh et du Sri Lanka continuent d'appliquer des lois coloniales archaïques sur le secret officiel pour éviter la divulgation de l'information. Dans ces deux pays, de nombreux journalistes d'investigation ont subi des menaces ou ont été tués au cours de l'année[6].

Le régime militaire du Pakistan a continué d'exercer discrètement des pressions sur les médias comme on l'a vu après les événements du 11 septembre. Shaheen Sehbai, rédacteur en chef du journal *The News*, a été forcé à la démission en mars 2002, sous la pression du gouvernement. Les fonctionnaires pakistanais auraient averti Sehbai en ces termes : « Rangez-vous ou préparez-vous à recevoir des coups[7] ! » On peut penser que des confrontations directes similaires avec la presse vont vraisemblablement s'intensifier à l'approche des élections d'octobre 2002.

1 *Dawn* (Pakistan), 5 octobre 2001 et 31 janvier 2002.
2 Aruna Roy, cité dans *Outlook* (Inde), 23 avril 2001.
3 www1.worldbank.org/publicsector/egov/india.htm
4 BBC News, Asie du Sud (Grande-Bretagne), 23 août 2001.
5 *Ibid*, 27 mars 2002.
6 Au Bangladesh, de janvier à avril 2001, 47 cas d'attaques contre des journalistes ont été rapportés. Le bilan a été de 1 mort, 39 blessés et 7 personnes menacées d'emprisonnement, souvent publiquement, *Daily Star* (Bangladesh), 15 juillet 2001.
7 www.cpj.org/news/2002/Pakistan01march02na.html.

livres au public et s'est soumis au contrôle de la Commission indienne des titres et des changes (SEBI). Une nouvelle loi des finances soumise au Parlement proposait de modifier les textes de base de la SEBI dans le sens du renforcement de la protection des intérêts des investisseurs tout en introduisant des réformes bancaires limitées. Avec les pressions accrues qui s'exercent sur les entreprises indiennes pour les pousser à se conformer aux normes internationales et à attirer plus d'investissements étrangers, le gouvernement reconnaît la nécessité de renforcer la supervision, la gouvernance au sein de l'entreprise et les dispositifs de résolution des emprunts non productifs. La Commission pakistanaise des titres et des changes a exigé que les entreprises cotées en Bourse produisent un rapport annuel, ce qui a poussé nombre d'entre elles à adopter le statut d'une SARL privée afin d'échapper à tout contrôle[41].

Il a été établi que certaines entreprises et associations de la région ont fait des efforts concertés pour mieux gérer les problèmes de responsabilité des entreprises pendant la période en question. Infosys, l'une des principales entreprises de l'Inde, s'est engagée publiquement à assurer « la citoyenneté de l'entreprise », lors du forum économique mondial tenu à Genève, en janvier 2001. La chambre de commerce de Dhaka a organisé une table ronde sur la corruption en septembre 2001 et, au mois de mars de l'année suivante, la chambre de commerce et d'industrie du Gujarat du Sud a organisé, à son tour, une manifestation pour lutter contre la corruption au niveau local, en collaboration avec le Fonds spécial du Conseil des citoyens de Surat. La Fédération des chambres de commerce et d'industrie du Népal a créé son propre comité d'éthique. Bien qu'elles soient menées sur une petite échelle avec des résultats peu quantifiables, ces initiatives témoignent que le

secteur privé prend de plus en plus conscience du rôle que les entreprises peuvent jouer dans la lutte contre la corruption.

La société civile

En Inde, le droit à la circulation de l'information, le litige d'intérêt public et l'activisme civique ont été à l'origine d'une myriade d'initiatives locales de lutte contre la corruption au cours de l'année en question. Mazdoor Kisan Shakti Sanghatan (MKSS) est devenu le symbole de l'activisme local fondé sur l'obligation de rendre compte dans l'État du Rajasthan où le parti Congress-I a récemment reconquis le pouvoir en jouant la carte de la lutte contre la corruption. MKSS a réussi à créer un mouvement puissant qui a mobilisé les pauvres localement et institué des méthodes novatrices de vérification sociale des activités des fonctionnaires locaux[42].

Le mouvement MKSS a fait des émules dans les États du Punjab et du Andhra Pradesh, où trente-trois ONG ont constitué un réseau d'habilitation des *panchayats* (conseils villageois) afin de faire face aux stratagèmes auxquels les États ont recours pour retarder le transfert des compétences et des fonds de développement aux instances locales. D'autres activités ont été entreprises au plan local par l'association des consommateurs qui a sponsorisé un certain nombre de manifestations visant à faire prendre conscience des méfaits de la corruption[43] aux masses populaires. Les investigations du portail Internet de Tehelca.com, qui a focalisé l'attention des médias, ont également contribué à cette prise de conscience.

Les États bien disposés ont soutenu les activités de la société civile. En août 2001, le Comité central de vigilance en l'Inde (CCV) a publié un guide du citoyen pour la lutte contre la corruption. Deux mois plus tard, le CCV a déclaré la semaine du 31 octobre au 6 novembre 2001 « semaine de la vigilance » et a invité le public à surveiller et à rapporter toute tentative de corruption par les pouvoirs publics. Le CCV a, en outre, proposé la création d'un indice de perceptions de la corruption avec le classement de tous les départements ministériels en fonction des pots-de-vin réclamés. Si ces propositions sont mises en œuvre, le CCV pourrait être tenté d'instituer la distribution des « Oscars de la corruption », à l'instar de l'État du Gujarat. Tous les corps constitués de l'État ont été récemment classés dans le « Tableau de la ligue de corruption » où la police apparaît clairement comme le corps le plus corrompu[44].

Les sections nationales de TI dans les États d'Asie du Sud sont les instigatrices de l'élargissement des coalitions des personnes intéressées par le devoir de rendre compte et de transparence. Parmi leurs initiatives, il faut citer des études et des propositions de politique au Bangladesh et l'adoption des pactes d'intégrité au Pakistan[45]. Ces activités recoupent le travail plus global des ONG telles que la Cause commune de l'Inde et le Centre public des litiges, deux structures menant

des campagnes à thèmes qui participent du combat pour la transparence et la liberté d'information.

Toutefois, les organisations de la société civile subissent d'énormes contraintes. La plupart des organisations de lutte contre la corruption en Asie du Sud sont déployées localement ; elles sont dirigées par des activistes au verbe facile, issus de la classe moyenne et qui se méfient souvent des changements institutionnels. Au Bangladesh, au Népal et au Pakistan, on pense généralement que la société civile « chasse les bailleurs de fonds », qu'elle ne rend pas compte et qu'elle est peu transparente financièrement. En conséquence, un appel a été lancé pour une réglementation plus stricte des ONG[46].

Enfin, au fur et à mesure que les dirigeants d'Asie prennent en charge les programmes de lutte contre la corruption, les organisations de la société civile courent un véritable risque de devenir des agents volontaires ou involontaires de nouveaux programmes dans lesquels ils seraient cooptés pour être intégrés dans des processus officiels plus larges. Comment préserver leur autonomie, engager une critique constructive et évaluer les résultats obtenus par rapport aux doléances officielles sont là quelques-uns des défis majeurs que les mouvements de lutte contre la corruption doivent relever actuellement en Asie du Sud.

* L'auteur remercie Helen Sutch, Philip Mason, Reheman Sobhan, Aruna Roy, Mombassar Monem, Ashish Thapa, Admiral Tahiliani, Shaukat Omari et Asif Nazrul pour leur contribution à la rédaction de ce rapport

1 N. Vittal, responsable au comité de vgilance, dans *Indian Express* (Inde), 9 août 2001.
2 *Dawn* (Pakistan), 30 décembre 2001.
3 *Daily Star* (Bangladesh), 7 juillet 2001.
4 Communication de Rehman Sobhan, Centre policy dialogue, 25 février 2001.
5 *Dawn* (Pakistan), 25 janvier 2002.
6 *Guardian* (Grande-Bretagne), 22 janvier 2002.
7 *Economist* (Grande-Bretagne), 6 juin 2002.
8 *Daily Star* (Bangladesh), 16 février 2002.
9 BBC News, Asie du Sud (Grande-Bretagne), 25 juillet 2001.
10 L'auteur remercie Helen Sutch de la Banque mondiale pour cette observation.
11 Transparency International Népal, rapport annuel 2001-2002(projet).
12 Le Groupe d'experts chargé de gérer la crise internationale, « The afghan transitional administration : prospects and perils » : Afghanistan, briefing 30 juillet 2002.
13 *India Today* (Inde), 13 et 20 août 2001 ; *Frontline* 17 août 2002.
14 *India Today* (Inde), 24 décembre 2001.
15 *Outlook* (Inde), 18 juin 2001.
16 *India Today* (Inde), 12 décembre 2001.
17 *Indépendent* (Bangladesh), 24 janvier 2002.
18 BBC News Asie du Sud (Grande-Bretagne) ; *Dawn* (Pakistan), 02 octobre 2001.
19 BBC News Asie du Sud (Grande-Bretagne), 8 mars 2002.
20 N . Vittal Comité central de vigilance, *Indian Express* (Inde), 9 août 2001.
21 *India Today* (Inde), 4 mars 2002.
22 Commentaire par N. Vittal, commissaire chef de la vigilance, Vidéo Link, 20 mars 2002, université d'Oxford.
23 *Tribune* (Inde), 3 mai 2002.
24 BBC News Asie du Sud (Grande-Bretagne), 5 décembre 2001.
25 *Ibid*, 24 février 2002.
26 Commentaires de l'Amiral Tahiliani de TI-Inde.
27 Transparency International « Pakistan anti-corruption programme : observations and recommanda-

tions », mai 2002 www.transparency.org.pk/news/TivisitReport.pdf.

28 *Economist* (Grande-Bretagne), 22 août 2002.

29 TI-Bangladesh a entrepris une revue systématique des bureaux de lutte contre la corruption existants actuellement contrôlés par la primature.

30 L'auteur est reconnaissant à Asif Nazrul pour ses observations.

31 Xinhua News Agency, 26 décembre 2001.

32 Voir Kuldip Nayer in Dawn (Pakistan), 11 août 2001.

33 *India Today* (Inde), 2 février 2002.

34 *Frontline* (Inde), 17 août 2001.

35 *India Today* (Inde), 16 juillet, 13 et 20 août 2001.

36 *Ibid*, 3 septembre 2001.

37 *Dawn* (Pakistan), 2 mars 2002, *Indian Express*, 9 août 2001.

38 *Independent* (Bangladesh), 4 janvier 2002.

39 Transparency International Népal (Rapport Annuel 2001-2002) (projet). Voir aussi : www.tinepal.org/index2.htm.

40 Pour plus d'informations, voir origin.Island.ik/2001/11/28/News02.htm ; *Sunday Leader* (Sri Lanka), 20 janvier 2002.

41 *Dawn* (Pakistan), 2 mars 2002.

42 Interview avec Arona Roy, Oxford , 25 mars 2002, pour en savoir plus sur MKSS, voir encadré page 33.

43 Voir par exemple le site web du « Centre for Consumer Action, Research and Training », ww.cuts.org/CART.htm.

44 *Times of India* (Inde), 1er février 2002.

45 www.ti-bengladesh.org.

46 Voir *Dawn* (Pakistan), 19 novembre 2001, *Economist* (Grande-Bretagne), 15 septembre 2001.

Communauté d'États indépendants

Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizistan, Moldavie, Fédération de Russie, Tadjikistan, Turkménistan, Ukraine, Ouzbékistan

Alena Ledeneva

Vue d'ensemble

Les 12 pays de la Communauté des États indépendants (CEI) partagent la même caractéristique systémique : une corruption héritée de l'époque soviétique lorsque les pratiques irrégulières étaient considérées comme respectables et comme l'unique moyen d'amener une administration inefficace et omniprésente à s'acquitter des fonctions qui lui sont dévolues. On estime que la pratique profondément enracinée qui consiste à vouloir « contourner le système » uniquement pour subvenir aux besoins personnels ou familiaux sans être forcément liée à une corruption délibérée, coûte aux particuliers par an au moins 2,8 milliards de dollars en pots-de-vin[1].

Dans l'ensemble de la région, des initiatives de lutte contre la corruption commencent à se mettre en place, de manière assez caractéristique, à partir du sommet, en dépit du rôle croissant des institutions démocratiques, des médias indépendants et des ONG, et le rythme de leur application est déterminé et contrôlé, au niveau politique, par les chefs d'État. La pression des agences internationales de prêt joue indubitablement un rôle important : les gouvernements arménien, biélorusse, géorgien, kirghize, moldave, russe et turkmène ont tous adhéré à une rhétorique de lutte contre la corruption en 2002. Ce sont les moyens de concrétiser cette rhétorique à travers des programmes efficaces contre la corruption qui font encore défaut.

Le coût de la corruption pour les entreprises reste exorbitant, décourageant ainsi l'intérêt des investisseurs étrangers pour la région en dépit de la richesse de ses potentialités énergétiques et minérales et de sa main-d'œuvre qualifiée.

Un certain nombre d'ONG influentes sont implantées dans la région de la CEI mais certains gouvernements se sont montrés intolérants à l'égard des organisations de la société civile. Fait plus grave, les conditions de la liberté de la presse se sont nettement détériorées entre 2001 et 2002. Les organisations internationales jouent donc un rôle important de soutien aux ONG et en exerçant des pressions sur les gouvernements de la région pour les inciter à introduire des normes plus rigoureuses de transparence, de responsabilisation et de divulgation.

Adoption de lignes dures en Asie centrale

Si l'extrémisme islamique fait la une des journaux comme la principale cause d'instabilité en Asie centrale, par contre, c'est essentiellement la corruption qui est à l'origine des tensions politiques au Kazakhstan, au Kirghizstan, au Tadjikistan, au Turkménistan et en Ouzbékistan. Ces pays sont assaillis de problèmes favorisant la corruption – faiblesse des institutions, bas niveau de salaires dans la fonction publique, perspectives limitées dans le secteur privé, une société civile peu dynamique et l'absence de médias indépendants.

Le Tadjikistan, pays le plus pauvre des Républiques d'Asie centrale, vient de sortir d'une guerre civile et dépend presque entièrement de l'aide extérieure. Or, l'essentiel de l'aide fournie par les gouvernements et organisations multilatérales est détourné au profit de responsables corrompus. Le Tadjikistan disposant de la seule route directe vers le nord de l'Afghanistan, le nombre des groupes humanitaires opérant hors de la capitale, Douchanbe, a fortement augmenté au cours des toutes premières semaines de la crise afghane. Ces groupes ont vite réalisé que l'aide humanitaire destinée au nord de l'Afghanistan n'en prenait pas le chemin. Les médecins travaillant pour les droits de l'homme et d'autres organisations ont déclaré que la corruption qui sévit à la frontière tadjik-afghane les empêchait de faire parvenir l'aide aux réfugiés au nord de l'Afghanistan.

Un responsable tadjik a déclaré au groupe de travail, International Crisis Group, basé à Bruxelles qu'un grand nombre de personnes touchant des salaires modestes versés par le gouvernement roulaient dans des voitures luxueuses et se faisaient construire de grandes résidences. « D'où tirent-ils cet argent[1] ? » L'escroquerie représente un tel problème au Tadjikistan qu'en novembre 2001, l'administrateur du Programme des Nations unies pour le développement, Kálmán Mizsei, a exhorté le gouvernement à prendre des mesures plus strictes en vue d'éradiquer la corruption et de mettre en œuvre des réformes plus étendues sous peine de voir son volume d'aide réduit[2].

La rhétorique développée par les officiels d'Asie centrale en réponse à ce type de critiques est rarement suivie de réformes et d'actions concrètes. Seul un groupe a pu profiter de la situation de la corruption. Il s'agit du Hezb-ut-Tahrir, un groupe islamiste clandestin aspirant au remplacement des Républiques d'Asie centrale par un califat soumis à la Charia ; il a exploité à son profit la situation pour faire de nouvelles recrues. Bien que se prétendant pacifiste, ce groupe suscite de fortes inquiétudes au sein des gouvernements de la région qui redoutent l'émergence d'une force islamique.

Le fait que le Hezb-ut-Tahrir professe que la loi islamique mettrait fin au comportement prédateur des officiels corrompus lui a attiré de nouveaux partisans. Les gouvernements ont réagi en procédant à des arrestations massives et les tribunaux ont infligé de longues peines aux membres de cette organisation interdite. En Ouzbékistan, on estime à environ 7 000 le nombre de personnes emprisonnées pour leurs croyances religieuses[3] ou politiques. Malheureusement, les gouvernements d'Asie centrale n'ont pas adopté la même ligne dure contre la corruption qui représente pourtant une véritable menace pour cette région.

Les rapports de l'International Crisis Group sur l'Asie centrale peuvent être

consultés sur le site Internet : www.crisisweb.org.

Robert Templer

1 International Crisis Group, « Tadjikistan : une paix incertaine », *Asia Report* n° 30 (24 décembre 2001).
2 RFE/RL, 26 novembre 2001.
3 International Crisis Group, « Asie centrale : l'Ouzbékistan à 10 – Répression et Instabilité », *Asie Report* n° 21 (21 août 2001).

Aux niveaux international et régional

En septembre 2001, la Banque mondiale a approuvé un prêt de 250 millions de dollars américains en faveur de l'Ukraine ; il devait servir à financer les programmes de développement économique et de réformes à moyen terme de ce pays. En rapport avec ce prêt, la Banque mondiale a défini, étape par étape, les objectifs à atteindre en termes de réformes institutionnelles, de bonne gouvernance dans le secteur public, de meilleure allocation des ressources publiques et d'amélioration des prestations, notamment vis-à-vis des pauvres[2].

La bonne gouvernance dans le secteur privé figure en bonne position dans le programme du président russe Vladimir Poutine, qui cherche à attirer les investissements directs étrangers (IDE) d'un montant comparable à celui dont bénéficie la Chine. La Russie n'a reçu que 4,43 milliards de dollars américains au titre d'investissements directs étrangers en 2000, alors que la Chine en a reçu 48 milliards[3]. Le Japon et la Banque européenne de reconstruction et de développement financent une initiative commune d'assainissement du climat des investissements en élaborant un code d'éthique pour les sociétés ; ce code traite des problèmes tels que le dégraissage d'actifs, la fixation des prix de transfert, la dissimulation d'actions et autres pratiques violant les droits des actionnaires minoritaires.

L'un des programmes de lutte contre la corruption dans la région comportait une subvention de 299 000 dollars américains accordée par la Banque mondiale au gouvernement arménien pour lui permettre de développer une stratégie contre la corruption. Cette stratégie, élaborée par un groupe d'experts auprès de la Commission de lutte contre la corruption, sous la houlette du Premier ministre Andranik Markarian, a été finalisée au milieu de 2002. L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) est chargée de coordonner un groupe de travail international de lutte contre la corruption et est en passe d'émerger comme la meilleure pratique de coordination des bailleurs. Les États-Unis ont accordé à l'Arménie environ 1,35 milliard de dollars américains au cours des dix dernières années et une rallonge de 51,9 millions en 2002. Certains de ces fonds iront appuyer un « Programme sur la démocratie » visant à accroître la transparence, la primauté de la loi et le multipartisme[4].

La Fondation Soros et le Département de la Justice américain ont fourni un important appui à un programme de lutte contre la corruption en Géorgie. La Banque mondiale a mis en œuvre des mesures dont la réforme des marchés publics, de la délivrance de licences, des audits internes, du système judiciaire, de la santé et de l'éducation.

Lors d'une visite au Tadjikistan, à la fin du mois de novembre 2001, l'administrateur du Programme des Nations unies pour le développement, Kálmán Mizsei, a averti le président Imamali Rakhmonov que son pays serait privé de l'aide internationale s'il ne redoublait pas d'efforts pour réduire la corruption et introduire des réformes. Le président a réagi en mettant en garde ses ministres contre la corruption et a limogé le responsable de l'agence gouvernementale chargée d'acheminer l'aide internationale aux victimes de catastrophes naturelles[5].

Le détournement de l'aide internationale est monnaie courante en Russie. En avril 2002, la Cour des comptes russe a publiquement avoué que les fonds octroyés par le Fonds monétaire international (FMI) à la fin des années 1990 avaient été massivement détournés et on craint la même chose pour les quelque 900 millions de dollars d'aide accordée par les États-Unis à la Géorgie au cours des cinq dernières années. Anatol Lieven, un des principaux associés du Carnegie Endowment for International Peace basé aux États-Unis, fait remarquer que « le résultat de cette aide dans presque tous les domaines, à l'exception de celui de l'aide alimentaire, est difficilement perceptible. Même si cet état de choses peut être attribué à l'incompétence des structures post-soviétiques, la corruption y est pour beaucoup[6] ».

La pratique de deux poids deux mesures en matière de lutte contre la corruption est un thème récurrent de la rhétorique de la CEI contre l'Occident. Avec le partenariat établi entre l'Ouzbékistan et les États-Unis – en particulier, après le 11 septembre lorsque les bases ouzbeks sont devenues une importante plate-forme pour l'offensive américaine contre l'Afghanistan –, on s'est demandé si, au lieu de le soumettre à un contrôle encore plus strict, on ne fermerait pas les yeux pour que le Tachkent puisse donner libre cours à la corruption et aux violations des droits humains compte tenu de sa valeur stratégique. Les statistiques relatives à l'aide et aux prêts à ce pays tendent à confirmer la seconde hypothèse : en effet, les États-Unis ont accordé à l'Ouzbékistan une aide de 160 millions de dollars en 2002[7].

Pour sa part, l'Union européenne a annoncé son intention de doubler son aide à l'Ouzbékistan et la Banque asiatique de développement prévoit de lui accorder un prêt de 300 millions de dollars américains, sur trois ans, pour lui permettre de réduire son isolement économique[8] ; ce faisant, elle s'aligne sur un prêt similaire accordé par la Banque mondiale[9]. Il reste à savoir si ces prêts seront assortis de conditionnalités telles que la lutte contre la corruption.

Un certain suivi de la corruption est assuré par la Commission d'Helsinki sur la sécurité et la coopération en Europe, une agence indépendante du gouvernement américain chargée de veiller à la conformité avec l'Acte final d'Helsinki et les

La censure par la mort : l'Ukraine réduit les critiques au silence

Lorsque le célèbre journaliste ukrainien, Igor Aleksandrov, est entré dans son bureau ce matin du 3 juillet 2001, ses assaillants l'y attendaient. Depuis l'étage au-dessus, un collègue a entendu des coups et des cris. Le temps de descendre, il a trouvé Igor Aleksandrov baignant dans une mare de sang, le crâne défoncé, deux battes de base-ball posées à côté de lui. Les attaquants avaient pris la fuite. Transporté d'urgence à l'hôpital pour y subir une intervention chirurgicale, Igor Aleksandrov n'a jamais repris connaissance. Il est mort quatre jours plus tard, à l'âge de 45 ans. Il est le onzième journaliste assassiné en Ukraine au cours des six dernières années.

En tant que directeur de la chaîne de télévision indépendante Tor, Igor Aleksandrov s'est révélé au public à travers son programme « Bez Retushi » (Sans censure), qui diffuse des enquêtes sur la corruption au sein du gouvernement et le grand banditisme. Ce programme en contrariait plus d'un par ses révélations sur la corruption des autorités municipales de Slaviansk, ville située à l'est de l'Ukraine et qui abrite le siège de la chaîne Tor. Dès le démarrage de l'enquête officielle sur le meurtre, le responsable du ministère régional des Affaires intérieures insista sur le fait qu'il s'agissait d'une affaire de vengeance. À ce jour, la lumière n'a toujours pas été faite sur cette affaire.

Le meurtre brutal d'Igor Aleksandrov arrive à la suite d'une autre enquête non élucidée, ouverte au lendemain de la découverte, en novembre 2000, du corps décapité du journaliste Georgi Gongadze dans une forêt voisine de la ville de Tarashcha. Critique au franc-parler de la corruption dans les hautes sphères de l'État sur son site d'informations Internet, Ukrainska Pravda (La vérité ukrainienne)[1], Georgi Gongadze s'est montré extrêmement critique par rapport au président Leonid Kuchma et à son entourage.

En dénonçant la corruption en Ukraine, on risque encore aujourd'hui sa vie. Igor Aleksandrov et Georgi Gongadze ont été définitivement réduits au silence l'un après l'autre et, comme par hasard, les circonstances de leur mort ne sont toujours pas élucidées. Le sort qui leur a été réservé – ainsi que d'autres manœuvres d'intimidation – a amené de nombreux journalistes ukrainiens à pratiquer l'autocensure.

Certes, les médias d'informations ukrainiens jouissent de la liberté d'expression et de la liberté de la presse aux termes de la Constitution et d'une loi de 1991 sur la liberté de la presse, les responsables du gouvernement ne continuent pas moins d'utiliser certaines tactiques pour museler les critiques. Tout journaliste qui se hasarde à publier des articles critiquant un officiel s'expose à des poursuites en dommages et intérêts. En 2001, au moins onze journaux, deux stations régionales de télévision et de nombreux journalistes individuels ont été condamnés à de lourdes amendes au sortir de procès pour diffamation ou pour « insulte à l'honneur et à la dignité des personnes ». Selon les journalistes, le champ d'application exagérément étendu des lois sur la diffamation vise à pousser les journaux d'opposition à la faillite dans la mesure où il n'y a pas de limite aux amendes imposées.

Sous un tel régime juridique, les médias, tant privés que publics, se montrent extrêmement prudents en traitant des questions sensibles touchant aux tenants du pouvoir. Les journaux s'exposent à toute une gamme de pressions : difficultés d'accès à des

imprimeries, aux subventions de l'État, nécessité d'un parrainage politique pour être éligible au financement du Fonds public d'appui à la presse, contrôle étroit de la part des officiels, en particulier au niveau local, et contrôles par les inspecteurs du fisc sur motivation politique.

En dépit des pressions exercées par les organisations locales de la société civile, le Parlement ukrainien ne songe même pas à légiférer sur l'accès à l'information. Au contraire, dans ce qui apparaît comme un clair retour en arrière, la cour constitutionnelle a adopté, en 1998, une résolution limitant, de fait, les droits des journalistes à recueillir tout renseignement d'ordre personnel sans l'accord préalable des personnes concernées. Cette loi est une véritable aubaine pour les officiels corrompus.

Tant que le gouvernement n'adoptera pas une législation élargissant, de manière concrète, le droit à l'information – au lieu de renforcer le climat actuel d'impunité –, les journalistes d'investigation continueront à risquer leur vie et leurs assassins resteront impunis.

Larysa Denysenko

1 www.pravda.com.ua/en/

autres engagements de l'OSCE. Lors de ses auditions de décembre 2001 sur l'Asie centrale, la Commission a examiné la situation des droits de l'homme et de la démocratie au Kirghizstan et a constaté une régression de la réforme démocratique en rapport avec le truquage des élections, la grande corruption ainsi que la répression des partis d'opposition et des médias indépendants. Si l'on sait que le Kirghizstan était naguère considéré comme l'État le plus démocratique en Asie centrale, ces résultats sont quelque peu décevants[10].

Les organisations internationales jouent un rôle crucial dans la surveillance des élections démocratiques et des droits de l'homme dans les pays membres de la CEI. Les États-Unis et l'OSCE, entre autres, se sont dits préoccupés par la censure des médias lors des élections présidentielles en Biélorussie, élections qui ont été remportées par le Président Alexander Lukachenka avec 75 % des suffrages.

Au niveau national

Selon le journal arménien *Hayots Ashkar*, la lutte contre la corruption demande une volonté politique pour faire régner la loi et l'ordre, une législation appropriée et un plus grand professionnalisme de la part des agents chargés d'appliquer les lois. Aucune de ces trois conditions n'étant remplie en Arménie, le journal a conclu que « dans l'avenir immédiat[11], la légèreté du discours l'emportera sur la lutte contre la corruption ».

Cela est également valable pour la plupart des nations de la CEI. En Moldavie, le président Vladimir Voronine s'efforce d'apparaître comme celui qui s'attaque aux racines de la corruption ; c'est ainsi qu'il a décidé de mettre sur pied un conseil de surveillance chargé du suivi des relations entre le fisc et les contribuables, d'une part, et qu'il a tenté, d'autre part, de créer un Centre chargé de lutter contre les crimes économiques et la corruption. Mais certains observateurs cyniques affirment que ces projets visent plutôt à lui faire gagner des voix et non à s'attaquer au cœur du problème.

Lorsque la petite corruption est généralisée, comme c'est le cas dans la plupart des pays de la région, la sanction devient une ressource rare. Selon le président Edouard Chevardnadze, « il y a tellement de personnes touchées par la corruption qu'il n'y a pas assez de cellules dans les prisons pour les enfermer toutes[12] ». Il ajouta lors d'une émission télévisée, en janvier 2002, que « si nous n'arrivons pas à éradiquer le syndrome d'impunité si profondément enraciné dans le pays, dans pratiquement chaque foyer et dans la conscience de chaque Géorgien, il nous sera très difficile de progresser et nous raterions beaucoup de nos objectifs[13] ».

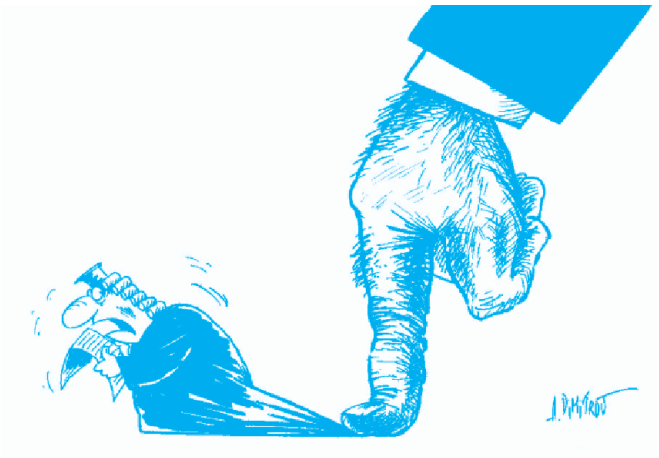
Légiférer contre la corruption

La Russie a adopté de nombreuses lois pour combattre la corruption, mais les perspectives de leur mise en œuvre effective restent incertaines. Un nouveau train de réformes rendues publiques, en décembre 2001, vise à réduire la pratique des pots-de-vin dans les tribunaux en multipliant par cinq le salaire des juges. La loi interdit également aux procureurs de la République d'intervenir dans des litiges d'ordre privé opposant des adversaires commerciaux tout en limitant l'immunité des juges contre les accusations de corruption.

Par ailleurs, les pressions internationales ont amené le ministère des Finances russe à créer, en février 2002, une Agence de renseignements financiers dans un processus de mise en œuvre de la loi contre la légalisation (blanchiment) des revenus d'origine délictueuse et qui devait entrer en vigueur au cours de la même année. La Russie espère qu'avec la loi sur le blanchiment d'argent, elle verra son nom retiré de la liste noire du Groupe d'action financière.

La Géorgie a adopté un certain nombre de mesures contre la corruption ; parmi ces mesures figure la création par décret présidentiel d'un conseil contre la corruption, en juillet 2001 ; des mesures qui, à ce jour, semblent encore manquer de substance[14]. Suite à un récent rapport dans lequel le FMI évoquait des questions portant sur la « faible administration et la généralisation de la corruption », la Géorgie a mis sur pied une unité de lutte contre la fraude sur la TVA et adopté une loi renforçant le système de remboursement de la TVA. Le président Chevardnadze veut également réformer les fonctions exécutives avec l'aide du Conseil chargé de lutter contre la corruption ; dans une première étape, il s'agira

de lever l'immunité des parlementaires contre une action en justice. En mars 2002, le président a réclamé une législation plus sévère contre la corruption, l'évasion fiscale et le détournement des biens appartenant à l'État[15].



Alex Dimitrov, Moldavie

D'autres chefs d'État des pays membres de la CEI ont déclaré que la corruption représentait une « menace contre la sûreté nationale » et ont demandé des lois plus appropriées pour la combattre. En avril 2002, le président kirghize Askar Akaev a déclaré que les relations claniques et familiales faisaient le jeu de la corruption qui a réussi à « faire son nid » au sommet du pouvoir[16]. Toutefois, le ton de sa déclaration a davantage fait penser à un avertissement aux familles et aux clans puissants qu'à un défi lancé contre à la corruption endémique dont souffre le pays. Le Code kirghize conçu à l'intention des fonctionnaires et entré en vigueur en janvier 2001 n'a guère dissuadé les responsables du gouvernement d'attribuer des marchés publics aux membres de leurs familles ou à recruter ces derniers.

En Azerbaïdjan, en dépit d'un décret présidentiel datant de plus de deux ans qui ordonne l'élaboration d'un projet de loi contre la corruption et la mise en place d'un programme national contre la corruption, dans un délai de six mois, la législation correspondante n'a été adoptée qu'en décembre 2001. Adil Ismailov, directeur du Cabinet d'assistance à la société civile, estime que même si les mesures contre la corruption étaient parfaites, elles n'auraient que peu d'impact dans la mesure où « le pays est corrompu du sommet à la base[17] ».

Professionnalisme des agences chargées d'appliquer la loi

La rationalisation des agences chargées d'appliquer la loi fait partie intégrante de l'objectif de « renforcement de l'État » visé par le président Poutine. Pour préserver ses efforts, il a décidé de nommer à des postes clés ses propres alliés politiques qui sont originaires pour la plupart de Saint-Pétersbourg ; ce faisant, il a lui-même dérogé aux principes sacro-saints d'impartialité et de mérite qu'il cherche à instaurer.

Lors de la tenue du Conseil de la Fédération au mois de mai 2002, le procureur général Vladimir Ustinov a encouragé le lancement d'une campagne punitive contre la corruption, y compris au sein des structures chargées de l'application de la loi[18]. Deux institutions soupçonnées de corruption – la douane et les agents de la circulation – ont fait l'objet d'un contrôle particulièrement minutieux entre 2001 et 2002. En tout, le nombre d'agents de police affectés à la circulation a été réduit de 15 % à l'échelle nationale ; ceux qui ont été maintenus ont, en revanche, reçu des augmentations de salaires[19].

En août 2001, Kurmanbek Bakiev, alors Premier ministre du Kirghizstan, s'en est pris durement aux ministres et aux responsables de la police pour leur piètre performance dans la lutte contre la corruption, la fraude et la délinquance économique[20]. Il est convaincu que les groupes de criminels ont des amis au sein des structures chargées d'appliquer la loi, et qu'il est donc impossible de les arrêter[21]. Le ministre de l'Intérieur kirghize a déclaré qu'il s'est fixé comme priorité la lutte contre la corruption[22].

L'importance du secteur militaire dans la région est une grande source de préoccupation pour ceux qui militent contre la corruption qui va de la généralisation des pots-de-vin pour éviter d'être enrôlé dans l'armée au détournement des budgets militaires. Au milieu de l'année 2001, le procureur militaire azerbaïdjanais a entamé une action en justice lorsque le chef du département des finances du commissariat militaire a été accusé de détournement de fonds[23]. Le chef du département des finances du ministère de la Défense a été ultérieurement condamné à une peine de prison et un autre responsable du même département, inscrit sur la liste des « personnes recherchées » par la police[24]. En Russie, un tribunal militaire a condamné l'ancien responsable du budget et du département des finances de l'armée à trois ans de prison pour n'avoir pas su prévenir une grave affaire de fraude[25].

Les enjeux de la croisade contre la corruption

Dans nombre de pays membres de la CEI, la volonté politique de lutter contre la corruption est souvent fonction des opportunités d'exploitation politiques comme en témoignent souvent les moments choisis pour porter des accusations de corruption. Au cours de l'été 2001, le président turkmène Saparmurat Niyazov a annoncé un certain nombre d'arrestations et de limogeages de hauts fonctionnaires suite à des accusations de corruption[26]. La politique turkmène a ceci de particulier que les accusations ne sont formulées que lorsque le fonctionnaire accusé de

Accès à l'information dans la CEI

L'accès à l'information dans les pays membres de la CEI reflète encore l'autoritarisme hérité de l'ère soviétique. Ceux qui produisent l'information souffrent de l'autocensure, de la répression de l'État et de la corruption. Ils sont aussi confrontés à d'autres obstacles tels que le caractère restrictif de la législation et de son application sélective, même lorsque les gouvernements se sont engagés aux termes de la Constitution à assurer la transparence, à rendre des comptes et à garantir une politique de divulgation plus libérale.

En 2001 et 2002, le président russe Vladimir Poutine a ordonné aux agences et aux ministères de publier tous les actes et toutes les normes réglementaires, et a chargé le gouvernement de concevoir des procédures d'invalidation desdits actes s'ils ne sont pas publiés au préalable dans les médias. Parallèlement, il est évident que l'accès à l'information en Russie s'est détérioré depuis l'entrée en fonction de Poutine. Il est beaucoup plus difficile de rendre compte des événements liés au conflit tchétchène ou d'avoir accès à des informations d'ordre statistique.

La révision des lois relatives aux médias et le caractère sélectif de leur application posent problème dans de nombreux pays de la CEI. En avril 2001, le Parlement kazakhe a adopté des amendements tendant à rendre la loi sur les médias plus restrictive ; ils autorisent le gouvernement à réglementer les sites Internet et à limiter les programmes de télévision et de radio étrangères à 20 % du temps de diffusion en 2003. Les journalistes affirment que le gouvernement aurait lancé une campagne de harcèlement politique contre les médias[1].

Selon l'étude réalisée en 2001 par le Comité américain d'ONG pour la protection des journalistes (CPJ), la Biélorussie, la Russie, l'Ukraine et l'Ouzbékistan seraient les pires contrevenants à la liberté de la presse, mais la gestion répressive des médias est également tout à fait banale dans les Républiques d'Asie centrale[2]. En dépit des garanties constitutionnelles relatives à la liberté d'expression, les rédacteurs en chef ouzbeks reçoivent une liste de sujets « interdits », parmi lesquels figurent les informations relatives à l'activité pénale[3]. Les critiques sont rarement imprimées, surtout lorsqu'elles s'adressent à de hauts responsables ou à des hommes d'affaires de premier plan. En janvier 2002, Radio Free Europe n'a pas pu recevoir de licence de diffusion en Ouzbékistan. En juin 2002, le CPJ a demandé au gouvernement d'établir une commission indépendante d'experts juridiques et de journalistes locaux qui seraient chargés d'étudier les lois relatives aux médias, y compris celles relatives à l'accès à l'information[4].

En Géorgie, des milliers de personnes ont envahi les rues en octobre 2001 pour protester contre les descentes de police dans les studios de la chaîne de télévision indépendante Rustavi-2, qui critique régulièrement le gouvernement et le président. En réponse à ces protestations, le président Chevardnadze a dissous l'ensemble de son gouvernement et a exigé que l'accès à l'information soit développé, car, à son avis, la loi de 1999 sur la liberté de l'information n'est pas suffisamment utilisée dans la mesure où elle ne définissait pas de manière appropriée l'information à caractère confidentiel[5].

Lors d'une manifestation en Moldavie en février 2002, 80 000 personnes ont réclamé la démission du gouvernement qu'ils accusent de vouloir « supprimer l'opposition démocratique, de couvrir la corruption… de réintroduire la censure à la télévision et à la radio nationales,… d'encourager le détournement des deniers publics à des fins personnelles[6] ».

Le président Voronine a promis de mettre fin à l'interdiction faite à la structure d'accorder des temps d'antenne aux députés de l'opposition.

Le code administratif et le code pénal moldaves ont été amendés en 2001 de manière à prévoir des amendes et des peines contre les violations de la loi sur l'accès à l'information[7] qui est peu utilisée. Dans un rapport publié en 2001, intitulé « Mirage de la transparence », le Centre moldave de promotion de la liberté d'expression et de l'accès à l'information a mené une enquête auprès de 200 autorités nationales et locales, et a découvert que nombre d'entre elles n'ont pas connaissance de cette loi ou choisissent de l'ignorer. En novembre 2001, le Centre a rendu publique une étude réalisée par les journalistes dans laquelle cette loi est qualifiée de « lettre morte[8] ». « Peu de particuliers ont connaissance de ce droit », notait le Département d'État américain dans son Rapport 2001 sur les droits de l'homme, « et les organisations gouvernementales ne s'y conforment guère. Elles ont avancé qu'elles ne disposaient pas des ressources nécessaires pour répondre à de telles exigences[9] ».

Les restrictions imposées aux médias dépassent le cadre de la région. En Azerbaïdjan, le gouvernement a fermé des chaînes de télévision et de radio (BMTI TV, Sara TV, ABA TV, Radio Sara) et de nombreux journaux *(Uch Nogta, Avropa, Femida, Milletin Sesi, Etimad, Bakinski Bulvar)* entre 2001 et 2002. Le pays ne dispose d'aucune loi sur la liberté de l'information.

En Russie, la campagne du président Poutine contre les magnats de la presse en exil, Vladimir Gusinsky, ancien propriétaire de NTV, et Boris Berezovsky, propriétaire de TV-6, a été un sujet constant dans les débats sur les médias indépendants.

Au Kazakhstan, le gouvernement a annulé les licences de diffusion de six chaînes de télévision (Irbis, STS, Alfa, Channel 43, Channel 29 et TKT) en février 2002.

En octobre 2001, l'Ukraine a promulgué un décret sur « la garantie de la mise en œuvre des droits des citoyens, des principes de la société démocratique, de l'ouverture et de la transparence du processus des élections de 2002 ». Mais une loi adoptée au même moment restreignait la couverture des élections de mars 2002 par la presse nationale et étrangère. Les électeurs n'avaient pas accès à une information impartiale et équilibrée en raison du parti pris des grandes chaînes de télévision contre l'opposition[10].

Le rapport 2001 de l'IREX sur la viabilité des médias qui évalue la situation et la viabilité des médias indépendants et des ONG dans les pays membres de la CEI, indique qu'en Biélorussie, « il existe des lois qui garantissent la liberté et l'indépendance des médias… mais que ces droits et libertés sont très souvent violés en toute impunité » (voir encadré, p. 78). Cette déclaration pourrait s'appliquer à tous les pays membres de la CEI à des degrés divers[11].

1 www.eurasianet.org, 9 mars 2001.
2 *Ibid.*, 26 mars 2002.
3 Comité de protection des journalistes, *The Sound of Silence*, juillet 2002, www.cpj.org/dangerous/2001/uzbek/uzbek.html.
4 David Banisar, *Freedom of Information and Access to Government Records around the World*, juillet 2002, www.freedominfo.org.
5 *Ibid.*
6 *Financial Times* (Grande-Bretagne), 24 février 2002.
7 Comité pour la protection des journalistes, *Attacks on the Press 2001 : Moldova*, www.cpj.org/attacks01/europe01/moldova.html.
8 « Moldavie : les journalistes déclarent que la censure des médias se poursuit en dépit de la loi », Foreign Broadcast Information Service Daily Report (USA), 15 novembre 2001
9 Département d'État des États-Unis, *Country Reports on Human Rights Practises 2001: Moldova*, 4 mars 2002.
10 Voir www.eim.org.
11 Voir www.irex.org/publication-ressources/msi_2001/index.htm.

corruption est entré dans l'opposition. L'ancien président de la Banque centrale et vice-Premier ministre, Khudaiberdy Orazov, n'a été accusé qu'en mars 2002 de détournement d'une partie d'un prêt de 120 millions de dollars américains accordé en 1997 à l'appui de l'agriculture par le Crédit Suisse et la Deutsche Bank, c'est-à-dire le mois suivant son adhésion formelle à l'opposition[27].

Un cas similaire s'est produit au Kazakhstan, où la police a arrêté pour corruption un ancien haut fonctionnaire, devenu leader de l'opposition, et un ancien ministre, allié au parti d'opposition connu sous le nom de Choix démocratique. Ces deux accusations et le moment choisi pour les porter semblent avoir un lien avec l'intérêt manifesté par le public dans les rumeurs de corruption circulant autour du président Nursultan Nazarbaev.

Le secteur privé

Le secteur privé paie un lourd tribut à la corruption. Selon une étude réalisée par le groupe de réflexion INDEM (Information pour la démocratie), les milieux d'affaires russes paieraient plus de 30 milliards de dollars américains en pots-de-vin, une somme plus ou moins équivalente aux recettes du budget fédéral en 2002 et à 12 % du produit intérieur brut. Environ 90 % des pots-de-vin sont versés pour obtenir des « services corrompus » portant sur la délivrance de permis d'exportation et de quotas, les transactions sur le budget de l'État, les transferts fiscaux, les droits de douane, les opérations de privatisation, et le service de la dette dans le cadre du budget fédéral[28]. Même si rien ne prouve que ces chiffres sont représentatifs de l'ensemble de la région de la CEI, des études comparatives attestent d'une certaine cohérence des niveaux de corruption dans la plupart des États membres.

La plupart des pays de la région doivent également faire face à des problèmes posés par le climat d'investissements et la gouvernance au sein de l'entreprise. En février 2002, le président Nazarbaïev du Kazakhstan en a surpris plus d'un en limogeant son gendre, Timur Kulibaev, et l'ancien Premier ministre, Nurlan Balgymbayev ; ces derniers occupaient respectivement les postes de présidents de Oil and Gas Transportation et de Kazakhoil. Cette décision est perçue comme une tentative de Nazarbaïev de prendre ses distances par rapport au scandale de corruption international révélé au lendemain de la soumission, par un tribunal suisse au Département de la justice des États-Unis[29], d'un rapport explosif sur la corruption dans l'industrie pétrolière kazakh.

Selon la société de courtage Troïka Dialog, la réputation de la Russie comme place boursière où serait devenue banale la violation des droits des actionnaires minoritaires par les PDG, lui ferait perdre chaque année quelque 45 milliards de dollars américains sur le marché des valeurs. Toute amélioration de la gouvernance au sein de l'entreprise pourrait apporter plus de 10 milliards de dollars américains en IDE, selon Pricewaterhouse Coopers[30].

Le Code de bonne conduite applicable aux entreprises, présenté par Igor Kostikov, président de la Commission fédérale des opérations sur titres, illustre bien la détermination de la Russie à assainir le climat d'investissement. Plus de 150 sociétés russes ont été consultées au cours du processus d'élaboration de ce code qui s'inscrit dans un cadre plus large d'amélioration de la gouvernance au sein de l'entreprise.

Ce code comporte des amendements aux dispositions des lois régissant les sociétés par actions, le marché des valeurs, le code pénal ainsi qu'aux dispositions relatives à la responsabilité pénale en cas de non-divulgation et aux mesures d'application. Même si certains observateurs soutiennent que Kostikov a utilisé le code pour servir d'anciens intérêts d'affaires, il devrait tout de même aider à combler les principales lacunes des structures de gouvernance existant au sein des entreprises[31].

L'intérêt de la lutte contre la corruption pour les investisseurs minoritaires en Russie, ce sont les perspectives d'augmentation des cours des actions. L'Association de défense des droits des actionnaires minoritaires a apporté son soutien au Kremlin dans sa volonté de révéler au grand jour les transactions financières douteuses de Gazprom dont 38 % des parts sont détenues par l'État. Les actionnaires minoritaires ont affirmé que le vol d'une très grande partie des liquidités avait eu pour conséquence de maintenir les cours bas et de réduire les bénéfices[32]. En décembre, la nouvelle direction de Gazprom a décidé de réclamer le gisement de gaz naturel de Purgaz, un important élément d'actif « hypothéqué » par le passé. Depuis l'arrivée de la nouvelle direction, les actions de Gazprom sont remontées de 44 %.

La société civile

De nombreux obstacles empêchent l'émergence d'organisations de la société civile puissantes dans les pays de la CEI au premier rang desquels on trouve l'absence d'une tradition historique et une ignorance totale de ce qu'est ou devrait être la société civile.

L'autre difficulté c'est le risque auquel s'exposent ceux qui luttent contre la corruption. Majid Abduraimov, journaliste originaire du sud de l'Ouzbékistan, risque plusieurs années de prison sous l'accusation de corruption et d'extorsion après avoir écrit un certain nombre d'articles sur la corruption et l'abus de pouvoir dans la haute hiérarchie du pouvoir dans la municipalité de Boisun située dans la région de Surkhandarya. Selon les militants des droits de l'homme, cinq journalistes seraient actuellement derrière les barreaux sous de fausses accusations[33]. Le journaliste et militant des droits de l'homme kirghiz, Samagan Orozaliev, a été condamné à neuf ans de prison, en novembre 2001, sous l'inculpation de chantage, falsification de documents, possession illégale d'armes à feu et de résistance à la

police. Orozaliev a été arrêté alors qu'il réalisait un film documentaire sur la corruption officielle[34].

Le régime du président Lukashenka de Biélorussie s'est lancé dans une série d'amendements juridiques qui limitent encore le champ d'activités déjà réduites qu'il est permis aux ONG d'entreprendre en toute légitimité. En juillet 2001, le gouvernement est parvenu à fermer l'antenne biélorusse de la Fondation Soros en lui imposant une amende de 3 millions de dollars américains et en gelant ses comptes ; l'antenne avait diffusé un bruyant plaidoyer en faveur des droits de l'homme et de la lutte contre la corruption. La Biélorussie compte encore un certain nombre d'ONG dynamiques menant campagne sur le thème de la transparence et de la démocratie ; le Centre de la société civile « Supolnosc », qui assure la coordination des ONG luttant pour l'instauration de la démocratie, et le service d'informations indépendant Belapan font partie de ces ONG.

Néanmoins, les ONG opérant dans la région bénéficient du soutien de la communauté internationale. L'UE soutient le réseau Damoclès, mis en place par l'organisation Reporters sans frontières, en vue de mettre un terme à l'impunité des tortionnaires et des assassins de journalistes. Le réseau Damoclès a dépêché une équipe en Ukraine pour enquêter sur l'assassinat du journaliste Georgi Gongadze, tué en septembre 2000 (voir encadré, p. 231)[35].

1 Alena Ledeneva, *Russia's Economy of Networks* (Cambridge : Cambridge University Press, 1998). Voir données de l'INDEM dans Vedomosti (Russie), 22 mai 2002.
2 www.worldbank.org/html/extdr/newprojects/.
3 *RosBusiness Consulting* (Russie), 11 février 2002. Le FDI en faveur de la Russie s'est élevé à 8,4 milliards de dollars US au cours du premier semestre de 2002, soit une augmentation de 25 % par rapport à la même période en 2001, mais l'investissement en actifs immobilisés – reflet du degré de confiance dans l'économie russe – a enregistré une réduction de 25 % par rapport à l'année précédente.
4 www.usaid.gov/am/funding1.htm.
5 RFE/RL *Newsline*, 27 novembre 2001.
6 *Washington Post* (États-Unis), 21 avril 2002.
7 Une augmentation de 100 millions de dollars US par rapport aux chiffres antérieurs et fondée sur la croyance que la prospérité économique stimulera le processus démocratique en Asie centrale, désamorcera le mécontentement politique et contribuera à déraciner les causes du terrorisme.
8 RFE/RL, 29 mars 2002.
9 EurasiaNet, 8 novembre 2001.
10 www.csce.gov/official.cfm.
11 RFE/RL *Armenia Report*, 16 mars 2002.
12 Pour plus de détails, voir Institute of War and Peace Reporting, *Caucasus Reporting Service*, n° 108, 5 décembre 2001 ; www.iwpr.net.
13 Télévision géorgienne, 9 janvier 2002.
14 FMI, Note d'informations destinée au public n° 02/01, « Article IV- Consultation avec la Géorgie», 19 février 2002.
15 Le ministre de l'Intérieur Koba Narchemashvili a également réclamé des lois plus sévères, arguant du fait que la législation actuelle permettait aux contrevenants d'échapper à leur responsabilité pénale. *BBC Monitoring Service*, 13 mars 2002, Agence d'informations Prime-News (Géorgie).
16 BBC Monitoring Service, 23 avril 2002, Agence de presse internationale Kirghiz-Presse.
17 RFE/RL, 18 mars 2002.
18 Associated Press, 11 février 2002.
19 *ITAR-TASS* (Russie), 27 novembre 2001.

20 Bakiev a estimé les pertes financières annuelles dues à la fraude à 1,5 million de soms (soit 31 millions de dollars américains).
21 www.eurasia.net org/resource/kyrgystan/hupermail/200108.
22 BBC Monitoring Service, 27 janvier 2002.
23 *Ekspress* (Azerbaïdjan), 25 janvier 2002.
24 RFE/RL Newsline, 31 janvier 2002.
25 Le général Georgy Oleynik a été déclaré coupable d'abus de pouvoir en autorisant le transfert de 450 millions de dollars à l'Ukraine en paiement de matériel jamais livré. Selon le procureur de la République, le général aurait coûté à l'État 327 millions de dollars US. BBC News, 29 avril 2002.
26 Le président Niyazov du Turkménistan a purgé des hauts responsables au cours des derniers mois dans une campagne radicale de lutte contre la corruption. L'ancien chef de la sûreté turkmène, Mukhammed Nazarov, l'ex-ministre de la Défense Gurbandurdi Begendzhev et 20 autres hauts responsables de la sûreté ont été accusés de divers crimes, notamment de corruption à grande échelle, en mai 2002. Niyazov a également licencié le chef de la Banque centrale et le Premier ministre adjoint Sendbai pour allégation de corruption. Associated Press, 7 mai 2002.
27 RFE/RL *Central Asia Report*, 14 mars 2002.
28 L'étude est basée sur des entretiens avec 700 personnes des milieux d'affaires et 2 000 autres personnes à titre individuel. Voir www.indem.ru et RFE/RL *Business Watch*, 21 mai 2002.
29 Kazakhstan 21st Century Foundation, Washington DC (eurasia.org.ru/cgibin/database.cgi), 19 février 2002. Voir également *Le Temps* (Suisse), 24 septembre 2001.
30 RosBusiness Consulting (Russie), 11 février 2002.
31 *Novaya Gazeta* (Russie), 3 décembre 2001.
32 Voir intervention de William Browder, « Hermitage Capital Management », devant le Carnegie Endowment for International Peace, 18 mars 2002, sur : www.ceip.org/files/events/events.asp?pr=2&EventID=468.
33 IWPR'S *Reporting Central Asia*, n° 56, 15 juin 2001.
34 RFE/RL *Newsline*, 15 novembre 2001.
35 Gongadze enquêtait sur la corruption à haut niveau en Ukraine au moment de sa disparition en septembre 2000. Quelques semaines plus tard, son corps décapité a été retrouvé dans une forêt aux alentours de Kiev. Le tumulte entourant l'assassinat, alimenté par des rumeurs laissant entendre une implication possible du président, a amené à des manifestations de masse en septembre 2001. Voir www.rferl.org/mm/2001/09/30-190901.html.

L'Europe centrale et orientale et les États baltes

Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Slovénie

*Martin Brusis, Iris Kempe et Win van Meurs**

Vue d'ensemble

Les pays d'Europe centrale et orientale (ECO) et les États baltes s'emploient actuellement à consolider le pluralisme démocratique et l'économie de marché, en cette période de transition de l'après-communisme et de marche vers l'adhésion à l'Union européenne (UE). Dans ces États en transition, où le secteur public est caractérisé par l'absence de transparence et où existent des réseaux informels solidement établis, la corruption et le grand banditisme constituent une grande source de préoccupation. Dans un espace géographique où les normes sont fixées de l'extérieur sur la base de l'adhésion imminente à l'UE et où l'élément moteur est la pression exercée par la perspective d'intégration dans l'UE, les programmes de lutte contre la corruption appuyés par les organisations et les institutions financières internationales paraissent s'intensifier. Les politiques régionales tendent maintenant à renforcer le contrôle et la réglementation des « zones grises » exposées à la corruption tels que le financement des partis politiques, l'administration des douanes et des frontières et la passation des marchés publics.

Les niveaux actuels de corruption dans l'espace ECO et dans les États baltes ne constituent pas un sérieux danger pour le fonctionnement de la démocratie, la fonction publique et l'économie de marché. Avec la mise en place du cadre institutionnel et juridique pour la lutte contre la corruption, il s'agit surtout maintenant de mettre en œuvre des stratégies préventives et coercitives.

Toutes les initiatives impliquant le secteur privé dans la lutte contre la corruption continuent à se focaliser sur la privatisation du patrimoine de l'État. Certains secteurs économiques sensibles comme l'activité bancaire, le bâtiment, les télécommunications et les soins de santé sont durement touchés par des scandales de corruption.

Dans un certain nombre de pays, des ONG locales ont pris la tête des campagnes de sensibilisation du public sur les pratiques de corruption et de promotion des codes de conduite pour les hommes politiques, les fonctionnaires et les milieux d'affaires.

Aux niveaux international et régional

En ECO et dans les Pays baltes, les organisations internationales et régionales et surtout l'Union européenne sont les principaux promoteurs de la lutte contre la corruption. Aux yeux de l'Union européenne, la lutte contre la corruption est essentielle pour la création d'une capacité administrative, le renforcement du pouvoir judiciaire et le contrôle financier. Ceux des pays de l'ECO et des Pays baltes qui espèrent une intégration dans l'UE doivent remplir des critères rigoureux d'éligibilité et gérer les énormes transferts financiers envisagés pour les nouveaux États membres.

Dans ses rapports d'activités pour 2001 qui permettent de suivre dans quelle mesure les pays aspirant à l'UE ont rempli les critères d'éligibilité, la Commission européenne estime que la corruption dans ces pays est le résultat d'une absence de stabilité démocratique. Tous ces rapports concluent à la nécessité de renforcer les efforts commencés récemment pour réduire la corruption ; les rapports sur la République tchèque, la Lettonie et la Pologne sont plus critiques. Le rapport concernant la République tchèque estime que les activités menées par le gouvernement de ce pays dans le cadre de la lutte contre la corruption sont insuffisantes tout en notant l'intrusion des organisations criminelles[1] dans les activités légales. Le rapport sur la Pologne a fait état d'une évolution positive des législations et de la coopération policière mais a dénoncé l'absence d'une approche cohérente en matière de lutte contre la corruption, notamment le développement d'une culture de résistance à la corruption au sein de l'administration et dans les affaires[2].

L'UE attend des pays candidats qu'ils alignent leur législation sur la Convention relative à la protection des intérêts financiers des communautés européennes et son Protocole sur la corruption – définissant les normes de gestion nationales des ressources de l'UE. Selon les rapports d'activités pour 2001, aucun de ces pays n'a respecté totalement ces normes. Le bureau de lutte contre la fraude de l'UE, OLAF, a amorcé un échange d'informations avec les tribunaux nationaux, et Europol a signé avec l'Estonie (en octobre 2001) et la République tchèque (en mars 2002)[3] des accords de coopération en matière de lutte contre le grand banditisme. Les États membres de l'UE ont fourni une assistance technique dans le cadre du programme Phare, notamment le Programme letton de formation, de législation et d'information dans le domaine de la lutte contre la corruption ou l'affectation en Slovaquie[4], pour une période de longue durée, de spécialistes de la lutte contre la corruption.

Bien qu'elle y exerce une énorme influence politique et économique, l'Union européenne n'a pas formulé pour la région une politique globale de lutte contre la corruption ; elle a préféré recourir au savoir-faire et aux évaluations d'autres organisations qui ont fourni des modèles normatifs détaillés et une assistance dans la mise en place d'institutions et l'application de politiques.

