404034_p387a442 22/04/04 15:47 Page 427

Table des matières

Remerciements

Résumé 1

L'accès à l'information et la réforme du financement de la vie politique : des domaines prometteurs pour renforcer la transparence 7
Jimmy Carter

La corruption et les droits de l'homme 8
Mary Robinson

Première partie : La corruption politique

1 Introduction 13
Où est passé l'argent ? 15
Les principes de Transparency International sur le financement et les faveurs en politique 19
Robin Hodess

2 Le financement politique 23
L'argent de la politique et la corruption 23
Marcin Walecki

Le défi de l'égalité politique en Afrique du Sud 26
Judith February et Hennie van Vuuren

La réforme relative aux dons de « soft money » aux États-Unis : qu'est-ce qui a changé ? 30
Michael Johnston

Une sélection de lois adoptées au cours de l'année sur la gouvernance des partis politiques, leur financement et la divulgation d'informations 34
Transparency International

La corruption politique : une analyse comparative mondiale 37
Le Forum économique mondial

La réforme du financement des campagnes électorales : l'Amérique latine est-elle sur la voie de la transparence ? 39
Bruno Wilhelm Speck

Les parlementaires se joignent à la lutte contre la corruption 45
Musikari Kombo

404034_p387a442 22/04/04 15:47 Page 428

Anna Hazare : lauréat du prix de l'Intégrité 2003 de TI 46

3 La divulgation d'informations et son application 47

Le rôle de la divulgation d'informations dans la lutte contre la corruption dans le financement politique 47
Gene Ward

Ukraine : l'abus tyrannique de la divulgation d'informations 50
Marcin Walecki

Les remises accordées par les médias aux hommes politiques : exemples d'Amérique latine 60
Kevin Casas-Zamora

Le contrôle exercé par les ONG : l'Équateur, l'Inde et la Lettonie 61
Transparency International

La mise en œuvre : comment est gérée dans la pratique la réglementation du financement des partis politiques 64
Yves-Marie Doublet

La mise en application : l'expérience au Mexique 67
Alonso Lujambio

António Siba-Siba Macuácua : lauréat à titre posthume du prix de l'Intégrité 2003 de TI 69

4 Les fonds issus du secteur privé 71

La dans le marché de l'armement : le scandale des ventes d'armes à l'Afrique du Sud et l'affaire Elf 71
Joe Roeber

La corruption politique et la politique de passation des marchés publics 75
Juanita Olaya

Le procès Elf : la corruption politique et l'industrie pétrolière 80
Nicholas Shaxson

La réglementation canadienne en matière de lobbying : encore de sérieuses lacunes 86
Duff Conacher

Sur les traces de l'argent d'Enron 89
Larry Noble et Steven Weiss

Dora Akunyili : lauréate du prix de l'Intégrité 2003 de TI 90

5 L'achat de votes 91

L'achat de votes et ses répercussions sur la démocratie : des preuves d'Amérique latine 91
Silke Pfeiffer

L'achat de votes au Brésil : un problème moins répandu qu'on ne le pense ? 94
Claudio Weber Abramo

L'achat de votes en Asie de l'Est 100
Frederic Charles Schaffer

404034_p387a442 22/04/04 15:47 Page 429

L'achat de votes à la Commission baleinière internationale 104
Leslie Busby

6 Les obstacles juridiques : immunité, extradition et rapatriement des biens volés 107
Immunité et extradition : des obstacles à la justice 107
Véronique Pujas

Développements récents en matière d'immunité 111
Transparency International

Sua Rimoni Ah Chong : lauréat du prix de l'Intégrité 2003 de TI 112

Campagne pour l'extradition d'Alberto Fujimori 113
José Ugaz

Une nouvelle loi sur l'immunité rompt avec l'histoire constitutionnelle de l'Italie 114
Gherardo Colombo

Contrôler les médias en Italie 116
Donatella della Porta

Abdelhaï Beliardouh : lauréat à titre posthume du prix de l'Intégrité 2003 de TI 118

Le rapatriement des biens d'État pillés : une sélection d'études de cas et le projet de Convention des Nations unies sur la lutte contre la corruption 118
Tim Daniel

À la recherche des biens d'État pillés : le cas de Benazir Bhutto 122
Jeremy Carver

Deuxième partie : Rapports internationaux, régionaux et nationaux

7 Rapports internationaux et régionaux 129
La Convention des Nations unies sur la lutte contre la corruption 129
Peter Rooke

Le Pacte mondial de l'ONU : une opportunité de s'attaquer à la corruption 134
Jeremy Brooks

La Convention de l'Union africaine contre la corruption 135
Akere Muna

La corruption et le processus d'adhésion à l'Union européenne : qui est le mieux préparé ? 141
Quentin Reed

La Convention de l'OCDE arrêtera-t-elle le paiement de pots-de-vin à l'étranger ? 149
Fritz Heimann

La gouvernance, la corruption et le Compte du millénaire 157
Steve Radelet

404034_p387a442 22/04/04 15:47 Page 430

8 Rapports pays 167

Afrique du Sud	*Daryl Balia*	167
Algérie	*Djillali Hadjadj*	172
Argentine	*Laura Alonso*	176
Arménie	*Arevik Saribekyan*	181
Australie	*Peter Rooke en association avec TI Australie*	187
Autorité palestinienne	*Hada El-Aryan*	191
Azerbaïdjan	*Rena Safaralieva et Ilgar Mammadov*	196
Brésil	*Ana Luiza Fleck Saibro*	201
Bulgarie	*Katia Hristova et Diana Kovatcheva*	205
Burundi	*Nestor Bikorimana*	210
Chili	*Andrea Fernández*	214
Chine	*Guo Yong et Liao Ran*	219
Costa Rica	*Roxana Salazar et Mario Carazo*	223
Égypte	*Mona El-Ghobashy*	227
États-Unis d'Amérique	*Nancy Z. Boswell, Phyllis Dininio et Michael Johnston*	233
France	*Yves-Marie Doublet*	240
Grèce	*Vassilios Ntouvelis*	245
Guatemala	*Violeta María Mazariegos Zetina*	248
Japon	*TI Japon*	252
Kazakhstan	*Andrey Chebotarev, Nurgul Kuspanova et Sergey Zlotnikov*	255
Kirghizistan	*Aigul Akmatjanova*	259
Liban	*Charles D. Adwan et Mina Zapatero*	265
Mali	*Brahima Fomba*	270
Népal	*Rama Krishna Regmee*	273
Nicaragua	*Roberto Courtney*	277
Nigeria	*Bolaji Abdullahi*	281
Ouganda	*Hassan Muloopa*	286
Pérou	*Samuel Rotta Castilla*	290
Philippines	*Gabriella Quimson*	296
Pologne	*Julia Pitera avec Magda Brennek, Janusz Kochanowski, Andrzej Kojder et Jacek Leski*	302
Russie	*Roman Kupchinsky, Elena Chirkova et Marina Savintseva*	307
Sénégal	*Mouhamadou Mbodj*	312
Serbie	*Nemanja Nenadic*	315
Zambie	*Christine Munalula*	320

404034_p387a442 22/04/04 15:47 Page 431

Troisième partie : L'État de la recherche sur la corruption

9 Introduction 327
Pablo Zoido et Larry Chavis

10 Indice de perceptions de la corruption 2003 335
Johann Graf Lambsdorff

11 Le baromètre mondial de la corruption 2003 341
Transparency International

12 Indice d'intégrité des établissements publics : évaluation des risques de corruption en Colombie 345
Transparencia por Colombia

13 La corruption dans les régions russes 349
Elena Chirkova et Donal Bowser

14 Évaluation de la transparence du financement des partis politiques en Bulgarie 353
TI Bulgarie

15 Évaluation de la corruption dans le Sud asiatique : aperçus d'une enquête auprès des ménages 357
Gopakumar K. Thampi

16 Questions de gouvernance III : nouveaux indicateurs 1996-2002 et difficultés méthodologiques 361
Daniel Kaufmann et Aart Kraay

17 L'échelle des victimes de la corruption selon le projet de sondage de l'opinion publique latino-américaine de l'université de Pittsburgh 367
Mitchell A. Seligson

18 Comment la corruption affecte le développement économique 371
Johann Graf Lambsdorff

19 Corruption et investissements directs étrangers 375
Mohsin Habib et Leon Zurawicki

20 Attitude des entreprises multinationales face à la corruption 379
John Bray

21 Évaluer la gouvernance dans des contextes divers et complexes : le cas de l'Inde 383
Julius Court

22 La corruption et la confiance vues par les élites des États post-soviétiques 387
Anton Steen

404034_p387a442 22/04/04 15:47 Page 432

23 Le pouvoir de l'information : preuves issues des enquêtes sur le contrôle des dépenses publiques 391
Ritva Reinikka et Jakob Svensson

24 Transparence budgétaire : évaluations par la société civile en Afrique 395
Joel Friedman

25 Transparence, salaires et séparation des pouvoirs : une analyse expérimentale des causes de la corruption 399
Omar Azfar et William Nelson Jr

26 Le genre et la corruption dans le secteur public 403
Ranjana Mukherjee et Omer Gokcekus

27 La recherche de situation de rente et la notion de genre dans les administrations locales en Inde 407
V. Vijayalakshmi

28 Pauvreté et corruption au Pérou 411
Javier Herrera et François Roubaud

29 La corruption quotidienne en Afrique francophone 415
Mireille Razafindrakoto et François Roubaud

Acronymes et abréviations 419

Index 421

404034_pIaVI 22/04/04 15:47 Page I

Rapport mondial sur la corruption 2004

404034_pIaVI 22/04/04 15:47 Page II

404034_pIaVI 22/04/04 15:47 Page III

Rapport mondial sur la corruption 2004

Transparency International

Éditions KARTHALA
22-24, bd Arago
75013 Paris

TRANSPARENCY INTERNATIONAL

404034_pIaVI 22/04/04 15:47 Page IV

Première édition en anglais en 2004 par : Pluto Press
345 Archway Road, London N6 5AA
et 22883 Quicksilver Drive, Sterling, VA 20166-2012, USA
www.plutobooks.com

En collaboration avec :
Transparency International
Otto-Suhr-Allee 97-99, D-10585 Berlin, Allemagne
www.globalcorruptionreport.org

Édition en français par :
Éditions KARTHALA
22-24, boulevard Arago
75013 Paris
www.karthala.com

© 2004 Transparency International. Tous droits réservés.

Les contributeurs individuels ont fait valoir leur droit d'être identifiés comme auteurs de cet ouvrage, conformément à la loi de 1988 sur les droits d'auteur, les dessins et les brevets.

Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle de cet ouvrage, par quelque procédé que ce soit, électronique, mécanique, ou par tout autre moyen courant ou à inventer, notamment la photocopie et l'enregistrement, sans le consentement écrit de l'éditeur ou de ses ayants droit, est illicite. Tous droits réservés.

Sous la direction de : Robin Hodess, Tania Inowlocki, Diana Rodriguez et Toby Wolfe
En collaboration avec : Michael Griffin, Aarti Gupta et Rachel Rank
Édition en français coordonnée par Marie Wolkers

Traductions de :
Breeze and associates Inc., Toronto, Canada
Fifa Médiation, Cotonou, Bénin,
Jean-Marcel Moulion Njitoyap, Yaoundé, Cameroun
John V. Adebowale, BTI, Dakar - Sénégal

Tous les efforts possibles ont été faits, à la date de septembre 2003, pour garantir la validité des informations, des allégations aussi, contenues dans le rapport. Néanmoins, Transparency International ne peut ni garantir l'exactitude et l'intégralité des informations contenues dans cet ouvrage, ni endosser la responsabilité des conséquences de leur utilisation à d'autres fins ou dans d'autres contextes. Les contributions au *Rapport mondial sur la corruption 2004* signées par des personnes externes ne reflètent pas nécessairement les positions de Transparency International ou de ses sections nationales.

Éditions KARTHALA, 2004
ISBN 2-84586-490-6

404034_pIaVI 22/04/04 15:47 Page V

Remerciements

Nous tenons à remercier les nombreuses personnes qui ont apporté leur contribution à la réalisation de l'édition 2004 du *Rapport mondial sur la corruption*. Nos remerciements s'adressent en premier lieu aux auteurs des articles.

Nos remerciements vont également à tous les collègues du mouvement de Transparency International, du Secrétariat à Berlin aux sections nationales à travers le monde, qui ont rendu cet important projet moins ardu par leurs conseils et leurs idées. Une mention toute particulière aux sections nationales pour leur précieux apport pour les différents rapports nationaux.

Nous souhaitons aussi remercier les nombreuses personnes externes qui ont volontairement consacré leur temps et leur énergie pour apporter leurs avis lors de la sélection des articles reçus. Il s'agit de Boubacar Issa, Abdourahmane, David Abouem, Muzaffer Ahmed, Daniel Bach, Peter Birle, Roman Bokeria, Emil Bolongaita, Martin Brusis, Justin Burke, Rowan Callick, Lala Camerer, Kevin Casas-Zamora, Larry Chavis, Gwenaëlle Le Coustumer, Ian Davis, Kirsty Drew, Nicola Ehlermann-Cache, Keith Ewing, Aleksandar Fatic, Mark Findlay, Claudio Fuentes, Arturo Grigsby, Åse Grødeland, Gavin Hayman, Paul Heywood, Paula-Marie Hildebrandt, Les Holmes, Karen Hussman, Paul Ingram, John-Mary Kauzya, Iris Kempe, Mario Krieger, Gopakumar Krishnan, Peter Larmour, Alena Ledeneva, Reinoud Leenders, Jean-Marie Lequesne, Grace Livingstone, Tom Lodge, Joan Lofgren, Xiaobo Lu, Lora Lumpe, Stephen Ma, Günther Maihold, Maureen Mancuso, Malou Mangahas, Claudia Matthes, Dana Mesner Andolsek,Wim van Meurs, Roberto de Michele, Arnauld Miguet, Philippe Montigny, John Mukum Mbaku, Andrew Mwenda, Naison Ngoma, Dele Olowu, Gabriel Ortiz de Zevallos, Paul Oquist, Simon Osborne, Katarina Ott, Pierina Pollarolo, Gavin Power, Miroslav Prokopijevic, Niels von Redecker, Roy Reeve, Roland Rich, Pablo Rodas-Martini, Kety Rostiashvili, Fred Schaffer, Miguel Schloss, Amy Schultz, John Sfakianakis, Azmi Shuaibi, Krassen Stanchev, Helen Sutch, Aida Suyundueva, Pauline Tamesis, Justine Thoday, Boyko Todorov, Chris Toensing, Samarth Vaidya, Shyama Venkateswar, Marites Vitug, Hennie van Vuuren, Laurence Whitehead, Simon Wigley, Pablo Zoido et Svetlana Zorbic.

Merci à Barbara Meincke pour sa contribution spéciale à la partie de ce rapport traitant de la corruption politique, ainsi qu'à William Quiviger et Anne-Marie Brady, membres de l'équipe du *Rapport mondial sur la corruption*.

Nous souhaitons remercier les membres du comité consultatif de rédaction du rapport pour leur indéfectible engagement au *Rapport mondial sur la corruption*. Il s'agit de Claudio Weber Abramo, Merli Baroudi, Sarah Burd-Sharps, Kurt Hoffman, Dennis de Jong, John Makumbe, Larry Noble, Devendra Raj Panday, Elena Panfilova, Michael Pinto-Duschinsky et Augustine Ruzindana.

404034_pIaVI 22/04/04 15:47 Page VI

Nous remercions également la maison d'édition Pluto Press pour son enthousiasme et notre consultant externe, Michael Griffin, pour sa bonne humeur, sa patience et son talent.

Nous remercions tout particulièrement le cabinet d'avocats Pro Bono Group de Londres pour ses consultations juridiques au profit de TI.

Nos remerciements particuliers s'adressent aussi aux différents artistes dont nous avons reproduit les œuvres dans le *Rapport mondial sur la corruption 2004*. Il s'agit de Julio Briceño (Rac), Alex Dimitrov, Fernando Santana, Harley Schwadron et Jonathan Shapiro (Zapiro).

La réalisation du *Rapport mondial sur la corruption* a bénéficié du soutien financier du groupe d'Utstein, composé des gouvernements de Grande-Bretagne, d'Allemagne, des Pays-Bas et de Norvège.

L'édition française a pu être publiée grâce au financement de l'Agence canadienne de développement international. Sa réalisation n'a pu être possible que par le travail des sociétés de traduction Breeze and associates Inc., Jean-Marcel Moulion Njitoyap, JVA et Fifa médiation, de Perrine Lhuillier et Véronique Lerch pour leur travail de révision, du personnel du secrétariat Julien Attakla, Marie Chêne, Françoise Nicole Ndoume, Stéphane Stassen et Chantal Uwimana pour la relecture, et Marie Wolkers pour la coordination de cette édition. Nous tenons aussi à remercier Robert Ageneau, Marie-Pierre Galleret et Greta Rodriguez pour leur sérieux et leur patience.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 1

Résumé

L'édition 2004 du *Rapport mondial sur la corruption* donne un aperçu général de l'état de la corruption dans le monde. Ce rapport couvre les événements nationaux et internationaux, les changements institutionnels et juridiques, ainsi que les activités du secteur privé et de la société civile pour la période de juillet 2002 à juin 2003. Le *Rapport mondial sur la corruption* porte cette année essentiellement sur la corruption politique. Il présente 34 rapports nationaux et les recherches les plus récentes en matière de corruption.

La corruption politique : l'importance du problème

La corruption politique se définit comme l'abus de pouvoir par les responsables politiques pour obtenir des gains personnels. L'ampleur du problème peut être immense. L'une des personnalités les plus corrompues au monde, l'Indonésien Mohamed Suharto, est accusée d'avoir détourné une somme pouvant atteindre 35 milliards de dollars américains dans un pays où le PIB par habitant est inférieur à 700 dollars américains.

La corruption dans le financement de la vie politique prend plusieurs formes, allant de l'achat des votes à l'utilisation de fonds illicites pour la vente de nominations et l'abus des ressources étatiques. Tous les financements ne sont pourtant pas illégaux. Des dons légalement offerts aux partis politiques donnent par exemple parfois lieu à des changements de ligne politique. Selon une enquête du Forum économique mondial, dans 89 % des 102 pays couverts par ce sondage, l'influence directe des dons politiques légaux sur les résultats d'une ligne politique spécifique est modérée, voire importante.

Le contrôle du financement des partis politiques

Les régimes légaux régissant le financement des partis politiques sont généralement inadéquats. Les dispositions réglementaires permettent le contrôle du financement des partis politiques, fixent les limites des contributions et des dépenses, et astreignent les partis et les candidats à dévoiler leurs sources de financement. Cependant, un pays sur quatre n'a même pas institué cette disposition sur la divulgation des sources de financement. C'est pourtant la formalité réglementaire la moins controversée. Pire encore, un pays sur trois ne dispose pas encore de législation générale permettant de réglementer le financement des partis politiques.

Outre les financements directs, la réglementation doit prendre en compte les dons en nature offerts aux partis politiques, notamment l'accès gratuit ou subventionné aux médias. Au Guatemala et en Uruguay, par exemple, les propriétaires des

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 2

organes d'information ont vu leurs cotes politiques grimper sensiblement après avoir gracieusement accordé des temps d'antenne aux partis au pouvoir. En Italie, le Premier ministre Silvio Berlusconi est à la fois le plus grand propriétaire de chaînes privées et le régulateur de trois chaînes publiques, ce qui laisse supposer un conflit d'intérêts.

Les lois régissant le financement des partis politiques doivent faire l'objet d'une mise en œuvre effective. En Grèce, des violations manifestes par certains candidats des règles concernant la campagne électorale en 2000 n'ont fait l'objet d'aucune enquête. Courant 2002, le gouvernement a amendé la loi sur le financement des partis politiques, alors qu'il était plutôt nécessaire de renforcer l'application des lois existantes, et non d'en créer de nouvelles. Une application effective des lois nécessite la création d'organes de contrôle indépendants investis du pouvoir de superviser et d'enquêter et, le cas échéant, d'engager des poursuites judiciaires en cas de délit. Cependant, de nombreux gouvernements n'ont pas la volonté politique de renforcer le pouvoir des organes de contrôle, craignant que ceux-ci ne les utilisent un jour contre eux, une fois qu'ils ne seront plus au pouvoir. L'Institut fédéral des élections du Mexique, par exemple, a été autorisé en 2003 à consulter les informations bancaires, mais cet accès ne s'applique qu'au cas par cas, et à condition que le tribunal électoral décide de la levée de la loi sur le strict secret bancaire.

Souvent, c'est uniquement grâce aux initiatives de la société civile que les lois sur le financement des partis politiques sont appliquées, et cela par leur suivi de l'application des lois, l'analyse des comptes des partis politiques et la diffusion de l'information en direction du grand public. Aux États-Unis, l'action du Center for Responsive Politic a permis de mettre à jour les nombreuses relations de la société Enron avec l'administration Bush ; ces révélations en ont amené beaucoup à se demander si le gouvernement n'avait pas décidé de fermer les yeux sur les délits répétés de cette compagnie.

Traduire les hommes politiques corrompus en justice

Un événement positif survenu au cours de l'année étudiée aura été la levée de l'immunité de l'ancien président du Nicaragua, Arnoldo Alemán, ainsi que son procès, suite à cette décision, pour détournement de fonds publics et blanchiment d'argent. Cependant, l'examen des rapports des 34 pays révèle que davantage de pays, notamment l'Italie et le Kirghizstan, ont choisi au cours de la période 2002-2003 d'étendre l'application de l'immunité judiciaire plutôt que de la restreindre.

D'importantes mesures visant à juger les hommes politiques corrompus se sont avérées vaines en raison d'anomalies dans les lois sur l'extradition. À titre d'exemple, l'ancien président péruvien, Alberto Fujimori, a réussi à se soustraire à des poursuites judiciaires en vertu de sa nationalité japonaise. En dépit de moult demandes formulées par le gouvernement péruvien et par les ONG internationales, le gouvernement japonais continue de refuser de l'extrader.

Il existe aussi des lacunes juridiques qui entravent le rapatriement rapide des richesses détournées par des dirigeants corrompus. Vers la fin des années 1990, l'assouplissement du code bancaire suisse qui favorise le secret avait suscité de l'espoir quant au rapatriement, rendu plus facile, des fonds détournés vers leurs

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 3

pays d'origine. Cependant, l'application de cette mesure continue de traîner. Il a fallu plus de cinq ans à des procureurs internationaux pour obtenir un jugement sommant Benazir Bhutto de rembourser la somme de 250 000 dollars américains, une infime partie des millions qu'elle et sa famille auraient détournés du Pakistan. Par ailleurs, un fait plutôt encourageant a été l'annonce faite fin 2003 par le président nigérian, Olusegun Obasanjo, que le gouvernement suisse avait marqué son accord pour le rapatriement de 618 millions de dollars américains, somme qu'aurait détournée feu le dictateur militaire Sani Abacha, à condition que le Nigeria s'engage à investir ces fonds dans le développement de l'éducation, de la santé, de l'agriculture et des infrastructures.

L'aspect de « l'offre » dans la corruption politique : le rôle du secteur privé

En tant que principale source d'approvisionnement des fonds utilisés dans la corruption politique, le secteur privé a un rôle capital à jouer dans la lutte contre l'abus du pouvoir.

Le secret quasi institutionnel et le manque de transparence des prix perpétuent la corruption dans le commerce des armes. La chute d'hommes politiques français et allemands dans les années 1990 est intervenue à la révélation de versement de pots-de-vin en vue d'obtenir des marchés d'armement. En Afrique du Sud, où un gros marché de défense a été conclu en dépit de la crise économique et sociale que traverse le pays, de hauts responsables continuent de payer le prix d'une telle révélation.

Le secteur de l'énergie constitue un autre cadre propice à la corruption politique. En effet, le flux des recettes pétrolières est tellement important qu'il peut influencer les décisions politiques aussi bien dans les pays producteurs pauvres que dans les pays riches, comme l'a si bien prouvé le scandale Elf. Plus le secteur pétrolier est important dans l'économie d'un pays, plus grands sont les risques de corruption politique.

Développements internationaux et régionaux

La Convention des Nations unies contre la corruption, signée en décembre 2003, constitue le tout premier instrument mondial de lutte contre la corruption. Il fixe de nouvelles normes dans les droits nationaux et dans le droit international, en engageant les signataires, entre autres mesures, à renforcer la coopération et l'entraide judiciaire, notamment en ce qui concerne le rapatriement des biens. Cependant, la réussite de cet instrument nécessite une volonté politique et un engagement pour le suivi de sa mise en œuvre.

La Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption et les infractions assimilées constitue le tout premier cadre de lutte contre la corruption pour les États membres. Adopté en juillet 2003, cet instrument doit être ratifié par 15 États membres avant d'entrer en vigueur. La Convention comporte des lacunes telles que de faibles mécanismes de mise en œuvre et l'existence d'une disposition qui permet aux signataires d'émettre des réserves sur une ou plusieurs dispositions.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 4

L'optimisme à propos de la Convention de l'OCDE pour la lutte contre la corruption a cédé la place à la frustration. En effet, malgré l'entrée en vigueur de la Convention en février 1999, fin 2003 aucune condamnation n'a été prononcée dans le cadre de sa mise en œuvre, à l'exception des plaintes introduites aux États-Unis en vertu de la législation antérieure à la Convention de l'OCDE. En outre, un grand nombre d'entreprises ignorent encore que le fait de soudoyer un haut fonctionnaire étranger constitue désormais un crime. L'adhésion très prochaine de dix nouveaux États à l'Union européenne soulève des inquiétudes quant à leur degré de préparation et à l'engagement de l'Union européenne à combattre la corruption à l'intérieur de sa propre structure. Après avoir créé des simulacres d'institutions de lutte contre la corruption afin de remplir les conditions d'adhésion, les anciens pays communistes, qui connaissent des problèmes endémiques de corruption, attendent désormais d'entrer dans cette Union européenne qui n'a pas réussi à élaborer un cadre de lutte communautaire contre la corruption.

Si le Compte du millénaire venait à être mis en œuvre, la politique américaine en matière d'assistance s'en trouverait radicalement redéfinie, avec désormais l'allocation d'aides substantielles à un groupe très restreint de pays. Pour être éligible à l'aide, un pays doit afficher un score au-dessus de la moyenne sur un indice de corruption. Le problème qui se pose est que la rigidité de cette conditionnalité laisse supposer que les données sur la corruption sont exactes, en outre elle ne tient aucunement compte des points de départ différents de chacun des pays candidats à l'aide.

Développements nationaux

La passation des marchés publics est extrêmement affectée par la corruption, ce qui a pour conséquence des tâches surfacturées pour un travail de qualité médiocre. La Bulgarie, le Sénégal et la Serbie ont élaboré de nouvelles lois sur la passation des marchés publics en 2002-2003. Mais, en Algérie, où 2 300 personnes ont perdu la vie dans l'effondrement d'immeubles suite à un tremblement de terre en mai 2003, le gouvernement a envisagé l'assouplissement de la réglementation en la matière afin d'accélérer la procédure de reconstruction. C'est une démarche qui est susceptible d'encourager la corruption et des constructions aux structures peu solides.

La nécessité de renforcer l'autonomie des systèmes judiciaires est générale. En Argentine, par exemple, un juge et un procureur général ont été démis de leurs fonctions pour avoir poursuivi en justice des membres corrompus du gouvernement local. En revanche, des faits encourageants ont été relevés ailleurs, notamment la levée de l'immunité de l'ancien président Frederick Chiluba en Zambie. Cette levée a donné lieu à une confrontation de positions entre le ministère public et les magistrats, comme ce fut le cas au Nicaragua lorsqu'une mesure similaire avait été prise.

La réussite de la lutte contre la corruption dépend de la volonté politique de mettre en œuvre les réformes. Le président Lula da Silva du Brésil a signé un manifeste sur la lutte contre la corruption qui a engagé son gouvernement à prendre

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 5

une série de mesures de lutte contre la corruption, notamment la création d'un nouvel organe de lutte contre la corruption, bien qu'une certaine lenteur ait été observée dans l'application de cette décision. En Égypte, certains critiquent la campagne de lutte contre la corruption lancée par le président Hosni Mubarak qui ne serait qu'une astuce pour installer son fils au pouvoir en tant que successeur.

L'accès à l'information, élément crucial dans les stratégies de lutte contre la corruption, a connu des entraves en raison d'atteintes à l'indépendance de la presse. Le gouvernement australien a essayé d'investir ses ministres du pouvoir discrétionnaire de lever les restrictions sur le droit de propriété de plusieurs types de médias et sur la propriété des médias par les étrangers. Au Burundi, une nouvelle loi sur les médias garantit certains droits aux journalistes, mais prévoit des sanctions qui vont jusqu'à cinq ans d'emprisonnement ferme pour publication de « propos diffamatoires ». Au Kirghizstan, les autorisations de publication ont été remplacées par des autorisations temporaires pendant la période précédant le référendum constitutionnel, ce qui consolide davantage le pouvoir du président.

L'état de la recherche sur la corruption

De nouvelles méthodologies et lignes de recherche continuent d'améliorer notre compréhension de la corruption et de parfaire nos outils de mesure de ce phénomène. L'édition 2003 de l'indice de perceptions de la corruption, qui est le reflet des perceptions par les hommes d'affaires, les universitaires et les analystes risque, du niveau de la corruption au sein des fonctionnaires et des hommes politiques dans 133 pays, indique que 70 % de pays marquent un score de moins de 5 sur un score « propre » de 10. Le rapport donne aussi un aperçu des enquêtes sur les expériences personnelles en matière de corruption dans lesquelles les victimes de la corruption font généralement état d'un manque de confiance dans les institutions publiques.