Le Conseil des États de la mer Baltique a mis sur pied, avec la collaboration de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), une

équipe spéciale pour lutter contre le grand banditisme. En outre, l'Initiative balte de lutte contre la corruption, un projet régional *ad hoc* ayant pour objet de renforcer les capacités et les institutions et soumis à l'examen des pairs, met l'accent sur la lutte contre la corruption aux niveaux national et international. L'examen en cours des auto-évaluations nationales et des enquêtes de la société civile devrait être sanctionné par l'obtention de l'aide souhaitée auprès de l'OCDE pour mener à bien, d'une part, d'autres réformes juridiques et institutionnelles avec leur application effective et, d'autre part, un processus à base communautaire de diagnostic et de résorption de la corruption dans les principaux secteurs[5] de services.

Des efforts remarquables ont été faits l'année dernière pour impliquer les pays de l'ECO et les États baltes dans le mouvement international contre la corruption. En septembre 2001, la Slovénie a introduit une demande d'adhésion à la Convention anti-corruption de l'OCDE même si les dispositions d'application n'étaient pas encore prises au moment où nous mettions sous presse[6]. L'Estonie a ratifié la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe, en décembre 2001, et la Lituanie a fait de même en mars 2002. La Slovénie, quant à elle, a signé la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe en novembre 2001, suivie par la Lituanie en avril 2002. La République tchèque a adhéré au GRECO en février 2002 ; ce programme du Conseil de l'Europe établit le cadre d'application des conventions anti-corruption signées par ce pays.

L'aide des institutions financières internationales a été également sollicitée à différents niveaux dans le cadre global de la lutte contre la corruption. C'est ainsi que la Banque mondiale a eu à conduire des analyses nationales et sectorielles et à faire des recommandations pour la Pologne tout en apportant son appui à la création, en Lituanie[7], d'un bureau permanent de prévention de la corruption. Le Fonds monétaire international a exhorté ses États membres à se conformer à son code de bonnes pratiques en matière de transparence fiscale et monétaire et qui consiste à fournir au public des informations sur les activités et l'établissement des budgets des gouvernements, à définir clairement les compétences et les responsabilités au sein des gouvernements et à développer des cultures d'intégrité indépendantes. Le respect du code par la République tchèque a fait l'objet d'une évaluation en juillet 2001[8]. Jusqu'en décembre 2001, le Programme des Nations unies pour le développement a apporté son soutien aux structures de contrôle mises en place par les États ainsi que les institutions de contrôle et de gestion financiers compétents afin qu'elles améliorent les systèmes de responsabilisation des pays[9] de l'ECO. Avec la collaboration de l'Agence des Nations unies pour le contrôle de la drogue et la prévention du crime, la Hongrie gère un projet pilote qui s'inscrit dans le Programme mondial des Nations unies contre la corruption[10].

Vues globalement, les activités de ces organisations peuvent paraître quelque peu dispersées et non coordonnées. En effet, elles reflètent à la fois les exigences des États individuels et sont le résultat des facteurs liés aux organisations interna-

tionales et régionales. Ce faisant, elles ne sont pas l'expression des besoins de la région. Elles ont eu probablement pour impact principal non pas d'améliorer les politiques spécifiques de lutte contre la corruption, mais de créer un environnement extérieur général faisant prendre conscience du problème propice à la diffusion des meilleures pratiques et exhortant les acteurs nationaux à redoubler d'efforts pour éradiquer la corruption.

Au niveau national

Il y a un large consensus tout au moins dans la rhétorique en ECO et dans les États baltes sur la nécessité de traiter la corruption comme une priorité stratégique. La question dès lors est surtout de savoir comment les gouvernements de ces pays vont transformer cette politique prioritaire en actions concrètes. Les États en transition politique doivent créer de nouvelles institutions et établir de nouvelles règles, sans rien emprunter au système en place antérieurement.

La mise en œuvre des politiques se heurte parfois au problème de double emploi et de prolifération des institutions dans et entre les ministères et autres organismes compétents. Les gouvernements ont mis en place de nombreux dispositifs institutionnels pour coordonner leurs politiques anti-corruption. Le gouvernement slovaque a confié les fonctions de coordination au vice-Premier ministre et à l'office du gouvernement. La Lettonie a mis sur pied, en janvier 2002, un Conseil de coordination de la prévention du crime et de la corruption, dont la présidence est assurée par le Premier ministre, assisté des ministres de la Justice et de l'Intérieur.

En juillet 2001, le gouvernement slovène a mis sur pied une structure d'État spécialisée dans la prévention de la corruption[11].

Dans les autres pays de l'ECO et dans les États baltes, le coordonnateur de l'exécution des politiques anti-corruption est le ministère de la Justice ou le ministère de l'Intérieur avec l'aide des groupes de travail interministériels et/ou des comités ministériels spécialisés. Il semble que la coordination centralisée au niveau ministériel ou du cabinet du Premier ministre est une importante condition préalable à la mise en œuvre de stratégies plus globales de lutte contre la corruption ; mais cela n'est pas une garantie d'efficacité des politiques. C'est le cas du Comité ministériel tchèque pour la protection des intérêts économiques, qui a cessé de diriger la campagne « Mains propres[12] ».

À l'exception de la Pologne, tous les pays de l'ECO et les États baltes ont élaboré des stratégies nationales anti-corruption définissant une division institutionnelle du travail et les objectifs et mesures de politique. Au cours de la période 2001-2002, le Parlement lituanien a approuvé la stratégie préconisée par le gouvernement ; celui de la Hongrie a adopté une stratégie similaire. En mai 2001, la Pologne a mis en place le nouveau Groupe anti-corruption de haut niveau, composé de parlementaires représentant tout le paysage politique, de fonctionnaires et de représentants

Le financement des partis politiques en Lettonie

L'ancien gouverneur de la Banque de Lettonie, Einars Repse, a démontré que les dispositions légales ne sont pas les seuls moyens d'accroître la transparence dans le financement des partis politiques.

Vers la fin de 2001, avant même que le nouveau parti de Jaunais Laiks (Ere Nouvelle) n'ait reçu son récépissé, tout le monde pouvait accéder à son site Internet et y consulter la liste des dons qu'il a reçus. Depuis la reconnaissance officielle de ce parti, le public a droit à des informations sur ses dépenses. Ces informations sont accessibles sur le site : www.jaunaislaiks.lv.

Des informations non détaillées étaient également disponibles en ligne, une fois par an, sur les contributions versées à d'autres partis politiques lettons. Depuis l'entrée en vigueur, en 1995, de la loi rendant obligatoire la divulgation de l'information, les journalistes se sont intéressés aux sources de financement des partis. Or, l'accès à ces informations n'a fait qu'accroître la méfiance des électeurs à l'égard des partis. En effet, les sondages ont révélé que seulement 12 % des Lettons font confiance à leurs partis politiques.

Transparency International-Delna a lancé, avec la collaboration de la Fondation Soros de Lettonie, un projet visant à créer une structure de contrôle indépendante des coûts de publicité encourus lors de la campagne pour les élections municipales de 2001. Les partis sont invités à livrer volontairement des informations, mais seuls neuf des quarante-sept partis que compte la Lettonie ont réellement joué le jeu, et parmi eux, seuls deux des six partis représentés au Parlement ont adhéré à ce projet. Dans un pays où 70 % des fonds de campagne servent souvent à couvrir les frais de publicité, il est essentiel de savoir exactement quels montants les partis politiques allouent aux différents types de médias : télévision, radio, journaux et autres supports utilisés pour la publicité. Le projet a eu pour principal résultat non pas la divulgation des sommes que les partis dépensent en publicité, mais plutôt des recommandations sur le mode d'amélioration de la législation sur le financement des partis politiques. L'ensemble de ces recommandations a été transformé en une loi qui a été adoptée vers la fin du mois de mai 2002. La pression des médias combinée aux propositions de TI-Delna a amené la coalition à soutenir des changements radicaux dans les règles régissant les contributions aux partis politiques. Tous les partis siégeant au Parlement, y compris les partis de l'opposition, ont apporté leur soutien aux amendements qui devaient assurer une meilleure transparence dans les élections en Lettonie.

Un des changements juridiques introduits impose aux partis de révéler avec précision l'identité de leurs donateurs ainsi que la somme qu'ils ont dépensée pour chaque élection. Parmi les autres innovations figure l'obligation faite aux partis de publier chaque contribution sur Internet, dans les cinq jours suivant sa réception. Les hommes politiques ont également approuvé la création d'une structure anti-corruption chargée de superviser le financement des partis. Jusqu'en 2002, les rapports financiers présentés par les partis n'étaient pas vraiment examinés par un organisme indépendant. La nouvelle structure aura un droit de regard sur le flux des dons et aura pouvoir d'infliger une amende à concurrence de 10 000 lats (près de 17 000 dollars américains). En plus, depuis 2002, les partis ont

commencé à rendre publique la somme d'argent qu'ils comptent dépenser avant les élections (cf.www.pretkorupcija.lv).

Maintenant que les hommes politiques ont reconnu le besoin de transparence, les propriétaires de médias commencent à s'inquiéter. Il semble que beaucoup d'entre eux ne veulent pas que les partis soient obligés de révéler les accords publicitaires secrets qu'ils ont conclus avec les candidats des partis politiques. La révélation par TI-Delna, dans une étude réalisée en 2001, d'une publicité déguisée dans nombre de marchés attribués aux médias en rapport avec les élections municipales, a suscité le même émoi dans les milieux de la presse audiovisuelle.

Malgré le fait que les premières propositions sur la transparence des médias et de la publicité n'aient pas été intégrées dans la nouvelle loi en mai 2002, les ONG persistent dans leurs efforts : au milieu de l'année 2002, les maisons de presse ont été invitées à rendre volontairement publiques des informations sur les recettes qu'elles ont réalisées au cours des élections ; il faut signaler que 14 d'entre elles avaient déjà fourni cette information en 2001. Ironie du sort, alors que les journalistes ont contribué à faire adopter les nouvelles règles régissant les dons aux partis politiques, il semble que ceux qui tirent profit de ces activités sont plus durs à faire craquer que les hommes politiques.

Inese Voika

d'ONG. Ce groupe a mis au point une stratégie de lutte contre la corruption qui a été diffusée et distribuée aux décideurs, mais, à l'instar d'une stratégie antérieure du gouvernement, seules quelques recommandations ont été traduites en politiques[13].

Corruption politique

Au cours de cette période, la grande corruption politique est rare. L'on est ainsi tenté de penser à la consolidation des procédures démocratiques et à la prise de conscience du public. Mais il faut tout de même rappeler que cette région a été le théâtre d'incidents dramatiques résultant de la corruption politique dont les conflits d'intérêts ou l'influence de grosses entreprises sur la prise de décisions politique.

Le 9 novembre 2001, un tribunal hongrois a jugé coupable un parlementaire et secrétaire politique au ministère de la Culture accusé de mauvaise gestion des deniers publics. En fait, cet homme a été condamné parce qu'il avait vendu un bâtiment appartenant à la municipalité dont il était le maire. Il s'est avéré qu'il avait vendu la propriété à des sociétés locales en échange de leur soutien financier à sa campagne électorale[14].

Un ancien sous-secrétaire au ministère de l'Économie de la Slovénie a été jugé coupable d'avoir obtenu illicitement comme entrepreneur une subvention d'État

contre le versement de quelque 90 000 dollars américains en pots-de-vin. Toujours en Slovénie, le député-maire de Koper et entrepreneur de son État a été arrêté parce qu'il aurait géré les domaines et immeubles de la municipalité pour faire prospérer ses propres affaires[15].

Néanmoins, nombre de pays de l'ECO ont cherché à améliorer la transparence dans le financement des partis politiques en fixant des règles en matière d'allocation des ressources publiques et de publication des états financiers annuels. La Slovaquie a obligé les partis à présenter des bilans financiers vérifiés avec l'indication des noms, adresses et numéros d'identification de chaque donateur. Quant à la Hongrie[16], elle a adopté une législation restrictive sur le financement des partis.

À l'instar de nombreux pays, la Hongrie et la Slovaquie ont élaboré des lois réglementant les activités des groupes de pression. Mais dans les États baltes, les hommes politiques étaient réticents à donner au public[17] l'accès aux finances des partis politiques

En règle générale, le public étant de plus en plus sensible aux questions touchant à la corruption, on se sert désormais des accusations de corruption comme outil politique, surtout en période de campagne électorale. En juillet 2001, le ministre polonais des Télécommunications a été limogé, les agents de son ministère étant accusés de corruption dans la délivrance des permis d'exploitation des téléphones mobiles de la troisième génération[18]. De plus, plusieurs hauts responsables politiques ont été accusés de corruption. La démission du ministre des Affaires étrangères a été reclamée, une fois établi qu'il était membre du conseil de surveillance du cabinet-conseil en gestion des affaires[19]. En juillet 2001, le Premier ministre polonais a essayé de redorer son blason en limogeant le ministre de la Justice à qui il reprochait de « n'avoir pas su mettre un terme aux activités mettant en cause les principes de la loi et de l'ordre ». Réagissant à cette décision, le ministre congédié a créé le Parti du droit et de la justice dont le credo est la lutte contre la corruption. Ce parti a obtenu 9,5 % des voix aux élections législatives de septembre 2001[20]. Il a beaucoup été question de corruption lors de ces élections, surtout après que les partis d'opposition ont dévoilé des scandales impliquant certains membres de la coalition au pouvoir.

En Lettonie, le gouverneur de la Banque centrale a créé son propre parti dans l'espoir de remporter la moitié des suffrages lors des élections législatives d'octobre 2002 sur la base d'une plate-forme anti-corruption. Paradoxalement, avant sa création, en février 2002, on accusait le parti de Jaunais Laiks (Ère Nouvelle) de violer les lois anti-corruption parce qu'il aurait accepté d'importants dons de la part de grosses sociétés et généreusement dédommagé le gouverneur de la Banque centrale pour le laisser prendre la direction du parti afin de rendre celui-ci « indépendant de l'influence des groupes financiers puissants[21] ».

En Hongrie, la police a ouvert une enquête sur Peter Medgyessy, le candidat à la primature du principal parti d'opposition de Hongrie, le parti socialiste ; il est

soupçonné de trafic d'influence : il aurait amené les conseillers de Budapest à vendre un immeuble à une société dont il est le conseiller[22]. L'enquête a été suspendue avant les élections, et Medgyessy a pu faire son chemin pour devenir Premier ministre.

Les partis d'opposition de Hongrie ont soupçonné la société Dunaferr Iron Works d'avoir conclu un contrat secret avec la société d'exploitation des carrières appartenant au père de l'ancien Premier ministre. À l'appui de ces accusations, l'opposition hongroise a produit une plainte déposée par une société rivale. Le gouvernement de coalition a empêché les partis d'opposition de constituer une commission d'enquête parlementaire sur cette affaire[23].

Le réduction des fraudes électorales au minimum au cours des derniers scrutins est assez révélatrice de la consolidation du processus démocratique : les adversaires politiques s'accusent mutuellement de corruption personnelle mais rarement de fraude électorale.

Corruption dans l'Administration

Sous le régime socialiste, les prestations administratives étaient caractérisées structurellement par les réseaux personnels, les pots-de-vin et la corruption. Et cet héritage a naturellement un impact considérable sur la conscience qu'ont les fonctionnaires et le public de la corruption.

Les États candidats à l'UE et dont les frontières sont perméables ont enregistré des cas relativement fréquents de corruption chez les douaniers et les gardes-frontières. En 2001, 18 personnes accusées de faire de la contrebande d'essence à la frontière[24] avec la Russie étaient détenues en Lettonie. Le directeur des douanes de la Lettonie a dû démissionner en août 2001[25] parce qu'il aurait refusé de fermer les yeux sur ces activités de contrebande. En Lettonie et en Estonie, des cas de corruption étaient également relevés chez les agents du bureau de la naturalisation[26].

De nombreux gouvernements ont renforcé les règles régissant la conduite des hauts fonctionnaires en mettant l'accent sur les codes moraux, la déclaration obligatoire des biens pour les fonctionnaires et ceux qui occupent des postes politiques, les règles régissant les conflits d'intérêts et la création de structures chargées de superviser l'application de ces règles. En 2001, la Hongrie a institué la déclaration obligatoire des biens pour tous les agents travaillant dans le secteur public. En juillet 2001 et mars 2002, la Slovaquie et la République tchèque ont respectivement adopté des lois relatives à la fonction publique ; celles-ci font obligation aux fonctionnaires de déclarer leurs biens ; ces pays envisageant également la possibilité d'adopter des codes de conduite.

La Slovaquie continue de légiférer sur le conflit d'intérêts

En Slovaquie, l'occupation des charges publiques par des hommes politiques et des fonctionnaires est réglementée depuis 1995 par la loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice de la fonction de responsable constitutionnel et de fonctionnaire de haut niveau. Cette loi interdit aux fonctionnaires d'accepter ou d'offrir des cadeaux dans l'exercice de leurs fonctions, de servir de médiateurs pour négocier un contrat lucratif avec une entreprise publique, de recevoir tout autre revenu supérieur au salaire minimum mensuel (soit 4 920 SKK ou 105 dollars américains en 2001) ou de s'engager dans toute activité commerciale. Aux termes de la loi, les fonctionnaires sont tenus de déclarer chaque année leurs biens et revenus s'ils sont supérieurs à 1 500 000 SKK (près de 33 000 dollars américains) ainsi que tout don dont la valeur estimée est supérieure au salaire minimum mensuel.

Rien ne permet d'affirmer que les fonctionnaires se soient conformés à ces règlements. Tous les jours, des articles révélant des cas de conflits d'intérêts impliquant des fonctionnaires, paraissent dans la presse. On a appris récemment qu'un membre du Parlement avait des actions dans certaines entreprises du secteur privé en affaires avec la société nationale de fourniture d'énergie qui appartient à l'État. Une fois que ses activités commerciales furent rendues publiques, ce parlementaire a rétorqué à la critique qu'il lui fallait gagner plus d'argent pendant son mandat pour ne pas dépendre un jour des allocations chômage.

Les personnes impliquées dans ce genre de conflits d'intérêts font rarement l'objet d'une enquête parce que, premièrement, le système d'information établi par la loi de 1995 est inadéquat, deuxièmement, les sanctions prévues à cet effet sont trop légères pour être dissuasives, et enfin parce que la vérification des informations fournies par les hommes politiques à la commission parlementaire compétente est insuffisante. Il en résulte qu'aucune sanction n'est prise contre un fonctionnaire depuis sept ans que la loi existe.

Mais vers le milieu de 2001, le Conseil national du groupe de travail parlementaire de la République de Slovaquie a commencé à s'intéresser davantage au problème posé par les conflits d'intérêts. À peu près à la même période, l'Alliance Stop aux conflits d'intérêts (Aliancia – Stop konfliktu zaujmov) a été créée. Cet organisme, dirigé par TI-Slovaquie, est une association informelle, composée de plus de 240 ONG, qui lutte pour promouvoir une législation plus sévère et l'accès du public aux informations sur d'éventuels conflits d'intérêts. Outre les conférences de presse, l'intervention à travers les médias, la diffusion des informations sur son site Internet (www.konfliktaujmov.sk), l'Alliance entreprend de nombreuses évaluations liées aux conflits d'intérêts, dont une analyse comparative des législations relatives aux conflits d'intérêts dans différents pays. L'Enquête publique menée par l'Alliance a révélé que plus de 80 % des Slovaques soutiennent l'idée que le public devrait avoir accès aux déclarations de biens faites par les fonctionnaires.

L'Alliance a également joué un rôle dynamique en soutenant un nouveau projet de loi sur les conflits d'intérêts, proposé par le groupe de travail parlementaire et soumis au vote en mai 2002. L'Alliance avait proposé des

amendements à ce projet dont certains ont été approuvés puis intégrés dans le texte de loi. Par exemple, le projet préconisait, d'une part, que les règlements établis par la loi de 1995 soient étendus pour s'appliquer à un plus grand nombre d'agents de la fonction publique, y compris les membres des collectivités locales, et d'autre part, que les déclarations de biens soient rendues publiques. Mais à l'approche des élections législatives, prévues en septembre 2002, la volonté politique requise pour adopter la nouvelle loi a fait défaut : aussi, le Parlement n'a pas pu adopter la nouvelle loi lorsqu'elle a été soumise au vote des députés, en mai 2002. Néanmoins, l'Alliance demeure plus que jamais résolue à promouvoir une législation plus sévère. Après les élections de septembre, la question sera remise sur le tapis et le prochain gouvernement sera bien obligé d'y répondre.

Emilia Sicháková

Institution de poursuites pénales contre corruption

Le Parlement hongrois a adopté, en décembre 2001, une loi sur la responsabilité pénale des entreprises. Le code pénal de ce pays a donc été modifié en vue de renforcer les instruments dont le pays dispose pour lutter contre la corruption, les sanctions contre les actes de corruption ainsi que les pouvoirs d'enquête du procureur. La Slovaquie a augmenté, en juin 2001, les peines contre la corruption mais non contre les abus de pouvoirs chez les hauts fonctionnaires. La République tchèque a modifié son code de procédures pénales et la loi relative au bureau du procureur de la République pour permettre à la police de mener des enquêtes offensives et renforcer les droits du ministère public.

En Lituanie, une structure d'investigation spéciale a été créée avec comme spécialité la lutte contre la corruption ; elle est à la fois chargée de détecter et de prévenir de la corruption ; c'est une structure indépendante placée sous l'autorité du président et du Parlement. Un groupe de coordination, créé en 2001, contrôle les différents organismes chargés de l'application de la loi.

L'Union européenne est quelque peu préoccupée ces dernières années par la faiblesse du système judiciaire et le bas niveau de salaires payés aux juges et aux agents de la force publique dans l'ensemble de la région. Il faut donc en priorité élaborer des politiques permettant de relever le niveau des salaires et d'assurer une plus grande transparence du système judiciaire dans la plupart des pays d'Europe centrale et orientale et dans les États baltes.

Audit et passation des marchés publics

Pour répondre aux exigences de gestion des fonds de l'UE, la plupart des pays ont rénové et développé leurs systèmes de contrôles institutionnels sur les dépenses publiques. La République tchèque et la Slovaquie ont adopté, en août et octobre 2001, de nouvelles lois sur les unités d'audit intergouvernementales fonctionnelles et indépendantes. La Slovaquie a renforcé, en novembre 2001, l'indépendance de son principal bureau d'audit et a adopté une loi sur le contrôle financier, qui est entrée en vigueur au début de l'année 2002. Il n'empêche que l'efficacité des institutions d'audit dépend du pouvoir politique qui leur est conféré par les gouvernements et le paysage politique de chaque pays. En Pologne, le fait que le président de la principale institution d'audit soit lié à l'opposition a participé à la réduction substantielle de son pouvoir[27].

Grâce aux pressions de l'UE, les procédures d'attribution des marchés publics ont subi des réformes avec un accent particulier sur un meilleur accès du public à l'information et l'adoption de dispositions de gestion des conflits d'intérêts plus strictes. En novembre 2001, la Slovaquie a modifié sa loi sur l'attribution des marchés publics en adoptant des règles applicables aux marchés publics d'une valeur supérieure à 11 000 dollars américains[28]. Le nouveau pouvoir hongrois a rendu publique son intention d'élargir le champ de l'application obligatoire des procédures d'attribution des marchés publics et d'enquêter sur les achats publics effectués antérieurement.

En août 2001, le ministère slovaque des Finances a demandé au service d'approvisionnement de suspendre l'appel d'offres pour l'acquisition d'un système d'information pour le Trésor public. Ce ministère a intenté un procès, car – selon l'acte d'accusation – un employé de la société Siemens aurait offert un pot-de-vin au président de la commission d'attribution des marchés[29], un pot-de-vin qui se serait élevé à 1,5 million de couronnes (30 000 dollars américains)[30].

Le directeur du bureau national de contrôle de l'environnement de Lettonie aurait sollicité et obtenu qu'une société lettone lui verse un pot-de-vin en la menaçant d'inverser une décision favorable à la soumission de celle-ci portant sur un projet financé par le Danemark. En fait, ce haut fonctionnaire ne pouvait en aucune manière influer sur la décision[31]. Le ministre tchèque de la Défense n'aurait pas respecté les procédures d'attribution des marchés publics dans l'acquisition des équipements militaires ; il aurait sélectionné les fournisseurs en fonction de ses relations personnelles, à des prix surévalués[32].

Dans l'ensemble de la region, l'attribution des marchés publics et les soumissions donnent souvent lieu à des transactions illégales, au versement de pots-de-vin et à une corruption administrative. Avec un public peu sensibilisé sur les affaires de corruption, la faiblesse des mécanismes de contrôle interne, les transferts d'actifs importants face à des institutions faibles sont particulièrement exposés à la corruption.

Le secteur privé

La vaste campagne de privatisation dans la région et les négociations d'investissements entre les multinationales et l'État en tant que propriétaire ou actionnaire majoritaire de grandes entreprises industrielles ont donné lieu à des accusations de corruption.

Dans les États baltes, les nombreuses privatisations et autres accords commerciaux intervenus dans le secteur de l'énergie et des infrastructures continuent d'être entachés de corruption. La société de distribution d'énergie américaine, Williams International et ses concurrents russes, Yukos et Lukoil, ont été accusés de corruption en essayant de négocier la privatisation de la compagnie pétrolière lituanienne Mazeikiu[33]. Peu de temps auparavant, le maire de Vilnius avait accusé un député de tromperie au détriment de la société française de distribution d'énergie, Dalkia, et de sollicitation de pot-de-vin en échange de sa protection[34].

En Slovaquie, la structure d'audit publique a affirmé récemment que le directeur général de l'industrie de gaz slovaque avait muté en son nom les titres de propriété de deux immeubles appartenant à cette compagnie. Résultat, il ne travaille plus comme cadre de la société[35].

En Pologne, en février 2002, il semble que des employés du service ambulancier de Lodz non seulement recevaient de l'argent des entreprises de pompes funèbres en échange d'informations qu'ils donnaient sur le décès des patients, mais en fait, ils tuaient aussi les patients pour de l'argent. Mais ces allégations n'étaient que la partie visible de l'iceberg, car les médecins et les propriétaires des entreprises de pompes funèbres étaient aussi accusés de recevoir ou de donner des pots-de-vin[36].

Le secteur bancaire qui est secoué par des crises dans les États baltes a eu droit récemment à sa part de scandales de corruption dont la faillite de la ERA Bank en février 2002, qui serait la conséquence des transactions illicites d'un directeur. L'ancien président de la Banka Baltija de Lettonie a été condamné à une peine d'emprisonnement de neuf ans pour faux et usage de faux et détournement de fonds après un long procès public[37].

La consolidation progressive des institutions réglementant l'économie de marché a contribué à l'instauration d'un environnement peu propice à la corruption. Toutefois, il faut la pression des ONG et la prise de conscience du public pour imposer une éthique dans les affaires et faire adopter des codes de conduite volontaires qui serviront de mécanismes auto-régulateurs. La section nationale tchèque de Transparency International a créé la coalition « Viva Etika » avec les principales entreprises privées pour améliorer la transparence de l'économie tchèque. La section polonaise de Transparency International a, quant à elle, lancé un projet « Czysta reka » (Mains propres) visant à faire adopter un code moral pour le monde des affaires. Il s'agissait en dernier ressort de sensibiliser les milieux d'affaires à la corruption en leur faisant signer un code moral contre la corruption ; mais à l'été 2002, seules 28 entreprises avaient approuvé l'initiative.

L'accès à l'information en Europe centrale et orientale

L'accès à l'information revêt deux principaux aspects dans les pays de l'ECO et dans les États baltes, dans le contexte de la lutte contre la corruption. Le premier aspect consiste en l'établissement de règles et de procédures garantissant la transparence des intérêts des hommes politiques et des hauts fonctionnaires dans les entreprises afin de prévenir les conflits d'intérêts. Il faut y inclure la transparence dans le financement des partis politiques, les groupes industriels de pression et les dons aux partis politiques. Plus américain dans le concept, le second aspect de l'accès à l'information concerne les informations disponibles sur les intérêts des entreprises et les finances privées des hommes politiques.

L'année dernière, l'ECO et les États baltes ont connu des évolutions assez positives dans l'adoption et l'application de nouvelles réglementations sur l'accès à l'information dans la région. Toutefois, seul un renforcement de l'équilibre des pouvoirs entre les institutions d'État et la société civile peut garantir la fourniture durable d'informations utiles au public.

Dans tous les pays de la région, il existe des lois sur l'accès à l'information. L'Estonie et la Pologne ont adopté de nouvelles lois sur l'accès à l'information. La loi polonaise, entrée en vigueur le 1er janvier 2002, s'inspire d'un projet de loi élaboré par le Centre Adam Smith, un groupe de réflexion sur les questions économiques appuyé par quelques parlementaires. L'accès à l'information doit être maintenant garanti par le système judiciaire. S'il est encore trop tôt pour évaluer l'impact de cette loi, l'accès à l'information à travers un système judiciaire peut toutefois s'avérer inefficace compte tenu des lenteurs du système judiciaire polonais.

La consolidation de la démocratie, la primauté du droit et le développement de la société civile ont fait des progrès remarquables au cours de la décennie écoulée. La simple pluralité des chaînes, des agences et des sources d'information dont disposent les ONG et le public en général offre des garanties fondamentales contre les affaires étouffées et la corruption politique dans l'ensemble de la région de l'ECO et des États baltes. Dans certains pays, les organisations de la société civile se sont impliquées dans l'application des lois sur l'accès à l'information. Par exemple, en République tchèque, l'association des citoyens, Actio in distans, informe et assiste les citoyens individuels ayant recours à la loi sur l'accès à l'information. Le Groupe de défense des droits des minorités, de la Fondation citoyen et démocratie, suit l'application d'une loi similaire en Slovaquie[1].

Dans l'ensemble des pays d'Europe centrale et orientale et des États baltes, les médias sont très sensibles à la corruption et constituent un des remparts contre les pratiques malhonnêtes des milieux officiels. La plupart des pays garantissent maintenant aux journalistes un accès à l'information quoiqu'il y ait encore des tentatives tendant à réduire la liberté de la presse. À preuve, le cas spectaculaire survenu en République tchèque où le journal *Respekt* a publié, en octobre 2001, un commentaire sur le « comportement corrompu » des ministres du gouvernement en place. Le Premier ministre a alors menacé de mettre ce journal en faillite en obligeant tous ses ministres à lui intenter un procès en dommages-intérêts. La cour constitutionnelle de la Hongrie a accru les risques pour les journalistes d'investigation en adoptant une loi

habilitant toute personne dont les droits civiques ont été « violés par les médias » à exiger qu'une amende, susceptible de remettre en cause la viabilité[2] économique du journal, soit infligée à son directeur de publication.

Dans les pays de la région, la bureaucratie a tendance à utiliser des tactiques dilatoires, telles que des coûts de traitement élevés et des procédures trop compliquées pour bloquer en fait l'accès des citoyens à l'information. À l'inverse, Internet renferme des possibilités d'amélioration de l'accès du public à l'information, soit à travers le site Internet du gouvernement, soit par d'autres canaux tels que les ONG ou les médias.

1 www.ostosest.cz; www.changenet.sk/mrgs.
2 *Heti Vilaggazdasag* (Hungary), 22 décembre 2001.

Société civile

L'implication active de la société civile dans la lutte contre la corruption dans les milieux politiques et dans l'Administration dépend d'un certain nombre de facteurs liés les uns aux autres : la visibilité et le degré de corruption, la confiance générale dans les institutions d'État et la capacité des ONG nationales en tant que promoteurs de la prise de conscience du public. Dans certains pays, des ONG ont été créées avec pour seul et unique objectif de s'attaquer à la corruption. En fonction de la politique officielle de lutte contre la corruption, ces ONG agissent comme auxiliaires indépendants ou comme sentinelles, en s'opposant aux tentatives d'occulter le problème ou d'étouffer les cas individuels de corruption.

Ces dernières années, les ONG ont connu un tournant dans la lutte contre la corruption politique, dans l'Administration et les milieux des affaires. Avec le soutien international, les ONG et les journalistes ont amené le public à prendre davantage conscience de la corruption et incité à l'action politique.

En 2001 et 2002, plusieurs ONG slovaques ont créé l'Alliance « Stop aux conflits d'intérêts » avec pour objectif de modifier la loi existante mais largement inefficace sur la prévention des conflits d'intérêts. L'Alliance souhaite augmenter le nombre de fonctionnaires visés par cette loi, définir avec plus de précision des tâches et des limites par rapport aux contrats de travail et à des revenus supplémentaires, rendre publiques et obligatoires les déclarations de biens, même pour les membres de famille proches et améliorer l'efficacité des poursuites et des sanctions en matière de conflits d'intérêts[38].

En Hongrie, l'Institut Gallup assurait un service d'informations sur Internet qui surveillait l'intégrité des activités et des services publics[39]. Les journaux et les revues hongrois tels que *Elet és Irodalom*, *Heti Vilaggazdasag* et *Népozabasag* ont développé une culture du journalisme d'investigation qui facilite la détection des grands scandales de corruption dans le pays.

La Fondation Stefan Batory, en collaboration avec la Fondation Helsinki, a mis au point le programme « Korupcja ? » (Corruption ?) dont l'objet est d'obtenir la

confiance du public en proposant la modification des lois, en soutenant les médias indépendants et en amenant la société polonaise à prendre conscience du phénomène de la corruption.

Dans un partenariat unique entre le gouvernement et une ONG, la section nationale de Transparency International en Lettonie, Delna, a été invitée à superviser la procédure d'appel d'offres pour une importante opération de privatisation. Même si l'appel d'offres pour l'acquisition de la compagnie maritime Latvian Shipping Company s'est soldé par un échec, la coopération entre une ONG et une agence de privatisation constitue un événement sans précédent dans la prévention du trafic d'influence dans le processus de prise de décision[40].

À la différence des autres pays d'Europe centrale et orientale et des États baltes, il existe en Slovénie[41] peu d'ONG engagées dans la lutte contre la corruption.

* Les auteurs tiennent à remercier les participants à la conférence du réseau anti-corruption (ACN) de l'OCDE tenue à Istanbul (du 26 au 28 mars 2002) pour les informations fournies, ainsi que les différentes sections de Transparency International dans la région – en particulier en Slovaquie et en Lettonie – pour leurs suggestions et commentaires.

1 Commission des communautés européennes, Rapport ordinaire 2001 sur les progrès de la République tchèque dans la marche vers l'accession, SEC (2001) 1746 (Bruxelles, 13 novembre 2001).
2 *Idem*, Pologne, SEC (2001) 1752 (Bruxelles, 13 novembre 2001).
3 www.europol.eu.int/content.htm?news/prnew/en.htm.
4 *Baltic Times* (Latvia), 6 décembre 2001; www.government.gov.sk/bojprotikorupcii/protikorupeny_twinning.html; www.europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare.
5 OCDE, Réseau anti-corruption pour les économies en transition, Comité directeur, 23 mai 2001 – projet de note sommaire ; www.andicorruptionnet.org.
6 OCDE, Direction des affaires financières, fiscales et des entreprises, rapport du Comité chargé des investissements internationaux et des entreprises multinationales : mise en œuvre de la Convention sur la lutte contre la corruption des hauts fonctionnaires étrangers dans les transactions commerciales et des Recommandations de 1997, Paris, mai 2002 ; www.anticorruptionnet.org.
7 Banque mondiale, Stratégies d'assistance aux pays pour la Pologne et la Lettonie, inweb18.worldbank.org/eca/eca.nsf
8 Se rapporter au rapport 2001 sur la République tchèque : www.inf.org/external/np/rosc/cze/index.htm.
9 www.undp.sk/Reg_progs/PACT.asp.
10 www.odccp.org/corruption.html.
11 Une telle institution avait été recommandée par le rapport d'évaluation du GRECO sur la Slovénie, lequel avait été adopté par le GRECO, réuni en sa 4e session plénière en décembre 2000.
12 Comparer *Lidové Noviny* (République tchèque), 25 avrill 2002.
13 « Hypothèses sur la stratégie anti-corruption de la Pologne », point de vue du groupe de travail anti-corruption fonctionnant avec l'appui organisationnel de la Banque mondiale, Varsovie, mai 2001. Voir GRECO, première mission d'évaluation : rapport d'évaluation sur la Pologne, adopté par le GRECO lors de sa 8e session plénière en mars 2002. www.greco.coe.int.
14 *Heti Vilaggazdasag* (Hongrie), 17 novembre 2001.
15 AIM Press Archive, 29 novembre 2001 ; www.aimpress.org.
16 *Heti Vilaggazadasag* (Hongrie), 6 octobre 2001.
17 Fondation Soros, TI Lettonie (Delna), « Transparence dans le financement des partis politiques. Rapport final » (Riga, octobre 2001). Un système de déclaration des dons existe en Lettonie depuis 1995, mais sans aucun contrôle.
18 *Warsaw Business Journal* (Pologne), 23 juillet 2001 ; *Industry Standard* (US), 17 juillet 2001.
19 *Warsaw Business Journal* (Pologne), 28 mars 2002.
20 *Ibid.*, 9 juillet 2001.
21 *Baltic Times* (Lettonie), 20 septembre et 6 décembre 2001.
22 *Heti Vilaggasdasag* (Hongrie), 24 novembre 2001.

23 *Ibid.*, 25 août 2001.
24 Baltic News Service, 30 juillet 2001.
25 Ieva Raubisko, « Letting in the Sunshine », *Central European Review* 3, n° 15 (30 avril 2001).
26 National Programme for the Adoption of the Acquis 2001 (Tallinn : 2001), p. 69 ; *Baltic Times* (Lettonie), 22 novembre 2001.
27 Informations communiquées aux auteurs par la Fondation Batory, Varsovie, juin 2002.
28 www.uvo.gov.sk/english/e-bull/preds-e.htm.
29 Emflia Sicakova et Daniela Zemanovicové, « Transparency a korupcia », *in* M. Kollar et G. Meseznikov, eds, *Slovensko 2001, suhrnna sprava o stave spolocnosti* (Bratislava : Insitut pre verejné otazky, 2002).
30 RFE/RL, 13 août 2001.
31 Baltic News Service, 23 novembre 2001.
32 *Respekt* (République tchèque), 14 janvier 2002 ; Pravo (République tchèque) 13 décembre 2001; RFE/RL Crime, Corruption and Terrorism Watch, 13 décembre 2001.
33 www.rferl.org/corruptionwatch/2001/12/9-271201 .asp.
34 *Baltic Times* (Lettonie), 6 et 20 décembre 2001.
35 Sicakova and Zemanovicova.
36 *Warsaw Business Voice* 6 (Pologne), 10 février 2001.
37 *Baltic Times* (Lettonie), 7 février 2002 ; RFE/RL Crime, Corruption and Terrorism Watch, 17 janvier 2001.
38 www.konfliktazaujmov.sk.
39 www.gallup.hu/Gallup/monitor/default.html.
40 www.delna.lv/english/index.htm; *Central Eurpean Review* 3 n° 15, 30 avril 2001.
41 Open Society Institute, *Processus d'accession à l'Union européenne : corruption en Slovénie* (Budapest : à paraître).

L'Europe du Sud-Est

Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre, ex-République yougoslave de Macédoine, Malte, Roumanie, Turquie, République fédérale de Yougoslavie (Serbie et Monténégro)

Dejan Jovic

Vue d'ensemble

Les pays de l'Europe du Sud-Est ont connu une corruption grimpante au cours des derniers douze mois, une situation dont il faut chercher la cause dans l'inefficacité des institutions de l'État et la mauvaise application des lois. Néanmoins, plusieurs pays de cette région ont entrepris de consolider les institutions de l'État à mesure qu'ils abordent la transition vers la démocratie libérale.

Cette transition s'accélère sous la pression internationale qui continue d'être l'un des principaux moteurs de la lutte contre la corruption. Les initiatives de la société civile ont également gagné du terrain grâce aux programmes internationaux, notamment le Processus Cavtat qui a été lancé en septembre 2001 lors d'une conférence sur l'Initiative anti-corruption du pacte de stabilité (SPAI).

Cependant, la corruption continue à se développer dans l'Europe du Sud-Est : il existe encore des réseaux d'influence et des « systèmes parallèles », à peine licites ou illicites, d'acquisition de services ou de produits. Dans l'ex-Yougoslavie où les réseaux de corruption se sont renforcés à cause des guerres qui ont ravagé le pays dans les années 1990, les États nouvellement créés apparaissent trop faibles et incapables de défendre leurs citoyens tant légalement que physiquement. Malgré le sentiment de sécurité que semblent procurer les systèmes parallèles, ils n'en propagent pas moins d'anciennes pratiques de corruption.

La corruption demeure endémique aux frontières des États de l'ancienne Yougoslavie comme en témoigne l'arrestation pour corruption[1], en mai 2002, du chef des services de douane du Kosovo. Les pratiques de blanchiment d'argent dans les privatisations et la corruption liée à la traite des Blanches se sont poursuivies malgré un début de rétablissement de la loi et de l'ordre[2].

Aux niveaux international et régional

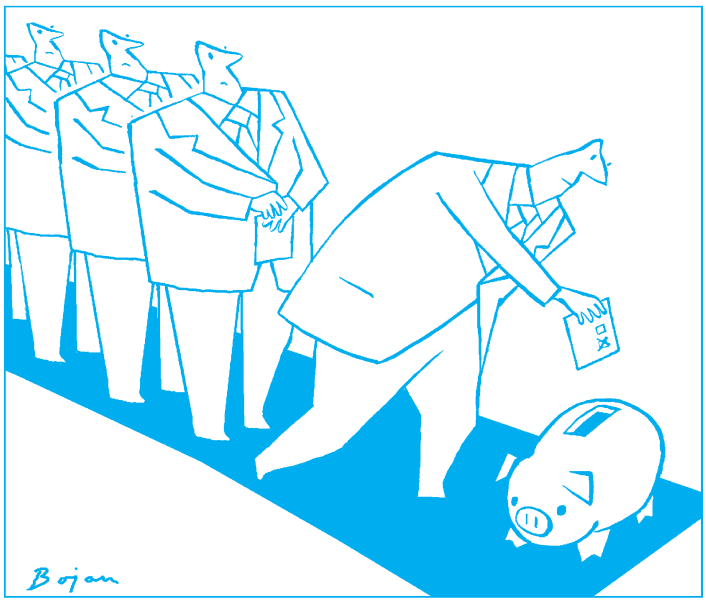
Le mouvement mondial pour réduire la corruption a enregistré peu de progrès malgré d'énormes efforts. L'Open Society Fund concluait récemment qu'il « était

peu probable d'arriver à créer un pays fondé sur l'autorité de la loi, une économie de marché libre et un système politique démocratique[3] » avec l'argent investi en Bosnie-Herzégovine depuis 1995 au titre de l'aide internationale.

Les acteurs internationaux continuent à mettre l'accent sur les initiatives anti-corruption telles que les Accords de stabilisation et d'association de l'Union européenne. Par ailleurs, l'UE a pu identifier des actions pertinentes contre la corruption grâce à son Programme communautaire d'appui à la reconstruction, au développement et à la stabilisation[4]. Le Groupe des États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe a aussi pris des initiatives en envoyant des équipes dans la région pour aider à faire des recommandations nationales sur la base des évaluations de la corruption en Macédoine et en Roumanie, réalisées en mars 2002.

D'autres programmes de lutte contre la corruption ont été mis en place par le biais du Partenariat de l'Europe du Sud-Est sur les questions comptables, un dispositif financé par l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE), l'Agence américaine pour le développement international (USAID) et le Pacte de stabilité de l'UE pour l'Europe du Sud-Est[5].

Le Conseil de l'Europe, l'UE et l'OCDE continuent de promouvoir les bonnes pratiques en Europe du Sud-Est à travers leurs programmes. Ces initiatives servent d'instruments de préparation des pays à l'adhésion à l'UE, notamment la Bulgarie et la Roumanie dont les progrès réalisés dans la perspective de leur adhésion sont suivis de près.



Bojan Jovanovic, Serbie

En Albanie, en Bosnie-Herzégovine, en Croatie, en République fédérale de Yougoslavie (RFY), en Macédoine et en Roumanie, les acteurs internationaux exercent une grande influence sur l'élaboration des politiques nationales, à travers les mécanismes de la SPAI[6]. À la conférence sur la SPAI tenue en septembre 2001 et qui mettait en exergue le rôle de la société civile, les gouvernements membres ont sélectionné pas moins de trois objectifs prioritaires dans la lutte contre la corruption au niveau national ; la SPAI est actuellement à la recherche de leur financement. La SPAI a aussi assuré la promotion des initiatives en matière de politiques. En Croatie et en Roumanie, les lois électorales sont en passe d'être révisées afin de garantir une plus grande transparence des campagnes et du financement des partis ; quant à la RFY, la SPAI l'a vivement invitée à fournir plus d'informations sur les actions qu'elle mène pour lutter contre la corruption[7].

Le Programme de promotion du commerce et des transports en Europe du Sud-Est, résultat des efforts conjugués des gouvernements nationaux avec la Banque mondiale, les États-Unis et l'UE, a pour objet, entre autres, de réduire la corruption aux points de passage des frontières internationales. En Albanie, en Bosnie-Herzégovine, en Croatie, en Macédoine et en Roumanie, une évaluation de la perception de la corruption aux postes-frontières a été réalisée en automne 2001 ; le suivi du projet[8] sera assuré par d'autres évaluations subséquentes.

Les acteurs internationaux accordent aussi leur appui aux programmes individuels des pays contre la corruption. En juin 2002, la Banque mondiale s'est félicitée de la réforme judiciaire opérée en Roumanie et s'est dit disposée à fournir une assistance technique, soit une subvention de 250 000 dollars et un prêt de 18 millions de dollars américains rien qu'au titre de la lutte contre la corruption[9].

En Bosnie-Herzégovine où la responsabilité de la politique nationale revient finalement à la communauté internationale, la cellule anti-fraude logée au bureau du Haut Représentant a initié un certain nombre d'actions contre la corruption. Dans son discours inaugural prononcé en mai 2002, le nouveau Haut Représentant, Lord Ashdown, s'est dit déterminé à combattre la corruption tout en concédant que « l'emprise de la criminalité et de la corruption se renforce de plus en plus[10] ».

Au niveau national

L'année dernière, de nombreux gouvernements de l'Europe du Sud-Est ont soit créé des unités de lutte contre la corruption, soit adapté leur législation aux normes internationales, mais leur promesse de combattre la corruption était parfois de pure forme. La Croatie offre un exemple éloquent où les tentatives d'adapter la législation du pays à la dernière résolution du Conseil de sécurité des Nations unies sur les mesures anti-terroristes se sont traduites par l'amendement de la loi sur le blanchiment d'argent, en décembre 2001[11]. Mais lorsque le président Stipe Mesic a critiqué le gouvernement à qui il reprochait d'avoir refusé

d'enquêter sur la situation financière de « ceux qui ont construit des maisons d'une valeur de 5 millions de DEM (2,5 millions de dollars américains) », ce dernier a répondu qu'une enquête était impossible[12].

Le cas de la Macédoine est encore plus patent dans la mesure où les médias ont beaucoup parlé de fonctionnaires macédoniens et albanais qui ont profité des pots-de-vin, des extorsions au passage des douanes et dans la délivrance des permis, de la contrebande de cigarettes et des transactions illicites sur les privatisations. Le International Crisis Group, qui assure le suivi des zones de conflits, a affirmé que la minorité albanaise au sein de la coalition actuelle ne reçoit que « le tiers du butin dont jouissent les dirigeants macédoniens ». Selon elle, les dirigeants politiques macédoniens et albanais « se sont mis d'accord pour détourner les richesses du pays ».

Même si la corruption semble constituer le ciment du gouvernement bi-ethnique, elle menace sérieusement la viabilité de l'État[13].

Pour faire taire ces critiques, le président Boris Trajkovski a demandé en avril 2002 de faire des efforts et d'adopter une législation plus efficace. Le Premier ministre Ljubco Georgievski a mis sur pied une unité chargée d'enquêter sur ce que sont advenus des fonds alloués à l'hébergement des personnes déplacées et des réfugiés pendant le conflit du Kosovo en 1999. En faisant cette démarche, Georgievski pensait peut-être à Trajkovski qui était en charge des fonds lorsqu'il occupait le poste de vice-ministre des Affaires étrangères[14].

Les nouvelles mesures prises par RFY contre les « grands profiteurs » et les entrepreneurs qui exploitaient leurs relations avec l'ancien président Slobodan Milosevic se sont avérées plus efficaces. Le gouvernement a taxé les entreprises qui ont bénéficié de faveurs sous le régime de Milosevic. La commission chargée d'enquêter sur les abus publie régulièrement la liste des grands profiteurs (271 personnes en février 2002) et veille au paiement de la taxe[15]. En septembre 2001, la RFY a également promulgué une loi qui fait du blanchiment d'argent un délit et oblige les banques et les établissements financiers à déclarer toute transaction d'une valeur supérieure à 600 000 dinars (environ 9 500 dollars américains) à compter de juillet 2002[16].

Ces efforts cadraient bien avec la création, par le gouvernement serbe, du Comité de lutte contre la corruption qui a commencé à piloter la lutte du gouvernement contre la corruption sous la présidence du Premier ministre Zoran Djindjic. Afin d'envoyer un signal fort pour montrer que cette lutte a commencé, la Serbie a traduit en justice 1 216 policiers soupçonnés de toucher des pots-de-vin ou d'être impliqués dans d'autres actes criminels au cours de la seule année 2001[17].

La Serbie a créé 26 unités de lutte contre la corruption pour rassembler des informations en utilisant des lignes de téléphone directes installées à cet effet. Chaque équipe est composée de 3 officiers issus respectivement des forces de l'ordre, de la sûreté de l'État et du ministère public ; elle a tous pouvoirs pour engager des poursuites contre les délinquants. Rien que pendant leur premier mois d'existence en janvier 2002, ces unités ont enquêté sur 250 cas de corruption[18]. Plus de 1 100 personnes ont rapporté des cas de

corruption au cours des trois premiers mois, cependant moins de 80 d'entre elles étaient disposées à entamer des poursuites. Les équipes ont découvert que le ministère de l'Intérieur et les douanes étaient les institutions les plus corrompues de la Serbie[19].

La Turquie est aussi en train de mettre au point une stratégie nationale pour combattre la corruption et la mauvaise gouvernance. À cet égard, le Fonds monétaire international a donné son accord pour financer, sur un prêt de 16,3 milliards de dollars consenti en février 2002, un nouveau plan d'action qui prévoit, entre autres, une nouvelle réglementation sur le financement des campagnes politiques et la divulgation des dons aux partis politiques. Le système d'adjudication des contrats sera revu à partir de janvier 2003 dans le cadre d'une nouvelle loi sur l'attribution des marchés publics qui était l'une des conditions associées au prêt. Selon un rapport de la Banque mondiale publié en 2001[20], il est de tradition que les entrepreneurs turcs versent jusqu'à 15 % de la valeur des contrats publics au titre de leur « contribution à la campagne ».

Dans l'ensemble de la région, la corruption est l'un des principaux thèmes des campagnes électorales. En Bulgarie, le Premier ministre Simeon Saxe-Coburg-Gotha, ancien roi Simeon II, a pu remporter les élections de juillet 2001 grâce à son programme de lutte contre la corruption ; ce programme a exploité le désenchantement du public sous le régime du gouvernement conservateur d'Ivan Kostov. En janvier 2002, les journaux bulgares ont publié une liste d'anciens ministres du gouvernement Kostov, mis en accusation par le procureur général[21]. Un mois plus tard, le gouvernement a créé une commission interministérielle de lutte contre la corruption dénommée la Commission blanche ; elle est présidée par le ministre de la Justice et bénéficie du soutien de la Banque mondiale. La commission qui n'est pas habilitée à mener des enquêtes documente les cas de corruption en rassemblant des preuves écrites et des déclarations de témoins. Les membres de la commission peuvent aussi faire des propositions d'amélioration de la législation[22].

La Bulgarie cible également la traite des Blanches. Il semble que des officiers de police corrompus, des fonctionnaires de la justice, des gardes-frontières et des officiels du gouvernement (y compris des employés d'organisations internationales) facilitent le commerce en collaborant avec les trafiquants et qu'ils toucheraient pour cela des pots-de-vin. « En Bulgarie, la police aurait exigé que ceux qui ont essayé de dénoncer la traite des Blanches et demandé l'ouverture d'une enquête appropriée lui versent des pots-de-vin » rapporte, en février 2002, la Fédération internationale d'Helsinki des droits de l'homme (International Helsinki Federation of Human Rights), une ONG dont le siège est à Vienne. « La police est souvent complice des trafiquants criminels, par exemple, lorsqu'elle oblige les femmes à retourner dans les maisons closes d'où elles s'étaient échappées ou lorsqu'elle reçoit des faveurs sexuelles et des pots-de-vin en échange d'une telle collaboration avec les trafiquants[23]. » Parmi les projets d'amendements au code pénal proposés figurent la création d'une nouvelle unité de lutte contre le trafic d'êtres humains et d'une commission nationale contre le trafic au niveau du Conseil des ministres[24].

L'organisme de lutte contre la corruption en Roumanie plus qu'un outil politique ?

En avril 2002, le gouvernement roumain a adopté un décret controversé portant sur la création du Bureau national chargé de juger les actes de corruption (PNA). La Chambre basse du Parlement a approuvé le décret deux mois plus tard avec 75 % des voix pour ; l'opposition a voté contre.

Dans un pays où la corruption est devenue un acte banal et quotidien, l'impartialité du nouvel organisme a déjà été mise en doute comme en témoigne le « non » unanime voté par l'opposition. Sous l'ancien régime, les Roumains avaient déjà vécu l'échec des campagnes de lutte contre la corruption ; pourquoi donc la stratégie du Premier ministre Adrian Nastase serait- elle plus viable ?

Quatre mois seulement avant le vote, Nastase concédait que son Parti social-démocrate avait lancé sa campagne de lutte contre la corruption en 2001 comme s'il s'agissait « de lutter contre la corruption au sein des autres partis[1] ». Le Premier ministre avait alors prôné l'unité des partis politiques et était prêt à rencontrer les dirigeants de l'opposition pour discuter des modifications à apporter à la législation sur le financement des partis.

L'opposition n'est pas pour autant apaisée par la nouvelle approche collective de Nastase. Lorsque le dernier décret a été soumis au Parlement en juin, un député de l'opposition a déclaré que le PNA pourrait tout aussi bien être rebaptisé Bureau de jugement national « anti-constitution » ; il a rétorqué que les institutions judiciaires devraient être mises en place par une loi organique ou constitutionnelle et non par un décret du gouvernement.

Le PNA sera composé de 75 procureurs ayant tous au moins six ans d'expérience comme procureurs ou juges. Le procureur général, dont le mandat n'est renouvelable qu'une fois, doit avoir au moins dix ans d'expérience dans un domaine similaire. Le PNA a un effectif de 320 employés au total dont 150 officiers de police judiciaire placés sous la tutelle

L'Agence des renseignements financiers de la Bulgarie, qui mène des enquêtes sur le blanchiment d'argent et étudie des amendements à la loi pour la Cour des comptes nationale (NAO), a contribué à améliorer la transparence financière en juin 2002. Le personnel du NAO, qui exerce les fonctions de commissaire aux comptes indépendant auprès des projets financés par les bailleurs de fonds internationaux, est actuellement en formation avec l'appui de l'UE et de l'USAID ; cela permettra également d'accroître l'accès aux déclarations financières des fonctionnaires sur le site Internet du bureau d'enregistrement. Les mesures prises dans le cadre des réformes juridiques pour combattre la corruption comprennent la criminalisation du trafic d'influence, le durcissement des peines contre la corruption, une définition plus étendue de la corruption et la confiscation des biens acquis par la corruption[25].

En Roumanie, des procédures nationales permettant d'initier des poursuites pénales contre les auteurs de corruption ont été instituées au printemps 2002 suite

du ministre de l'Intérieur. L'institution est habilitée à enquêter sur des cas de corruption portant sur un montant minimum de 100 000 euros (environ 95 000 dollars américains).

Les médias se sont montrés plutôt sceptiques par rapport à la structure et aux pouvoirs d'enquête du PNA ; ils estiment en effet que dans une telle structure, le procureur général serait contrôlé par le parti au pouvoir. Bien entendu, le procureur général est nommé par le président pour un mandat de six ans sur proposition du ministre de la Justice qui est l'autorité de tutelle du PNA. Le *Adevarul,* le plus grand quotidien du pays dont le siège est à Bucarest, a affirmé que le gouvernement voudrait se servir du PNA « pour punir les opposants politiques » tout en essayant de convaincre les bailleurs de fonds internationaux que les autorités luttent effectivement contre la corruption ; la corruption ne figure-t-elle pas en bonne place dans le programme d'adhésion à l'OTAN et à l'Union européenne ! ?

Le PNA naissant devra prouver son impartialité et son professionnalisme s'il veut faire taire ces critiques. La première épreuve du PNA sera probablement le scandale qui a fait la une de tous les journaux et qui concerne Sorin Ovidiu Vantu, l'homme d'affaires le plus riche de Roumanie. Selon les médias, au début de l'année 2002, Vantu aurait organisé et tiré profit de la faillite du Fonds national d'investissement ; il aurait en outre exploité ses relations personnelles avec des hommes politiques et les services secrets roumains pour échapper aux accusations portées contre lui. Certains rapports établissent un lien entre ses intérêts financiers avec la faillite de deux banques roumaines.

Pour que le PNA ait un impact appréciable sur la corruption en Roumanie, il lui faudra d'abord démontrer de quoi il est capable en ouvrant une enquête sur des accusations de corruption telles que celles portées contre Vantu.

Zsolt-Istvan Mato

1 RFE/RL, 7 février 2002.

à l'évaluation de ce fléau par la Banque mondiale (voir encadré ci-dessus)[26]. Averti par l'OTAN que l'invitation de la Roumanie à adhérer à l'UE pourrait être compromise si elle ne combattait la corruption, le président Ion Iliescu a mis sur pied, en octobre 2002, un comité chargé d'enquêter sur les plaintes déposées contre d'anciens fonctionnaires ou ceux encore en service. Le président a demandé au comité d'ouvrir une enquête officielle sur le ministre de l'Agriculture, Ion Muresan, accusé d'avoir vendu 5 000 tonnes de tournesol des réserves de l'État à une société privée avant son départ du gouvernement[27]. Le parti d'un autre ancien ministre sous le coup d'une enquête a protesté contre sa mise en accusation pour fraude en juin 2002, en affirmant que cela avait des relents politiques. Le ministre Radu Sarbu, chargé de piloter la privatisation sous l'ancien régime, était accusé de fraude qui a coûté à l'État plus de 133 milliards de lei (4 millions de dollars américains)[28].

En Albanie des unités de lutte contre la corruption ont été créées aux ministères de l'Intérieur, des Finances, de la Justice et auprès du bureau du procureur ;

L'accès à l'information en Europe du Sud-Est

L'année dernière, l'Initiative anti-corruption du pacte de stabilité (SPAI) a assuré la promotion de l'accès à l'information dans l'ensemble de la région. En Albanie, la SPAI a appelé à la révision de la loi sur la liberté d'information de manière à encourager les journalistes à écrire sur la corruption ; en Bosnie-Herzégovine, elle a œuvré pour une plus grande indépendance de la propriété des médias, et en Macédoine, elle a participé au développement des médias des minorités en augmentant les subventions accordées aux émissions en langue albanaise[1].

Les acteurs internationaux et les gouvernements nationaux participent également à la promotion de l'accès à l'information gouvernementale. En juin 2002, l'USAID a commencé le financement de l'Initiative pour les gouvernements ouverts (Open Government Initiative), un programme triennal de 6,8 milliards de dollars américains visant à appuyer le gouvernement bulgare[2] dans sa lutte contre la corruption. La Serbie assure la promotion de la transparence au sein du gouvernement à travers son site Internet officiel et, en 2001-2002, onze de ses dix-sept ministères ont créé leurs propres sites Internet[3].

L'OTAN, qui conseillait les pays aspirant à devenir membres sur la législation relative à la liberté d'information, a essuyé des critiques avec sa définition de la politique et des normes de protection des informations secrètes, dans un document qui, lui-même, était confidentiel[4]. Au titre des efforts déployés par la Bulgarie pour adhérer à l'OTAN, le Parlement bulgare a approuvé, en avril 2002, une nouvelle loi sur la protection d'informations secrètes. Les observateurs estiment qu'une telle disposition minerait le développement d'une culture d'ouverture dans la mesure où elle donnerait à ceux qui en sont habilités le pouvoir discrétionnaire de classer secrète une bonne partie des informations[5]. Les partis d'opposition ont eu recours à l'arbitrage de la cour constitutionnelle en mai 2002 pour faire annuler cette loi, au motif qu'elle viole le droit constitutionnel à l'information[6].

La Bosnie-Herzégovine figure parmi les pays qui ont adopté récemment la législation sur la liberté d'information ; une de ces lois est entrée en vigueur en février 2002[7]. Quant à la Roumanie, elle a adopté sa première loi sur la liberté d'information en octobre 2001 ; selon cette loi, les pouvoirs publics doivent répondre aux requêtes d'information dans les dix jours[8]. La Serbie a suspendu en 2001 sa loi relative à l'accès à l'information publique pour permettre l'élaboration, avec la collaboration de l'Union indépendante des journalistes[9], de nouvelles lois répondant aux normes européennes.

Mais malgré la législation sur la liberté d'information, les journalistes d'investigation rencontrent toujours des obstacles et des menaces partout en Europe du Sud-Est. En Roumanie, des journalistes ont été menacés parce qu'ils auraient rapporté des pratiques de corruption par des hommes politiques en poste dans les provinces au milieu de l'année 2002. Un dirigeant de la région, membre du parti social démocrate au pouvoir a menacé publiquement un reporter de lui casser la jambe ; ce qui a conduit les responsables du parti à promettre de prendre des mesures. Toute une série de lois secondaires a été adoptée pour faciliter la répression des journalistes qui porteraient atteinte à la réputation d'un homme politique[10].

En Albanie où le gouvernement n'a pas réussi à décriminaliser la diffamation, la sécurité des journalistes enquêtant sur la corruption n'est pas assurée (arrestations arbitraires, sévices et intimidations) ; les journalistes n'ont pas droit à un procès équitable en cas de diffamation. En novembre 2001, Koha John, le directeur de publication du quotidien indépendant *Tirana*, a été attaqué puis menacé suite à la parution d'un article qui affirmait que l'hôtel Durres avait été construit illégalement. La législation sur la liberté d'information étant peu respectée, les journalistes doivent régulièrement corrompre les agents de la fonction publique pour obtenir les documents officiels[11]. Un rapport publié récemment par Human Rights Watch a accusé les officiels albanais de faire un mauvais usage des messages publicitaires de l'État pour exercer une pression financière sur la presse en général et empiéter sur la liberté de la ligne éditoriale[12]. Une enquête menée en décembre 2001 par l'Organisation pour la sécurité et la coopération de la Mission européenne, au Kosovo, a révélé que 78 % des journalistes d'investigation interrogés sont inquiets pour leur sécurité physique. Ces craintes sont justifiées par l'assassinat récent de deux journalistes au Kosovo et par les nombreuses menaces proférées contre des journalistes enquêtant sur la corruption et d'autres méfaits[13].

1 SPAI.
2 www.csd.bg/news/usaid_memorandum.htm.
3 SPAI.
4 Le document de l'OTAN ; C – M (55) 15 (Final) ; ONG Roumanie , Communiqué de presse, 14 juin 2002.
5 ONG Roumanie, communiqué de presse, 14 juin 2002 David Banisar, Privacy International, « Freedom of information and access to government records around the world », 2 juillet 2002 sur www.freedom.org.
6 RFE/RL, 30 mai 2002.
7 Banisar.
8 Centre de formation des journalistes indépendants, Roumanie.
9 SPAI.
10 RFE/RL, 24 juillet 2002.
11 Comité de protection des journalistes, « Europe and Central Asia Report 2001-Albania ».
12 Human Rights Watch, www.hrw.org/reports/2002/albania.
13 ww.osce.org/kosovo/features/in_focus/journalists_restricted.php3.

elles ont enregistré des résultats variables. En juin 2002, le gouvernement a élaboré un projet de loi pour combattre la corruption ; ce projet est à l'origine de la création d'une structure spéciale de surveillance et de renseignements sur le patrimoine immobilier de quelque 5 000 hauts fonctionnaires et cadres moyens. Les membres de cette structure sont élus par le Parlement ; ils ont des compétences étendues et bénéficient d'un accès aux données des banques et entreprises privées. Les fonctionnaires coupables de fausses déclarations sur leur patrimoine immobilier sont passibles de poursuites judiciaires[29].

La stratégie nationale de la Croatie a été renforcée en automne 2001 par la création d'un bureau spécial de lutte contre la corruption et le crime organisé, dénommé USKOK et logé au bureau du procureur. Un projet de loi sur le conflit d'intérêts devait être adopté avant la fin de l'année 2002. Tous les responsables du gouvernement, du président au préfet, devront déposer un rapport sur leurs actifs et leurs revenus ainsi que sur ceux de leurs proches parents si la loi[30] est adoptée.

En février 2002, la Bosnie-Herzégovine a mis sur pied, pour lutter contre la corruption et le crime organisé, un groupe de travail composé de ministres et de représentants d'Interpol, du pouvoir judiciaire et de la police. Un mois plus tard, le Conseil de la Bosnie-Herzégovine, en collaboration avec la Banque mondiale et le bureau du Haut Représentant, a proposé un plan national d'action pour combattre la corruption[31]. Mais au même moment éclatait un grand scandale lorsque le ministre serbo-bosniaque des Finances démissionna à la suite d'une fraude douanière qui amputait le budget de 15 millions de dollars américains[32].

Un autre scandale douanier a éclaté en mai 2002 au Kosovo, lorsque les Nations unies ont arrêté, après deux ans d'enquête, un haut fonctionnaire des douanes sous l'accusation de fraude et d'abus de pouvoir. Son arrestation s'inscrit dans le cadre des efforts accrus de l'ONU pour combattre la corruption dans la province ; mais sa libération plus tard, en juin, pour des raisons techniques, a suscité des critiques acerbes.

L'ONU mène actuellement une autre enquête sur la compagnie d'électricité de la province qui aurait détourné un million de dollars américains d'aide destinée à l'achat d'électricité[33].

En février 2002, le comité GRECO du Conseil de l'Europe a décrit Chypre comme étant « un pays qui a très peu subi l'influence de la corruption, parce qu'il s'est doté de la législation requise pour lutter contre ce phénomène ou le prévenir[34] ». Néanmoins, un scandale latent de corruption a éclaté, en juin 2002, lorsque des personnalités ont été incriminées dans une affaire de blanchiment d'argent portant sur des millions de dollars appartenant à Slobodan Milosevic et à sa famille. Le scandale est toujours devant les tribunaux[35], surtout après que Belgrade a accusé les autorités chypriotes d'avoir refusé de coopérer au bon déroulement de l'enquête.

Le secteur privé

La présence d'investisseurs étrangers dans le secteur privé de l'Europe du Sud-Est peut parfois constituer un facteur positif dans la lutte contre la corruption ; en effet, ces acteurs relativement nouveaux sont hors du réseau traditionnel ou des systèmes parallèles opérés dans ce milieu. Le manque de transparence juridique a largement contribué à dissuader les investisseurs étrangers de s'engager davantage dans la région ; or, la corruption coûte à la Roumanie des milliards de dollars par an, selon un rapport de Pricewaterhouse Coopers qui constate que les investissements directs étrangers, estimés à 1,3 milliard de dollars américains, en 2001, ne représentent que le tiers de ce que le pays[36] pouvait attirer. Le Conseil des investisseurs étrangers de Roumanie reconnaît, dans son *Livre blanc* publié en juin 2002, que la corruption constitue un obstacle majeur pour les investissements étrangers[37].

La corruption dans les opérations de privatisation a continué d'être révélée au grand jour en 2001-2002. Dans une affaire en cours d'investigation par le bureau

du procureur de Sofia, ceux qui ont soumissionné pour la vente du Burgatabak ont accusé le directeur général de l'entreprise de tabac d'avoir exigé le versement de 500 000 dollars américains[38] de pots-de-vin. Une évaluation réalisée récemment en Croatie a révélé entre-temps que sur les 99 entreprises à privatiser, seules 19 ont respecté les procédures prévues par la loi[39].

Au début du mois de juillet 2002, un tribunal turc a condamné trois anciens cadres administratifs de l'énergie à dix ans de prison pour avoir truqué des contrats d'électricité de l'État. Les responsables avaient attribué en 1997 un marché portant sur la fourniture de lignes de transport d'énergie électrique à des sociétés de leur choix et ont encaissé, en échange, des pots-de-vin offerts par les entrepreneurs[40]. La corruption est perçue comme un élément clé de la crise économique actuelle en Turquie, comme en témoignent la faillite de plus d'une douzaine de banques privées depuis février 2001 et les poursuites pénales entamées contre les auteurs de détournement de fonds bancaires[41].

En Serbie, la sensibilisation des petites et moyennes entreprises (PME) aux conséquences économiques négatives de la corruption et celle du milieu des affaires sont parmi les objectifs visés par le syndicat des employeurs. Avec la collaboration de la section nationale de TI-Serbie et la chambre de commerce, ce syndicat a commencé récemment à prendre part au travail du groupe d'experts sur les marchés publics commis par le gouvernement. La chambre de commerce a également pris part à l'élaboration d'un certain nombre de lois visant à réduire la corruption[42].

En Croatie, la Fondation Integra a publié un *Guide contre la corruption* à l'intention des PME, à la suite d'une étude réalisée par les petites entreprises en 2001. Le projet fait partie d'un programme élargi de lutte contre la corruption de Integra Ventura en Europe centrale et orientale[43].

Le Forum des chefs d'entreprises bulgares a également marqué son adhésion à la cause de la lutte contre la corruption en présentant un code d'éthique lors d'une rencontre avec les responsables du gouvernement et les représentants de plus de 300 sociétés nationales et internationales en septembre 2001[44].

La société civile

Une étude réalisée par l'Initiative pour le développent juridique de l'Europe du Sud-Est (SELDI) a constaté avec surprise que plus que tous leurs voisins, les Serbes sont optimistes et croient en la capacité de leur société de résoudre le problème de la corruption malgré les faibles résultats qu'ils obtiennent par ailleurs (voir le rapport de la SELDI page 373)[45]. Cet optimisme peut être lié à l'importante stratégie mise au point par le pays, en octobre 2001, pour combattre la corruption et qui a encouragé la société civile à s'impliquer dans cette lutte. Parmi les ONG les plus actives de la Serbie figure le Centre pour les élections libres et la démocratie dont le siège est à Belgrade ; le Centre a commencé récemment à évaluer l'efficacité et la

transparence des prestations offertes dans les cinq municipalités, et ce projet sera bientôt étendu à 90 municipalités. Le Centre d'études libérales démocratiques a analysé les tendances de la corruption au sein de l'administration fédérale des douanes et travaille sur une étude globale de la corruption en Serbie. Le Mouvement national de résistance (OTPOR), mouvement des étudiants pour la démocratie, a lancé un programme de lutte contre la corruption, en juin 2001, et collabore avec l'administration nationale des douanes pour superviser le travail des officiels aux points de passage des frontières. Dans une démarche qui mérite d'être soulignée, le gouvernement a invité des ONG, notamment OTPOR, à prendre part aux sessions de la législature à compter de janvier 2002[46].

Les initiatives prises pour combattre la corruption ailleurs dans la région dont la coalition albanaise contre la corruption ont affirmé leur détermination à promouvoir la réforme judiciaire, la liberté d'information, le problème de la propriété ainsi que les autres actions contre la corruption[47]. Encouragée par la SPAI, la Bosnie-Herzégovine a promulgué, en décembre 2001, une loi sur les associations et fondations qui permet aux ONG de se faire enregistrer auprès de l'État ; la loi est conforme aux normes du Conseil de l'Europe et aux autres normes internationales[48]. Le Centre du forum pour la recherche stratégique et la documentation (CSRD), une ONG macédonienne, a été associé à l'élaboration d'une stratégie de lutte contre la corruption. Avec la collaboration de TI-Macédoine, le CSRD assure la promotion d'une collaboration entre la société civile et la communauté internationale dans la mise en œuvre de normes internationales de lutte contre la corruption. Par ailleurs, la société civile de Macédoine a créé la Coalition contre la corruption qui signale aux décideurs les problèmes de corruption[49].

Les média turcs ont été particulièrement actifs en mettant l'accent sur le rôle que la corruption joue dans la vie de tous les jours. Lors d'une émission suivie en directe par des millions de téléspectateurs, deux fonctionnaires ont été filmés au moment où ils négociaient des dessous-de-table. Les hommes ne se sont renduscompte du piège qu'au moment où les policiers se sont approchés pour leur mettre les menottes[50].

Les médias sont aussi très actifs à Malte où, au mois de mai 2002, le journal *Malta Today* a publié un rapport qui révélait la manière dont un défunt ministre du Travail et ses associés ont orchestré des prêts bancaires illicites et escroqué des individus jusqu'en 1994. Le gouvernement aurait refusé de répondre aux appels à l'aide des dénonciateurs qui vivaient dans la crainte permanente de représailles. Les journalistes d'investigation de *Malta Today* ont découvert des informations « sur nombre de juges, de magistrats, d'avocats, de notaires, d'hommes d'affaires et d'hommes politiques qui semblent être mêlés à ce réseau de corruption et de fraude » ; mais ils ont déploré le fait que d'autres « journalistes et chroniqueurs aient décidé de se tenir à l'écart[51] ».

Des organisations de la société civile impliquées dans la lutte contre la corruption ont reçu, l'année dernière, une aide substantielle des acteurs internationaux.

L'Initiative pour les gouvernements ouverts (Open Government Initiative) de l'USAID, lancée en juin 2002, a apporté son appui aux efforts de défense et de sensibilisation du public déployés par la Coalition 2000, un partenariat d'ONG bulgares engagées dans la lutte contre la corruption et qui gère un système de surveillance de la corruption au niveau national[52]. Le Programme de petites subventions de la SPAI pour les organisations de la société civile a apporté son appui à la lutte contre la corruption dans l'ensemble de la région. En Albanie, il aide les syndicats à lutter contre la corruption par le biais de la Fédération des syndicats de l'éducation et de la science. En Bosnie-Herzégovine, il appuie les efforts déployés par Transparency International pour former des journalistes d'investigation dans la couverture de sujets liés à la corruption[53] .

Conformément à l'Accord et au Plan d'action de la SPAI, le gouvernement Serbe a créé, en décembre 2001, un conseil de lutte contre la corruption, composé de 11 représentants de la société civile. Les membres du conseil ont le droit de demander des informations orales et écrites sur le travail des fonctionnaires et des représentants de l'État. Lors de sa première session, tenue le 12 décembre, le conseil a informé le gouvernement de l'élaboration de trois lois sur la déclaration et l'enregistrement du patrimoine immobilier des fonctionnaires, les conflits d'intérêts et le financement des partis politiques[54].

La délégation de l'UE en Croatie a apporté son soutien à deux projets de lutte contre la corruption d'une durée de un an, à compter de mars 2002. Pour le premier projet, élaboré par le Partenariat d'ONG pour le développement social, des citoyens de cinq villes sont informés sur la lutte contre la corruption et encouragés à s'investir activement dans les activités et campagnes publiques de grande envergure. Le second projet a trait aux PME ; il a été mis en place par la Puke Association et la Fondation Integra. Les petites entreprises et agences sont équipées pour réduire la corruption dans le cercle immédiat de leurs actionnaires en prenant des initiatives en matière d'éthique, en faisant des propositions de politique pour appuyer le programme national de lutte contre la corruption, et ce en rapport avec d'autres PME[55].

1 UNMIK media monitoring, *Koha Ditore* (Kosovo), 11 juin 2002 ; www.unmikonline.org/press/2002/mon/june/lmm110602.htm#1

2 Aaron Rhodes, directeur exécutif de la Fédération internationale d'Helsinki, soutient que la question de l'esclavage sexuel dans les pays postcommunistes résulte la plupart du temps de la « corruption des fonctionnaires ». Reuters (Grande-Bretagne), 12 février 2002.

3 Zarko Papic, « International Support Policies to SEE Countries : Lessons (Not) learned in Bosnia-Herzégovina » (Sarajevo : Open Society Fund Bosnie-Herzégovine, août 2001).

4 Quatre des cinq priorités que comporte le programme concernent des activités de lutte contre la corruption : justice et affaires domestiques, renforcement des capacités administratives, développement économique et social et stabilisation de la démocratie. CEPS Europa South-East Monitor, n° 31, janvier–février 2002.

5 www.seepad.org.

6 Créée à Sarajevo en février 2000, la SPAI appuie et coordonne des activités de lutte contre la corruption définies par des gouvernements, des ONG, des organisations internationales et des bailleurs de fonds. Dans les dix-huit premiers mois, elle s'est engagée dans des activités de contrôle ; depuis lors

elle procède à des recommandations de principe qu'elle met en œuvre. Ont participé à l'initiative : le Conseil de l'Europe, la Commission européenne, le gouvernement américain, l'OCDE et la Banque mondiale. SPAI *Newsletter* 2, n° 14, 15 décembre 2001; www1.oecd.org/daf/SPAIcom.

7 www1.oecd.org/daf/SPAIcom.
8 www.seerecon.org/RegionalInitiatives/TTFSE/ttfse-achievements.htm.
9 RFE/RL, 6 juin 2002.
10 www.ohr.int.
11 www1.oecd.org/daf/SPAIcom/croatia/general.htm.
12 *Feral Tribune* (Croatie), 10 juin 2002.
13 BBC News (Grande-Bretagne), 12 mars 2002 ; www.crisisweb.org/projects/showreport.cfm?reportid=575.
14 Vladimir Jovanovski, « Macedonia: Government Reluctant to Tackle Fraud », Institut Guerre et Paix Reporting, 4 avril 2002 ; www.globalpolicy.org/nations/launder/regions/2002/0404mace.htm.
15 Rapport d'évaluation générale de la SPAI pour la RFY : Rapport final de la Serbie, 29 avril 2002.
16 La loi sur le blanchiment de capitaux, « Official Gazette FRY », n° 53 (28 septembre 2001) ; SPAI; RFE/RL Contrôle du crime et de la corruption, 14 juin 2002, n° 23.
17 SPAI.
18 *Ibid*.
19 BKTV, Belgrade, Service de contrôle de la BBC, 25 avril 2002.
20 *Financial Times* (Grande-Bretagne), 6 février 2002.
21 RFE/RL, 28 juin 2002.
22 RFE/RL, 6 décembre 2001 ; pour des informations sur la stratégie nationale de lutte contre la corruption de la Bulgarie, consulter www.government.bg/English/Priorities/PublicOrder/166.html.
23 « Anti-trafficking efforts crippled by corruption and lack of proper official response to the victims' needs », Fédération internationale des droits de l'homme, Helsinki, Vienne, 2002.
24 Des amendements sont prévus à l'occasion d'une deuxième lecture par le Conseil des ministres en septembre 2002. Consulter www.government.bg et les sites du ministère de la Justice de Bulgarie (www.mjeli.government.bg), du ministère des Affaires étrangères (www.mfa.government.bg) et du ministère de l'Intérieur (www.mvr.bg).
25 Voir le rapport de GRECO de 2001 sur la Bulgarie à www.government.bg. See also www.mfa.government.bg and www.online.bg/coalition2000/eng/hotnews.html.
26 www.worldbank.org.ro.
27 www.balkantimes.com, 7 décembre 2001 ; RFE/RL, 12 février 2002.
28 Associated Press (US), 15 juin 2002.
29 RFE/RL, 12 juin 2002.
30 www.vlada.hr/bulletin/2001/march/focus-full.html.
31 www1.oecd.org/daf/SPAIcom/bih/general.htm.
32 Associated Press (US), 14 juin 2002.
33 Dow Jones, 17 mai 2002; UNMIK contrôle des médias, *Koha Ditore* (Kosovo), 11 juin 2002.
34 Cyprus News Agency, 6 février 2002.
35 *Financial Mirror* (Chypre), 5 juin 2002.
36 Associated Press (US), 29 avril 2002.
37 En Roumanie, le Conseil des investisseurs représente environ 90 investisseurs étrangers ; www.fic.ro; *Financial Times* (Grande-Bretagne), 19 juin 2002.
38 RFE/RL, 28 juin 2002.
39 Rapport du Bureau de l'État chargé de la Révision soumis au Parlement croate ; *HRT Vijesti* (Croatie), 28 février 2002.
40 Associated Press (US), 12 juillet 2002.
41 *Ibid.*, 7 décembre 2001.
42 SPAI.
43 La boîte à outils est envoyée sur www.integra.sk. Consulter également : www1.oecd.org/daf/SPAIcom/croatia/general.htm.
44 www.bblf.bg/downloads/BBLFcode_eng.pdf.
45 www.seldi.net/indexes.htm.
46 SPAI.
47 www.usaid.gov/country/ee/al/182-0220.html.
48 www1.oecd.org/daf/SPAIcom/bih/general.htm.
49 www1.oecd.org/daf/SPAIcom/fyrom/general.htm.
50 Associated Press (US), 7 décembre 2001.
51 *Malta Today* (Malta), 19 mai 2002.
52 www.csd.bg/news/usaid_memorandum.htm.
53 www1.oecd.org/daf/SPAIcom/news/spnews.htm.
54 SPAI.
55 OECD Newsletter, n° 16, mars 2002.

Moyen-Orient et Afrique du Nord

Algérie, Bahreïn, Égypte, Iran, Iraq, Israël, Jordanie, Koweït, Liban, Libye, Maroc, Oman, Territoires palestiniens, Qatar, Arabie saoudite, Syrie, Tunisie, Emirats arabes unis, Yémen

Reinoud Leenders et John Sfakianakis

Vue d'ensemble

Les cas de grande corruption au Moyen-Orient et en Afrique du Nord ont baissé en 2001-2002, parce que tout simplement il y a eu moins d'occasions de toucher ou de verser des « commissions » en raison de la récession économique. Le ralentissement de l'activité économique au plan mondial, la baisse des investissements dans les marchés émergents et la baisse des prix du pétrole ont eu pour conséquences la diminution des dépenses en capital et un fort ralentissement des activités dans le domaine du bâtiment ainsi que la chute des dépenses d'armement[1]. On constate toutefois que la petite corruption est en hausse avec une baisse du revenu réel. La corruption a continué de sévir dans le milieu des hauts fonctionnaires et des hommes politiques dans toute la région.

Les efforts internationaux visant à freiner la corruption dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord ont été entravés au cours de l'année par les problèmes de sécurité, avec la conditionnalité d'une « bonne gouvernance » rarement appliquée avec un grand effet. Les gouvernements ont défendu haut et fort la cause anti-corruption, mais les initiatives visant à mettre un frein à la corruption ont généralement manqué de sincérité. Dans un vaste climat de règne autoritaire, les causes profondes de la corruption n'ont pas été abordées. Il est peu probable que les stratégies anti-corruption connaissent un succès à l'avenir sans l'initiation de réformes politiques de grande envergure. De nombreux cas de corruption ont été portés à l'attention du public en 2001-2002, mais ils ont généralement été révélés parce que le gouvernement avait besoin de redorer son blason et de régler certains comptes, et cela ne signifie donc pas un changement structurel réel.

Les initiatives anti-corruption de la société civile sont rarement traduites en changements réels, à cause des faibles niveaux de respect des droits civils, de la liberté d'expression et de participation politique qui prévalent dans la région. Néanmoins, les sondages d'opinion laissent supposer une préoccupation publique quant à la corruption, et de nombreuses ONG à travers la région ont porté leur attention sur cette question.

Le monde des affaires du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord montre également sa préoccupation concernant la corruption, en particulier du fait de son impact sur l'investissement étranger direct dans la région. Il est toutefois souvent difficile de séparer la vénalité du secteur privé de celle du domaine public, vu les liens étroits qui existent entre les réseaux familiaux qui détiennent le pouvoir et les principaux intérêts commerciaux de la région.

Aux niveaux international et régional

Les intérêts sécuritaires et stratégiques ont dominé les relations entre les pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord et la communauté internationale, souvent au détriment des efforts anti-corruption. Suite aux attaques du 11 septembre, les États-Unis ont exigé l'adoption d'une législation plus stricte contre le blanchiment d'argent en vue d'endiguer le flux de l'appui financier du Golfe au terrorisme à travers le monde. Avant les attaques, seuls Bahreïn, Israël et le Liban avaient promulgué la loi contre le blanchiment d'argent, mais l'Égypte, l'Iran, Oman, le Qatar, l'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis (EAU) ont rapidement suivi la tendance. Cependant, le Groupe d'action financière (GAFI) n'a enlevé qu'Israël et le Liban de sa liste noire des pays considérés comme « peu coopératifs » concernant l'adoption de mesures efficaces contre le blanchiment d'argent[2]. L'Égypte reste sur la liste noire du GAFI et, dans d'autres pays, les banques sont largement utilisées pour cacher l'argent provenant d'activités illicites ou de corruption[3].

La conditionnalité du bailleur de fonds est rarement utilisée comme moyen de lutte contre la corruption dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord. Au mois de février 2002, les bailleurs de fonds ont investi plus de 10 milliards de dollars américains en aide à l'Égypte pour la période 2002-2004 mais, comme dans le passé, la transparence ne figurait pas dans les conditions liées au programme d'aide[4]. Par contre, les États-Unis ont exercé une forte pression sur l'Autorité palestinienne (AP) pour l'amener à entreprendre des réformes profondes au sein de son administration et de ses forces de sécurité, notamment des mesures pour lutter contre la corruption[5]. Peu de Palestiniens mettraient en question la nécessité de procéder à des réformes dans l'AP, mais des soupçons pèsent sur les motivations réelles de Washington. Leur intérêt pour cette question peut avoir été plus dicté par la politique israélienne ou le désir de faire partir le président Yasser Arafat que par le besoin de transparence et de bonne gouvernance[6].

Les organisations internationales et les bailleurs de fonds ont lancé un certain nombre d'initiatives pour freiner la corruption, mais elles étaient trop disparates, peu à la hauteur ou pas suffisamment renforcées pour avoir un impact perceptible. Les accords d'association entre l'UE et l'Algérie et le Liban en avril 2002 ont élargi la portée du Partenariat euro-méditerranéen pour une coopération économique renforcée. Les accords contiennent généralement des engagements pris en vue de

lutter contre la corruption et le blanchiment d'argent, mais la manière dont les mesures seraient appliquées n'était pas évidente. Peu de choses sont sorties du volet anti-corruption des accords ratifiés entre l'UE et les autres partenaires de la région, à savoir Israël, le Maroc, l'Autorité palestinienne et la Tunisie.

Les efforts de la Banque mondiale visant à renforcer les programmes de privatisation en Algérie et au Liban n'ont pas beaucoup aidé à garantir des adjudications équitables ou transparentes. Des tentatives similaires ont été entreprises avec plus de succès en Jordanie et au Maroc[7]. En collaboration avec l'Agence américaine pour le développement international (USAID), la Banque a aidé le Maroc à améliorer le fonctionnement de ses tribunaux commerciaux, mais un sondage à la chambre de commerce des États-Unis d'Amérique à Casablanca a montré que 78 % des entrepreneurs étrangers continuent de croire que le système judiciaire marocain est inefficace et enclin à la corruption[8]. La Banque mondiale a lancé un programme similaire au Yémen en vue de renforcer son système judiciaire. L'indépendance judiciaire reste à être réalisée, bien que parmi les premiers résultats, on peut noter une purge de plus de 20 juges accusés de corruption en septembre 2001[9].

Une institution affiliée des Nations unies dans la région a été accusée de corruption en juillet 2001. Les membres indiens de la Force intérimaire des Nations unies au Liban (FINUL), force de maintien de la paix, auraient accepté des pots-de-vin pour fermer les yeux sur l'arrestation, par le Hezbollah, de trois soldats israéliens en octobre 2000[10]. Le FINUL a réfuté énergiquement les allégations.

Au niveau national

La corruption a continué à se développer dans quasiment tous les domaines d'activité économique, administrative et politique à travers la région. La période examinée a été témoin de nombreux exemples de restrictions accrues de la liberté d'expression, de non-transparence au sein du gouvernement et de manque d'indépendance judiciaire.

La corruption dans les pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord provient de quelques facteurs clés. Premièrement, l'absence de réformes institutionnelles accompagnant les programmes de libéralisation économique a créé de nouvelles possibilités d'activités de maximisation de la rente. La délivrance de licences privées aux fournisseurs de réseaux de téléphone mobile, par exemple, n'est pas parvenue à mettre en place des organes de réglementation impartiaux et efficaces en Algérie, au Liban, en Syrie et en Tunisie[11]. Cela explique l'envergure du pouvoir discrétionnaire dont jouissent les fournisseurs privés et les fonctionnaires de l'État, ce qui se solde souvent par la corruption.

Deuxièmement, la prédominance du règne autoritaire dans la région constitue un obstacle majeur à la transparence et à l'obligation de rendre des comptes au

niveau du secteur public comme privé. Les budgets de l'État sont insuffisamment détaillés pour permettre un examen approfondi, de plus une part importante des revenus de l'État sont gérés comme fonds extrabudgétaires ou par des institutions parallèles, ce qui autorise des dépenses discrétionnaires. Par exemple, les revenus du pétrole de la Libye qui constituent 95 % des exportations de la nation sont gardés dans des fonds secrets contrôlés par le colonel Muammar al-Kadhafi et ses associés[12]. En outre, la plupart des gouvernements du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord compensent leur faible soutien populaire ou leur déficit de légitimité en offrant des possibilités de corruption aux grandes familles ou autres en vue d'assurer leur survie politique.

La mise en place d'institutions démocratiques aiderait à promouvoir la responsabilité mais ne serait pas suffisante pour éradiquer toutes les formes de corruption. Ce principe est largement illustré par Israël qui, en dépit de puissantes institutions et d'une forte société civile, n'est pas étranger à la corruption. Pendant la période 2001-2002, des allégations de pratiques répréhensibles mettant en cause des agents qui délivrent des licences dans la municipalité de Jérusalem et impliquant le ministre sans portefeuille, Sallah Tari, et le ministre du Travail, Shlomo Benizri, les gestionnaires des fonds des vétérans de l'armée et les hauts fonctionnaires dans le Fonds de retraite des travailleurs de la construction[13]. La corruption en Israël est étroitement associée au développement de marchés noirs au niveau des droits de la propriété intellectuelle, des armements, des stupéfiants et du travail[14].

Corruption endémique

Les banques nationales et les institutions financières de la région sont devenues de plus en plus la proie de la corruption en 2001-2002. En février 2002, une arnaque de plus de 150-168 millions de dollars américains a été découverte dans le système bancaire de la Jordanie et impliquerait 72 éminents hommes d'affaires et des fonctionnaires, y compris un ancien ministre de l'Agriculture, un sénateur et le fils d'un ancien Premier ministre[15]. Il a été allégué que des hommes d'affaires, de connivence avec des fonctionnaires, auraient obtenu des prêts de banques privées sans garantie, sous prétexte de fournir des services de technologie de l'information pour les services de renseignements du pays. Au Maroc, la preuve de corruption au niveau du Crédit immobilier et hôtelier, Banque d'investissement nationale, a été faite suite à l'achèvement de l'enquête parlementaire concernant une escroquerie de 41 millions de dollars américains au début de l'année 2001[16]. Les révélations ont impliqué de hauts fonctionnaires, en accord avec les rapports d'abus de pouvoir systématiques d'auto-enrichissement durant le règne du roi Hassan II[17]. Un cas similaire de détournement de fonds a épuisé les ressources du Fonds d'assurance sociale du Syndicat officiel du Maroc[18].

Incursion dans la bureaucratie au Liban

Selon un article du *Daily Star*, le journal de langue anglaise au plus fort tirage, « il ne faut pas confondre pots-de-vin et taxes officielles [qui doivent] être généralement payés en sus du pot-de-vin.[1] » L'article satirique et bien informé sur les *bakchich* (pots-de-vin) renseignait ses lecteurs sur le montant des pots-de-vin à payer pour différentes prestations administratives. Par exemple, pour le renouvellement d'un permis de conduire, il faut verser 7 dollars américains en pots-de-vin, pour l'immatriculation d'un véhicule, 27 dollars américains et pour le renouvellement d'un passeport, près de 70 dollars américains. Le *bakchich* à verser pour obtenir un permis de construire une maison résidentielle peut dépasser 2 000 dollars américains.

L'une des procédures administratives les plus ardues dans le Liban de l'après-guerre est celle relative à l'obtention d'un permis de construire. Pour l'investisseur étranger, l'Autorité chargé des investissements et du développement du Liban s'occupera, contre le versement d'une somme forfaitaire, de toutes vos démarches administratives. Mais le citoyen ordinaire devra s'adresser, dans tous les cas, aux courtiers spécialisés, car les démarches à accomplir pour l'obtention d'un permis passent par cinq institutions différentes et plusieurs de leurs directions respectives. Obtenir un permis de construire peut parfois prendre un an à un prix qui représente presque le double du prix officiel. Certaines démarches peuvent se faire gratuitement, mais le travail administratif peut être retardé pour plusieurs années si l'on ne graisse pas la patte à quelqu'un pour accélérer le processus. Il est difficile de faire la part des choses entre ce qui est frais officiels et frais officieux compte tenu des informations équivoques données par les agents de l'État.

La chaîne de corruption transforme toute démarche administrative simple en un parcours du combattant. « Devant mon refus de payer tout pot-de-vin, l'agent n'arrivait plus à retrouver mon titre foncier », s'est plainte une victime de la corruption administrative. « Maintenant, il me faut un nouveau titre foncier qui me coûtera 200 dollars américains et je ne suis toujours pas près d'obtenir un permis de construire. »

L'Association libanaise pour la transparence (LTA) a publié une brochure qui simplifie la procédure à suivre pour obtenir un permis de construire et énumère les documents, taxes et le temps requis à cet effet. Il a fallu, pour confectionner ce manuel, effectuer des visites auprès d'organes compétents, réaliser des interviews avec des professionnels exerçant dans le domaine et avec ceux qui ont rencontré des difficultés dans leurs démarches. Le manuel est distribué gratuitement aux citoyens, aux ONG, aux municipalités, aux architectes, aux ingénieurs et aux avocats ; il a pour but de rendre les transactions transparentes et de responsabiliser le public en définissant ses droits par rapport à l'administration. Il essaie également de fournir aux demandeurs les outils et les connaissances leur permettant de contourner les pratiques malhonnêtes des fonctionnaires. Tout écart de la procédure officielle décrite en détail dans le manuel peut être utilisé par le demandeur pour accuser le fonctionnaire.

La recherche effectuée dans le cadre de la préparation du manuel a permis d'identifier les racines de la corruption dans le processus d'acquisition du permis de construire. Parmi ces racines figurent la méconnaissance de leurs droits par les citoyens ; l'indifférence des

fonctionnaires qui considèrent le pot-de-vin comme prime au travail efficace ; le manque de suivi et de contrôle ; la faiblesse des mécanismes de plainte publique et la dispersion des responsabilités du fait du nombre élevé d'institutions publiques impliquées dans la délivrance d'un permis. Ces facteurs compliquent inutilement la prestation et augmentent le niveau de corruption.

Ces conclusions et les propositions d'amélioration sont reprises dans un rapport présenté à plusieurs départements du gouvernement, notamment le cabinet du ministre délégué au Développement administratif, la direction de la planification urbaine, l'association des architectes et des ingénieurs et le Parlement. Il est trop tôt pour pouvoir déterminer l'impact que le rapport aura sur l'administration, dans la mesure où les discussions sont toujours en cours ; mais à en juger par la réponse enthousiaste reçue par la LTA, le manuel a eu un effet très positif sur les citoyens libanais lassés de la corruption.

Charles D. Adwan et Mina Zapatero

1 *Daily Star* (Liban), 6 septembre 1999.

Les marchés publics fourmillent également d'occasions de corruption. En Égypte, l'Assemblée nationale est en train d'examiner un rapport du bureau d'audit central sur la gestion des services du conseil local et des fonds de développement à travers tout le pays[19]. Il est largement rapporté que la majeure partie des 270 millions de dollars américains alloués a été détournée dans des transactions et des investissements douteux[20].

Dans de nombreux pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, les licences du réseau du téléphone mobile sont accordées dans des circonstances de conflit d'intérêts ou après le paiement d'importants pots-de-vin. La famille Makhluf de la Syrie qui est liée au président Bashar al-Assad aurait bénéficié de règlements lui donnant un avantage injuste sur la concurrence commerciale[21]. La première licence de réseau de téléphone mobile a été accordée à Orascom, une société égyptienne qui a été au centre d'allégations de corruption dans la presse[22]. Des projets visant à accorder une licence à un troisième opérateur de réseau au Liban ont été retardés, suite à des révélations de conflits d'intérêts[23].

Des accusations de fraude électorale ont été souvent exprimées à travers la région, mais les plaignants font rarement des investigations. En Iran, des soupçons ont été avivés par l'aveu au tribunal du célèbre homme d'affaires Shahram Jazayeri qui a reconnu avoir offert 700 000 de dollars américains pour la campagne du président Mohammad Khatami, durant les élections présidentielles de juin 2001[24]. Jazayeri avait déjà été accusé de corruption de parlementaires réformistes et de personnalités gouvernementales et d'effectuer des transactions frauduleuses avec quelques 50 sociétés écrans.

En Israël, la brigade des fraudes de la police a interrogé le Premier ministre Sharon et son fils, Omri, pour savoir s'ils avaient utilisé des sociétés fictives pour transférer 1,3 million de dollars américains dans des donations illégales, lors des élections pour la présidence du Parti Likoud en 1999 et les élections du Premier ministre deux ans plus tard[25]. L'ancien Premier ministre, Ehud Barak, a été blanchi d'accusations similaires en mai 2002, bien que la police ait accusé quatre de ses assistants de canaliser les fonds illicites vers de fausses œuvres de bienfaisance durant les élections de 1999[26].

L'ampleur de la corruption à grande échelle dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord a diminué en 2001-2002 du fait des possibilités réduites de « commissions ». Les investissements engagés ont immédiatement diminué au Liban, suite aux contraintes budgétaires : les « commissions » dans le programme de reconstruction post-guerre dépassent traditionnellement 20 % de la valeur du contrat[27]. Dans l'AP, la morosité économique a déjà atteint des dimensions catastrophiques du fait des dommages causés à l'infrastructure par l'armée israélienne et la décision israélienne de retenir les revenus dus à l'AP. De tels facteurs ont provoqué une baisse nette dans l'investissement dans les activités particulièrement sujettes à la corruption telles que la construction et l'importation de ciment, de carburant et d'articles de luxe[28].

Les cas de petite corruption tendent à augmenter en flèche lorsque les revenus réels baissent dans la mesure où les fonctionnaires essaient de compenser la perte de leur pouvoir d'achat en demandant plus de pots-de-vin. Des sources indépendantes tendent à confirmer que la corruption mineure *(bakchich)* est en essor.

L'Index de la liberté économique a enregistré un accroissement dans la corruption par les petits fonctionnaires en Algérie, au Liban et en Tunisie[29]. En Algérie, une commission parlementaire enquêtant sur la grande émeute dans la région de la minorité berbère de Kabylie depuis le printemps 2001 a trouvé des preuves d'une corruption municipale très répandue[30]. Entre-temps, un sondage de Transparency-Maroc a révélé que plus de 80 % des hommes d'affaires interrogés ont reconnu avoir offert un *bakchich* pour « éviter d'être harcelés » par la gendarmerie et la police de la route[31].

L'État doit-il procéder à des réformes ?

Pratiquement tous les gouvernements du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord reconnaissent que la corruption est un obstacle à la bonne gouvernance et il y a eu des tentatives officielles de la maîtriser. En effet, les dirigeants rivalisent entre eux pour la couverture de leurs promesses de combattre la corruption, mais les motifs sont variés et sont souvent de simples rhétoriques. Là où les campagnes anti-corruption impliquent des mesures concrètes, elles sont le plus souvent utilisées pour éliminer des rivaux commerciaux ou régler des comptes. En Syrie, les

accusations inventées de toutes pièces de fraude fiscale et de contrebande ont été invoquées pour faire taire les détracteurs du régime, notamment les députés Riyad Sayf et Ma'mun al-Humsi arrêtés à la fin de l'année 2001 et condamnés à cinq ans d'emprisonnement[32].

En Libye, le président Muammar al-Kadhafi a autorisé des enquêtes sur la corruption dans la compagnie aérienne d'État, les offres publiques liées au pétrole et le secteur du transport public, mais les conclusions n'ont ni été rendues publiques, ni mené à des poursuites judiciaires[33].

Les comités officiels anti-corruption ne sont souvent que de simples réunions dépourvues d'utilité pratique. Transparency-Maroc s'est retiré de la « Commission pour la moralisation de la vie publique », en protestation à son manque d'action résolue et a catalogué ses campagnes de sensibilisation publique de « banales »et « contre-productives[34] ». Le « Comité supérieur de lutte contre la corruption » de la Jordanie, créé par décret royal en juillet 2000, a été de plus en plus bloqué par un organe similaire dans le service de renseignement, la « Direction anti-corruption », qui axe son action sur les allégations de corruption concernant un scandale financier au début de l'année 2002[35].

Les actions anti-corruption entreprises par le judiciaire deviennent également de plus en plus courantes dans la région, et là aussi, il est essentiel de se poser des questions sur les raisons. Le pouvoir judiciaire iranien, par exemple, a lancé une campagne contre la corruption en décembre 2001 et a fait arrêter quelque 50 personnes proches des membres du Parlement et du gouvernement. Toutefois, les litiges du pouvoir judiciaire conservateur en Iran sont souvent politiquement motivés et dirigés contre les partisans du président réformiste[36].

Le judiciaire dans la région de Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord fait plus partie du problème qu'une solution, avec des magistrats régulièrement accusés d'accepter des pots-de-vin ou des tribunaux qui se voient dénier leur indépendance judiciaire pour agir contre les politiciens et les entrepreneurs en vue. Les promesses de réforme judiciaire pour remédier à ces insuffisances ont eu peu de valeur pratique. Les projets ambitieux développés en Algérie pour restaurer l'efficacité judiciaire ont été bloqués dans un comité, alors que le ministère de la Justice tenait les juges eux-mêmes responsables de cette absence de progrès[37]. Les réformes judiciaires ont rencontré des obstacles similaires au Maroc.

Un scandale financier qui a éclaté en Jordanie en février 2002 a semblé être un test de la volonté du gouvernement d'accorder pleins pouvoirs judiciaires indépendants. Le roi Abdullah a envoyé une lettre largement diffusée, donnant des instructions aux enquêteurs pour qu'ils traduisent en justice les responsables[38], mais les récents précédents ont donné peu de raisons d'avoir confiance. Il n'a pas été donné suite à d'autres scandales de corruption parvenus à l'attention du judiciaire, y compris des allégations de corruption à la Société des mines de phosphates de la Jordanie[39].

La Corruption et le rôle de l'opposition politique

La corruption est devenue un symbole si puissant de l'absence de légitimité des gouvernements de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, qu'il n'est guère surprenant que les partis d'opposition et les militants politiques luttent contre elle en tant que partie de leur credo. En réaction, les gouvernements de la région prennent souvent des mesures répressives excessives pour réduire au silence les opposants politiques.

Les dirigeants de l'opposition qui s'élèvent contre la corruption et le népotisme du régime syrien font l'objet de procès inéquitables sur des accusations telles que « la menace à l'unité nationale », et « la tentative de changer la Constitution par des moyens illégaux[40] ». Le député palestinien Hussam Khadr, un grand militant anti-corruption, a fait l'objet de poursuites après avoir décrit l'Autorité palestinienne, dans une interview à la télévision, de « bande de voleurs protégés par 70 000 policiers[41] ». La radio d'État « La Voix de la Palestine » a réagi par une attaque acerbe dans laquelle Khadr était accusé de « servir les intérêts d'Israël». Face à des actions répressives, la dissidence politique contre la corruption à travers la région est largement muselée.

Les groupes politiques islamistes dont la plupart sont interdits ont essayé de combiner les notions de « gouvernance islamique » avec une large position anti-corruption. L'éradication de la corruption est devenue un cri de ralliement pour l'Association islamique nationale Al-Wifaq de Bahreïn qui a gagné, avec une majorité écrasante de voix, les élections municipales de mai 2002, largement considérées comme une répétition générale des élections législatives d'octobre. Au Koweït, le député islamiste Nasser as-San'a a continué à accuser la famille Al-Sabah au pouvoir de corruption alors que le militant anti-corruption islamiste palestinien, Abdul Sattar al-Qassem, a annoncé son intention de se présenter contre Arafat aux élections présidentielles de janvier 2003.

Le secteur privé

L'implication du secteur privé dans la corruption dans les États de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord peut généralement être attribuée à une collusion systématique entre les acteurs publics et privés. En fait, la distinction nette entre le domaine « public » et le domaine « privé » est difficile à établir dans la mesure où le pouvoir est exercé par le biais de réseaux de familles et d'individus avec des enjeux parallèles dans le domaine de la politique et des affaires. Une bonne illustration est l'Arabie saoudite où toutes les entreprises sont mobilisées par les princes et leurs partenaires affiliés dans le secteur privé.

Néanmoins, un nombre croissant de sociétés et d'entrepreneurs estiment que la corruption est néfaste pour les affaires. Un sondage récent a montré que les hommes d'affaires de l'ensemble de la région considèrent la bureaucratie et la corruption comme le troisième obstacle le plus important à leurs activités après les

L'accès à l'information dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord

La lutte contre la corruption dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord est entravée par le manque chronique d'informations. Aucun pays n'a adopté de législation sur la liberté d'information, bien que certains gouvernements aient exprimé leur intérêt à mettre en place des formes de gouvernance électronique. La Jordanie est en train de déployer des efforts pour informer les citoyens sur les réglementations et procédures administratives *via* Internet.

La diffusion d'informations sur les sociétés est également médiocre. Un inconvénient majeur est le fait que les affaires dans la région sont essentiellement basées sur la propriété familiale, alors qu'une participation en capital est encore à ses débuts. En Égypte, de nombreuses sociétés cotées en Bourse ont été mises en garde officiellement en septembre 2001, suite à leur défaut de communiquer à temps des rapports financiers[1].

La liberté de la presse est sérieusement restreinte et des rapports substantiels sur les scandales de corruption sont extrêmement rares, bien que le Liban et le Maroc disposent de médias relativement dynamiques. Entre-temps, la presse iranienne a évolué en un champ de bataille où se poursuit le conflit entre les réformistes et les extrémistes. De nombreux journaux ont été interdits et plusieurs journalistes harcelés ou emprisonnés pour avoir révélé des scandales de corruption.

La part du lion dans les médias régionaux revient à l'État ou aux riches politiciens. À la mi-2001, deux journaux algériens ont commencé à imprimer leurs articles avec leur propre presse typographique. Tous les autres quotidiens dépendent d'imprimeries nationales qui arrêtent souvent leurs prestations de service lorsque le gouvernement désapprouve la position éditoriale d'un journal. Au cours de l'année, la réglementation sur la presse a été considérablement renforcée sous prétexte de combattre les opinions favorables au terrorisme. Suite aux amendements du code algérien, les journalistes sont sujets à des peines d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à un an et à des amendes allant jusqu'à 3 200 dollars US pour avoir fait des articles diffamatoires sur des fonctionnaires de l'État ou des officiers de l'armée. Les nouvelles mesures découragent davantage les journalistes pour mener des enquêtes sur la corruption.

Un nouveau décret sur la presse syrienne de septembre 2001 soumet tous

taxes et les tarifs élevés[42]. Les hommes d'affaires marocains interrogés par Transparency-Maroc ont déclaré que la corruption était le second défi le plus important à relever, après celui des taxes élevées[43]. Les entrepreneurs interrogés par la Banque mondiale en Palestine ont cité la corruption comme le second principal facteur qui limite la croissance, après le facteur « d'instabilité et d'incertitude politiques[44] ».

En dépit de ce malaise, les confédérations d'affaires et les chambres de commerce n'ont joué qu'un rôle mineur dans la lutte contre la corruption, dans la mesure où le gouvernement – ou ses amis – contrôle généralement ces groupes.

les documents d'impression et moyens de communication à des contrôles stricts. La loi interdit les « publications de propagande » financées « directement ou indirectement » avec des fonds étrangers et inflige des peines sévères pour des écrits diffamatoires et des peines moins lourdes lorsqu'il s'agit par exemple de « publications mensongères[2] ». La Jordanie a également rejoint la tendance à museler les médias, lorsqu'elle a adopté en octobre 2001 une loi sur la presse excessivement stricte.

Dans de telles conditions, le rôle des médias nationaux dans la sensibilisation à la corruption a été en partie repris par la télévision par satellite que les gouvernements trouvent difficile à manipuler. La chaîne Al-Jazeera basée au Qatar est une source de points de vue, de faits, de plus en plus populaire concernant des questions d'intérêt public. D'autres stations par satellite arabes sont beaucoup moins véhémentes, du fait de leur appartenance aux gouvernements ou aux magnats de la presse locale[3].

L'utilisation croissante d'Internet pour communiquer des messages anti-corruption constitue un autre moyen de contourner les restrictions gouvernementales. À l'exception d'Israël, du Liban et des États du Golfe, seule une petite fraction de la population de la région a accès à Internet, avec des taux de pénétration aussi faibles que 1 % en Algérie et en Égypte[4]. Plusieurs sites du Moyen-Orient contiennent des informations sur la corruption, alors que d'autres sites ,tels que www.cggl.org géré par la Campagne pour la bonne gouvernance au Liban, lui sont dévoués. Le gouvernement saoudien a eu du mal à empêcher les citoyens d'accéder à des sites qui critiquent la famille royale. En dernier ressort, les gouvernements réagissent contre les détracteurs « virtuels » de la même manière qu'ils le font contre les détracteurs dans la presse, en les arrêtant. L'ancienne député jordanienne, Tujan Faisal, a été arrêtée en février 2002 et accusée de violation du code pénal, après qu'elle a envoyé un article sur un site Internet basé au Texas (www.arabtimes.com) dans lequel elle accusait le gouvernement de corruption. Elle a bénéficié en juin 2002 d'une grâce royale pour des « raisons humanitaires ».

1 *Alam Al-Yawm* (Égypte), 21 septembre 2001.
2 Human Rights Watch, Syria : Clampdown on Free Expression ; voir www.hrw.org/press/2002/02/syria0211.htm.
3 Naomi Sakr, Satellite Realms : Transnational Television, Globalisation & the Middle East (Londres : 2002).
4 Pour les chiffres sur Internet dans la région et ailleurs, voir l'Union internationale des télécommunications, www.itu.int/ITU-D/ict/statistics/at_glance/Internet01.pdf.

Parmi les exceptions notables, on peut noter la Chambre de commerce, d'industrie et d'agriculture du Liban et la Confédération marocaine des employés, toutes les deux ayant établi des codes de déontologie sur la gestion des sociétés.

Cela permet de suggérer que les niveaux élevés de corruption découragent les investisseurs étrangers. L'investissement étranger direct extrêmement faible au Liban était associé à la perception des entrepreneurs de la corruption à grande échelle[45]. Les sociétés internationales qui exercent leurs activités de manière rentable dans la région ont souvent accès aux réseaux locaux du pouvoir commercial pour obtenir des contrats où le paiement de commissions est de règle. En 2000, le

gouvernement britannique a initié une enquête sur les allégations selon lesquelles la British-American Tobacco avait accru ses ventes grâce à une contrebande mondiale de tabac. En décembre 2001, les médias britanniques ont publié de nouvelles allégations selon lesquelles l'ambassadeur des Émirats arabes unis à Londres, Easa Saleh-al-Gurg, a joué un rôle important dans le trafic[46].

La Société civile

Les initiatives anti-corruption de la société civile et les accusations de corruption envers le gouvernement sont souvent réprimées par l'État. Le défenseur tunisien des droits de l'homme et éditeur de magazine, Sihem Ben Sedrine, a été arrêté et détenu après s'être insurgé, en juillet 2001, contre la corruption au niveau de la station de télévision Al-Mustaqilla basée à Londres. Moncef Marzouki, un autre critique tunisien des violations des droits de l'homme, a eu le même sort, après avoir révélé des scandales de corruption dans une association caritative publique. Ils ont tous les deux été libérés, mais ils sont accusés de diffamation et de menace à l'unité nationale. En Arabie saoudite, l'écrivain Abdul Mohsen Musalam a été emprisonné en mars 2002, après avoir publié un poème dans le journal *Al-Madina*, le 10 mars 2001[47]. Le poème de Musalam, « La Corruption sur Terre », accusait plusieurs juges de corruption. Le ministre de l'Intérieur, le prince Nayef, a ordonné le licenciement du rédacteur en chef de *Al-Madina* pour avoir permis la publication du poème.

Cependant, la corruption est devenue de plus en plus une préoccupation publique. Un sondage d'opinion mené par Transparency-Maroc a révélé que 87 % de la population considère la corruption comme le troisième problème le plus important du pays. Une étude récente effectuée en Palestine révèle que 95 % des sondés soutiennent la destitution de ministres accusés de corruption[48]. Les développements dans la culture populaire confirment les conclusions, tout en sensibilisant sur sa fréquence. Les séries télévisées, les romans à sensation et les bandes dessinées ont de plus en plus pour vedettes des fonctionnaires corrompus compromettant la vie quotidienne des principaux personnages. Un sitcom diffusé à la télévision nationale syrienne durant la période du ramadan, *Maraya Hakaya* (Le Miroir des Contes), portait sur un haut fonctionnaire et ses amis et un népotisme faisant l'objet de satire. De telles formes d'expression populistes suggèrent que les histoires « culturalistes » de corruption – explications qui reposent sur le préjugé selon lequel la corruption est enracinée dans la « culture arabe » ou dans la « mentalité » de la région – ne tiennent pas debout.

Malgré tous les obstacles, les ONG ont essayé d'organiser ces sentiments en une action collective contre la corruption. Transparency-Maroc, l'ONG la plus active dans la lutte contre la corruption de la région, a publié un manifeste exhortant les partis politiques au Maroc à révéler leurs fonds de campagne électorale pour

contourner l'achat de voix. L'ONG libanaise ''La Fassad'' (Non à la Corruption), une section de Transparency International en train d'être mise sur pied, a élaboré un code de déontologie et préparé une critique juridique approfondie sur la loi sur la privatisation. Au Yémen, le Forum des ONG pour la société civile fait partie des ONG locales les plus actives avec une mission spécifique de lutte contre la corruption. Un groupe de surveillance non officiel à Bahreïn, section de Transparency à Bahreïn, a été créé en janvier 2002.

1 Communiqué de presse de la Banque mondiale, *Growth in Middle East Challenged by External Environment* (Washington DC : 13, mars 2002) ; *Financial Times* (Grande-Bretagne), 5 août 2001.
2 *Ha'aretz* (Israël), 21 juin 2002 ; *Daily Star* (Lebanon), 22 juin 2002.
3 John Sfakianakis, *Middle East Report* (USA), printemps 2002.
4 Communiqué de presse de la Banque mondiale, n° 2002/201/MENA, 6 février 2002.
5 Cf. commentaires du conseiller américain en sécurité nationale, Condoleezza Rice, dans le *New York Times* (USA), 26 mai 2002.
6 Cf. commentaires de Yazid Sayyigh et Henry Siegman respectivement dans : BBC World Service (Grande-Bretagne), 12 mai 2002 ; *New York Times* (USA), 19 mai 2002.
7 Global Corruption 27/11/02 3:16pm. Page 212.7 *IMF, Maroc : 2001 Article IV Consultation*, juin 2001; *Morroco Hebdo International* (Maroc), 1er–7 février 2002 ; Banque mondiale, *Privatization : The Jordanian Success Story*, (Washington DC : octobre 2001).
8 Chambre américaine de commerce, *A Survey of Executive Perceptions about Business and Investing in Morocco* (Casablanca : décembre 2001) ; voir www.amcham-morocco.com/publications.html.
9 *Middle East International* (Grande-Bretagne), 14 septembre 2001.
10 *Jerusalem Post* (Israël), 13 juillet 2001.
11 En Algérie, l'opérateur continue de négocier avec le ministère de la Poste et des Télécommunications alors que les autorités compétentes, Algérie Telecom, n'existent que sur le papier. Voir *Al-Khabar* (Algérie), 13 décembre 2001 ; *El-Watan* (Algérie), 18 janvier 2002.
12 Middle East Policy Council : *Middle East Policy* VII, n° 2, février 2000, www.mepc.org/journal/0002_takeyh.htm
13 *Jerusalem Post* (Israël), 28 et 30 janvier 2002 ; *Yediot Ahronot* (Israël), 20 février 2002 ; *Jerusalem Post* (Israël), 3 janvier 2002 ; *Ha'aretz* (Israël), 22 mars 2002.
14 The Heritage Foundation et *Wall Street Journal* (USA), *The Index of Economic Freedom 2002*.
15 *Jordan Times* (Jordanie), 15 février 2002 ; *Ad-Dustur* (Jordanie), 21 février 2002 ; *As-Sharq al-Awsat* (Grande Bretagne), 22 février et 1er mars 2002.
16 *Al-Hayat* (Liban/Grande-Bretagne), 17 août 2001 ; *l'Économiste* (Maroc), 14, 17 et 26 septembre 2001, 3 et 10 octobre 2001. Pour des extraits des conclusions de l'enquête parlementaire, voir *l'Économiste* (Maroc), 19 janvier 2001.
17 Abdeslam Maghraoui, « Political authority in crisis: Mohammed VI's Morocco », *Middle East Report,* printemps 2001 ; *Economist* (Grande-Bretagne), 25 janvier 2001.
18 *As-Sharq al-Awsat* (Grande Bretagne), 20 janvier 2002.
19 *Al-Ahram* (Égypte), 22 janvier 2002.
20 *Al-Ahram Weekly* (Égypte), 7–13 février 2002.
21 Bassam Haddad, « Business as usual in Syria? », *Middle East Report Press Information Note* (USA), n° 66 (7 septembre 2001) ; *Middle East International* (Grande-Bretagne), 14 septembre 2001.
22 *North Africa Journal* (Grande-Bretagne), 21 juillet 2001. D'autres rapports allèguent que les hommes d'affaires et fonctionnaires algériens ont mis la pression sur Orascom pour partager leurs bénéfices. Voir *Al-Khabar* (Algérie), 13 décembre 2001.
23 *Middle East International* (Grande-Bretagne), 17 mai 2002.
24 Economist Intelligence Unit, *Country Report*, 15 mars 2002.
25 *Ha'aretz* (Israël), 23 avril 2002 ; *The Jerusalem Post* (Israël), 1er octobre 2001.
26 *Jerusalem Post* (Israël), 29 mai 2002.
27 Reinoud Leenders, « In search of the State : the politics of corruption in post-war Lebanon », dans Barbara Roberson et Nadim Shehadi, eds, *Post-War Reconstruction in Lebanon* (Londres : 2002).
28 Les budgets de l'AP ne permettent actuellement que des dépenses d'investissement de 17 millions de $US par mois, par rapport aux 54 millions de $US dépensés avant le début de l'Intifada. La Banque mondiale, *Fifteen Months – Intifada, Closures and Palestinian Economic Crisis*. An Assessment (Washington DC : mars 2002). Concernant la corruption dans les secteurs et activités mentionnés, voir

David Sewell, *Governance and the Business Environment in West Bank/Gaza* (Document de travail de la Banque mondiale, n° 23, mai 2001).