Des recherches récentes ont montré que la corruption entraîne une baisse des recettes et un faible taux de productivité. La corruption peut décourager les investisseurs étrangers parce qu'elle est souvent assimilée à l'insécurité des droits de propriété, ainsi qu'à une bureaucratie tatillonne et à une mauvaise gestion. Selon les résultats de sondages effectués au sein des entreprises à travers le monde entier, les pays membres de l'OCDE font indûment usage de la pression politique pour obtenir des avantages commerciaux, malgré la législation qui fixe les règles du jeu à l'échelle internationale. En outre, ces enquêtes attirent l'attention sur une croyance répandue selon laquelle les entreprises des pays de l'OCDE s'attachent les services d'intermédiaires pour contourner les lois sur la lutte contre la corruption.

Les évaluations des stratégies visant à lutter contre la corruption montrent que la diffusion de l'information est une mesure efficace. En effet, après la publication dans les médias des dotations accordées aux écoles régionales en Ouganda, dénonçant ainsi les dévoiements des subventions scolaires, le taux de ces détournements avait chuté de 80 % en 1995 à 20 % en 2001. L'équilibre entre les hommes et les femmes dans les organisations a aussi un impact sur la corruption. Cependant, deux études menées dans ce sens montrent que cette corrélation pourrait s'expliquer plus par la dynamique de la structure même que par les spécificités du genre.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 6

Selon les résultats des enquêtes menées en Afrique de l'Ouest, en Asie du Sud et au Pérou, la corruption affecte de manière disproportionnée les couches démunies. Ces catégories de personnes dépensent plus pour payer des pots-de-vin proportionnellement à leurs revenus tandis que leur accès aux services publics se réduit sensiblement du fait de la corruption.

Principales recommandations

- Les gouvernements doivent renforcer leur législation sur le financement des partis politiques et sur la divulgation de l'information. Les organes publics de contrôle et les tribunaux indépendants doivent être dotés de moyens adéquats et de pouvoirs nécessaires pour enquêter sur les contrevenants et les obliger à être responsables de leurs actes.
- Les gouvernements doivent mettre en œuvre des législations adéquates sur les conflits d'intérêts, notamment des lois qui déterminent les circonstances dans lesquelles un élu peut occuper un poste de responsabilité dans une entreprise privée ou dans une société d'État.
- Les candidats et les partis politiques doivent bénéficier d'un accès équitable aux médias. Les règles concernant une juste couverture médiatique des élections doivent être fixées, appliquées et maintenues.
- Les partis politiques, les candidats et les hommes politiques doivent déclarer leurs avoirs, leurs revenus et leurs dépenses auprès d'un organe indépendant. Ces informations doivent être fournies en temps opportun, annuellement, et plus particulièrement avant et après chaque élection.
- Les institutions financières internationales et les bailleurs de fonds bilatéraux doivent prendre en compte la pratique de la corruption politique au moment de prêter ou de donner des fonds aux gouvernements. Ils doivent fixer des critères assez précis pour mesurer les niveaux de corruption.
- La Convention des Nations unies contre la corruption doit être rapidement ratifiée et mise en œuvre.
- La Convention de l'OCDE pour la lutte contre la corruption doit être renforcée, suivie et mise en œuvre de manière adéquate. Les gouvernements signataires de cet instrument doivent lancer des campagnes d'éducation pour amener les entreprises à prendre connaissance des lois, ainsi que des sanctions en cas d'infraction.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 7

L'accès à l'information et la réforme du financement de la vie politique : des domaines prometteurs pour renforcer la transparence

Les démocraties ne peuvent plus tolérer les pots-de-vin, la fraude et la malhonnêteté, d'autant plus que ces pratiques affectent les couches démunies de manière disproportionnée. Au cours des dix dernières années, Transparency International a permis aux gouvernements et aux citoyens de prendre conscience de cette réalité, non seulement en prenant l'initiative de les informer et de les éduquer sur les effets néfastes de la corruption politique, mais aussi en élaborant des mesures visant à endiguer ce mal. En ma qualité de membre du comité consultatif de TI, je me félicite de ce que le Centre Carter ait eu l'occasion de travailler avec plusieurs sections nationales de TI, et plus particulièrement en Amérique.

À l'instar de TI, le Centre Carter s'est engagé à promouvoir la transparence et à empêcher la corruption. Dans les pays comme la Jamaïque, l'Équateur et le Costa Rica, le Centre Carter a assisté les gouvernements et les organisations de la société civile dans l'élaboration des plans et mécanismes en vue d'atteindre ces objectifs. Tout au long de nos activités, nous nous sommes rendu compte que la corruption est en corrélation avec la baisse sensible de la confiance des citoyens dans les institutions démocratiques.

D'après notre expérience, il existe deux réformes très prometteuses pour favoriser la réduction de la corruption et rétablir la confiance des citoyens dans le gouvernement : le développement de l'accès à l'information et la réforme du mode de financement des partis politiques et des campagnes électorales.

L'accès aux informations détenues par le gouvernement permet aux citoyens de tenir leur gouvernement responsable des décisions qu'il prend et des dépenses publiques. Des citoyens informés peuvent prendre une part plus active au processus démocratique et choisir plus efficacement leurs représentants. Les lois d'accès à l'information peuvent permettre de garantir l'exercice des droits fondamentaux de l'homme et la satisfaction des besoins de base, étant donné que les citoyens peuvent demander à s'informer sur les logements, l'éducation et les services publics. Ces lois aident également le gouvernement, qui améliore son efficacité et son organisation sur des dossiers sensibles. La gouvernance est de ce fait améliorée et le secteur privé est sûr de disposer d'un cadre d'investissement plus transparent. L'accès à l'information rapproche l'État du reste de la société puisque les bases d'un partenariat de transparence sont jetées.

Le « programme Amériques du Centre Carter » a travaillé en collaboration avec les pays de l'hémisphère ouest, au moment où leurs corps législatifs s'évertuent à voter et à appliquer les lois sur l'accès à l'information conformes aux nouvelles normes internationales. Nous avons aussi aidé les organisations de la société civile à se préparer à l'exercice de leur nouveau droit à l'information. En Jamaïque, nous avons enrichi le débat sur la loi relative à l'accès à l'information aujourd'hui promulguée, et avons continuellement apporté des conseils et de l'assistance technique pour sa mise en œuvre effective. En Bolivie, nous avons commencé à travailler avec le nouveau secrétariat de lutte contre la corruption de la vice-présidence pour amender le projet de loi sur l'accès à l'information et pour obtenir l'implication de la société civile quant au vote et à l'application de cette loi. Nous encourageons tous les pays à s'assurer que leurs citoyens jouissent du droit d'accès à l'information. Le Centre Carter s'engage à les aider dans ce sens.

La transparence dans le financement des campagnes et des partis politiques est nécessaire afin de rétablir la confiance du public dans les institutions démocratiques, en particulier dans les partis politiques et les Parlements. Les citoyens se sentent de plus en plus frustrés et détachés quand leurs représentants élus servent plutôt les intérêts égoïstes des sponsors de leurs campagnes, et non ceux du grand public. Cette

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 8

tendance est perceptible en Amérique latine et aux Caraïbes, où la pauvreté et l'inégalité persistent en dépit de la démocratie. Cependant, le scepticisme du public par rapport à l'influence disproportionnée des donateurs riches ou du secteur privé a conduit à des efforts de réforme du financement des campagnes aux États-Unis et au Canada. En mars 2003, soutenant les efforts de TI, d'International IDEA et de l'Organisation des États américains, le Centre Carter a organisé une conférence régionale pour examiner la question du financement des campagnes en Amérique et proposer des mesures en vue de discuter des possibilités d'amélioration. Après les délibérations des représentants des gouvernements, du secteur privé, des médias et la société civile, dix anciens chefs d'État et Premiers ministres de l'hémisphère ouest ont collectivement adopté des principes qui doivent régir le financement des campagnes et des partis politiques. Ils ont approuvé des objectifs et des instruments, partant de l'hypothèse que la gouvernance démocratique a un coût. En conséquence, nous devons être prêts à investir dans nos systèmes démocratiques. Leurs recommandations ont mis l'accent sur le rôle des finances publiques, l'accès équitable aux médias, la nécessité d'une divulgation effective et opportune de l'information et l'importance d'une application totale de la loi.

Les organisations internationales telles que TI et le Centre Carter jouent un rôle important en appuyant les initiatives gouvernementales, multilatérales et de la société civile dans la lutte contre la corruption. Nous espérons pouvoir poursuivre ces efforts.

Jimmy Carter
Ancien président des États-Unis

La corruption et les droits de l'homme

La corruption est source de violation des droits de l'homme et produit d'autres effets néfastes sur les vies humaines. Quand les individus et les familles sont dans l'obligation de payer des pots-de-vin pour avoir de quoi se nourrir, avoir accès au logement, au droit de propriété, à l'éducation, à l'emploi, et au droit de prendre part à la vie culturelle de la communauté, ce sont leurs droits humains fondamentaux qui s'en trouvent manifestement violés. En s'attaquant à ces fléaux, il n'est plus besoin de démontrer l'importance d'établir des liens de collaboration plus étroits entre les militants des droits de l'homme et ceux de la lutte contre la corruption. Cependant, il est évident que pour collaborer le plus efficacement possible, il faudrait réexaminer la question suivante : les droits de l'homme et la corruption ont-ils vraiment quelque chose en commun ?

J'avais eu l'occasion de me rendre compte du lien entre ces deux concepts lorsque, alors haut-commissaire des Nations unies aux droits de l'homme, j'avais pris la parole devant des parlementaires au Cambodge à la mi-2002 sur la question du trafic d'êtres humains. La salle était pleine, et plusieurs orateurs éloquents avaient pris la parole. Par la suite, je me suis rendue dans un village pour rencontrer les responsables d'une ONG. Les femmes s'étaient échappées d'une vie au sein du trafic des prostituées et étaient toutes séropositives. Elles me parlèrent de la corruption – des pots-de-vin payés aux fonctionnaires et aux agents de police – et je fus invitée à parler de la corruption lors de la conférence de presse qui suivit.

Comme le montre cet exemple, la corruption affecte beaucoup plus les couches démunies de la société, ceux qui n'ont rien ou presque pour se défendre. Cependant, la corruption affecte aussi la société tout entière. Les décisions qui sont supposées être

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 9

prises pour le bien du peuple sont en réalité motivées par un désir de gain personnel et ont pour résultat des mesures et projets qui appauvrissent plus qu'ils n'enrichissent un pays.

Pour qu'un système corrompu domine, il faut également qu'un grand nombre de droits en matière de participation politique et d'accès à la justice soient restreints. Le besoin pour les personnes corrompues de se protéger et de protéger leurs acolytes mine le processus électoral, entraîne l'intimidation et la manipulation de la presse et compromet l'indépendance de la justice aussi bien dans les pays du Nord que dans ceux du Sud. Le problème de l'impunité qui couvre la plupart de ces actes est particulièrement préoccupant. Si les droits de l'homme sont violés du fait de la corruption, le respect de ces droits peut s'avérer être une arme très puissante de lutte contre la corruption.

Ethics Globalization Initiative a pour objectif de travailler avec les personnes qui militent pour la prise en compte des principes internationaux de droits humains lors de la prise de décisions sur l'économie mondiale. Ethics Globalization Initiative est animée par la conviction que les relations multilatérales et le respect du droit international – et notamment des principes internationaux des droits de l'homme – sont des facteurs essentiels pour construire un monde dans lequel la sécurité repose sur le développement durable et la justice sociale, et où la mondialisation est au service des peuples du monde entier.

Mon argument se résume en ces termes : le respect obligatoire des droits de l'homme doit désormais faire partie des règles de conduite sur la voie de la mondialisation. Pour ce faire, le rejet de la corruption et l'engagement à l'éliminer doivent faire partie intégrante de ce système de valeurs.

Les militants des droits humains et de la lutte contre la corruption ont chacun leur propre méthode, leurs acteurs, et leurs enjeux, mais aussi ils ont beaucoup de choses en commun. Du point de vue des droits humains, les activités de lutte contre la corruption et l'information peuvent permettre d'identifier et d'enlever les entraves à l'exercice des droits de la personne, ce qui, en retour, pourrait amener les organisations de droits de l'homme à préconiser des mesures préventives plus opérantes.

Du point de vue de la lutte contre la corruption, analyser la corruption par rapport à son impact sur les droits humains pourrait bien accroître la compréhension par le public des méfaits de la corruption et susciter en lui un plus grand sentiment de rejet. En outre, le recours aux organes judiciaires pour dénoncer dans les tribunes internationales les actes de corruption tout comme les cas de violations des droits de l'homme pourrait également porter ses fruits.

Il existe de nombreux moyens pour nous permettre d'aller de l'avant ensemble. Au moment où nous nous engageons dans cette action commune, il importe tout d'abord d'énoncer clairement, comme principe irréfutable, la corrélation entre la lutte contre la corruption et la promotion des droits de l'homme dans un monde plus juste.

Mary Robinson
Directrice exécutive d'Ethics Globalization Initiative
Ancienne présidente de l'Irlande et ancienne haut-commissaire des Nations unies aux droits de l'homme

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 13

1 Introduction

Robin Hodess[1]

Qu'est-ce que la corruption politique ?

La corruption politique est l'abus de pouvoir par les dirigeants politiques à des fins personnelles, dans le but d'augmenter leur pouvoir ou leurs richesses[2]. La corruption politique n'implique pas forcément que de l'argent passe d'une main à l'autre. Elle peut prendre la forme d'un trafic d'influence ou d'octroi de passe-droits qui empoisonnent la vie politique et menacent la démocratie.

La corruption couvre un large éventail de crimes et d'actes illicites commis par les dirigeants politiques avant, pendant et après leur mandat. On ne doit pas la confondre avec la petite corruption ou la corruption administrative, car elle est perpétrée par des hommes politiques ou des élus qui ont été investis de l'autorité publique et qui ont la responsabilité de représenter l'intérêt général. La forme de l'offre dans la corruption politique – les pots-de-vin versés aux hommes politiques – est aussi un aspect important de cette problématique qu'il ne faut pas ignorer.

La corruption politique constitue un obstacle à la transparence dans la vie publique. Dans les démocraties bien établies, le fait que les populations ne croient plus à la politique et ne font pas confiance aux hommes politiques ni aux partis remet en cause les valeurs démocratiques. Cette tendance s'est renforcée avec le nombre d'affaires de corruption révélées au cours de ces dix dernières années[3]. Dans les économies en transition et en développement, la corruption politique menace la viabilité même de la démocratie car elle fragilise les institutions les plus récentes de celle-ci.

Le travail de Transparency International se concentre essentiellement sur la corruption politique. En effet, la corruption politique constitue le thème principal du *Rapport mondial sur la corruption* de cette année en raison de la priorité accordée à ce sujet par le réseau des sections nationales de TI de par le monde. Nombreuses sont celles qui considèrent que la corruption politique représente un problème majeur dans leurs pays et mettent par conséquent la lutte contre ce type de corruption au cœur de leur plaidoyer.

L'impact de la corruption politique

La mise à nu de la corruption politique ébranle souvent la société. Or, malgré l'exigence de justice sociale, il s'avère difficile de faire juger ou condamner certains dirigeants soupçonnés de corruption. Dans la plupart des cas, c'est après le départ ou la mort de ces dirigeants que leurs crimes sont révélés. TI a établi une liste des per-

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 14

sonnes soupçonnées d'avoir détourné des fonds, de Sani Abacha à Suharto (voir tableau 1.1, page 15), avec une indication des sommes qui auraient été volées par rapport au PIB par habitant. Cette liste nous rappelle avec force jusqu'à quel point ces abus peuvent être massifs et dévastateurs.

Tous les publics du monde ont pris acte de la corruption politique. Selon les conclusions du Baromètre mondial de la corruption de TI (voir « Le Baromètre mondial de la corruption 2003 », chapitre 11, page 341), un nouvel outil qui permet d'évaluer le vécu du grand public et son comportement face à la corruption, si les citoyens pouvaient, d'un coup de baguette magique, éradiquer la corruption juste dans une institution, la majorité choisirait de nettoyer les partis politiques. Pour les partis qui jouent un rôle essentiel dans la vie publique de toute démocratie, le message est clair : les membres et les responsables des partis doivent faire preuve d'une probité absolue en toutes circonstances, et les partis eux-mêmes doivent revoir leurs pratiques internes.

Le milieu des affaires ressent également les méfaits de la corruption politique. Une étude réalisée par le Forum économique mondial révèle que le milieu des affaires est convaincu que les dons légaux ont une incidence non négligeable sur la politique, que les pots-de-vin apparaissent effectivement comme un moyen de réaliser des objectifs politiques dans 20 % des pays étudiés, et que les contributions politiques illégales sont des pratiques courantes dans près de la moitié des pays étudiés (voir encadré 2.4 « Corruption politique : une analyse comparative mondiale », page 37).

La corruption politique est un indicateur du manque de transparence mais également des préoccupations quant à l'équité et à la justice : la corruption encourage des pratiques qui bafouent les droits de l'homme et empêchent la satisfaction des besoins humains. L'ancienne haut-commissaire des Nations unies pour les droits de l'homme, Mary Robinson, affirme que la corruption empêche la participation à la vie politique et l'accès à la justice (voir encadré « La corruption et les droits de l'homme, page 8 »).

Objectif du Rapport

Le *Rapport mondial sur la corruption* de cette année traite essentiellement de la corruption dans le processus politique et de l'impact insidieux d'une politique corrompue sur la vie publique dans les sociétés à l'échelle planétaire. Il aborde les domaines suivants dans le contexte de corruption politique :

- la réglementation du financement politique ;
- la transparence des mouvements de fonds en politique et l'application des lois sur le financement politique ;
- les élections (notamment l'achat des voix) ;
- le secteur privé (avec un accent particulier sur les secteurs des armes et du pétrole) ; et
- le jugement des abus de pouvoir, y compris la réduction des conflits d'intérêts, la limitation des recours à l'immunité, la procédure d'extradition et le rapatriement des biens volés.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 15

Encadré 1.1. Où est passé l'argent ?

Le tableau 1.1 donne une idée de l'étendue du problème de la corruption politique sur la base des estimations de l'argent qui aurait été détourné par certains des dirigeants les plus connus ayant exercé au cours des vingt dernières années. Pour mettre ces chiffres en perspective, la colonne de droite indique le PIB par habitant de chaque pays.

Les dix dirigeants dont les noms figurent sur la liste ne sont pas nécessairement les dix plus corrompus de la période en question, et les estimations fournies sont très approximatives. Ce tableau a été réalisé sur la base de données provenant de sources fiables et largement accessibles. En général, on sait très peu sur les montants que de nombreux dirigeants ont détournés.

Tableau 1.1

Chef de gouvernement		Estimation des fonds qui auraient été détournés	PIB/ habitant (2001)
Mohamed Suharto	Président de l'Indonésie, 1967-98	15 à 35 milliards de dollars US	695 $US
Ferdinand Marcos	Président des Philippines, 1972-86	5 à 10 milliards de dollars US	912 $US
Mobutu Sese Seko	Président du Zaïre, 1965-97	5 milliards de dollars US	99 $US
Sani Abacha	Président du Nigeria, 1993-98	2 à 5 milliards de dollars US	319 $US
Slobodan Milosevic	Président de la Serbie/ Yougoslavie 1989-2000	1 milliard de dollars US	n/d
Jean-Claude Duvalier	Président d'Haïti, 1971-86	300 à 800 millions de dollars US	419 $US
Alberto Fujimori	Président du Pérou, 1990-2000	600 millions de dollars US	2051 $US
Pavlo Lazarenko	Premier ministre d'Ukraine, 1996-97	114 à 200 millions de dollars US	766 $US
Arnoldo Aleman	Président du Nicaragua, 1997-2002	100 millions de dollars US	490 $US
Joseph Estrada	Président des Philippines, 1998-2001	78 à 80 millions de dollars US	912 $US

Sources :

Statistiques PIB : *Rapport 2003 des* NU *sur le développement humain*, Oxford University Press, Oxford, 2003; Rapport par pays du FMI n° 02/269 (2002).

Suharto : *Time Asia*, 24 mai 1999; Inter Press, 24 juin 2003.

Marcos : CNN, février 1998; *Time Asia*, 24 mai 1999; Bureau du contrôle des drogues et de la prévention du crime des Nations unies, Anti-Corruption toolkit, version n° 5, disponible à l'adresse : www.unodc.org/unodc/en/corruption_toolkit.html

Seko : Assemblée générale des NU, « Étude mondiale sur le transfert des fonds d'origine douteuse, en particulier, les fonds dérivés des actes de corruption », novembre 2002 ; *Time Asia*, 24 mai 1999.

Abacha : Bureau du contrôle des drogues et de la prévention du crime des Nations unies, *Anti-Corruption Toolkit* ; Bulletin d'informations de la BBC (Grande-Bretagne), 4 septembre 2000 ; voir également, chapitre 6, page 107.

Milosevic : Associated Press, 2 décembre 2000.

Duvalier : Robert Heinl, Nancy Heinl et Michael Heinl, *Written in Blood: The Story of the Haitian people 1492-1995* (Lanham: University Press of America, 1996) ; *Time Asia*, 24 mai 1999 ; Bureau du contrôle des drogues et de la prévention du crime des Nations unies, *Anti-Corruption Toolkit* ; *L'Humanité* (France), 11 mai 1999.

Fujimori : Bureau du procureur spécial de la République pour le procès Montesinos/ Fujimori, Pérou.

Lazarenko : *Financial Times* (Grande-Bretagne), 14 mai 2003 ; *Chicago Tribune* (États-Unis), 9 juin 2003.

Alemán : Bulletin d'informations de la BBC (Grande-Bretagne), 10 septembre 2002.

Estrada : CNN, 22 avril 2001; Inter Press, 24 juin 2003.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 16

Le Rapport évalue également différents mécanismes susceptibles de réduire la corruption en politique. Ces mécanismes vont de l'action citoyenne à la création de nouvelles normes internationales telles que les Principes de Transparency International sur le financement et les faveurs en politique (voir ci-dessous).

En abordant les sujets évoqués ci-dessus, le *Rapport mondial sur la corruption* veut mettre l'accent sur les points faibles de la vie politique : l'abus de l'argent dans le système politique par les candidats et les responsables politiques ; l'absence de transparence en politique en ce qui concerne les mouvements d'argent ; le pouvoir qu'a le secteur privé d'acheter de l'influence, déformant ainsi le marché et la représentation équitable de l'intérêt public ; la corruption du processus électoral ; et les manières dont le système juridique peut influer sur la capacité des États à administrer la justice dans les plus importantes affaires de corruption.

Nous avons choisi ces thèmes pour plusieurs raisons. Tout d'accord, l'importance que nous accordons au financement politique (que ce soit le financement des campagnes électorales ou des partis politiques) reflète le fait que la corruption politique commence très souvent par le financement. Le coût des élections suscite beaucoup d'interrogations dans les nouvelles démocraties autant que dans les anciennes. On s'interroge également sur l'influence de l'argent privé sur les résultats politiques et l'absence d'informations sur les sources réelles du financement politique.

En analysant les aspects corrompus du financement politique, nous avons pu démystifier le sujet (voir tableau 2.1, « Principales formes de la corruption liée au financement politique », page 24) et exposer au grand jour les obstacles juridiques et liés au système empêchant l'assainissement du financement politique. Notre rapport présente le pour et le contre des interdictions, des restrictions, des règles de divulgation et du financement public en tant que mesures susceptibles de mettre un terme à la corruption dans le financement politique. Le rapport fournit des preuves à l'appui dans certains pays où ces mesures sont mises en place.

Nous développons ensuite une de ces mesures contre la corruption dans le financement politique, la **divulgation**, qui est le fondement même de la philosophie et de l'approche de Transparency International. L'information sur la circulation de l'argent en politique est essentielle, que ces fonds servent à financer les partis, les candidats, les élections ou les marchés publics. Le financement politique doit être justifié et propre. On ne peut qu'exiger une transparence maximum dans le financement politique. Les hommes politiques et les militants semblent être tous de plus en plus d'accord sur l'accent mis sur la divulgation. Mais dans la réalité, la situation est tout autre en ce qui concerne les règles de divulgation et leur application – la divulgation peut être contournée de plusieurs manières.

La **mise en application** constitue la cheville ouvrière d'un régime de financement politique efficace, car les meilleures lois ne sont valables que si elles sont effectivement mises en vigueur. Dans pratiquement tous les pays, cet aspect d'application des lois s'est avéré le plus difficile à réaliser dans le cadre de la lutte contre la corruption politique. Pour pouvoir appliquer les lois, les institutions concernées doivent disposer de pouvoirs d'investigation importants, d'un système judiciaire indépendant et d'une volonté politique suffisante. Nous avons inclus certains rapports sur l'aspect pratique de la mise en application des lois à travers

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 17

divers types de sanctions ce qui permettra au lecteur de se faire une idée sur ce qui est efficace et pourquoi.

Nous n'évaluons pas simplement les règles s'appliquant aux candidats, aux partis et aux gouvernements mais également le rôle joué par le **secteur privé** dans la corruption politique. Des experts interviennent pour analyser les révélations récentes de corruption politique dans les secteurs de l'armement et du pétrole en cherchant à expliquer ce qui la rend possible. Nous tentons d'analyser les réformes actuelles dans le milieu des affaires notamment les réformes engagées suite à la pression de la société civile.

La corruption politique ne se limite pas au financement politique. Dans cette partie thématique, nous examinons une forme de corruption politique qui affecte le processus électoral dans le monde entier : l'**achat des voix**. Nos contributeurs analysent pourquoi et comment se produit l'achat des voix, et comment cet acte peut non seulement changer le déroulement et le résultat des élections mais aussi les rapports entre les élus et leurs électeurs. Étant donné qu'un certain nombre d'institutions se chargent déjà d'étudier les fraudes lors des élections, nous avons décidé de nous concentrer sur l'achat des voix lors des élections, une forme de corruption politique qui a moins fait l'objet d'une analyse systématique[4].

Avant de conclure la partie thématique, nous avons souhaité montrer les difficultés de rendre la **justice**. Les contributeurs à ce rapport ont mené une réflexion sur l'utilisation (et l'abus) de l'immunité et des lois régissant le conflit d'intérêts, les obstacles au rapatriement des biens publics volés et la procédure complexe pouvant mener à la restitution de ceux-ci. Les diverses contributions soulignent surtout les obstacles juridiques auxquels doivent faire face les procureurs et les populations pour résoudre de nombreux crimes supposés de corruption politique. Ces contributions décrivent également dans le détail comment les forces du changement sont en train d'émerger tant au niveau international que national.

« Corruption. Décadence morale. Partis politiques. Opportunisme. »
Rac, Panamá

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 18

Tout au long de la partie consacrée à la corruption politique, nous présentons les lauréats du prix de l'Intégrité de Transparency International pour 2003. Ils sont nombreux à démontrer, parfois au prix de leur vie, qu'il est possible de combattre le système, de relever le défi que représente la corruption politique et d'exiger qu'il soit mis un terme au préjudice qu'elle fait subir à tout le monde.

Transparency International : la corruption politique sous les projecteurs

La corruption politique peut susciter un certain nombre de réactions. L'une d'entre elles est l'indifférence des électeurs, suivie de la désillusion du public vis-à-vis de la démocratie et de sa capacité à juguler la corruption. Elle peut aussi provoquer une autre réaction comme celle que nous essayons de décrire à Transparency International dans ce rapport : le début de l'action citoyenne, et dans certains cas, l'adoption de mesures positives dans les secteurs public et privé.

Comment la société peut-elle venir à bout de la corruption politique ? Une réponse possible qui se fonde sur une idée présentée dans le *Rapport mondial sur la corruption 2001* est de fixer des normes de probité pour le financement politique[5]. Cette partie introduit les Principes de Transparency International sur le financement et les faveurs en politique (voir encadré 1.2, ci-contre) qui peuvent servir de document de référence pour les décideurs politiques et les militants mais qu'il convient d'adapter au contexte national (ou local). Elles définissent un cadre normatif. Les principes de TI vont plus loin que la plupart de ceux qui existent actuellement dans la mesure où ils prévoient le rôle critique de la société civile dans le suivi de la transparence politique[6].

Les dirigeants politiques, qui sont élus par le public et à qui on a conféré le pouvoir de façonner la vie publique, se doivent, par respect pour le citoyen, de définir des normes meilleures quant à l'usage qu'ils font de l'argent et à leur comportement pendant et après leur présence au pouvoir.

Transparency International poursuivra son combat contre la corruption politique et restera tout aussi déterminée dans son engagement à contribuer à une plus grande transparence dans le processus politique. Les Principes de TI sur le financement et les faveurs en politique ne représentent qu'un aspect de nos efforts de plaidoyer qui visent également les objectifs ci-après.

• La ratification et la mise en application de la Convention des Nations unies sur la lutte contre la corruption

TI suivra la ratification et l'application de cette convention, et ce faisant, elle encouragera chaque pays signataire à adopter et à appliquer une législation nationale conforme à la convention. La convention doit être ratifiée par au moins trente pays pour qu'elle puisse entrer en vigueur.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 19

Encadré 1.2. Les principes de Transparency International pour le financement et les faveurs en politique

Les principes de TI pour le financement et les faveurs en politique sont fondés sur les valeurs d'intégrité, d'équité, de transparence et de responsabilité. Ils sont nés de la nécessité de juguler l'influence de l'argent et des faveurs sur la sphère politique car cette influence mine le processus démocratique et la primauté du droit. Ces principes sont présentés dans le contexte d'un engagement de la communauté internationale à combattre la corruption qui a été exprimé dans le projet de convention des Nations unies de lutte contre la corruption et qui devait être adopté, au moment où nous écrivions, au mois de décembre 2003. Ces principes sont ancrés dans la reconnaissance mondiale des droits de l'homme telle qu'elle a été approuvée dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans d'autres conventions connexes.

1 Juguler le trafic d'influence et les conflits d'intérêts

Les dons accordés aux partis politiques, aux candidats et aux élus ne doivent pas constituer un moyen d'acquérir des faveurs personnelles ou politiques ou d'acheter l'accès à des hommes politiques ou à des fonctionnaires. Les partis et les candidats eux-mêmes doivent pratiquer la transparence et démontrer leur engagement à respecter des normes éthiques dans leur vie publique. Les gouvernements doivent appliquer une législation adéquate en matière de conflits d'intérêts avec notamment des lois régissant les circonstances dans lesquelles un élu peut occuper en même temps un poste dans le secteur privé ou dans une entreprise d'État.

2 La transparence par la divulgation et la publication

Les partis politiques, les candidats et les hommes politiques doivent déclarer leurs biens, leurs revenus et leurs dépenses auprès d'une agence indépendante. Ces informations doivent être fournies à temps, sur une base annuelle, mais surtout avant *et* après les élections. Elles doivent inclure la liste des donateurs et le montant de leurs dons sans oublier les contributions en nature et les prêts. La destination des dépenses doit également être précisée. Sous réserve de risques réels de sécurité encourus par les donateurs ou les bénéficiaires, ces informations doivent être rendues publiques à temps pour que le public puisse en prendre connaissance avant les élections.

Par ailleurs, les entreprises publiques doivent publier dans les rapports annuels destinés à leurs actionnaires, la liste de tous les dons offerts aux partis politiques d'un pays et il faudrait envisager la possibilité d'exiger l'autorisation des actionnaires pour ce type de dons.

3 Efficacité de la mise en œuvre et du suivi des mesures réglementaires

Des organismes publics de surveillance doivent surveiller efficacement le respect des lois et des mesures réglementaires. Dans cette perspective, ils doivent être dotés des ressources, des compétences, de l'indépendance et des pouvoirs d'investigation nécessaires. En collaboration avec des tribunaux indépendants, ils doivent s'assurer que les contrevenants répondent de leurs actes et sont dûment sanctionnés. Le financement des partis politiques avec des fonds d'origine illégale doit être assimilé à un crime.

4 Diversité des revenus et plafonnement des dépenses

Il faudrait examiner sérieusement les avantages que peuvent offrir le financement des partis et des candidats par l'État et l'encouragement de la participation des citoyens à travers des petits dons et des cotisations des membres. Il convient également de restreindre le soutien accordé par les sociétés et les sources étrangères ainsi que les dons individuels trop importants.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 20

Afin de contrôler les demandes de financement politique, des dispositifs tels que le plafonnement des dépenses ou l'accès subventionné aux médias pourraient être mis en place.

5 Impartialité et intégrité dans l'accès aux médias
Les candidats et les partis politiques doivent avoir un accès impartial aux médias. Des normes pour une couverture médiatique équilibrée et pour l'intégrité des médias doivent être établies, appliquées et entretenues. Les médias doivent jouer un rôle indépendant et essentiel tant dans les campagnes électorales que dans le processus politique plus largement. Il faudrait recourir à des instruments tels que la législation sur le conflit d'intérêts pour éviter que le contrôle politique des médias publics et privés n'entraîne de parti pris dans le traitement des sujets politiques.

6 La participation de la société civile
La société civile doit prendre une part active dans la promotion d'une législation adéquate au financement politique, dans le suivi du financement politique et de son impact sur la représentation politique. Le cadre juridique réglementaire et institutionnel doit permettre aux organisations de la société civile, en concertation avec les médias indépendants, d'engager des activités de cette nature. Ce cadre doit également faciliter l'accès à l'information, donner l'occasion à la société civile d'apporter sa contribution à la législation en instance et proposer des remèdes juridiques entre autres mesures.

TI se soucie surtout de la mise en œuvre des dispositions de la convention sur le recouvrement des biens volés. Les richesses volés doivent être restituées à leurs propriétaires légitimes. Cet objectif rejoint celui de la campagne de TI sur la recherche de l'argent blanchi, qui a démarré à Nyanga au mois de mars 2001[7].

Les Nations unies ne doivent pas se contenter de fixer des normes d'éradication de la corruption. Elles doivent à leur tour rester vigilantes et débusquer toutes les pratiques douteuses (comme l'achat des voix) au sein du système des Nations unies.

• Le renforcement de la Convention de l'OCDE contre la corruption

Il faudrait non seulement renforcer la mise en œuvre de la Convention contre la corruption, mais celle-ci a également besoin d'être amendée pour y inclure l'interdiction de la corruption des partis politiques étrangers et de leurs dirigeants (voir « La Convention de l'OCDE arrêtera-t-elle le paiement de pots-de-vin à l'étranger ? », chapitre 7, page 149).

• L'inscription de la corruption politique au programme des bailleurs de fonds

Les institutions financières internationales et les agences bilatérales de financement doivent davantage prendre en considération la corruption politique dans les pays auxquels elles prêtent ou donnent de l'argent et doivent mettre en place des critères sensibles d'évaluation des niveaux de corruption (voir « La gouvernance, la corruption et le compte du millénaire », chapitre 7, page 157). Les bénéficiaires de l'aide internationale ont besoin d'incitations pour améliorer leur bilan dans les

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 21

domaines de la transparence et de l'application des règles régissant le financement politique, la législation sur le conflit d'intérêts et l'octroi de l'immunité.

• L'amélioration de la législation nationale sur le financement politique, la divulgation, le conflit d'intérêts et le renforcement des moyens de mise en œuvre des institutions

TI assurera la promotion d'une meilleure législation et de son application tant au niveau national qu'international en espérant que la mise en place de régimes juridiques plus forts et plus complets contre la corruption politique aura un impact direct sur la réalisation de la justice. Transparency International demande à ce que les acteurs de la société civile à travers le monde aient accès à l'information et disposent d'un recours légal, afin qu'ils puissent jouer un rôle constructif dans le suivi du financement politique.

La corruption politique est un abus du système politique, de la confiance et des principes de fonctionnement d'une société démocratique. Nous espérons que ce document simplifiera le débat politique sur la corruption politique, incitera à l'action et entraînera un changement positif. Il reste encore beaucoup à faire pour arrêter la corruption politique. En s'appuyant sur son réseau de sections nationales, TI compte prendre une part active dans la construction de l'avenir.

Notes

1. Le *Rapport mondial sur la corruption* est publié sous la direction de Robin Hodess.
2. Pendant des dizaines d'années, les intellectuels ont eu du mal à définir la corruption politique, à commencer peut-être par le texte de référence d'Arnold Heidenheimer intitulé *Political Corruption*, Holt, Rinehart & Winston, New York, 1970. Ce texte offre des définitions centrées sur les charges publiques, les intérêts publics et les marchés. La définition donnée ici est nécessaire pour fixer un cadre à ce rapport et est forcément restrictive afin de dégager un cadre de travail pour les informations qui vont suivre.
3. La corruption a toujours existé mais la vague récente de révélations a donné l'impression que la corruption augmentait. Paul Heywood (ed.), *Political Corruption*, Blackwell, Oxford,1997.
4. Plusieurs organisations (OSCE, NDI, IFES, Electoral Reform International Services ou ERIS, et le Centre Carter) ont acquis une grande expérience dans la supervision des élections à travers le monde et travaillent souvent de concert avec des partenaires dans le pays.
5. Keith Ewing, « Corruption in party finance: The case for global standards », *Rapport mondial sur la corruption 2001*, Transparency International, Berlin, 2001.
6. Les normes actuelles mettent moins l'accent sur le suivi par le public que sur le contrôle réglementaire. Parmi les meilleurs exemples de normes figurent la recommandation (2003-04) du Comité des ministres du Conseil de l'Europe relative aux règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, adoptée le 8 avril 2003, et les « Principes relatifs au financement politique » du centre Carter, www.cartercenter.org/documents/1487.pdf
7. Voir l'adresse Internet : www.transparency.org/pressreleases_archive/2001/2001.03.13.nyanga_declaration.html

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 23

2 Le financement politique

Dans le financement de la vie politique, la corruption prend plusieurs formes : de l'utilisation des dons à des fins d'enrichissement personnel à l'abus des ressources de l'État. Dans sa contribution, Marcin Walecki analyse la corruption dans le financement de la vie politique avec ses effets pervers sur le processus politique. Il analyse également les réglementations régissant le financement politique dans le monde.

Deux contributions analysent dans quelle mesure la corruption dans le financement politique peut mener à des différences d'accès au système politique : Michael Johnson analyse la réforme relative aux fonds non réglementés (*soft money*) aux États-Unis tandis que Judith February et Hennie van Vuuren passent en revue les tentatives de réalisation de l'égalité dans l'arène politique en Afrique du Sud. Le Forum économique mondial fournit des données sur l'étendue de la corruption politique dans le monde.

Transparency International a réalisé un tableau qui fait apparaître les changements législatifs intervenus dans la gouvernance des partis politiques, le financement et la divulgation. Pour illustrer l'ampleur des nouvelles législations en Amérique du Sud, Bruno Wilhelm Speck nous donne un aperçu sur la réglementation du financement politique dans cette région. Enfin, Musikari Kombo, un membre de l'Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption ou GOPAC, donne son point de vue d'homme politique engagé dans la lutte contre la corruption au Kenya.

L'argent de la politique et la corruption

Marcin Walecki[1]

L'argent a son importance pour la démocratie tout simplement parce que l'essentiel des activités politiques dans un régime démocratique ne pourrait se réaliser sans lui. Le détournement de l'argent en politique, surtout lorsqu'il s'agit de corruption, pose des problèmes à la démocratie : il remet en cause les principes démocratiques d'égalité devant la justice et de juste représentation. Quant au public, il interprète les irrégularités dans le financement des partis et des campagnes politiques dans un contexte plus large qui finit par lui faire perdre confiance dans les institutions et processus politiques.

Le financement politique influence et est influencé par les relations entre les partis, les hommes politiques, les membres des partis politiques et l'électorat. Les problèmes liés au financement politique sont au cœur d'un débat public sur la corruption politique. Toutefois, le financement politique et la corruption sont deux notions bien distinctes. La corruption politique n'apparaît que lorsque des éléments de ces deux notions empiètent l'une sur l'autre.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 24

Tableau 2.1. Principales formes de la corruption liée au financement politique[2]

Forme	Groupes concernés	Description
Dépenses illégales (achat des votes inclus)	Électeurs et personnel chargé des élections	Un parti politique ou un candidat peut corrompre directement ou indirectement les électeurs et le personnel en charge des élections. Ils peuvent offrir à l'électorat différents types d'incitations (des cadeaux, de la nourriture, de l'alcool, voire un emploi de courte durée). En dehors des élections, il existe dans certains Parlements un marché informel où les voix s'achètent et se vendent : les parlementaires ou les conseillers municipaux peuvent être payés pour voter ou pour adhérer à certains groupes parlementaires.
Financement d'origine douteuse	Candidats et partis politiques	Un parti politique ou un candidat peut accepter de l'argent provenant du crime organisé (trafiquants de drogue), de groupes terroristes ou de gouvernements étrangers. Ces groupes peuvent même aller jusqu'à créer leurs propres partis politiques.
Vente d'emplois, d'honneurs ou des accès à l'information	Fonctionnaires et candidats	Les contributeurs peuvent être récompensés par des emplois, des nominations (à des postes d'ambassadeur, de ministres ou fonctionnaires judiciaires), des décorations ou des titres de noblesse. L'argent peut également servir à acheter un siège au Parlement ou une candidature.
Abus des ressources étatiques	Secteur public	Certaines ressources appartenant à l'État telles que l'argent et les infrastructures mis à la disposition des personnes exerçant une charge publique, peuvent être utilisées en majorité pour faire de la propagande électorale. Par ailleurs, le parti politique ou le candidat peut s'approprier les ressources de l'État en faisant transiter de manière non autorisée les fonds publics par des sociétés, des organisations ou des personnes.
Enrichissement personnel	Candidats et hommes politiques	Il est demandé aux candidats de contribuer par des sommes importantes au fonds électoral du parti et de financer leurs campagnes électorales individuelles. La politique devient le jeu de l'homme riche et les élus accumulent les fonds nécessaires pour financer les prochaines élections en prélevant un pourcentage sur les commissions secrètes et en acceptant les pots-de-vin.
Imposition de contributions sur les fonctionnaires	Fonctionnaires et secteur public	Un parti politique ou un candidat qui a besoin d'argent peut imposer des taxes sur les élus et les autres détenteurs d'une charge publique. Dans certains régimes, un parti politique peut aussi obliger les fonctionnaires à adhérer au parti puis leur extorquer de l'argent prélevé sur leurs salaires pour financer certaines dépenses du parti.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 25

Activités ne respectant pas les réglementations régissant le financement politique scandales	Partis politiques	Un parti politique ou un candidat peut accepter des dons ou dépasser le plafond légal des dépenses. Les violations des règles relatives à la divulgation notamment une comptabilité ou une justification imprécises, ou la non-transparence du financement à l'origine des politiques.
Contributions politiques destinées à s'acquérir des faveurs, des contrats ou à obtenir un changement de politique	Secteur privé	L'une des raisons qui justifie le paiement des contributions à un parti politique ou à un candidat est la possibilité d'obtenir des compensations sous la forme d'autorisations et de contrats publics. Des dons peuvent être aussi offerts, afin d'obtenir un changement de la politique gouvernementale ou une législation favorable à un groupe d'intérêt spécifique.
Obliger le secteur privé à payer « le prix de sa protection »	Secteur privé	Par exemple, l'extorsion de taxes par le chantage et les inspections douanières peuvent être utilisées pour obliger les chefs d'entreprise à verser une partie de leurs bénéfices à un parti politique.
Limitation de l'accès des partis d'opposition au financement	Partis d'opposition et candidats	Les régimes autoritaires fonctionnant avec un système économique de type patrimonial et une répression politique peuvent limiter de manière significative les ressources auxquelles les partis d'opposition peuvent prétendre.

Il est souvent difficile d'établir clairement les éléments constitutifs de la corruption dans le financement politique. En général, on qualifiera de financement politique corrompu toute transaction financière injustifiée ou illicite (souvent menée par un candidat ou un parti) au profit exclusif d'un candidat, d'un parti politique ou d'un groupe d'intérêt. Le tableau 2.1 établit une typologie des différentes formes de corruption liée au financement politique.

Des définitions assez restrictives de la corruption politique, telles que « l'utilisation d'une charge publique pour réaliser des gains privés non autorisés », ne couvrent pas les nombreux aspects de la corruption politique liée au financement. En l'occurrence, dans nombre de pays, le fait d'occuper un poste élevé dans la hiérarchie du parti ne signifie pas pour autant qu'on exerce une « charge publique ». Des acteurs extérieurs au parti doivent être également inclus dans toute discussion sur la corruption dans le financement politique dans la mesure où ils peuvent participer au jeu politique pour donner forme aux programmes de politique publique, influencer la législation ou faire basculer les débats et les résultats électoraux.

Il faudrait aussi souligner que l'avantage injustifié dont jouissent certains partis et candidats dans une démocratie élective n'est pas seulement le résultat de la corruption puisqu'il peut dériver de la répartition inégale des richesses au sein de la population. Un système qui interdit les pratiques de corruption dans le financement des partis et des élections ne favorise pas automatiquement l'égalité politique (voir encadré 2.1, « Le défi de l'égalité politique en Afrique du Sud », page 26).

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 26

Encadré 2.1. Le défi de l'égalité politique en Afrique du Sud

À bien y regarder, la réglementation du financement des partis est une question d'égalité politique. Le seul moment où tous les citoyens vivent leur égalité, n'est-il pas quand ils introduisent leur bulletin de vote dans l'urne ? Droit acquis de haute lutte en Afrique du Sud, ce simple geste démocratique a une énorme signification pour beaucoup et constitue pour la majorité une manifestation concrète de la démocratie. Mais le manque de contrôle sur le financement privé des partis politiques permettrait aux riches « d'acheter » de l'influence et le droit d'accès par des dons politiques secrets. Cela aurait pour conséquence de noyer la voix des citoyens et de remettre en cause l'égalité du vote individuel. Ne pas réglementer l'argent privé en politique revient à augmenter les chances que les riches exercent une influence injustifiée sur l'orientation ou les options de politique du gouvernement.

De par le monde, des pots-de-vin sont versés aux partis politiques pour obtenir un privilège personnel mais ils prennent des dimensions flagrantes dans des démocraties fragilisées par la grande disparité des revenus comme les États-Unis, le Brésil ou l'Afrique du Sud. Il existe encore des disparités entre les races en Afrique du Sud mais les analystes commencent à re-conceptualiser ce qu'il faut entendre par « les deux nations sud-africaines ». L'une peut être caractérisée comme une classe de plus en plus multiraciale qui comprend un tiers de la population, détient presque toutes les richesses et est dominante socioéconomiquement. « Les deux tiers restants » forment une classe qui vit au jour le jour mais qui constitue pourtant la grande majorité de l'électorat. Malgré les nombreux efforts du gouvernement pour promouvoir le développement, l'Afrique du Sud représente un microcosme des dilemmes de la mondialisation y compris le défi à réaliser l'égalité politique dans une société caractérisée par une profonde fracture socioéconomique.

Après près de dix ans de démocratie, le secret entourant le financement privé des partis politiques n'a pas été percé, car la législation sud-africaine présente encore une lacune évidente : aucune loi ne réglemente le financement privé des partis politiques. Ce moyen reste l'une des dernières possibilités « légitimes » pour le secteur privé, les gouvernements étrangers, voire des criminels, d'exercer une influence indirecte sur les fonctionnaires.

La loi sur le financement public des partis représentés dégage des fonds publics d'un certain montant pour financer les activités des partis politiques « de manière équitable » et « proportionnelle ». Mais lors de la deuxième élection démocratique dans le pays en 1999, les partis ont dépensé entre 300 et 500 millions de rands (40-67 millions de dollars américains) pour leurs campagnes. De ce montant, seuls 54 millions de rands (7 millions de dollars américains) provenaient des fonds publics.

La différence provient des sources privées et la source de ce financement ne se répartit certainement pas proportionnellement entre la majorité de l'électorat qui reste pauvre et les grandes entreprises, les gouvernements étrangers et les riches donateurs privés. En effet, depuis la mutation politique survenue en Afrique du Sud en 1994, l'inégalité des revenus s'est encore accentuée. Les 20 % les plus riches des Sud-Africains perçoivent 66 % du total des revenus alors que les 20 % les plus pauvres n'en perçoivent que 2 %.1

Le Parlement sud-africain a eu récemment l'occasion de réduire l'inégalité politique ainsi créée. En 2002, le gouvernement a proposé au Parlement une législation plutôt novatrice appelée projet de loi pour la prévention de la corruption (voir le rapport sur l'Afrique du Sud, chapitre 8, page 167). Toutefois, le projet de loi n'a jusqu'à présent pas prévu de dispositions relatives au financement des partis politiques et il n'est pas certain que le législateur prendra le taureau par les cornes pour réparer cette omission.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 27

Invoquant la seule législation disponible, la loi sur la promotion de l'accès à l'information (PAIA) adoptée en 2000, l'Institute for Democracy in South Africa (Idasa) a demandé à tous les partis politiques représentés à l'Assemblée nationale de fournir des informations sur l'identité de tous leurs donateurs privés depuis 1994, les montants des dons ainsi que les dates auxquelles ils ont été offerts. De la réponse des partis dépendra l'étape suivante. Il s'agit là d'une affaire importante non seulement du point de vue de l'application de la PAIA mais également parce qu'elle pourrait donner à la haute cour (et, à terme, à la cour constitutionnelle) l'occasion de se prononcer sur la nature publique ou privée des partis politiques. Si elle statue que ce sont des entités publiques, alors cela pourrait ouvrir la voie à la réglementation du financement privé. La date de la décision de la cour est essentielle dès lors que des élections sont prévues en 2004.

Il appartient aux législateurs et aux hommes politiques de relever le défi. Ce dont le pays a besoin à présent est la volonté politique d'assurer l'égalité de tous les électeurs dans la démocratie sud-africaine.

Judith February (Institute for Democracy, Afrique du Sud)
et Hennie van Vuuren (Institute for Security Studies, Afrique du Sud)

Note

1. L'inégalité des revenus en Afrique du Sud est la huitième plus élevée parmi les 125 pays étudiés par le PNUD : *Rapport 2003 sur le développement humain*, Oxford University Press, New York, 2003.

La corruption dans le financement politique ne se limite pas non plus au financement politique illégal. Le financement politique illégal sous-entend que la contribution ou l'utilisation de l'argent est en violation des lois existantes. On pense généralement qu'un acte de corruption politique est commis lorsqu'il y a violation des normes juridiques du comportement. Mais cette définition est à la fois trop restrictive et trop générale : certains actes illégaux ne sont pas forcément des actes de corruption (le financement extérieur de l'opposition démocratique comme ce fut le cas par exemple du syndicat polonais Solidarité dans les années 1980) et certains actes de corruption ne sont pas nécessairement illégaux (les contributions du crime organisé au financement des campagnes politiques).

En effet, les variations de définitions du financement politique illégal dépendent des réglementations propres à chaque pays alors que le financement politique « irrégulier » se situe dans la différence entre les dispositions légales d'un pays et sa pratique sur le terrain. Le système de financement politique irrégulier ou informel se réfère aux contributions légales provenant de sources douteuses ou à l'acceptation de l'argent en échange de quelques faveurs.

Du gain personnel au gain politique

Les scandales dans le domaine du financement politique pourraient n'être liés au départ qu'au comportement criminel des hommes politiques ou même être plus directement liés à la corruption dans le financement politique. La problématique

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 28

de la définition se pose à ce niveau lorsque l'argent obtenu par la corruption des hommes politiques qui l'utilisent à des fins personnelles peut, en fait, servir à financer leurs campagnes politiques. Cela constitue alors un acte de corruption dans le financement politique. Tel fut le cas en France lorsque 37 personnes furent accusées, en 2003, d'avoir accepté près de 400 millions d'euros (457 millions de dollars américains) de l'ancienne société publique, le groupe pétrolier Elf Aquitaine, pour enrichissement personnel ou versements de pots-de-vin politiques entre la fin des années 1980 et le début des années 1990. Les cadres supérieurs de la société ont admis plus tard que cet argent a couramment servi à financer les partis politiques et les candidats présidentiels français[3].

Les études menées dans les anciens pays communistes ont mis en exergue le caractère privé de la corruption politique. En Pologne et en Ukraine, sur les 5 % de recettes provenant des pots-de-vin, 0,5 % va dans le coffre des partis et les 4,5 % restants finissent dans des comptes personnels[4]. Cette dernière somme pourrait encore être reinjectée dans les activités des partis politiques auquel cas c'est la situation politique du titulaire du compte, et non sa situation matérielle, qui se trouve ainsi renforcée.

La nature fragmentée et non institutionnalisée du système des partis politiques en Europe centrale et orientale encourage les grandes entreprises à se former une clientèle, à créer des partis politiques, à constituer des groupes parlementaires ou à acquérir des médias. En Ukraine, par exemple, les acteurs non officiels de la vie politique (des groupes financiers et industriels ou des oligarques) ont dominé les sphères politiques en créant des partis favorables au secteur privé. Ces partis ont non seulement acquis une représentation largement majoritaire au Parlement ces dernières années, mais ils contrôlent également la plupart des médias nationaux[5]. La politique dans certains pays comme l'Ukraine n'est que l'addition de projets d'affaires gérés par des oligarques couverts par l'immunité politique et d'individus utilisant la charge publique pour s'enrichir personnellement. Par conséquent, il n'existe pas de ligne de démarcation claire entre la criminalité individuelle et la corruption généralisée du financement politique.

Nouvelles démocraties, nouveaux problèmes

Les « démocraties consolidées » les plus avancées et les « autocraties consolidées » enregistrent moins de cas de financements politiques privés illégaux[6]. Dans les démocraties consolidées, la libéralisation de l'économie, le renforcement de la notion de responsabilité administrative et la promotion de la transparence œuvrent contre la corruption dans le financement politique. Les autocraties consolidées s'appuient très souvent sur un régime présidentiel fort et un système de parti unique, avec un pouvoir économique dérivé d'un clientélisme politique.

Dans les autocraties consolidées, les principaux intérêts économiques ont des liens étroits avec le président et son entourage le plus proche, c'est pourquoi il y a peu d'intérêt à soutenir les partis politiques de l'opposition qui sont souvent très faibles. La concentration des ressources économiques dans les mains de l'exécutif et le manque d'investissements étrangers limitent les ressources dont peuvent dis-

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 29

poser les partis d'opposition et finissent par les faire disparaître dans la mesure où ils ne peuvent compter financièrement ni sur leurs adhérents ni sur d'autres groupes d'intérêt. Dans le même temps, les vastes ressources publiques dont disposent ceux qui exercent une charge publique sont utilisées à soutenir le régime autoritaire.

Dans les nouvelles démocraties plus spécialement, le rôle des grands donateurs, que ce soient des sociétés ou des individus, pose le problème du fonctionnement d'un gouvernement représentatif. Dans l'une des études consacrées aux pays en transition d'Europe centrale et orientale, la Banque mondiale a identifié « le financement politique illégal » comme étant l'une des six dimensions du phénomène de « l'État captif »[7]. Elle a découvert que près de 1/5 de toutes les entreprises étudiées s'estiment touchées de manière significative ou très significative par les dons politiques illégaux[8].

Cette étude ne donne pas une idée complète de la corruption dans le financement politique dans la mesure où elle n'a pas analysé d'autres formes de financement politique irrégulier comme le détournement des fonds publics (par exemple, lorsqu'un parti au pouvoir utilise son pouvoir pour détourner de l'argent des caisses des sociétés d'État) ou l'abus des ressources de l'État (l'utilisation des fonctionnaires, des bureaux et des véhicules appartenant à l'État pour faire campagne).

Des mesures pour réglementer le financement politique

L'absence d'une réglementation du financement politique pose des problèmes spécifiques pour les démocraties libérales modernes puisque aucun cadre n'est défini pour permettre aux candidats et aux partis politiques de se disputer la voix des électeurs dans les mêmes conditions. La rivalité politique dans un régime où le financement politique n'est pas réglementé, dit un expert averti, équivaut à « inviter deux personnes à participer à une course où l'un des concurrents se présente avec une bicyclette et l'autre avec une voiture de sport[9] ».

En principe, les mesures relatives au financement politique sont divisées en réglementations et subventions, et comprennent : (1) l'interdiction de certains types de dons, (2) le plafonnement des contributions, (3) le plafonnement des dépenses que les partis politiques et les candidats présidentiels peuvent engager, (4) les subventions publiques, (5) le financement public indirect et les subventions en nature (y compris les réglementations relatives aux émissions politiques), (6) les réglementations détaillées relatives à la divulgation et à la communication, et (7) des sanctions sévères.

Contrôle des recettes et des dépenses

La plupart des démocraties limitent au moins le recours à certaines sources privées, soit en imposant des seuils, soit en les interdisant tout simplement. Seulement un peu plus de la moitié des pays étudiés interdisent certains types de dons, et les cas d'interdiction sont concentrés en Europe centrale et orientale ainsi qu'en Amérique latine.

La réglementation des dépenses inclut généralement des restrictions sur l'achat des voix ou des plafonnements des dépenses des partis ou des candidats individuels. Le plafonnement des dépenses que les partis peuvent engager pour financer leurs activités se fonde sur l'hypothèse selon laquelle un financement politique non réglementé ne permet pas aux sociétés de franchir un certain niveau dans le jeu politique pour la quête du pouvoir. Mais certains environnements politiques exigent une précaution particulière : les régimes autoritaires imposent des limites tellement draconiennes au financement des campagnes électorales qu'elles marginalisent l'opposition et soutiennent au contraire le régime non démocratique en lui permettant d'exploiter des ressources telles que la télévision d'État.

La transparence du financement public offre, à la condition qu'elle soit accordée sur des critères objectifs et justes, un moyen de combattre l'abus des ressources de l'État et le financement illégal qui alimente la corruption en politique. Dans les régimes semi-autoritaires, l'absence de financement public prive l'opposition de ressources alors que l'existence de ce financement, y compris les subventions indirectes comme le temps d'antenne réglementé par l'État, limite les possibilités pour les oligarques de s'approprier les partis et leurs politiques. Dans tous les pays, le financement public direct soulage les partis d'une pression permanente, celle d'aller collecter des fonds. Le financement public est une pratique très courante en Europe occidentale, en Europe centrale et orientale ainsi qu'en Amérique latine. Or, ainsi qu'en témoignent les scandales à travers le monde, même un financement public substantiel ne réussira pas à éradiquer les autres formes de corruption liée au financement politique parmi lesquelles il faut citer l'enrichissement personnel, les dépenses illégales et l'achat des voix.

Encadré 2.2. La réforme relative aux dons de « soft money » aux États-Unis : qu'est-ce qui a changé ?

Les appels à la réforme du système de financement des campagnes électorales ont dominé pendant de nombreuses années l'actualité de la corruption aux États-Unis. Les sondages d'opinion montrent qu'une large majorité des Américains estime que le système de financement des campagnes américaines accorde trop d'influence aux grands donateurs. Le faible taux de participation aux élections et la perte de confiance sont souvent des symptômes qui prouvent qu'un système électoral va mal.

Introduite et débattue sous différentes formes au Congrès depuis 1995, la loi sur la réforme des campagnes bipartites (BRCA), également appelée projet de loi McCain-Feingold-Cochran, a été adoptée en mars 2002. Elle est entrée en vigueur le 6 novembre 2002, soit un jour après les élections de mi-mandat du Congrès.