29 The Heritage Foundation et Wall Street Journal (USA), *The Index of Economic Freedom 2002*.

30 *Le rapport préliminaire de la commission nationale d'enquête sur les événements de Kabylie*, 30 août 2001 : www.kabyle.com/article.php3?id_article=315.

31 Pour les résultats du sondage, voir *l'Économiste* (Maroc), 18 janvier 2002 ; *As-Sharq al-Awsat* (Grande-Bretagne), 18 janvier 2002.

32 Communiqué de presse de Human Rights Watch, *Dangerous Backlash in Syria*, New York, 7 septembre 2001 ; Human Rights Watch, *World Report 2002* (New York, 2002). Concernant la réponse de Sayf aux allégations de corruption du gouvernement, voir Riyad Sayf, *Tajriba Riyad Sayf, Hamum fi as-Sana'a wa as-Siyasa* (Damas, 1999).

33 *Akhbar Libiya* (Grande-Bretagne), 2 et 17 octobre, 11 novembre 2001.

34 Transparency-Maroc, déclaration de presse, 13 décembre 2001.

35 Même à l'en croire, la Direction anti-corruption s'est avérée être peu efficace dans la lutte contre la corruption. En janvier, elle a déclaré que son travail au cours de l'année passée n'a pu épargner que 5 millions de $US du Trésor public. Voir *Ad-Dustur* (Bahreïn), 17 janvier 2002.

36 Human Rights Watch, *Iran : Parliamentarians Convicted* (Washington DC : 4 janvier 2002).

37 *El-Watan* (Algérie), 8 septembre, 9 et 10 octobre 2001.

38 *Ad-Dustu* (Bahreïn), 21 février 2002.

39 *Jordan Times* (Jordanie), 6 août 2001 ; *Al-Hayat* (Grande-Bretagne), 16 décembre 2001.

40 Human Rights Watch, *World Report 2002*.

41 Khalid Amayreh, « Is the PA Collapsing ? », *Palestine Times* (Palestine), novembre 2001.

42 Bernard Hoekman et Patrick Messerlin, *Harnessing Trade for Development and Growth in the Middle East*, Council on Foreign Relations, Study Group on Middle East Trade Options, 2002.

43 *L'Économiste* (Maroc), 18 janvier 2002 ; *As-Sharq al-Awsat* (Grande-Bretagne), 20 janvier 2002.

44 David Sewell, *Governance and the Business Environment in West Bank/Gaza*, Document de travail de la Banque mondiale, n° 23, mai 2001.

45 A. Mansour, *The Views of Foreign Investors in Lebanon* (ESCWA, Beyrouth : 12–13 juin 2001) ; *Daily Star* (Liban), 14 juin 2001.

46 *Guardian* (Grande-Bretagne), 17 décembre 2001. Voir www.guardian.co.uk/bat.

47 BBC World Service, 20 mars 2002.

48 Democracy Index, Palestinian Centre for Policy and Survey Research (Nablus), 15–19 mai 2002 : www.pcpsr.org/survey/polls/2002/p4a.html.

Afrique de l'Ouest

Bénin, Burkina Faso, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Liberia, Mali, Mauritanie, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone, Togo

Niyi Alabi

Vue d'ensemble

Les lois et les institutions réprimant la corruption sont en place dans la plupart des pays de l'Afrique de l'Ouest, et, en 2001-2002, de nombreuses instances ont encore été créées pour lutter contre la corruption au Burkina Faso, en Sierra Leone et au Togo. Néanmoins, au cours de l'année écoulée, ces institutions ont été beaucoup critiquées dans la région pour leur manque d'efficacité. L'objet de ces critiques est l'énorme décalage qui existe entre la rhétorique anti-corruption des gouvernements et l'impunité dont jouissent les personnalités publiques.

La situation s'explique en partie par le fait que la création d'institutions de lutte contre la corruption vise souvent à calmer les acteurs internationaux tandis que les gouvernements évitent de s'aliéner leurs alliés politiques dans le pays en prenant des mesures de répression de la corruption. Les pays de l'Afrique de l'Ouest sont très dépendants de l'aide, et la lutte contre la corruption continue de figurer en bonne place parmi les conditions d'octroi de l'aide. Ces dernières ont imposé certaines contraintes sur les actions de l'exécutif mais les recettes provenant des ventes de pétrole et de diamants font encore l'objet d'une grande et vaste corruption.

Le renforcement des réformes démocratiques a été poursuivi en Côte d'Ivoire, au Ghana et en Sierra Leone. Ces pays ont également consolidé leurs systèmes nationaux d'intégrité. En revanche, la gouvernance est particulièrement faible au Burkina Faso, en Guinée, en Guinée-Bissau, au Liberia et au Togo avec peu de contrôles effectifs sur le pouvoir exécutif. Les dirigeants de la plupart des pays de ce dernier groupe ont commencé leur carrière comme dictateurs militaires ; ils se sont transformés par la suite en leaders politiques malgré un état de service peu glorieux en termes de transparence et de la volonté de rendre des comptes.

Les réformes économiques sont surtout caractérisées dans toute la région par les privatisations. Les enquêtes menées au cours de l'année écoulée ont révélé d'importantes lacunes dans les récents processus de privatisation qui ont ouvert la voie à la corruption. Le Ghana a connu de nombreux cas de privatisations entachées de corruption sous le régime au pouvoir jusqu'en janvier 2001.

D'une manière générale, la société civile s'est avérée faible en Afrique de l'Ouest malgré quelques cas, notamment au Sénégal, où ses actions contre la corruption ont eu un impact politique. La prolifération des médias privés a contribué à révéler au grand jour des affaires de corruption et à renforcer la pression sur les gouvernements pour qu'ils répondent de leurs actes. Toutefois, la région a un bilan peu flatteur en ce qui concerne la liberté d'expression et la liberté d'information. Dans plusieurs pays, les médias ont subi de fortes restrictions au cours de l'année, et les deux pays susceptibles d'introduire sous peu une législation sur la liberté d'information – le Ghana et le Nigeria – ont peu progressé dans ce sens.

Aux niveaux international et régional

Lors d'une réunion de l'Association parlementaire du Commonwealth, en juin 2002, le président du Nigeria, M. Olusegun Obansanjo, a appelé à une coopération active des gouvernements occidentaux dans la campagne croissante pour le rapatriement de l'argent détourné. « Il ne suffit pas seulement d'accuser les pays en développement de corruption », dit-il, « le monde occidental doit donner la preuve de son engagement effectif à nous aider en rapatriant l'argent volé de nos trésoreries et caché dans leurs établissements financiers ». Lors d'une réunion des organisations de la société civile tenue peu de temps après, à Addis-Abeba, il a appelé à l'adoption d'une convention internationale pour faciliter ce processus[1].

Les gouvernements occidentaux continuent de lier l'octroi de l'aide à la région aux progrès réalisés dans la lutte contre la corruption. La communauté internationale a renforcé la pression sur le Burkina Faso en particulier pour qu'il améliore sa situation dans ce domaine. Suite aux allégations selon lesquelles le gouvernement aurait facilité le commerce des diamants de la « guerre » ou du « sang » à partir de la Sierra Leone, le Danemark a réduit sensiblement son programme d'aide à ce pays. Par ailleurs, le représentant du Programme des Nations unies pour le développement au Burkina Faso a regretté l'absence de tout système de contrôle des dépenses publiques et l'impunité dont jouissent les fonctionnaires corrompus. Il a invité le gouvernement à « traduire ses efforts par une véritable politique nationale de lutte contre la corruption[2] ».

Dans un discours prononcé en Sierra Leone, la ministre britannique du Développement international, Clare Short, a dit clairement que l'engagement du gouvernement à combattre la corruption constituait l'une des principales conditions pour la poursuite de l'aide britannique à la Sierra Leone[3]. Le gouvernement britannique avait accordé une aide financière pour soutenir la création d'une commission de lutte contre la corruption en janvier 2001.

Entre-temps, l'Union européenne a annoncé, au mois de février 2002, qu'elle reprenait pleinement sa coopération avec la Côte d'Ivoire après un gel de trois ans consécutif au détournement de 25 millions de dollars américains en 1999. L'UE a

profité de cette annonce pour demander au gouvernement ivoirien de renforcer la lutte contre la corruption et d'améliorer la gestion des dépenses publiques[4].

Le Nigeria apparaît de nouveau sur la liste noire des pays peu coopératifs dans la lutte contre le blanchiment d'argent, établie par le Groupe d'action financière. Les États-Unis ont accepté, en novembre 2001, de renforcer leur appui aux agences du Nigeria chargées de l'application de la loi dans les domaines du blanchiment d'argent, de la corruption et du trafic de stupéfiants. En contrepartie, le gouvernement du Nigeria acceptait de réviser sa législation sur la répression du blanchiment d'argent, d'adopter une législation habilitant les autorités compétentes à saisir les recettes provenant du grand banditisme et d'accroître les ressources allouées à la Commission indépendante de lutte contre la corruption[5]. En septembre 2001, l'Agence des Nations unies chargée du contrôle des stupéfiants et de la prévention du crime a lancé un programme d'appui au Nigeria de 300 000 dollars américains qui comprend un volet amélioration de la formation et du contrôle[6].

On peut inclure dans les critères d'allègement de la dette dans le cadre de l'initiative en faveur des « pays pauvres très endettés » (l'Initiative PPTE) la bonne gouvernance, l'obligation de rendre des comptes sur l'utilisation des fonds publics et l'adoption d'une stratégie nationale de lutte contre la corruption. Le Nigeria est le seul pays de la région à ne pas être concerné par cette initiative. La participation au PPTE n'est pas pour autant une garantie de progrès : une mission du Fonds monétaire international qui s'est rendue en Guinée-Bissau à la mi-novembre – soit dix-huit mois après que le pays a reçu l'accord pour l'allègement de sa dette – s'est montrée très critique au sujet de la gestion des dépenses publiques. « Très peu de temps après cet accord », indique le rapport, « on s'est aperçu que le programme était complètement inadapté. Les missions effectuées par le Fonds au début de 2001 ont pu constater l'absence de contrôle budgétaire en 2000, avec des dépenses importantes effectuées sans autorisation… Ces problèmes ont persisté pendant la première moitié de 2001 bien qu'à un degré moindre ». Le rapport note que la gestion financière s'est quelque peu améliorée en 2001 mais que « d'importants problèmes demeuraient[7] ».

La seule initiative régionale qui ait fait des progrès appréciables en 2001-2002 est le Protocole contre la corruption adopté par la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Faisant suite à la Déclaration d'Accra de mai 2001 sur la coalition contre la corruption, le Protocole appelle à l'harmonisation des règlements contre la corruption entre les États membres[8]. Les chefs d'État et de gouvernement de la CEDEAO ont finalement adopté le protocole lors de leur réunion tenue à Dakar, en décembre 2001.

Au niveau national

Les campagnes de lutte contre la corruption en Afrique de l'Ouest sont souvent symboliques et s'attaquent rarement aux problèmes de fond. Elles sont lancées en grande fanfare à travers les médias et sont suivies en général du licenciement d'une poignée de responsables gouvernementaux, mais elles demeurent pour l'essentiel rhétoriques.

En l'occurrence, au Sénégal, le président Abdoulaye Wade prétend être résolument engagé à combattre la corruption, mais son gouvernement n'a rien fait de concret ni de cohérent dans ce sens depuis son arrivée au pouvoir il y a deux ans. Wade a effectivement lancé une campagne d'audit légal des entreprises publiques qui a révélé des détournements de fonds publics, des surfacturations et des paiements effectués à des entreprises fictives ; toutefois, si certaines personnalités ont été emprisonnées sur la base des conclusions de l'audit, d'autres ne l'ont pas été, ce qui fait dire aux groupes de la société civile et aux médias qu'ils n'ont pas été épinglés parce qu'ils avaient rejoint le parti au pouvoir[9].

Les organisations de la société civile au Sénégal ont également reproché au président Wade d'avoir refusé d'abroger le décret n° 97-632 malgré de nombreuses remises en cause par le Forum civil (la section nationale de Transparency International au Sénégal) et la condamnation de ce décret par son propre parti quand il était dans l'opposition. Aux termes du décret de 1997, les contrats publics de construction pouvaient être attribués sans faire l'objet d'un appel d'offres ; ces contrats peuvent porter sur un montant maximum de 100 millions de francs CFA (soit 150 000 dollars américains) pour les services-conseils et l'équipement et 150 millions de francs CFA (soit 225 000 dollars américains) pour les travaux de construction. Ce décret était largement perçu comme un moyen de développer un prosélytisme politique. Les médias ont pu également constater que les marchés publics portant sur des montants plus importants ne faisaient pas l'objet d'appels d'offres[10]. Un nouveau code d'attribution des marchés publics, publié en 2002, semble supplanter le décret, mais aucune déclaration officielle n'a été faite dans ce sens.

Malgré les déclarations énergiques de l'ancien président du Mali, Alpha Oumar Konaré, concernant sa détermination à combattre la corruption, ses efforts ont été critiqués parce que très peu de hauts fonctionnaires ont été amenés à répondre de leurs actes. Le président a apparemment réagi en annonçant au mois de novembre 2001 que la guerre contre la corruption serait désormais « menée dans tous les domaines[11] ». Or, en avril 2002, le bilan de Konaré en matière de lutte contre la corruption a été mis à mal par un rapport de la Banque mondiale qui stigmatise la corruption endémique au Mali, le clientélisme et l'achat généralisé des voix, la mauvaise gestion des finances publiques, un système judiciaire inefficace et, enfin, l'impunité des responsables corrompus. Il a constaté que les efforts visant à réduire la corruption ont enregistré un résultat mitigé tout en se félicitant des mesures prises depuis 1999 contre la corruption[12].

Corruption et méfiance à l'égard de la police ivoirienne : un problème profondément enraciné

L'homme qui venait d'Abidjan et qui a refusé de s'arrêter lorsqu'un officier de police lui en a donné l'ordre est devenu une statistique – un autre chauffeur de taxi tué par la police qui lui a tiré dessus. On n'est pas du tout étonné de voir le chauffeur hésiter à s'arrêter dans la mesure où c'est une routine pour la police ivoirienne d'arrêter les véhicules afin de soutirer de l'argent aux conducteurs ; sachant cela, les chauffeurs de leur côté refusent avec la même routine de s'arrêter au signal de la police. L'assassinat du chauffeur de taxi d'Abidjan le 14 mars 2002 n'était qu'un autre cas sur la longue liste de coups de feu tirés sur les chauffeurs de bus et de taxi qui ont perdu confiance en la police.

La corruption de la police a pris une grave tournure politique en Côte d'Ivoire. Les chauffeurs de taxi et de camion ont été en grève à maintes reprises pour manifester contre les extorsions de la police et ses coups de feu extrajudiciaires. Le président Gbagbo a publiquement condamné les extorsions pratiquées par la police sur les routes liant le pays aux États voisins. La peur d'être victimes d'extorsion, souligne-t-il dans un discours prononcé le 7 janvier 2002, fait fuir les commerçants des ports de la Côte d'Ivoire au profit des ports d'autres pays.

Pour lutter contre la corruption de la police et restaurer la confiance du public, le gouvernement a essayé en 2002 d'améliorer les conditions de travail et le niveau de vie de la police. C'est ainsi que les officiers de police ont reçu des véhicules neufs, des équipements de radio et des armes à feu. Et surtout, ils ont vu leurs salaires augmenter de 25 % le 26 janvier 2002.

La réaction de la police face à ces nouvelles conditions n'était guère prometteuse. L'augmentation de salaires n'ayant pas été uniformément appliquée, les sous-officiers se sont immédiatement plaints de n'avoir reçu qu'une portion congrue par rapport aux gendarmes mieux payés. Il y eut des manifestations généralisées de la police dans les jours qui ont suivi et plusieurs officiers se sont mis en grève. Un officier supérieur de la police a été séquestré tandis que des agents de police battaient les journalistes qui couvraient l'événement. Le 29 janvier, les forces de police ont tiré en l'air en signe de protestation.

La crise soudaine a pris fin à la suite de l'intervention du Premier ministre qui a mis en place un comité conjoint avec la police pour étudier les réformes. Mais la corruption de la police et la peur croissante du public face aux extorsions de la police sont profondément enracinées. Une seule augmentation de salaires même bien ajustée ne suffit pas pour résoudre le problème du jour au lendemain. La mort du chauffeur de taxi d'Abidjan, deux mois seulement après le lancement des réformes, vient largement confirmer cette affirmation.

Charles Diplo

Konaré s'est retiré à la fin de son deuxième mandat en mai 2002, conformément à la Constitution. L'alternance qui s'est produite au lendemain de l'élection présidentielle marque un jalon important dans la consolidation de la démocratie malienne, vieille de dix années, même si le premier tour de l'élection a été entaché par des allégations de fraude aux dépens de tous les partis. La Cour constitutionnelle a annulé plus de 500 000 votes[13].

Le président du Bénin, Mathieu Kérékou, a réaffirmé dans son discours à la nation du mois de janvier 2002, sa détermination à combattre la corruption dans le secteur public la qualifiant au passage de préjudiciable au développement[14]. D'après les chiffres officiels, le Bénin perd annuellement 50 milliards de francs CFA (soit 75 millions de dollars américains) du fait de la corruption[15]. Le gouvernement a élaboré un « plan stratégique » de lutte contre la corruption, mais ses tentatives de poursuivre en justice la Sonacop (une société privatisée ayant le monopole de la commercialisation du pétrole) – un procès d'envergure – n'ont toujours pas abouti. La Sonacop a fait l'objet d'une enquête suite à des accusations de mauvaises pratiques financières pendant la privatisation et d'accumulation d'impayés fiscaux et de dividendes importants[16].

Les campagnes de lutte contre la corruption passent par l'adoption d'une nouvelle législation et la création de nouvelles institutions, mais le problème majeur dans la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest, c'est la faible application de la loi. Le Burkina Faso a créé deux nouveaux organismes pour lutter contre la corruption en 2001. En octobre 2001, le président Blaise Compaoré a nommé les membres d'un Comité national d'éthique chargé de faire des propositions sur les mesures visant à « moraliser » la vie publique. Deux mois plus tard, le président a promulgué un décret portant création de la Haute Autorité chargée de la coordination de la lutte contre la corruption. Cependant, au mois de mai 2002, l'ONG REN-LAC, impliquée dans la lutte contre la corruption, a publié un rapport donnant une liste détaillée des lois et institutions existantes s'occupant déjà de corruption et faisant remarquer que la simple existence de lois réprimant la corruption n'était pas suffisante – encore faut-il qu'elles soient appliquées. Selon Dieudonné Yaméogo, secrétaire général de REN-LAC, les lois réprimant la corruption au Burkina Faso sont largement ignorées[17].

En juin 2002, le commissaire adjoint chargé de la lutte contre la corruption en Sierra Leone a critiqué le ministre de la Justice pour avoir rendu la Commission chargée de la lutte contre la corruption inefficace en refusant d'agir sur ses recommandations. Des 57 cas soumis au bureau du ministre de la Justice depuis la naissance de la Commission en janvier 2001, les trois quarts n'ont toujours pas été traités. Parmi ces affaires, la plus importante est celle impliquant l'ancien ministre des Transports et des Télécommunications, Momo Pujeh, qui, à la suite de l'enquête menée par la commission, a été arrêté en novembre 2001 pour activités minières illicites et possession de diamants de guerre. Il n'a été poursuivi sous le chef d'accusation de corruption qu'en août 2002[18].

Le gouvernement du Cap-Vert a prononcé la dissolution de la Haute Autorité chargée de la lutte contre la corruption en septembre 2001, aux motifs que son bilan est faible depuis sa création en 1990. Ses compétences ont été reprises par le bureau du procureur général à qui on a promis des ressources additionnelles[19].

La Commission fédérale chargée de la lutte contre la corruption au Nigeria a été critiquée pour n'avoir pas instruit de cas de corruption contre des hauts res-

ponsables du gouvernement depuis sa création en septembre 2000. Le principal obstacle au fonctionnement efficace de la commission a été levé en juin 2002 lorsque la Cour suprême a rejeté les arguments de nombreux États qui prétendaient qu'une telle instance était inconstitutionnelle[20]. Le gouvernement central a pris, au cours de l'année, un certain nombre de dispositions pour accélérer sa campagne contre la corruption. En août 2001, le Conseil exécutif fédéral a approuvé un amendement aux règles de la fonction publique qui donne au président le pouvoir de limoger les fonctionnaires corrompus. Dans le mois qui a suivi, le Conseil a approuvé la création d'unités de lutte contre la corruption au sein de tous les ministères fédéraux avec pleins pouvoirs pour diligenter toute enquête, le cas échéant, avec accès à tous les documents du gouvernement. La Commission chargée de lutter contre la corruption prendra en charge le financement de ces nouvelles unités en 2003[21].

La campagne du président Olusegun Obasanjo contre la corruption est toujours au centre d'une épreuve de force entre le gouvernement et le Parlement nigérian. En mars 2002, le président a accusé les parlementaires d'être corrompus et a ordonné un audit des comptes de l'Assemblée nationale[22]. Cependant, en juin 2002, le rapport du Comité du Sénat chargé de la comptabilité publique affirmait avoir constaté un « glissement virtuel vers l'anarchie financière » dans les dépenses publiques[23].

Depuis son arrivée au pouvoir, l'administration d'Obasanjo a essayé de négocier un accord avec la famille de l'ancien dictateur Sani Abacha sur la restitution des biens. En avril 2002, le gouvernement a conclu un marché aux termes duquel la somme de 1,2 milliard de dollars américains de fonds publics serait restituée et 100 millions de dollars américains reviendraient à la famille Abacha avec abandon des accusations de vol et de blanchiment d'argent contre le fils d'Abacha et son ancien associé[24].

En Afrique de l'Ouest, la corruption dans le secteur public se manifeste souvent par l'apparition de « noms fantômes » sur l'état des salaires de la fonction publique. Au Ghana, l'adjoint de l'inspecteur général a révélé en mars 2002 que l'équivalent de plus de 20 millions de dollars américains avait été versé à environ 2 000 noms fantômes au cours des deux années précédentes[25]. Réagissant à cette situation, le ministre des Finances a ordonné le comptage physique des fonctionnaires ; néanmoins, le gouvernement ghanéen a essuyé de plus en plus de critiques pour n'avoir pas été capable de résoudre le problème de la corruption au sein de la fonction publique. Dans son discours inaugural, le président John Kufuor a promis la création d'un « Bureau des comptes » placé sous l'autorité directe de la présidence et dont le rôle serait de superviser un code de bonne conduite des fonctionnaires. Ni le bureau ni le code n'ont encore été mis en place.

Les officiers de police et les douaniers sont considérés comme étant particulièrement corrompus dans plusieurs pays de la région (voir les encadrés sur la Côte

Douane formelle et informelle au Bénin

Pratiquement chaque douanier a au moins un *klébé* qui travaille pour lui. Les *klébés* ou « arracheurs de billets » dans le jargon des escrocs du sud du Bénin, aident les douaniers à « contrôler la fraude » moyennant 10 % de commissions sur leurs prises. De même qu'ils extorquent illégalement de l'argent à toute personne faisant passer ses marchandises par la douane, le douanier aussi prendra sa part de l'argent ainsi extorqué. Il y a près de 400 *klébés* à Kraké, à la frontière avec le Nigeria, soit quatre fois le nombre des douaniers officiels. Les *klébés* jouent le rôle d'intermédiaires entre ceux qui donnent et ceux qui reçoivent les pots-de-vin et qui ne veulent pas être identifiés. Dans le port de Cotonou, les *klébés* ont même remplacé les douaniers à plusieurs postes de contrôle.

Mais les *klébés* ne sont pas les seuls agents informels opérant dans les ports du Bénin et aux passages des frontières. Des transitaires ambulants ou agents de transit informels aident les importateurs à faire leurs formalités à travers une succession de contrôles différents. Leur savoir-faire consiste à connaître la topographie de la corruption et ses raccourcis que seul le pot-de-vin ou le paiement d'une somme secrète permet de découvrir. Dédouaner au port du Bénin une voiture d'occasion importée demande le versement de 17 pots-de-vin différents dont 10 dans les seuls bureaux de la douane. Pour le dédouanement d'un container, il faudra également passer par ces procédures tortueuses en payant beaucoup plus cher.

Les transitaires ambulants se sont taillé un créneau spécial, car ils travaillent uniquement contre espèces sonnantes et trébuchantes, méthode particulièrement favorisée par les douaniers corrompus. Il y a évidemment les courtiers officiels qui ne se font pas prier – moyennant une petite somme – pour sous-traiter leurs marchés aux agents informels : leur travail devient ainsi semi-officiel et leurs recettes n'apparaissent pas dans le chiffre d'affaires taxé du courtier officiel. Bien que leur travail soit enraciné dans la corruption, comble de l'ironie, les transitaires ambulants ont pu créer des syndicats et des associations reconnus par le ministère de l'Intérieur.

La corruption au Bénin obéit à une logique spécifique qui la fait prospérer. Les procédures officielles prennent du temps à aboutir et les retards reviennent chers aux entrepreneurs. Les importateurs sont en permanence soumis à la pression économique de ce qu'il est convenu d'appeler « les extras normaux » – les frais de magasinage dans les entrepôts de la douane, les pénalités pour cause de retards –, et pour beaucoup, c'est une course contre la montre. Les « extras normaux » absorbent les profits, et de ce fait, les importateurs ou leurs agents préfèrent payer les « extras anormaux » ou pots-de-vin. Ceux qui sont concernés rétorquent que l'inefficacité du gouvernement « justifie » les pratiques de corruption.

Un projet de recherche majeur sur la petite corruption en Afrique de l'Ouest mené par l'École des hautes études en sciences sociales de Marseille en France, entre 1999 et 2001 fait état de faits similaires[1]. Une équipe de socio-antropologues, dirigée par Giorgio Blundo et Jean-Pierre Olivier de Sardan a étudié la réalité de la corruption quotidienne au Bénin, au Niger et au Sénégal en combinant les interviews personnelles avec les analyses tirées des articles publiés dans les journaux et les archives des tribunaux locaux. L'étude s'est intéressée à un certain nombre de

domaines de l'administration publique dont les transports, la douane, la justice et les soins de santé.

L'étude a trouvé curieusement un trait commun aux administrations des trois pays qui consiste à faire appel à une multitude d'intermédiaires volontaires et temporaires comme les *klébés* et les transitaires ambulants du Bénin, en raison de leur déficit en ressources humaines et matérielles. Avec ces agents temporaires et intermédiaires qui transmettent les pots-de-vin des citoyens aux officiels, il est de plus en plus difficile de distinguer où s'arrête l'État et où commencent les petites affaires.

Nassirou Bako Arifari

1 G. Blundo et J.-P. Olivier de Sardan, eds, « La corruption au quotidien », *Politique africaine, n°* 83 (octobre 2001).

d'Ivoire et le Bénin, pages 291 et 294). En avril 2002, une « brigade anti-corruption » composée de 555 membres et ayant pour mission l'éradication de la corruption au sein des forces de police, a été mise sur pied au sein de la police nigériane ; à la fin juin, elle avait arrêté 243 officiers accusés de corruption[26]. En Sierra Leone, la chasse aux policiers auteurs d'extorsions sur chauffeurs aux postes de contrôle de la police sur les routes a abouti à l'arrestation de 41 officiers en novembre 2001[27]. Au Burkina Faso, une étude sur la corruption a épinglé la police comme l'institution la plus corrompue du pays (voir ci-après, la partie consacrée à la société civile) et une étude réalisée par le Forum civil au Sénégal a établi que les agents affectés à la circulation, les douaniers et la police étaient les institutions les plus corrompues (voir page 355).

La gouvernance est particulièrement faible dans certains pays de la région où l'efficacité des campagnes officielles de lutte contre la corruption est limitée par l'extrême faiblesse du système d'équilibre des pouvoirs et des institutions de contrôle de l'éthique.

En Guinée-Bissau, d'anciens membres de la Cour suprême ont été arrêtés en novembre 2001 suite à la révélation par un rapport d'audit du détournement de 100 000 dollars américains. Les partis d'opposition ont dénoncé ces arrestations qui marquaient la dernière étape d'une confrontation entre le président Kumba Yala et le judiciaire, et un glissement vers la dictature. Au mois de septembre 2001, les magistrats avaient entamé une grève de trente jours pour protester contre la décision prise par le président de dissoudre la Cour suprême après que celle-ci ait jugé illégale une action du président. Lorsqu'ils ont essayé de reprendre leur service à la fin de la grève, ils ont constaté que le gouvernement avait apposé des scellés sur leurs bureaux afin de pouvoir réaliser l'audit[28].

En janvier 2002, le président du Togo, Gnassingbé Eyadéma célébrait ses trente-cinq ans de pouvoir. Dans son message d'anniversaire, il s'est félicité de la mise

sur pied en 2001 de la Commission nationale de lutte contre la corruption et le sabotage économique. Au bout de ses huit premiers mois d'activités, la commission déclarait avoir recouvré 1,5 milliard de francs CFA (2 millions de dollars américains) auprès d'individus et organisations[29] corrompus. Néanmoins, la confrontation entre le président Eyadéma et l'ancien Premier ministre, Agbeyome Kodjo, en juin 2000 a renforcé les craintes concernant la situation de la démocratie et le niveau de la corruption au Togo. En effet, le président aurait limogé M. Kodjo dans le cadre des préparatifs pour des élections, reportées depuis lors au mois d'avril 2000. M. Kodjo a fait une déclaration dans laquelle il accusait, d'une part, M. Eyadéma et ses alliés de corruption et de violations des droits de l'homme, et d'autre part, de diriger le pays « sous le régime permanent de l'état d'urgence, afin d'asseoir son contrôle sur les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire[30] ».

Au Togo, l'ancien maire de Lomé, M. Amoussouvi Akakpo, a été envoyé en prison en octobre 2001 sous le chef d'accusation de détournement de plus de 2 millions de dollars américains appartenant à la municipalité de la ville. Même si la commission prétend qu'il était impliqué dans une fraude massive, certains observateurs affirment qu'il aurait été victime d'un coup monté à cause de son appartenance au parti d'opposition, l'Union des forces de changement[31].

Le conflit qui sévit au Liberia continue de créer des conditions propices au développement de la corruption. Les derniers insurgés regroupés au sein du Liberians United for Reconciliation and Development se battent pour chasser le président Charles Taylor du pouvoir lui donnant ainsi un prétexte pour assumer tous les pouvoirs prévus par l'état d'urgence[32] ». Selon Human Rights Watch, « Le gouvernement du président Taylor fonctionnait sans aucune obligation de rendre des comptes et indépendamment des pouvoirs judiciaire et législatif inefficaces fonctionnant dans la crainte de l'exécutif[33] ».

Le secteur privé

Dans chacun des pays de la région, le programme de réformes économiques comporte un volet privatisation même si le processus de privatisation a souvent été entaché de corruption.

Le Disvestiture Implementation Committee du Ghana (Comité de dessaisissement), mis sur pied sous la présidence de Jerry Rawlings, est devenu synonyme de corruption, et depuis janvier 2001, le nouveau gouvernement s'attache à résoudre certains des problèmes qu'il a créés. Au mois de février 2002, le gouvernement a suspendu la vente de Ghana Telecom à Melecom Malaysia en raison d'allégations de corruption : les membres de l'ancien gouvernement auraient reçu gratuitement des parts dans la société[34]. Le gouvernement du Ghana a également décidé de ne plus privatiser la Sabat Motors et de la restituer au secteur public suite à la pétition que d'anciens employés avaient fait parvenir au ministre du Commerce et de

Accès à l'information en Afrique de l'Ouest

Les Constitutions garantissent le droit à l'information et la liberté d'expression dans pratiquement tous les pays de l'Afrique de l'Ouest, y compris les moins ouverts, mais pas un seul pays n'a adopté une législation permettant l'application pratique de la liberté d'information. Le Nigeria et le Ghana ont élaboré des lois relatives à la liberté d'information, mais les progrès dans ce domaine sont plutôt lents. Le projet de loi au Nigeria est encore en attente devant la Chambre fédérale des représentants et celui du Ghana développé par les organisations de la société civile est en cours de reformulation par le ministère de la Justice.

Les contraintes d'ordre législatif pour ce qui est de l'accès à l'information – et en particulier, l'information sur la grande corruption – sont exacerbées dans plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest par des lois interdisant les propos injurieux à l'égard du chef de l'État ou tout autre membre du gouvernement. Toutefois, en avril 2001, le Parlement ghanéen a abrogé les lois pénales sur la diffamation et la sédition aux noms desquelles plusieurs journalistes avaient été emprisonnés précédemment. L'ONG Article 19 a déclaré que « L'abrogation de la loi pénale sur la diffamation place le Ghana en tête des pays africains au regard des normes internationales de la liberté d'expression[1] ».

Dans beaucoup d'anciennes colonies britanniques telles que la Gambie, le Ghana, le Nigeria et la Sierra Leone, l'ancienne loi sur les secrets officiels reste en vigueur et empêche le public d'accéder à l'information en interdisant aux fonctionnaires de transmettre l'information aux journalistes ou à d'autres membres de la société.

Dans un rapport rendu public en juillet 2002, Article 19 a condamné la « culture du secret » au Burkina Faso[2]. Le rapport affirme que l'accès à l'information officielle étant systématiquement nié à la société civile et aux médias, ces derniers ont appelé à l'adoption d'une législation sur la liberté de l'information conforme aux normes internationales. À la cérémonie de distribution des prix de l'Integrité par Transparency International, cérémonie organisée en octobre 2001, un hommage posthume a été rendu à Norbert Zongo, le feu rédacteur en chef du journal *L'Indépendant* au Burkina Faso[3]. Zongo est devenu célèbre en dénonçant au grand jour la corruption et en interpellant le gouvernement avant son assassinat en décembre 1998.

En Mauritanie, la saisie de journaux, la fermeture des stations de radio et l'intimidation des journalistes sont des pratiques courantes dans le paysage audiovisuel. L'article 11 de la loi sur la presse est souvent invoqué pour punir les maisons de presse couvrant des sujets aussi sensibles que la corruption ; l'article habilite le ministre de l'Intérieur à interdire tout journal « qui s'attaque aux principes de l'islam ou à la crédibilité de l'État, porte préjudice à l'intérêt général ou perturbe l'ordre et la sécurité publics ».

En Guinée où l'État exerce un monopole sur les médias de diffusion et possède le seul quotidien du pays, seuls un petit nombre d'hebdomadaires, tous soumis à des lois restrictives, peuvent exprimer des critiques. En Guinée-Bissau, deux journalistes travaillant pour le *Diario* ont été arrêtés au mois de juin 2001 pour avoir publié des articles faisant état de la corruption du gouvernement du président Kumba Yala[4]. Les journalistes libériens ont également été victimes de harcèlement ; la censure a été renforcée sur la presse en 2001 lorsque le gouvernement a annoncé que les articles

faisant l'écho de la guerre civile que traversait le pays devaient être soumis au préalable au ministre de l'Information[5].

Le journalisme est peu indépendant au Togo et la presse de l'opposition est régulièrement victime d'intimidation. Le rapport 2001 du Comité chargé de la protection des journalistes affirme qu'« écrire sur la corruption officielle endémique au Togo a mené plusieurs journalistes en prison et s'est de surcroît soldé par encore plus de saisies de journaux[6] ».

1 Afrol News, 1er août 2001.
2 Article 19, Burkina Faso : the Right to Access Information (Londres : Article 19, 2002).
3 www.transparency.org/pressreleases_archive/2001/2001.10.04.i_awards.html.
4 PANA, 19 juin 2001.
5 Human Rights Watch, World Report 2002.
6 *Committee to Protect Journalists, Attacks on the Press in 2001* (Washington DC : Brookings Institution Press, 2001), disponible sur www.cpj.org/attacks01/pages_att01/attacks01.html.

l'Industrie pour dénoncer le fait que les nouveaux acquéreurs n'avaient rien déboursé en échange. Dans une autre affaire, un certain nombre d'anciens associés de Rawlings sont accusés de corruption pour avoir reçu des pots-de-vin à concurrence de 1 million de dollars américains de la part de la société française, Société internationale de plantations d'hévéas, qui cherchait à racheter la Ghana Rubber Estate Ltd lorsque celle-ci était proposée à la privatisation[35].

Au Nigeria, le public a crié au scandale suite aux allégations selon lesquelles Investors International London Ltd aurait bénéficié de traitement préférentiel dans sa tentative de rachat de 51% des parts dans NITEL, la Société des télécommunications du Nigeria. Nasir El-Rufai, le directeur général du Bureau pour les entreprises publiques, a avoué à un comité chargé d'enquêter sur la privatisation partielle de NITEL que les règles de sélection du meilleur offrant n'avaient pas été respectées[36].

La société civile

Se joignant aux efforts du président nigérian Obasanjo, décrits plus haut, les groupes de la société civile ont fait avancer la campagne pour le rapatriement des fonds détournés. Lors d'une réunion tenue, en avril 2002, à Accra au Ghana, 28 sections nationales de Transparency International en Afrique ont élaboré un plan d'action pour réaliser une coalition mondiale en faveur de la poursuite du rapatriement.

Bien que la société civile soit généralement moins puissante en Afrique de l'Ouest et victime d'oppression dans certains pays, elle a cependant manifesté fortement sa présence dans la lutte contre la corruption. En Côte d'Ivoire, la population a manifesté sa colère face à la corruption de la police en déclenchant, en juin 2002, une grève de 48 heures dans le quartier d'Adjame, à Abidjan, la capitale. La

grève qui a été provoquée par les vols et les raids de la police sur les magasins a suivi de peu la manifestation des chauffeurs de bus et de taxi contre les extorsions et les tirs dont ils sont victimes de la part de la police (voir encadré p. 291).

Au Sénégal, le nouveau gouvernement s'est montré fort susceptible aux interpellations de la société civile notamment par sa réaction à une étude sur la corruption publiée au mois de mai 2002 par le Forum civil, la section nationale de Transparency International au Sénégal. Près de 90 % des personnes interrogées ont déclaré que la corruption était massive, en particulier dans le secteur public et chez les hommes politiques tandis que la majorité estimait que l'achat des voix était une pratique courante. Quarante pour cent des cadres de sociétés interrogés considéraient qu'il fallait verser des pots-de-vin pour obtenir marchés publics. L'étude a suscité une vive réaction du président Wade qui a remis en cause sa crédibilité et rejeté ses conclusions tout en qualifiant le Forum civil d'être « des politiciens de l'ombre qui n'ont pas le courage d'assumer leurs responsabilités ». Cette attitude défensive est quelque peu surprenante quand l'on sait que Wade s'était engagé publiquement à combattre la corruption et qu'il avait reconnu, dans un discours prononcé devant les investisseurs suisses quelques mois auparavant, que la corruption avait atteint un niveau inquiétant au Sénégal[37].

En 2001, le REN-LAC a publié son deuxième rapport sur la corruption au Burkina Faso et identifié la police comme l'institution la plus corrompue[38]. L'ONG a accompagné la publication d'une réunion tenue en novembre 2001, réunion au cours de laquelle les officiers supérieurs de la police se sont penchés sur la corruption au sein de la police et les moyens les plus appropriés pour la combattre. Le REN-LAC s'est félicité du courage dont ont fait preuve les officiers en répondant positivement à l'initiative de l'ONG[39].

En Sierra Leone, on a procédé, en juin 2002, au lancement officiel d'une nouvelle ONG, la National Accountability Group, qui a pour but de sensibiliser le public sur la corruption et de promouvoir le dialogue avec d'autres groupes de la société civile et la Commission officielle de lutte contre la corruption[40].

Les médias ont renforcé l'impact de la société civile dans la lutte contre la corruption dans plusieurs pays. Au Ghana, un ancien commissaire national à l'assurance, Samuel Appiah-Ampofo, a été déclaré coupable d'avoir accepté des pots-de-vin d'un montant de 96 500 dollars américains d'un courtier travaillant pour une filiale d'Aon, une compagnie d'assurances dont le siège est aux États-Unis. La Commission des droits de l'homme et de la justice administrative a ouvert une information sur les pots-de-vin suite aux articles publiés par le journal, *The Crusading Guide*[41]. L'Association nigérienne de lutte contre la corruption a diffusé à la télévision une série de sketches en 2001 sur le problème de la corruption afin de sensibiliser sur le sujet.

Après avoir reconnu l'importance du journalisme d'investigation dans la dénonciation de la corruption lors d'un atelier organisé en avril 2002, le Réseau des

journalistes maliens contre la corruption et la pauvreté a regretté la lenteur des procès à l'encontre des personnes arrêtées sous ce chef d'accusation[42].

1 *Business Day* (Afrique du Sud), 14 juin 2002.
2 Agence France-Presse, 27 février 2002.
3 Panafrican News Agency (PANA), 28 février 2002.
4 *Jeune Afrique* (France), 20 février 2002.
5 PANA, 14 novembre 2001.
6 *Vanguard* (Nigeria), 6 septembre 2001.
7 Fonds monétaire international (FMI), *Guinea-Bissau : Staff Report for the 2002 Article IV Consultation* (Washington DC : Fonds monétaire international, 11 juin 2002).
8 Les 15 membres de la CEDEAO sont : le Bénin, le Burkina Faso, le Cap-Vert, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Liberia, le Mali, le Niger, le Nigeria, Sénégal, la Sierra Leone et le Togo.
9 Déclaration de la Coalition nationale pour la transparence et contre la corruption, 24 juillet 2002 ; *Wal Fadjri* (Sénégal), 9 avril 2002 ; *Nouvel Horizon* (Sénégal), 12 septembre 2002.
10 *Sud Quotidien* (Sénégal), 7 mai 2002.
11 *Les Échos* (Mali), 27 novembre 2001.
12 Banque mondiale, *Recommandations visant à renforcer le programme anti-corruption* (Bamako, Banque mondiale, 2002), disponible sur www.banquemondiale.org.ml/Anti-corruption/index.html.
13 BBC News, 12 mai 2002.
14 Agence France-Presse, 11 janvier 2002.
15 PANA, 1er novembre 2001.
16 FMI, *Bénin : 2002 Article IV Consultation*, FMI Rapport par pays n° 02/158, août 2002.
17 *L'Hebdomadaire du Burkina*, n° 165, 17–23 mai 2002.
18 www.sierra-leone.org/slnews0602.html.
19 PANA, 1er août et 7 septembre 2001.
20 Les États avaient dénoncé la commission la qualifiant de contraire au principe du fédéralisme. *Daily Trust* (Nigeria), 11 juin 2002.
21 *Vanguard* (Nigeria), 20 septembre 2001 ; PANA, 15 août 2001.
22 Presidential Retreat : Mobilising Nigerian Christians against Corruption, Ota, Ogun State, Nigeria, mars 2002.
23 *Financial Times* (Grande-Bretagne), 19 juin 2002.
24 *Ibid.*, 18 avril 2002.
25 *Business and Financial Times* (Ghana), 12 mars 2002.
26 *Nigerian Guardian*, 23 avril 2002 ; *Daily Trust* (Nigeria), 25 juin 2002.
27 PANA, 7 novembre 2001.
28 *Ibid.*, 15 novembre 2001.
29 *Ibid.*, 19 novembre 2001.
30 SABC News (Afrique du Sud), 29 juin 2002.
31 *Crocodile* (Togo), n° 575, 7–13 mars 2002 ; BBC News, 5 octobre 2001.
32 *West Africa* (Grande-Bretagne), n° 4219, 1–7 avril 2002.
33 Human Rights Watch, *World Report 2002*.
34 *Daily Graphic* (Ghana), 23 février 2002.
35 *Business and Financial Times* (Ghana), n° 485, 1–7 avril 2002.
36 *Guardian* (Nigeria) 8, n° 2491, 16 février 2002.
37 Communiqué de presse de Transparency International, 10 juin 2002, www.transparency.org/press-releases_archive/2002/2002.06.10.senegal.html.
38 REN-LAC, *État de la corruption au Burkina Faso, 2001* (Ouagadougou : REN-LAC).
39 *Sidwaya* (Burkina Faso), 7 novembre 2001.
40 SierraLeoneLive.com, 18 juin 2002.
41 *Crusading Guide* (Ghana), 14 avril 2002.
42 *Les Échos* (Mali), 8 avril 2002.

Afrique centrale

Burundi, Cameroun, Congo, Gabon, Guinée-Équatoriale, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Rwanda, São Tomé e Príncipe,Tchad

Claude Kabemba

Vue d'ensemble

Les élections tenues récemment et les tentatives de démocratisation dans plusieurs pays de l'Afrique centrale – Cameroun, Gabon, République du Congo, São Tomé e Príncipe et Tchad – n'ont pas produit de gouvernements fiables, transparents. Dans d'autres pays de la région, notamment en République démocratique du Congo (RDC), au Rwanda et au Burundi, l'instabilité chronique a donné lieu à une corruption caractérisée. Au cours des douze derniers mois, la corruption dans la région s'est étendue au détournement des ressources nécessaires à la lutte contre la pauvreté.

Ni les législations nationales adoptées pour lutter contre la pauvreté, ni les déclarations politiques en général ne sont nées de la volonté politique de combattre la corruption ; elles sont plutôt une réponse à la pression d'institutions internationales comme le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale et la communauté des bailleurs. L'année dernière, ces acteurs internationaux ont continué à lier leur aide aux mesures de bonne gouvernance.

La corruption des fonctionnaires des pays de la région s'explique à la fois par la cupidité et la pauvreté des agents de la fonction publique et du secteur privé. Dans les pays qui ont connu récemment le développement de l'exploitation pétrolière en Afrique centrale – notamment le Tchad et la Guinée-Équatoriale mais aussi le Cameroun, le Gabon, la République du Congo et São Tomé e Príncipe –, les flux de revenus générés pour le gouvernement ont créé d'énormes possibilités de corruption. En RDC, les ressources en minerais précieux ont incité les sociétés internationales à négocier avec des rebelles, et les recettes tirées de ces opérations sont versées sur des comptes bancaires personnels servant à acheter encore plus d'armements pour entretenir la guerre[1].

La réalisation efficace de la lutte contre la corruption en 2001-2002 a continué à poser problème, en raison de la faiblesse ou de l'inefficacité des garde-fous institutionnels et juridiques, du manque de volonté politique et de l'absence de l'État de droit. Les pays de la région manquent généralement aussi de forces de police bien

entraînées, capables d'enquêter sur les individus et de produire pour les tribunaux les preuves susceptibles de garantir le succès de toutes poursuites judiciaires. À ce jour, la région n'a toujours pas développé de systèmes judiciaires indépendants capables de poursuivre efficacement les individus coupables de corruption et manque d'une presse indépendante ayant toute la compétence nécessaire pour enquêter et dénoncer la corruption. Au Burundi, au Cameroun, au Tchad et en RDC, les journalistes continuent de risquer de longues peines de prison ou la faillite si d'aventure ils dénonçaient la corruption.

Aux niveaux international et régional

Les stratégies internationales et régionales de lutte contre la corruption ont occupé une place prépondérante dans les plans internationaux et régionaux de promotion de la bonne gouvernance et de réduction de la pauvreté dans les pays d'Afrique centrale au cours des douze derniers mois.

Au plan international, la Banque mondiale et le FMI ont accordé un allègement de la dette aux pays pauvres très endettés (PPTE) sous réserve qu'ils fassent des efforts pour lutter contre la corruption et prennent des initiatives en matière de bonne gouvernance. Tous les pays de cette région, à l'exception du Gabon, reçoivent une aide dans ce sens. Le programme de la Banque mondiale et du FMI en faveur du Cameroun implique la mise en place d'un plan d'action en matière de gouvernance et de lutte contre la corruption avec la reforme des systèmes judiciaires et d'appels d'offres pour les marchés publics et le renforcement de l'exécution budgétaire et des prestations. L'initiative PPTE a permis au Tchad d'accélérer la tenue d'élections multipartites, de créer une Cour suprême, de nommer un vérificateur général et d'adopter d'importantes lois contre la corruption. Le Tchad a établi une Haute Cour spéciale dont le champ de compétence recouvre les détournements de fonds publics et l'application de sanctions financières et pénales en cas de violations. Le Tchad a également adopté une loi sur la gestion des recettes provenant des ventes de pétrole. Cette loi définit des règles claires et transparentes pour l'affectation des revenus tirés du pétrole et la participation de la société civile au Conseil de contrôle et de suivi des revenus provenant du pétrole. De même, en Guinée-Équatoriale, la stratégie du gouvernement en matière de réduction de la pauvreté implique l'adoption de mesures pour lutter contre la corruption et renforcer la gouvernance. Au Tchad, la Banque mondiale a poursuivi, l'année dernière, des efforts tendant à prévenir la corruption dans le projet du Bassin pétrolier de Doba, le plus important projet d'investissement des États-Unis en Afrique. Le projet de construction d'un oléoduc reliant le Tchad et le Cameroun pour un montant de 3,7 milliards de dollars américains, financé par la Banque mondiale et un consortium de compagnies pétrolières avec pour chef de file Exxon Mobil, a été sévèrement critiqué par les groupes de protection de l'environnement tels que le

Fonds pour la défense de l'environnement dont le siège est à Washington. On craint de plus en plus que le président Idriss Déby, dont le gouvernement arbitraire est une source de préoccupation pour les alliés régionaux et les investisseurs étrangers, ne veuille exercer son contrôle sur les revenus du projet qui doit produire 250 000 barils par jour après son démarrage en 2003. Abandonnant soudain sa politique de divulgation menée jusqu'ici dans le monde en développement, la Banque mondiale doit procéder à l'audit et à la publication des comptes pétroliers annuels du Tchad[2].

En février 2002, le FMI a recommandé que le Congo garantisse une transparence totale des opérations de la Société nationale de pétrole du Congo (SNPC), qui est chargée des opérations de commercialisation ou de vente de pétrole pour le compte de l'État. Le FMI a qualifié la signature d'un accord cadre entre la SNPC et l'État comme un pas important vers une plus grande transparence, mais a incité les autorités à procéder à sa mise en œuvre et à lancer un audit financier de la société, conforme aux normes internationales, par un cabinet externe. Les prévisions de recettes pétrolières au Congo peuvent s'avérer hautement aléatoires, d'abord parce que les données sur les transactions du secteur pétrolier sont incomplètes mais aussi parce que la nature des chiffres fournis par les compagnies pétrolières suscite des doutes[3].

En Guinée-Équatoriale, la Banque mondiale, le FMI et l'opposition ont demandé au gouvernement de mettre en place des mécanismes de gestion des revenus pétroliers. Avec une production actuelle de 185 000 barils de pétrole par jour, les revenus augmentent rapidement. La stabilité financière du gouvernement qui en a résulté a permis, toutefois, au président Teodoro Obiang Nguema Mbasogo d'opposer une résistance à la pression exercée par les bailleurs en faveur d'une réforme économique. Dans le cadre de cette pression, le FMI a appelé explicitement en août 2001, à une plus grande transparence fiscale, à rendre publique, tous les ans, la liste complète des comptes bancaires du gouvernement à l'étranger et des cabinets d'audit externes indépendants du secteur pétrolier. L'aide internationale à la Guinée-Équatoriale est limitée depuis 1994, date à laquelle la plupart des programmes ont été suspendus suite aux allégations de mauvaise gestion et de corruption au sein du gouvernement[4].

Au cours de l'année écoulée, plusieurs rapports ont constamment fait état de corruption dans les industries de bois au Cameroun. La Banque mondiale et le Département britannique pour le développement international (DfID) ont confirmé, en effet, que les industries forestières britanniques et internationales exploitent jusqu'à 80 000 hectares (200 000 ares) de terres pour leur bois sans permis et que les inspections menées par les observateurs nommés par le gouvernement fin 2001 et début 2002 ont révélé que presque toutes les sociétés d'exploitation de bois au Cameroun avaient agi complètement ou en partie au mépris de la loi. En avril 2002, la Banque mondiale a demandé instamment au président Paul Biya de

poursuivre en justice les sociétés contrevenantes et de combattre la corruption dans le secteur sous peine de la suspension de l'aide officielle. La Banque mondiale et le DfID apportent tous deux leur concours au Cameroun dans sa démarche de réglementation des sociétés internationales d'exploitation du bois[5].

S'agissant du Gabon, le FMI a conseillé à ce pays « d'adopter et de mettre en œuvre rapidement une législation contre la corruption y compris la mise en place d'un organisme de lutte contre la corruption totalement indépendant ». C'est ainsi que le Gabon a adopté une législation visant à lutter contre la corruption. Le FMI a également souligné qu'il était important de porter la fréquence des audits financiers des sociétés d'exploitation du pétrole à une fois par an[6]. En RDC, des déclarations de politiques de lutte contre la corruption ont été faites en réponse à la pression internationale[7].

Dans le domaine juridique international, le Tribunal pénal international (TPI) sur le Rwanda à Arusha a été accusé de corruption. Un rapport de l'Office of Internal Oversight Services des Nations unies a fait état, en mars 2002, d'actes graves de corruption et de « partage d'honoraires » entre détenus et avocats de la défense au sein du TPI où « les détenus demandent à l'équipe d'avocats assurant leur défense entre 2 500 et 5 000 dollars américains par mois ». Selon ce rapport, les détenus font des arrangements sur le partage d'honoraires une condition pour tout avocat désireux d'être sélectionné parmi leur équipe de défense. En février 2002, des avocats commis auprès d'un ancien politicien soupçonné de génocide ont été écartés suite à la constatation de fautes professionnelles par une commission d'enquête ; au mois de mai, sept avocats ont été écartés, accusés d'incompétence professionnelle. En outre, le greffe du TPI a initié une action disciplinaire à l'encontre d'un de ses membres accusé d'avoir reçu des avocats de la défense des pots-de-vin afin d'accélérer le règlement de leurs honoraires[8].

Au niveau national

L'année dernière, la corruption nationale était un thème important des élections en Afrique centrale. Les élections au Cameroun, au Tchad, au Gabon, en République du Congo et à São Tomé e Príncipe ont rarement reflété l'opinion populaire et sont entachées d'allégations de fraude, d'achat de votes, d'intimidation et de violence. Les observateurs ont constaté que les dirigeants du Tchad, du Gabon et de la République du Congo continuent d'être réfractaires à la transition politique en fraudant les élections.

Suite à des allégations de fraude, l'opposition camerounaise a demandé l'annulation des élections parlementaires et municipales de juin 2002. Les élections ont été reprogrammées pour la semaine suivante, mais elles auraient de nouveau été truquées, les votes achetés et les fichiers électoraux falsifiés. Le principal parti d'opposition et cinq autres mouvements politiques ont annoncé qu'ils ne reconnaîtraient pas les résultats de ces élections[9].

À la suite de révélations d'irrégularités massives lors des élections présidentielles au Tchad, une commission constitutionnelle a confirmé la contestation mi-juin 2001 des résultats. Le Mouvement de salut patriotique du président Déby au pouvoir est accusé d'avoir intimidé les électeurs, d'avoir kidnappé des policiers et d'avoir déplacé les centres de vote aux domiciles d'alliés locaux[10].

En dépit de l'apparente stabilité politique du Gabon, les élections parlementaires tenues en décembre 2001 seraient entachées de fraude et de corruption. Les partis d'opposition ont accusé le parti du président Omar Bongo d'avoir volé les élections parlementaires et ont vainement réclamé un scrutin de ballotage. Un parti d'opposition a accusé l'administration Bongo d'être « incapable de changer son style de gestion corrompue de l'État[11] ».

En République du Congo, le président Denis Sassou-Nguesso a imposé un processus démocratique dont les points culminants ont été le référendum de décembre 2001 et l'élection présidentielle de mars 2002, boycottée par les partis d'opposition qui ont fait état de sérieuses irrégularités. Des sondages d'opinion ont révélé que, dans une élection ouverte, l'essentiel du scrutin serait allé à l'opposition. L'*Economist Intelligence Unit* fait observer que « le refus du gouvernement d'établir un organe électoral indépendant pour surveiller les élections laisse certainement à penser que le président Sassou-Nguesso est déterminé à rester au pouvoir par tous les moyens qu'ils soient honnêtes ou non ; mais en même temps, la population dans son ensemble était disposée à accepter cela comme le prix à payer pour la paix ; elle considérait un résultat électoral truqué préférable à un gouvernement non reconnu au plan international, et pire, à une nouvelle partition du pouvoir militaire[12] ».

São Tomé e Príncipe a obtenu une certaine crédibilité à l'issue des élections de juillet 2001 lorsque l'ancien président Manuel Pinto a accepté le résultat des urnes, malgré sa tentative de reconquérir un pouvoir qu'il avait perdu à l'issue des élections démocratiques de 1991. Sa campagne menée agressivement était centrée sur la lutte contre la corruption et la pauvreté, mais elle n'a pas convaincu les électeurs. Toutefois, les résultats ont pu être influencés par le gouvernement nigérian qui aurait contribué financièrement à la campagne de l'opposition menée par l'homme d'affaires Fradique de Menezes, installé dans ses fonctions de président au début du mois de septembre 2001. D'après les critiques, le Nigeria s'est intéressé à ces élections parce qu'il voulait nouer un partenariat stratégique entre les deux pays pour l'exploitation du pétrole du Golfe de Guinée[13].

Le fait que les gouvernements de la région n'arrivent pas à résoudre le problème de la corruption aux frontières et aux postes de douane continue d'avoir de sérieuses implications financières. Non seulement ils ne garantissent pas la sécurité des investisseurs tant locaux qu'étrangers, mais ils perdent énormément aussi en recettes fiscales. En l'occurrence, la RDC étant dans l'incapacité de procéder au recouvrement fiscal, le gouvernement n'a pas pu financer son budget prévisionnel pour 2002[14].

La corruption dans les forêts camerounaises

La corruption représente la plus grosse menace pour la gestion durable des forêts camerounaises. Elle altère les conditions d'accès au bois de charpente, affaiblit les mesures contre son exploitation et permet aux bûcherons de poursuivre impunément leur exploitation. Le Centre pour la protection de l'environnement et le développement, une ONG camerounaise, a estimé à environ 45 % la part d'arbres abattus illégalement dans la production totale de bois en 2000. *A priori*, on pourrait estimer la valeur du bois ainsi exploité illégalement à près de 200 millions de dollars américains. La corruption accélère également la destruction des forêts nationales. Environ trois quarts des forêts camerounaises ont été soit exploitées pour le bois, soit distribuées comme futurs sites d'exploitation forestière. Au rythme actuel, l'exploitation du bois épuisera le bois commercial camerounais dans les quinze prochaines années[1].

Le gouvernement camerounais a adopté une loi réglementant les sites d'exploitation forestière en 1994, afin d'inverser le piètre bilan de sa gestion. Il faut tout de même signaler que les conditions de délivrance des permis d'exploitation n'étaient pas très claires. En 1998, la Banque mondiale a indiqué que « les permis d'exploitation étaient accordés au plus offrant dans seulement 10 cas sur 25. (Dans certains cas), les permis d'exploitation sont délivrés à des soumissionnaires moins disants et ayant peu de compétences techniques. Les autorités rétorquent que dans certains cas, les attributions avaient une motivation politique[2] ».