Les partisans de la BCRA considèrent que le pays a franchi une étape importante dans le processus de réduction de la corruption en politique en mettant un terme aux dons de « soft money » et en limitant les réclames de propagande thématique dans les médias. Cela est toutefois contestable étant donné que cette législation a déjà été remise en cause dans son fondement juridique d'un côté et que de l'autre on tente de la contourner.

La BCRA interdit les dons de « soft money », c'est-à-dire les contributions financières illimitées que reçoivent les partis politiques des entreprises, des syndicats et des particuliers, par opposition à l'« hard money », l'argent versé aux comités de campagne agréés avec un plafonnement plus sévère des montants et une obligation de transparence.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 31

Les dons de « soft money » ont augmenté à partir de la fin des années 1980[1]. Alors qu'ils sont mis à jour au niveau fédéral, les dons de « soft money » versés aux comités des partis au niveau des États n'ont pas fait l'objet d'un examen aussi minutieux.

L'utilisation de fonds électoraux pour la diffusion de messages publicitaires thématiques posait également problème. Ces messages publicitaires ont échappé à la réglementation parce qu'ils sont censés défendre des points de vue sur des sujets donnés sans que le candidat soit expressément mentionné. Dans tous les cas, pour le téléspectateur, ces spots de propagande valaient mieux que les attaques à peine voilées sous forme de clips publicitaires.

Les quatre dispositions principales de la BCRA visent à régler ces problèmes[2]. C'est ainsi qu'elles prévoient une interdiction totale du don de « soft money » dans les campagnes fédérales et l'obligation de financer avec l'« hard money » toute la communication de campagne électorale (en fait, presque tous les messages publicitaires à la télévision et à la radio) engagée soixante jours avant une élection parlementaire et trente jours avant les élections primaires. Pendant ces périodes sensibles, la loi interdit en fait toute propagande.

Le plafond des contributions individuelles aux campagnes a été élevé au niveau fédéral de 1 000 à 2 000 dollars US (tout candidat se présentant à une élection primaire ou parlementaire est considéré « une campagne »). Cette augmentation a été bien accueillie d'autant que l'inflation avait réduit la valeur de la contribution maximum de 1 000 dollars US, fixée en 1976, à l'équivalent de 316 dollars US en dollars indexés. Cela obligeait les candidats à financer des campagnes de plus en plus onéreuses avec des contributions qui s'amenuisaient au fil du temps. Le plafond des contributions individuelles pendant tout un cycle d'élections de deux ans a été également revu à la hausse, et le total cumulé ainsi que le plafond par campagne ont été réajustés pour tenir compte de l'inflation. Par contre, le plafond des contributions aux comités d'action politique n'a été ni augmenté ni indexé à l'inflation.

Enfin, une disposition dite de « l'opposant millionnaire » s'applique aux candidats à la Chambre des représentants et au Sénat dont les adversaires dépensent des sommes considérables sur leurs fortunes personnelles. Ce type de dépenses n'est toujours soumis à aucun plafonnement. Le plafond des contributions individuelles en faveur des candidats devant faire face à ce type d'adversaires a été revu à la hausse : les dépenses engagées par le parti au nom de ces candidats ne sont plus plafonnées dans la mesure où les dépenses financées par les adversaires sur leurs fortunes personnelles dépassent différents plafonds.

Certains ont bien accueilli la BCRA comme un premier et important pas vers l'assainissement du monde politique. D'autres sont plus sceptiques et attendent de voir si l'interdiction du don de « soft money » sera effectivement appliquée au niveau fédéral ou si elle incitera à le détourner vers les comités fonctionnant au niveau local et des États. Les fondations privées et les groupes de réflexion alliés, mais juridiquement séparés, aux principaux partis et aux comités de campagne sont apparus pour soulever et dépenser les fonds de campagne sans être soumis à aucune forme d'obligation de déclaration.

L'adoption de toute réforme est d'autant plus complexe qu'elle suscite des craintes de voir la mise en place d'un régime constitué uniquement de l'« hard money » car ce régime tend à favoriser ceux qui sont déjà au pouvoir ; ils pourront ainsi collecter ce type de fonds (sous la forme de contributions modestes versées directement dans un fonds de campagne) plus facilement que leurs adversaires. Les restrictions imposées concernant les spots thématiques, d'ailleurs déjà l'objet de plusieurs remises en cause au nom du premier amendement au motif qu'elles ont des répercussions sur la liberté d'expression, sont perçues comme étant favorables au pouvoir en place dès lors que cette propagande est le plus souvent dirigée contre ceux qui sont au pouvoir.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 32

La disposition relative à l'opposant millionnaire qui cherche à réparer une injustice flagrante pourrait être aussi interprétée comme étant favorable au pouvoir en place dès lors qu'elle obligera, selon toute vraisemblance, les adversaires à dépenser plus d'argent financé sur leurs fortunes personnelles que ceux qui sont au pouvoir pour qui il est plus facile d'obtenir de l'« hard money ».

La réélection des titulaires n'est pas forcément une mauvaise chose. Cependant, de 1980 à 2000, le nombre de titulaires dont les campagnes de réélections ont été couronnées de succès se situent entre 90,5 et 98,8 % tandis que la proportion de titulaires ayant acquis leur victoire avec au moins 60 % du scrutin se situait entre 65,2 et 88,0 %[3]. Les taux de réélection sont à peine inférieurs au Sénat[4]. Environ un quart des titulaires de la Chambre qui se représentaient en 2000 n'ont eu à faire face qu'à une opposition symbolique, voire nulle[5]. Plusieurs raisons peuvent expliquer ces taux élevés de réussite, mais si la BCRA rend effectivement la vie plus difficile aux adversaires politiques, elle ne fera que ternir davantage la qualité de la vie politique et rendra plus difficile la lutte contre la corruption électorale.

L'avenir de plusieurs dispositions de la BCRA sera compromis tant qu'une cour n'aura pas procédé à l'explication de texte nécessaire. Une série de jugements contradictoires rendus en mai 2003 par une cour fédérale, composée de trois juges, ne constituait qu'un prélude à une véritable bataille juridique devant la Cour suprême des États-Unis. Celle-ci a tenu de manière exceptionnelle une séance spéciale d'une journée au mois de septembre 2003. Dix groupes de plaignants ont affronté les puissants partisans de cette loi.

Les adversaires de cette loi ont argué du fait que les dispositions de la BCRA relatives aux dons de « soft money » et à la publicité thématique étaient en violation complète de la Constitution. Ses partisans ont rétorqué que les restrictions imposées sur ce type de dons trouvaient leur justification dans une opinion soucieuse de juguler la corruption et que l'interdiction de la publicité thématique réduirait encore davantage le rôle de l'argent dans les campagnes électorales. Il est difficile de prédire quelle sera finalement la décision de la cour. Toutefois, un groupe de juges de la Cour suprême considère l'argent de la politique comme « une forme d'expression » qui doit être protégée à ce titre par la Constitution. Il sera, sans doute, difficile pour eux de démêler les questions soulevées par la BCRA, ce qui laisse penser que les campagnes électorales fédérales de 2004 se dérouleront probablement dans un environnement juridique incertain.

Michael Johnston (Colgate University, États-Unis)

Notes

1. Au cours du cycle électoral de 1996, les comités des partis au niveau des États ont levé et dépensé plus de 250 millions de dollars américains « en soft money » qui échappe aux seuils fixés pour les contributions fédérales. Le Comité chargé des questions de développement économique, *Investing in the People's Business*, CED, New York, 1999.
2. Vous trouverez un excellent résumé auprès de l'Institut pour le financement des campagnes électorales (The Campaign Finance Institute) à l'adresse Internet : www.cfinst.org/eguide/update/bcra.html
3. Norman J. Ornstein, Thomas E. Mann et Michael J. Malbin, *Vital Statistics on Congress 2001-2002*, American Enterprise Institute, Washington DC, 2002. Des tableaux et des commentaires sont disponibles en ligne à l'adresse Internet : www.cfinst.org/studies/vital/3-3.htm
4. *Ibid.*
5. *Ibid.*

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 33

La divulgation d'informations

Comme mesure de lutte contre la corruption, la divulgation implique la communication de l'information, l'audit et l'accès du public aux archives. Le but de la divulgation des financements politiques est de promouvoir l'intégrité et permettre au public d'avoir un droit de regard sur les comptes des partis et des hommes politiques et d'en débattre librement (voir « Le rôle de la divulgation d'informations dans la lutte contre la corruption dans le financement politique », chapitre 3, page 47).

Les organisations de la société civile cherchent de plus en plus à promouvoir une meilleure divulgation de l'information et une transparence renforcée, et exercent des pressions en faveur de la réforme du financement des partis et des campagnes électorales. La pression des ONG et des mass media est essentielle pour créer les conditions propices à des initiatives de lutte contre la corruption, et ces deux groupes peuvent en effet prendre en charge, et de manière fiable, la surveillance du financement des partis et des campagnes.

Application des lois

L'exécution de la réglementation est compromise par l'absence de mécanismes indépendants pour sa mise en œuvre. En effet, pour rendre l'application efficace, la loi devrait prévoir des peines dissuasives contre ceux qui violeraient la réglementation mais les sanctions adéquates ne devraient pas se limiter seulement à des condamnations pénales. On a pu constater récemment en Europe centrale que l'application de cette réglementation s'est avérée plus efficace en infligeant des sanctions administratives et en brandissant la menace d'une privation de financements publics par la réduction des remboursements au titre des dépenses de campagne ou de subventions directes de l'État plutôt que par des condamnations pénales sévères. En fait, certains prétendent que le caractère excessif des condamnations aurait plutôt tendance à décourager une application efficace de la réglementation[10]. Mais le plus alarmant est l'utilisation sélective des condamnations pénales en cas de financement illégal des partis.

Or, tant que les partis politiques n'auront pas mis en place des mécanismes de contrôle internes tels que des agents et des directeurs financiers, des codes de conduite, des procédures comptables, des systèmes de vérification et de contrôle comptables et des comités d'éthique chargés de superviser la gestion et les activités de collecte des fonds, il sera difficile d'appliquer avec rigueur la réglementation sur le financement politique. Il faudrait amener les partis à tenir leurs comptes sur la base des normes professionnelles et à effectuer la plupart de leurs transactions financières par le biais des comptes bancaires. Enfin, un cabinet d'audit professionnel et indépendant devrait vérifier la campagne électorale et les rapports financiers des partis (voir « La mise en œuvre : comment est gérée dans la pratique la réglementation du financement des partis politiques », chapitre 3, page 64).

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 34

Encadré 2.3. Une sélection de lois adoptées au cours de l'année sur la gouvernance des partis politiques, leur financement et la divulgation d'informations

Développements positifs

Brésil : une loi approuvée en février 2002 oblige les candidats à présenter par courrier électronique leurs dons de campagne et leurs états des dépenses. Auparavant, ces déclarations étaient faites sur simple support papier ce qui rendait pratiquement impossible d'organiser ou d'agréger ces données, encore moins de les rendre accessibles au grand public.

Canada : les amendements à la loi électorale canadienne, approuvés en 2003, ont introduit des limites sévères aux dons politiques. Pour compenser la perte du financement privé, les partis recevront de l'État un financement proportionnel au nombre de votes remportés.

Costa Rica : la Cour constitutionnelle a statué en mai 2003 que les privilèges de confidentialité bancaires ne s'appliquaient pas aux biens des partis politiques. Désormais, tous les comptes détenus par les partis politiques auprès des banques étatiques ou privées ou auprès de toute entité non bancaire devront être portés à la connaissance du public.

États-Unis : la loi sur la réforme des campagnes bipartites (BCRA), aussi appelée loi McCain-Feingold-Cochran, a été adoptée en mars 2002. Les partisans de cette loi estiment qu'elle constitue un pas important vers la réduction de la corruption politique aux États-Unis en mettant un terme au « soft money » et en imposant des restrictions sur la publicité thématique particulière à un candidat. Mais en raison de ses points faibles, cette loi a déjà été contestée devant les tribunaux par ses adversaires tandis que d'autres essaient de la contourner.

Développements mitigés

Kenya : la loi sur l'éthique des fonctionnaires de mai 2003 oblige tous les responsables gouvernementaux y compris les membres du Parlement à déclarer leurs patrimoines. Toutefois, elle ne permet pas au public d'avoir accès à cette information ni ne définit un cadre pour la vérification de ces déclarations.

Ouganda : il faut inscrire à l'actif de ce pays le Code des dirigeants 2002 qui oblige les élus et les hauts responsables du gouvernement à déclarer leurs revenus et leurs patrimoines sous peine de sanction. Le Code prévoit également de rendre ces déclarations publiques. Néanmoins, la loi sur les partis et les organisations politiques de 2002 interdit aux partis politiques de mener des campagnes électorales et limite leur liberté de réunion en des lieux publics. Toute activité leur est également interdite en dehors de la capitale. La controverse continue sur la constitutionnalité de cette loi.

Développements négatifs

Azerbaïjan : adopté par référendum au cours du mois d'août 2002, un amendement à la Constitution habilite les tribunaux ordinaires à dissoudre les partis politiques. Auparavant, seuls les tribunaux supérieurs avaient le pouvoir d'interdire les partis. Un deuxième amendement augmente les délais officiels de confirmation des résultats électoraux qui passent ainsi de sept à quatorze jours après la fin des élections. Ce prolongement des délais offre à ceux qui sont au pouvoir une meilleure occasion de falsifier les résultats.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 35

Kazakhstan : la loi de juillet 2002 sur les partis politiques contrôle les dons mais elle augmente également de manière considérable de 3 000 à 50 000 le nombre d'adhérents requis pour la constitution d'un parti. Par conséquent, le nombre des partis existants est tombé à 19 dont seulement un seul représente un parti d'opposition.

Zambie : en mars 2003, le président a refusé d'approuver un projet de loi sur la constitution d'un fonds pour les partis politiques présenté par le Parlement. Ce projet de loi aurait permis de financer les partis politiques au prorata du nombre de leurs représentants au Parlement.

À la recherche de la bonne formule

Il faudrait définir un cadre juridique exhaustif pour le financement politique (comprenant des dispositions sur les sources de financement, le plafond des dépenses, la divulgation, la communication de l'information, l'application et les sanctions), dans un langage clair et sans équivoque, un cadre à la fois objectif et issu d'un consensus politique.

« J'ai transféré le siège de ma campagne à Nevis.
Ainsi je garde le secret de ma collecte de fonds à l'abri de l'IRS ! »

(L'IRS est l'agence américaine en charge de la collecte des impôts et de la mise en application de la loi sur les impôts.)

Harley Schwadron, État-Unis, www.CartoonStock.com

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 36

Les sociétés étatiques et autres organismes publics devraient rester politiquement neutres. Il faudrait interdire aux entités dotées de la personnalité morale et qui sont fournisseurs de biens et de services à toute administration publique ou à des sociétés publiques, de faire des dons aux partis politiques. Des mesures supplémentaires devraient être adoptées pour empêcher toute possibilité de se soustraire à ces interdictions.

Le contrôle de l'argent en politique pourrait être également renforcé par la mise en place d'un système complet de financement politique reposant sur trois piliers : (1) la divulgation complète des informations, (2) un organisme de mise en application indépendant et (3) un financement public raisonnable.

La divulgation de l'information favorise la transparence dans la collecte et la dépense des fonds. Pour une application efficace, il est également essentiel de mettre en place un organisme indépendant doté des pouvoirs nécessaires de supervision, de vérification, d'investigation, et le cas échéant, de celui d'intenter une action en justice. En supposant que le financement privé restera constant, le financement régulier et adéquat des partis par l'État garantira la diversification des sources de financement des partis et réduira les possibilités de rendre l'État captif.

Notes

1. Marcin Walecki est conseiller en financement politique à la Fondation internationale pour les systèmes électoraux ou IFES.
2. Cette typologie est inspirée de Michael Pinto-Duschinsky, « Financing politics: A global view », *Journal of Democracy*, vol. 13, n° 4, octobre 2002.
3. Bulletin d'informations de la BBC (Grande-Bretagne), 18 juin 2001 ; *Financial Times* (Grande-Bretagne), 15 avril 2003.
4. Donatella della Porta et Alberto Vannucci, *Corrupt Exchanges: Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption*, Aldine de Gruyter, New York, 1999.
5. Entretiens de l'auteur avec des hommes politiques haut placés, Varsovie et Kiev, 2001.
6. Basé sur les catégories établies par la Freedom House qui classe les pays en « démocraties consolidées », « gouvernements en transition » et « autocraties consolidées ». Consulter le site Internet : www.freedomhouse.org/research/nitransit/2001/index.htm
7. Hellman, Jones et Kaufmann ont défini l'État captif comme étant le fait « de façonner les règles de base du jeu (à savoir, les lois, les règles, les décrets et les réglementations) par le biais des versements illicites et non transparents d'argent privé à des responsables gouvernementaux ». Consulter le site Internet : www.econ.worldbank.org/docs/1199.pdf
8. Ces données proviennent de l'enquête menée en 1999 sur l'environnement des affaires et la performance des entreprises (BEEPS). Consulter le site Internet : www.worldbank.org
9. Keith D. Ewing, *Money, Politics and Law: A Study of Electoral Campaign Finance Reform in Canada*, Oxford University Press, Oxford,1992.
10. Entretiens de l'auteur avec les représentants du ministère polonais de la Justice et de la Commission électorale nationale, Varsovie, juin 2002.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 37

Encadré 2.4. La corruption politique : une analyse comparative mondiale

Les nouvelles données recueillies par le Forum économique mondial (FEM) attirent l'attention sur l'étendue de la corruption politique dans le monde. En octobre 2003, le FEM a publié les résultats de son enquête 2003 sur l'opinion des dirigeants dans le *Rapport sur la concurrence mondiale*. L'enquête qui avait pour objectif d'informer sur l'environnement économique dans lequel les entreprises travaillent, a demandé à des chefs d'entreprise répartis dans 102 pays leur opinion sur la performance de leurs pays respectifs par rapport aux normes mondiales dans les domaines économique, technologique et institutionnel. Au total, 7 741 sociétés ont pu être sondées à travers le monde.

Trois parmi la centaine de questions contenues dans l'enquête de 2003 visaient à déterminer la fréquence des différentes formes de corruption politique (voir tableau 2.2).

Dans la première question, il est demandé aux entreprises d'évaluer quelle était la fréquence des paiements supplémentaires non officiels ou pots-de-vin destinés à influencer la politique du gouvernement effectués par des entreprises dans leurs secteurs. Dans seulement 27 % des pays étudiés, les chefs d'entreprise ont répondu que des paiements de cette nature ne seraient jamais ou seraient rarement effectués dans leurs domaines d'activités. Par contre, pour les chefs d'entreprise de 17 % des pays étudiés, ces types de paiements seraient fréquents ou assez fréquents.

Dans la deuxième question, on a demandé aux chefs d'entreprise de dire quelle était la fréquence des dons illégaux aux partis politiques dans leurs pays. Les réponses à cette question sont encore plus négatives ; les dons illégaux ne seraient rares ou assez rares que dans 18 % des pays étudiés et sont compris certains pays comme la Chine et le Vietnam où la note obtenue refléterait moins l'étendue de la corruption que la nature des partis politiques. Les chefs d'entreprise de 41 % des pays étudiés considéreraient les dons illégaux comme une pratique courante ou assez courante.

Dans la troisième question, on a demandé aux chefs d'entreprise de préciser dans quelle mesure ils pensaient que les dons politiques légaux exerçaient une influence directe sur le résultat des politiques dans leurs pays. Dans 89 % des pays, cette influence serait, soit modérée, soit élevée d'après les chefs d'entreprise. Cette question permet de comprendre comment une entreprise peut rester dans les limites de la légalité et pourtant s'adonner à ce que l'on pourrait considérer comme des pratiques de corruption. Aux États-Unis, les chefs d'entreprise font un constat saisissant. Si les paiements irréguliers (notés 5,1 sur une échelle de 1 à 7, où 7 indique un faible niveau de corruption politique) et les dons illégaux (notés 4,8) sont perçus comme étant des pratiques moins courantes aux États-Unis que dans la moyenne des 102 pays étudiés, les dons légaux auraient un impact beaucoup plus appréciable sur le résultat des politiques (notés 3,0) que la moyenne.

Tandis que chaque question cible une pratique bien spécifique, ces questions considérées dans leur ensemble peuvent donner une idée comparative de la fréquence de la corruption politique dans le monde. Onze pays se retrouvent logiquement dans la catégorie des pays « à faible niveau de corruption politique » et trois pays ont obtenu une moyenne de 6,0 ou plus sur les trois questions : il s'agit du Danemark, de la Finlande et de Singapour. Par contre, dans la catégorie des pays « à niveau élevé de corruption politique », on retrouve immanquablement dix pays dont trois en Amérique centrale (Guatemala, Honduras et Panamá), quatre en Amérique du Sud (Argentine, Bolivie, Équateur et Paraguay) et trois ailleurs dans le monde (Madagascar, Philippines et Roumanie).

Les notes obtenues se jouent du classement en monde dit développé et en développement. Par exemple, deux pays en développement ont obtenu une note moyenne supérieure à 5,0 sur les trois questions : la Jordanie et la Tunisie. En revanche, parmi les pays qui ont obtenu une note moyenne inférieure à 4,0 figurent trois pays membres de l'Union européenne : la Grèce, l'Irlande et l'Italie.

Le Forum économique mondial (www.weforum.org/gcr)

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 38

Tableau 2.2[1]

	1. Paiements irréguliers dans l'élaboration de la politique du gouvernement	2. Fréquence des dons politiques illégaux	3. Conséquences des dons politiques légaux sur la politique
Niveau faible de corruption politique (Note : ≥ 5)	**27 % des 102 pays** (Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Botswana, Canada, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Hong-Kong, Islande, Israël, Jordanie, Luxembourg, Malaisie, Malte, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Singapour, Suède, Suisse, Taiwan, Tunisie, Royaume-Uni)	**18 % des pays** (Australie, Autriche, Chine, Danemark, Finlande, Hong-Kong, Islande, Jordanie Luxembourg, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pays-Bas, Singapour, Suède, Suisse, Tunisie, Royaume-Uni, Vietnam)	**11 % des pays** (Danemark, Finlande, Hong-Kong, Islande, Jordanie, Luxembourg, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Singapour, Suède, Tunisie)
Niveau moyen de corruption politique (Note : entre 3 et 5)	**56 % des pays** (Afrique du Sud, Algérie, Brésil, Bulgarie, Cameroun, Chili, Chine, Colombie, Corée, Costa Rica, Croatie, Égypte, Estonie, Éthiopie, Fédération russe, Gambie, Ghana, Grèce, Hongrie, Inde, Indonésie, Irlande, Italie, Jamaïque, Japon, Kenya, Lettonie, Lituanie, Macédoine, Malawi, Maurice, Maroc, Mexique, Mozambique, Namibie, Nicaragua, Ouganda, Pakistan, Pérou, Pologne, République slovaque, République tchèque Salvador, Sénégal, Serbie, Slovénie, Sri Lanka, Tanzanie, Thaïlande, Trinidad & Tobago, Turquie, Ukraine, Uruguay, Venezuela, Vietnam, Zambie, Zimbabwe)	**41 % des pays** (Afrique du Sud, Algérie, Allemagne, Belgique, Botswana, Canada, Corée, Égypte, Espagne, Estonie, États-Unis, Éthiopie, France, Gambie, Grèce, Hongrie, Indonésie, Irlande, Israël, Italie, Japon, Lettonie, Lituanie, Malawi, Malaisie, Mali, Malte, Maroc, Mozambique, Namibie, Ouganda, Pakistan, Pologne, Portugal, Salvador, Sénégal, Serbie, Slovénie, Taiwan, Tanzanie, Thaïlande, Uruguay).	**69 % des pays** (Afrique du Sud, Algérie, Allemagne, Angola, Australie, Autriche, Bangladesh, Belgique, Botswana, Brésil, Cameroun, Canada, Chili, Chine, Corée, Costa Rica, Croatie, Égypte, Espagne, Estonie, Ethiopie, France, Gambie, Grèce, Ghana, Haïti, Hongrie, Inde, Indonésie, Irlande, Israël, Italie, Jamaïque, Japon, Kenya, Lettonie, Lituanie, Macédoine, Malawi, Malaisie, Mali, Malte, Maurice, Maroc, Mexique, Mozambique, Namibie, Nigeria, Norvège, Pakistan, Ouganda, Pologne, Portugal, République dominicaine, République tchèque, Royaume-Uni, Salvador, Sénégal, Slovénie, Sri Lanka, Suisse, Taiwan, Tanzanie, Tchad, Thaïlande,Turquie, Uruguay, Vietnam, Zambie, Zimbabwe)

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 39

Niveau élevé de corruption politique (Note : ≤ 3)	**17 % des pays**, (Angola, Argentine, Bangladesh, Bolivie, Équateur, Guatemala, Haïti, Honduras, Madagascar, Mali, Nigeria, Panamá, Paraguay, Philippines, République dominicaine, Roumanie, Tchad	**41 % des pays** (Angola, Argentine, Bangladesh, Bolivie, Bulgarie, Brésil, Cameroun, Chili, Colombie Costa Rica, Croatie, Équateur, Fédération russe, Guatemala, Haïti, Ghana, Honduras, Inde, Jamaïque, Kenya, Macédoine, Madagascar, Maurice, Mexique, Nicaragua, Nigeria, Panamá, Paraguay, Pérou, Philippines, République dominicaine, République slovaque, République tchèque, Roumanie, Sri Lanka, Tchad, Trinidad & Tobago, Turquie, Ukraine, Venezuela, Zambie, Zimbabwe)	**21 % des pays** (Argentine, Bolivie, Bulgarie, Colombie, États-Unis, Équateur Fédération russe, Guatemala, Honduras, Madagascar, Nicaragua, Panamá, Paraguay, République slovaque, Roumanie, Serbie, Trinidad & Tobago, Ukraine, Venezuela)
Note moyenne	4,1	3,25	3,8

1. Dans chaque cas, on a demandé aux personnes sondées d'indiquer la portée ou l'impact d'une pratique de corruption donnée sur une échelle de 1 à 7 où 1 indique que la pratique est courante ou très bien établie et 7 que la pratique est rare ou pas bien établie. La grille classe les pays en trois groupes par question. Les pays qui ont marqué 5 points ou plus, ceux qui ont marqué entre 3 et 5 points et ceux qui ont marqué 3 points ou moins sont classés respectivement dans les catégories « niveau faible de corruption politique », « niveau moyen de corruption politique » et « niveau élevé de corruption politique ».

La réforme du financement des campagnes électorales : l'Amérique latine est-elle sur la voie de la transparence ?

Bruno Wilhelm Speck[1]

De nombreux pays d'Amérique latine ont introduit des lois sur le financement des partis ou des campagnes électorales au cours de la décennie écoulée[2]. Tandis que certains ont commencé en plaçant la barre très haut, la plupart de ces pays doivent faire face à la tâche d'assurer l'équilibre entre, d'une part, l'intégrité et l'éthique, et d'autre part, la demande légitime de disposer de ressources pour financer la compétition politique.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 40

De nombreux pays de la région ont des problèmes de gestion des fonds publics, ce qui ne manque pas d'avoir des répercussions directes sur le bien-être des populations. De ce fait, les Latino-Américains sont peu disposés à accorder des ressources plus importantes au financement des campagnes politiques même s'il est établi que le financement public a tendance à assainir le milieu de la politique. Même si, dans certains pays, les ressources étatiques ont leur importance, elles coexistent toutefois avec les sources privées de financement sans grandes restrictions.

Interdictions et restrictions

Malgré une vague de réformes des législations relatives aux partis politiques et aux campagnes électorales depuis 1990, des restrictions et des limites n'ont été adoptées que récemment dans plusieurs pays d'Amérique latine. La moitié de ces pays n'a pas encore imposé de restriction sur le financement des campagnes électorales par des sources privées. Dans les pays ayant adopté des restrictions sur ce type de financement, le doute persiste quant à la capacité des organismes de contrôle responsables à les faire respecter.

Néanmoins, la grande majorité de ces pays a interdit tout recours à des financements étrangers, à l'exception de la Colombie, du Pérou et de l'Uruguay où la loi permet encore des financements provenant de n'importe quelle source. Au Paraguay, parmi les sources de financement visées par la législation, figurent explicitement les entreprises multinationales et les activités des fondations internationales des partis politiques.

Plusieurs pays interdisent les contributions financières provenant des sociétés ayant des contrats commerciaux avec le gouvernement, mais le sens donné à cette définition varie d'un pays à l'autre dans la région. En Argentine et en Équateur, la loi exclut de la liste des contributeurs, les fournisseurs de biens et services à l'État alors que le Brésil et le Paraguay les y autorisent mais en excluent les sociétés dont les activités sont soumises à une autorisation des pouvoirs publics (comme les sociétés de radiodiffusion ou de télévision). Dans le passé, la législation de certains pays interdisait les contributions financières provenant de toute personne morale au motif que la démocratie sert les citoyens et non pas les entreprises. Au Brésil, l'interdiction qui frappait les dons provenant des entreprises a été levée en 1993 au lendemain de l'enquête qui a abouti à la destitution du président Fernando Collor. Les réformateurs ont reconnu que le financement des campagnes électorales par les sociétés privées était une réalité incontestable et ils en ont conclu que pour être applicable la loi devait être adaptée.

La législation actuelle en Amérique du Sud interdit également les contributions financières émanant de certains groupes sociaux organisés comme les Églises, les syndicats, les sociétés commerciales et les associations professionnelles. La législation bolivienne régissant les partis politiques interdit toute contribution émanant des organisations non gouvernementales ou des groupes religieux. Des interdictions similaires existent également en Argentine, au Brésil et au Paraguay. En outre, la Bolivie interdit explicitement l'argent provenant d'activités illicites ou criminelles.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 41

L'Argentine dispose du modèle le plus complet en matière de restrictions avec des limitations sur la valeur des dons individuels et sur le nombre total de contributions d'origine privée. Ces limitations sont déterminées en fonction du total des fonds levés par le candidat ou le parti. Alors qu'en Argentine il est stipulé que les donateurs individuels peuvent contribuer jusqu'à 1 % de la somme totale levée par un parti, en Bolivie et en Équateur, la limite est de 10 %. Cela traduit combien il est difficile d'établir la distinction entre les dons souhaitables et ceux qui posent problème. La solution originale que le Brésil a trouvée est de plafonner les dons des personnes morales et des individus sur la base respectivement de la richesse des sociétés ou des personnes. Il semble que ces plafonnements aient été institués pour protéger les propriétaires d'entreprises des candidats et non les candidats des donateurs.

On constate les mêmes disparités entre les plafonds institués pour les dons individuels. Si certains pays ont fixé de basses sommes totales, d'autres affichent des limites très élevées. Au Paraguay, le plafond total est six fois plus élevé que le salaire mensuel minimum ; au Costa Rica, il est quarante-cinq fois plus élevé que le salaire mensuel minimum.

L'Argentine, la Colombie et l'Équateur ont récemment mis au point une réglementation destinée à limiter les dépenses.

Les subventions de l'État

Le financement des partis par l'État est une vieille tradition en Amérique latine. Dans la plupart des pays, les candidats ou les partis reçoivent soit directement, soit indirectement l'aide de l'État. Mais les subventions publiques varient énormément tant du point de vue de la forme que de l'importance. Pendant longtemps, l'aide de l'État se limitait à l'accès libre aux services publics, à l'exemption fiscale accordée aux activités des partis et à d'autres avantages qui n'ont qu'un impact économique limité. Cette aide symbolique existe dans pratiquement tous les pays. Dès 1956, le Costa Rica a introduit le principe qui permet à l'État d'accorder de l'aide en espèces aux partis mais les contributions en espèces ne se sont généralisées ailleurs qu'au lendemain de la re-démocratisation intervenue à la fin des années 1970 (Équateur 1978, Argentine 1985, Colombie 1986, Brésil 1995). Les contributions de l'État vont de quelques centimes à plusieurs dollars par électeur. Le Venezuela est le seul pays d'Amérique latine à avoir abandonné le financement des partis par l'État. Le président Hugo Chavez a supprimé le financement public en 1997 afin de réduire les privilèges d'une classe politique qu'il considérait corrompue.

Les partis politiques brésiliens bénéficient de temps d'antenne gratuit sur les chaînes publiques et privées, mais il leur est interdit d'acheter du temps d'antenne supplémentaire. D'autres pays ont adopté des lois moins complètes sur l'accès aux médias. Au Paraguay, l'accès au temps d'antenne gratuit à la radio et à la télévision est limité à la période de campagne électorale ; en Argentine, les partis et les candidats n'ont de libre accès qu'à la radio ou encore en Bolivie où ils n'ont accès qu'aux médias d'État. Dans cette même perspective de permettre à tous les candidats d'avoir un libre accès aux médias, le Brésil et le Chili ont également mis en

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 42

place des lois imposant des restrictions sur les temps de publicité achetés dans les médias privés (voir « Les remises publicitaires accordées aux hommes politiques : exemples d'Amérique latine », chapitre 3, page 60).

Transparence et contrôle

La réalité des rapports financiers varie d'un pays à l'autre. Au Pérou et au Paraguay, les partis ne sont pas tenus de soumettre un rapport sous quelque forme que ce soit sur leurs revenus. Dans d'autres pays, il est simplement exigé des partis qu'ils conservent leurs pièces comptables pendant un certain temps, mais celles-ci ne sont pas transmises aux tribunaux électoraux ou à une autre instance réglementaire (voir « Le rôle de la divulgation d'informations dans la lutte contre la corruption dans le financement politique », chapitre 3, page 47).

Et il existe pour les partis et les candidats mille manières de dissimuler l'identité de leurs contributeurs et le montant des dons reçus. Les sources peuvent être dissimulées en groupant toutes les collectes, comme en Argentine, ou en gardant secret les noms des donateurs pendant un certain temps. En Argentine, la législation – qui était l'une des plus laxistes par le passé – représente maintenant un modèle du genre, car elle exige la production d'un rapport intérimaire avant le scrutin ainsi que les comptes complets après les élections. C'est le seul pays en Amérique latine à exiger des partis politiques une certaine forme de rapport financier pré-électoral.

Le Pérou offre l'exemple d'un laxisme permanent. La tentative du tribunal électoral d'introduire en 2002 l'obligation de produire d'autres rapports a été rejetée par les législateurs qui ont réagi avec une loi qui supprime l'obligation faite aux partis et aux candidats de produire un rapport sur leurs activités de collecte de fonds.

Lorsque les comptes sont transmis aux tribunaux électoraux, ils ne sont pas facilement accessibles au grand public. Le Brésil est le seul pays de la région à publier une telle information sur Internet. Ailleurs, les chercheurs doivent se plonger dans l'étude des journaux officiels ou adresser une demande personnelle aux tribunaux électoraux pour y avoir accès. Dans de nombreux cas, la législation ne prévoit pas un accès élargi pour le citoyen. Dans d'autres, on ignore tout simplement les lois existantes sur l'accès à l'information. Le fait que les tribunaux électoraux et d'autres organismes de surveillance ont le monopole de l'information sur les campagnes électorales et du pouvoir réglementaire continue de poser problème.

Notes

1. Bruno Wilhelm Speck est professeur de science politique à l'université d'État de Campinas au Brésil et directeur de la recherche à Transparência Brasil.
2. Cette analyse de la réglementation du financement politique en Amérique latine est basée sur une recherche dont la coordination est assurée par l'auteur pour le compte de Transparency International-Amérique latine et Caraïbes. Les rapports sur l'Amérique latine et les Caraïbes préparés par les sections nationales de TI ont été complétés par d'autres recherches. L'étude en soi porte sur neuf pays d'Amérique du Sud (Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Équateur, Paraguay, Pérou et Venezuela). D'autres exemples proviennent du Costa Rica, du Panamá et de l'Uruguay. Pour en savoir plus sur ce projet de recherche, consulter l'adresse Internet : www.transparency.org/tilac/trabajo_en_red/financiamiento/diagnostico-comperativo.html

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 43

Tableau 2.3. Réformes récentes concernant la transparence de la comptabilité des partis et des candidats en Amérique du Sud

	Rapport financier	Identification des dons	Accès
Argentine	Depuis 1985, conservation des pièces comptables jusqu'à 60 jours après la fin de l'exercice fiscal et de la campagne électorale. De plus, dans les campagnes électorales, Information complète 10 jours avant et 60 jours après les élections.	La législation qui date de 1985 prévoit toujours la possibilité d'une collecte groupée et la non-divulgation de l'identité des donateurs. Depuis 2002, l'identifications des dons est obligatoire.	Depuis 1985, publication de la comptabilité des partis et des campagnes électorales dans les journaux officiels. Depuis 2002, la publication sur Internet est obligatoire. La loi permet à tout citoyen d'avoir accès à cette information.
Bolivie	Depuis 1999, les partis sont tenus de soumettre un rapport financier annuel sur la source et l'utilisation des fonds.	Identification individuelle des dons.	L'information est accessible au public.
Brésil	Depuis 1995, soldes des comptes du parti dans les 120 jours suivant la fin de l'exercice fiscal. Depuis 1993, production d'un rapport financier dans les 30 jours suivant la fin des élections.	L'indication des sources et des montants individuels des dons est obligatoire.	Publication annuelle des informations sur les partis dans les journaux officiels. Depuis 2002, l'information sur le financement des campagnes électorales doit être fournie au public à la demande.
Chili	Depuis juillet 2003, les partis sont tenus de déclarer mensuellement les dons de montants importants auprès de l'autorité électorale et doivent soumettre un rapport financier 30 jours après les élections.	Depuis juillet 2003, les dons supérieurs à 500 $ US, doivent être identifiés. Les dons moins importants ne doivent être déclarés que s'ils dépassent 20 % du total des dons.	Depuis juillet 2003, l'information sur le financement des campagnes doit être rendue publique sur demande.
Colombie	Depuis 1994, les partis doivent produire annuellement un rapport financier et un autre rapport séparé sur les élections.	Depuis 1994, l'identification individuelle des dons est obligatoire.	L'information est publiée.
Équateur	Pour les partis, depuis 1978, la législation leur	Depuis 2002, information complète	L'information n'est pas accessible dans

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 44

	fait obligation de produire un rapport financier, mais les organismes de surveillance font référence seulement aux fonds publics. Pour les élections, depuis 2000, production d'un rapport financier dans les 90 jours.	sur les dons personnels.	la pratique alors que la loi prévoit de la rendre accessible au public.
Paraguay	Depuis 1990, obligation de produire un rapport complet sur la comptabilité tant des partis que des élections.	Depuis 1996, indication de l'origine des dons.	Aucune information n'est publiée.
Pérou	Les partis ne produisent aucun rapport financier. S'agissant des élections, les partis doivent fournir un rapport prévisionnel 60 jours avant les élections et produire un rapport financier dans les 60 jours suivant la fin des élections.	La tentative des cours électorales d'introduire l'obligation d'identification individuelle des dons a été rejetée par le Parlement en 2002.	Aucune information n'est publiée.
Venezuela	Depuis 1964, les partis doivent tenir leurs comptes avec leurs dépenses et revenus.	Pas d'identification individuelle des dons.	Aucune information n'est publiée.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 45

Encadré 2.5. Les parlementaires se joignent à la lutte contre la corruption

L'Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption (GOPAC) est un réseau international de parlementaires œuvrant au renforcement de l'intégrité et à la promotion d'une gouvernance efficace. La GOPAC est structurée en réseaux régionaux et en sections nationales. Son réseau régional pour l'Afrique – le réseau des parlementaires africains contre la corruption (APNAC) – a été créé en 1999 à Kampala, en Ouganda.

La lutte contre la corruption doit animer les convictions personnelles des élus. C'est cette conviction personnelle qui m'a amené avec d'autres hommes politiques kenyans à fonder en 2001 la section kenyane de l'APNAC. Il s'agit d'une association de membres du Parlement qui se sont engagés à combattre la corruption, un combat commencé dans l'enceinte de la chambre parlementaire mais qu'ils entendent étendre à d'autres domaines dans lesquels ils sont engagés.

Sur 21 membres, 12 ont été réélus à l'issue des élections parlementaires qui se sont déroulées en décembre 2002, et la section nationale kenyane de l'APNAC a l'intention d'augmenter le nombre de ses adhérents. Parmi les personnes réélues, huit sont entrées au gouvernement à la suite d'un changement de régime. En ma qualité de ministre du gouvernement actuel, je suis parfaitement conscient que le gouvernement national de la coalition arc-en-ciel a été élu sur la base d'une plate-forme axée sur la lutte contre la corruption. Je ne peux qu'être d'accord avec le président Kibaki lorsqu'il affirmait que son gouvernement allait s'attaquer à la corruption « en partant d'en haut ».

Avant ces dernières élections, j'étais président de la première Commission parlementaire d'enquête chargée du dossier de la lutte contre la corruption. La Commission a finalement pu remplir sa mission malgré les difficultés qu'elle a rencontrées. Elle a pu établir une « liste de la honte » répertoriant les cas spécifiques de corruption officielle avec l'identité des individus coupables, mais le parlement a décidé, à la suite d'un vote, d'effacer du rapport, les noms des personnes impliquées. Le travail de la Commission a permis par ailleurs de remettre sur pied l'Autorité kenyane chargée de la lutte contre la corruption, une instance dirigée initialement par un duo formé d'un homme politique et d'un homme d'affaires puis par un juge respectable de la Haute Cour. Cependant, comme cela arrive malheureusement dans de nombreuses parties du monde, l'Autorité chargée de la lutte contre la corruption était frustrée par les intrigues politiques ourdies pour protéger les responsables corrompus.

Néanmoins, nous n'avons jamais renoncé. Le projet de loi contre la corruption élaboré par la Commission est passé par plusieurs phases avant d'être finalement promulgué en mai 2003 sous le nom de loi contre la corruption et les crimes économiques en même temps que la loi sur l'éthique des fonctionnaires. Les membres de la section nationale kenyane de l'APNAC ont, par leur engagement personnel ferme, soutenu la mise en œuvre de ces deux lois dans les meilleurs délais.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 46

Nous avons maintenant au Kenya une occasion en or d'éradiquer la corruption. C'est un défi que nous avons accepté de relever. Et c'est un combat que nous n'avons aucune envie de perdre !

Musikari Kombo
(Ministre du Développement régional et ancien président du Comité parlementaire spécial chargé du dossier de la lutte contre la corruption au Kenya)

Encadré 2.6. Anna Hazare : lauréat du prix de l'Intégrité 2003 de TI

Kisan Babu Rao, plus connu sous le nom d'Anna Hazare, est une figure très connue de la lutte contre la corruption dans l'État indien du Maharashtra. Il a mené campagne pendant plus de vingt ans pour éradiquer la corruption dans l'administration locale et dans l'industrie du bois dans son État natal.

Grâce aux efforts de Hazare, deux ministres du parti au pouvoir à Maharashtra, accusés de corruption, ont dû démissionner, et le gouvernement a engagé des poursuites contre des agents corrompus dans le département des Eaux et Forêts. Hazare et une équipe d'avocats s'occupent à présent des cas de corruption qui leur sont signalés par les citoyens et ils ont déposé plus de 700 cas auprès du gouvernement.

Hazare a souffert personnellement dans sa lutte contre la corruption. Il a été condamné en 1998 à trois mois de prison pour diffamation dans un procès contre un ministre d'État, accusé de corruption. Il a été libéré lorsque plus de 125 000 personnes se sont rendues dans son village en signe de protestation.

Hazare a menacé de faire une « grève de la faim jusqu'à la mort » à partir du 9 août 2003 si des dispositions n'étaient pas prises pour ouvrir une information sur les hommes politiques et les fonctionnaires corrompus dont quatre ministres. Au neuvième jour de sa grève de la faim, le gouvernement a finalement cédé à la plupart de ses exigences.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 47

3 La divulgation d'informations et son application

Bien que l'obligation de divulgation des sources de financement des partis existe dans les textes de nombreux pays, il reste encore énormément à faire en matière d'application effective de cette obligation. Gene Ward fait un tour d'horizon de la divulgation d'informations, en examinant ce que cette obligation recouvre, où elle est appliquée et dans quelle mesure elle est réellement appliquée. Marcin Walecki nous alerte sur le fait que la divulgation d'informations peut être utilisée à mauvais escient si l'institution chargée de contrôler ce processus n'est pas indépendante. La contribution de Kevin Casas-Zamora sur les subventions des médias en Amérique latine illustre bien toute la complexité de la divulgation d'informations.

Les associations de la société civile ont joué un rôle crucial pour obtenir une plus grande divulgation. Transparency International présente trois exemples d'ONG illustrant la nécessité de la divulgation non seulement pour connaître les sources de financement des partis politiques mais également le patrimoine et les casiers judiciaires des candidats.

Outre l'existence de règles appropriées de divulgation, une application effective de ces règles est un élément crucial du bon fonctionnement de tout système de financement politique. Yves-Marie Doublet se penche sur la manière dont la réglementation du financement politique est gérée dans un certain nombre de pays et Alonso Lujambio relate l'expérience de l'institution principale chargée de cette application au Mexique.

Le rôle de la divulgation d'informations dans la lutte contre la corruption dans le financement politique

Gene Ward[1]

On en sait plus sur la façon de bâtir une démocratie que sur la façon de la financer. L'escalade des coûts et la corruption dans les démocraties devraient attirer l'attention des nations sur la nécessité de mieux cerner le rôle des financements dans le processus politique. Les financements occultes et la corruption portent préjudice à l'économie et au système politique d'une nation car ils dénaturent le comportement des hommes politiques, entravent le développement et minent la confiance des citoyens dans la démocratie. De nombreux élus sont perçus – à tort ou à raison – comme prenant des décisions davantage motivées par le souci de manifester leur gratitude aux donateurs de leurs campagnes que par le souci de représenter leurs électeurs. Quant aux parlementaires, ils donnent l'impression de contourner ou de

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 48

passer outre les règles afin de se maintenir au pouvoir et de protéger leurs riches donateurs. Si cela est effectivement le cas, quelles sont les mesures déjà prises ou celles à prendre ?

Comme le montre le tableau 3.1, la divulgation fait partie de cinq types d'actions permettant de contrôler les flux financiers en politique. La plupart des pays se sont dotés d'un financement public des partis politiques. Néanmoins, la moitié d'entre eux dépend encore de fonds provenant des sociétés, des syndicats ou d'étrangers : trois sources jugées très influentes pour orienter le résultat d'une élection et associées à un fort potentiel de corruption. En ce qui concerne les plafonds de financement, les mesures imposant des limites aux dépenses (41 %) sont plus populaires que celles qui imposent des limites aux contributions (28 %), bien que la majorité des pays ne pratiquent aucune de ces deux mesures. Ce que l'on nomme dans cet article « la divulgation totale », qui consiste à informer le public de « qui a donné, combien, à qui, quand, et dans quel but », semble être la méthode la moins pratiquée pour contrôler les flux financiers en politique (13 %)[2].

Tableau 3.1.Les différentes méthodes de contrôle de l'argent en politique

Type de méthode	Pourcentage de pays utilisant ce type de méthode pour contrôler les flux financiers en politique (104 pays interrogés)
Financement public	79
Interdictions*	50
Plafond des dépenses	41
Plafond des contributions	28
Divulgation totale	13

* Surtout des sociétés, des syndicats et des donateurs étrangers.

Sources : ces chiffres sont des estimations réalisées par Michael Pinto-Duschinsky dans « Financing politics: A global view », *Journal of Democracy*, vol. 13, n° 4, octobre 2002, à l'exception des données de l'auteur sur la « divulgation totale » extraites de *Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies*, USAID, Washington DC, 2003.

Pourquoi la divulgation est-elle si importante ?

La divulgation d'informations est à la politique ce que les bilans financiers sont aux entreprises. En effet, la connaissance des chiffres, que ce soit en politique ou dans les entreprises, doit être suffisamment exacte avant qu'ils puissent être contrôlés, réduits ou réformés. Malheureusement, en matière de financement politique, lorsqu'il s'agit de coûts des campagnes électorales, les estimations priment sur les chiffres précis, en particulier dans les pays en développement où ce qui est débattu est hautement spéculatif, anecdotique ou alors peu réaliste.

La divulgation d'informations remplit deux fonctions extrêmement importantes : assurer la comptabilité et rendre des comptes. Ces deux aspects peuvent être vus comme des mesures de prévention et des outils de contrôle pour lutter contre la corruption politique. La fonction de comptabilité permet l'élaboration de

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 49

rapports détaillés sur les fonds reçus et dépensés par les partis politiques et les candidats. L'obligation de rendre des comptes consiste à présenter ces rapports au public de façon à ce que les électeurs puissent effectuer des choix informés sur leurs partis et leurs candidats. Le processus de divulgation des informations présente les quatre avantages suivants.

La possibilité de « suivre les financements ». La divulgation d'informations est la pierre angulaire de toute réglementation en matière de campagnes électorales et de partis politiques. Sans procédure de divulgation, il est impossible de contrôler, et donc de faire appliquer, les plafonds, défenses ou interdictions. La capacité à « suivre les financements » ou à créer une « piste de vérification » est la toute première protection contre les irrégularités du système et est susceptible d'avoir un impact sur la démocratie et la gouvernance.

La divulgation comme mesure de prévention. La divulgation d'informations permet de contrôler et de dévoiler des informations qui permettront de mettre fin aux collusions entre le monde des affaires et celui de la politique, et d'éviter les conflits d'intérêts. Elle procure aux associations qui jouent un rôle de contrôle et de surveillance et aux médias des analyses informées sur les financements politiques et produit des électeurs mieux informés. Grâce à la publication « des noms de la honte », elle permet de mettre en garde les élus sur le fait qu'ils doivent agir dans l'intérêt public et non à des fins d'enrichissement personnel.

« ... et vous avez 3 hôtels particuliers, 2 avions et 12 millions de dollars ? ...
– Pas encore, mais lorsque j'aurai quitté le gouvernement, oui. »
Fernando Santana, États-Unis

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 50

La divulgation est la mesure la moins controversée. Cela n'en fait pas nécessairement un mécanisme de contrôle plus efficace que les plafonds, les défenses ou interdictions visant le financement politique mais il s'agit d'une réforme pour laquelle l'appui législatif est plus aisé à obtenir. Nous en voulons pour preuve le nombre de pays ayant adopté des lois sur la publication du patrimoine comme méthode indirecte de lutte contre la mauvaise utilisation des flux financiers en politique. La publication du patrimoine commence au niveau « éthique » ou personnel (ou soumettant les avoirs et les dettes des élus à un examen minutieux), mais peut être appliquée également au niveau du parti ou des institutions. L'existence d'une législation prévoyant la déclaration de patrimoine constitue un indicateur utile de l'état de préparation d'un pays à d'autres formes de publication des finances en politique.

La divulgation renforce la confiance dans le processus démocratique. Dans une démocratie, le principe qui sous-tend la divulgation d'informations est le suivant : plus les finances publiques et politiques sont ouvertes et transparentes, plus les citoyens feront confiance au gouvernement. Les modes de financement occultes ou secrets des processus électoraux n'engendrent que scepticisme et cynisme sur le caractère véritablement démocratique du processus politique.

Deux écoles de pensée avec deux grilles de lecture très différentes sur l'importance de la divulgation méritent d'être mentionnées ici. L'une établit un parallèle entre le « secret du vote » et le « secret du don », une position adoptée en Suède et également pratiquée en Finlande et en Suisse, où il n'existe aucune obligation en matière de divulgation d'informations. L'autre école de pensée s'inquiète du harcèlement auquel sont soumis les donateurs des partis politiques lorsque l'on découvre qu'ils ont soutenu le « mauvais » parti ou candidat, comme ce fut le cas récemment en Ukraine et en Égypte (voir encadré 3.1 « Ukraine : l'abus tyrannique de la divulgation d'informations », ci-dessous). Toutefois, ce type d'incident tend à disparaître au fur et à mesure que les démocraties mûrissent, et la transparence s'installe plus facilement. Parvenir à inscrire le principe de transparence dans la législation est une première étape déterminante.

Encadré 3.1. Ukraine : l'abus tyrannique de la divulgation d'informations

À l'instar de la plupart des pays postcommunistes, l'Ukraine s'est dotée de normes élevées de divulgation d'information dont l'obligation de publier les noms des donateurs des partis politiques. Il n'en demeure pas moins que le pourcentage des fonds non déclarés employés dans les campagnes électorales atteint 60 à 90 % de la somme totale[1]. S'il existe de multiples raisons pour lesquelles ces fonds ne sont pas déclarés, la plus importante est certainement la crainte de faire l'objet d'un harcèlement pour des motifs politiques. Les régimes non démocratiques peuvent user et abuser de la divulgation d'information afin de priver l'opposition du droit de participer pleinement à la consultation électorale. Les informations divulguées sont susceptibles d'être exploitées par une application partisane des lois (contrôle fiscal, contrôle anti-incendie et police) contre les partis d'opposition, leurs financiers et les médias indépendants.

Il est largement prouvé que les principales forces d'opposition en Ukraine ont été harcelées par le régime lors des élections présidentielles de 1999 et des élections parlementaires de 2002, et soumises en outre à des limitations administratives importantes[2]. Selon des

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 51

articles parus dans la presse locale, lors des élections présidentielles, les donateurs qui ont contribué au financement de la campagne du candidat de l'opposition Oleksander Moro ont été convoqués au bureau local de l'administration fiscale et contraints d'expliquer d'où provenaient leurs fonds[3]. Comme on peut s'y attendre, la plupart des entreprises qui avaient versé des contributions ont insisté pour que soit maintenu le secret total et ont ainsi violé la législation sur la divulgation d'informations. Après les élections, une douzaine de petites entreprises de vente au détail, figurant dans le rapport financier de Moroz, ont été harcelées par différentes inspections d'État et plusieurs d'entre elles ont été contraintes à la faillite. Les maisons d'édition telles que Migrodinaka et Topografic, qui ont produit du matériel de campagne pour les candidats de l'opposition, ont fait l'objet d'un traitement similaire de la part des services administratifs après les élections[4].

Le gouvernement du président Leonid Kuchma a continué à harceler les dirigeants de l'opposition ainsi que leurs partisans dans la dernière ligne droite avant les élections parlementaires de 2002. Des militants de l'opposition ont été arrêtés et les bureaux des journaux qui ont couvert la campagne de l'opposition sous un jour positif ont fait l'objet de descentes policières sous prétexte d'évasion fiscale. Par exemple, Borys Feldman, partenaire en affaires de l'ancien vice-Premier ministre Yuliya Tymoshenko, a été condamné à une peine de neuf ans de prison pour évasion fiscale et mauvaise gestion financière[5].

Dans les régimes autoritaires et semi-autoritaires, le risque de harcèlement que fait courir aux donateurs la divulgation d'un soutien financier à l'opposition politique est exacerbé par le caractère patrimonial des systèmes économiques de ces pays. Ceux qui se consacrent à une activité économique dans les autocraties doivent généralement nouer des liens avec le régime en place, ce qui amplifie encore l'impact potentiel de représailles commerciales en cas de soutien aux partis d'opposition. Cela influe sur l'environnement dans lequel évoluent les partis politiques d'opposition car cela disqualifie le secteur privé en tant que source importante de financement transparent.

En somme, lorsque l'application de la législation en matière de financement de campagne est fortement partisane, la divulgation totale d'information au public n'est plus utilisée comme instrument de transparence mais détournée à d'autres fins. La divulgation totale peut permettre à un régime autoritaire d'affaiblir les partis d'opposition en sapant le soutien financier de ses sympathisants ou groupes d'intérêts alliés. Pour le bon fonctionnement d'une démocratie, il est indispensable qu'il existe une opposition dynamique, en mesure de participer à des élections libres et équitables. L'Ukraine n'a pas encore atteint ce stade de développement politique et se sert encore de sa législation sur la divulgation d'information pour entraver les progrès de la démocratie. En attendant qu'elle atteigne ce stade, les partis d'opposition nécessiteront toujours un certain degré de discrétion et de protection contre le harcèlement, tandis que leurs donateurs seront contraints de demeurer anonymes.

Marcin Walecki (Oxford University, Grande-Bretagne)

Notes

1. Centre de prévision des processus politiques et socioéconomiques, « Survey on shadow funding of the ukrainian political parties », Kiev, janvier 1999 ; Anatolij Romaniuk, *Parliament*, n° 3-4 (Laboratoire des initiatives législatives, Kiev, 2003).
2. Pour une description plus détaillée des attaques physiques, harcèlements politiques et limitations administratives dont sont l'objet les partis d'opposition et leurs partisans, voir OSCE, « Élections parlementaires en Ukraine 31 mars 2002 », 27 mai 2002 ; Département d'État des EU, Ukraine - Rapports des pays 2002 sur les pratiques en matière de droits de l'homme, 31 mars 2002 ; et Centre Razumkov, « Rapport sur la Défense et la Sécurité nationale » n° 12, Kiev, USEPS.
3. *Tovarysh*, n° 33 (Août 1999).
4. Entretien avec Oleksander Moroz, chef du parti socialiste, Kiev, mars 2001.
5. Fédération internationale Helsinki pour les droits de l'homme, Rapport annuel FIH 2002, www.ihf-hr.org/viewbinary/viewdocument.php?doc_id=2654

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 52

Définition de la divulgation totale

Le processus de la divulgation est un véritable labyrinthe de collecte, d'analyse et de diffusion d'informations. Le schéma 3.1 décrit le processus idéal de la divulgation. Les rapports sont élaborés dans un premier temps par les partis politiques et les candidats, puis rassemblés et vérifiés par une instance dirigeante et enfin communiqués au public. Ce processus paraît très simple, mais est en réalité confronté à d'innombrables bouleversements et obstacles qui le rendent presque impraticable dans certains pays.

En l'absence de toute norme internationale, les écueils qui menacent le processus de divulgation sont les suivants.

Les interprétations trompeuses. Peu de termes dans le financement politique sont aussi galvaudés et aussi mal définis que l'expression « divulgation d'informations ». Cela peut signifier que le pays s'est doté d'obligations minimums de communication en matière de financement politique par opposition aux partis qui n'en ont pas du tout ; que les pouvoirs publics communiqueront les rapports financiers au public au lieu de les garder secrets ; ou que les pouvoirs publics feront connaître les informations au public mais feront en sorte qu'elles soient très difficiles à comprendre ou à obtenir.