Sous la pression des bailleurs, le Cameroun a adopté en 1999 deux mesures pour lutter contre la corruption : la création d'un poste d'observateur indépendant chargé du contrôle forestier et celle d'un poste d'observateur indépendant auprès de la Commission d'octroi des permis d'exploitation forestière. Depuis le mois de mai 2001, l'ONG britannique Global Witness travaille en tant qu'observateur indépendant chargé du contrôle forestier au Cameroun ; c'est le seul poste de ce type dans tout le secteur forestier du Bassin du Congo. L'impact de cette mission reste toutefois à déterminer. « Le principal indicateur de progrès » selon Stuart Wilson de Global Witness, « c'est de voir le gouvernement sanctionner sévèrement les sociétés responsables de cet abattage illégal et qui sont connues de tous[3]. »

En fait, la plupart des sociétés connues pour être responsables de l'abattage illégal n'ont pas été sanctionnées de manière suffisamment dissuasive. Dans d'autres cas, on n'a tout simplement pas appliqué les sanctions légales dont le retrait du permis d'exploitation forestière. On a découvert récemment que la Société forestière Hazim (SFH), appartenant au consul du Liban au Cameroun, avait exploité illégalement un tiers de sa concession. La mission de l'observateur a pu constater que plus de 20 000 hectares de forêt de la concession avaient été exploités en 2001, ce qui représente une perte sèche de 25 milliards de francs CFA (38 millions de dollars américains) pour le gouvernement et les collectivités locales. Le propriétaire de SFH, l'une des plus importantes sociétés d'abattage, se serait targué auprès d'un consultant de la Banque mondiale de « ne pas respecter les conditions légales d'abattage et de ne pas s'en cacher[4] ».

Cet exemple est loin d'être un cas isolé. Sur les 25 concessions forestières

visitées par Global Witness au cours de sa mission d'observation, presque toutes ont affiché de sérieux écarts par rapport à la loi. Mais à la décharge de ces sociétés, le groupe a reconnu qu'elles ont du mal à fonctionner normalement au Cameroun dans la mesure où il faut payer dans tous les cas des pots-de-vin pour obtenir le permis d'exploiter[5].

Samuel Nguiffo

1 *Times* (Grande-Bretagne), 17 avril 2002.
2 Banque mondiale, Rapport et recommandation du président de l'Association internationale de développement aux directeurs exécutifs sur une proposition de crédit à la république du Cameroun dans le cadre de son Troisième Crédit d'ajustement structurel, Washington DC, juin 1998.
3 Communiqué de presse de Global Witness : « Remise des rapports de l'Observateur indépendant sur la mise en vigueur de la loi sur les forêts au Cameroun », 8 juillet 2002.
4 Luc Durrieu de Madron et Jean Ngaha, *Revue technique sur les concessions forestières*, Yaoundé, août 2000.
5 *Guardian* (Grande-Bretagne), 19 avril 2002.

Pour tenir compte de la pression internationale et des critiques internes, les pays d'Afrique centrale soulignent de plus en plus la nécessité de combattre la corruption et certains d'entre eux ont pris des mesures drastiques à l'encontre des responsables corrompus. En octobre 2001, le président Joseph Kabila de la RDC a suspendu les 57 conseils d'administration des sociétés d'État (90 % des directeurs généraux de sociétés) au vu des résultats d'audits révélant une gestion catastrophique. Son intervention peut avoir été motivée en partie par le désir de négocier un emprunt auprès du FMI qui avait déjà relevé une mauvaise gouvernance en RDC et évoqué la corruption des structures gouvernementales dans un rapport daté de septembre 2001. Dans un discours à la nation, Kabila a dénoncé la corruption généralisée en RDC et reconnu la faiblesse des institutions mises en place pour la combattre[15].

D'autres nations d'Afrique centrale ont élaboré une nouvelle législation et créé de nouvelles institutions pour lutter contre la corruption. Au Gabon, le gouvernement a adopté une nouvelle loi pour lutter contre la corruption[16], mais selon les observateurs, ce n'est pas l'absence d'une législation qui serait responsable de la corruption mais le fait que cette législation n'est pas appliquée[17].

La lutte contre la corruption a produit des effets plus visibles en République du Congo où un ancien président a été condamné pour corruption en décembre 2001. Pascal Lissouba a été jugé coupable de trahison et de détournement de fonds et condamné à trente ans de travaux forcés pour son rôle dans une transaction portant sur plusieurs millions de dollars avec la firme américaine Occidental Petroleum qui a permis de fixer le prix du pétrole en deçà du prix du marché[18].

Le gouvernement camerounais s'est engagé, dans une lettre d'intention au FMI, datée de décembre 2001, à prendre de « nouvelles mesures visant à assurer plus de transparence et de fiabilité dans la gestion du secteur public et à combattre la corruption », et à rendre opérationnelles les cellules de lutte contre la corruption déjà créées dans dix ministères[19].

En République centrafricaine, un énorme scandale politique et financier a été révélé au lendemain de l'arrestation, début juillet 2002, du ministre des Finances du pays. Son arrestation a suivi de très près l'emprisonnement de plus de 20 responsables gouvernementaux suspectés de détournement de deniers publics. Le président de l'Assemblée nationale, Luc-Apollinaire Dondon-Konamabaye, a révélé les conclusions d'une étude affirmant que de hauts fonctionnaires avaient mis au point et recyclé de faux bons du Trésor destinés à détourner les fonds gouvernementaux. Selon la police, le pays aurait perdu plus de 2 milliards de francs CFA (environ 3 milliards de dollars américains) dans cette opération[20]. Dondon-Konamabaye a commencé la chasse à la corruption en juin 2002. « Des pratiques frauduleuses ont cours dans les institutions financières du gouvernement, notamment au Trésor, dans les services fiscaux, à la douane et dans tous les services financiers. Certains responsables financiers au sein de ministères tels que celui de l'Éducation sont également coupables », a conclu Dondon-Konamabaye[21].

Le secteur privé

Dans plusieurs États de l'Afrique centrale, particulièrement en RDC et en République du Congo, le secteur privé est négativement affecté par l'importation illicite de marchandises et le développement d'une économie souterraine, une situation facilitée par les fonctionnaires corrompus en poste aux frontières et dans les ports. La contrebande encouragée par la corruption décourage le développement de l'entreprise locale, et par ricochet, la création d'emplois locaux dont ont si besoin des secteurs vitaux tels que le textile.

Le marché noir du bois est devenu le secteur le plus prospère au Cameroun et fait perdre au gouvernement des millions de dollars de recettes fiscales annuellement. Entre-temps, les importations illégales à partir de la RDC se développent de plus bel malgré la décision prise récemment par le gouvernement d'augmenter le nombre de policiers et de douaniers sur le grand port fluvial de Beach Ngobila, le principal point de transit des marchandises provenant de la République du Congo.

Dans plusieurs pays de la région, les entreprises ont tiré profit de la faiblesse des institutions publiques qui se sont avérées incapables d'amener les fonctionnaires à cesser l'exploitation illégale et à bon marché des richesses naturelles. En RDC, c'est la course entre diverses factions militaires et ethniques pour s'emparer des nombreux gisements de diamants, d'or, de bois de charpente et de coltane du pays ; elles utilisent les revenus tirés des exportations illégales à la fois pour enrichir leurs chefs et acheter des armes pour intensifier une guerre qui a déjà coûté la vie à 2 millions personnes. La corruption et les pots-de-vin sont des pratiques courantes pour obtenir le soutien politique des zones aux mains des rebelles en RDC et du territoire contrôlé par le gouvernement[22].

Accès à l'information en Afrique centrale

La presse écrite constitue la plus importante source d'informations en Afrique centrale et un nombre croissant de journaux indépendants publient des articles critiquant le gouvernement. En RDC, plus de 20 journaux sont édités rien qu'à Kinshasa.

Seulement quatre millions de personnes sur l'ensemble du continent africain ont accès à des terminaux Internet[1]. Toutes les principales capitales et villes d'Afrique centrale ont actuellement accès à l'internet, mais l'alimentation irrégulière en électricité constitue le principal obstacle à la connectivité partout ailleurs. L'Académie de mise en réseau du Programme des Nations unies pour le développement a alloué 6 millions de dollars américains à l'amélioration de la connectivité et à la formation des étudiants aux emplois de l'économie liée à l'internet en Afrique. La République centrafricaine, le Tchad, la RDC et São Tomé e Príncipe doivent tous bénéficier de ce programme.

La Banque mondiale a lancé un appel en faveur d'offres de subventions à la création de « portails d'accès aux pays » d'Afrique subsaharienne. Ce projet comporte la création de portails sur l'internet pour la diffusion d'informations sur le développement durable et la lutte contre la pauvreté et des volets e-gouvernement, e-business et e-learning[2].

Aucune législation sur la liberté d'information n'a été adoptée en Afrique centrale où de nombreux gouvernements ont recours à l'intimidation ou à de lourdes peines pour maintenir les médias sous contrôle. Au Tchad, le gouvernement a critiqué le journal, *Le Temps*. Le rédacteur en chef par intérim, Michaël Didama, a été condamné à six mois de prison avec sursis pour diffamation et à payer d'importants dommages et intérêts en 2001. Un des neveux du président Déby a porté plainte contre Didama parce que le journal *Le Temps* avait affirmé que des parents du président avaient essayé à plusieurs reprises de faire un coup d'État. Les forces armées se sont rendues dans les locaux du journal à la suite de la publication d'un autre article sur le nombre de morts résultant des échauffourées ayant eu lieu dans le nord du pays[3].

En Guinée-Équatoriale, Reporters sans frontières (RSF) a demandé au président Teodoro Obiang Nguema, en juin 2002, d'autoriser la presse indépendante à couvrir en toute liberté et en toute sécurité le procès des 144 membres de l'opposition accusés d'avoir comploté contre le gouvernement. Les détenus, parmi lesquels figurent des chefs de partis d'opposition, sont accusés de conspiration, de tentative d'assassinat sur le président et d'incitation à la rébellion. RSF a affirmé que la garde présidentielle et les forces de sécurité ont menacé les journalistes indépendants de manière quasi quotidienne. RSF a signalé, par ailleurs, que les sièges de la salle d'audience du tribunal étaient presque exclusivement réservés aux journalistes de la presse d'État[4].

Au Burundi, des journalistes ont été arrêtés dans ce qui semble être une pure démarche de harcèlement. En mars 2001, le gouvernement a rendu public un communiqué de presse appelant les médias privés et d'État à « respecter le code de bonne conduite, la morale et la loi » et averti que les contrevenants seraient sévèrement punis. En 2001, deux journalistes de radio indépendante ont été arrêtés et brièvement détenus par les services de renseignements du pays suite à la diffusion d'un entretien avec les porte-parole des Forces nationales de

libération, mouvement rebelle à dominance hutu[5].

En RDC, la répression de la liberté d'expression se manifeste par l'arrestation des journalistes et les mauvais traitements qui leur sont infligés. En 2001, un journaliste travaillant pour le journal de la province du Kasaï oriental, Congo Wetu, aurait été battu par des officiers de police parce que son journal avait accusé le gouverneur de xénophobie et de vente illicite de terrains. Deux journalistes de Kinshasa accusés de diffamation sont arrêtés parce qu'ils auraient affirmé que la farine distribuée dans la province du sud-ouest du Bas-Congo était impropre à la consommation humaine[6].

En août 2001, la police camerounaise a arrêté le directeur général d'une revue indépendante, *Haman Mana,* pour avoir publié des informations classées secret défense. Il est libéré au bout de près de quatre jours de détention[7].

Enfin, pour conclure sur une note plus positive, signalons qu'en juin 2002, le scandale de corruption ayant abouti à l'arrestation du ministre des Finances a été ouvertement critiqué par la presse de la République centrafricaine[8].

1 *African Review of Business and Technology* (Grande-Bretagne), février 2002.
2 www.africaonline.com/search/?jsp?a=v&contentid=43684&languageid=1.
3 Rapport 2002 Amnesty International.
4 www.irinnews.org, 3 juin 2002.
5 Rapport 2002 d'Amnesty International.
6 *Ibid.*
7 BBC News (Grande-Bretagne), 4 août 2001.
8 Independent Online (Afrique du Sud), 14 juillet 2002.

Au Rwanda, les tensions ethniques de longue date entre les communautés hutu et tutsi ont freiné l'évolution du secteur pétrolier. Le directeur général de la société sud-africaine Engen Petroleum, qui a écarté les Rwandais accusés de corruption des postes de direction pour les remplacer par des Sud-Africains, a dû fuir le pays après avoir reçu des menaces de mort. Ses activités au Rwanda ayant échoué, Engen a vendu en février 2002 sa société à la société rwandaise Sakirwa qui appartient à un associé proche du président Paul Kagame[23].

En ce qui concerne la Guinée-Équatoriale dont le boom pétrolier a transformé l'économie qui connaît le plus fort taux de croissance dans le monde, un rapport du FMI constate que « la gestion des contrats pétroliers manque de transparence et qu'aucun contrôle fiscal n'est exercé sur les règlements exigibles et effectués par les compagnies pétrolières. Les revenus pétroliers du gouvernement sont versés sur des comptes du Trésor tenus à l'étranger ». Le président Obiang s'est engagé à ne pas commettre les mêmes erreurs que les gouvernements nigérian et gabonais qui « ont dilapidé une bonne partie de leurs recettes d'exportations », mais l'opposition équato-guinéenne accuse de corruption massive le cœur du gouvernement[24].

La société civile

Les groupes de la société civile ont continué à jouer le rôle de sentinelle en Afrique centrale au cours de la période sous revue. Ces organisations ont pris part à la dénonciation de la fraude pendant les élections au Tchad, au Gabon et en

République du Congo. Les ONG internationales ont également joué un rôle important dans le combat contre la corruption en Afrique centrale. En sa qualité d'observateur des industries d'exploitation du bois au Cameroun, nommé par le gouvernement, l'ONG britannique Global Witness a recueilli une documentation, des preuves par satellite et des photos des 25 concessions forestières qu'elle a pu visiter entre 2001 et 2002. Le rapport élaboré par ce groupe en juillet 2002 indique que la majorité des sociétés d'exploitation forestière ont commis des actes illégaux majeurs dont les deux plus importants portent sur des abattages de bois estimés à plus de 90 millions de livres sterling (142 millions de dollars américains). Global Witness a averti les importateurs de bois que toute société qui « veut obtenir le permis d'exploitation du bois doit verser des pots-de-vin. Toute société qui veut opérer légalement doit dénoncer ceux qui touchent les pots-de vin ». Cette ONG soumet des rapports de suivi au gouvernement camerounais, à l'UE, à la Banque mondiale, au DfID britannique et aux autres membres de la communauté internationale des bailleurs[25].

Le gouvernement de la République du Congo est bien moins prêt à vouloir coopérer avec les activistes. C'est ainsi que l'un de ceux qui militent pour la protection de la nature a été emprisonné en mai 2002 pour « espionnage économique » parce qu'il avait enquêté sur les opérations des sociétés forestières du nord du pays[26].

Les médias de la région n'ont ni liberté d'information ni les ressources dont ils ont besoin pour pouvoir dénoncer la corruption comme il se doit. La censure officielle qui frappe la presse et le manque de journalistes d'investigation bien formés sont autant de facteurs qui militent contre la dénonciation de la corruption. Le gouvernement du Gabon, par exemple, censure régulièrement les quelques journaux indépendants tandis que l'autocensure est la règle parmi les journalistes rwandais : ils évitent de couvrir les sujets à controverse pour ne pas s'exposer à des représailles[27].

Les dures lois du Cameroun tiennent tous les propriétaires de médias désireux de traiter des questions de corruption sous la menace de procès en responsabilité civile, de longues peines de prison et de grosses amendes pouvant conduire à leur faillite. Même lorsque les journalistes font des comptes-rendus fidèles, les journaux pour lesquels ils travaillent peuvent toujours être passibles de poursuites pour diffamation.

Malgré toute cette répression dans la région, certaines organisations des médias ont toutefois développé des programmes d'information et d'éducation sur les effets de la corruption. Au Burundi, où existe une société très polarisée, la station de radio indépendante, Radio publique africaine, a été saluée comme un symbole de réconciliation entre les communautés hutu et tutsi. La programmation insiste sur les questions d'ordre social telles que la corruption, l'exploitation et les problèmes politiques non ethniques[28].

1 *Africa confidential* (Grande-Bretagne), 42, n° 14, juillet 2001 ; *World Policy Institute* (US), juillet-août 2001.
2 *Africa Confidential* (Grande-Bretagne), 9 novembre 2001 ; BBC News (Grande-Bretagne), 22 avril 2002
3 IRIN News, 28 mars 2002.
4 *Jeune Afrique Économie* (France), 2-15 juillet 2001 ; Administration de l'information sur l'énergie, www.eia.doe.gov/cabs/eqguinea2.html.
5 *Guardian* (Grande-Bretagne), 19 avril 2002.
6 *Jeune Afrique/L'intelligent* (France), 20-26 mars 2001.
7 *Ibid.,* 18 juin-1er juillet 2001.
8 Inter Press Service, 11 mars 2002 ; www. hirondelle.org. 13 mars 2002 ; Rapport 2002 d'Amnesty International ; www.un.org/Depts oios/reports/a56_836.pdf.
9 news. bbc.co.uk/1hi/wworld/Africa/2093507.stm.
10 Nouvelles après l'élection suggérant que la police a kidnappé la femme et six enfants du président de la Commission électorale indépendante. *Africa Confidential* (Grande-Bretagne), 5 juin 2001.
11 *Jeune Afrique/L'intelligent* (France), 18-24 décembre 2001.
12 ITIN News, 28 mars 2002.
13 *Jeune Afrique/L'intelligent* (France), 7-13 août 2001.
14 www. digitalcongo.net/fullstory.php?id=7065, 10 décembre 2001.
15 *Africa confidential* (Grande-Bretagne), 14 septembre 2001.
16 AN-BIA publication supplémentaire n° 415, 1er juillet 2001.
17 *Jeune Afrique/L'intelligent* (France), mars 2001
18 BBC News (Grande-Bretagne), 29 décembre 2001.
19 www.imf.org/external/np/loi/2001/cmr/02.
20 Independent Online (Afrique du Sud), 14 juillet 2002.
21 Radio France Internationale, 15 juillet 2002.
22 Entretien de l'auteur avec Paul Nsapu, président de la Ligue des votants basés à Kinshasa, Kinshasa, décembre 2001.
23 *Mail & Guardian* (Afrique du Sud), 8 février 2002.
24 www.afrol.com/News2001/eqg017_gdp_growwth.htm/up; IMF: « Public Information Notice : le FMI conclut la consultation de l'Article IV avec la Guinée-Équatoriale pour 2001 », 11 octobre 2001, www.imf.org/external/np/sec/pn/2001/pn01ind.htm.
25 www.globalwitness.org ; Guardian (Grande-Bretagne), 19 avril 2002.
26 Global Witness « Publication des rapports de l'Observateur indépendant de la mise en vigueur de la loi sur les forêts au Cameroun », communiqué de presse du 8 juillet 2002.
27 Reporters sans frontières, *Liberté de la presse dans le monde ; rapport annuel 2002*.
28 www.africaonline.com/search.jsp?a=v&&&contendid=27622&languageid=1.

East Africa

Djibouti, Eritrea, Ethiopia, Kenya, the Seychelles, Somalia, Sudan, Tanzania, Uganda

Andrew Mwenda

Overview

Over the last year, corruption continued to dominate political contests and development strategies in East Africa. The media still thrives on exposés of corrupt transactions in government, although there was an increase in reports about government efforts to establish or give teeth to existing anti-corruption institutions, and parliaments played a key role in holding governments to account. Across the region, there is ever more news of governments taking action against corrupt officials, as accusations of graft have become a major political weapon.

Yet the positive news stories do not always mean that governments in the region have seriously committed themselves to fight corruption. Anti-corruption institutions are frequently underfunded, and government actions are often just a veneer, intended to meet donor conditionality in a region where most governments depend on foreign aid to support their budgets.

International financial institutions had argued that liberalisation and privatisation would reduce the scale and scope of government, thereby minimising the incidence of corruption. After a decade of free market reforms, however, the state remains the largest consumer and employer. Market reforms merely altered the way in which corruption occurs, allowing governments to award contracts and tenders to reward loyal supporters or buy off potential opponents.

The pattern of corruption also partly reflects the many armed conflicts in the region, in the Democratic Republic of Congo (DRC), Eritrea, Ethiopia, Somalia and Sudan. The conflicts have provided opportunities for illicit access to natural resources, and in some cases aid officials have taken advantage of the desperation of refugees.

Increasing evidence has emerged of the central role of the private sector in corruption in East Africa. Surveys and prominent cases hinted at the extent of bribes paid by both East African and multinational businesses and also at the level of private-to-private corruption and fraud.

In the fight against corruption, civil society organisations in Kenya and Uganda have played a prominent role. In several countries in the region, however, legal and political regimes have not been significantly improved to allow more effective and broad participation. While the liberalisation of the airwaves has made private FM

radio stations centres of lively political debate across the region, the media has faced heavy restrictions in Eritrea and Sudan.

International and regional

The dependence of East African countries on foreign aid has subjected them to pressure from donors to introduce effective anti-corruption bodies. Owing mainly to this pressure, the government of President Daniel arap Moi recently drafted legislation in Kenya establishing an ethics code for public officials and an anti-corruption body; it also plans to reform the corruption-ridden judiciary.[1] Donor pressure was responsible for similar efforts in Uganda, Ethiopia and Tanzania. The leadership codes are unlikely to be enforced, however, and anti-corruption bodies are generally underfunded and denied effective powers. Uganda has had a leadership code for more than seven years, but it has had very little impact because of its weak enforcement mechanisms.

Ironically, the availability of international funds may have made governments more tolerant of corruption in tax administration.[2] Uganda depends on donors for 52 per cent of its public expenditure, and Tanzania 44 per cent, but there is little incentive for governments to antagonise the key political constituencies, which profit from corruption in the tax system.[3]

The year 2001–02 saw new regional initiatives. The Organisation of African Unity (OAU), now the African Union, prepared a draft convention on combating corruption in November 2001 that called for members to coordinate and harmonise their policies and legislation to detect, punish and eradicate corruption. The Southern African Development Community, of which Tanzania and the Seychelles are members, adopted a protocol against corruption at its summit in August 2001. But the problem in East Africa is less an absence of anti-corruption statements than the lack of political will to put them into effect.

Conflict continues to provide wide opportunities for corruption in the region. There have been wars in Eritrea, Ethiopia, Somalia and Sudan, while three East African governments have been involved in the carve-up of the DRC, providing senior officers and their allies in the private sector with golden opportunities for profit. Conflict permits illicit gain from natural resources such as minerals and timber or, in the case of Somalia, from warlords' control of tax zones. Last year, Tanzania was added to the list of governments involved in covert activity in the DRC, with reports of close business ties between Tanzanian and Zimbabwean officials and army officers in the supply of military equipment to rebel factions in Burundi and Rwanda.[4]

In 2001 alone, a United Nations panel of investigators issued two reports that accused the Ugandan and Rwandan troops occupying parts of DRC of plundering its vast natural resources through illicit trade.[5] Uganda appointed its own official commission of inquiry, but its work was largely seen as an attempt to whitewash the

accused, who included members of the family of President Yoweri Museveni. International donors, whose financial support for government budgets releases funds to finance militarist policies, indirectly encourage these countries' military adventures. With Ugandan troops still deployed in both the DRC and Sudan, donors have allowed the Ugandan government to increase defence spending by US $37 million over the next two years.[6]

Relief for the victims of armed conflict – refugees and internally displaced people – has opened further opportunities for corruption. In January 2002, UN investigators reported that workers in the Kenyan office of the High Commissioner for Refugees (UNHCR) accepted bribes totalling millions of dollars in the 1990s from refugees seeking to flee the continent.[7] Four UNHCR officials were arrested. UNHCR exposed a similar scam in Uganda in March 2002 and two officials were suspended.[8] Aid officials in the so-called 'protected villages' of northern Uganda were reported to have accepted bribes of sex and money in return for relief rations, while officers and soldiers took the same in return for 'protection'.[9] In southern Sudan, 'redeeming' or the buying back of slaves, a campaign that raised millions of dollars in charity in the United States and other developed countries, is rife with corruption. Commanders of the Sudan People's Liberation Army reportedly pocketed much of the money paid to buy captives' freedom, in some cases passing off free men and women as slaves in order to keep the payments coming.[10]

The consequences of the events of September 11th may have a negative impact on civil society in the region. Governments have sought to exploit 'the war against terror' to pass draconian laws that limit freedom of the press and expression. In Uganda, a new anti-terrorism bill is threatening to redefine criticism of the government as a new form of 'terrorism'. Furthermore, the fight against terror has justified further rises in military and intelligence agency budgets, increasing the scope for 'classified expenditure' and its accompanying abuse. Recent examples of allegedly corrupt arms deals – second-hand lorries in Kenya, helicopters in Uganda – provided insight into a world of classified expenditure where corruption is particularly hard to uncover.

National

For several years past, most news of corruption in East Africa concerned specific cases of graft. Most current news reports on the subject concern government efforts to establish anti-corruption mechanisms and affirmations of their resolve to combat the malady. It is a decidedly mixed development. While there have been genuine efforts to combat corruption, many measures taken by governments are intended to please donors and other national or international constituencies. And where governments have established anti-corruption institutions, they tend to be underfunded, a factor that undermines their effectiveness. One worrying side effect of the

war against corruption in the region, moreover, is that it has provided governments with a new pretext for persecuting their political opponents and stamping out other centres of dissent.

Kenya has been engaged in a protracted process of putting in place an anti-corruption body since the high court declared the Kenya Anti-corruption Authority (KACA) unconstitutional in December 2000. The bill to create the Kenya Corruption Control Authority was tabled before parliament in April 2002. Also before parliament is the Public Officers Ethics Bill, which will make it mandatory for public servants, including the president, to declare their wealth every year.[11] The introduction of the new bills followed a report by a team of British anti-graft experts who had been commissioned by the government; the effort was criticised as being primarily a donor relations exercise.[12] Indeed, Kenya continues to lag behind its neighbours in institutionalising anti-corruption efforts. Besides an office of 'inspector-general of government' (IGG), Uganda has a ministry of ethics and integrity; Tanzania has a national anti-corruption strategy and a minister for good governance; and Ethiopia passed legislation in May 2001 to establish a Federal Ethics and Anti-corruption Commission (FEACC).

Throughout the region, however, anti-corruption institutions are starved of funds. In April 2002, Uganda's parliament strengthened the IGG's role in principle by passing a new leadership code that empowers it to make known the assets declared by a public official upon receiving a 'justified' request from a member of the public. The impact of the legislation is yet to be seen, but the prognosis is not good in view of the IGG's lack of proper funding,[13] which in turn mirrors limited political support for effective anti-corruption measures. The Ugandan government currently spends 1.1 per cent of its budget on accountability institutions while security officially absorbs 14 per cent.[14] Tanzania has seen a significant expansion of capacity in its anti-corruption bureau but a 2002 report on corruption cited a wide range of areas of government in which corruption is extensive, including tax administration, the judiciary, public procurement, privatisation, local administration and the social services. The report also specified inadequate funding as a central cause of corruption in the judiciary.[15]

Across the region, action against the corrupt is principally taken when the political interests of those in power are not directly threatened. Between November 2001 and April 2002, Kenyan police arraigned 77 people in various courts on corruption charges.[16] Most of them were low-ranking officials from district treasuries, the immigration department and the Kenya Revenue Authority. No actions were taken against cabinet ministers or high-ranking government officials. In Ethiopia, the FEACC, in one of its first major cases, filed charges of corruption against 41 past and present officials of the Ethiopian Commercial Bank.[17] Charges were also brought against 12 former heads of government institutions and businessmen arrested in May 2001. One of the accused was leader of a dissident group within the ruling party.[18]

In Uganda, Justice Julia Sebutinde's commission of inquiry into corruption in the police force in 1999 recommended that certain police officers be dismissed. The officers were considered hostile to the regime, and the government acted.[19] But her second commission, which in 2001 investigated alleged corruption in the purchase of sub-standard military helicopters, allegedly implicated the president's brother.[20] Her report has not been made public and there has been no follow-up since it was submitted to the defence ministry in August 2001.[21]

The self-interest of those in power makes it remarkably difficult to mobilise public services in the fight against corruption. Where strong action has been taken, it has often been because of the leadership quality of the head of a particular state agency. Uganda's auditor-general's office, for example, largely maintained its high standards thanks to the efforts of its former head, James Kahooza, and his successor, John Mwanga.

The tendency of senior government officials not to get caught is, however, not uniform across the region. An important indication that high-level corruption can be challenged in Tanzania has been seen in the long-running trial of Nalaila Kiula, former minister for works, communication and transport, on charges relating to the misappropriation of US $3.7 million of donor funds intended for road construction. Others on trial in the case included the former permanent secretary and other senior civil servants in the ministry.[22] In a more recent case, a parliamentary investigation into illegal sugar import licensing prompted the resignation in November 2001 of Tanzania's minister of industry and trade. The minister had allegedly issued licences to companies that were not registered to import sugar in exchange for illegal payments. Calls for his resignation had come from MPs within his own party.[23]

The interaction of corruption, drug trafficking and money laundering is a growing problem in the region. A leaked security document in Uganda details how senior military and security officers were colluding with narcotics dealers to turn the country into a transit point for drug trafficking.[24] No action was taken against the culprits. Allegations of money laundering and drug trafficking were also made during the 2001 elections in the Seychelles, where opposition politicians accused the government of turning the country into a haven for drug and mafia money laundering.[25]

Official disdain for the opposition as a legitimate actor in politics significantly weakens a crucial mechanism for making governments in the region accountable, though opposition parties are sometimes also involved in corruption. In Uganda, the activities of political parties are restricted to the calling of press conferences. Kenya's ruling party openly uses corruption – the lure of state jobs – to buy off opposition politicians and limit dissent within its own ranks. Ethiopia's coalition government is generally held together by the ability of the ruling party to keep the pockets of its partners oiled, while it openly suppresses the opposition. Sudan's government imposed strict restrictions on opposition politicians, while in late 2001 the

Measuring the burden of bribery

Read the paper or listen to the news in Kenya, and corruption features frequently. It is even the subject of a well-known song, '*Nchi ya Kitu Kidogo*' (Country of Bribes), in which Kenyan musician Eric Wainana sings about the *kitu kidogo* (a little something) demanded by traffic police. A survey has now been carried out that attempts to measure for the first time the burden of bribery in Kenyans' lives. The strong reactions to the survey indicate how corruption has become so politicised in the country. In the past there has been very little information about bribery in Kenya, despite its prevalence. The Kenya Urban Bribery Index (KUBI), carried out by Transparency International Kenya and launched in January 2002, aimed to provide the anti-corruption effort with rigorous, objective research. KUBI is based on a survey of 1,164 individuals from several Kenyan towns.

The average urban Kenyan pays 16 bribes a month, the survey found, amounting to a burden of bribes of KSh 8,185 (US $104) per month – compared to an average monthly income among the survey respondents of only KSh 26,000 (US $331). Public servants are bribed the most, accounting for 99 per cent of all bribery transactions and 97 per cent of the total value of bribes given. Other bribes are made to the private sector and foreign organisations, such as embassies and international agencies.

The survey resulted in the creation of a national bribery league, which ranks institutions according to the number and amount of bribes they extract. The worst offenders were found to be the police, with an index score of 68.7 out of a maximum of 100. Six out of 10 urban residents reported paying bribes to the police, observing that failure to do so leads to mistreatment or the denial of service. Police officers exacted the largest 'bribery tax', equivalent to KSh 2,670 (US $34) per person per month. The second-worst offender was the ministry of public works (with a score of 41.0), followed by the immigration department (36.1). The institution found to be the least prone to bribes was the central bank (0.2).

Not surprisingly, the release of the index received mixed reviews. Spokespersons for the Kenyan police argued that the report was aimed at tarnishing government efforts to fight corruption and that it was 'malicious propaganda'. The then secretary-general of the Kenya African National Union, Kenya's ruling party, said that TI Kenya's report 'was exaggerated, inauthentic and meant to discredit the government and the ruling party'. A spokesperson for the prisons department said the findings were mere allegations and that no corruption existed in the department, challenging TI Kenya to cite specific incidents of bribery by department officials. Meanwhile, the managing director of Kenya Broadcasting Corporation, the state-owned television, radio and news service, observed that they were unaware of the existence of corruption in their organisation and questioned TI's criteria. Nevertheless, some of the bodies cited in the survey accepted the findings. The deputy mayor of Nairobi city council, for example, agreed that the institution was among the most corrupt in Kenya. Comically, but perhaps most significantly, for two weeks after the KUBI was released, the roadblocks at which police demand bribes from *matatus* (public transport) – the subject of Eric Wainanu's song – totally disappeared.

TI Kenya plans to conduct and release this survey yearly. It is hoped that the data in the index will be useful to policy-makers and will generate more research. It should provide a benchmark of integrity so that organisations can assess the impact of efforts to reduce corruption.

The Kenya Urban Bribery Index can be downloaded from www.tikenya.org.

Mwalimu Mati and Wanjiru Mwangi

Eritrean government took a series of repressive measures against political opposition that were criticised by human rights observers.[26]

Nevertheless, parliaments in some countries are demonstrably rising to the challenge of official corruption. Uganda's parliament is currently investigating alleged fraud in the sale of Uganda Commercial Bank.[27] In Somalia, in October 2001, parliament passed a vote of no confidence in the transitional government of Prime Minister Ali Khalif Galayd, in part because of its failure to address corruption.[28] Earlier in the year, Somalia's minister of finance, Sayyid Ahmad Shaykh Dahir, reportedly admitted in parliament that he had taken part in the misappropriation of US $3.5 million. Allegedly, he admitted taking US $200,000 for 'personal use' and claimed the prime minister had taken US $1 million and the governor of the central bank a further US $1.5 million.[29]

The September 2001 elections in the Seychelles were dominated by claims that the ruling party had used the resources of the monolithic Seychelles Marketing Board and the public transport monopoly to win the election.[30] In Kenya, the national branch of the African Parliamentary Network against Corruption played a key role in challenging the government's legislative plans. They provided detailed criticism of proposed legislation in mid-2001 and, together with other groups, lobbied for the reinstatement of the KACA.[31]

Private sector

Uganda's current IGG, Jotham Tumwesigye, asserted in an interview that the private sector fuelled most of the corruption in his country, particularly in government procurement and income tax assessment.[32] The secretary-general of Kenya's ruling party echoed the charge in May 2002.[33] When poorly paid civil servants have authority to approve multimillion-dollar contracts for multinational corporations or local companies, the incentives for private sector corruption are considerable.

A KPMG survey of more than 400 CEOs and chief financial officers, released in June 2002, strongly suggested that fraud and corruption in business are on the rise in East Africa. Fraud was considered a major problem by 61 per cent of respondents and 88 per cent said their companies had suffered from fraud during the previous year. Weak internal controls were seen as a key factor, but respondents also cited the increasing sophistication of criminals and the inefficiencies of the justice system.[34]

Bribery by multinational companies trying to win local business is often the source of public sector corruption. A new power plant was commissioned in Tanzania in January 2002, reigniting allegations that the Malaysian company that constructed it paid off government officials.[35] The controversial contract for a US $40 million air traffic control system between British Aerospace and the government was criticised by World Bank aviation experts. In May 2002, the

Access to information in East Africa

No country in the region has freedom of information legislation, although Kenya is in the process of drafting some relevant laws. A draft access to information bill was published in Kenya nearly two years ago though it has since remained on the shelf. The Ugandan constitution provides for public access to information, but no law has been passed to put this right into effect seven years since it was enacted.

Faced with increasing parliamentary scrutiny, civil society activism and media vigilance, governments in the region are stonewalling. At a time when President Daniel arap Moi of Kenya and other politicians have won several defamation suits against newspapers and bookshops, a new media control law was passed in parliament in May 2002. The law increased the cost of the compulsory libel insurance bond from KShs 10,000 to 1 million (from US $130 to $13,000), signalling a clear intent to bankrupt publications that are critical.[1]

State-owned television steers clear of covering corruption, but private FM radio stations and newspapers are centres of open criticism of wrongdoing by public officials. One media owner involved in exposing graft in Tanzania was recently denied citizenship there even though he had held public office for 30 years.[2] In November 2001, Sudanese police detained 30 journalists, all employees of an independent daily, *Al-Watan*.[3] They were arrested after marching to the ministry of information to protest against a decision by censors to ban the publication for planning to publish a story about a fraudulent deal involving expired pharmaceutical drugs. Access to information is even more restricted in Eritrea. In September 2001, all private newspapers in Eritrea were banned, leaving the government-owned *Hadas Eritrea* as the only publication in the country.[4] According to the Committee to Protect Journalists, more journalists are currently imprisoned in Eritrea than in any other African country.[5]

Throughout East Africa the battle to expose corrupt transactions has been led by the press. Yet press laws, both criminal and civil, are the biggest stumbling block in journalists' onward march to expose more corruption. The arrests of journalists in Eritrea and Sudan show how accessing information remains a risky undertaking.

1 Human Rights Watch, press release, 10 May 2002.
2 TI Tanzania.
3 Network for the Defence of Independent Media in Africa (NDIMA), Nairobi, 23 November 2001.
4 Committee to Protect Journalists, press release, 25 September 2001.
5 Committee to Protect Journalists, press release, 3 April 2002.

British minister for overseas development repeated accusations that Tanzanian officials had taken bribes in the radar system deal, though she admitted she had no proof.[36]

Also in Tanzania, in a possible case of private-to-private corruption, employees of oil multinational BP were alleged to have demanded bribes from a local contractor. BP allegedly cancelled a contract at short notice when the local company refused to pay the bribes. In October 2001, following complaints from the local contractor, BP set up an independent inquiry into the allegations.[37]

During the elections held in the Seychelles in September 2001, opposition parties attacked the government of President France-Albert René for 'corruption, off-shore banking … money laundering and plunder'.[38] The allegations were fuelled by claims

that Russian and other mafia and drug dealers' organisations were using the Seychelles as a safe haven for their money.

In spite of studies showing the harmful effect of graft on private sector investment, business as a constituency has not been vocal in the fight against corruption in East Africa.

Civil society

Civil society organisations are active in the fight against corruption in some countries in the region, although Sudan, Eritrea and, to a lesser extent, Ethiopia are exceptions. All three suffer from restricted press freedoms.

In Uganda, civil society organisations were at the forefront of attempts to pressure the government into making its methods of awarding tenders more transparent. During 2001, they petitioned the World Bank to send a panel of investigators to establish, among other things, whether there was corruption in the Power Purchase Agreement (PPA) between the government and the U.S. multinational AES to construct the US $550 million Bujagali dam. The World Bank did subsequently send an inspection panel; its report criticised numerous aspects of the project, including the World Bank's decision to keep the PPA secret.[39] In June 2002, the World Bank announced it was suspending its loan for the dam because of corruption allegations.[40]

Governments are beginning to engage civil society organisations as partners in the fight against corruption, with the support of the international donor community. In November 2001, the United Nations Development Programme (UNDP) and the office of the attorney-general in Kenya joined an initiative with Transparency International and other civil society groups against corruption. UNDP helped organise a workshop to create a common platform for tackling corruption.[41]

In June 2001, 50 panellists from non-governmental organisations, government departments and press agencies in Ethiopia attended a workshop on corruption.[42] It is not yet clear whether this marks an improvement in relations between the state and civil society, which were previously poor. Governments are aware of the need to appear progressive to donors, but whether this cooperation will become institutionalised remains to be seen.

Although the press has been vigilant in exposing cases of graft in Kenya, Tanzania and Uganda, and governments are learning to live with a critical media, anti-press laws have not been repealed. In the self-proclaimed Republic of Somaliland, a newspaper alleged that President Mohammed Ibrahim Egal made a commitment in February 2002 to pay members of the House of Elders in exchange for extending his term of office. The elders responded by threatening to sue the newspaper.[43]

A growing trend in the region is the cooperation between civil society, parliamentarians, government officials and donors in the fight against corruption. The attention given to local organisations and groups reflects both a growing recognition of

civil society's effectiveness in forcing change and donor support for civil society. It is increasingly common in several countries for officials to leak information on corrupt transactions to the media or parliamentarians. More formally, the African Parliamentary Network against Corruption, launched at a regional seminar in Uganda in 1999, formed a chapter in Kenya in 2001 that has been working closely with TI Kenya.

In an attempt to further institutionalise cooperation between civil society organisations and African governments, the Second OAU-Civil Society Conference, held in Ethiopia in June 2002, focused on mechanisms for interaction between African civil society and the African Union. OAU Secretary-General Amara Essy acknowledged that 'the rule of law, governmental accountability, peace and security are key to the social, economic and political development of Africa. All of these require, as a necessary condition for their success, a strong and autonomous civil society.'[44]

1 *East African* (Kenya), 25 March 2002; Africa Online, 24 April 2002.
2 *Sunday Monitor* (Uganda), 10 February 2002.
3 The 2001–02 Budget of Uganda, and the 2001–02 Budget of Tanzania.
4 *Africa Confidential* (Britain), 19 April 2002.
5 The first and second UN reports were released on 12 April (www.un.org/news/dh/latest/drcongo.htm) and 10 November 2001 (www.un.org/Docs/sc/letters/2001/1072e.pdf), respectively.
6 *Sunday Monitor* (Uganda), 26 May 2002.
7 Reuters, 27 February 2002.
8 Interview with Saihou Saidy, UNHCR Country Representative, on 17 June 2002.
9 Africa Rights, *Operation Iron Fist: What Price for Peace in Northern Uganda?* (Kampala: Africa Rights, May 2002).
10 *Washington Post* (US), 26 February 2002.
11 *Nation* (Kenya), 5 April 2002.
12 *East African* (Kenya), 21 January 2002; IRIN, 23 April 2002.
13 Interview with Jotham Tumwesigye, inspector-general of government, 17 May 2002.
14 Draft estimates for the 2001–02 budget of the Republic of Uganda.
15 Economic and Social Research Foundation (ESRF) and Front against Corrupt Elements in Tanzania (FACEIT), *The State of Corruption in Tanzania Annual Report 2001*, 2nd draft (Dar es Salaam: ESRF/FACEIT, June 2002).
16 *East African Standard* (Kenya), 12 April 2002.
17 BBC News, 9 January 2002.
18 IRIN, 27 October–2 November 2001.
19 *Monitor* (Uganda), 10 June 2001.
20 *East African* (Kenya), 6 August 2001.
21 *Sunday Monitor* (Uganda), 2 September 2001.
22 Tomric News Agency (Tanzania), 29 June 2001; *Guardian* (Tanzania), 11 March 2002.
23 Tomric News Agency (Tanzania), 5 November 2001; BBC News, 8 August 2001.
24 *Monitor* (Uganda), 14 October 2001.
25 *Africa Confidential* (Britain), 14 September 2001.
26 Human Rights Watch, *Escalating Crackdown in Eritrea: Reformists, Journalists, Students at Risk*, press release, 21 September 2001.
27 *Monitor* (Uganda), 21 May 2002.
28 *East African* (Kenya), 12 November 2001.
29 IRIN, *Horn of Africa Update*, 28 June 2001.
30 *Africa Confidential* (Britain) 42, no. 18, 14 September 2001.
31 *Adili*, no.4 (Nairobi: Transparency International Kenya, 25 February 2002).
32 Interview with author.
33 *New Vision* (Uganda), 24 May 2002.
34 *East African Standard* (Kenya), 20 June 2002.
35 IRIN, 13 May 2002.
36 *East African* (Kenya), 20–26 May 2002; *The Guardian* (Britain), 26 June 2002.

37 *Economist* (Britain), 28 February 2002.
38 *Africa Confidential* (Britain) 42, no. 18, 14 September 2001.
39 International Rivers Network, *A Review of the World Bank's Inspection Panel Report on the Bujagali Hydropower Project* (Berkeley: International Rivers Network, June 2002).
40 *East African* (Kenya), 8 July 2002.
41 www.undp.org/dpa/frontpagearchive/2001/november/7nov01.
42 Ethiopian News Agency, 19 June 2001.
43 *Somaliland Times* (Somalia), 2 March 2002.
44 www.africa-union.org/en/speech.asp?id=84.

Afrique australe

Afrique du Sud, Angola, Botswana, Lesotho, Madagascar, Malawi, Maurice, Mozambique, Namibie, Swaziland, Zambie, Zimbabwe

Tom Lodge

Vue d'ensemble

Le Nouveau partenariat pour le développement en Afrique (NEPAD) vise à atteindre des flux d'investissement de plus de 60 milliards de dollars américains par an en Afrique. L'objectif est ambitieux et sa réalisation dépendra largement des perceptions de la gouvernance sur ce continent par des investisseurs.

Les récentes fraudes électorales en Zambie et au Zimbabwe, qui s'ajoutent à la faillite de l'État de droit au Zimbabwe, ont contribué à la nervosité des investisseurs en Afrique australe, ce qui rend l'objectif encore plus difficile à atteindre, quoique la confiance en la vigueur de l'économie d'Afrique du Sud persiste.

L'endettement de la plupart des pays d'Afrique australe ainsi que leur dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure sont des incitations fortes pour faire preuve de bonne gouvernance auprès des bailleurs de fonds et des investisseurs. En effet, bien que les responsables du NEPAD doivent encore énoncer les normes précises de bonne gouvernance auxquelles les pays membres sont censés souscrire, certains gouvernements de la région se sont d'ores et déjà formellement engagés à suivre les principes de lutte contre la corruption.

Néanmoins, il existe des indications claires de la résistance institutionnelle à la mise en œuvre de mesures efficaces pour attaquer de front le phénomène de la corruption et le maîtriser. Les efforts déployés pour endiguer la corruption ont été sapés par l'ingérence des milieux politiques dans une vaste enquête sur des marchés publics d'armes en République sud-africaine et par la réticence au Mozambique à entamer des poursuites après l'assassinat d'enquêteurs spécialisés dans les affaires de corruption, ainsi que le non-respect des règles d'information financière du Parlement dans plusieurs autres pays. Dans l'intermède, deux cas significatifs de fraude électorale – et l'apparente tolérance dont les États voisins ont fait montre – soulèvent des questions préoccupantes sur le devenir des institutions libres et démocratiques dans toute la région. Cela vaut particulièrement pour l'Angola et le Mozambique où les partis au pouvoir entretiennent des objections idéologiques tenaces contre ce genre d'institutions et les codes de gouvernance qu'elles représentent.

Malgré le fait que la corruption dans le secteur privé attire moins l'attention des médias que le secteur public, une série de scandales bancaires en République sud-africaine a amené de grandes sociétés à faire du lobbying et à introduire des procédures plus efficaces en matière de gouvernance sociétaire.

Les organisations de la société civile s'attèlent de plus en plus à lutter contre la corruption, même si des rapports sur le Zimbabwe semblent indiquer que certaines ONG seraient elles aussi impliquées dans des cas d'abus. Malgré le renforcement de la législation sur la liberté de l'information dans certains pays, la fin de 2001 a vu une montée générale de l'hostilité des gouvernements contre les médias indépendants avec l'introduction de mesures restrictives musclées contre la presse dans le Swaziland, en Zambie et au Zimbabwe.

Aux niveaux international et régional

Le NEPAD a pris sa forme institutionnelle en octobre 2001 lors de la création de son secrétariat à Midrand (République d'Afrique du Sud). Le but de ce partenariat est de devenir l'agent charnière du continent africain pour la promotion du progrès économique, de la démocratie et la réduction de la pauvreté. Le projet de charte du NEPAD énumère une liste impressionnante d'objectifs tout en reconnaissant que les ressources nécessaires à leur réalisation dépendent directement de l'exécution des engagements pris par ses membres en matière de bonne gouvernance, y compris l'éradication de la corruption. Les gouvernements du G8 ont présenté un acquiescement bienveillant au programme du NEPAD. Pour autant, son succès exigera à terme une consolidation de la confiance envers l'Afrique des milieux des affaires à l'étranger.

Alors que l'on pourrait s'attendre à ce que les pays très endettés soient particulièrement sensibles à la pression des bailleurs de fonds pour limiter la mauvaise gestion financière, l'inverse se vérifie souvent. Les gouvernements d'Afrique australe ont, d'une part, élaboré des codes de conduite et fondé des agences de tutelle, mais ont, d'autre part, bien souvent recours à une rhétorique populiste où l'on décrit les organisations internationales comme voulant affaiblir la souveraineté nationale en parrainant l'opposition au gouvernement dite « antipatriotique ».

À titre indicatif, en janvier 2002, le président Bakili Muluzi du Malawia a condamné les tentatives de prise d'influence des bailleurs de fonds sur la politique intérieure dans des remarques adressées directement au Danemark qui a émis des critiques concernant des cas de corruption et de violation des droits humains[1]. Par la suite, le Danemark a retiré son aide au développement pour motif de corruption et d'intolérance envers l'opposition politique[2], et le Royaume-Uni a suspendu son aide budgétaire au début de 2002[3]. En mars 2002, la mission du Fonds monétaire international (FMI) a demandé au gouvernement de faire aboutir des enquêtes sur des affaires de corruption impliquant des sociétés paraétatiques et en suspens depuis longtemps[4].

En Zambie, le président Levy Mwanawasa, récemment élu, a lancé une attaque virulente contre les bailleurs de fonds bilatéraux qui « soutiennent l'anarchie » (mais fournissent également 50 % du budget de l'État) dans son discours d'investiture. Des accusations de fraude lors des élections de décembre 2001 ont sérieusement mis à l'épreuve la volonté des bailleurs de fonds à combattre la corruption en Zambie. En principe, le respect des critères de bonne gouvernance a une incidence sur les versements des bailleurs de fonds au budget de la Zambie. Cependant, en l'absence de sanctions réelles après les élections, cette prémisse doit être remise en cause.

Il existe des exemples où des réformes visant à lutter contre la corruption poussées par des bailleurs de fonds ont abouti à des résultats positifs malgré les ressentiments suscités dans les rangs politiques. Un programme signé en avril 2000 et financé par le FMI en Angola a produit des résultats tangibles lors de son évaluation en juillet 2001. Les objectifs du programme comprenaient un audit de diagnostic du secteur très controversé du pétrole par KPMG, une réduction des dépenses hors budget et une augmentation généralisée de la transparence fiscale. L'exécution du programme était une des conditions de qualification de l'Angola pour de futurs prêts.

Quinze mois plus tard, le FMI a indiqué qu'à partir de l'étude diagnostique, et ceci bien que le gouvernement n'ait pas rempli toutes les conditions, des progrès avaient été réalisés concernant les rapports trimestriels ainsi qu'une certaine amélioration dans la redirection de dépenses précédemment secrètes vers des canaux réglementés. Pour autant, seule une fraction des recettes pétrolières angolaises est officiellement portée au budget de l'État.

La pression extérieure exercée sur le Mozambique a abouti à la mise en place en décembre 2001 d'une unité de lutte contre la corruption officielle auprès du bureau du procureur général. Sa priorité première portera sur le paiement de pots-de-vin dans l'appareil judiciaire[5]. Les efforts déployés par la société Crown Agents, société de gestion financière basée au Royaume-Uni, en vue d'enrayer la corruption dans le vaste dispositif portuaire au Mozambique, n'ont pas abouti malgré la création d'une nouvelle unité de répression de la corruption dans les services des douanes portuaires en octobre 2000. Crown Agents a signalé une augmentation des recettes recueillies mais souligné aussi que la prévalence de comportements malhonnêtes parmi les responsables portuaires n'avait pas foncièrement fléchi[6].

L'action conjointe du Mozambique et du Botswana dans le cadre de campagnes anti-corruption traduit une tendance régionale à la hausse. En février 2002, le Comité de coordination des directeurs de police réglementaire d'Afrique australe s'est réuni à Johannesburg afin d'étudier les modalités de renforcement du cadre législatif en matière de blanchiment d'argent[7]. Cette collaboration résultait partiellement de craintes de transferts financiers par des organisations terroristes internationales.

Mais c'est l'adoption d'un protocole de lutte contre la corruption par les chefs d'État de la Communauté du développement d'Afrique australe (SADC) en août 2001 qui pourrait s'avérer être l'initiative de la région la plus porteuse[8]. Le protocole, adopté au sommet du Malawi, porte sur une gamme de mesures préventives, y compris des codes de conduite, l'accès à l'information et la protection des personnes qui dénoncent des faits de corruption. Il exige en outre des gouvernements qu'ils rendent passibles de sanctions pénales les actes de corruption d'agents de la fonction publique étrangers, faisant ainsi de la corruption une infraction susceptible de donner lieu à une extradition.

Un comité établi par le Forum sud-africain contre la corruption (SAFAC) assurera le suivi du respect du protocole[9]. Le SAFAC a démarré ses travaux en juin 2000 grâce au parrainage de neuf États membres de la SADC afin de faciliter la coopération régionale entre les diverses agences de lutte contre la corruption. En 2001, le SAFAC a assisté le gouvernement du Lesotho pour mettre sur pied sa direction de répression de la corruption et des infractions économiques[10].

Au niveau national

Zapiro, Afrique du Sud

En avril 2002, le cessez-le-feu conclu par le gouvernement angolais et les rebelles d'Unita a fait jaillir l'espoir de mettre un terme à la plus longue guerre de la région. L'avènement de la paix en Angola pourrait provoquer une pression renouvelée de l'opinion pour plus d'ouverture dans l'utilisation des pétrodollars par le gouvernement. Un mois à peine avant le cessez-le-feu, Global Witness, une

ONG internationale, publiait un rapport caustique sur les « mécanismes de détournements systématiques par l'État angolais » et lançait un appel pour une plus grande transparence dans les secteurs pétrolier et bancaire[11]. Toutefois, la résistance idéologique continuera d'être un obstacle de taille à la réforme politique et économique.

De la même façon, au Mozambique, le renouveau, après les élections de 1999, de l'aile gauche du parti au pouvoir, FRELIMO, a renforcé l'opposition aux efforts de libéralisation économique.

L'antipathie pour les réformes du marché dans les rangs des dirigeants du FRELIMO pourrait procurer une certaine protection aux éléments corrompus de la hiérarchie du parti. L'ascendance des idéologues traditionnels semble avoir contribué à la réticence de l'appareil judiciaire à entreprendre des poursuites dans les cas de fraude impliquant de hauts responsables[12].

Les fraudes électorales en Zambie et au Zimbabwe dans le courant de l'année ont fait reculer les avancées en matière de bonne gouvernance dans toute la région étant donné qu'elles n'ont pas donné lieu à la censure des autres États membres de la SACD. Un rapport de l'Union européenne (UE) a apporté des preuves à l'appui de soupçons déjà très répandus portant sur des cas de fraude lors des élections présidentielles et législatives zambiennes de décembre 2001. Les observateurs de l'UE ont estimé que les 100 % de participation au scrutin dans certaines circonscriptions « n'étaient tout simplement pas crédibles », particulièrement en l'absence de bulletins nuls. L'on soupçonne un truquage des bulletins dans au moins trois provinces[13].

La corruption est quasiment omniprésente au Zimbabwe, et un récent rapport économique des Nations unies constate que nombre de problèmes qui frappent différents secteurs au Zimbabwe peuvent être attribués à un écueil central : « la crise de la gouvernance[14] ». Les élections présidentielles de 2002 au Zimbabwe sont généralement perçues comme ayant été truquées après que les autorités avaient réduit le nombre de bureaux de vote dans les banlieues aux mains de l'opposition, obligeant ainsi les électeurs à faire la queue pendant trente heures[15]. Dans les zones rurales 400 000 noms ont, paraît-il, été ajoutés aux listes électorales après la fermeture officielle des inscriptions[16]. Des écarts importants entre les résultats de la Commission de surveillance électorale et ceux du dépouillement final des voix livrés par les observateurs du Commonwealth sous l'égide du chef du service des inscriptions permettent d'accuser le parti au pouvoir d'avoir massivement gonflé les urnes en sa faveur[17].

Néanmoins les États de la SADC ont déclaré le résultat « légitime » envers et contre toutes les critiques émises par les observateurs du Forum parlementaire de la région ainsi que l'équipe majoritairement africaine du Commonwealth. La victoire du président Robert Mugabe réduit les chances de réforme administrative dans un gouvernement responsable d'abus flagrants du pouvoir exécutif.

Ailleurs en Afrique australe, les signes de bonne volonté politique pour affronter la corruption étaient ambivalents au sein des organes gouvernementaux et officiels. Les grands scandales au Malawi et au Mozambique ont indiqué un haut niveau de résistance aux enquêtes officielles sur la corruption. L'appel d'offres pour la gestion de la Société de télécommunications du Malawi (MTL) a été emporté par un groupement qui incluait le ministre de l'Information et le président de MTL, qui se trouve être l'épouse du ministre délégué aux Affaires présidentielles. Le Bureau de lutte contre la corruption a interpellé quatre cadres supérieurs de MTL pour manquement aux procédures de soumission. Pourtant, ils ont repris leur poste après avoir été libérés sous caution au lieu d'être suspendus et l'intégrité de leur salaire a été maintenue.

Au Mozambique, les poursuites judiciaires contre six hommes inculpés en mai 2001 pour avoir assassiné le journaliste Carlos Cardoso ont connu bien des aléas et la famille Cardoso a subi toutes sortes de harcèlement. L'on suppose que le journaliste a été éliminé en raison de son enquête sur le détournement de $14 millions USD lors de la privatisation de la Banque du commerce du Mozambique. Dans une affaire séparée, Antonio Siba Siba Macuacua, le responsable de la Banque centrale, nommé président de la Banque australe, a été éliminé en août 2001. À l'époque des faits, il menait une enquête sur des prêts à recouvrer au sein de la banque qui a fait faillite en avril 2001 après avoir manqué de récupérer des prêts de faveur. Le portefeuille de la banque comportait nombre de prêts à des personnalités politiques.

De manière plus encourageante, le procès le plus important de la région s'est terminé en juin 2002 par une condamnation de Masupha Ephraim Sole, ex-PDG de l'Autorité de développement des Hautes Terres du Lesotho avec une peine de prison ferme de dix-huit ans pour corruption. Il a été prouvé que des millions de rands sud-africains en provenance de sociétés de conseil mêlées dans un projet de construction de barrage avaient été crédités sur le compte suisse de Sole. Les sociétés devraient elles aussi passer devant le tribunal vers la fin de l'année 2002.

En Zambie, il existe certaines indications de la détermination de l'exécutif de lutter contre la corruption des agents publics. En mars 2002, le président Levy Mwanawasa a lancé son Mouvement national de lutte contre la corruption[18]. Antérieurement, Mwanawasa avait invité les législateurs zambiens dans son discours d'investiture à approfondir les questions ressortant des rapports de la Cour des comptes et de la Commission de lutte contre la corruption[19]. Mwanawasa a été élu comme candidat du Mouvement pour la démocratie multipartite (Movement for Multiparty Democracy-MMD) pour succéder au président sortant Frederick Chiluba partiellement en vertu de son intégrité. Son ministre des Affaires étrangères, Katele Kalumba, fut accusé en 2001 de détournement de fonds publics au profit du MMD alors qu'il était ministre des Finances. Bien que Kalumba ait été disculpé, deux de ses collègues au cabinet furent condamnés[20]. L'assurance de

Mwanawasa que son gouvernement « exigerait honnêteté et intégrité » et ne laisserait « aucune place à la corruption » a provoqué une réaction cynique dans la presse[21]. Dans l'intervalle, la Commission de lutte contre la corruption a entamé son enquête sur les allégations de transactions en sous-main passées entre le gouvernement de Chiluba et des compagnies pétrolières étrangères au sujet du rachat de parts de raffineries locales[22].