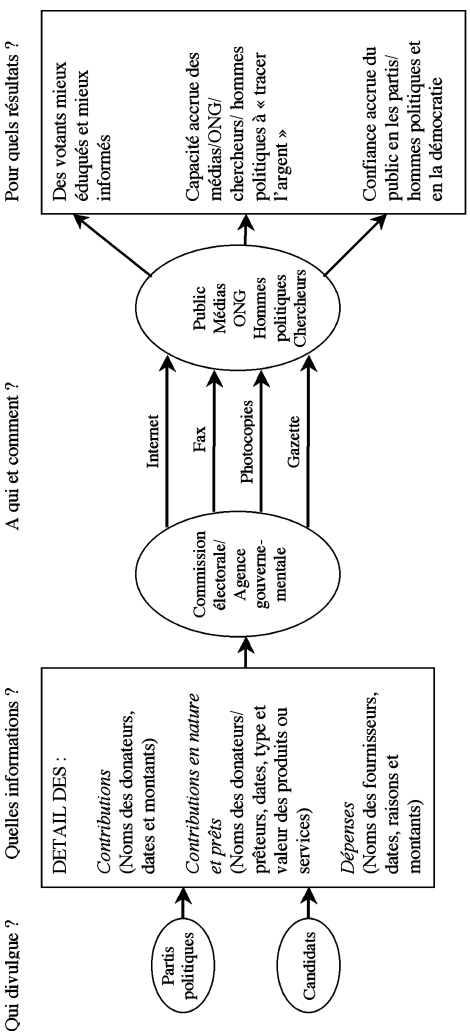
L'accès limité à l'information. Ouvrir les livres de comptes au public est l'idéal, mais certains gouvernements font en sorte que leur accès soit très difficile. À titre d'exemple, il est possible d'accéder aux informations, mais seules les copies manuelles sont autorisées, ce qui est fastidieux. Idéalement, un pays autorise un certain nombre de possibilités d'accès, dont le fax, la photocopie ou la publication des informations dans un journal officiel, un périodique ou un site Internet. Un autre élément important est la date d'échéance de publication de ces rapports financiers de campagne : avant ou après les élections.

La mauvaise qualité de l'information. La qualité des informations qu'engendrent bon nombre de législations sur la divulgation est une autre forme de duperie, plus subtile. En effet, la plupart des informations divulguées sont agrégées et impossibles à vérifier, donc dénuées de sens pour le processus de divulgation. L'exactitude des informations est également un autre élément important.

Un faible volume d'informations. De nombreux pays se targuent de procédures de divulgation, mais n'appliquent que quelques-uns des éléments requis pour une divulgation totale d'informations. Par exemple, la législation argentine exige la divulgation pour les partis politiques, mais ferme les yeux sur les activités privées et non déclarées de mobilisation de fonds des candidats. La « divulgation totale » des informations, c'est-à-dire l'ouverture totale en matière de communication des contributions politiques, suppose les informations suivantes : les montants reçus par le parti ou le candidat ; les contributions en nature à titre gracieux octroyées au candidat ou au parti (biens, services ou prêts) ; les noms (et parfois les adresses) des généreux « donateurs » ; les montants dépensés par le parti ou le candidat durant la campagne et à quelles fins ; et les noms (et parfois les adresses) des individus ou des sociétés qui ont reçu les fonds dépensés en biens et services produits pour la campagne électorale. La divulgation totale exige également que les candidats présentent leur patrimoine financier (biens et dettes) comme condition

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 53

Graphique 3.1. Le processus idéal de divulgation



404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 54

préalable pour pouvoir briguer un mandat. Il est important également pour la divulgation totale de fixer un seuil pour le volume des dons, seuil au-delà duquel ces dons doivent figurer dans les comptes de campagne.

Une présentation limitée au public. Une enquête récente de la Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES) couvrant 118 pays a révélé que 17 % des pays disposaient d'un système de « divulgation voilée » et ne présentaient pas les états financiers des partis ou des candidats au public (voir tableau 3.3)[3]. Ces gouvernements peuvent se targuer d'avoir une procédure de divulgation, mais celle-ci est uniquement au bénéfice du gouvernement et non du public, des ONG ou des médias. La question est alors de savoir si l'on peut faire confiance à ces gouvernements pour ne pas utiliser ces informations contre les partis d'opposition et leurs donateurs.

La mauvaise perception de la divulgation d'informations. L'un des obstacles qui empêche les partis politiques et les candidats d'apprécier la valeur de la divulgation d'informations est la crainte de voir les sources légitimes de revenus se tarir si ces sources étaient révélées en raison des nouvelles lois sur la divulgation d'informations. Cette crainte a d'ailleurs freiné de nombreux pays qui souhaitaient réformer la législation en la matière et les a conduits à instituer des règles de « divulgation voilée » à la place. Aucune recherche n'a démontré que les sources de financement légitimes des partis ont diminué après avoir été divulguées. Il est possible que, dans la réalité, l'inverse soit vrai dans la mesure où l'argent en politique fleurit le plus là où la divulgation est la plus poussée, comme aux États-Unis par exemple (voir encadré 4.3 « Sur les traces de l'argent d'Enron », chapitre 4, page 89.

Tour d'horizon mondial de la divulgation d'informations

L'éventail des législations en matière de divulgation d'informations varie de la transparence la plus totale à l'opacité la plus complète, cette dernière tendance étant la plus répandue. À partir d'une enquête dans 118 pays sur les législations en matière de divulgation d'informations, l'USAID a élaboré un instantané composite de la situation de la divulgation d'informations dans le monde. Le tableau 3.2 illustre dans quelle mesure les pays enquêtés disposent, du moins sur le papier, de législation sur la divulgation par région et par type de lois.

En dehors de l'Amérique du Nord, c'est surtout en Europe que l'on retrouve des lois sur la divulgation d'informations. En Europe de l'Est, 89 % des pays sont dotés d'une forme ou d'une autre de communication au public des informations financières sur les campagnes électorales et les partis politiques, ce qui constitue un considérable acquis en un peu plus de dix ans. Tous les pays de l'ex-Union soviétique ayant fait l'objet d'une enquête se sont dotés de législations sur la divulgation d'informations. Néanmoins, il y a parfois un monde entre le fait de disposer d'une loi sur la divulgation et la pratique : en effet, en dépit de l'existence de nombreuses lois, l'application concrète de ces lois fait défaut dans les pays de l'ex-Union soviétique et d'Europe de l'Est.

Un tableau plus détaillé de la situation apparaît lorsque l'on regroupe les pays en fonction du type d'informations exigées : divulgation par les partis politiques des comptes de recettes et/ou dépenses, divulgation par les candidats des comptes de recettes/dépenses ; et divulgation des noms des donateurs aux partis politiques.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 55

Tableau 3.2. Fréquence de la divulgation d'informations au public

Région	Nb de pays interrogés	Pourcentage de pays exigeant : Rapports d'informations au public	Recettes et/ ou dépenses du parti	Recettes et/ ou dépenses du candidat	Noms des donateurs du parti
Afrique	27	44	33	11	3
Amériques :					
Nord	3	100	100	67	67
Caraïbes	12	25	0	25	0
Centre	7	29	0	14	0
Sud	11	73	73	9	27
Europe :					
Ouest	16	81	69	38	56
Est	18	89	83	39	67
Asie	15	67	47	53	27
Pacifique/Océanie	9	44	33	33	33

En ce qui concerne la communication des recettes et/ou dépenses du parti, les nations des Caraïbes et d'Amérique centrale se distinguent par l'absence de toute obligation de divulgation d'informations. Pour l'Afrique, la région Pacifique/Océanie et l'Asie, moins de la moitié des pays exigent la communication de ces chiffres.

En ce qui concerne la divulgation des revenus et/ou dépenses des candidats, c'est l'Amérique du Sud qui enregistre le plus mauvais score. Les taux sont également faibles pour les pays d'Afrique, d'Amérique centrale et des Caraïbes.

Les différences entre les obligations de communication d'informations pour le parti et les candidats sont significatives. En effet, dans certains pays d'Afrique et des Caraïbes, les lois de divulgation couvrent le financement des partis politiques mais n'imposent aucune obligation de divulgation aux candidats. Autrement dit, de considérables sommes d'argent parviennent aux candidats et sont dépensées par eux en demeurant camouflées.

En ce qui concerne la divulgation des noms des donateurs des partis politiques, les pays des Caraïbes et d'Amérique centrale ne disposent pas de ce type de législation et seule une poignée de pays africains en disposent. Ces trois régions semblent donc être les bastions du secret en matière de financement politique. Si de nombreux pays d'Amérique du Sud exigent la divulgation des revenus et/ou dépenses des partis politiques, beaucoup n'exigent pas la divulgation des noms des donateurs de ces partis, et la divulgation des revenus et/ou dépenses des candidats est très rare.

Qu'en est-il de la divulgation d'informations dans les comparaisons entre pays ?

Le tableau 3.3 classe les 118 pays en question en fonction de trois grandes variables : divulgation par les partis politiques de leurs comptes de recettes et/ou dépenses ; divulgation par les candidats de leurs comptes de recettes et/ou dépenses ; et divulgation de l'identité des donateurs des partis politiques. Les pays qui sont dotés de normes élevées de divulgation au public exigent des rapports sur les trois variables ; les pays dotés de normes moyennes de divulgation n'exigent de rapports

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 56

que sur deux variables, tandis que ceux qui n'exigent qu'une seule variable sont considérés comme des pays à normes de divulgation faibles. La divulgation voilée signifie que les pouvoirs publics ont connaissance des états financiers mais pas le public, tandis que la divulgation nulle signifie que le pays n'a prévu aucune obligation de communication des informations financières.

Tableau 3.3. L'argent en politique : lois sur la transparence

Niveau de divulgation au public	Pays
Élevé (13 %)	Arménie, Australie, Brésil, Canada, Danemark, États-Unis, Grèce, Japon, Lituanie, Nouvelle-Zélande, Philippines, Royaume-Uni, Russie, Thaïlande, Ukraine,
Moyen (22 %)	Allemagne, Argentine, Azerbaïdjan, Belgique, Bénin, Bosnie et Herzégovine, Colombie, Corée du Sud, France, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lesotho, Macédoine, Moldavie, Norvège, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Singapour, Slovaquie, Tanzanie
Faible (25 %)	Autriche,[1] Bangladesh, Barbade, Biélorussie, Bolivie, Botswana, Bulgarie, Chili, Costa Rica,[1] Équateur,[1] Espagne, Gambie, Ghana, Inde,[1] Indonésie,[1] Israël,[1] Jamaïque, Kenya, Mali,[1] Malte, Maroc,[1] Maurice, Mexique,[1] Namibie, Nicaragua,[1] Nigeria, Pérou, Taiwan, Tonga, Trinidad et Tobago
Voilé (17 %)	Algérie, Finlande, Gabon, Guatemala, Guyane, Honduras, Liban, Malaisie, Maldives, Niger, Panamá, Paraguay, République centrafricaine, République dominicaine, Sénégal, Seychelles, Togo, Tunisie, Turquie, Venezuela
Nul (23 %)	Afrique du Sud, Albanie, Angola, Antigua et Barbuda, Bahamas, Belize, Croatie, Dominique, El Salvador, Fidji, Grenada, Kiribati, Madagascar, Malawi, Mozambique, Ouganda, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-Grenadines, Samoa, Sri Lanka, Suède, Suisse, Tuvalu, Uruguay, Vanuatu, Zambie

1. Accès du public à certains rapports financiers classés mais pas à tous.

Il est important de distinguer la divulgation « élevée » de la « divulgation totale » dont il a été question plus haut dans cet article. En effet, même avec une définition plus souple, le nombre de pays dotés de normes élevées de divulgation publique ne s'élève qu'à 13 % du total. Ce chiffre extrêmement bas tend à confirmer ce dont on se doutait déjà, à savoir que la pratique de la divulgation n'est pas généralisée.

Vingt-trois pour cent des pays enquêtés n'étaient pas dotés de législation sur la divulgation et 17 % avaient un système de « divulgation voilée », ce qui signifie concrètement que, dans les faits, 40 % des pays du monde ne dévoilent absolument rien sur les finances en politique. Si l'on ajoute à ce groupe les pays aux normes de divulgation faibles ou moyennes, nous obtenons un résultat de 87 % de pays où se pratique une divulgation voilée, partielle ou nulle.

Que faire pour intensifier la divulgation ?

Il appartient à chaque pays de formuler sa propre démarche de renforcement des normes de divulgation, en fonction de sa volonté à s'attaquer au problème du

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 57

financement politique et des moyens disponibles. Il incombe aux professionnels de la politique de choisir la voie appropriée qui aura le plus grand impact. Le rôle de la société civile est crucial dans cet exercice et peut être favorisé par un renforcement des liens entre les ONG, les médias, les chercheurs et les hommes politiques réformateurs. Les dirigeants et les partis politiques peuvent également être les moteurs de réforme du financement politique. Voici quelques exemples d'approches.

Soutenir les partis et les dirigeants politiques réformateurs. Un atelier destiné aux partis et dirigeants politiques réformateurs et coordonné par l'Institut national démocratique pour les affaires internationales et le Conseil asiatique des libéraux et démocrates s'est tenu à Bangkok début 2002. Lors de cet atelier, les participants ont effectué des recherches et se sont penchés sur des stratégies permettant d'éviter la corruption au sein de leurs propres partis ainsi qu'au sein de leurs sociétés. Cette manifestation était l'une des premières à aborder au grand jour la question de la corruption dans les partis politiques. La prochaine réunion associera des membres d'ONG et des communautés universitaires, et les projets à venir prévoient d'associer la presse à la diffusion des plans d'action en matière de réforme des financements politiques.

Faciliter la formulation d'un programme de réformes. Les partis politiques qui ne sont pas au pouvoir sont en général les mieux placés pour tirer profit d'une réforme et fournissent également le plus gros contingent d'hommes politiques réformateurs avec qui collaborer. À titre d'exemple, le Parti démocratique du millénaire en Corée du Sud et le Parti démocratique progressiste de Taiwan étaient dans l'opposition lorsqu'ils se sont lancés dans des réformes en faveur de la transparence. Ils sont à présent au pouvoir dans leurs pays respectifs.

Renforcer l'obligation de rendre des comptes et améliorer la communication en la matière. Même lorsque les textes prévoyant la divulgation d'informations abondent, la comptabilité des partis et leur communication manquent de précision. S'il arrive que pour certains partis, ces imprécisions soient délibérées, pour la plupart, c'est tout simplement qu'ils ne disposent pas des compétences comptables ou des moyens concrets de se conformer aux exigences de ce type de compte-rendu. Il existe un projet visant à pallier ce problème : un logiciel de base de données mis au point par l'IFES et aidant à tenir sa comptabilité sur Internet et à publier ainsi les rapports de campagnes électorales. Ce projet est actuellement lancé à titre expérimental en Lituanie, Lettonie, Roumanie et Hongrie.

Renforcer la mise en application. Les législations et réglementations complexes, imprécises ou inexistantes, compliquent la tâche des institutions chargées de leur application et des sanctions en cas de non-respect des textes. L'aide en la matière pourrait consister à analyser minutieusement deux domaines. Il conviendrait en premier lieu d'examiner si les lois et réglementations confèrent aux organes chargés de la mise en œuvre l'indépendance, l'autonomie, l'autorité, les ressources et des orientations claires dont ils ont besoin pour s'acquitter de leur tâche. En second lieu, il faudrait analyser si ces textes désignent clairement les fonctions et les pouvoirs de chaque organe, les qualifications professionnelles de leurs agents et l'étendue de leur autonomie budgétaire. L'Organisation des États américains a lancé une étude dans cette partie du monde sur l'argent et la politique, et notamment la

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 58

divulgation d'informations, et l'Institut électoral fédéral mexicain a organisé un certain nombre de conférences sur cette question.

Renforcer les capacités. Il se peut que le personnel n'ait pas les compétences nécessaires pour faire appliquer les contrôles en matière de financement politique. Il importe de fournir les formations et l'assistance technique nécessaires dans les secteurs clés de l'application des lois, et notamment ceux du respect, de la supervision et des sanctions. À titre d'exemple, l'IFES expérimente actuellement un outil de diagnostic permettant d'analyser les atouts et les faiblesses d'un pays en matière d'application des lois sur le financement des partis et les campagnes électorales, et met au point également un programme de formation pour promouvoir les techniques d'investigation et de détection dans le cadre du respect des lois.

Faire le lien avec les programmes de lutte contre la corruption. La divulgation du patrimoine est de plus en plus populaire dans le contexte de la lutte contre la corruption et elle s'avère relativement aisée à vérifier. Le président du Mexique, Vicente Fox, a publié ses avoirs financiers personnels sur Internet pour donner l'exemple, car les 150 000 employés fédéraux y étaient également contraints au titre de la nouvelle législation. En revanche, une action en justice impliquant le Premier ministre thaïlandais Thaksin Shinawatra pour non-divulgation d'information sur le patrimoine a pratiquement poussé ce dernier à la démission. L'introduction de réformes limitées et relativement modérées sur la divulgation d'informations sur le patrimoine dans le cadre d'un programme de lutte contre la corruption permet de jeter les bases d'une réforme plus importante à long terme. Ce lien apparaît clairement dans le dialogue croissant sur le financement des partis dans les efforts de lutte contre la corruption au sein d'organismes tels que la Banque mondiale, les Nations unies, Transparency International et la Fondation Soros.

Suivi international du financement des partis et des campagnes. Lors d'un atelier sur le financement politique et la lutte contre la corruption financé par le British Council qui s'est tenu en mars 2002, un groupe de Péruviens s'est prononcé en faveur d'une réforme du financement des partis politiques et des campagnes électorales dans leur pays, mais ont déclaré qu'il leur fallait des forces extérieures, régionales ou internationales afin de les épauler dans leurs efforts visant à pousser les partis politiques à adopter des normes internationales. Depuis lors, la conviction croissante est que le suivi du financement des campagnes doit acquérir le statut international que l'on confère déjà à l'observation des élections, bien que l'on s'expose ici à des accusations d'interventionnisme, tout comme cela s'est produit avec l'observation des élections lorsque ces initiatives ont débuté voilà plus de dix ans. Au milieu de l'année 2003, une importante ONG sud-américaine au moins était sur le point de prendre le contrôle d'un tel projet.

Divulgation d'informations : révéler le coût de la démocratie

Nos connaissances sur l'histoire et la situation actuelle du financement politique sont incomplètes. La principale frustration trouve sa source dans le manque de données dû à l'absence de normes adéquates de divulgation et d'un mécanisme approprié de mise en application. Chaque pays progresse à son rythme (il a fallu soixante-quatre ans au Congrès américain, depuis le moment où la divulgation a

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 59

été inscrite dans les textes pour la première fois en 1910, pour faire appliquer les lois suite à l'affaire du Watergate), mais il importe que les financements électoraux soient mis au diapason des autres progrès démocratiques.

Les mécanismes de divulgation d'informations à travers le monde se sont avérés largement incapables de remonter à la source des financements en politique, puisque la plupart des dirigeants dans les démocraties n'ont toujours pas obligation de dévoiler qui a financé leur victoire[4].. Les déductions astucieuses demeurent le seul moyen d'évaluer le coût de la démocratie pour la société. Une divulgation d'informations adéquate permettrait aux gouvernements comme au public d'être informés des montants, des sources et de la destination des financements des campagnes électorales. Sans ces informations financières, les gouvernements comme les citoyens courent le risque de ne jamais connaître le coût de leur démocratie ou l'identité des grandes sphères d'influence qui la sous-tendent, que ce soit des entreprises, des syndicats, le grand public, des groupes d'intérêt particuliers (ou des parrains de la drogue ou autres syndicats du crime).

Le financement politique est un problème crucial pour la démocratie et le développement. Dans un pays, peu importe le caractère irréprochable des élections, le dynamisme de la société civile, la compétitivité des partis politiques ou le sens des responsabilités des autorités locales, il n'en demeure pas moins que l'argent en politique influence indéniablement la qualité de la démocratie et de la gouvernance. Seule la transparence permettra de prendre la pleine mesure de l'étendue et de la nature de cette influence.

Notes

1. Gene Ward est conseiller principal en financement politique au bureau de l'USAID pour la démocratie et la gouvernance aux États-Unis. Les opinions exprimées sur les données ou la divulgation d'informations dans cet article en général sont celles de l'auteur et ne représentent pas les opinions des organisations auxquelles l'auteur est affilié.
2. Par exemple, Pinto-Duschinsky (dans « Financing Politics: A global view », *Journal of Democracy*, vol. 13, n° 4, octobre 2002) fait remarquer qu'une majorité de pays dispose d'une forme de loi sur la divulgation réglementant le financement des campagnes et des partis politiques. Néanmoins, un examen plus détaillé de ces lois révèle que la majorité des pays ne dévoile pas au public combien les partis et les candidats ont dépensé, et très peu sinon aucun ne prévoit l'identification des sources de contribution. Par conséquent, si la procédure est techniquement correcte, il reste trompeur d'affirmer que la majorité des nations dans le monde dispose de normes de divulgation d'informations sur le financement politique.
3. Toutes les données utilisées dans cet article proviennent de *Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies*, USAID, Washington DC, 2003. Avec le soutien de l'USAID, l'IFES a réuni des données sur 118 pays en fonction de la disponibilité de ces données entre janvier et juin 2001. Les 118 pays étaient composés de 79 % des 121 démocraties électorales du monde (telles que définies par Freedom House) et de 61 % des 193 nations souveraines que compte le monde.
4. À titre d'exemple, Larry Diamond fait remarquer qu'une « importante proportion » des fonds détournés du bien public dans les sociétés est dirigée vers les partis politiques. Voir Larry Diamond, « Moving up out of poverty: What does democracy have to do with it? », document présenté lors d'un atelier de la Banque mondiale sur le thème « Moving up out of poverty: Understanding growth and freedom from the bottom up », Washington DC, 15-16 juillet 2003.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 60

Encadré 3.2. Les remises publicitaires accordées aux hommes politiques : exemples d'Amérique latine

Il ne fait pas l'ombre d'un doute que les mass media jouent un rôle crucial dans le processus électoral. Ce qui est beaucoup moins clair, ce sont les répercussions de ce rôle sur le financement des partis et des élections. L'attention portée exclusivement sur l'augmentation des dépenses médiatiques dans de nombreuses démocraties a éclipsé d'autres aspects du problème qui sont tout aussi importants du point de vue du financement politique. Le premier de ces aspects est le phénomène des importantes remises consenties aux partis et aux candidats pendant la campagne par les médias privés, notamment les chaînes de télévision. Cette pratique a bien souvent entraîné de graves déséquilibres électoraux, ainsi que des échanges discutables entre les décideurs publics et les propriétaires de médias.

- En Uruguay, les groupes familiaux qui détiennent les trois chaînes de télévision privées depuis les années 1950 sont parvenus à fonctionner, avec l'assentiment des pouvoirs publics, comme un puissant cartel commercial. Pour illustrer ce propos, il est possible de citer les décisions suivantes : la décision du gouvernement en 1994 de transformer le marché du réseau de télévision câblée de Montevideo en marché clos, conjointement contrôlé par les trois chaînes privées et la décision de 2000 interdisant l'importation de décodeurs satellite sauf par les opérateurs câblés existants (décision qui a par la suite été révoquée). En échange, les acteurs politiques ne payaient que très rarement des frais de publicité, et les remises consenties durant les élections aux partis Colorado et National au pouvoir atteignaient pendant longtemps jusqu'à 95 % du prix indiqué[1]. L'impact de ces réductions est par ailleurs accru par la coutume des chaînes de télévision consistant à fermer les yeux sur les dettes de campagne[2]. Le principal parti concurrent de gauche, le Front Large, a dénoncé ces pratiques à plusieurs reprises en parlant de discrimination médiatique.
- Au Costa Rica, l'obligation juridique faite aux groupes de médias de publier leurs tarifs et d'accorder un traitement égal à tous les partis ne les empêche nullement d'effectuer des dons en nature à certains partis. Ainsi, dans le cas du parti victorieux en 1998, les frais déclarés pour l'achat de spots publicitaires se situaient à moins d'un quart du prix officiel, soit une remise équivalent à un don net de 1,7 million de dollars américains, autrement dit probablement la plus importante contribution de l'ensemble du secteur économique durant toute la période électorale[3]. Le poids de la publicité gouvernementale et le fait que les fréquences appartiennent à l'État et soient octroyées sous licence à des sociétés privées à des tarifs annuels dérisoires, constituent des incitations pour les propriétaires de médias à être généreux envers les futures autorités publiques.
- Au Guatemala, la télévision hertzienne est monopolisée par un opérateur privé, l'entrepreneur mexicain Remigio Angel González basé à Miami. Depuis le milieu des années 1980, ce monopole a conféré à M. González une extraordinaire influence politique dans le pays. Au cours de la campagne présidentielle de 1999, M. González a investi tout le poids de son monopole dans la candidature de celui qui a fini par remporter le scrutin, Alfonso Portillo, et il lui aurait fait don de la plupart de ses spots publicitaires[4]. En retour, selon les interprétations de la presse locale, le beau-fils et conseiller juridique de González, Luis Rabbé, a été nommé ministre des Communications et des Infrastructures, chargé de la réglementation des opérations des chaînes de son beau-père. Rabbé a été limogé en juin 2001, à la suite d'une enquête du congrès sur la corruption. En dépit de la promesse du président Portillo de mettre aux enchères deux fréquences de télévision détenues par l'État, le monopole de González demeure intact[5].

Le fait que dans certains pays le niveau de dépenses médiatiques soit beaucoup plus bas que ce que l'on pensait au départ a des implications politiques claires. Le principal

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 61

problème de financement politique dans ces pays n'est pas l'excès des dépenses en spots télévisés mais le fait que certains partis paient trop peu pour leurs spots publicitaires et, à des degrés divers, deviennent dépendants des énormes remises qui leur sont consenties. Dans les faits, cela transforme les propriétaires de médias en donateurs politiques extraordinairement imposants et puissants.

Un certain nombre de pays ont pris des mesures afin de limiter l'influence des barons des médias sur les élections. La plupart des pays d'Europe occidentale, certains pays d'Asie de l'Est ainsi que le Chili et le Brésil en Amérique latine, interdisent aux partis et candidats l'achat de spots de campagne. Dans certains cas, la commission électorale achète les spots aux chaînes privées et les redistribue ensuite aux partis. Parfois le gouvernement octroie des créneaux sur le réseau public (typique en Europe occidentale) ou alors les chaînes privées sont parfois contraintes par la loi de donner du temps d'antenne, comme c'est le cas au Chili.

Une autre possibilité, pratiquée au Canada, consiste également à contrôler rigoureusement les dons en nature, y compris les remises télévisées. Plutôt que de restreindre les dépenses télévisuelles, c'est la transparence des transactions entre les partis et les réseaux des médias qui doit être garantie.

Kevin Casas-Zamora (université du Costa Rica)

Notes

1 Kevin Casas-Zamora, *Paying for Democracy in Latin America: Political Finance and State Funding for Parties in Costa Rica and Uruguay*, université d'Oxford, thèse de doctorat, 2002.
2 *Ibid.*
3 Chiffres provenant de Servicios Publicitarios sur la base des dépenses déclarées par les partis à la commission électorale.
4 *La Prensa Libre* (Guatemala), 14 février 2000 et 5 mars 2000.
5 En août 2003, González continuait à posséder tous les réseaux de télévision privés. Son monopole a suscité des critiques de l'OEA et de la Inter-American Press Society.

Encadré 3.3. Le contrôle exercé par les ONG : Équateur, Inde et Lettonie

TI Lettonie réussit à faire pression pour développer la divulgation d'informations

Les élections de 2002 au Saeima (Parlement), en Lettonie, les quatrièmes depuis l'indépendance obtenue de l'ex-Union soviétique, constituèrent un véritable tournant pour la transparence en matière de financement des partis politiques, et ce en grande partie grâce à un projet d'observation de la société civile mis sur pied par TI Lettonie et la Fondation Soros. Ce projet, en effet, a permis de mettre en lumière un accroissement spectaculaire des coûts de campagne, notamment concernant les spots télévisés et les panneaux publicitaires.

Le projet a commencé en janvier 2002 par l'observation des annonces publicitaires, donc suffisamment tôt pour pouvoir fournir des informations au public sur le coût des élections avant la tenue du scrutin en octobre.

Ce projet a révélé au grand jour que les dépenses en publicité avaient plus que triplé depuis les élections de 1998. Au total, les partis ont dépensé 10 millions de dollars américains, soit environ 4 lats (7 dollars US) par électeur. Cela représente un montant dix fois supérieur par électeur au montant dépensé pour les élections parlementaires britanniques en 1997 et presque quatre fois plus par électeur que pour les élections parlementaires suédoises et les élections présidentielles françaises en 2002[1].

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 62

Pour pouvoir atteindre l'objectif de l'accessibilité de l'information sur les dépenses des partis politiques bien avant les élections, des dispositions ont été prises afin de durcir les lois sur la divulgation d'informations. Il était en effet clair que les partis ne dévoileraient rien s'ils n'y étaient pas légalement contraints. Des pressions ont été exercées sur le Parlement grâce à une combinaison d'attention médiatique et de tables rondes. Six mois plus tard, en juin 2002, le Saeima adoptait les premiers amendements importants à la loi de 1995 sur le financement des partis politiques.

La Lettonie jouit à présent d'un des systèmes les plus complets de divulgation de l'information de la région. Les partis doivent publier sur Internet tous les dons reçus dans un délai de dix jours suivant la réception de ces dons, et fournir une liste de tous les donateurs. Un organe de contrôle, le bureau anti-corruption, a été chargé de vérifier les déclarations. Il a fait connaître ses premières conclusions en septembre 2003, y compris des informations sur des dons par des intermédiaires et l'existence de fausses signatures.

L'Alliance du Parti Vert letton et le Syndicat des agriculteurs lettons ont été invités à renvoyer 120 000 dollars US de dons reçus de sources douteuses et des plaintes ont été déposées au pénal pour des présomptions de fausses signatures. Ces dons ont été identifiés et publiés avant les élections par TI Lettonie et Soros.

L'un des objectifs centraux du projet était de détecter toute publicité occulte dans les médias. TI Lettonie et Soros ont détecté plusieurs cas de publicité politique déguisée en nouvelles durant les élections municipales de 2001. En 2002, 54 ONG et l'organe chargé de la surveillance des médias se sont joints à eux pour demander aux propriétaires de médias de s'abstenir de ce type de comportements.

La situation a semblé s'améliorer lors des élections de 2002. La plupart des nouvelles à la télévision, à la radio et dans la presse écrite étaient véritables bien que le nombre d'articles indiqués « payé » se soit accru. Les ONG font à présent pression pour que les publicités à la télévision soient limitées, voire purement et simplement interdites. Bien que le chef de la commission parlementaire de lutte contre la corruption soit en faveur de cette proposition, il est confronté à l'opposition des chaînes qui n'entendent pas se voir confisquer ce marché lucratif.

Les ONG équatoriennes contraignent les médias à respecter les plafonds

Le CLD, la section équatorienne de TI, a compris, il y a déjà plusieurs années de cela, que le système politique était un facteur majeur de corruption, et a décidé d'observer les élections présidentielles en octobre et novembre 2002 dans le but de surveiller les dépenses de campagne.

D'autres organisations de la société civile et des particuliers se sont intéressés à ces actions et une nouvelle organisation, la Participation citoyenne d'Équateur (PCE), a été créée. La PCE se sert, pour ses actions, des précédentes expériences d'observation électorale des sections de TI au Pérou, en Argentine et au Costa Rica.

L'expérience d'observation en Équateur s'est contentée de suivre les dépenses pour les journaux, la télévision et la radio. La PCE a engagé une société pour suivre toutes les annonces politiques, qu'elles soient rémunérées ou non.

L'un des problèmes majeurs était de faire en sorte que la PCE reçoive tous les jours les informations sur les dépenses de campagne dans les médias, de façon à ce qu'elle puisse en informer régulièrement l'opinion publique. Le bulletin de presse quotidien de la PCE, le *Campanazo* (ou « son de cloche »), était publié tous les jours en première page de tous les journaux.

Cela a permis à la PCE de savoir avec précision à quel moment les candidats dépassaient le plafond fixé pour les dépenses de campagne et de demander au tribunal électoral national (TSE) de prononcer l'interdiction de toute autre dépense. Le 17 septembre 2002, le TSE a annoncé une interdiction de toute publicité par tout parti ayant dépassé son plafond de dépenses de campagne et a informé les médias qu'ils ne

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 63

devaient pas diffuser des publicités en faveur des partis PRIAN et Société Patriotique car ces deux partis avaient déjà dépassé leur quota. Un grand nombre de médias ont respecté cette injonction. Le débat au sein du TSE à présent est de savoir quelles sanctions appliquer à ceux qui ne l'ont pas respectée.

Pour obtenir un rapport complet sur les dépenses de campagne, la PCE a demandé au TSE des copies de toutes les déclarations déposées par les candidats à la présidence et leurs partis. Le TSE est contraint de fournir ces déclarations sur demande, puisqu'elles sont considérées comme des informations publiques. Néanmoins, le TSE a décidé que ces déclarations devaient être considérées comme confidentielles jusqu'à ce qu'il en finisse l'examen et qu'il présente son propre rapport. La PCE a déposé une plainte contre cette décision au motif qu'elle violait le droit du citoyen à l'information et était donc anticonstitutionnelle.

La cour constitutionnelle n'avait toujours pas prononcé de jugement jusqu'au milieu de l'année 2003, mais la PCE est persuadée qu'elle finirait par obtenir les informations demandées et serait en mesure de présenter un panorama précis du financement et des dépenses effectuées lors de la campagne présidentielle de 2002.

Les ONG indiennes surveillent la divulgation d'informations sur le patrimoine et le casier judiciaire des candidats

Nous avons assisté au cours de ces dernières années à l'émergence de quelques initiatives innovatrices de surveillance en Inde. Cette année, le contexte juridique de ces efforts a été compliqué par un litige entre les différents organes du gouvernement quant à la réglementation en matière de divulgation d'informations pour les partis politiques et les candidats. En réaction, les ONG mettent en commun leurs ressources afin de s'assurer que les conditions requises pour l'application de la réglementation seront respectées.

Elles disposent d'une pléthore d'expériences sur lesquelles se baser. En effet, en 1999, l'ONG Lok Satta a documenté une fraude électorale à grande échelle à Hyderabad (Andhra Pradesh), en affirmant que 22 % des bulletins étaient faux et placés dans les urnes par des personnes qui ne vivaient pas dans la circonscription, par de faux électeurs ou par des individus qui en réalité n'avaient pas voté. Lors des élections législatives de Gujarat en 2002, l'Association pour la réforme démocratique à Ahmedabad a publié une annonce dans les journaux afin d'inviter les citoyens des 183 circonscriptions de l'État à dénoncer les délits commis par les candidats. Des accusations pénales ont ensuite été prononcées contre 138 candidats dont 63 viennent des deux plus grands partis politiques.

Les ONG n'entendent pas baisser la garde cette année, mais leurs actions risquent d'être entravées par la situation bloquée entre le judiciaire et le législatif. En mai 2002, la Cour suprême a ordonné aux candidats de communiquer à la commission électorale les informations suivantes : tout acte d'accusation, passé ou présent, porté contre eux au pénal ; tous les biens appartenant aux candidats eux-mêmes ou à leur famille ; l'ensemble de leurs dettes, notamment celles dues aux institutions publiques ou financières ; et leurs qualifications académiques. Toutefois, cette injonction a été rejetée en juillet 2002 par les représentants de tous les partis politiques qui ont adopté une version plus restreinte de la loi de divulgation d'informations. En mars 2003, la Cour suprême a réitéré son jugement initial. Compte tenu de la résistance des politiques au durcissement des obligations de divulgation, il est difficile de dire si les directives initiales données à la commission électorale (obtenues grâce à des initiatives telles que la pétition de l'ONG Union populaire pour les libertés cviques déposée à la Haute Cour de Delhi) seront respectées.

Plusieurs organisations ont lancé des initiatives afin de veiller à ce que les consignes de la commission électorale soient appliquées, conformément à la décision de la Cour suprême. En août 2003, dans une municipalité située près de Bangalore (Karnataka), le Centre des affaires publiques a rassemblé des copies des déclarations sur l'honneur des

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 64

candidats. Il a été constaté des différences notables dans la qualité des informations déclarées. De même, « des surveillances électorales » ont été organisées pour les élections aux assemblées des États en novembre 2003[2] avec l'aide de la Campagne nationale pour le droit du peuple à l'information. L'observatoire électoral de Delhi a organisé des vérifications des listes électorales et entend diffuser largement les déclarations sur l'honneur des candidats ainsi que les dossiers sur les emplois occupés précédemment. TI Inde a été associé à toutes ces activités. S'il est trop tôt pour indiquer quelle a été l'efficacité de ces efforts, les organisations de la société civile demeurent optimistes. Néanmoins, ces mêmes organisations mettent en garde contre la possibilité d'une cooptation par des institutions gouvernementales dans le but de saper la position de certains partis. Le suivi est donc essentiel afin de veiller à ce que les obligations de divulgation d'informations soient uniformément appliquées, et non pas utilisées afin de viser des opposants. « La plupart d'entre nous, qui sommes en quête de réforme, avons le plus grand respect pour le processus politique », a déclaré Jayaprakash Narayan de l'ONG Lok Satta. « Nous travaillons dur afin de développer et non pas de saper la démocratie. »

Inese Voika (TI Lettonie)
Valeria Merino Dirani (Corporación Latinoamericana para el Desarrollo, Équateur)
et Michael Schied (Transparency International)

Notes

1. Valts Kalnins et Lolita Cigane, « On the road toward a more honest society: The latest trends in anti-corruption policy in Latvia », janvier 2003, www.lai.lv/9on_the_road_to.doc
2. Les élections se tiendront à Mizoram, Delhi, Rajasthan, Madhya Pradesh et Chhattisgarh. Les directives édictées par la commission électorale s'appliquent à tous les États.

La mise en œuvre : comment est gérée dans la pratique la réglementation du financement des partis politiques

Yves-Marie Doublet[1]

Le domaine du financement politique a connu de nombreuses évolutions juridiques mais les mécanismes de mise en œuvre des législations sont rarement plus qu'une simple formalité. En effet, les organes chargés de superviser le financement des partis politiques manquent souvent de légitimité et ne sont dotés que de très faibles pouvoirs d'investigation. Il est rare qu'ils soient véritablement en mesure de procéder à des vérifications au niveau national, compte tenu du statut constitutionnel des partis et de la diversité de leurs sources de financement et de leurs dépenses. Malgré ces limitations, au niveau mondial, les organismes chargés de faire appliquer les lois se voient de plus en plus conférer les pouvoirs nécessaires pour contrôler les financements des partis politiques. Ce bref tour d'horizon illustre les types d'organismes de réglementation, ainsi que les types de procédures d'investigation et de sanctions qui existent dans certains pays européens et dans certains autres pays.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 65

Les types d'organismes chargés de la mise en œuvre

Les instances politiques jouent parfois un rôle de réglementation : une commission parlementaire en Belgique, le président du Bundestag en Allemagne et une commission électorale fédérale composée de six membres aux États-Unis.

D'autres pays se sont dotés d'organes de vérification indépendants, tels que la commission électorale en Australie, la commission des comptes de campagne et des financements politiques en France et le tribunal constitutionnel au Portugal. En Grande-Bretagne, c'est le Parlement qui entérine la nomination des membres d'une commission électorale.

Dans un relativement petit nombre de pays, le service de la comptabilité nationale réglemente le financement des partis politiques. C'est le cas dans les pays suivants : Bulgarie, Hongrie, Israël, Italie et Espagne.

En revanche, à l'opposé de tous ces systèmes, le cadre japonais de réglementation ne mandate aucun organisme d'application pour contrôler les violations ou faire appliquer des sanctions.

Les méthodes d'investigation

Il existe généralement deux niveaux de contrôle : le premier effectué par un cabinet d'experts-comptables (engagé et payé par chaque parti politique) et le second par un organisme de réglementation.

En France, deux experts-comptables de deux cabinets distincts de commissaires aux comptes doivent certifier les comptes des partis politiques. Même si ces comptables sont tenus au secret professionnel, ils doivent informer les chefs du parti de toute irrégularité constatée.

Les commissaires aux comptes allemands peuvent demander au comité exécutif du parti et à ses représentants de fournir toute information et pièce justificative nécessaire à la réalisation de leur tâche. Plutôt que d'apprécier ou d'évaluer les informations présentées, les commissaires aux comptes se bornent à les vérifier, une démarche difficile à concilier avec la nature d'investigation de leur tâche.

En Allemagne, le second niveau de contrôle associe le président du Bundestag, qui examine les livres de comptes des partis d'un point de vue formel et juridique. Il peut demander de plus amples informations ou désigner un autre comptable.

En Grande-Bretagne, la commission électorale a le pouvoir de demander à une personne agréée de fournir les livres de comptes, documents ou dossiers relatifs au parti. La commission est également en mesure d'autoriser une personne à pénétrer dans les locaux d'un parti afin d'inspecter ses livres de comptes. En Espagne cependant, les membres du bureau de vérification n'ont que des pouvoirs limités pour aller au-delà des informations fournies par les partis politiques avec lesquels ils ont généralement des liens forts.

Sanctions pour violation de la loi sur le financement des partis

Les sanctions pour violation des lois sur le financement des partis politiques sont de trois ordres : financières, pénales et électorales.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 66

La sanction la plus communément appliquée au contrevenant est la perte des subventions publiques. Cette sanction est imposée en France, en Allemagne, en Russie, en Espagne et dans de nombreux pays d'Amérique latine (voir « La réforme du financement des campagnes électorales : l'Amérique latine est-elle sur la voie de la transparence ? », chapitre 2, page 39).

En Allemagne, si un parti reçoit des dons de façon illégale, le président du Bundestag peut exiger le remboursement de trois fois le montant reçu. Si le don a été publié de façon inexacte, ou la déclaration falsifiée, le président peut réclamer le paiement de deux fois le montant du don ou du faux montant. Si le parti ne présente pas à temps son livre des comptes, il perd l'ensemble de la subvention publique.

Les dispositions prévoyant des peines pénales sont plus rares mais sont en vigueur en Grande-Bretagne, au Canada, en France, en Italie, en Espagne et aux États-Unis. La loi électorale allemande prévoit une peine de prison de deux ans ou une amende pour tous ceux qui auront été jugés coupables d'avoir fourni de fausses informations sur les revenus et biens du parti. Des sanctions de trois ans de prison ou une amende s'appliquent à tout comptable qui dissimule des informations.

En Grande-Bretagne, les partis qui enfreignent la loi sont passibles d'une peine civile. En outre, le trésorier du parti a une responsabilité pénale. Il existe 70 infractions prévues dans les textes et la commission électorale peut transmettre un dossier aux autorités chargées de poursuites pénales. En Italie, le service de comptabilité a le pouvoir d'imposer une amende pour toute violation des règles de financement politique.

Aux États-Unis, les violations en matière de financement électoral sont considérées comme des infractions civiles et traitées par les procédures d'application de la Commission électorale fédérale (Federal Election Commission – FEC). Les sanctions ont été durcies en 2002 à un plafond de 300 % de la contribution illégale et jusqu'à 50 000 dollars américains d'amende. Il faut des circonstances aggravantes pour qu'une infraction soit poursuivie au pénal : la violation doit dépasser un seuil monétaire de 2 000 dollars américains et avoir été commise délibérément et en connaissance de cause. En dépit de ces dispositions, au fil des années, la FEC a acquis une assez piètre réputation en matière de mise en œuvre effective des lois.

La sanction la plus efficace est électorale, c'est-à-dire la disqualification ou la perte d'un mandat, comme c'est le cas pour le chef d'un parti politique au Québec. En France, les candidats qui ne se conforment pas aux réglementations de transparence régissant le financement des partis ne sont pas disqualifiés à moins que leurs comptes de campagne ne soient rejetés.

Un autre problème intimement lié à l'élaboration d'un régime de sanctions est celui de déterminer qui doit être sanctionné, l'homme politique ou son parti. Certains sont d'avis que les militants et les membres du parti ne sont pas responsables du comportement illicite de leurs dirigeants. Dans la plupart des pays cependant, les candidats sont largement protégés de toute responsabilité, sauf lorsqu'ils sont activement impliqués dans une violation donnée. En Allemagne, le membre du comité exécutif chargé des affaires financières du parti est celui qui s'expose aux sanctions pour infraction. Une démarche similaire a été adoptée aux États-Unis où

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 67

la responsabilité du trésorier du comité (et non pas le candidat) est engagée en cas d'acceptation de contributions illégales ou de déclarations inexactes.

Note

1. Yves-Marie Doublet est professeur titulaire à École nationale d'administration, France.

La mise en application : l'expérience au Mexique

Alonso Lujambio[1]

La mise en œuvre des réglementations régissant le financement des campagnes au Mexique a constitué au Mexique un véritable défi ces dernières années, tout d'abord lors de la phase de transition démocratique, et à l'heure actuelle, pendant la période de consolidation démocratique. Ces années furent difficiles car, compte tenu des problèmes particuliers liés au financement politique sous le système de parti hégémonique post-révolutionnaire, le processus de transition démocratique a renforcé les contrôles juridiques, ce qui a généré une multitude de dilemmes dans leurs mises en œuvre. Pour compliquer encore la situation, le Mexique dispose de 33 lois sur le financement des partis politiques (32 relevant des États et une fédérale) avec souvent des juridictions concurrentes.

Cependant, si les réglementations en matière de financement demeurent difficiles à faire appliquer, cela ne signifie pas pour autant qu'elles ne devraient pas exister. En ce qui concerne les règles qui ne peuvent pas être vérifiées directement par des rapports d'audit par exemple, il existe des alternatives indirectes, telles que les incitations au respect de la loi entraînées par la divulgation d'information et les enquêtes sur les plaintes qui s'ensuivent. Si les centaines de millions de dollars de financement public destinés aux campagnes électorales (300 millions de dollars américains en 2000) sont scrupuleusement vérifiés, l'application concrète des plafonds pour les contributions privées est plus difficile à vérifier. Au niveau de l'Institut électoral fédéral mexicain, les problèmes principaux sont les dons par des intermédiaires et, dans le pire des cas, la double comptabilité. C'est à ce moment-là que la vérification directe est impossible, et que la divulgation des noms des donateurs et des montants reçus peut servir de mécanisme indirect d'application des lois.

Pour que la divulgation d'information fonctionne, il importe que certaines conditions soient réunies. Les citoyens doivent être en mesure de porter plainte aisément (voire même anonymement) ; ils doivent avoir accès à des versions simplifiées des réglementations ; et ces réglementations et plafonds doivent être largement connus de tous. Le mécanisme précis employé pour publier les informations a également son importance. Celui-ci pourra prévoir de mentionner des documents personnels et pourra varier pour ce qui est de l'étendue de la diffusion des informations.

Après avoir analysé l'expérience canadienne, nous avons publié fin 2002 sur Internet les noms et les montants de tous les dons aux partis politiques en 2000.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 68

Dans les toutes premières semaines, le site Internet a été consulté des centaines de milliers de fois. Par la suite, le niveau d'intérêt a faibli, mais pas avant que certains aient été incités à porter plainte au sujet d'informations fausses ou imprécises. Il ne fait aucun doute que cette initiative contribuera à prévenir les actes illégaux à l'avenir.

La chaîne de la mise en application est cependant rompue lorsque l'autorité chargée de faire appliquer les règles ne dispose pas des outils nécessaires pour mener à bien des enquêtes approfondies sur des actes présumés illégaux. L'autorité électorale doit être en mesure de comparer les déclarations des partis politiques avec les informations des comptes bancaires, les déclarations d'impôts (si possible) et les frais de publicité des campagnes. Mais, au Mexique, nous nous sommes heurtés à certaines difficultés : la compétence de l'autorité électorale pour passer outre les normes du secret bancaire fait actuellement l'objet d'un débat. L'instance judiciaire du gouvernement a établi que l'Institut électoral fédéral mexicain pouvait avoir accès aux informations bancaires. Cet accès ne peut s'exercer qu'au cas par cas pour le moment, en fonction des décisions du tribunal électoral. Il est indispensable de créer les instruments juridiques qui reconnaissent cette capacité.

Le manque d'accès aux informations des banques, de l'administration fiscale et des sociétés privées limite l'efficacité de la divulgation d'informations en tant que mécanisme d'application des lois. Si les dons anonymes et en espèces sont interdits et que tous les dons doivent être effectués par chèque ou par virement bancaire identifiable et figurer dans les déclarations d'impôts annuelles, et si toutes les recettes et dépenses des partis politiques doivent transiter par des comptes bancaires, alors l'autorité électorale doit être dotée des moyens d'analyser ces informations. Sans ces preuves indispensables, elle ne peut sanctionner les contrevenants et, par conséquent, ces cas ne peuvent servir d'exemple pour prévenir d'autres infractions.

Les plafonds de dépenses posent également problème. En Amérique latine, le plafonnement des dépenses est moins courant que celui sur les recettes. À défaut de tels plafonds, nous ne pouvons guère faire mieux que de contrôler les dépenses (surtout celles qui laissent des traces, telles les dépenses d'achat de temps d'antenne à la télévision ou à la radio) et en faire ensuite des déductions sur les rentrées. Mais lorsque les tarifs des spots radio et télévisés varient en fonction des partis, il devient difficile de tirer des conclusions définitives de ces efforts de contrôle. La démarche européenne consiste à contrôler ou éliminer totalement le marché en fournissant des temps d'antenne publique pour les spots de campagne. Le Chili et le Brésil ont suivi cette voie. Au Mexique, nous avons décidé de ne pas contrôler le marché, mais pour l'heure, de rendre ses motivations transparentes. À l'avenir, nous publierons des informations sur le coût unitaire de tout spot promotionnel radio ou télévisé acheté par des partis politiques de façon à conduire à une plus grande transparence et équité dans le traitement des partis politiques par les mass media.

Un autre type de financement des partis inquiétant en Amérique latine est le détournement des deniers publics vers des partis ou candidats donnés. Compte tenu de l'importance du problème, un organisme électoral spécialisé, doté de pouvoirs d'investigation adéquats, dont celui d'accéder aux informations, s'avère

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 69

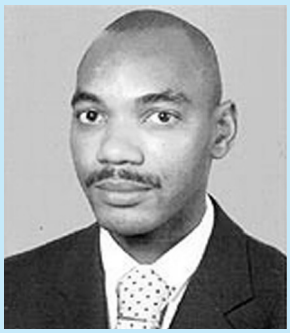
indispensable afin de faire appliquer directement la loi sur le financement des partis politiques. Et même dans ce cas, cet organisme aura besoin d'être soutenu. À cet égard, il est par exemple essentiel que le congrès procède à la vérification des dépenses publiques réalisées par la branche exécutive du gouvernement. Pour qu'il puisse le faire de façon scrupuleuse, une obligation horizontale de rendre des comptes étayée par une véritable séparation des pouvoirs doit être réalisée, ce dont l'Amérique latine est encore loin.

Note

1. Alonso Lujambio est conseiller électoral et président de la commission de contrôle du financement des partis politiques et de la commission pour les affaires internationales du conseil général de l'Institut électoral fédéral mexicain.

Encadré 3.4. António Siba-Siba Macuácua : lauréat à titre posthume du prix de l'Intégrité 2003 de TI

António Siba-Siba Macuácua était vérificateur principal à la Banque centrale du Mozambique. Il a été précipité vers la mort du haut de la cage d'escalier de Banco Austral le 11 août 2001, alors qu'il y enquêtait là-bas sur des soupçons de corruption. Il avait tout juste 33 ans.



Siba-Siba devait remettre deux jours plus tard un rapport sur la situation financière de Banco Austral, la plus grande banque du Mozambique. Il avait été nommé dans l'urgence président de la banque privatisée après son effondrement en avril 2001 à la suite de fraudes commises par des personnalités haut placées. Il a tenté de récupérer des créances douteuses auprès de hauts cadres du gouvernement et au sein du Frelimo, le parti au pouvoir. Il a annulé les contrats signés par le conseil d'administration précédent, y compris l'un impliquant Nyimpine Chissano, le fils du président Joaquim Chissano, qui avait été payé 3 000 dollars américains par mois en dépit de son manque total d'expérience bancaire.

Le groupe de personnalités mozambicaines qui a nominé Siba-Siba pour le prix TI a déclaré que son assassinat « avait pour but d'envoyer un signal pour faire savoir que le crime organisé contrôlait parfaitement la situation ». Son décès a été rapproché de celui de l'éminent journaliste Carlos Cardoso qui a été abattu en novembre 2000 alors qu'il enquêtait sur la corruption lors de la privatisation de Banco Austral. Ses assassins ont été condamnés début 2003.

Le meurtre de Siba-Siba n'a toujours pas été élucidé.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 71

4 Les fonds issus du secteur privé

Les leçons tirées du scandale sud-africain de la vente d'armement et de l'affaire Elf ont mis en exergue la nécessité d'assainir les relations entre le monde des affaires et celui de la politique. Joe Roeber se penche sur la façon dont les hommes politiques impliqués dans le marché de l'armement abusent de la confidentialité qu'ils justifient en invoquant le secret défense. Nicholas Shaxson se penche, quant à lui, sur la problématique de la corruption politique dans l'industrie pétrolière ainsi que sur les avantages et les inconvénients d'initiatives telles que la campagne « Publiez ce que vous payez ».

Juanita Olaya montre que tout processus qui ne serait pas transparent expose le gouvernement à des plaintes pour inégalité de traitement, voire même pour corruption, car les contrats publics impliquent un système concurrentiel et des exigences normatives. Duff Conacher examine de plus près la ligne ténue qui sépare l'influence légitime de celle illégitime dans le domaine des pressions exercées par les entreprises. Larry Noble et Steven Weiss illustrent comment les associations de la société civile peuvent veiller à cette séparation en exposant au grand jour les flux de capitaux des entreprises dans la vie politique.

La corruption dans le marché de l'armement : le scandale des ventes d'armes à l'Afrique du Sud et l'affaire Elf

Joe Roeber[1]

Le marché officiel de l'armement est l'un des plus corrompus de tous les marchés légaux et l'un de ceux dans lequel les gouvernements sont les plus inextricablement et étroitement impliqués[2]. Dès lors que la décision d'acheter et de vendre revient au gouvernement, il est inévitable que toute corruption dans ce commerce soit également politique. En outre, les gouvernements sont souvent à l'origine même du problème. Alors qu'il est difficile de surveiller les transactions d'un marché déjà si opaque, le secret accordé par les pouvoirs publics dans les aspects les plus cruciaux de cette industrie crée des conditions propices au développement de la corruption.

Les hommes politiques qui se trouvent de part et d'autre d'un marché d'armement peuvent toucher des dessous-de-table à titre individuel ou en tant que bénéficiaires d'un financement illicite de parti politique. Tandis que les gouvernements importateurs jouent le rôle de clients et de payeurs, les gouvernements exporta-

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 72

teurs sont davantage impliqués en tant que promoteurs de leurs industries. Les gouvernements exportateurs ont été les protagonistes principaux des scandales impliquant les sociétés Thyssen d'Allemagne, Bofors de Suède, Thomson-CSF (à présent Thales) de France et BAE Systems de Grande-Bretagne. Ces entreprises et leurs partisans préfèrent parler de « commissions » pour ce que d'autres appellent des pots-de-vin. Accepter des pots-de-vin est universellement proscrit mais, jusqu'à il y a peu et à la seule exception des États-Unis, les dessous-de-table étaient parfaitement légaux dans les pays d'origine de ces paiements du moment que ceux-ci étaient effectués à l'étranger[3].

Le marché de l'armement de l'après-guerre froide est encore en surcapacité et le pouvoir de négociation de certains fabricants est faible. En effet, les entreprises européennes, dont les plus importantes sont situées en France et en Grande-Bretagne, s'affrontent sur un marché dominé par les fabricants américains. Les entreprises de toutes nationalités se servent des pots-de-vin que les plus faibles protagonistes considèrent comme un moyen « de se battre à armes égales ». Ils utilisent également des « compensations », c'est-à-dire des arrangements complexes qui aident les acheteurs à générer les devises nécessaires à la transaction. Ces compensations sont opaques, difficiles à contrôler et constituent donc un canal fort efficace pour les paiements de dessous-de-table.

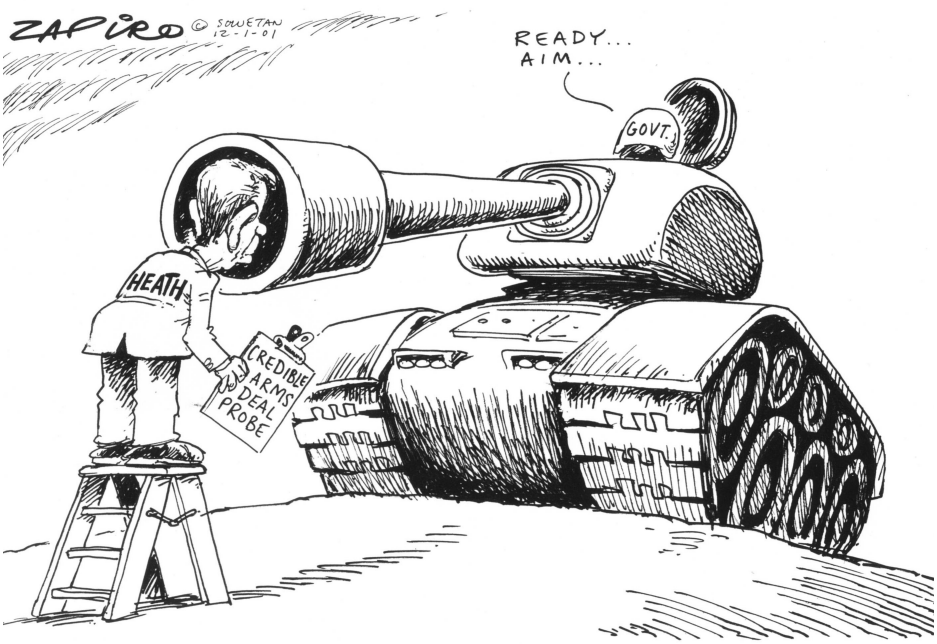
Dans les principaux pays exportateurs, la corruption politique tend à être plus complexe et plus opaque non seulement parce que l'intolérance du public et l'indépendance de la presse exercent une pression poussant à la dissimulation, mais également parce que les motifs pour lesquels les gouvernements soutiennent leurs industries de l'armement sont complexes. Les gouvernements voient ces industries comme une partie intégrante de leur capacité de défense, comme un auxiliaire de leurs politiques étrangères, une source d'emplois et un pôle de recherche technologique pour l'économie nationale. Il en résulte que les gouvernements exportateurs empêchent le débat public en invoquant immanquablement la sécurité nationale. Les mêmes raisons sont invoquées pour justifier le secret approuvé par le gouvernement et l'implication des services secrets. Néanmoins, quelle que soit la justification de départ, certains trouveront toujours le moyen de s'enrichir. Le rapport Scott en Grande-Bretagne enquêtant en 1996 sur la complicité du gouvernement dans un scandale de violation d'embargo où il était question de vente d'équipement à double usage à l'Irak démontre de quelle manière on peut abuser de ce secret[4].