Cependant, les plus graves accusations de corruption à l'encontre d'une administration en exercice portent sur des contrats d'achat d'armes en Afrique du Sud. Suite à une investigation conjointe de la direction du parquet, du protecteur public et de la Cour des comptes, un rapport remis au Parlement en novembre 2001 innocenta les membres du cabinet du président Thabo Mbeki, mais exprima de sérieuses réserves concernant l'administration des procédures d'adjudication.

Le rapport cite nommément les agents qui ont accepté des cadeaux de la part de soumissionnaires et allègue que le directeur des acquisitions au ministère de la Défense a privilégié des sociétés où son propre frère détient des intérêts[23]. Bien que le rapport ne vise en aucun cas à blanchir les fraudeurs comme l'a prétendu l'opposition politique, il reste toutefois trop candide dans son dédouanement de l'exécutif. Un code des responsabilités plus rigoureux aurait tenu les ministres responsables des agissements frauduleux de leurs subalternes dans leur ministère de tutelle.

En vertu d'une convention, le Comité permanent des comptes publics du Parlement sud-africain (SCOPA) fonctionne comme un organe multipartite et tranche selon la règle du consensus. Ce principe fut rudement mis à l'épreuve lorsque le président Mbeki rejeta sa recommandation pour que la très puissante Unité d'investigations spéciales, sous la houlette du juge Willem Heath, participe à l'enquête sur l'affaire des ventes d'armes. En août 2001, Andrew Feinstein, un des auteurs du rapport de la SCOPA qui soutenait le juge Heath et un membre du Parlement pour l'ANC, parti au pouvoir, a démissionné du Parlement en signe de protestation contre les tentatives présumées des ministres du cabinet de le « mettre au pas[24] ». Le chef de file de l'ANC qui insista pour que les membres ANC du SCOPA obéissent au « primat de la discipline du parti » fut contraint de démissionner en octobre 2001 après avoir été inculpé pour corruption et faux serment lorsqu'il accepta une voiture de la part d'un des sous-traitants dans le marché d'armes. Le président du SCOPA a lui aussi présenté sa démission en février 2002 lorsqu'une dernière tentative de persuasion de la majorité ANC des membres du comité de la nécessité de restaurer la règle du consensus bipartite échoua. Son remplacement par un président intérimaire de l'ANC n'a fait que compromettre plus avant l'efficacité du contrôle parlementaire de la branche exécutive du pouvoir.

Les décrets gouvernementaux en matière de répression de la corruption doivent aller de pair avec la détermination parlementaire. L'Assemblée nationale du Botswana a promulgué une loi en 2001 qui exige une information financière

Fraude dans le processus électoral en Zambie

Les élections présidentielles et législatives en Zambie de décembre 2001 furent marquées par des allégations d'achat de voix, le manque de transparence et une situation inéquitable. Il s'agissait de la troisième tenue d'élections nationales depuis la restauration du système pluraliste il y a une décennie. Cependant, l'atmosphère dans laquelle elles se sont déroulées était loin de l'optimisme de 1991. Onze partis ont contestés les élections. Quatre d'entre eux avaient quitté la coalition au pouvoir, le Mouvement pour la démocratie plurielle (MMD) lorsque, contrairement à la Constitution, le président Frederick Chiluba tenta de se représenter pour un troisième mandat. La société civile et des groupes religieux qui avaient réussi à s'opposer à la candidature renouvelée du président tentèrent de mobiliser l'opinion publique contre le parti au pouvoir.

Les élections se déroulèrent dans le contexte d'un pouvoir autoritaire sans bornes, de corruption généralisée et de pauvreté endémique pour plus de 75 % de la population. Mais les élections en Zambie ne portent pas sur de telles questions. Pour une grande partie de l'électorat, cela présente la possibilité de recevoir des cadeaux de ceux qui briguent un mandat, que ce soit des *chitenges* (vêtement traditionnel zambien) ou des sommes d'argent. Celui qui offre le plus de cadeaux remportera le plus de voix.

Le successeur attitré de Chiluba, Levy Mwanawasa, gagna les élections malgré une très petite marge d'avance et le fait que l'opposition ait obtenu une mince majorité à l'Assemblée nationale pour la première fois dans l'histoire de la Zambie. Les observateurs électoraux ont tous commenté sur les irrégularités dans le déroulement des élections favorables au MMD. Des observateurs locaux – Coalition 2001 et la Fondation pour le processus démocratique – ainsi que l'Union européenne et le Centre Carter ont tous dénoncé des irrégularités dans les listes d'électeurs, abus de ressources publiques et couverture médiatique inégale.

Un sondage réalisé par TI Zambie sur les perceptions de la corruption dans le processus électoral indique que le niveau de corruption était très élevé, ainsi que la tolérance des personnes interrogées. La plupart ont admis que, malgré les effets pervers de la corruption sur le pays, ils étaient prêts à accepter des pots-de-vin en échange de leur voix si l'occasion se présentait, prétextant que c'était à leur connaissance la seule façon de profiter du système. Leur point de vue reflète bien les lacunes des lois électorales, qui n'interdisent pas la distribution d'aides alimentaires, d'outillage agricole ou d'argent pendant la campagne. Les organismes de surveillance électorale sont univoques dans leur avis que tous les partis se livrent à des pratiques électorales frauduleuses.

Les porte-parole des partis ont déclaré qu'il était impossible de gagner une élection sans recours à la corruption à moins d'opérer d'importantes modifications aux lois électorales et que la Commission électorale de Zambie (ECZ) ne devienne plus efficace dans l'éradication de la corruption. Tant le gouvernement que la ECZ manquent de volonté politique pour corriger ces défaillances et assurer que les élections de 2001 soient conduites de manière efficace ou transparente. En vérité, la ECZ ne détient ni la compétence juridique ni les moyens institutionnels pour combattre la fraude électorale. La ECZ ne peut poursuivre personne pour incurie électorale, ni disqualifier les candidats

qui se livrent à la corruption. Aucune loi ne régit le financement des campagnes électorales, et ni les partis ni leurs candidats ne sont tenus de déclarer leurs sources de financement. De puissantes forces, comme les cartels criminels, peuvent acquérir une influence démesurée en finançant les campagnes, tandis que le parti en place est libre de financer ses propres opérations en se servant dans les caisses de l'État.

La fraude électorale ronge un des piliers de la bonne gouvernance – le leadership éthique. Tant que l'on permettra aux acteurs politiques de s'acheter leur victoire électorale, les dirigeants politiques continueront d'être élus pas pour des raisons convaincantes, mais uniquement pour les *chitenges* distribués.

Christine Munalula

exhaustive des parlementaires, tout en restant tenue dans un dossier confidentiel. En Namibie, les députés ont retardé la mise sur pied d'un registre des biens prétextant officiellement la complexité des formulaires à remplir. En Afrique du Sud, l'attachement au principe de l'information financière des députés fut mis sur le ban d'essai par les efforts sans enthousiasme de son comité d'éthique à établir l'étendue des intérêts privés de la députée Winnie Madikizela-Mandela après qu'elle avait omis de déclarer qu'elle recevait tous les mois des cadeaux de ses supporters et des recettes provenant de divers intérêts commerciaux. Malgré le mécontentement exprimé au sujet de sa réticence à fournir cette information, le comité d'éthique ne parvint à aucune décision.

En Afrique australe, il existe peu de dispositions pour contraindre les partis politiques à divulguer des données concernant leur patrimoine et les dons qu'ils encaissent. Cet état de fait ouvre la porte à de plus amples opportunités de prises d'influence privées illicites sur le processus décisionnel du gouvernement. En mars 2002, il est apparu au grand jour que Taiwan avait versé 11 millions de dollars américains à l'ANC en 1994 lors d'une tentative visant à empêcher le gouvernement de Nelson Mandela de transférer sa reconnaissance diplomatique de la souveraineté taïwanaise à la République populaire de Chine[25].

De la même manière, au Zimbabwe, le bras financier du parti ZANU PF au pouvoir, Zidco Holdings, fut soupçonné d'être le véhicule permettant d'enrichir la hiérarchie du parti selon un rapport de TI Zimbabwe, *New Scramble for Africa*, publié en avril 2002. Les auteurs du rapport affirment que Zidco ne publie jamais de dossiers d'audit ou autres documents comptables, et n'utilise pas les gains engrangés pour financer les activités du parti. Zidco contrôle une kyrielle d'intérêts commerciaux dans le pays et ses succursales sont très impliquées dans des entreprises de la République démocratique du Congo qui sont assurées grâce à la protection et à l'influence des forces armées du Zimbabwe.

Dans certains pays de la région, l'architecture des institutions de répression de la corruption est encore en chantier. Outre la création d'une unité de lutte contre la corruption rattachée au bureau du procureur général, le Mozambique a introduit un code du commerce révisé pour remplacer la législation portugaise qui datait du XIXe siècle.

Visant à réduire la bureaucratie, la mise en œuvre du nouveau code connaît beaucoup de lenteurs. Malheureusement, le projet de loi pour établir une commission « indépendante et impartiale » de lutte contre la corruption en Namibie a été rejeté en février 2002 par la Chambre haute du Parlement, qui a voté pour que le mandat de la commission soit attribué au bureau du *ombudsman* existant[26]. La création d'une commission séparée traduisait un avis répandu que le bureau du *ombudsman* n'était pas efficace pour combattre corruption[27].

Secteur privé

La gestion vénale d'entreprise est une pratique courante dans les pays d'Afrique australe dotés de secteurs privés relativement peu développés. Le Bureau de répression de la corruption du Malawi a signalé 175 allégations de fraude impliquant le secteur privé au premier trimestre 2002 sur un total de 1 756 plaintes[28]. La corruption dans le secteur privé attire beaucoup moins l'attention de l'opinion que celle existant dans le secteur public, même si elle est presque aussi pénétrante. Malgré sa renommée internationale d'être techniquement à la pointe et doté d'une bonne réglementation, le secteur bancaire sud-africain n'est pas indemne de corruption. En 2001, une série de faillites bancaires, même si elles ne présentaient pas toujours d'éléments de pratiques frauduleuses, a attiré l'attention sur des anomalies au sein des directions dans le secteur, particulièrement celles spécialisées dans les micro-crédits. Dans le cas de la Regal Treasury Private Bank, une commission d'enquête publique a constaté les abus du fondateur de la banque et émis des allégations de rachat par Regal de ses propres parts[29]. Suite aux recommandations de la commission, les pouvoirs de l'autorité chargée des autorisations bancaires seront brièvement élargis afin de destituer les directeurs véreux et d'intervenir dans la composition des conseils d'administration.

Les entreprises sud-africaines ont commencé à aborder avec plus de fermeté le problème de la corruption dans le secteur privé. Le second rapport sur la gouvernance sociétaire par un comité créé par l'Institut des directeurs en Afrique australe a recommandé la divulgation de toutes les informations concernant la rémunération des directeurs, et dans le cas des administrateurs, les actionnaires devraient donner leur accord préalable. Le rapport préconise également le renforcement des exercices d'audit indépendants, la publication de déclarations annuelles sur la gestion du risque et des procédures de contrôle plus rigoureuses qui incluraient une plus active participation d'actionnaires institutionnels, comme des gestionnaires de fonds de retraite, à des réunions d'actionnaires[30].

La corruption dans le milieu des affaires a fait surface dans le cadre des élections à Madagascar lorsque l'un des candidats à la présidence, Patrick Rajaonary, a choisi comme thème central de son programme électoral la prévalence de la corruption. Ancien patron de la Fédération de l'industrie, Rajaonary a avancé que la sous-facturation de marchandises importées pratiquée par les entreprises locales, en collusion avec des agents publics, était la cause de pertes considérables pour les caisses de l'État. Le fisc a donné suite à ces accusations et temporairement fermé des locaux du groupe Tiko, la plus importante société d'agroalimentaire de Madagascar, accusé de fraude fiscale. Toutefois, cette démarche a été interprétée comme étant surtout de nature politique puisque le PDG de Tiko n'était personne d'autre que Marc Ravalomanana, chef de file de l'opposition et candidat aux présidentielles[31].

En Zambie, la privatisation poursuit tant bien que mal son cours avec une inquiétude croissante que les pratiques dévoyées des directions ne deviennent un problème généralisé lorsque les entreprises étatiques corrompues s'intégreront au secteur privé. Dans un sondage de sociétés zambiennes, très peu des personnes interrogées ont signalé des « traces de corruption » dans leurs entreprises. Pourtant des représentants du secteur ont donné des indications contraires lors d'un atelier en 2001 : la corruption serait « omniprésente dans le secteur privé et au sein de la société civile », et rendue facile grâce à un cadre réglementaire atrophié et des actionnaires inertes[32].

Inversement, le Lesotho a fourni un précédent régional important dans le traitement réservé aux compagnies internationales qui versent des pots-de-vin avec la condamnation d'agents publics au service de l'Autorité de développement des Hautes Terres (LHDA). Suite à la condamnation du président de la LHDA en juin 2002, des sociétés britanniques, canadiennes, françaises, allemandes, italiennes, sud-africaines et suisses devaient être traduites en justice. Le gouvernement de la province du Gauteng en Afrique du Sud a ultérieurement annoncé que « si elles étaient reconnues coupables de corruption », les entreprises en question – qui incluent de grandes sociétés de travaux publics en Afrique du Sud – pourraient se voir interdire toute participation aux appels d'offres pour un réseau ferroviaire métropolitain en projet[33].

La société civile

Une des évolutions les plus encourageantes de la vie publique en Afrique australe tient à l'intérêt plus marqué de l'opinion pour le problème de la corruption, tant au sein du gouvernement que du secteur privé, et la volonté croissante des associations de citoyens, d'organisations religieuses et de journalistes de mettre les affaires de corruption sur la sellette. Sur l'île Maurice, par exemple, 2 000 personnes ont participé à une manifestation en octobre 2001 suite aux révélations de fraude et de corruption au sein de la compagnie aérienne Air Mauritius[34].

Accès à l'information en Afrique australe

Les conditions régissant l'accès public à l'information varient considérablement dans la région. L'Afrique du Sud et la Namibie jouissent du dispositif législatif le plus complet et libéral. La presse sud-africaine, en pleine santé commerciale avec ses millions de lecteurs, n'est pas assujettie à une législation aussi restrictive que les organes de presse dans d'autres pays d'Afrique australe où l'accès public aux informations officielles est plus limité. En Angola et au Swaziland, il n'existe pas de dispositions législatives concernant cet accès. Au Zimbabwe, en Zambie et au Malawi, il y a des médias solides et indépendants. Cependant, dans les deux premiers pays les journalistes rencontrent une forte hostilité des structures gouvernementales.

La loi sud-africaine sur la promotion de l'accès à l'information a été invoquée dans un contentieux entre le parti de l'Alliance démocratique (DA) et le président de la Cour des comptes au sujet du refus de ce dernier de publier les projets de rapport d'enquête conjointe sur des marchés publics d'armes. La DA craignait que le fait de différer la publication du projet de rapport permettrait au bureau de la présidence d'amender discrètement son contenu. En 2000, la loi sur les informations classées a été adoptée pour décourager la victimisation par leurs employeurs des personnes dénonçant les cas de corruption.

De façon plus inquiétante, au Zimbabwe la loi sur l'accès à l'information et la protection des données personnelles de janvier 2002 a été initialement contestée par la commission juridique du Parlement. La loi porte sur la création d'une commission de l'information et des médias nommée par le ministère de l'Information. Elle est chargée d'octroyer les licences aux journalistes – qui doivent tous être des ressortissants du Zimbabwe, y compris les correspondants de la presse étrangère – et d'assurer qu'ils détiennent les « qualifications » pertinentes. Outre les sanctions pour « propagation de rumeurs » et « désinformation », la loi prévoit un code de conduite et énonce toute une gamme « d'informations classées » auxquelles s'appliquent des restrictions de publication, y compris les délibérations du cabinet. La loi comporte, par ailleurs, de sévères restrictions pour les médias étrangers[1]. Son adoption a été accompagnée de manifestations organisées par le ZANU PF sous les fenêtres des bureaux de deux hebdomadaires indépendants à Harare. La loi relative à l'ordre public et la sécurité au Zimbabwe a récemment été adoptée. Elle rend passible de peines pénales toute critique à l'égard du président et prescrit des peines allant jusqu'à la prison à perpétuité et la peine capitale.

Des critiques concertées des organisations de droits civiques et religieuses s'élevèrent contre le gouvernement du Malawi pour mauvaise gestion des affaires publiques lorsqu'il ressortit que l'Agence nationale des réserves alimentaires avait vendu des réserves stratégiques de céréales en 2000-2001 dont le pays à terriblement besoin pour atténuer les pénuries alimentaires. En conséquence, l'agence officielle de répression de la corruption est en train d'instruire le dossier contre le parti au pouvoir accusé de complicité dans un cas de transactions irrégulières.

Mais les voix critiques au Malawi ne sont pas à l'abri des poursuites. En effet, trois juges chargés de l'instruction de dossiers concernant des cas de corruption

La diffamation du président constitue aussi une infraction pénale en Zambie. En février et en juin 2002, les paragraphes pertinents du code pénal zambien ont été invoqués pour condamner les rédacteurs des journaux *The Post* et *The People* pour avoir critiqué les présidents Chiluba et Mwanawasa, et présenté des allégations de corruption[2]. Une première mouture de la loi sur la liberté de la presse, présentée en 2001, a été reçue avec scepticisme par des journalistes indépendants. Une partie de la loi prévoit d'exempter les agents publics de l'obligation de fournir des informations qui « pourraient raisonnablement » causer un tort substantiel aux intérêts légitimes de la Zambie dans les domaines de la politique étrangère, la défense, la sécurité, la sûreté de l'État et la politique monétaire[3] ». Jusqu'ici cette section est maintenue bien que le projet de loi n'ait pas encore été adopté.

L'aversion de l'État envers la presse indépendante n'est pas une exclusivité du Zimbabwe et de la Zambie. Le Botswana est généralement considéré comme ayant des antécédents solides en matière de bonne gouvernance, y compris la liberté d'expression. Pourtant, en mai 2001, le gouvernement a proclamé qu'il cesserait de publier des annonces dans deux journaux indépendants après la parution d'articles accusant le vice-président d'abus de pouvoir. Tout cela, en dépit du fait qu'en septembre 2001, la Haute Cour du Botswana avait fait prévaloir le droit à la liberté d'expression lorsqu'elle jugea que les déclarations du gouvernement étaient contraires à la Constitution. Le gouvernement du Botswana envisage toutefois de mettre sur pied un conseil des médias restrictif[4].

Il n'y a pas eu de récusation juridique en juin 2001, quand les autorités du Swaziland ont publié un décret interdisant tout livre, revue ou journal qui soit « hors d'atteinte des procédures judiciaires » et que toute tentative de ridiculiser le roi serait une infraction « non cautionnable ». Le gouvernement a insisté pour mettre hors la loi le journal *The Guardian of Swaziland*, et ce malgré un arrêt de la cour exigeant le contraire[5]. En Namibie, des représentants de l'État ont déclaré en mars 2001 que le gouvernement allait cesser de passer des annonces dans l'unique quotidien du pays, le *Namibian*, en raison de sa position critique.

1 *Star* (Afrique du Sud), 1er février 2002.
2 Institut des médias d'Afrique australe, *Zambia AlertUpdate*, 12 et 22 février 2002, 7 juin 2002.
3 Institut des médias d'Afrique australe, *Zambia Alert*, 13 mars 2001.
4 Comité pour la protection des journalistes, *Attacks on the Press in 2001* (Washington DC : Brookings Institution Press, 2001).
5 *Sunday Independent* (Afrique du Sud), 27 janvier 2002.

ont été suspendus l'an dernier et plusieurs journalistes ont été victimes d'agressions[35].

Les mesures du gouvernement contre les organisations de la société civile sont souvent motivées par la volonté de réduire leur indépendance. Cela pourrait s'avérer dans le cas de l'enquête en cours au ministère de l'Éducation du Zimbabwe sur la violation des procédures d'appel d'offres pendant l'achat de rideaux pour une somme équivalente à 11 millions de dollars zimbabwéens (205 000 dollars américains) par le Conseil de l'université du Zimbabwe. Un rapport paru en mars 2002 demande à ce que les responsables universitaires, dont

plusieurs ont déjà été suspendus, fassent l'objet d'une investigation[36]. Pour autant, au moins un scandale impliquant une organisation de la société civile a éclaté non pas après une intervention du gouvernement mais en raison d'inquiétudes dans le secteur même. Le PDG du Réseau national des personnes atteintes du sida/VIH au Zimbabwe a été accusé en mars 2002 de détournement de fonds s'élevant à 40 millions de dollars zimbabwéens (750 000 dollars américains) pour s'acheter des villas. Ce réseau est le principal bénéficiaire de l'aide de l'État provenant du Fond national contre le sida[37].

Les sondages réalisés par une série d'ONG sur l'incidence de la corruption sont probablement la meilleure source de renseignements à la disposition des organes de répression de la corruption et des bailleurs de fonds. Une bonne partie des recherches ont été menées en Afrique du Sud. Une étude de la fondation Kagiso Trust commanditée par le gouvernement du Gauteng a révélé que 90 % des 368 projets d'éradication de la pauvreté étaient gérés de manière frauduleuse avec 7 millions de rands (710 000 dollars américains) par an qui disparaissent dans les poches de particuliers. Une grande partie des projets a dû être abandonnée[38]. La conduite d'études régulières sur la corruption par des entités telles que l'Institut pour la démocratie en Afrique du Sud et l'Institut d'études de sécurité a permis d'établir des comparaisons de l'évolution de la perception du phénomène de la corruption. Comme cela était le cas avec des études réalisées par Transparency International, ces éléments de fait indiquent que la tendance en 2001 est à la hausse pour la corruption perçue dans les milieux gouvernementaux.

En 2001, Transparency International Zimbabwe a entrepris un sondage avec 1 500 personnes, parmi lesquelles presque 50 % d'entre elles ont rendu la corruption dans les secteurs public et privé responsable de la crise économique qui frappe le pays[39]. En août 2001, la Fondation des droits humains d'Afrique australe au Zimbabwe a fait paraître les résultats d'une étude où un échantillon représentatif des fonctionnaires dans la région de la SADC a été interrogé sur l'ampleur du phénomène de la corruption dans différentes professions.

L'étude a établi que les acteurs politiques et les officiers de police étaient perçus comme étant les plus corrompus[40]. Les efforts de la société civile pour contrôler les abus officiels au Zimbabwe ont essuyé un revers lors d'un amendement au code électoral portant modification du statut des observateurs électoraux nationaux et ont comprimé leurs pouvoirs. Conformément à ce nouveau texte, les observateurs des élections présidentielles de mars 2002 devraient appartenir au préalable aux structures gouvernementales[41]. Bien que la Cour suprême du Zimbabwe ait jugé le texte anticonstitutionnel, le président Mugabe l'a rétabli. En fait, cette loi exclut toute possibilité pour les entités de la société civile d'organiser des exercices d'observation dans la même veine que celui mené par Transparency International Zimbabwe au cours des élections législatives de 2000[42].

1 *Financial Times* (Royaume-Uni), 24 janvier 2002.
2 BBC World Africa, 31 janvier 2002.
3 *Financial Times* (Royaume-Uni), 9 avril 2002.
4 *Daily Times* (Malawi), 13 mars 2002.
5 BBC World Afrique, 5 décembre 2001.
6 Service de renseignements de l'*Economist*, *Rapport national*, juillet 2001, p. 16–18.
7 *Star* (Afrique du Sud), 1er mars 2002.
8 Les membres de la SADC sont l'Angola, le Botswana, la République démocratique du Congo, le Lesotho, le Malawi, l'île Maurice, le Mozambique, la Namibie, les Seychelles, l'Afrique du Sud, le Swaziland, la Tanzanie, la Zambie et le Zimbabwe.
9 Phil Matsheza, « Protocole de la SADC contre la corruption : pour réussir », exposé présenté à l'occasion de la 10e Conférence internationale contre la corruption, Prague, octobre 2001.
10 Gouvernement du Lesotho, ministère de la Justice, Droits de l'homme et réhabilitation, *Programmes pour l'exercice 2001/2002*.
11 Global Witness, *Les Hommes du président*, mars 2002.
12 Service des renseignements de l'*Economist*, *Rapport national*, octobre 2001, p. 13, et *Profil national*, 2002, p. 11. Voir également BBC World Afrique, 7 mars 2002.
13 Michael Meadowcroft, *La Mission d'observations des élections de l'Union européenne. Déclaration finale sur les élections en Zambie, 2001* (Lusaka : 5 février 2001) ; voir également le Centre Carter, Bureau de Lusaka, *Déclaration finale sur les élections zambiennes de 2001*, 7 mars 2002.
14 Commission des Nations unies pour l'Afrique, *Rapport économique sur l'Afrique de 2002* (Addis-Abeba : Commission économique pour l'Afrique, 2002).
15 *Sunday Independent* (Afrique du Sud), 17 mars 2002.
16 *Mail and Guardian* (Afrique du Sud), 15 mars 2002.
17 *Sunday Independent* (Afrique du Sud), 7 avril 2002 ; voir aussi le Secrétariat du Commonwealth, *Mission d'observation du Commonwealth. Rapport préliminaire*, Londres, 15 mars 2002.
18 *Post* (Zambie), 18 mars 2002.
19 *Times of Zambia*, 23 février 2002.
20 *Financial Times* (Royaume-Uni), 8 janvier 2002.
21 *Ibid.*
22 *Post* (Zambie), 6 mars 2002.
23 Patrick Lawrence, « *L'affaire des marchés d'armes* », *Helen Suzman Foundation Focus 24* (décembre 2001) ; Protecteur Public, président de la Cour des comptes et le parquet national d'Afrique du Sud, *Rapport d'enquête conjointe sur les marchés publics de défense stratégique*, RP 184/2001, Pretoria, 15 novembre 2001.
24 *Sunday Independent* (Afrique du Sud), 2 septembre 2001.
25 *Mail and Guardian* (Afrique du Sud), 22 mars 2002.
26 *Namibian*, 13 février 2002.
27 Philliat Matsheza et Constance Kunaka, *Dispositifs de lutte contre la corruption en Afrique australe* (Harare: Centre de recherches et de documentation sur les droits de l'homme d'Afrique australe, 2000).
28 *Chronicle* (Malawi), 1er avril 2002.
29 *Business Report* (Afrique du Sud), 26 février 2002.
30 Mervyn King, *Rapport King sur la gouvernance sociétaire en Afrique du Sud*, Institut des directeurs d'Afrique australe, Johannesburg, mars 2002.
31 Service des renseignements de l'*Economist*, *Rapport national*, décembre 2001, p. 29–31.
32 Documents de travail de cette réunion disponibles sur Internet www.tizambia.org.zm.
33 *Business Report* (Afrique du Sud), 12 mai 2002.
34 Panapress, 30 octobre 2001.
35 *Financial Times* (Royaume-Uni), 5 mars 2002.
36 *Daily News* (Zimbabwe), 25 mars 2002.
37 *Herald* (Zimbabwe), 7 mars 2002.
38 *Star* (Afrique du Sud), 28 février 2002.
39 Service d'information africain, 14 février 2002.
40 *Daily News* (Zimbabwe), 10 août 2001.
41 Gouvernement du Zimbabwe, *Lois générales. Amendement de la loi n° 3*, paragraphes 4a et 14b, 2001.
42 Transparency International, *La Boîte à outils du parfait combattant de la corruption. Observation des élections générales au Zimbabwe*, fiche technique, 16 avril 2002.

Indice de perceptions de la corruption 2002

Johann Graf Lambsdorff

L'Indice annuel de perceptions de la corruption (IPC) établi par Transparency International, et qui en est actuellement à sa huitième publication, a depuis le début contribué à la recherche sur les causes et les conséquences de la corruption. Cette année, comme lors des années précédentes, sa méthodologie s'est encore améliorée. L'IPC reflète les perceptions de personnes bien informées sur l'ampleur de la corruption, qui se définit comme l'abus d'un pouvoir public pour des intérêts personnels. L'ampleur de la corruption reflète la fréquence des sommes d'argent offertes à des fins de trafic d'influence ou de vénalité, le montant des pots-de-vin et les entraves qui en résultent pour les entreprises.

L'IPC de cette année a utilisé des données recueillies entre 2000 et 2002. L'IPC est un indice composite. Au total, quinze (15) sources de données ont été utilisées pour l'IPC 2002; elles ont été fournies par neuf institutions différentes: le Forum économique mondial, l'Étude de l'environnement des sociétés dans le monde réalisée par la Banque mondiale, l'Institut de développement et de management (Lausanne), PricewaterhouseCoopers, la « Political and Economic Risk Consultancy » (Hong-Kong), l'Economic Intelligence Unit (Centre de renseignements économiques) de Columbia University, Gallup International pour le compte de Transparency International, et Nations in Transit de Freedom House.

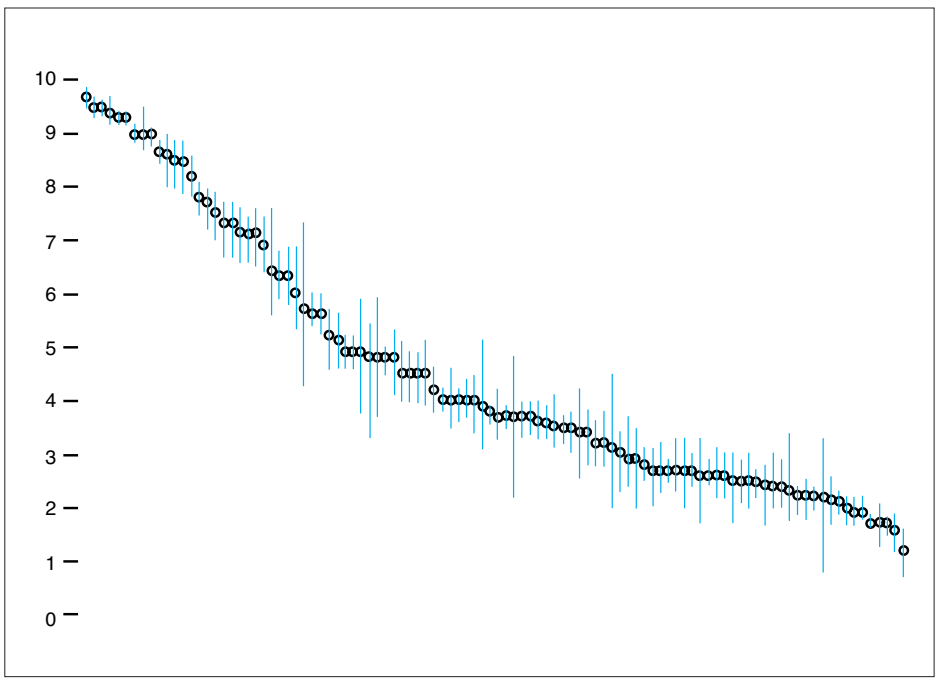
Une condition requise pour inclure une source dans l'indice est qu'elle doit fournir un classement des nations. Une autre condition est qu'elle doit mesurer le niveau général de la corruption. La réalisation de ces conditions est très importante pour garantir que nous ne sommes pas en train de comparer des choses tout à fait différentes. Certaines sources mélangent le niveau de corruption et d'autres variables comme la xénophobie, le nationalisme, l'instabilité politique et les risques prévus suite à des changements en matière de corruption. L'inclusion de telles sources fausserait l'évaluation des niveaux perçus de la corruption. Nous adoptons une approche conservatrice et n'incluons donc que des sources qui comparent rigoureusement les niveaux de corruption.

La force de l'IPC réside dans la combinaison de sources de données en un seul indice, ce qui augmente la fiabilité de chaque source individuelle. L'avantage de combiner les données de cette manière est que les valeurs déviantes provenant d'une source peuvent être contrebalancées par l'inclusion de deux sources au moins, réduisant ainsi le risque de ne pas refléter correctement le niveau de corruption d'un pays.

L'importante corrélation des différentes sources utilisées dans l'IPC est un indicateur de sa fiabilité. Dans la figure ci-dessous, les résultats sont présentés avec un intervalle de confiance à 90 % pour chaque pays listé dans l'IPC 2002, indiquant comment le score d'un pays peut varier selon la précision des mesures. La plupart des pays sont évalués avec suffisamment de précision pour permettre un classement des nations.

L'indice donne un bref aperçu annuel des points de vue des décideurs. Toute comparaison avec les résultats d'années antérieures devrait être basée sur le score d'un pays et non sur son rang ; le rang d'un pays peut en effet changer upar la seule inclusion de nouveaux pays dans l'IPC, alors que d'autres en sont exclus. En outre, les comparaisons de score entre années résultent non seulement d'un changement dans la perception de la performance d'un pays, mais aussi d'un changement de l'échantillon et de la méthodologie; chaque année des points de vue différents sont recueillis et des questions légèrement différentes sont posées.

L'IPC 2002 et des intervales de confiance à 90 %



La solidité des résultats de l'IPC est renforcée si l'on constate une bonne corrélation entre les points de vue des résidents et ceux des expatriés. L'IPC reflète des perceptions insensibles aux facteurs culturels et représente une perception globale. Dans le passé, les expatriés dont les opinions étaient incluses dans l'IPC étaient souvent des hommes d'affaires occidentaux et le point de vue des pays moins développés semblait insuffisamment représenté. Cependant, pour l'IPC 2002, Gallup International a mené pour Transparency International[1] un sondage auprès des ressortissants de pays moins développés en leur demandant d'évaluer la performance des fonctionnaires dans les pays industrialisés. Les résultats de ce groupe d'expatriés corrélaient avec les autres sources utilisées dans l'IPC 2002.

Contact : Johann Graf Lambsdorff (jlambsd@uni-passau.de)

1 Cette année, on a procédé à certaines adaptations techniques pour faire en sorte que toutes les valeurs recueillies, y compris celles de grande/petite échelle et l'intervalle de confiance, restent dans l'échelle donnée de 0 à 10. À cet effet, on a utilisé une technique statistique pour harmoniser les données, une béta-transformation pour assurer la continuité des données d'année en année et la méthode de reéchantillonage (bootstrap) pour déterminer l'intervalle de confiance.

Indice de perceptions de la corruption 2002

Classe-ment	Pays	Score IPC 2002	Nombre de sondages utilisés	Écart type	Note la plus basse/haute	Intervalle de confiance à 90%
1	Finlande	9.7	8	0.4	8.9-10.0	9.5-9.9
2	Danemark	9.5	8	0.3	8.9-9.9	9.3-9.7
	Nouvelle Zélande	9.5	8	0.2	8.9-9.6	9.3-9.6
4	Islande	9.4	6	0.4	8.8-10.0	9.2-9.7
5	Singapour	9.3	13	0.2	8.9-9.6	9.2-9.4
	Suède	9.3	10	0.2	8.9-9.6	9.2-9.4
7	Canada	9.0	10	0.2	8.7-9.3	8.9-9.2
	Luxembourg	9.0	5	0.5	8.5-9.9	8.7-9.5
	Pays-Bas	9.0	9	0.3	8.5-9.3	8.8-9.1
10	Royaume-Uni	8.7	11	0.5	7.8-9.4	8.4
11	Australie	8.6	11	1.0	6.1-9.3	8.0-9.0
12	Norvège	8.5	8	0.9	6.9-9.3	8.0-8.9
	Suisse	8.5	9	0.9	6.8-9.4	7.9-8.9
14	Hong Kong	8.2	11	0.8	6.6-9.4	7.8-8.6
15	Autriche	7..8	8	0.5	7.2-8.7	7.6-8.1
16	Etats-Unis	7.7	12	0.8	5.5-8.7	7.2-8.0
17	Chili	7.5	10	0.9	5.6-8.8	7.0-7.9
18	Allemagne	7.3	10	1.0	5.8-8.1	6.7-7.7
	Israël	7.3	9	0.9	5.2-8.0	6.7-7.7
20	Belgique	7.1	8	0.9	5.5-8.7	6.6-7.6
	Japon	7.1	12	0.9	5.5-7.9	6.6-7.4
	Espagne	7.1	10	1.0	5.2-8.9	6.5-7.6
23	Irlande	6.9	8	0.9	5.5-8.1	6.4-7.4
24	Botswana	6.4	5	1.5	5.3-8.9	5.6-7.6
25	France	6.3	10	0.9	4.8-7.8	5.9-6.8
	Portugal	6.3	9	1.0	5.5-8.0	5.8-6.9
27	Slovénie	6.0	9	1.4	4.7-8.9	5.3-6.9
28	Namibie	5.7	5	2.2	3.6-8.9	4.3-7.3
29	Estonie	5.6	8	0.6	5.2-6.6	5.4-6.0
	Taiwan	5.6	12	0.8	3.9-6.6	5.2-6.0
31	Italie	5.2	11	1.1	3.4-7.2	4.6-5.7
32	Uruguay	5.1	5	0.7	4.2-6.1	4.6-5.6
33	Hongrie	4.9	11	0.5	4.0-5.6	4.6-5.2
	Malaisie	4.9	11	0.6	3.6-5.7	4.6-5.2
	Trinidad & Tobago	4.9	4	1.5	3.6-6..9	3.8-5.9
36	Biélorussie	4.8	3	1.3	3.3-5.8	3.3-5.4
	Lituanie	4.8	7	1.9	3.4-7.6	3.7-5.9
	Afrique du Sud	4.8	11	0.5	3.9-5.5	4.5-5.0
	Tunisie	4.8	5	0.8	3.6-5.6	4.1-5.3
40	Costa Rica	4.5	6	0.9	3.6-5.9	4.0-5.1
	Jordanie	4.5	5	0.7	3.6-5.2	4.0-4.9
	Maurice	4.5	6	0.8	3.5-5.5	4.4-4.9
	Corée du Sud	4.5	12	1.3	2.1-7.1	3.9-5.1
44	Grèce	4.2	8	0.7	3.7-5.5	3.8-4.6
45	Brésil	4.0	10	0.4	3.4-4.8	3.8-4.2
	Bulgarie	4.0	7	0.9	3.3-5.7	3.5-4.6
	Jamaïque	4.0	3	0.4	3.6-4.3	3.6-4.2
	Pérou	4.0	7	0.6	3.2-5.0	3.7-4.4
	Pologne	4.0	11	1.1	2.6-5.5	3.4-4.5
50	Ghana	3.9	4	1.4	2.7-5.9	3.1-5.1
51	Croatie	3.8	4	0.2	3.6-4.0	3.6-3.9
52	République Tchèque	3.7	10	0.8	2.6-5.5	3.3-4.2
	Lettonie	3.7	4	0.2	3.5-3.9	3.5-3.9
	Maroc	3.7	4	1.8	1.7-5.5	2.2-4.8

Classe-ment	Classement des pays	Score IPC 2002	Nombre de sondages utilisés	Écart type	Note la plus basse/haute	Intervalle de confiance à 90%
	République Slovaque	3.7	8	0.6	3.0-4.6	3.3-4.0
	Sri Lanka	3.7	4	0.4	3.3-4.3	3.4-4.0
57	Colombie	3.6	10	0.7	2.6-4.6	3.3-4.0
	Mexique	3.6	10	0.6	2.5-4.9	3.3-3.9
59	Chine	3.5	11	1.0	2.0-5.6	3.1-4.1
	République Dominicaine	3.5	4	0.4	3.0-3.9	3.2-3.7
	Éthiopie	3.5	3	0.5	3.0-4.0	3.0-3.8
62	Égypte	3.4	7	1.3	1.7-5.3	2.6-4.2
	Salvador	3.4	6	0.8	2.0-4.2	2.8-3.8
64	Thaïlande	3.2	11	0.7	1.5-4.1	2.8-3.6
	Turquie	3.2	10	0.9	1.9-4.6	2.7-3.7
66	Sénégal	3.1	4	1.7	1.7-5.5	2.0-4.5
67	Panama	3.0	5	0.8	1.7-3.6	2.3-3.4
68	Malawi	2.9	4	0.9	2.0-4.0	2.4-3.7
	Ouzbékistan	2.9	4	1.0	2.0-4.1	2.0-3.5
70	Argentine	2.8	10	0.6	1.7-3.8	2.5-3.1
71	Côte-d'Ivoire	2.7	4	0.8	2.0-3.4	2.0-3.1
	Honduras	2.7	5	0.6	2.0-3.4	2.3-3.2
	Inde	2.7	12	0.4	2.4-3.6	2.5-2.9
	Russie	2.7	12	1.0	1.5-5.0	2.3.3.3
	Tanzanie	2.7	4	0.7	2.0-3.4	2.0-3.3
	Zimbabwe	2.7	6	0.5	2.0-3.3	2.4-3.0
77	Pakistan	2.6	3	1.2	1.7-4.0	1.7-3.3
	Philippines	2.6	11	0.6	1.7-3.6	2.4-2.9
	Roumanie	2.6	7	0.8	1.7-3.6	2.2-3.1
	Zambie	2.6	4	0.5	2.0-3.2	2.2-3.0
81	Albanie	2.5	3	0.8	1.7-3.3	1.7-3.0
	Guatemala	2.5	6	0.6	1.7-3.5	2.1-2.9
	Nicaragua	2.5	5	0.7	1.7.3.4	2.0-3.0
	Venezuela	2.5	10	0.5	1.5-3.2	2.2-2.7
85	Géorgie	2.4	3	0.7	1.7-2.9	1.7-2.8
	Ukraine	2.4	6	0.7	1.7-3.8	2.0-3.0
	Vietnam	2.4	7	0.8	1.7-3.9	1.7-2.9
88	Kazakhstan	2.3	4	1.1	1.7-3.9	1.7-2.9
89	Bolivie	2.2	6	0.4	1.7-2.9	1.7-2.5
	Cameroun	2.2	4	0.7	1.7-3.2	1.8-2.6
	Équateur	2.2	7	0.3	1.7-2.6	2.0-2.4
	Haïti	2.2	3	1.7	0.8-4.0	0.8-3.3
93	Moldavie	2.1	4	0.6	1.7-3.0	1.7-2.5
	Ouganda	2.1	4	0.3	1.9-2.6	1.9-2.3
95	Azerbaïdjan	2.0	4	0.3	1.7-2.4	1.7-2.2
96	Indonésie	1.9	12	0.6	0.8-3.0	1.7-2.2
	Kenya	1.9	5	0.3	1.7-2.5	1.7-2.2
98	Angola	1.7	3	0.2	1.6-2.0	1.6-1.9
	Madagascar	1.7	3	0.7	1.3-2.5	1.3-2.1
	Paraguay	1.7	3	0.2	1.5-2.0	1.5-1.8
101	Nigeria	1.6	6	0.6	0.9-2.5	1.2-1.9
102	Bangladesh	1.2	5	0.7	0.3-2.0	0.7-1.6

Notes :

1 L'échelle du score d'IPC pour 2002 varie entre 10 (très propre) et 0 (très corrompu).

2 « L'écart des normes » indique les différences entre les valeurs fournies par les sources comme le montrent les hachures du tableau, les valeurs en dessous de 0.5 indiquent un accord (pas de hachures), les valeurs entre 0.5 et 0.9 indiquent un certain degré d'accord (hachures pâles), alors que les valeurs supérieures ou égales à 1 indiquent un désaccord (hachures sombres)

3 « Grande/petite échelle » indiquent les valeurs les plus élevées et les plus basses données par les différentes sources.

4 « Échelle de confiance de 90 % » donne une gamme de valeurs possibles des résultats obtenus par un pays selon la précision des évaluations. Cet intervalle devrait être considéré comme une indication approximative, notamment là où il n'existe que trois sources

Indice de corruption des pays exportateurs 2002

Fredrik Galtung

En 2002, Transparency International a publié son second indice de corruption des pays exportateurs (ICPE) qui évalue la propension de voir des entreprises des principaux pays exportateurs se livrer à la corruption quand elles font des affaires à l'étranger. Tandis que beaucoup d'enquêtes sont effectuées pour étudier la corruption dans le secteur public, le BPI (ICPE) est la seule étude importante qui cherche à dévoiler les pratiques de corruption dans les entreprises internationales.

Transparency International a chargé l'un des plus grands organismes de sondage d'opinion du monde, Gallup International, d'évaluer le volet de l'offre de la corruption internationale pour l'ICPE. Le questionnaire et le mode d'échantillonnage étaient élaborés par Transparency International. L'ICPE, publié en 1999, a classé les 19 principales économies exportatrices du monde selon le degré où leurs entreprises étaient réputées corruptrices à l'étranger. L'ICPE de 2002 a ajouté deux autres États, Hong-Kong et la Russie, mais est resté autrement conforme à la première enquête[1].

Dans le sondage de 2002, les interviews étaient menées avec huit cent trente cinq (835) dirigeants du secteur privé en Argentine, au Brésil, en Colombie, en Hongrie, en Inde, en Indonésie, au Mexique, au Maroc, au Nigeria, aux Philippines, en Pologne, en Russie, en Afrique du Sud, en Corée du Sud et en Thaïlande (les mêmes qu'en 1999 avec le Mexique en plus). Ces 15 principales économies de marché émergents représentent plus de 60 % de l'ensemble des importations des pays qui ne sont pas membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Environ cinquante-cinq (55) personnes étaient interrogées dans chaque pays; il s'agissait de hauts responsables de sociétés nationales et internationales, d'agences de comptabilité agréées, de chambres de commerce étrangères, de banques commerciales nationales et étrangères et de grands partenaires dans des sociétés de droit commercial.

Parmi les vingt et un (21) principales économies exportatrices, les entreprises russes et chinoises étaient considérées comme étant le plus fréquemment portées sur la corruption, tandis que celles d'Australie, de Suède et de Suisse passaient pour être les moins corruptrices (voir tableau 1).

Chose remarquable, il a été relevé que les performances se sont légèrement améliorées depuis le sondage de 1999: les sociétés sont marginalement moins susceptibles de corrompre qu'il y a trois ans.

Toutefois, d'importantes exceptions à cette tendance sont à relever : les sociétés de Grande-Bretagne et des États-Unis d'Amérique sont maintenant considérées comme étant un peu plus susceptibles de recourir à la corruption qu'en 1999.

Tableau 1. Indice de corruption des pays exportateurs (ICPE) 2002

Classement	Économie	Score (0 = forte corruption ; 10 = faible corruption)
1	Australie	8.5
2	Suède	8.4
3	Suisse	8.4
4	Autriche	8.2
5	Canada	8.1
6	Pays-Bas	7.8
7	Belgique	7.8
8	Grande Bretagne	6.8
9	Singapour	6.3
10	Allemagne	6.3
11	Espagne	5.8
12	France	5.5
13	États-Unis	5.3
14	Japon	5.3
15	Malaisie	4.3
16	Hong Kong	4.3
17	Italie	4.1
18	Corée du Sud	3.9
19	Taiwan	3.8
20	Chine (Hong Kong non compris)	3.5
21	Russie	3.2
	Entreprises locales	1.9

Note
Les personnes interrogées étaient invitées à répondre à la question suivante : « Dans les domaines d'activités que vous connaissez, veuillez indiquer si les sociétés des pays suivants sont très, tout à fait ou peu susceptibles de recourir à la corruption pour obtenir ou conserver des marchés/activités dans ces pays. » L'écart type dans les résultats était de 0.2 ou moins.

L'ICPE avait également pour but d'évaluer la mise en œuvre de la Convention de l'OCDE pour la lutte contre la corruption. Comme la Convention n'a guère été appliquée depuis son entrée en vigueur, sauf aux États-Unis, il est peut-être trop tôt pour en évaluer les effets. Mais, chose surprenante, la prise de conscience de la Convention s'est à peine améliorée ces trois dernières années ; 7 % seulement des personnes interrogées ont déclaré « connaître la Convention », contre 6 % en 1999. Les personnes qui connaissaient le mieux la Convention étaient des dirigeants de chambres de commerce bilatérales (13 %). Même chez les spécialistes du droit commercial, le pourcentage n'était que de 12 %. Transparency International a également demandé aux personnes interrogées d'indiquer les secteurs d'activité où la corruption est la plus fréquente. Comme l'indique le tableau 2, on estimait que la corruption était souvent pratiquée dans les contrats de travaux publics et dans le bâtiment, suivis de l'industrie de l'armement et de la défense. Sur une échelle de 0 à 10, où 10 indique une corruption négligeable, même les secteurs d'activité les plus propres (l'agriculture, les industries légères et la pêche) n'obtiennent qu'un

score passable de 5.9, qui indique que la corruption internationale est tout à fait susceptible d'être pratiquée également dans ces secteurs.

Dans le sondage de 2002, une distinction était faite entre la fréquence et l'importance des sommes versées au titre de la corruption dans certains secteurs. Même dans le classement par rapport aux sommes d'argent données, l'ampleur de la corruption paraissait la plus grande pour les marchés de travaux publics, suivis de l'industrie de l'armement.

Tableau 2. Le versement de pots-de-vin dans les différents secteurs d'activité

Secteur d'activité	Score (0 = forte corruption ; 10 = faible corruption)
Agriculture	5.9
Industrie légère	5.9
Pêche	5.9
Technologie de l'information	5.1
Exploitation forestière	5.1
Aviation civile	4.9
Banques et finances	4.7
Industrie lourde	4.5
Produits pharmaceutiques et santé	4.3
Transport/Entrepôts	4.3
Mines	4.0
Energie / transformation	3.7
Télécommunications	3.7
Propriété foncière	3.5
Pétrole et gaz	2.7
Armes et défense	1.9
Travaux public/Bâtiment	1.3

Note
La question suivante était posée aux personnes interrogées : « Quels sont, dans votre pays, les secteurs où les hauts fonctionnaires seraient très, tout à fait ou très susceptibles d'accepter ou de demander des pots-de-vin. » L'écart type dans les résultats était 0.2 ou moins.

Les avis étaient également partagés sur la question de savoir si dans les sociétés internationales la corruption était en hausse (en hausse selon 23 %, en baisse pour 27 % et sans changement selon 37 %).

Dans le sondage d'opinion, les personnes interrogées étaient également invitées à désigner les gouvernements qui, selon elles, étaient très susceptibles de se livrer à des pratiques déloyales, comme les pressions diplomatiques ou politiques, financières et commerciales, l'aide étrangère sous conditionnalité, les accords ou opérations de défense ou d'armement, pour accorder à leurs propres entreprises des avantages préférentiels dans le domaine des affaires. Selon les personnes interrogées, c'est le gouvernement américain qui est de loin le plus associé aux pratiques déloyales, suivi des gouvernements de la France, de la Grande-Bretagne, du Japon, de la Chine[2] et de la Russie.

Pour plus de détails sur le sondage, consultez
www.transparency.org/surveyss/index.html#bpi

Contact : Fredrik Galtung, Transparency International (galtung@transparency.org)

1 En anglais, Bribe Payers Index (BPI).
2 Dans le sondage de 1999, Hong-Kong n'était pas séparé de la Chine continentale. Celui de 2002 montre que les opinions étaient plus favorables aux sociétés de Hong-Kong qu'à celles de la Chine continentale. Seules les 21 plus grandes économies étaient couvertes dans le sondage parce que (a) dans les petites économies exportatrices les sociétés n'ont pas, en général, une dimension mondiale, même si certaines jouent un grand rôle dans leur région respective ; et (b) les 30 ou 40 plus gros exportateurs comprendraient les principaux exportateurs de pétrole et de gaz qui n'ont pas de dimension mondiale en ce qui concerne les produits manufacturés ou les services internationaux.

Enquêtes nationales sur la corruption en Afrique francophone

Marie Wolkers

Transparency International (TI) a élaboré des questionnaires pour les ménages et le secteur privé et a chargé des instituts locaux à Madagascar, au Maroc et au Sénégal de mener des enquêtes en 2001. Le but de l'étude – coordonnée par les sections nationales de Transparency International – était de présenter des données qui pourraient fournir un éclairage sur la nature, les causes, les types et la fréquence de la corruption dans les pays concernés. Un autre but important était d'élaborer un modèle d'enquêtes nationales sur la corruption qui pourrait servir dans d'autres pays pour fournir des données cohérentes et comparables au niveau international. Ces sondages étaient menées par OSIPD et ECR à Madagascar, LMS et CSA-TMO au Maroc et Orgatech au Sénégal. Les instituts étaient libres de choisir la méthodologie la plus appropriée et d'adapter les questionnaires de Transparency International au contexte de chaque pays. Les interviews individuelles étaient menées de façon anonyme avec les chefs de famille et les représentants des entreprises. Dans chaque pays, un échantillon de plus de 1 000 personnes choisies à la fois en zones rurale et urbaine pour l'enquête au niveau de la famille, et entre 400 et 800 représentants du secteur privé formel et informel étaient interviewés pour l'enquête dans les entreprises.

On a vu que la corruption était l'un des principaux problèmes sociaux que connaissent les trois pays. Au Maroc, selon 87 % des personnes interrogées, c'est l'un des problèmes les plus graves du pays, et 94 % des sociétés ont estimé que la corruption constituait un obstacle majeur au développement du secteur privé, juste après le taux de la fiscalité. À Madagascar, 64 % des personnes interrogées dans le secteur privé ont estimé que la corruption était le principal problème auquel elles étaient confrontées. Au Sénégal, 40 % des cadres d'entreprises ont trouvé que la corruption était une nécessité pour obtenir un marché de l'État, tandis que pour la plupart des personnes interrogées, l'achat de votes est une pratique courante et l'accès à certains services publics dépend du versement de sommes d'argent pour « graisser la patte » aux personnes concernées. La plupart des personnes interrogées ont trouvé que la corruption s'est aggravée, ou du moins que la situation ne s'est pas améliorée au cours de ces dernières années. À Madagascar, 75 % des personnes interrogées ont déclaré que la corruption à grande échelle s'est aggravée ces trois dernières années (33 % et 40 % respectivement pour la grande corruption et 41 % et 44 % pour la petite corruption). Près de 90 % des personnes

interrogées au Sénégal ont observé que la corruption est répandue et n'ont guère signalé d'amélioration depuis le récent changement de gouvernement.

Proportion des personnes interrogées percevant la corruption comme un problème important dans différents secteurs

	Madagascar		Maroc		Sénégal	
	Ménages	Entreprises	Ménages	Entreprises	Ménages	Entreprises
Douane	31	87	75	95	60	64
Justice	76	83	59	88	36	35
Administration locale	62	76	76	92	32	54
Police	n/a	n/a	82	99	50	61
Hommes politiques	54	77	68	86	43	10
Santé publique	66	72	80	78	46	39
Agents d'état civil et des services des mines	65	84	nr	nr	51	48
Perception	42	83	60	82	33	43
Police de la circulation	82	94	86	97	63	72

Notes

1 Les chiffres représentent le pourcentage de chaque groupe de personnes interrogées qui ont trouvé que dans un secteur donné, la corruption était importante ou très importante.

2 Les pourcentages sont plus faibles pour le Sénégal parce que le pourcentage de personnes qui n'ont pas répondu aux questionnaires y est plus élevé.

L'absence de sanction était considérée comme la principale raison de la persistance de la corruption. Au Maroc, 80 % des familles et 93 % des entreprises y ont vu la principale cause de la corruption. Plus de 80 % des personnes interrogées à Madagascar ont estimé que le profit personnel était la principale cause de la corruption, suivi du bas niveau des salaires et de l'absence de sanction.

En comparant les secteurs, les personnes interrogées dans les trois pays ont trouvé que la police de la circulation était la plus corrompue, alors que d'autres agents de police et des fonctionnaires de la douane étaient également considérés très corrompus (voir tableau ci-dessus). On a relevé quelques différences entre les opinions des familles et des entreprises. Alors que dans les trois pays les personnes interrogées dans les entreprises ont estimé que les douaniers étaient parmi les plus corrompus, les familles, surtout à Madagascar, les ont trouvés moins corrompus.

Les résultats des trois enquêtes seront comparés et rassemblés prochainement dans un rapport. Des études similaires sont prévues pour d'autres pays francophones d'Afrique en 2003.

Contact : Marie Wolkers, Transparency International (mwolkers@transparency.org)

Transparence et corruption dans les organisations de la société civile

Volkhart Finn Heinrich

Le problème du comportement et de la responsabilité éthiques dans les organisations de la société civile (OSC) focalise l'attention ces dernières années, ce qui est dû à la fois aux incidents liés à la mauvaise gestion et à la corruption dans un petit nombre d'OSC et à leurs effets négatifs sur la société civile elle-même. Dans beaucoup de pays, il y a eu des réactions novatrices et efficaces comme la création de cadres d'auto-régulation et de codes de conduite. Par rapport à d'autres phénomènes sociaux, cependant, il y a eu un net manque d'information sur la situation des OSC, y compris sur la transparence interne et d'autres problèmes liés à la corruption.

Pour combler cette lacune, CIVICUS a mis au point l'indice CIVICUS pour la société civile afin d'évaluer la situation sur la base d'une étude par pays[1]. Le projet fournit un instrument de diagnostic pour mesurer la santé de la société civile et pour mettre au point des stratégies de renforcement de la société civile sur la base de connaissances valables. En laissant entre les mains des sociétés civiles locales le processus de la mise en œuvre et les résultats de la recherche, l'indice cherche à assurer un lien effectif entre la recherche, la réflexion et l'action.

Des ateliers nationaux permettant aux acteurs de la société civile de discuter et valider les résultats de la recherche et de mettre au point des programmes d'action pour l'avenir, sont un élément essentiel du projet. En 2001-2002, CIVICUS, de concert avec ses partenaires nationaux respectifs, a mené la phase pilote du projet dans 12 pays : Biélorussie, Canada, Croatie, Estonie, Ghana, Mexique, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Roumanie, Afrique du Sud, Ukraine et Uruguay.

La méthode de recherche a utilisé un cadre commun à tous les pays, mais a laissé amplement de la place pour les adaptations des indicateurs utilisés au contexte spécifique de chaque pays[2]. Les données recueillies provenaient essentiellement d'études menées par les acteurs de la société civile, complétées par les sources de données secondaires existantes. Cependant, le fait de s'appuyer sur des évaluations « subjectives » faites par les acteurs n'a pas facilité la comparaison des résultats entre les pays, puisque les personnes interrogées dans les différents pays ont pu utiliser des mesures différentes[3]. Il faudrait donc l'avoir à l'esprit en lisant la présente analyse.

Un des aspects des enquêtes menées par les acteurs a été l'accent mis sur les valeurs de la société civile. Cet aspect comprenait les trois indicateurs suivants : la responsabilité publique, la transparence financière et les perceptions de la corrup-

tion (voir tableau 1). L'analyse de ces indicateurs a montré trois types assez distincts d'organisations de la société civile. Une société civile assez mûre était caractérisée par des évaluations positives de la transparence financière et de la responsabilité publique, ainsi que par de bas niveaux de corruption. C'était le cas des sociétés civiles du Canada et d'Afrique du Sud[4]. Un type mixte de société civile, qui prévalait en Europe de l'Est et, à un moindre degré, au Mexique, était identifié par des perceptions de niveaux relativement élevés de la transparence et de la responsabilité, mais aussi par la constatation de mauvaise gestion et de corruption. Dans ce cas, alors que l'influence des bailleurs étrangers a peut-être introduit de bons mécanismes de responsabilité, une société civile dominée par les bailleurs et dont les racines locales sont faibles, a pu encourager la mauvaise gestion et la corruption. On peut caractériser le troisième type de société civile comme étant orienté vers la base, où l'on prête moins d'attention aux problèmes de responsabilité et de corruption. L'Uruguay et le Pakistan ont semblé appartenir à cette catégorie.

Tableau 1. Points de vue des personnes interrogées concernant la transparence et la corruption dans les organisations de la société civile (OSC).

	Existence d'informations générales publiques sur les OSC	Transparence financière des OSC	Perception des cas de corruption dans les OSC
Canada	69	64	-
Croatie	39	20	58
Mexique	44	19	84
Pakistan	26	10	83
Roumanie	62	27	60
Afrique du Sud	65	46	-
Ukraine	58	26	62
Uruguay	32	11	84

Notes

1 Pourcentage des personnes interrogées qui ont estimé que la majorité des OSC de leur pays, (a) font connaître publiquement leurs activités générales; (b) les OSC font connaître publiquement leur état financier ; (c) il y a des cas de corruption d'intérêt personnel dans la gestion interne. Pour certains pays, les échelles des réponses devaient être ajustées pour permettre des comparaisons entre pays.

2 En Afrique du Sud, les personnes interviewées devaient répondre à des questions portant sur leur propre organisation et non sur les OSC en général. Il faudrait donc faire attention en comparant l'Afrique du Sud aux autres pays sur le tableau.

La comparaison entre les indicateurs CIVICUS et l'indice de perceptions de la corruption de Transparency International a fait apparaître une corrélation relativement forte entre ces deux instruments, ce qui peut indiquer qu'il existe dans la société civile des facteurs « de corruption » similaires à ceux de la bureaucratie étatique (voir tableau 2). Toutefois, c'est à la société civile elle-même qu'il incombe de faire en sorte que les OSC soient responsables et fassent preuve d'un sens de

Tableau 2. Comparaison entre la corruption dans la société civile et celle du secteur public

	Moyenne des indicateurs CIVICUS pour la société civile	Indice de Perceptions de la Corruption 2001 de Transparency International **(0 = corrompu, 10 = propre)**
Canada	66.5	8.9
Croatie	38.9	3.9
Mexique	48.9	3.7
Pakistan	39.6	2.3
Roumanie	49.9	2.8
Afrique du Sud	55.5	4.8
Ukraine	48.6	2.1
Uruguay	42.3	5.1

Notes

1 La colonne de la société civile donne la moyenne des trois indicateurs présentés dans le tableau 1 (existence d'informations publiques, transparence financière, perception de cas de corruption).

2 Coefficient de corrélation des deux colonnes : 0,72.

l'éthique dans leur comportement. On espère que l'indice de CIVICUS pourra servir à évaluer les progrès réalisés par les acteurs de la société civile à travers l'amélioration des mécanismes de renforcement de la transparence et de la responsabilité, et la réduction de la corruption. Les instruments et la méthodologie de l'indice de CIVICUS sont en cours de perfectionnement et d'extension. En 2003, un indice de CIVICUS affiné sera appliqué à environ 25 pays. À cet effet, CIVICUS recherche la coopération d'organisations partenaires nationales.

Contact : Volkhart Finn Heinrich, Project Manager, CIVICUS Civil Society Index (finn@civicus.org)

1 CIVICUS est un mouvement international d'organisations de la société civile, regroupant plus de 600 membres répartis dans plus de 100 pays, qui œuvrent pour le renforcement de la gouvernance et du développement. Pour plus d'informations sur CIVICUS, consulter www.civicus.org.

2 Pour de plus amples informations sur la démarche et la méthodologie du projet, voir Volkhart Finn Heinrich et Kumi Naidoo « From impossibility to reality : a reflection and position paper on the CIVICUS index on civil society project 1999-2001 », qu'on peut consulter sur le site de CIVICUS sur Internet.

3 Pour plus de précision sur ce problème et les avis de Transparency International, voir Johann Graf Lambsdorff, « The Transparency International corruption perceptions index 2 000 – Framework Document », 2001, disponible à www.transparency.org/cpi/2000/methodology.html.

4 Les acteurs canadiens ont évalué le niveau de la corruption dans les OSC et l'ont trouvé très faible. En raison de différences dans la formulation des questions et les catégories de réponses, cet indicateur ne pouvait pas être inclus dans le tableau. En Afrique du Sud, la question sur la corruption n'était pas posée dans l'enquête. Il faudrait faire attention en ce qui concerne l'Afrique du Sud puisque dans ce pays les personnes étaient interrogées sur leurs propres organisations, alors que dans les autres pays les questions portaient sur les OSC en général.

La transparence des budgets en Amérique latine

Juan Pablo Guerrero et Helena Hofbauer

Dans le cadre d'une initiative internationale d'organisations non gouvernementales et éducatives qui étudient de façon indépendante le budget de leur pays respectif (le Projet international d'étude de budget[1]), des institutions universitaires et civiles de cinq pays d'Amérique latine se sont réunies en 2001 pour examiner le problème de la transparence dans les budgets gouvernementaux et les dépenses publiques en Argentine, au Brésil, au Chili, au Mexique et au Pérou[2].

L'objectif principal de cette étude était de présenter un indice de la transparence des budgets en évaluant par comparaison le degré d'accessibilité et d'utilité des informations fournies par les gouvernements nationaux sur les finances, les revenus et les dépenses. Le deuxième objectif était de mieux faire comprendre les problèmes de budget et de transparence.

Le troisième objectif était d'identifier les domaines les plus opaques du budget pour permettre aux gouvernements de trouver des moyens concrets d'améliorer la transparence. L'étude comprenait deux éléments pour réaliser ces multiples objectifs :

• un sondage effectué auprès des experts et des principaux utilisateurs des informations sur le budget dans chaque pays. Les experts comprenaient des parlementaires (membres des commissions du budget, de la défense, de l'éducation et de la santé), des journalistes chargés des questions budgétaires pour des journaux ou des magazines nationaux, des universitaires qui ont publié des travaux sur le budget, et des ONG spécialisées dans les questions de budget ou de transparence.

Le sondage était effectué sur la base de 78 questions relatives à plusieurs aspects du budget : la participation des citoyens et du Parlement à l'élaboration du budget, la transparence dans l'élaboration et la répartition du budget, le contrôle et l'audit du budget, la responsabilité pendant l'exécution du budget et l'accès à l'information sur le budget ;

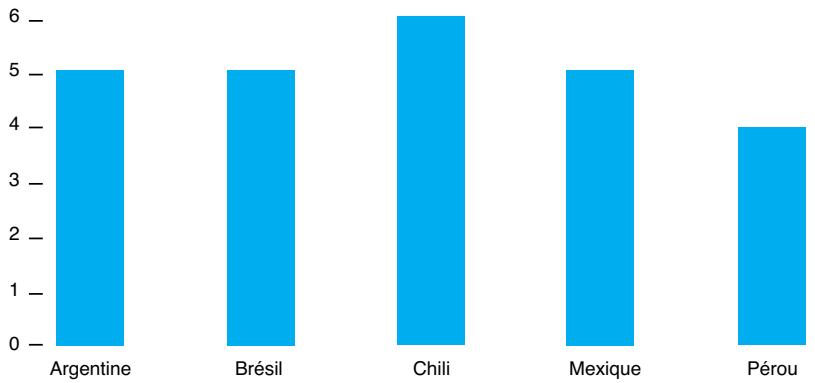
• l'analyse du cadre juridique du budget, préparé par un expert des questions budgétaires originaire du pays concerné. Cette étude avait pour but de savoir si le manque de transparence était dû à l'insuffisance de la législation ou à une mauvaise application des lois existantes. Il s'agissait de répondre à 85 questions sur différents éléments du cadre budgétaire.

Pour avoir une évaluation générale, les experts de chaque pays étaient invités à noter la transparence du budget de leur pays après avoir rempli le questionnaire.

Aucun des cinq pays n'a obtenu une note supérieure à 5,9 sur une échelle de notation de 1 à 10, où 10 correspond à « Très transparent », la note indiquant une absence totale de transparence budgétaire. Avec 5,9, le budget du Chili était considéré comme le plus transparent. Celui du Pérou était le moins transparent avec un score de 3,7 (voir graphique).

Indice général de transparence du budget

0 = peu transparent ; 10 = très transparent



C'est uniquement en matière d'information macroéconomique que plus de la moitié des personnes qui ont participé au sondage ont noté de façon positive la transparence du budget de leur pays.

Les réponses aux questions détaillées du sondage ont révélé trois domaines où la transparence des budgets était particulièrement faible : l'implication des citoyens, la responsabilité et le contrôle des fonctionnaires fédéraux (voir tableau 1). Ces domaines étaient classés « domaines critiques », puisque, en moyenne, moins de 30 % des experts ont donné des réponses positives aux questions relatives à ces domaines.

Le domaine qui était considéré particulièrement « critique » était la participation des citoyens à l'élaboration du budget. Il était demandé aux experts de dire s'ils approuvaient un certain nombre de déclarations telles que celles-ci : « Il existe des mécanismes connus du public, afin qu'il soit tenu compte de son opinion pendant l'approbation du budget » ; et « Si des modifications substantielles sont apportées au budget approuvé pendant son exécution, le pouvoir exécutif informe suffisamment le public de ces changements ». Malgré l'absence de participation des citoyens dans beaucoup de pays, les scores particulièrement bas enregistrés dans les cinq pays montrent qu'il est nécessaire de revoir le rôle des citoyens, qui versent de l'argent à l'État et devraient donc bénéficier des dépenses publiques.

Le second domaine classé « critique » était la responsabilité. Les experts devaient dire s'ils estimaient que les déclarations suivantes étaient exactes: « Les prix d'achat que paie l'exécutif sont rendus publics s'il s'agit de grosses sommes de dépenses », et « les données concernant l'exécution des dépenses de toute organisation décentralisée sont incluses dans les rapports sur l'exécution du budget ».

Tableau 1. Trois « domaines critiques » du processus budgétaire
(% des réponses positives aux questions posées)

	Participation des citoyens	Responsabilité	Contrôle des fonctionnaires fédéraux
Argentine	8	25	20
Brésil	11	24	33
Chili	21	39	37
Mexique	8	24	17
Pérou	6	19	26

Note
Les pourcentages pour chaque domaine indiquent la proportion moyenne d'experts qui « ont approuvé » ou « ont entièrement approuvé » un certain nombre de déclarations. Chaque déclaration était formulée de telle sorte que l'approbation signifie une grande transparence, et le désaccord une faible transparence.

Tableau 2. Examen du cadre juridique
(Échelle 0 à 1 000, 1 000 = très transparent)

	Participation des citoyens	Responsabilité
Argentine	667	643
Brésil	167	548
Chili	571	864
Mexique	250	476
Pérou	500	429

Le troisième domaine classé « critique » était le contrôle des fonctionnaires fédéraux. Les experts devaient dire s'ils trouvaient exactes des déclarations comme « En cas d'irrégularité commise dans l'exécution du budget, il est possible d'identifier les responsables » et « Un fonctionnaire qui détourne l'argent du budget à son profit personnel ou au profit d'autres personnes est sanctionné ».

L'analyse du cadre juridique, quant à elle, a révélé que la mauvaise application des lois est un problème général. Les notes attribuées pour les dispositions des cadres juridiques relatives à la transparence étaient élevées par rapport aux notes données pour le niveau réel de la transparence du budget: quand les cadres juridiques

ont été évalués sur une échelle de 0 à 1 000 (1 000 indiquant l'existence de dispositions juridiques complètes concernant la transparence), le Chili a obtenu la moyenne la plus élevée (770) et le Mexique la moyenne la plus faible (507). Le tableau 2 montre les notes concernant deux éléments des cadres juridiques : la participation des citoyens à la préparation du budget et la responsabilité en matière de budget (le devoir de rendre compte de son exécution). Des notes relativement élevées ont été données pour ces deux éléments au Chili et en Argentine. L'écart entre les dispositions du cadre juridique et leur application effective est particulièrement frappant dans le cas de l'Argentine.

L'indice de transparence budgétaire sera présenté chaque année, et l'enquête de 2002 comprendra un plus grand nombre de pays.

Contact : Juan Pablo Guerrero, CIDE (juanpablo.guerrero@cide.edu),
ou Helena Hofbauer, Fundar (helena@fundar.org.mx)

1 wwww.internationalbudget.org. Pour de plus amples informations sur l'étude portant sur l'Amérique latine, voir aussi www.transparencia.org.mx/temas.html.

2 Poder Ciudadano (Argentine) ; El Intituto Brasileiro de Analices Socials e Economicas (IBASE) (Brésil) ; El Departemento de Economia de la Universidad de Chile (Chili), El Centro de Investigación y Dociencia Economicas (CIDE), Equidad de Género : Ciudadania Trabajo y Familia ; et Fundar : Centro de Análisis e Investigación (Mexique). L'enquête a été préparée avec l'assistance technique de Pearson S. A. de C.V.

La corruption et la confiance dans les baromètres de la nouvelle Europe et de la nouvelle Russie

Richard Rose

Le Centre d'étude de politique publique de l'université de Strathclyde en Grande-Bretagne organise habituellement des sondages d'opinion publique pour évaluer les changements dans les anciens pays communistes d'Europe centrale et orientale, y compris la Russie. En 2001, le Centre a produit, d'une part, le Baromètre de la nouvelle Europe, une enquête représentative au niveau national dans les 10 pays d'Europe centrale et orientale qui sont en train de négocier leur entrée à l'Union européenne, et d'autre part, le Baromètre de la nouvelle Russie. Au total 13 010 personnes étaient interrogées dans ces sondages.

Le maintien des pratiques communistes associées aux nouvelles opportunités d'enrichissement fait de la corruption la principale menace de l'État de droit, à l'heure actuelle, dans les anciens pays communistes. Quand on a demandé aux citoyens quelle était, selon eux, l'ampleur de la corruption parmi les fonctionnaires, la majorité, sauf dans un pays, a déclaré que « la plupart » ou « presque tous » sont corrompus (voir figure 1). La perception de la corruption était plus élevée dans deux États baltes, la Lituanie et la Lettonie. La corruption n'était pas si largement perçue en Estonie ou dans la Fédération de Russie. Le cas de la Slovénie était exceptionnel en ce sens que plus de la moitié des citoyens ont rejeté l'idée que la plupart des fonctionnaires sont corrompus, alors que, en Hongrie, presque la moitié a nié l'ampleur du phénomène.

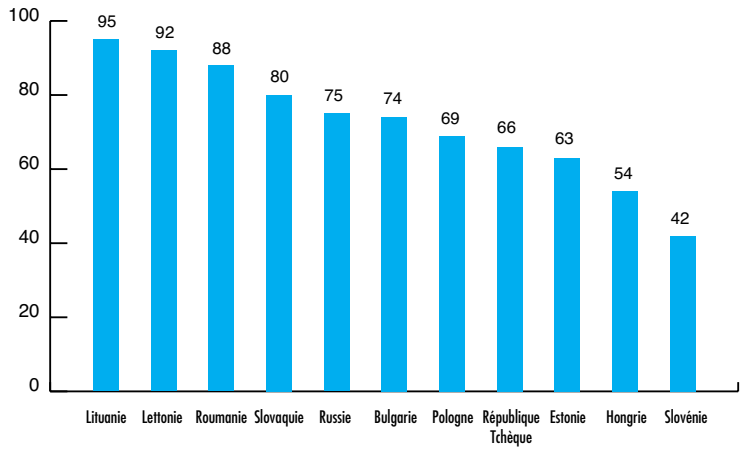
Pour connaître l'attitude que les gens comptent adopter à l'égard des fonctionnaires, le Baromètre de la nouvelle Europe a demandé aux personnes interrogées ce qu'elles feraient si elles avaient besoin d'une autorisation gouvernementale donnée et si, au lieu d'une réponse rapide, on leur disait de faire preuve de patience et d'attendre. Seul un quart d'entre elles ont pensé que les fonctionnaires répondaient sans qu'on les y pousse, alors qu'un cinquième seulement a estimé qu'une lettre ou un coup de téléphone de rappel suffirait pour faire agir ces fonctionnaires. Une importante proportion des personnes interrogées a pensé que le seul moyen d'obtenir ce qu'elles voulaient était de contourner la loi (voir figure 2). Une personne sur quatre a déclaré qu'elle utiliserait ses relations personnelles pour obtenir satisfaction, une personne sur huit donnerait de l'argent, et 6 % feraient tout simplement ce qu'elles voulaient sans se soucier d'obtenir le papier demandé. En Lettonie, en Lituanie, en Roumanie et en Slovaquie, la majorité des personnes

interrogées était disposée à contourner la loi pour obtenir satisfaction. En Pologne, en République tchèque et en Slovénie, un nombre relativement élevé de personnes interrogées espéraient que les fonctionnaires feraient leur devoir sans qu'il soit nécessaire d'invoquer des relations personnelles. Le recours à ces relations pour contourner la loi rappelle que les réseaux de capital social, dont on dit qu'ils favorisaient le renforcement de la démocratie civique, peuvent également servir à aggraver la corruption, qui est « incivile ».

La corruption et la criminalité, jointes à l'héritage de dirigeants communistes détestés, engendrent beaucoup de méfiance chez les citoyens. La société de l'ère communiste, dans laquelle les individus cherchaient à s'isoler du gouvernement par des relations personnelles directes auxquelles ils se fient, reste importante aujourd'hui. La plupart des citoyens ne font pas confiance aux organisations de la société civile pour les laisser agir en leur nom et affirmer la responsabilité du gouvernement.

Par contre, ils s'adressent aux réseaux d'unité informels pour assurer leur protection contre toutes sortes d'institutions publiques et sociales.

Figure 1. Perceptions de la corruption des fonctionnaires (%)



Note
La figure indique la proportion des personnes interrogées qui ont déclaré que « la plupart » ou « presque tous » les fonctionnaires de leur pays sont corrompus.

Quand le Baromètre de la nouvelle Europe a demandé aux personnes interrogées si elles faisaient confiance ou non à une douzaine de différentes institutions allant de l'armée et de la police, à la télévision et aux syndicats, seules 30 % en moyenne ont exprimé leur confiance. La méfiance était plus grande envers les institutions non gouvernementales (comme les médias, les églises et les syndicats), 28 % seulement faisaient confiance à la police et 25 % aux tribunaux. Ces chiffres

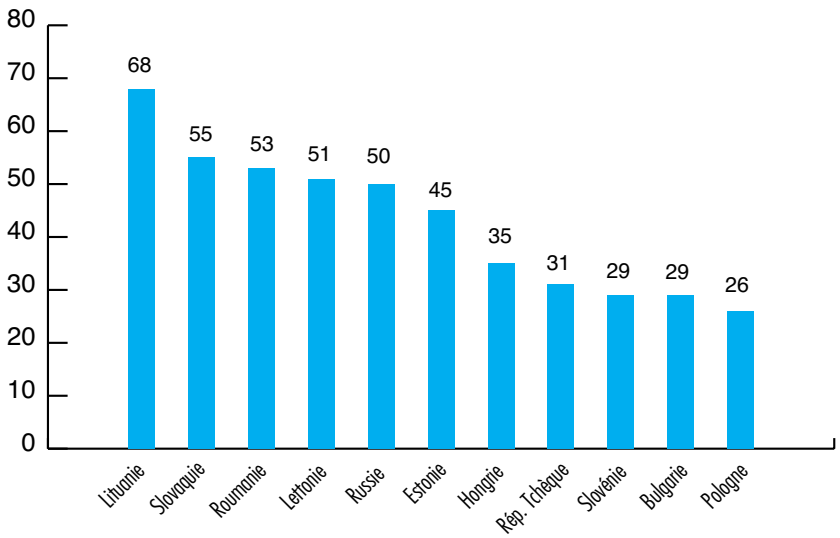
traduisent les sentiments de la population qui soupçonne la police d'être de connivence avec les délinquants plutôt que de les combattre.

La confiance qu'inspiraient les partis politiques était plus faible que pour toute autre institution publique; partout en Europe centrale et orientale, une personne seulement sur huit avait confiance dans les partis, et une personne sur sept seulement faisait confiance aux députés. En Russie, on faisait moins confiance encore aux hommes politiques: seulement 7 % des Russes faisaient confiance au Parlement et aux partis politiques. Il est significatif que Boris Eltsine et Vladimir Poutine aient été élus tous les deux en se présentant comme candidats indépendants.

En revanche, 64 % faisaient bien confiance à la plupart des personnes qu'ils connaissaient. Le contraste entre la confiance interpersonnelle et la méfiance civique était particulièrement important dans les trois États baltes et en Russie (voir figure 3).

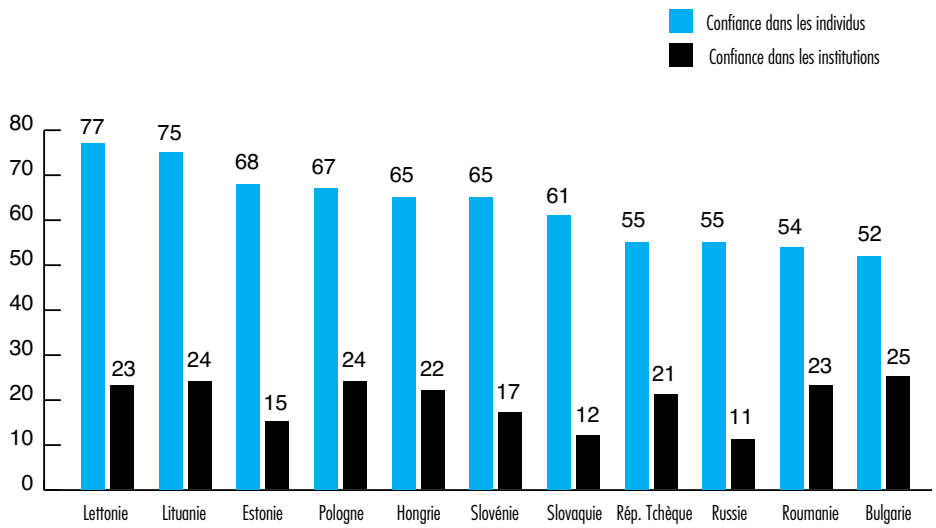
Dans chaque pays, la proportion de personnes faisant confiance à ceux qu'elles connaissaient était le double ou le triple de celles qui faisaient confiance aux principales institutions de la société.

Figure 2. Citoyens prêts à enfreindre la loi pour faire avancer les choses



Note
Le chiffre indique la proportion de personnes interrogées qui ont déclaré que, si un fonctionnaire leur disait d'attendre pour obtenir une pièce dont elles ont besoin, elles donneraient un pourboire, « utiliseraient leurs relations » ou « se passeraient de la pièce ».

Figure 3. Comparaison entre la confiance dans les individus et dans les institutions



Note
La confiance dans les personnes indique la proportion de personnes interrogées qui ont déclaré faire confiance à la plupart des gens qu'elles connaissent. Il était également demandé à ces mêmes personnes si elles faisaient confiance à 12 différentes institutions sociales et politiques – le pourcentage moyen indique qu'elles « faisaient confiance aux institutions ».

Dans ces conditions, les gens sont disposés à s'entraider mais hésitent à essayer de faire fonctionner les institutions démocratiques qui ne leur inspirent pas confiance.

Par ailleurs, dans la mesure où les citoyens pensent que les fonctionnaires s'entraident pour obtenir des marchés lucratifs et pour maintenir un train de vie coûteux, les citoyens ordinaires se sentent encouragés à se débrouiller pour obtenir du gouvernement ce dont ils ont besoin. Si le respect des lois et règlements s'avère inopérant, ils peuvent bien recourir à la flatterie, aux relations ou à l'argent.

Pour plus d'informations sur les enquêtes, consultez www.cspp.strath.ac-uk.

Contact : Richard Rose, FBA, University of Stratelyde
(o.j. robertson@Strath.ac.uk)

L'opinion publique et la corruption en Amérique latine

Marta Lagos

Le Latinobarómetro est un sondage d'opinion publique, annuel, organisé dans 17 pays d'Amérique latine par l'ONG Corporación Latinobarómetro[1]. Il y a approximativement 1 000 personnes interrogées dans chaque échantillon représentatif national. L'un des principaux thèmes de l'enquête est la corruption, tant quant à son ampleur qu'à l'expérience réelle qu'en a la population.

Dans l'enquête de 2002, 11 % des personnes interrogées estimaient que la corruption était le problème le plus important de la région après le chômage, que 26 % considéraient comme le problème le plus important.

Dans presque chaque pays de la région, l'opinion très répandue est que la corruption ne cesse de se développer. Interrogées sur l'ampleur de l'expansion de la corruption au cours des douze derniers mois, 80 % des personnes interviewées ont répondu partout en Amérique latine que la corruption avait gagné du terrain (comme le montre le tableau 1, 72 % ont dit qu'elle avait « beaucoup » augmenté, et selon 8 %, elle avait « un peu » augmenté). En Argentine et au Paraguay, 90 % ou davantage des personnes interrogées avaient déclaré que la corruption s'était « beaucoup » développée. C'est seulement au Honduras et au Chili que moins de 60 % étaient de cet avis. La perception des changements dans l'ampleur de la corruption ne peut pas naturellement être assimilée au niveau réel de la corruption. Au Mexique, où une proportion relativement faible avait déclaré que la corruption avait augmenté, cette perception traduit peut-être simplement le fait qu'il y a longtemps que l'on reconnaît que la corruption est un problème.

Chaque année, une large proportion de personnes interrogées estime que la corruption augmente. Si l'on compare les réponses obtenues en 2002 et 2000 (voir dernière colonne du tableau 1), on constate que seuls le Honduras et le Nicaragua ont connu une baisse significative de la proportion des personnes considérant que la corruption augmente. Au Honduras, 38 % seulement ont annoncé une augmentation de la corruption en 2002, contre 95 % en 2000, ce qui reflète l'influence qu'a eu le changement de gouvernement après les élections de 2001, sur les perceptions de la corruption.

Les personnes interrogées devaient également parler de leur expérience réelle de la corruption (voir tableau 2). Dans le sondage d'opinion de 2002, 27 % ont indiqué qu'eux-mêmes ou des membres de leur famille avaient eu une expérience directe de la corruption au cours des douze derniers mois. Dans 14 sur 17 pays, la

proportion des répondants ayant eu une expérience directe de la corruption allait de 13 à 31 %, les pourcentages les plus faibles étant ceux du Chili et de l'Uruguay. Les trois exceptions frappantes où les pourcentages allaient de 41 à 61 % étaient le Brésil, le Mexique et le Nicaragua.

Comme troisième indicateur de la corruption, Corporación Latinobarómetro a demandé aux personnes interrogées d'évaluer le nombre de fonctionnaires corrompus (voir tableau 3). Partout en Amérique latine, 71 % des fonctionnaires étaient jugés corrompus. Le pourcentage reflétant la perception de l'ampleur de ce phénomène dans l'administration publique est considérable, puisqu'environ le quart seulement des personnes interrogées déclarent avoir une expérience directe de la corruption. Il est possible que la perception de la corruption des fonctionnaires reflète non pas seulement l'ampleur de la corruption, mais aussi le degré des inégalités sociales et économiques ainsi que le fait que les fonctionnaires ont accès aux biens sociaux et économiques plus que le reste de la population. Même au Chili et en Uruguay, où le pourcentage de fonctionnaires corrompus était considéré le plus faible et où il y a eu relativement peu de cas d'expérience directe de la corruption d'après les sondages, 54 % environ des fonctionnaires étaient considérés corrompus.

Tableau 1. Perception des changements dans le niveau de la corruption (%)

	Augmentation de la corruption en 2000		Augmentation de la corruption en 2002		Changement « Augmentation » de 2000 à 2002
	Forte	faible	Forte	faible	
Argentine	87	5	90	3	+1
Bolivie	83	8	80	8	-3
Brésil	85	5	78	6	-6
Chili	60	15	58	13	-4
Colombie	80	9	85	4	0
Costa Rica	89	5	83	6	-5
Équateur	87	5	82	9	-1
Salvador	72	14	74	7	-5
Guatemala	63	13	84	5	+13
Honduras	91	4	27	11	-57
Mexique	56	19	61	14	0
Nicaragua	92	2	65	5	-24
Panama	72	11	79	10	+6
Paraguay	92	2	95	3	+4
Pérou	56	18	62	10	-2
Uruguay	62	20	63	19	0
Venezuela	54	11	73	7	+15
Amérique du Sud et Mexique	**72**	**11**	**74**	**9**	**0**
Amérique centrale	**80**	**8**	**69**	**7**	**-12**
Amérique latine	**75**	**10**	**72**	**8**	**-5**

Note
La question posée était: « Pensez-vous que la corruption a "beaucoup" ou "peu" augmenté, a "beaucoup" ou "peu" diminué "n'a pas changé", au cours des 12 derniers mois ? »

En Argentine, marquée par une crise économique et de l'agitation civile en 2001-2002, une plus grande proportion de fonctionnaires étaient jugés corrompus (89 %) par rapport à tout autre pays de la région en 2002. C'est également l'Argentine qui a enregistré la plus grande augmentation de ce pourcentage par rapport à l'enquête de 2001, où 76 % seulement des fonctionnaires étaient considérés corrompus, malgré le changement minime qu'il y a eu entre 2001 et 2002 dans le pourcentage de personnes interrogées ayant déclaré avoir eu une expérience directe de la corruption (25 %).

Tableau 2. Expérience directe de la corruption (%)

Argentine	25	Mexique	59
Bolivie	20	Nicaragua	41
Brésil	61	Panama	23
Chili	13	Paraguay	22
Colombie	19	Pérou	13
Costa Rica	24	Uruguay	13
Équateur	21	Venezuela	27
Salvador	16	**Amérique du Sud et Mexique**	**27**
Guatemala	31	**Amérique centrale**	**26**
Honduras	23	**Amérique latine**	**27**

Note
Proportion des personnes qui ont déclaré qu'elles-mêmes ou un membre de leur famille avaient eu une expérience directe de la corruption.

Tableau 3. Proportion des fonctionnaires considérés corrompus (%)

Argentine	25	Mexique	59
Bolivie	20	Nicaragua	41
Brésil	61	Panama	23
Chili	13	Paraguay	22
Colombie	19	Pérou	13
Costa Rica	24	Uruguay	13
Équateur	21	Venezuela	27
Salvador	16	**Amérique du Sud et Mexique**	**27**
Guatemala	31	**Amérique centrale**	**26**
Honduras	23	**Amérique latine**	**27**

Note
Proportion des fonctionnaires jugés corrompus.

Contact : Marta Lagos (mlagos@latinobarometro.org)

1 Pour de plus amples informations, consultez www.latinobarometro.org.

La corruption dans les Balkans

Martin Dimov

Deux sondages d'opinion représentatifs et indépendants sur la corruption dans la région des Balkans ont été organisés en février 2001 et en février 2002 par le Southeast European Legal Development Initiative (SELDI)[1]. Les sondages ont eu lieu dans sept pays : l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la Croatie, la Macédoine, la Roumanie et la Yougoslavie (avec la Serbie et le Monténégro où des sondages étaient également menés séparément). Les échantillons dépassaient 1 000 répondants pour chaque pays.

Bien que les personnes interrogées aient évoqué une gamme de graves problèmes sociaux et économiques dans leur pays, tels que le chômage et la pauvreté, la corruption était considérée comme l'un des principaux problèmes. Sa permanente importance invite à penser que le public n'a pas encore perçu de réels résultats de la part des campagnes de lutte contre la corruption.

Les questions sur l'attitude de la population à l'égard de la corruption montrent que celle-ci n'est pas tolérée dans la région des Balkans. C'est particulièrement vrai de la Bulgarie. La tolérance de la corruption est légèrement supérieure en Serbie, en Bosnie-Herzégovine et en Croatie. Sur une échelle de 0 à 10 où 0 représente une faible tolérance, la valeur de l'indice d'« acceptabilité en principe » en Bulgarie en 2002 était 1,4, alors que pour la Serbie, la Bosnie-Herzégovine et la Croatie, elle était égale ou supérieure à 2.

Dans l'ensemble de la région, cependant, malgré la faible tolérance de la corruption, les citoyens ont déclaré avoir un comportement corrompu. Les enquêtes montrent qu'un tel comportement est motivé par la recherche délibérée d'avantages particuliers. Les raisons invoquées sont en général des intérêts personnels ou institutionnels ou même une nécessité pratique plutôt qu'une extorsion par des « agents corrompus » du secteur public. L'indice de « pression de la corruption » révèle des niveaux relativement bas d'extorsion par des fonctionnaires (entre 1,4 et 4,3 sur un maximum de 10). La comparaison des résultats de 2001 et de 2002 montre que le niveau d'extorsion a augmenté en Macédoine (avec un taux d'augmentation de 0,6 de la valeur de l'indice) et en Bosnie-Herzégovine (avec une augmentation de 0,5).

Les enquêtes montrent que la corruption ne concerne qu'une faible partie de la population. Dans la plupart des pays où les sondages ont été organisés, il y a eu une baisse du nombre de personnes interrogées qui mentionnent leur expérience personnelle de la corruption (voir figure 1, où 0 indique le plus bas niveau de corruption et 10 le niveau le plus élevé). Le changement le plus significatif concerne la

Figure 1. Implications effectives dans les pratiques de corruption
0 = faible niveau ; 10 = niveau élevé

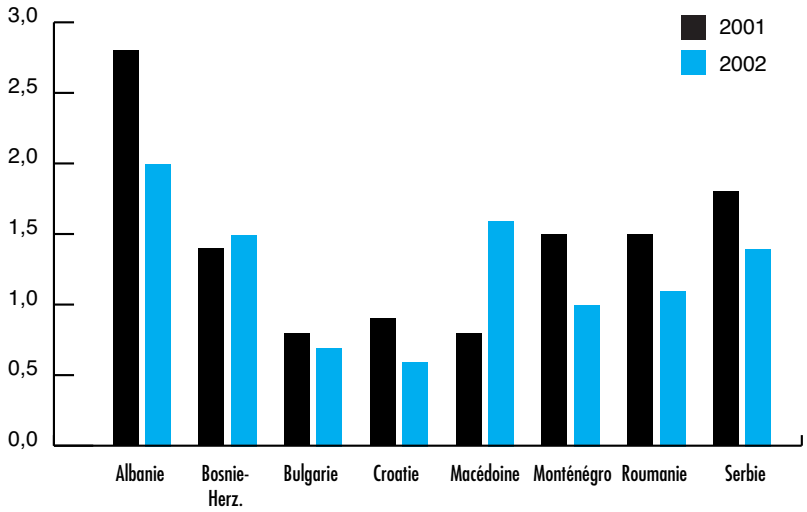
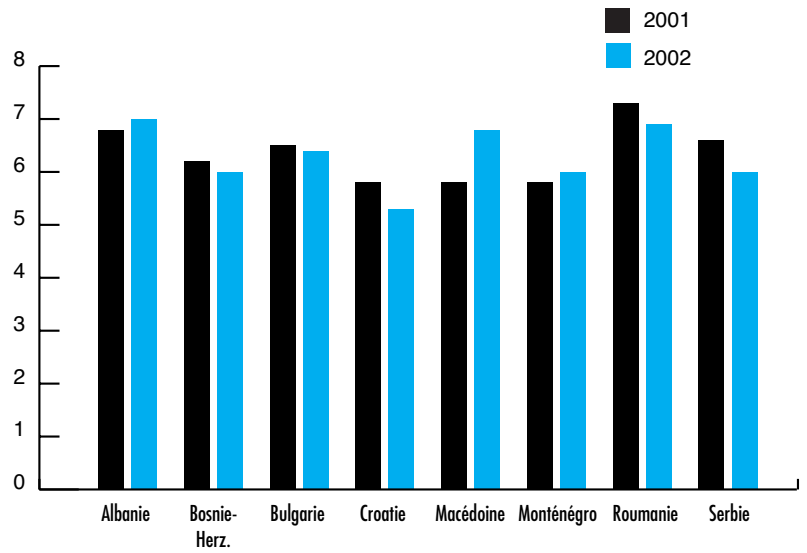


Figure 2. Perceptions de l'ampleur de la corruption chez les employés du secteur public
0 = faible niveau ; 10 = niveau élevé



Perceptions de la corruption dans différents groupes professionnels (%)

	Albanie		Bosnie Herz.		Bulgarie		Macédoine		Roumanie		Croatie		Serbie		Monténégro	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
Douaniers	87	90	59	62	75	74	72	83	63	55	51	52	81	78	62	63
Avocats	71	59	41	47	53	56	42	45	55	50	45	45	56	61	37	33
Procureurs	71	64	38	41	51	55	39	50	49	41	30	37	57	49	33	38
Juges	80	74	43	44	50	55	49	53	56	50	38	47	64	55	38	42
Agents des impôts	79	80	54	60	54	51	52	75	49	33	41	48	64	55	45	47
Personnel d'investigation	53	51	45	48	44	48	30	45	45	35	28	42	57	49	33	38
Parlementaires	62	60	48	47	52	48	61	77	66	55	33	41	46	44	31	39
Employés des ministères	66	66	53	54	50	47	48	53	55	44	47	47	56	43	43	49
Policiers	56	66	47	59	54	47	46	54	64	55	47	48	73	67	51	51
Médecins	72	61	49	58	44	46	45	48	54	52	53	48	63	70	45	57
Ministres	68	77	54	54	55	45	61	78	58	45	37	41	55	46	42	52
Partis politiques et dirigeants de coalitions	55	44	56	61	44	43	45	64	54	46	39	44	58	60	41	51
Hommes d'affaires	43	39	41	41	42	42	34	41	45	44	41	40	64	57	50	50
Administrateurs du système juridique	63	61	42	42	40	41	31	36	52	41	33	40	50	43	33	36
Employés municipaux	69	64	51	56	42	39	37	39	48	46	48	48	60	50	47	45
Dirigeants politiques locaux	50	43	55	63	37	34	39	58	48	40	42	48	57	58	42	47
Conseillers municipaux	55	56	46	46	32	32	33	36	43	40	28	41	45	42	31	33
Banquiers	24	18	32	32	34	32	20	24	45	37	34	27	49	44	35	33
Employés de l'université et professeurs	46	32	36	38	28	28	43	43	25	22	40	31	39	42	26	32
Représentants des ONG	23	16	26	26	24	22	17	23	18	15	14	15	26	29	30	28
Journalistes	19	15	24	25	14	12	17	17	22	15	23	20	34	31	36	47
Enseignants	12	10	21	22	11	10	19	23	20	18	19	16	29	33	18	21

Note
Pourcentage de ceux qui répondent « presque tous sont impliqués » ou « la plupart d'entre eux sont impliqués ».

Bulgarie où la valeur de l'indice a chuté de près d'un point entre 2001 et 2002 (de 2.8 à 2.0). Sur la même période, pourtant, la valeur de l'indice a doublé en Macédoine, où l'instabilité politique et l'augmentation des tensions ethniques ont sans doute influencé l'inclinaison des individus à s'adonner à la corruption.

Les perceptions de l'étendue de la corruption parmi les employés du secteur public (voir figure 2, où 0 indique le plus bas niveau de corruption et 10 le niveau le plus élevé) sont plus élevées que leur propre expérience de la corruption. Dans la plupart des pays de la région, on a pu noter une évolution positive de la perception des individus. Les exceptions sont l'Albanie, la Macédoine et le Monténégro; où les perceptions du taux de corruption ont augmenté entre 2001 et 2002.

Les perceptions de l'étendue de la corruption au sein des divers groupes professionnels sont comparées dans le tableau. En dépit de quelques différences entre pays, il apparaît que la corruption est plus courante parmi certains groupes: les officiers des douanes, ceux impliqués dans l'application des lois et l'administration de la justice (juges, procureurs, juges d'investigation) et, avec quelques exceptions, les représentants du pouvoir exécutif. Il est à noter une variation au sein de la région dans les perceptions de la corruption de la part des médecins et agents de la police; en Serbie et au Monténégro, ils étaient listés parmi les groupes professionnels les plus corrompus, alors qu'ils avaient tendance à figurer en milieu de classement dans les autres pays. Parmi les professions perçues comme les moins corrompues dans tous les pays enquêtés, on peut citer les journalistes, les enseignants et les représentants des organisations non gouvernementales.

1 SELDI s'est créé en 1998, à l'initiative du Centre d'étude de la démocratie (Bulgarie) et de l'International Dévelopment Law Institute (Italie). SELDI regroupe divers organismes gouvernementaux et des experts d'Europe méridionale. Consultez www.seldi.net.

La hausse des salaires comme moyen de lutte contre la corruption

Rafael Di Tella et Ernesto Schargrodsky

Une des politiques proposées pour lutter contre la corruption est l'augmentation des salaires dans le service public. L'idée est théoriquement attrayante parce que la tentation d'accepter des pots-de-vin devrait être moins forte si l'on court le risque de perdre un emploi bien rémunéré. Cependant, l'hypothèse qui associe de hauts salaires à de faibles taux de corruption n'a pas encore trouvé de justification empirique dans des études recourrant à des données sur les pays[1].

Il est possible de justifier cette situation par la difficulté d'isoler toutes les forces pertinentes avec les données disponibles. Il peut exister des variables dont il faudrait tenir compte mais pour lesquelles on ne peut fournir de données satisfaisantes par pays. Une de ces variables est l'intensité des contrôles (le tableau 1 présente les effets prévus). On prévoit que s'il n'y a pas de contrôles d'audit, les fonctionnaires auront tendance à être corrompus, quel que soit leur salaire. Par contre, s'il y a des contrôles intensifs, les fonctionnaires seront portés à être honnêtes, même avec de bas salaires. Les études qui ne tiennent pas compte des différences entre les audits en terme d'intensité tendent à rejeter l'hypothèse selon laquelle les hauts salaires réduisent la corruption, même si elle est effectivement vraie pour les pays où les niveaux des audits sont moyens.

L'expérimentation d'une politique à Buenos Aires en 1996-1997 a permis d'examiner le lien entre les salaires et la corruption dans un contexte où il était également possible de tenir compte de l'intensité des contrôles d'audits[2]. En août 1996, à la suite d'allégations de corruption d'une grande ampleur qui se serait produite sous l'ancienne administration, le gouverneur de la ville nouvellement élu recueillit des informations sur les prix payés par tous les hôpitaux publics de la ville pour certains approvisionnements essentiels comme l'alcool éthylique et l'eau oxygénée. Ce sont là des produits homogènes, par conséquent les variations de prix ne pouvaient pas être imputées à des agents publics achetant légitimement des produits de haute qualité. Ayant constaté une variation dans les prix payés (ce qui constitue un indicateur de corruption), l'administration municipale décida de lutter contre la corruption en contrôlant rigoureusement l'approvisionnement des hôpitaux.

Des analyses menées par la suite ont montré que les prix ont baissé en moyenne de 15 % après la mise en œuvre de la politique de contrôle. Comme dans les précédents comptes-rendus informels de politique de lutte contre la corruption, les

effets estimés de la mesure engagée se sont réduits avec le temps et la baisse inévitable de l'intensité des audits. Au bout de neuf mois, les prix payés par les responsables des approvisionnements ont discrètement augmenté mais restaient toujours inférieurs de 10 % aux prix payés avant le déclenchement de politique de lutte contre la corruption. Puisque les prix de ces produits homogènes répondaient à l'initiative de la lutte anti-corruption, on peut raisonnablement considérer qu'ils servent d'indicateurs du niveau de la corruption.

Tableau 1. Effets prévus

	Intensité des contrôles d'audit		
	Faible	Moyenne	Élevée
Niveau prévu de la corruption	Élevé	Moyen	Faible
Effet prévu du relèvement des salaires sur la corruption	Pas de changement	Baisse de la corruption	Peu de changement

Tableau 2. Effets constatés

	Intensité des contrôles d'audits		
	Avant l'action anti-corruption (faible intensité des audits)	Début de l'action anti-corruption (forte intensité des audits)	Fin de l'action anti-corruption (Intensité moyenne des audits)
Prix payés pour les intrants hospitaliers	100[1]	85	90
Effets des salaires sur les prix	0	0	-0.2[2]

Notes
1 Indice des prix = 100 pour la période précédant la politique anti-corruption.
2 Ceci signifie que les prix ont chuté de 0,2 % pour une hausse de 1 % des salaires.

Tenant compte du changement d'intensité des audits à travers le temps, on a évalué le lien entre les salaires des fonctionnaires et la corruption en prenant comme mesure de la corruption les prix payés pour les intrants fournis aux hôpitaux. Relativement à la période d'avant la lutte contre la corruption, l'effet des salaires sur les prix des intrants était négatif, mais il était insignifiant dans la première phase de cette lutte où l'intensité des audits avait vraisemblablement atteint son niveau le plus élevé. On peut estimer que l'effet a été plus important avant le déclenchement de l'action anti-corruption mais plus faible au cours de la phase initiale. Le tableau présente un résumé des résultats de l'enquête. Compte tenu du volume des achats effectués par ces hôpitaux, les estimations concernant la phase suivante de l'action anti-corruption indiquent que les politiques salariales visant à combattre la corruption seraient efficaces même si le coût de l'audit des fonctionnaires atteignait un niveau invraisemblable.

Cette analyse prouve de façon empirique que la « carotte » et le « bâton » devraient être considérés comme des instruments complémentaires dans la lutte contre la corruption. Le degré d'intensité des audits (« le bâton ») est un facteur très important pour l'efficacité des politiques salariales (« la carotte ») visant à combattre la corruption d'une part, le fait de mettre l'accent exclusivement sur l'augmentation des salaires peut être inapproprié puisqu'une telle politique ne peut être efficace que s'il existe également une politique d'audit. D'autre part, une politique qui consiste à mettre l'accent exclusivement sur les audits peut être difficile à poursuivre à la longue.

Contact : Rafael Di tella (rditella@hbs.edu) ou bien Ernesto Schargrodsky (eschargr@utdt.edu)

1 Voir, par exemple, J. Rauch et P. Evans, « Bureaucratic structure and bureaucratic performance *in* less developed countries », *Journal of Public Economics*, n° 75/1 (2000) et D. Treisman, « The causes of corruption : cross-national study », *Journal of Public Economics*, n° 73/3 (2000). Voir aussi, cependant, C. Van Rijckeghem et B. Weder, « Bureaucratic corruption and the rate of temptation : do wages in the civil service affect corruption and by how much ? », *Journal of Development Economics*, n° 65/2 (2001), où l'échantillonnage des pays est plus réduit.

2 La recherche est présentée de façon plus complète par Rafael Di Tella et Ernesto Schargrodsky dans « The role of wages and auditing during a crackdown on corruption in the city of Buenos Aires », à paraître dans *Journal of Law and Economics* (avril 2003).

Salaires et corruption : le cas de Madagascar

Mireille Razafindrakoto et François Roubaud

Les résultats d'une série de sondages d'opinion dans les familles ont montré une forte corrélation négative entre les salaires des fonctionnaires et les niveaux de la petite corruption à Madagascar. Les sondages étaient menés dans le cadre du projet MADIO (Madagascar – Dial – Instat – Orstom), conçu en 1994 pour étudier le passage de l'île d'un régime socialiste à une économie de marché démocratique.

La mise en œuvre de ce projet était assurée par la Direction nationale de la statistique en partenariat avec l'IRD[1], qui est un organisme de recherche situé à Paris et spécialisé dans le développement international, et DIAL[2], un centre de recherche sur le développement économique. L'équipe de MADIO a d'abord essayé d'évaluer la corruption par un sondage d'opinion dans les familles en 1995. Ce sondage a été repris en 1998 et, depuis 2000, un « module » sur la corruption est inclus dans l'enquête annuelle sur la main-d'œuvre. Quatre des cinq questions standards de l'enquête concernent des indicateurs objectifs (l'expérience personnelle de la corruption, les types de corruption, les services publics impliqués et le coût monétaire direct). La cinquième question porte sur l'évolution de la corruption constatée au cours de l'année.

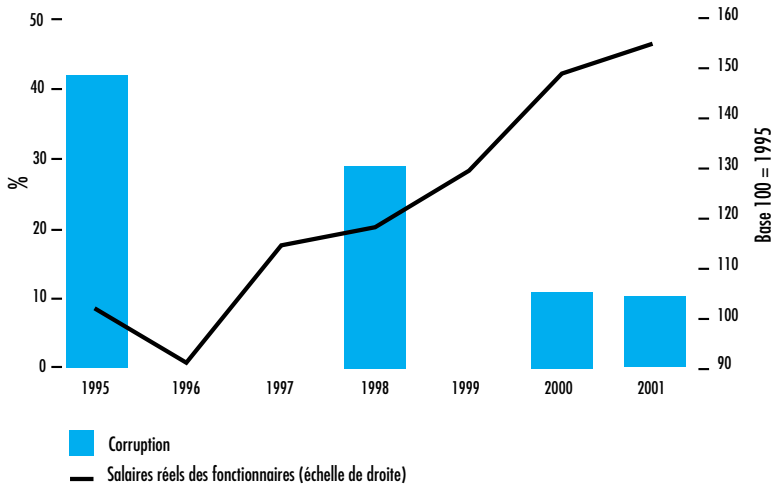
Pour la méthodologie, MADIO a montré que les sondages au niveau des ménages pouvaient constituer un instrument pratique pour observer la corruption sur une petite échelle et aider à la formulation de la politique à mener[3]. Les évaluations objectives de la corruption donnent des indicateurs qui sont comparables dans le temps et sont plus fiables que les indicateurs subjectifs qui sont incertains et dépendent des perceptions personnelles.

D'autre part, puisque le sondage a utilisé des échantillons vastes et représentatifs de la population, on peut désagréger les résultats et les présenter selon différentes catégories sociales[4]. Cette répartition permet de démontrer que l'incidence de la corruption peut ne pas être uniforme dans des groupes sociaux disparates. Les résultats de l'enquête de 2000 montrent que 9 % des ménages dans la tranche la plus pauvre de la population étaient victimes de la corruption, contre 16 % pour la tranche la plus aisée.

La répartition des résultats par catégorie montre aussi que la corruption touche tous les secteurs de la population : en 1998, 29 % de la population urbaine, 20 % des familles en zone rurale, et 36 % des opérateurs industriels en étaient victimes. Plus de 90 % des personnes interrogées, y compris les fonctionnaires, pensaient qu'il y avait une urgente nécessité à combattre la corruption.

Alors que le rôle des salaires des fonctionnaires a été l'objet de controverse dans les débats sur les causes de la corruption, des preuves empiriques fournies par les enquêtes font nettement apparaître *une forte corrélation négative entre le niveau de la corruption et les salaires des employés de l'État*.

Les niveaux des salaires des fonctionnaires et les niveaux de la corruption à Madagascar 1995-2001



Note
Les chiffres concernant la corruption sont un indicateur objectif qui traduit le pourcentage des victimes de la corruption durant l'année précédente. Il n'y avait pas de module corruption dans les sondages de 1996, 1997 ou 1998.

Les résultats des enquêtes montrent une baisse forte et continue de l'incidence de la petite corruption de 42 % en 1995, à 11 % et 10 % en 2000 et 2001, respectivement. En même temps, les salaires ont augmenté de 50 % en termes réels de 1995 à 2001 (voir chiffres). Cette relation (entre les salaires et la corruption) ne peut pas être vérifiée formellement, parce que les séries temporelles (périodes) sont trop courtes et que la corruption peut subir l'influence d'autres facteurs (comme les taux d'inflation et la stabilité politique). Néanmoins, on peut affirmer que les performances de l'administration publique dans la lutte contre la corruption dépendent largement du niveau des salaires des fonctionnaires. Ce résultat contraste avec d'autres obtenus au niveau international sur la base de régressions transversales, qui ne montrent pas de lien significatif entre la perception de la corruption et les salaires des fonctionnaires.

S'il est confirmé sur un échantillon plus vaste, ce nouveau résultat pourrait avoir des implications importantes pour la réforme de l'administration dans les pays moins développés. Il pourrait également permettre d'expliquer l'échec de la première génération de réforme du service public qui était marquée par des réductions substantielles des salaires des fonctionnaires.

Vers la fin 2001, les enquêtes de MADIO avaient été adaptées et lancées dans les capitales de sept pays d'Afrique de l'Ouest (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Sénégal et Togo) par leur direction nationale de la statistique respective avec le soutien d'AFRISTAT[5] et DIAL, en 2002-2003.

L'enquête sera également adaptée aux cinq pays du Pacte des Andes (Bolivie, Colombie, Équateur, Pérou et Venezuela).

Pour de plus amples informations sur le projet MADIO, voir www.dial.prd.fr.

Contact : Mireille Razafindrakoto (razafindrakoto@dial.prd.fr) ou François Roubaud (roubaud@dial.prd.fr)

1 Institut de recherche pour le développement.
2 Développement et insertion internationale.
3 Seule la petite corruption peut être évaluée par des sondages au niveau des ménages. D'autres instruments (comme les enquêtes dans les entreprises, et les audits des finances publiques) peuvent être utilisés pour dépister la grande corruption.
4 En 1995, le sondage avait porté sur 1 000 ménages contre 6 000 en 2000 et 2001.
5 Observatoire économique et statistique d'Afrique subsaharienne.

Genre et corruption

Stephen Knack et Omar Azfar

Dans plusieurs villes d'Amérique latine, dont Lima et Mexico, on a remplacé les hommes par des femmes dans la police de la circulation urbaine pour essayer de réduire la pratique fréquente des agents de police qui consiste à arrêter des automobilistes disciplinés et respectueux de la loi dans le seul but de solliciter de l'argent illicite. Il existe des preuves solides qui montrent que les femmes tolèrent moins la demande d'argent illicite et que les politiques qui renforcent le rôle des femmes dans la vie publique réduisent la corruption[1].

Le tableau, basé sur des données de la World Value Survey (Enquête mondiale sur les valeurs), résume plus de 50 000 réponses provenant de plusieurs douzaines de pays à des questions portant sur l'admission ou le cautionnement de divers types de comportements qui imposent des coûts aux autres, y compris des pots-de-vin. Sur une gamme de questions, un pourcentage de femmes largement supérieur à celui des hommes à répondu à chaque question en disant que l'attitude non coopérative « ne peut jamais se justifier ».

L'ampleur de ces différences n'est pas dramatique, mais elles sont statistiquement significatives même si l'on tient compte des différences d'âge, d'instruction, d'emploi et de beaucoup d'autres variables. Les différences sont, en outre, relativement cohérentes dans tous les pays. Dans 54 sur 61 enquêtes nationales menées entre 1981 et 1990, les femmes étaient plus susceptibles que les hommes de dire que le fait d'accepter de se laisser corrompre ne pouvait « jamais se justifier ».

Les légères différences d'attitudes à l'égard de la corruption n'impliquent pas nécessairement que l'élévation du profil des femmes dans la vie publique aura une influence sur les niveaux de la corruption. Une meilleure façon d'examiner cette question est de procéder au recoupement des données des pays. L'analyse des régressions sur la base de l'indice de la corruption de Kaufmann *et al.* (1999) a montré qu'une plus grande partie de femmes occupant des postes dans des ministères, au Parlement et dans d'autres services gouvernementaux ou dans le monde du travail était associée chacune à des niveaux de corruption très réduits[2]. Ces tests concernaient beaucoup d'autres facteurs liés à la corruption dans d'autres études, tels que le revenu par tête, l'éducation, les libertés politiques, l'héritage colonial et la religion.

De tous les indicateurs de corruption qui existent actuellement, c'est celui de Kaufmann *et al*. qui couvre le plus de pays mais il ne peut s'appliquer qu'à la période d'après 1998. L'indice de la corruption « International Country Risk Guide[3] » a donc également été utilisé pour effectuer des tests plus solides pour étudier les

Genre et comportements socialement coopératifs

% affirmant que le comportement « n'est pas acceptable »

	Hommes	Femmes
1. Demander l'avantages du gouvernement auxquels on n'a pas droit	63.7	67.9
2. Éviter de payer le billet dans les transports publics	60.3	64.9
3. Tricher dans les impôts et taxes quand on en a l'occasion	54.4	61.5
4. Acheter quelque chose alors qu'on sait qu'il a été volé	72.9	79.5
5. Prendre un véhicule appartenant à autrui	83.1	87.2
6. Garder de l'argent qu'on a trouvé	43.9	51.6
7. Mentir pour son intérêt	45.1	50.9
8. Accepter de l'argent (pour corruption) dans l'exercice de ses fonctions	**72.4**	**77.3**
9. Se battre avec des policiers	52.0	57.1
10. Ne pas signaler le dégât que l'on cause accidentellement à un véhicule en stationnement	61.8	67.6
11. Jeter de vieux papiers (déchets) dans un endroit public.	69.1	74.4
12. Conduire en état d'ébriété	74.2	83.4

Notes
Les données proviennent de 61 sondages nationaux. La taille des échantillons varie entre 52 107 et 83 532. Toutes les différences sont significatives au millionième.

changements intervenus entre 1982 et 1997 au sujet de la corruption et de la participation des femmes dans l'administration publique. Les pays qui avaient connu les plus fortes augmentations dans cette participation féminine avaient aussi enregistré au cours de la période considérée, les reculs les plus importants de la corruption, testant en même temps la croissance des revenus et les changements au niveau des libertés politiques.

Le lien entre le genre et la corruption peut, en partie, traduire un rapport de causalité inverse. La corruption pourrait faire baisser le nombre de femmes dans le gouvernement : si les femmes sont plus hostiles au comportement corrompu, comme l'indiquent les données des enquêtes, elles pourraient être moins disposées à occuper des postes dans le gouvernement dans des pays où la corruption est plus répandue. Même si l'on ne peut exclure certains autres rapports de causalité inverse, cet argument ne peut expliquer pourquoi l'existence d'un pourcentage de femmes plus élevé dans la main-d'œuvre est également associée à un niveau de corruption réduit.

Ces effets peuvent aussi être transitoires, et, avec la modernisation, la convergence dans les rôles sexuels et le processus de socialisation réduiront les écarts entre les genres en ce qui concerne la tolérance des comportements malhonnêtes. Toutefois, les écarts entre genres dans la tolérance de la corruption ne sont pas

automatiquement plus grands dans les pays où les niveaux de revenus et d'éducation sont bas.

Les résultats de cette étude fournissent une justification supplémentaire aux politiques qui visent à accroître le rôle des femmes dans la politique et dans les affaires. Des propositions cherchant à réserver aux femmes un quota de sièges parlementaires ou de postes dans la fonction publique sont généralement préconisées pour améliorer le bien-être des femmes. Cependant, si ces propositions réduisent également la corruption, elles peuvent aussi individuellement améliorer le bien-être des hommes, parce que beaucoup d'études ont établi un lien entre la réduction de la corruption et l'amélioration de la performance économique.

Ces résultats montrent l'impact que la présence d'un plus grand nombre de femmes dans la main-d'œuvre et au parlement peut avoir sur la corruption, et n'impliquent pas nécessairement que la corruption diminuera si des femmes, à titre individuel, se retrouvent à la tête de grandes entreprises, de partis politiques ou de gouvernements. Le processus de sélection pour ces postes de haut niveau est susceptible d'avoir de puissants effets d'homogénéisation, mais entraîne, en moyenne, une faible différence de comportement entre les hommes et les femmes qui accèdent au sommet de la hiérarchie. Les scandales de corruption où sont impliqués des femmes ou des responsables gouvernementaux ces dernières années en Inde, en Turquie, au Pakistan et dans la Commission Européenne justifient cette mise en garde.

Contact : Stephen Knack (snack@worldbank.org) ou omar Azfar omar@iris.ecom.und-edu)

1 Pour de plus amples informations sur les preuves présentées ici, voir A. Swamy, S. Knack, Y. Lee et O. Azfar, « Gender and corruption », *Journal of Development Economics*, n° 64 (février 2001).

2 D. Kaufmann, A. Kraay et P. Zoido-Lobatón, « Aggregating governance indicators », World Bank Policy. Research Working Paper, n° 2195, 1999.

3 Cet indice reflète non seulement des niveaux de corruption constatés, mais aussi la corruption prévue pour des gouvernements qui sont au pouvoir depuis longtemps. Malgré son imperfection, c'est le seul indicateur de la corruption assurant une bonne couverture de données pendant un certain temps.

La gestion de la corruption : revue des pratiques actuelles des entreprises

Karina Litvack et Robert Barrington

Actuellement, l'environnement des entreprises est en train de changer pour répondre à une législation plus rigoureuse contre la corruption et aux attentes plus exigeantes de tout un ensemble d'acteurs, dont les actionnaires. La société de gestion de fonds ISIS ASSET MANAGEMENT (anciennement Friends Ivory & Sime) a mené en 2001-2002 une étude sur la manière dont les entreprises font face aux risques que leur pose le fait de mener leurs activités dans des environnements corrompus, pour permettre aux actionnaires de jauger la force des moyens internes de détection et de lutte contre la corruption[1].

ISIS a amené des enquêtes sur 82 entreprises (les sociétés étudiées) de ses portefeuilles pan-européens, avec des questions spécifiques sur les politiques et les procédures opérationnelles. L'étude a soulevé de sérieuses préoccupations sur la manière dont les sociétés gèrent les risques de corruption.

L'enquête a recueilli un taux de 67 % de réponses (« ceux qui ont répondu »), 20 % des sociétés interrogées au cours de l'enquête n'ayant pas voulu répondre au questionnaire, quelquefois sous prétexte qu'il est contraire à leur politique de divulguer des informations de ce type, alors que 13 % n'ont pas répondu du tout. Beaucoup de sociétés ne voulaient pas mettre leur code de conduite à la disposition des enquêteurs parce qu'elles considéraient les informations commercialement sensibles,

Quatre-vingt sept pour cent des sociétés qui ont répondu ont déclaré avoir une politique ou un code de conduite écrit en bonne et due forme pour la lutte contre la corruption et le versement de pots-de-vin. Cependant, elles ne représentent que 59 % du nombre total d'entreprises interrogées, ce qui pose des questions concernant les 33 % qui n'ont pas répondu.

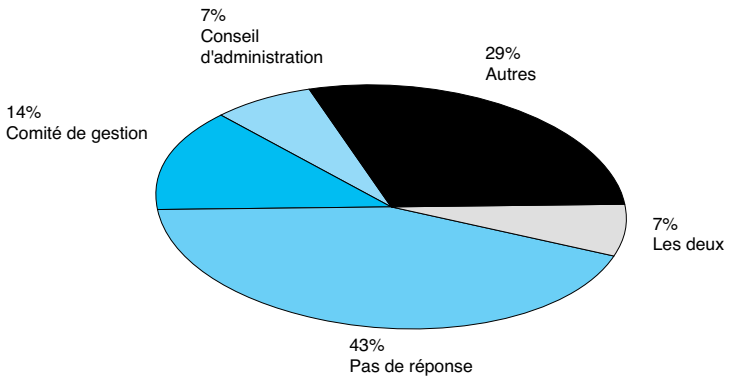
Un examen minutieux des codes de conduite et des mesures pratiques prises pour leur application a révélé d'inquiétantes insuffisances. Les résultats obtenus ont montré que, dans leur majorité, les entreprises comptaient peut-être sur la simple existence d'un code de conduite pour assurer une protection suffisante contre la corruption. En outre, la conscience et la compréhension des codes peuvent s'arrêter au niveau de la direction.

Quand on leur a demandé qui était chargé d'appliquer les codes de conduite, les sociétés qui ont répondu ont déclaré que cette responsabilité incombait à

« d'autres », au-delà du conseil d'administration ou du comité de gestion, et 16 % n'ont pas répondu (voir figure 1a). Un nombre important de sociétés dans la catégorie « autres » ont indiqué que la responsabilité incombait aux « directeurs eux-mêmes », précisant qu'un service n'avait pas de responsabilité particulière dans l'application du code de conduite anti-corruption. Le manque de clarté à ce sujet est particulièrement inquiétant, puisqu'il sape la responsabilité concernant la mise en œuvre de la politique en question, permettant aux directeurs de « refiler la responsabilité » d'un service à l'autre, ce qui ne permet pas aux uns et aux autres de connaître exactement leurs responsabilités personnelles.

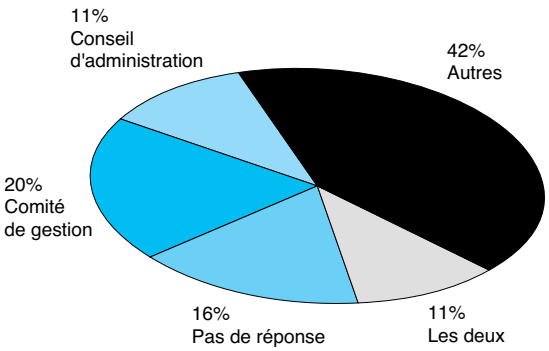
Quatre-vingt-cinq pour cent des sociétés qui ont répondu utiliseraient leur système interne d'audit pour appliquer et contrôler les politiques de lutte contre la corruption (voir figure 2a et 2b). En pourcentage de l'échantillon total des sociétés étudiées, cela ne représente que la moitié environ, ce qui suscite encore des questions sur la qualité de la mise en œuvre des mesures anti-corruption dans les sociétés qui n'ont pas répondu au questionnaire. La formation du personnel comme moyen d'ancrer une pratique appropriée dans l'organisation n'a été mentionnée que par 64 % des entreprises qui ont répondu. Seules huit sociétés expérimentaient des techniques de performance et de rémunération qui placent la corruption au centre de leur politique d'évaluation de la gestion.

Figure 1a. La responsabilité de l'application des codes de conduite (échantillon total)



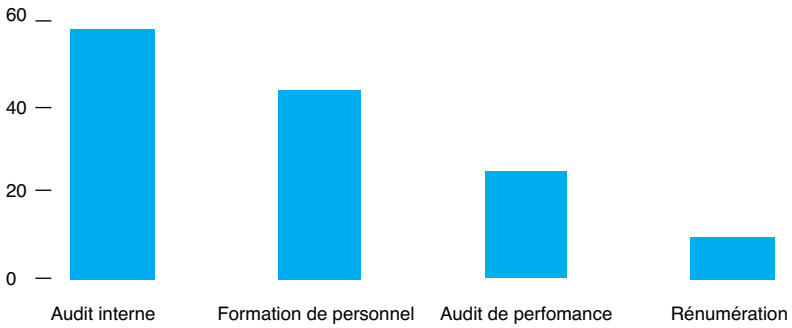
Note
La catégorie « pas de réponse » comprend à la fois les sociétés qui n'avaient pas de code de conduite et celles qui avaient choisi de ne pas répondre à la question même si elles avaient un code de conduite.

Figure 1b. La responsabilité de l'application des codes de conduite (répondants uniquement)



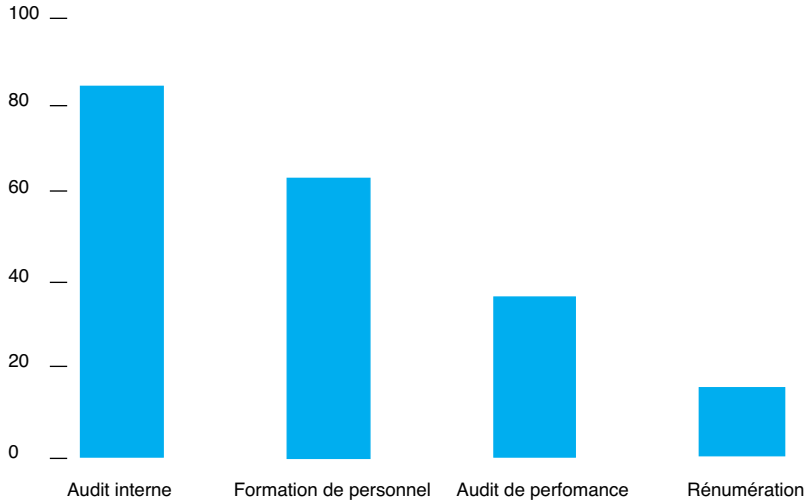
Note
La catégorie « pas de réponse » comprend à la fois les sociétés qui n'avaient pas de code de conduite et celles qui avaient choisi de ne pas répondre à la question même si elles avaient un code de conduite.

Figure 2a. La mise en œuvre des mesures anti-corruption (échantillon total)



Note
Pourcentage de l'échantillon total qui a répondu « oui » à la question. « Intégrez-vous des mesures anti-corruption ? »

Figure 2b. La mise en œuvre de mesures anti-corruption, %
(répondants uniquement)



Note
Pourcentage de l'échantillon qui a répondu « oui » à la question : « Intégrez-vous des mesures anti-corruption ? »

Un peu moins que la moitié des sociétés qui ont répondu ont indiqué qu'elles assurent une politique de protection des personnes qui signalent les coupables, et un examen plus attentif de la situation a révélé divers degrés d'engagement à ce sujet. Alors que certaines entreprises faisaient de gros efforts pour assurer la bonne marche de la politique en leur sein et garantir le caractère confidentiel de toute information donnée sur des pratiques illicites, d'autres entreprises ne semblaient guère faire autre chose que de déclarer que les informateurs étaient protégés.

L'enquête a donné à l'ISIS l'idée qu'il devait, en tant qu'actionnaire, engager à la fois les sociétés qui ont répondu et celles qui ne l'ont pas fait, à apporter leur contribution à la définition et à la promotion d'une bonne pratique. L'ISIS a donc lancé un programme d'engagement où l'accent est surtout mis sur la diffusion d'une bonne pratique en matière de lutte contre la corruption. On peut télécharger à partir d'Internet le texte complet de l'étude :

www.isiam.com/FIS/PDFs/1/Bribery_and_corruption-130202.pdf.

Contact : Robert Barrington (robert.barriington@isisam.com)

1 L'étude a été menée avec la collaboration du « Prince of Wales International Business Leaders Forum ».

Gouvernance et croissance à long terme : actualisation des indicateurs et nouveaux résultats

Daniel Kaufmann et Aart Kraay[1]

Il existe une forte corrélation positive entre le revenu par tête et la qualité de la gouvernance dans tous les pays. On peut le voir d'après la figure, qui place deux mesures de la gouvernance sur l'axe horizontal (« lutte contre la corruption » dans le panneau supérieur et la protection des droits de la propriété ou « l'état de droit ») contre le vrai produit intérieur brut par tête (GDP) – ajusté pour tenir compte des différences de pouvoir d'achat sur l'axe central vertical.

Les mesures de la gouvernance sont deux des six indicateurs composés de la gouvernance, d'abord élaboré par les chercheurs de la Banque mondiale en 1997-1998 et récemment mis à jour pour couvrir 170 pays pour la période 2000-2001[2]. Ces indicateurs composés sont basés sur plus de 190 mesures de perception de la gouvernance réalisées par 17 organisations à travers le monde. Les six dimensions sont : la lutte contre la corruption, l'État de droit, l'efficacité, la voix et la responsabilité du gouvernement, la qualité de la réglementation et la stabilité politique.

L'une des principales innovations de ces évaluations de la gouvernance est qu'elles sont faites avec des marges d'erreur statistiquement valables pour les estimations des pays pris séparément. Dans la figure, les marges d'erreur pour des pays choisis sont présentées sous la forme de barres horizontales de chaque côté des valeurs estimées des pays. Une importante précision qu'il ne faut pas perdre de vue en utilisant ces évaluations de la gouvernance ou d'autres instruments est que les marges d'erreur sont substantielles. Comme le montre la figure, la gamme statistiquement probable des valeurs pour plusieurs paires de pays (comme le Nigeria et la Russie, ou l'Espagne et les États-Unis) se chevauche, ce qui montre qu'il faudrait veiller à ne pas accorder trop de signification aux différences entre les évaluations de la gouvernance données pour ces paires de pays.

Qu'est-ce qui pourrait expliquer la forte corrélation positive entre le revenu par tête et la qualité de la gouvernance ? Logiquement, il y a trois possibilités complémentaires : (1) une meilleure gouvernance a un effet puissant sur le revenu ; (2) un revenu plus élevé conduit à des améliorations de la gouvernance ; et (3) il y a d'autres facteurs qui rendent les pays plus riches et peuvent également contribuer à l'amélioration de la gouvernance. Des recherches récentes commencent à apporter un certain éclairage sur les deux premières possibilités.

Considérons d'abord l'effet de la gouvernance sur le revenu. Il y a deux siècles, il n'y avait pas beaucoup de différences entre les revenus par tête des pays. Par conséquent, les grands écarts que l'on voit aujourd'hui entre ces revenus reflètent de grands écarts entre les taux de croissance au cours des deux derniers siècles. Selon des recherches récentes, les différences de croissance sur le très long terme sont dues en grande partie à des différences historiques profondes concernant la qualité des institutions[3].

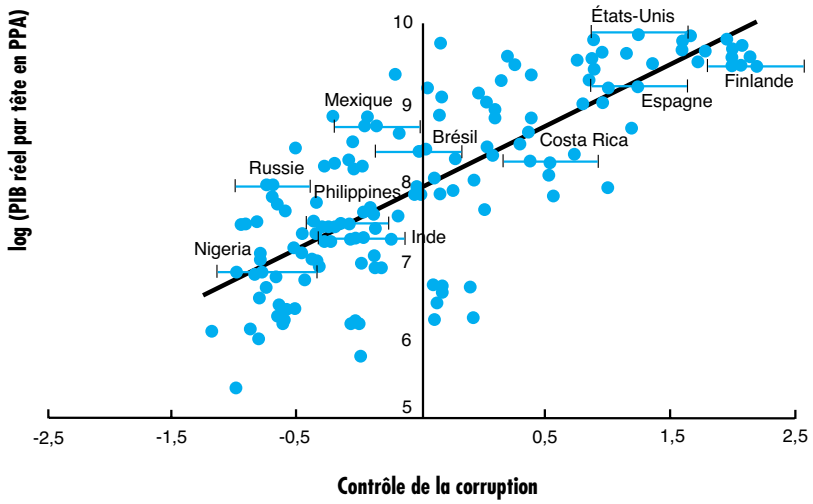
Existe-t-il aussi une relation de cause à effet dans le sens inverse, entre le revenu (par tête) et la qualité de la gouvernance ? Pour le sens commun, la réponse est oui, sous prétexte que les pays riches sont mieux à même de supporter les frais qu'impliquent la mise en place d'une administration publique compétente, d'un État de droit satisfaisant et la création d'un environnement où l'on ne tolère pas la corruption. Cependant, jusqu'ici, cette sagesse conventionnelle n'a pas été soumise à un examen empirique. Une étude récente a remis en cause cette perception commune[4]. Une nouvelle méthode a permis d'examiner séparément l'effet causal du revenu par tête sur la gouvernance et il a été prouvé que le revenu par tête a un effet négatif sur la gouvernance[5]. Cependant, cet effet était réduit par rapport à l'important effet positif de la gouvernance sur le revenu par tête si bien que, dans l'ensemble, la corrélation entre gouvernance et revenu par tête est positive, comme le montre la figure.

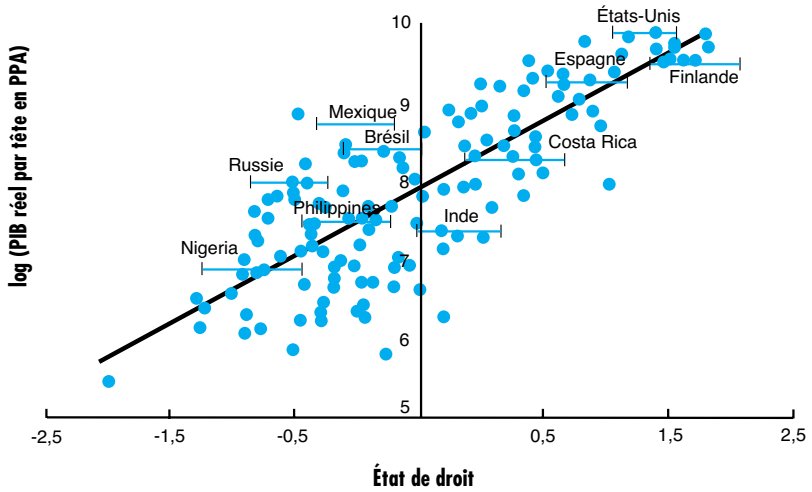
Cette découverte a deux implications importantes. D'abord, il est peu probable d'obtenir des résultats satisfaisants avec la stratégie qui consiste à s'attendre à ce que des améliorations interviennent automatiquement en matière de gouvernance à mesure que les pays deviennent riches. Ensuite, il est improbable qu'il y ait un « cercle vertueux » où l'amélioration de la gouvernance entraîne un relèvement du revenu par tête d'habitant qui, à son tour, conduit à une amélioration plus importante encore de la gouvernance et ainsi de suite. Associées, ces deux implications soulignent l'importance fondamentale d'interventions positives et soutenues pour améliorer la gouvernance là où elle est faible.

En élaborant des stratégies pour améliorer la gouvernance, il importe de comprendre les raisons positives de l'effet négatif du revenu sur la gouvernance. Une explication possible est le « détournement de l'État » qui se définit comme l'influence illicite de l'élite dans l'élaboration des lois, des politiques et des règlements de l'État[6]. Quand les institutions de l'État sont « détournées » de cette manière, les élites solidement installées profitent de la mauvaise gouvernance et réussissent à résister aux demandes de changement même si les revenus augmentent avec le temps.

Dans un tel contexte, les efforts déployés pour lutter contre la corruption doivent mettre l'accent, non plus sur les procédures et la compensation dans l'administration publique conformément à une vision étroite, mais plutôt sur un programme plus vaste de responsabilité politique, de transparence, d'indépendance des médias et de mise en place de mécanismes effectifs permettant à l'opinion publique de se faire entendre.

Comparaison entre la gouvernance et le revenu par tête dans le monde





Note
Les deux panneaux présentent les évaluations de la lutte contre la corruption et de l'État de droit en 2001-2002 (axes horizontaux) par rapport au PNB réel en 1995 (axe vertical). Les barres horizontales pour les pays choisis indiquent la gamme statistiquement probable de valeurs pour chaque indice pour ces pays. Les valeurs de gouvernance sont basées sur des évaluations subjectives de sources variées, sont soumises à des marges d'erreur importantes et ne reflètent nullement le point de vue officiel de la Banque mondiale, de ses directeurs ou des pays qu'ils représentent.

1 Les idées exprimées ici sont celles des auteurs et ne représentent pas le point de vue de la Banque mondiale, de ses directeurs ou des pays qu'ils représentent.

2 Les indicateurs mis à jour sont disponibles sur Internet de façon interactive à cette adresse: www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2001.html. Pour une description des sources de données et de la méthode, voir,
www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/aggindicators.html. www.worldbank.org/wbi/governance/pubss/govmatter 2001.html.

3 Voir, par exemple, Robert E. Hall et Charles Jones, « Why do some countries produce so much more output per worker than others? », *Quartely Journal of Economics* 114, n° 1 (1997), et Daron Acemogler, Simon Johnson et James A. Robinson, « The colonial origins of comparative development: an empirical investigation », *American Economic Review* (2001).

4 Voir Daniel (Kaufmann et Aart Kraay, *Growth without Governance*, Economica (2002), qu'on peut trouver à l'adresse: www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/growthgov.pdf.

5 Pour identifier les deux sens dans lesquels se fait la causalité entre le revenu par tête d'habitant et la gouvernance, il est nécessaire de trouver des sources exogènes de variations des deux variables qui peuvent servir d'instruments. La littérature actuelle a utilisé des déterminants historiques exogènes de la gouvernance pour identifier l'effet de la gouvernance sur le revenu par tête d'habitant. Toutefois, il est difficile de faire l'inverse puisqu'il n'est pas facile de trouver des déterminants vraiment exogènes et convaincants du revenu par tête à utiliser comme instruments. Cette nouvelle étude a donc privilégié l'utilisation d'informations sur la précision des indicateurs de la gouvernance que reflètent les gammes statistiquement probables évoquées ci-dessus, ainsi que des hypothèses raisonnables sur l'importance d'autres variables qui commandent à la fois le revenu et la croissance, pour dégager les effets du revenu par tête sur la croissance.

6 Joel Hellman, Geraint Jones et Daniel Kaufmann, « Seize the State, seize the day: State capture, corruption and influence in transition », *Journal of Comparative Economics* (2002), que l'on peut trouver sur Internet à l'adresse suivante: www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/seizestate.html. Voir aussi de nouvelles données de pays d'Amérique latine disponibles sur: www.worldbankk.org/wbi/governance.tools.html.

La « deuxième génération » d'indicateurs de la gouvernance

Stephen Knack, Mark Kugler et Nick Manning

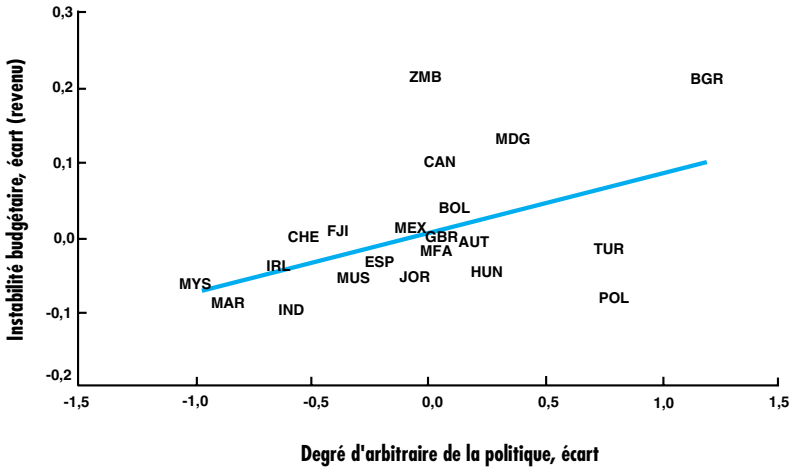
Les indicateurs de la qualité de la gouvernance dits de la « première génération », tels que les méthodes d'évaluation des libertés politiques et civiles élaborées par Freedom House, l'indice de perceptions de la corruption de Transparency International, ont fortement contribué à attirer l'attention sur l'importance de la bonne gouvernance pour le développement. Cependant, des indicateurs aussi lenglobants sont d'une utilité limitée pour suggérer des réformes particulières du secteur public ; ils impliquent beaucoup d'institutions et de politiques à la fois, ne proposent pas de solutions et ne disent pas qui devraient en assurer la mise en œuvre. Un problème connexe est qu'ils n'ont pas de pays d'« appartenance », beaucoup de gouvernements de pays en développement s'opposent à ce que les bailleurs utilisent des indicateurs élaborés sur la base de perception d'experts ou d'investisseurs qui mettent à l'index les pays comme étant mal gouvernés, mais ne donnent guère d'indication sur ce que les gouvernements peuvent faire pour améliorer leurs performances.

Il y a donc aujourd'hui un grand besoin d'un ensemble d'indicateurs de « deuxième génération » de la gouvernance qui devraient être : (1) plus spécifiques en évaluant la performance ou des dispositifs institutionnels et (2) élaborés avec une meilleure transparence. Les indicateurs devraient également être accessibles à la plupart des pays en développement, avec des procédures institutionnalisées pour la mise à jour régulière des données. Un projet de la Banque mondiale soutenu par le ministère britannique du Développement international, et qui s'inspire du travail de la Commission d'aide au développement de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE), étudie des indicateurs potentiels. Ce projet met l'accent surtout sur l'identification d'indicateurs déjà élaborés à d'autres fins mais qui répondent aux critères déterminés. Le but recherché est de créer un ensemble d'indicateurs susceptibles d'être inclus dans les Objectifs de développement du millénaire de l'ONU[1].

La seconde génération d'indicateurs de la gouvernance comprend deux grandes catégories : les indicateurs de capacité des gouvernants à exécuter efficacement leurs fonctions (par exemple, le degré d'incertitude budgétaire). Les indicateurs de responsabilité déterminent dans quelle mesure la politique gouvernementale reflète les positions préconisées par les acteurs (le degré de la décentralisation fiscale et le niveau des retards dans la communication des audits au Parlement).

Certains indicateurs (comme les évaluations des droits de l'homme ou du développement participatif) reflètent des aspects de la bonne gouvernance qui sont évalués de façon inhérente. D'autres n'ont d'intérêt que dans la mesure où ils peuvent être reliés directement ou indirectement à des résultats appréciés en terme de développement. L'un de ces critères et non des moindres est la réduction de la corruption. Pour ce dernier point, le projet testera empiriquement les liens entre l'indicateur pertinent de gouvernance et un résultat « intermédiaire » approprié.

Figure 1. L'instabilité budgétaire et politique arbitraire



À titre d'illustration, deux exemples d'indicateurs pouvant appartenir à la « deuxième génération » sont les suivants:

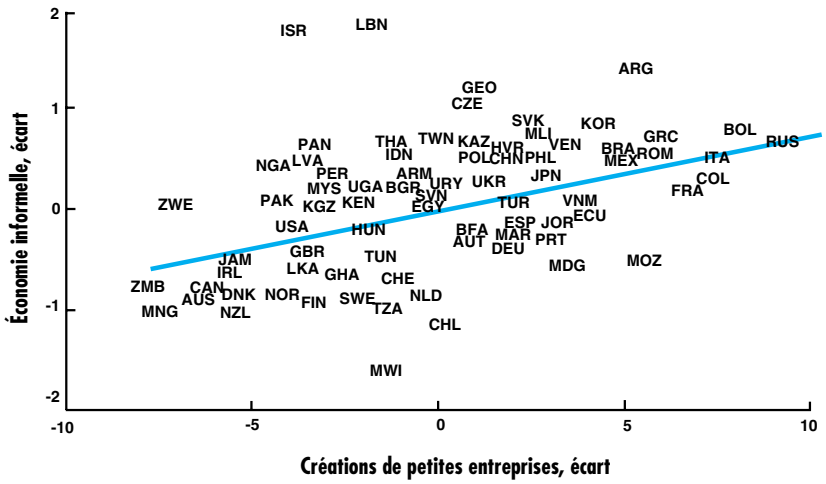
L'instabilité budgétaire

Un aspect important de la qualité de la politique gouvernementale est sa cohérence et son caractère prévisible. Une politique gouvernementale incertaine et imprévisible réduit les investissements privés et peut conduire les fonctionnaires chargés de la mise en œuvre de la politique à ne pas prendre les déclarations au sérieux. Le budget est l'un des domaines importants où sont réglés les problèmes de la politique gouvernementale: une politique stable devrait se traduire par des répartitions budgétaires stables. Un indicateur de la « deuxième génération » proposé est donc l'instabilité budgétaire.

L'évaluation particulière proposée utilise des données sur les fluctuations dans les dépenses effectuées sur une période de quatre ans au niveau des 14 classifications fonctionnelles du budget qui servent d'exemple de base aux rapports que les

gouvernements envoient au Fonds monétaire international. Si cet indicateur reflète effectivement un environnement de politique incertaine, on s'attendra alors à ce qu'il soit en corrélation avec des mesures alternatives d'une politique imprévisible. Pour ce qui est de cette prévision, la figure 1 montre que l'instabilité budgétaire tend à être grande dans les pays où les entreprises indiquent que la politique gouvernementale est arbitraire et imprévisible, sur la base de données fournies par les enquêtes sur l'environnement des entreprises menées par la Banque mondiale (« World Bank's World Business Environment Survey »). Ce rapport ne se limite pas seulement à neutraliser les différences entre les nations riches et les nations pauvres, puisque le revenu par tête est contenu dans la figure.

Figure 2. Niveaux de la régulation gouvernementale et niveaux de l'activité dans l'économie informelle.



Obstacles à la création d'entreprises

Le nombre de procédures et de frais encourus pour créer des entreprises varie considérablement d'un pays à l'autre. Une régulation gouvernementale excessive pour les petites entreprises tend à accroître leur part de l'activité économique dans le secteur informel, comme le postule Hernando de Soto dans *Other Path*, et peut permettre aux responsables de la régulation de recevoir de l'argent illicite de la part des promoteurs potentiels.

Djankov[2] *et al*. ont recueilli des données sur le nombre de procédures officiellement requises pour le fonctionnement légal d'une entreprise. Des données étaient également recueillies sur les frais et sur le délai minimum nécessaire pour boucler le processus (en supposant qu'il n'y ait pas de retards dus aux agents de l'État), parce que les frais et les délais peuvent varier selon des facteurs comme la taille de l'entreprise et la question de savoir si elle va opérer dans le commerce international. Les informations étaient recueillies pour une hypothétique « entreprise type » pour laquelle ces caractéristiques d'entreprises et d'autres encore étaient soigneusement précisées, facilitant la comparaison entre pays. La figure 2 montre que, même si l'on isole les niveaux du produit intérieur brut, de l'inflation, de l'analphabétisme et du revenu par tête, il y a un important rapport positif entre le nombre de procédures requises pour créer une nouvelle entreprise et le niveau de l'activité économique informelle[3].

Dans le cadre du processus de la recherche d'un consensus sur un ensemble d'indicateurs de la gouvernance, les indicateurs possibles identifiés par ce projet sont en train d'être mis en place sur un site public à l'adresse de la Commission d'aide au développement de l'OCDE. www.bellanet.org/indicators/info.cfm

Contact Knack (sknack@worldbank.org)

1 Les Objectifs de développement du millénaire de l'ONU sont une série d'engagements adoptés par les États membres de l'ONU en septembre 2000 pour promouvoir une vision plus large du développement qui met l'accent non seulement sur le développement économique, mais aussi sur le développement humain et le progrès social.

2 Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez – de – Silanes et Andrrei Schleifer, « The regulation of entry », à paraître dans le *Quartely Journal of Economics*.

3 L'évaluation du niveau de l'activité économique informelle est tirée de l'indice de la liberté économique de la Heritage Foundation.

Étude de la gouvernance dans le monde : une nouvelle méthode d'évaluation de la gouvernance

Julius Court et Goran Hyden

Le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, a déclaré que « la bonne gouvernance est certainement le seul facteur le plus important pour l'éradication de la pauvreté et la promotion du développement[1] ». Si la gouvernance est importante, il en est de même de la nécessité d'avoir des données plus fiables et valables sur les principaux processus de la gouvernance. L'Université des Nations Unies (UNU) a commencé à examiner ce besoin avec une étude sur la gouvernance dans le monde (WGS). Une phase pilote a été réalisée début 2001 et une plus large série d'évaluations par pays est programmée pour 2003[2].

Dans la phase-pilote, des évaluations de la gouvernance ont été effectuées dans 16 pays en développement et en transition, qui représentent 5 % de la population mondiale (voir tableau). Dans chaque pays, un coordonnateur national a choisi une équipe d'experts pour réaliser l'évaluation. L'équipe était composée de personnes ayant une grande expérience de la gouvernance, dont des parlementaires, des chercheurs, des juristes et des fonctionnaires ; environ 35 personnes étaient interviewées dans chaque pays.

Le projet a identifié 30 indicateurs basés sur des « principes » de bonne gouvernance largement reconnus : la participation, l'équité, le sens moral, la responsabilité, la transparence et l'efficacité. Les personnes interrogées étaient invitées à évaluer chaque indicateur sur une échelle de 1 à 5 ; 5 étant la meilleure note. En outre, elles devaient formuler des observations qualitatives.

Le tableau montre la valeur moyenne des indicateurs de chaque pays pour les 10 indicateurs qui concernent notamment la responsabilité et la transparence. Il indique aussi le score total pour la gouvernance dans chaque pays. Les notes totales pour la gouvernance ont une très forte corrélation (0,77) avec les notes des pays dans les indicateurs de la gouvernance adoptés par Kaufmann *et al.*, ce qui est un signe de la validité des résultats[3].

Il a été relevé fréquemment la faiblesse du score concernant la responsabilité des parlementaires. Cet indicateur a obtenu la moyenne la plus faible. Dans leurs observations relatives à la qualité, les experts locaux ont fait remarquer que beaucoup de parlementaires se présentent aux élections pour obtenir des avantages financiers, et les parlementaires ont tendance à être plus responsables devant leur parti politique que devant le public. Les observations qualitatives indiquent que la

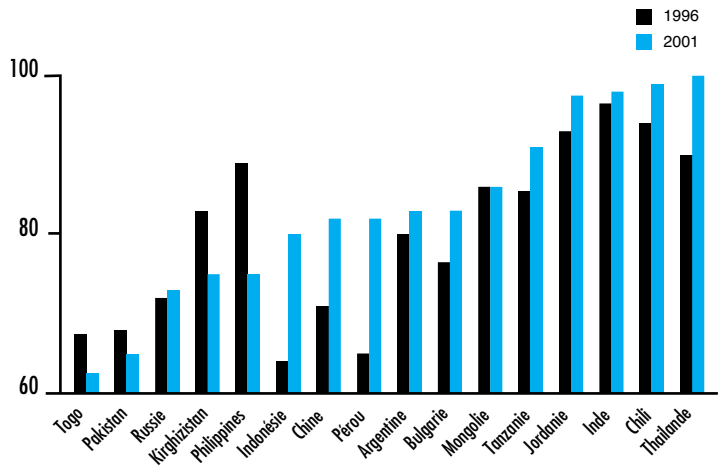
Indicateurs choisis pour la gouvernance dans les pays en transition, 2001

	Liberté d'ex-pression	Gouver-nance ouverte à l'apport du public	Respon-sabilité des parle-mentaires	Respon-sabilité des fonctionnaires	Transpa-rence du service public	Respect des droits de propriété	Application des règlements pour tous	Accès à la justice	Transpa-rence du processus judiciaire	Respon-sabilité des juges	Score total du pays pour la gouver-nance
Togo	2	1	1	2	2	3	3	2	2	2	**62.5**
Pakistan	3	2	1	2	2	3	3	2	2	2	**65.0**
Russie	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	**73.0**
Kyrgyzstan	3	3	2	2	2	3	2	2	2	2	**75.0**
Philippines	4	2	2	2	2	3	1	2	3	3	**75.0**
Indonésie	4	3	2	2	2	2	2	2	2	2	**80.0**
Chine	3	2	3	2	2	3	3	3	2	3	**82.0**
Pérou	3	3	2	3	2	3	3	2	2	2	**82.0**
Argentine	4	2	2	2	2	3	2	2	2	2	**83.0**
Bulgarie	3	2	2	2	2	3	2	3	2	2	**83.0**
Mongolie	3	2	3	2	3	3	3	2	3	3	**86.0**
Tanzanie	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	**91.0**
Jordanie	3	3	2	3	3	4	4	4	4	3	**97.5**
Inde	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3	**98.0**
Chili	4	3	2	3	3	4	4	3	3	3	**99.0**
Thaïlande	4	4	3	3	3	3	3	3	4	4	**100.0**
Moyenne	**3.31**	**2.50**	**2.19**	**2.38**	**2.38**	**3.00**	**2.69**	**2.50**	**2.56**	**2.56**	**83.25**

faiblesse de la note attribuée au Togo reflète le mécontentement suscité par la façon dont les élections ont été organisées et par l'inefficacité de l'Assemblée nationale après une longue période de régime autocratique. La note particulièrement faible attribuée au Pakistan est due à son régime militaire, comme le soulignent fortement les observations qualitatives.

Il a en outre été relevé que l'on considère généralement que les fonctionnaires des services publics manquent de transparence. L'Inde était une exception : les observations qualitatives ont confirmé la réputation de la fonction publique d'être l'épine dorsale du gouvernement en Inde. Les experts locaux ont également bien apprécié les services thaïlandais.

Score total pour la gouvernance : comparaison des années 1996 et 2001



Les évaluations et les observations indiquent aussi que les transactions entre le gouvernement et le secteur privé sont marquées par le copinage et la corruption. C'est ce qui était souligné comme constituant le problème n° 1 en Inde. La Russie et l'Indonésie ont également été mal notées sur ce point. Par contre, pour le Chili, les notes et les observations indiquent qu'il n'y a pratiquement pas de corruption dans les transactions entre le gouvernement et le secteur privé.

Les experts locaux ont également critiqué la qualité des systèmes judiciaires, en faisant remarquer que l'accès de la justice est plus facile pour les riches et que les juges sont corruptibles. Les procédures judiciaires ont été jugées lentes ; on a estimé que beaucoup d'illettrés et de pauvres craignent les tribunaux. Cependant, on peut relever beaucoup de réformes judiciaires dans les pays pilotes. En Inde, les

experts locaux ont souligné les effets très positifs de la réforme des institutions de justice communautaire comme les « Lok Adalats » (Tribunaux populaires), qui permettent la résolution des conflits qui ne sont pas ou ne peuvent pas être portés devant les tribunaux. Au Chili, les experts locaux pensent que les récentes réformes vont améliorer le fonctionnement de la justice à l'avenir.

Dans l'ensemble, on note d'importantes variations dans les scores totaux en matière de gouvernance (voir dernière colonne du tableau). Les experts thaïlandais et chiliens ont attribué les notes les plus élevées à leur pays dans l'échantillon (100 et 99 sur un maximum de 150), alors que le Togo et le Pakistan ont obtenu les notes les plus faibles (juste au-dessus de 60 par rapport à un score minimum possible de 30).

Il était également demandé aux experts locaux de comparer la situation actuelle à celle qui, selon eux, avait prévalu cinq ans auparavant (voir figure). Les évaluations de l'Indonésie et du Pérou ont indiqué des améliorations particulièrement impressionnantes en matière de gouvernance, après la chute des régimes autocratiques. Aux Philippines, la gouvernance avait enregistré le plus grand recul, en partie parce que l'évaluation avait eu lieu au moment où le Sénat examinait la question de savoir s'il fallait mettre en accusation l'ancien président Joseph Estrada.

Il est nécessaire et urgent de disposer de données plus fiables, plus pertinentes et plus actuelles sur les problèmes de gouvernance dans les différents pays pour faciliter l'adoption de politiques appropriées. La réalisation d'une telle information sera d'une très grande pertinence pour la politique locale et internationale. On espère que l'Enquête mondiale sur la gouvernance (EMG/WGS) représente une bonne initiative dans ce sens. Les indicateurs de la participation politique, de la démocratie, des droits de l'homme devraient finalement être intégrés aux Objectifs de développement du millénaire de l'ONU et faire partie de l'indice de développement humain.

Le site du projet sur Internet contient les résultats et les données ainsi qu'un questionnaire : www.unu.edu/p & g/wgs.

Contact : Julius Court. ODI (j.court@odi.org.uk)

1 Koffi Annan, *Partnerships for Global Community : Annual report on the Work of the Organisation* (UN, 1998).

2 L'Étude sur la gouvernance dans le monde était dirigée par Julius Court (Overseas Development Institute) et Goran Hyden (université de Floride) ; Ken Mease (université de Floride) en était le Conseiller principal. Le projet était réalisé en partenariat avec des institutions locales des pays à évaluer, avec le généreux soutien de l'ONU et du PNUD.

3 Daniel Kaufmann, Aart Kraay et Pablo Zoido-Labatón, « Governance matters II : updated indicators for 2000-2001 », World Bank Policy Reseach Working Paper n° 2772, 2002.

Étude internationale sur les crimes contre les sociétés dans le monde

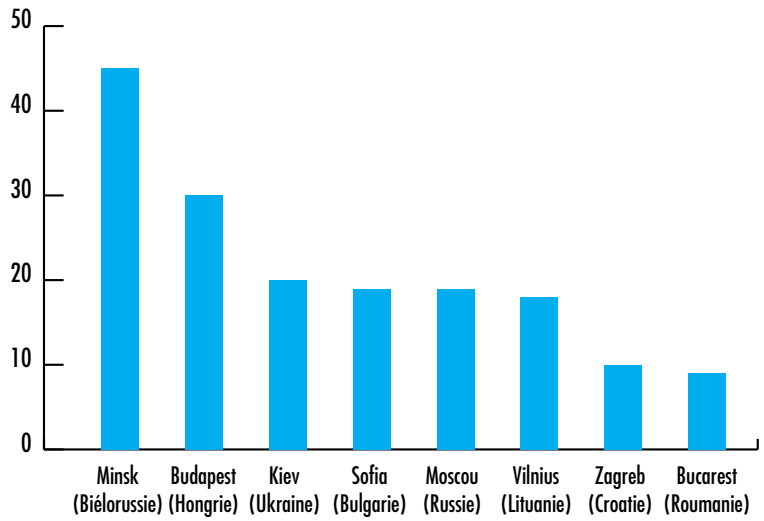
John Van Kesteren[1]

L'Étude internationale sur les crimes contre les sociétés dans le monde (ICBS), a consisté à interroger les directeurs de société sur leur expérience des crimes et les réactions de leurs entreprises à ces crimes. L'un des principaux thèmes de cette étude est la corruption.

En 2000 l'ICBS a été réalisée dans huit capitales d'Europe centrale et orientale. Les directeurs de 4 000 sociétés ont été interviewées à raison de 300 par ville, et de manière à assurer un échantillon représentatif de sociétés de tailles différentes et opérant dans des secteurs différents.

Plus de 30 % des sociétés interrogées ont estimé que la corruption était un obstacle majeur aux activités des entreprises dans leur pays respectif. En particulier, cette opinion était largement répandue en Roumanie, en Croatie et en Bulgarie où environ deux tiers des directeurs de société étaient de cet avis. Par contre, une minorité de directeurs en Hongrie et en Lituanie ont déclaré que la corruption constituait un obstacle majeur aux activités des entreprises.

Pourcentage d'entreprises auxquelles un pot-de-vin a été demandé en 1999



Les sociétés ont aussi été invitées à parler de leur expérience réelle de la corruption. Le tableau montre le pourcentage de sociétés qui, dans chaque ville, étaient invitées à donner des pots-de-vin l'année qui a précédé l'enquête. Les taux les plus élevés sont de 46 % à Minsk (Belarus), et 29 % à Budapest (Hongrie), et les plus bas de 10 % et 11 % à Zagreb (Croatie) et Bucarest (Roumanie) respectivement.

Parmi ceux ayant reconnu que l'on avait demandé de l'argent illicite à leur société, 40 % ont indiqué que le cas était arrivé cinq fois au cours de l'année.

Raisons invoquées pour ne pas dénoncer un acte de corruption à la police/gendarmerie

	% de dirigeants donnant une explication
La police n'aurait rien fait / n'aurait manifesté aucun intérêt	28
Il ne convenait pas de faire intervenir la police / c'était une affaire interne	28
Manque de preuves /témoins	24
Ne méritait pas d'être dénoncé / n'était pas assez grave	22
La police n'aurait pu rien faire / Peu de chance de réussir	21
Ce n'est pas la politique de la société	18
Manque de temps / trop d'ennuis	10
Crainte de représailles	10
Peur d'une publicité négative	10
Pas de soucis parce qu'il n'y avait pas lieu de demander une assurance	1

Ces résultats révèlent une corrélation négative mais non significative (r = -0, 46, n = 8, n. s.) entre l'expérience réelle de la corruption comme obstacle aux activités des sociétés. Plus l'expérience de la corruption est fréquente, moins il est probable qu'on la considère comme un obstacle. Une explication possible est que là où la corruption est répandue, on la considère comme la « Corruption » qui fait marcher les affaires, et non comme un obstacle. La corrélation doit cependant être évaluée avec beaucoup de prudence. Puisqu'il ne s'agit que de huit villes seulement, il y a de bonnes chances que la relation inverse soit une coïncidence. Il faut donc poursuivre la recherche.

Dans le cas où des expériences réelles de corruption étaient rapportées, il a été demandé aux sociétés d'indiquer qui avait demandé de l'argent illicite. Les percepteurs et employés des impôts sont les plus fréquemment cités par les directeurs de société (28 % des directeurs), suivis des policiers (27 %), des inspecteurs (25 %) et des douaniers (24 %). Toutefois, les cas de corruption « entre particuliers » étaient signalés presque par la moitié des directeurs d'entreprise.

À la question de savoir quels domaines d'activité étaient les plus susceptibles d'être touchés par la corruption, plus de la moitié des directeurs de société ont cité

la douane, les certificats d'aptitude des véhicules, les autorisations municipales, les licences et l'approvisionnement ou les services sollicités auprès de l'administration.

Sur les 855 sociétés qui ont déclaré avoir eu une expérience effective de la corruption au cours de l'année précédente, 13 seulement ont dit avoir déclaré le fait à la police, soit moins de 2 % du total. Certaines raisons de cet état de fait sont indiquées sur le tableau. Les sociétés pouvaient donner plus d'une réponse. Les explications les plus fréquentes étaient que la police n'aurait rien fait ou n'aurait manifesté aucun intérêt, qu'il s'agissait d'une affaire interne, ou que la police n'était pas l'organisme auquel il fallait s'adresser. Parmi les autres raisons fréquemment citées, il y a la méfiance générale qu'inspirait la police, l'insuffisance de preuves, l'idée que l'incident n'était pas assez grave ou que la société n'avait pas pour politique de rapporter ce genre de fait.

Contact : icvs@unicri.it.

1 Les principaux chercheurs étaient Anna Alvazzi del Frata et John Van Kestern (United Nations International Crime and Justice Research Institute, Turin), plus les coordonnateurs nationaux dans chacun des pays participants. Les données étaient recueillies par Gallup Organisation et ses filiales.

Les règles électorales et la corruption

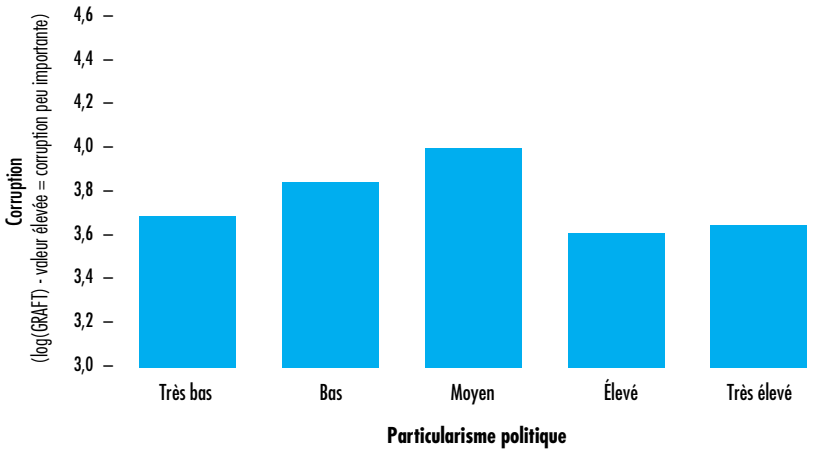
Ugo Panizza

Existe-t-il un rapport entre la corruption et la réglementation des élections et, si oui, quels genres de règles électorales sont associés à un bas niveau de corruption ? Une étude menée par l'Inter-American Developpment Bank (IDB/Banque interaméricaine de développement) montre qu'un tel lien existe effectivement et que les systèmes électoraux limitant l'incitation des politiciens à satisfaire des intérêts locaux tendent à faire baisser le niveau de la corruption[1].

L'aspect de la réglementation électorale examiné dans cette étude est son degré de « particularisme politique », défini comme une évaluation des motivations qui conduisent les politiciens à se constituer une base de soutien personnel dans des circonscriptions géographiques données plutôt que d'adhérer aux plates-formes des partis[2]. Un score élevé sur l'indice du particularisme politique indique que le système électoral est « centré sur les candidats », alors qu'un faible score est associé aux systèmes « centrés sur les partis ».

L'indice comporte trois composantes. L'une montre dans quelle mesure les partis peuvent contrôler l'apparition du nom du candidat sur un bulletin de vote. La seconde indique dans quelle mesure un candidat peut bénéficier des votes d'autres candidats de son parti, réduisant ainsi la nécessité pour les candidats de se faire une réputation personnelle.

Figure 1. Particularisme politique et corruption

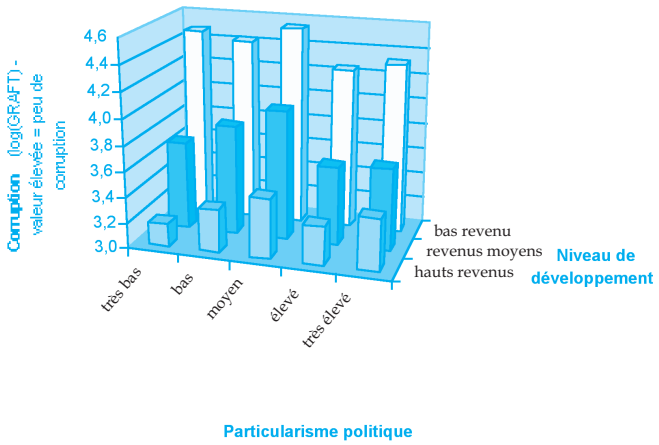


La troisième composante évalue les limites du nombre de candidats indépendants que les électeurs peuvent soutenir : là où les électeurs ne peuvent choisir qu'entre les partis et non entre les individus, les parlementaires ont moins de motivation pour s'occuper des intérêts de leur propre circonscription.

L'indice de particularisme politique est ensuite confronté aux données sur la corruption fournies par Kaufmann, Kraay et Zoido-Labatón, c'est-à-dire leur variable « corruption[3] ». La variable « corruption » n'est pas un indice parfait de la corruption, parce qu'elle comprend par exemple aussi une composante (The Political Risk Services Survey/Étude des services de risques politiques) qui évalue l'instabilité politique qui, à son tour, peut subir les effets de la réglementation électorale. Mais c'est un indicateur qui a été largement utilisé dans la littérature sur la corruption et qui est fortement corrélé aux autres mesures contre la corruption. Par ailleurs, les résultats de la recherche ont été jugés solides grâce à l'emploi de plusieurs autres indicateurs de l'efficacité et du rôle régulateur du gouvernement qui sont également liés à la corruption.

L'analyse statistique a révélé une relation très forte et non linéaire entre le particularisme politique et la corruption (voir figure 1). La figure montre que les niveaux bas et moyens de particularisme politique tendent à être associés à un bas niveau de corruption. En même temps, les niveaux extrêmes de particularisme politique (soit très bas, soit très élevés) sont associés à des niveaux élevés de corruption.

Figure 2. Particularisme politique, développement et corruption



Pourquoi en est-il ainsi ? Le résultat de la recherche peut vraisemblablement traduire une tension entre les avantages d'un faible niveau de particularisme politique et ceux d'un niveau élevé de particularisme. Quand le particularisme atteint un niveau élevé, il peut y avoir des politiques excessives de « baril de porc sale » comme les dépenses que les députés peuvent consacrer, avec un peu de complaisance, à leurs circonscriptions. Par ailleurs, un niveau élevé de particularisme a un avantage certain en termes de représentation et pour inciter les députés à recueillir des informations sur les préférences de leurs circonscriptions. Les systèmes où le particularisme se pratique peuvent également créer des mécanismes de compétition entre les députés au sujet des instruments d'évaluation et améliorer l'efficacité du processus politique.

La figure 2 montre que ce rapport est particulièrement fort pour les pays à revenu moyen. Quels que soient leurs systèmes électoraux, les pays pauvres tendent à avoir des taux de corruption élevés, et les pays riches des niveaux de corruption bas. C'est seulement dans les pays à revenu moyen que les règles électorales jouent un rôle important dans la création d'institutions satisfaisantes et dans la lutte contre la corruption.

Puisque les pays à faible revenu tendent à être caractérisés par des niveaux de démocratie relativement bas, il n'est pas surprenant que les réglementations électorales précises n'y semblent pas importantes. Ce qui est plus troublant, c'est que les réglementations électorales ne semblent pas importantes dans les pays à haut revenu.

Ceci peut être dû au fait que les pays qui ont une longue tradition démocratique ont trouvé, pour concilier différents intérêts politiques, des moyens qui dépassent les simples règles électorales faisant l'objet de la présente étude.

Les données sur le particularisme politique sont disponibles sur Internet à l'adresse suivante : www.ugo.panizza.org/particular.zip.

Contact : Ugo Panizza, Research Department IDB
(ugop@iadbo.org)

1 Pour l'étude complète, voir Ugo Panizza, « Electoral rules, political systems, and institutionnal quality », *Economics and Politics*, n° 13/3 (2001). L'ensemble des données est décrit dans Jessica Seddon, Alejandro Gaviria, Ugo Panizza et Ernesto Stein, « Political particularism around the world », Inter-American Development Bank, Research Department, Working Paper 463, 2002.

2 John Cary et Matthew Shugart, *Presidents and Assemblies : Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge : Cambridge University Press, 1992)

3 Voir Daniel Kaufmann, Aart Kraay et Pablo Zoido-Lobatón, « Aggregating governance indicators », World Bank Policy Working Paper, n° 2195, 1999.

La gestion des conflits d'intérêts dans les pays de l'OCDE

János Bertók

Une priorité de plus en plus importante dans la prévention de la corruption dans l'administration est de faire en sorte que la prise de décisions publiques ne soit pas affectée par les intérêts privés des agents de l'État. Pour voir dans quelle mesure cet objectif est atteint, en 2001 le Public Management Service (PUMA) de l'OCDE a étudié les mécanismes utilisés par les administrations centrales pour prévenir et résoudre les conflits d'intérêts dans les services publics.

L'objectif de cette étude était de sélectionner des pratiques prometteuses et de définir des principes directeurs pour la gestion des conflits d'intérêts. Les administrations centrales de l'ensemble des 30 pays membres de l'OCDE ont répondu à un questionnaire à ce sujet.

Les gouvernements ont souligné l'accent qui est mis de plus en plus sur les mesures préventives.

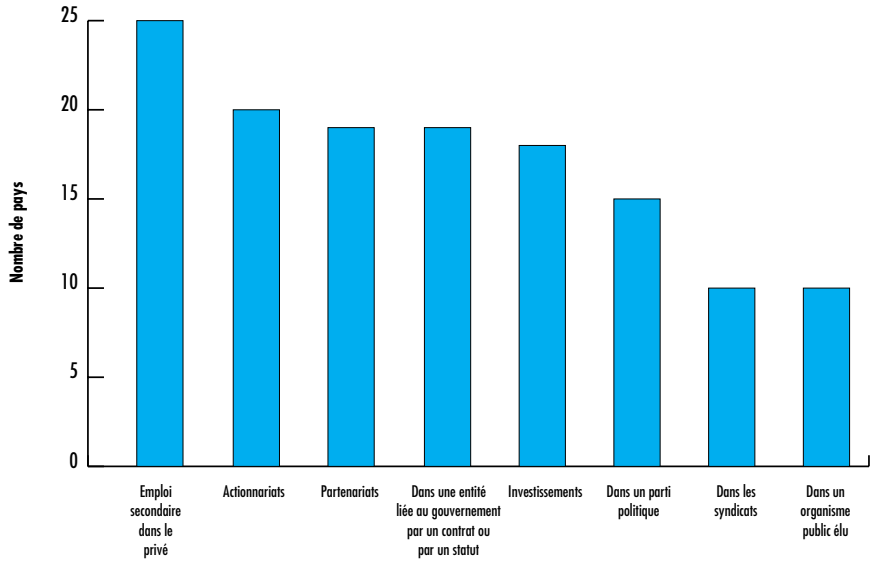
Les pays de l'OCDE s'impliquent de plus en plus activement en donnant des conseils et en demandant de faire connaître les intérêts par écrit pour permettre d'identifier les situations qui peuvent créer des conflits d'intérêts. Huit pays membres de l'OCDE obligent tous leurs fonctionnaires à déclarer régulièrement leurs intérêts financiers.

Si les gouvernements ont affirmé qu'il n'était pas possible de désigner un seul instrument comme étant le plus efficace pour éviter les conflits d'intérêts, ils ont malgré tout identifié une combinaison de mécanismes, notamment ceux qui sensibilisent et assurent la transparence, comme étant efficace dans plusieurs pays.

Dans les pays qui se fient aux individus pour qu'ils révèlent eux-mêmes leurs intérêts privés, les gouvernements ont indiqué les principaux mécanismes suivants : l'actualisation, tous les ans, des déclarations d'intérêts privés (Australie, Pologne, Portugal, Espagne et États-Unis), la formation et la consultation (Australie, Hongrie, Norvège et Corée du Sud).

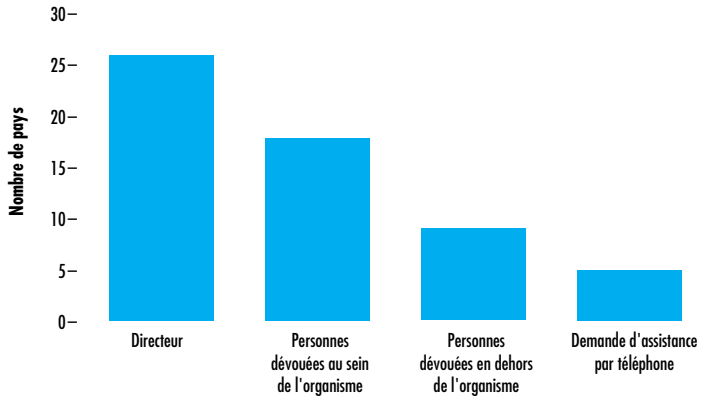
Dans les pays qui comptent moins sur les révélations individuelles (par exemple l'Autriche et l'Allemagne), le maintien d'une réglementation juridique pertinente était considéré comme la solution.

Figure 1. Sources de conflits d'intérêts



La figure 1 montre les sources de conflits d'intérêts considérées comme les plus problématiques. Les emplois secondaires dans le secteur privé ont été considérés comme de possibles sources de conflits d'intérêts par la majorité des gouvernements (26 sur 30). Beaucoup de gouvernements ont également cité comme sources de conflits d'intérêts les partenariats, l'actionnariat, les investissements et l'implication dans des organismes liés au gouvernement par un contrat ou par leur statut.

Figure 2. Qui le fonctionnaire peut-il contacter en cas doute ?



Comme l'indique la figure 2, dans la plupart des pays de l'OCDE, les fonctionnaires peuvent s'adresser à leurs directeurs ou à leurs supérieurs hiérarchiques directs quand ils ont des doutes sur la manière de résoudre des conflits d'intérêts. Dans certains pays, il leur est également possible de s'adresser à des personnes dévouées, aux juristes de l'organisme, ou à des organismes extérieurs (comme la « Public Offices Commission » en Irlande, la « States Services Commissions » en Nouvelle-Zélande et l'« Office of Government Ethics » aux États-Unis).

La direction joue un rôle clé en s'assurant que le personnel applique les règles de prévention de conflit d'intérêt. De plus, certaines institutions gouvernementales (telles que le Conseil national de l'éthique du service public au Japon ou le Département du service civil en Italie), ainsi que des institutions extérieures (telles que le Comité parlementaire sur les intérêts des membres privilégiés en Irlande, le Ministère de la justice ainsi que la Court constitutionnelle au Portugal) s'intéressent à la mise en application de ces politiques. De telles institutions se chargent aussi de la surveillance des hauts fonctionaires et des parlementaires.

Les résultats de cette étude ont été utilisés pour formuler les Directives de l'OCDE sur le conflit d'intérêt, qui sont destinées à aider les gouvernements à évaluer les pratiques existantes et à les revoir de façon à les aligner sur les pratiques exemplaires. Les Directives et le rapport complet (disponible fin 2002) peuvent être consultés à la page PUMA du site de l'OCDE, à l'adresse www.oecd.org/puma/ethics.

Contact : János Bertók, administrateur principal,
Conseil de la gouvernance publique et du développement territorial, OCDE
(janos.bertok@oecd.org)