Les élites politiques et leurs associés dans les pays en développement, tout comme d'ailleurs les fonctionnaires et les corps militaires associés au marché, peuvent s'attendre à recevoir des sommes capables de changer leur vie pour avoir approuvé des achats d'armement. Les paiements se font sous plusieurs formes et par plusieurs canaux, l'enveloppe brune glissée au responsable au sommet (ou plus probablement un virement sur un compte à l'étranger) étant la méthode qui a le moins de chance d'être découverte. Les entreprises ont peaufiné les techniques de paiements illégaux à un niveau élevé de sophistication, et les hommes politiques ont des moyens efficaces d'autoprotection à leur disposition comme la capacité d'influer sur les organes qui devraient enquêter sur eux. Le récent scandale de l'armement en Afrique du Sud en est un exemple flagrant.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 73

Le scandale du marché de l'armement en Afrique du Sud

Il convient de rendre hommage à l'ouverture et à la transparence de l'Afrique du Sud d'après l'apartheid qui ont permis de maintenir vivaces les interrogations sur la corruption dans le marché d'armement de 4,8 milliards de dollars américains signé en 1999, et ce en dépit des fermes tentatives du gouvernement pour les étouffer. En effet, les militants ayant interpellé le Parlement ont subi de plein fouet les tentatives visant à enrayer tout débat et furent muselés en 2001 par un rapport qui a été d'emblée largement qualifié de mise en scène. Une des raisons du rejet de ce rapport était que le seul organe pouvant se targuer de façon crédible d'indépendance, à savoir l'Unité spéciale d'enquête Heath (Heath Special Investigation Unit), avait été tenu à l'écart de l'enquête par une manœuvre constitutionnelle des plus douteuses[5]. Néanmoins, deux accusations font leur chemin *via* les tribunaux. L'une menée par Economists Allied for Arms Reduction a trait au financement du marché. L'autre est menée par Richard Young, un fournisseur de la défense sud-africaine, qui demande compensation pour la perte du marché dans un appel d'offres au profit d'une filiale de Thomson.



Zapiro, Afrique du Sud

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 74

En outre, le vice-président d'Afrique du Sud, Jacob Zuma, a aussi fait l'objet d'une enquête car il était accusé d'avoir tenté d'obtenir des pots-de-vin du responsable sud-africain de Thomson en échange de sa protection politique à propos des enquêtes visant l'entreprise et de l'assurance de son « soutien permanent[6] ». Cette affaire a pris fin lorsque le procureur national, Bulelani Ngcuka, a annoncé en août 2003 que Zuma ne serait pas inculpé car, bien qu'il existe de sérieux éléments de preuve contre lui, le gouvernement n'était pas certain d'avoir gain de cause devant un tribunal. Les chefs d'accusation pesant contre Schabir Shaikh, un homme d'affaires étroitement lié à Zuma, donnaient une idée précise des preuves en question, à savoir les montants et autres avantages que Zuma auraient reçus[7]. Une autre affaire étroitement liée à celle de Zuma est celle de Tony Yengeni, l'ancien chef de file du parti au pouvoir, le Congrès national africain (ANC). En effet, en mars 2003, ce dernier a été condamné à quatre ans de prison pour fraude dans la procédure d'appel d'offres impliquant l'actionnaire allemand de l'European Aeronautic Defence and Space Company. Yengeni a fait appel de ce jugement[8].

D'autres questions restent sans réponses. BAE Systems a remporté un contrat de simulateurs de vol avec son Hawk qui était en compétition avec l'Aermacchi MB339, moins cher et préféré par les forces aériennes sud-africaines, dans une procédure qui a tout l'air d'avoir été faussée (les paramètres de performance ont été modifiés et, cette manipulation n'ayant pas donné les résultats escomptés, le Conseil des ministres a donné l'ordre aux évaluateurs d'ignorer le prix dans le système d'appréciation adopté[9]). Les mécanismes de compensation, vantés comme étant le couronnement triomphant du processus de financement et la justification ultime de la transaction, ont été largement remis en cause. Les arrangements entre amis abondent sous couvert de programmes compensatoires, permettant apparemment de distribuer aux amis des hommes politiques haut placés (et même au frère du président Thabo Mbeki, Moeletsi) une part du gâteau que représente le marché de la défense, sous couvert de la politique de « black empowerment[10] ».

On peut également citer cet exemple parmi tant d'autres : celui de l'ancien ministre de la Défense, feu Joe Modise, qui avait pris une participation dans la société Conlog avec des fonds prêtés par l'Allemagne lorsqu'il était encore ministre. Cette société était censée bénéficier de l'enveloppe défense dans le cadre de la politique de « black empowerment » (promotion des Noirs) et le prêt a été acheminé par un compte appartenant à la belle-sœur de Chippy Shaikh, chef du département des achats au ministère de la Défense et frère du chef de la filiale de Thomson mentionnée ci-dessus. Le dernier acte de Modise en sa qualité de ministre de la Défense fut de signer le contrat pour l'achat de sous-marins au constructeur naval allemand HRW alors que les fonds n'avaient pas encore été approuvés[11].

Les dessous des ventes d'armement à l'Afrique du Sud posent des questions fondamentales sur les raisons stratégiques de l'acquisition de systèmes onéreux et techniquement complexes, tels des avions de chasse Gripen anglo-suédois, des simulateurs de vol Hawk britanniques et des frégates allemandes dernier cri pour des opérations en haute mer, et ce pour défendre l'Afrique du Sud contre des voisins qui ne représentent aucune menace militaire[12]. Un processus d'analyse approfondi avait permis de dégager quatre solutions alternatives de défense coûtant

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 75

entre 4 et 6 milliards de rands (environ 1 milliard de dollars US) mais, après plusieurs voyages en Europe, un contrat global de haute technologie coûtant 29 milliards de rands (alors 4,8 milliards de dollars US) a finalement été conclu. Avec le coût du financement et l'affaiblissement du rand, le marché s'élève à présent à quelque 66 milliards de rands (9,1 milliards de dollars US)[13]. De plus, le ministère de la Défense est en passe de solliciter une rallonge de financement auprès du Trésor afin de rendre opérationnels tous ces équipements[14]. Au regard du besoin criant d'investissements dans le secteur social en Afrique du Sud, ces dépenses constituent un énorme scandale, et ce même en faisant abstraction du volet corruption de l'affaire. À ce stade avancé, le minimum que nous puissions faire est de nous demander quel rôle a joué la corruption pour que l'on en arrive à un contrat global de défense aussi hypertrophié.

Encadré 4.1. La corruption politique et la politique de passation des marchés publics

L'attribution de contrats après la dernière guerre en Irak a braqué les projecteurs sur l'interface entre la politique et les contrats publics. Le *New York Times* titrait récemment « marchés en Irak : secret contre divulgation » et faisait remarquer que « les cadres de sociétés cotées en Bourse sont prudents lorsqu'il s'agit de respecter les réglementations de divulgation totale sur d'importantes transactions commerciales de crainte de se mettre à dos les organes chargés de l'attribution des contrats en Irak[1] ».

Le débat sur la corruption politique se focalise bien souvent sur le financement des partis politiques et les systèmes électoraux. Il existe néanmoins un large champ d'action pour la corruption politique dans l'attribution des marchés publics, surtout lorsque le secret règne. Le cas le plus flagrant est celui où les partis et hommes politiques se servent des avantages de l'État (dont les politiques publiques, les contrats, les emplois, les biens publics et l'immunité) à leur profit personnel. Nous en avons eu une récente illustration avec l'arrestation au Japon de l'homme politique Suzuki Muneo qui aurait accepté des pots-de-vin de sociétés d'exploitation forestière en échange de l'attribution de marchés et aurait influencé la politique étrangère et d'aide japonaise afin d'avantager une société de construction dans un litige avec la Russie[2]. Le pouvoir peut également servir à récompenser les partisans politiques ou à s'assurer de futurs soutiens. On soupçonne que ce soit le cas dans l'affaire de la privatisation et de la vente aux enchères de Slavneft, la huitième plus grosse entreprise pétrolière de Russie. En effet, l'un des principaux financiers et partisan de longue date du président Vladimir Poutine aurait bénéficié de cette vente[3].

L'adjudication de contrats publics est souvent utilisée comme un outil de politique publique. Environ 68 % du budget national des dépenses publiques est octroyé en contrats[4] et les gouvernements se soucient généralement non seulement des travaux proposés, mais également de leur impact éventuel sur les industries locales, les emplois ou les dépenses globales. Le fait que différents intérêts soient en jeu ne devrait pas constituer un problème tant que l'intérêt public reste supérieur et que les adjudications du gouvernement s'effectuent de façon juste et transparente entre différents concurrents. Lorsque le processus d'adjudication n'est pas transparent, les gouvernements s'exposent à des accusations de corruption.

La dimension politique des marchés publics est encore plus flagrante dans le contexte des guerres et de reconstruction après la guerre. À titre d'exemple, en connexion avec la première phase de la reconstruction après la guerre en Irak en 2003, alors que les

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 76

discussions sur la reconstruction ont précédé la guerre elle-même, pouvait-on parler d'une attribution transparente des contrats pour le processus de reconstruction sans faire allusion au contexte politique et à l'usage de la force qui a créé ce besoin de reconstruction? Beaucoup a déjà été dit sur le fait que les contrats aient été attribués à des entreprises qui avaient contribué de manière substantielle à la campagne du Parti républicain américain à la suite d'un processus d'appel d'offres qui n'était pas ouvert à tous. S'il y avait eu une concurrence loyale et ouverte pour l'obtention de ces contrats, les questions sur les procédures (et les doutes correspondants sur leurs chronologies, leurs qualités et leurs prix) n'auraient pas été de mise. Une bonne politique va de pair avec une bonne procédure de passation des marchés, les deux reposant sur la transparence.

Les exemples présentés ci-dessus ont des incidences claires sur les politiques. Il faudrait tout d'abord que les lois de financement des partis politiques se penchent sur les questions liées aux conflits d'intérêts et aux prescriptions aussi bien pour les fournisseurs que les responsables gouvernementaux. Cela pourra contribuer à mettre un terme au délit d'initié et au pouvoir découlant de la possibilité laissée à d'anciens membres du gouvernement de passer directement à des postes de direction d'entreprises et *vice versa*. Ensuite, la corruption n'est pas un marché au comptant : la faveur accordée aujourd'hui n'est pas nécessairement « récompensée » sur-le-champ, mais bien souvent, plusieurs mandats électoraux plus tard. Il convient donc d'adapter les exigences d'informations et les systèmes de contrôle en conséquence afin qu'ils puissent s'appliquer sur le long terme.

Juanita Olaya (Transparency International)

Notes

1. *New York Times* (États-Unis), 12 avril 2003.
2. *Asia Times* (Japon), 5 août 2003 ; BBC News (Grande-Bretagne), *Asia-Pacific*, 16 juillet 2002.
3. *Washington Post* (États-Unis), 25 janvier 2003.
4. Base de données statistiques de l'UNPAN, dépenses du gouvernement central par catégorie et fonction, en pourcentage de toutes les dépenses du gouvernement central en 1997 (calculs réalisés par l'auteur). Les chiffres qui en résultent n'intègrent ni les salaires ni les paiements d'intérêts de la moyenne mondiale. Des différences en fonction du niveau de développement des pays sont possibles.

Le volet armement de l'affaire Elf

Les scandales et les quasi-scandales de corruption impliquant les marchés d'armement ne sont pas nouveaux en Europe, et la dernière affaire en cours concerne l'enquête sur la société Elf en France. En janvier 2003, Roland Dumas, ministre des Affaires étrangères sous François Mitterrand, a été blanchi de l'accusation d'avoir joui des fruits de la corruption provenant d'Elf par le biais de sa maîtresse, Christine Deviers-Joncour. Il avait été jugé coupable de ce délit (recel et abus de biens sociaux) deux ans auparavant[15]. La cour d'appel a décidé que, si Mme Deviers-Joncour avait bien été engagée dans le but précis de donner un accès au bureau de Roland Dumas, celui-ci ignorait que l'appartement d'une valeur de 17 millions de francs (3 millions de dollars US) où ils se rencontraient, ou encore les milliers de dollars dont elle était prodigue avec sa carte de crédit illimitée

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 77

avaient été fournis par Elf de manière corrompue[16]. Il n'a pas même été question des 65 millions de francs (12 millions de dollars US) qu'elle lui aurait prétendument versés afin de l'inciter à ajuster la politique du gouvernement pour permettre la vente de frégates à Taiwan pour un montant de 14,6 milliards de francs (2,6 milliards de dollars US). La politique gouvernementale a effectivement été modifiée et, d'après les dires de Dumas lui-même, le constructeur naval, Thomson-CSF, a versé 500 millions de dollars américains en « commissions » à des personnes connues de lui-même et du président Mitterrand. En effet, la cour semble avoir jugé que Dumas, avocat des personnalités riches et célèbres, ami personnel du président, ministre du gouvernement et président de la plus haute cour française avait simplement été trop naïf.

L'enquête sur la vente des frégates à Taiwan a été perdue de vue, engloutie dans les procédures d'arbitrage. Entre-temps, certains des co-accusés de Dumas sont retournés devant les tribunaux avec d'autres, essentiellement des dirigeants d'Elf, accusés d'avoir versé des pots-de-vin à des hommes politiques africains et de s'être servis au passage[17]. Les preuves de paiements effectués à des hommes politiques français ont été classées « secret défense » par le gouvernement et ne peuvent être utilisées devant les tribunaux.

Les ramifications de l'affaire Elf s'étendent bien au-delà des frontières françaises, jusqu'en Allemagne où elles ont contribué à ruiner la réputation de l'ancien chancelier Helmut Kohl. Les « commissions » qu'Elf aurait versées pour « faciliter » l'achat de la raffinerie moribonde de Leuna en Allemagne de l'Est sont au cœur de cette affaire. Selon Loïk Le Floch-Prigent, PDG de Elf, la société a acheté cette raffinerie sur insistance du président Mitterrand qui souhaitait aider son ami Helmut, dont le *modus operandi* comprenait l'achat de l'allégeance des agents régionaux de l'Union démocratique chrétienne (CDU) grâce à des fonds provenant de la caisse noire d'un parti. La fin de la longue carrière de Kohl a débuté lorsque l'on a suggéré que des pots-de-vin avaient peut-être été versés afin de faciliter la vente de tanks par Thyssen à l'Arabie saoudite.

L'Arabie saoudite a commandé 36 tanks après la guerre du Golfe de 1990 à l'issue d'un appel d'offres non concurrentiel pour un montant de 446 millions de Marks (223 millions de dollars US), dont la moitié en commissions. Il est donc logique de penser que l'essentiel de la commission a été versé aux donateurs princiers de la transaction, comme c'est de coutume. Mais une part du gâteau est revenue à l'intermédiaire Karl-Heinz Schreiber, une autre aux dirigeants de Thyssen (et c'est là que l'administration fiscale allemande a commencé à s'intéresser à l'affaire), ainsi qu'une toute petite partie à la CDU, et c'est à ce moment-là que les journalistes ont dressé l'oreille et que la carrière de Kohl a commencé à péricliter[18].

En vertu de la loi allemande, seule la moitié des tanks étaient habilités à obtenir des licences d'exportation. Le 20 février 1991, Schreiber, un combinard dont la griffe devait se retrouver dans plusieurs autres transactions, a contacté le trésorier de la CDU, Walther Leisler Kiep, pour lui demander de l'aide[19]. Il semble que la CDU ait été payée pour procéder à un ajustement de la politique en vigueur : une semaine plus tard, le Conseil de sécurité fédéral, passant outre le ministère des Affaires étrangères, a approuvé l'exportation des tanks. Le 2 août, Thyssen versa la première tranche des commissions de Schreiber, soit 11 millions de Marks (5,7 millions de dollars US), et un peu plus de trois semaines plus tard remit une mallette

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 78

contenant un million de Marks (500 000 dollars US) en espèces au comptable de la CDU en présence de Kiep. L'histoire de ces fonds nous donne une idée de l'utilisation des caisses noires : 422 800 Marks (211 400 dollars US) sont allés au cabinet d'experts-comptables, 370 000 Marks (185 000 dollars US) à un administrateur de la CDU et Kiep a conservé le reste.

En mai 1999, le bureau des contributions d'Augsburg arrêta pour fraude fiscale deux dirigeants de Thyssen qui avaient omis de déclarer les 12,5 millions de Marks (6,25 millions de dollars US) reçus de Schreiber. Un mandat a également été délivré pour l'arrestation de Ludwig-Holger Pfahls, l'ancien secrétaire d'État au ministère de la Défense et puis plus tard président de la cour constitutionnelle allemande, au motif qu'il n'avait pas déclaré un dessous-de-table de 3,8 millions de Marks (1,9 million de dollars US). Il demeure depuis lors en dehors du pays.

Déductions et recommandations

Que nous révèlent toutes ces informations sur la corruption politique dans les marchés de l'armement ? Elles nous montrent qu'elle est pratiquée, même si elles ne nous indiquent pas la fréquence de ces pratiques. Elles laissent penser également que ce problème est endémique, dès lors que les transactions sont peu nombreuses, substantielles et sporadiques. Les défenseurs de l'industrie diront qu'ils peuvent démontrer à quel point ces affaires de corruption sont rares. Les détracteurs diront plutôt que cela démontre à quel point elles sont rarement découvertes. Pour pouvoir trancher entre ces deux affirmations, il faut nous pencher sur la nature de cette industrie, sur les circonstances dans lesquelles fleurit la corruption et sur le rôle de la politique.

Le commerce des armes partage les mêmes caractéristiques que d'autres commerces sensibles à la corruption mais se distingue par deux signes particuliers : le manque de transparence des prix (condition préalable pour un marché qui fonctionne) et un secret autorisé officiellement. C'est la combinaison de ces deux éléments qui rend ce commerce si perméable à la corruption. L'étroite implication des gouvernements dans ces activités ne fait qu'empirer les choses. Il n'est donc pas surprenant que le système politique, de temps en temps, soit « mis en vente » pour d'éventuels bénéficiaires. Les retombées positives de la corruption développent les affaires et le ravitaillement en armes dans les régions instables.

N'y a-t-il donc rien à faire ? Plusieurs actions sont possibles, et nous en mentionnerons trois en particulier, avec deux conditions préalables : tout d'abord, les seules mesures qui valent la peine d'être prises sont celles qui ont de bonnes chances de succès et sont multilatérales. La seconde condition est que la campagne d'action ne s'inscrive pas dans le cadre élargi de la campagne contre le commerce même de l'armement. Dans ce contexte, il est paradoxal de noter que l'essentiel de l'effort de lutte contre la corruption doit porter non pas sur l'interdiction du commerce des armes, mais sur la prévention des dérives dans les marchés de la défense.

- La toute première et la plus importante des actions consisterait à **appliquer dans les faits la Convention de lutte contre la corruption** de l'OCDE, en commençant par la mise en place d'un système rigoureux et indépendant de

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 79

contrôle avec une permanence téléphonique sécurisée pour ceux qui dénoncent des actes de corruption (voir « La Convention de l'OCDE arrêtera-t-elle le paiement de pots-de-vin à l'étranger ? », chapitre 7, page 49).

- La deuxième action tient compte du pouvoir qu'ont les gouvernements exportateurs de délivrer ou de refuser les licences à l'exportation en vertu de certains paramètres juridiques et politiques. Ces **octrois de licences d'exportation** devraient être soumis à la condition que les sociétés se soient elles-mêmes au préalable qualifiées en présentant des engagements écrits annuels signés par les hauts cadres de la direction des sociétés et déposés auprès des services de contrôle des exportations. Semblables aux « lettres annuelles d'attestation » à présent monnaie courante dans les grandes sociétés pétrolières, ces engagements attesteraient qu'à la connaissance des responsables, aucune corruption n'est intervenue dans l'obtention de marchés.
- S'inspirant de l'initiative « Publiez ce que vous payez » existant dans les industries de l'extraction, la troisième action consisterait à modifier les règles comptables pour exiger le **signalement de tout paiement** au niveau national.

Si ces propositions ne trouvent pas grâce aux yeux des gouvernements, les électeurs doivent être encouragés à demander aux gouvernements de rendre des comptes sur cette pratique de soudoyer les élites politiques de certains des pays les plus pauvres du monde afin de les pousser à acheter des armes dont ils n'ont nullement besoin à des montants qu'ils ne peuvent probablement pas se permettre.

Notes

1. Joe Roeber est journaliste indépendant et membre de TI Royaume-Uni.
2. Le marché officiel de l'armement est le marché légal et libre où les gouvernements interviennent généralement en qualité d'acheteurs ou de vendeurs. Cet article ne prend pas en compte les armements et systèmes échangés sur les marchés noirs et gris ou transférés clandestinement vers des pays sous embargo.
3. La pratique consistant à verser des pots-de-vin à des responsables étrangers est interdite dans les pays qui ont ratifié la Convention de lutte contre la corruption de l'OCDE de 1997.
4. Sir Richard Scott a publié son rapport en cinq volumes *Inquiry into the Export of Defence Equipment and Dual-Use Goods to Iraq and Related Prosecutions* en février 1996. voir www.ombudsman.org.uk/pca/document/hc804/a30-95.htm
5. Voir www.idasact.org.za/pims/arms/review.htm
6. Voir « Zuma denies bribery allegations », SABC News (Afrique du Sud), 29 novembre 2002 ; « Bank record raises new questions on "bribe" », *Business Day* (Afrique du Sud), 7 juillet 2003 ; et « Zuma investigation stirs dormant party and empowerment tensions », *Financial Mail* (Afrique du Sud), 8 août 2003.
7. « Zuma off the hook », *Sunday Times* (Afrique du Sud), 24 août 2003 ; « Shaikh case puts Zuma back in the spotlight », *Business Day* (Afrique du Sud), 26 août 2003.
8. « Yengeni out on bail pending appeal against sentence », *SAPA* (Afrique du Sud), 19 mars 2003.
9. Rapport au Parlement de l'enquête conjointe sur les contrats globaux des marchés stratégiques, 14 novembre 2001, chapitre 4. Une série d'articles dans le *Guardian* (Grande-Bretagne), 13, 14 et 16 juin 2003, se penche sur ce commerce en se

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 80

focalisant sur le marché sud-africain et laisse entendre que le ministre de la Défense Joe Modise, a été généreusement rémunéré pour son aide ; voir « BAE "paid millions" to win hawk jet contracts », *Guardian* (Grande-Bretagne), 30 juin 2003.

10. Voir « President's brother buys into arms deal », Paul Kirk, *Mail and Guardian*, 27 juillet 2001, et « More arms deal revelations », Raenette Taljaard, parlementaire, site Internet de l'Alliance démocratique, 26 mars 2002.
11. Le récit de l'implication de Modise figure dans « Soldiers of fortune », Peter Honey, *Financial Mail* (Afrique du Sud), 26 mars 2002.
12. Voir « The new defence equipment », page en ligne du site Internet du gouvernement sud-africain, www.gov.za/projects/procurement/background/new_equipment.htm
13. « South Africa's multi-billion arms programme revisited », *Defence Systems Daily*, 19 novembre 2001, defence-data.com/features/fpage47.htm
14. Voir le vote 22 dans le document du budget 2003, disponible sur le site Internet du Trésor national, www.treasury.gov.za
15. Les informations de base concernant le procès de 2001 (aperçu de la connexion allemande) figure dans David Ignatius, « True crime: The scent of french scandal », *Legal Affairs* (États-Unis), juin 2002.
16. « Court overturns Dumas conviction for corruption », *Independent* (Grande-Bretagne), 30 janvier 2003.
17. Pour plus de détails, voir « The Elf affair: who's who », *Financial Times* (Grande-Bretagne), 15 avril 2003. Le procès a pris fin en juillet 2003, le verdict est attendu pour novembre.
18. Le début de l'histoire Thyssen figure dans « Schreiber muss mit Auslieferung rechnen », *Süddeutsche Zeitung* (Allemagne), 8 mai 1999 ; et « BND prüft Verstrickung in Waffengeschäfte », *Süddeutsche Zeitung* (Allemagne), 1er octobre 1999. Un article plus détaillé figure dans « Goldgräber in Kriegszeiten », *Der Spiegel* (Allemagne), n° 46, 1999.
19. Pour le *modus operandi* de Schreiber, voir Stevie Cameron et Harvey Cashore, *The Last Amigo : Karl-Heinz Schreiber and the Anatomy of a Scandal*, Macfarlane Walter & Ross, Toronto, 2001.

Le procès Elf : la corruption politique et l'industrie pétrolière

Nicholas Shaxson[1]

Selon BP, moins de 30 % du pétrole dans le monde provient des pays de l'OCDE[2]. Une grande partie du reste provient de pays pauvres dont les problèmes de gouvernance, selon des recherches récentes, sont souvent exacerbés par la dépendance par rapport au pétrole[3]. Depuis la fin de l'époque coloniale, les gouvernements des pays pauvres ont pris le contrôle sur leurs industries gazières et pétrolières : ils sont plus facilement en mesure à présent de dicter les conditions d'extraction de leur pétrole. Ainsi, lorsque les entreprises pétrolières occidentales se plient aux exigences des dirigeants corrompus, le résultat est que cette corruption s'exporte vers le monde développé, par le canal des entreprises pétrolières et des banques qui utilisent les paradis fiscaux sur des marchés financiers dérégulés afin de procéder à des transactions secrètes avec les dirigeants corrompus. Les flux de capitaux pétroliers

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 81

sont tellement colossaux qu'ils sont capables de dénaturer la prise de décision, non seulement dans les pays pauvres producteurs, mais également dans les pays riches.

La corruption politique dans l'industrie pétrolière est multiforme. L'une se limite au simple versement de dessous-de-table aux dirigeants nationaux pour l'obtention de marchés pétroliers, souvent couverts par des intermédiaires ou dissimulés sous des couches de comptes bancaires secrets dans des paradis fiscaux. Ces dessous-de-table peuvent s'élever à des dizaines, voire des centaines, de millions de dollars. Les entreprises nient la corruption mais la faiblesse des lois nationales dans les pays producteurs leur permet de négocier des contrats officiels prévoyant des paiements qui iront directement aux élites sans passer par les caisses de l'État. Les entreprises peuvent alors clamer que le problème n'est pas la corruption mais les dérives dans la comptabilité nationale ou simplement une mauvaise gestion des recettes.

Le procès Elf et au-delà

Les magistrats français qui instruisent depuis 1994 le dossier de l'ancienne entreprise pétrolière publique Elf Aquitaine (à présent rebaptisée Total) ont levé le voile sur certains des secrets de l'industrie pétrolière. En effet, l'enquête, sur ce que le journal britannique *The Guardian* qualifie de « plus gros scandale financier dans une démocratie occidentale depuis la fin de la seconde guerre mondiale[4] » illustre bien la problématique de la corruption politique qui a caractérisé l'industrie pétrolière depuis des décennies. Elf n'a certainement pas le monopole de la corruption politique, mais constitue un excellent cas d'étude, car cette entreprise s'est « fait prendre ».

Elf était une entreprise publique jusqu'en 1994. Les diplômés des grandes écoles formant l'élite française tournent régulièrement à des postes importants, politiques et diplomatiques, à la tête d'entreprises publiques comme Elf, de grosses entreprises privées ou des services secrets. Les choses se compliquent, surtout en Afrique, par l'existence de « réseaux » sophistiqués : réseaux de solidarité, structures maçonniques, services secrets, encadrés par des hommes tels que le mystérieux Jacques Foccart, agent des présidents français pour qui Elf était l'arme la plus puissante et peut-être son plus grand intérêt[5].

Elf s'est servi de l'influence politique française au Gabon, riche en pétrole, pour signer des contrats juteux générant des profits colossaux hors normes, alors que cette entreprise s'inscrivait dans la vision du général de Gaulle comme un fleuron de l'industrie nationale française capable de rivaliser avec les concurrents « anglo-saxons ». Le Gabon et Elf Gabon faisaient également office de tirelire géante permettant à Elf et à la France de dissimuler des pots-de-vin et de manier d'autres outils tels que des services de mercenaires et de ventes d'armes, soit pour l'obtention de marchés pétroliers, soit à des fins plus ouvertement géopolitiques. Le procès Elf a dévoilé l'existence de paiements à des hommes politiques en Afrique, Asie centrale, Chine, France, Allemagne, Russie, Espagne, à Taiwan, aux États-Unis et au Venezuela. Les détails de ces paiements dévoilés devant la cour étaient même adressés aux autorités budgétaires, douanières et à la présidence française pour approbation.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 82

Le « système Elf », en place depuis les années 1960, avait également deux objectifs essentiels pour sa survie. L'un était de couvrir le financement des principaux partis politiques français et des services secrets. L'autre objectif, également crucial pour préserver l'omerta, était l'enrichissement personnel.

Après 1989, lorsque feu le président français François Mitterrand nomme Loïk Le Floch-Prigent à la tête de Elf, c'est l'escalade dans la corruption. Le président Mitterrand, à peine réélu, est mécontent du fait que le système Elf ne bénéficie essentiellement qu'aux partis politiques de droite ou « gaullistes » rivaux et estime que son parti, le parti socialiste, devrait recevoir une plus grosse part du gâteau[6]. Ceci était le feu vert pour l'expansion du système Elf.

« Au départ, tout était plus au moins contrôlé par les gaullistes », a déclaré François-Xavier Verschave, président de Survie, une ONG basée à Paris[7]. « C'est alors que Le Floch-Prigent est arrivé. Le système est devenu moins classique, plus hétérodoxe, plus baroque. Il est donc devenu vulnérable. »

De nouvelles rivalités dans la politique et les services secrets français ont donné lieu à des fuites, des contre-fuites et des dénonciations. La législation française a conféré aux magistrats de larges pouvoirs (contrairement à certaines juridictions « anglo-saxonnes » où les négociations de peines et autres caractéristiques peuvent favoriser les ententes afin d'éviter que les pires secrets ne soient dévoilés) et c'est ainsi que cette affaire a suivi son chemin. Comme dans un jeu de poupées russes, chaque affaire dévoilée en cachait une autre ce qui a décuplé la complexité du dossier.

Des magistrats tels que la juge Eva Joly, qui a démarré l'instruction en 1994, ont reçu des menaces de mort et ont dû se faire protéger par des gardes du corps à certains moments[8]. L'obstruction en France fut encore exacerbée par la faible coopération de la Grande-Bretagne, du Liechtenstein et de Monaco, bien que les juges suisses se soient montrés plus coopératifs. Il est difficile dans la législation française de prouver la corruption de fonctionnaires, les juges préfèrent donc se rabattre sur l'enrichissement personnel ou les dessous-de-table. Malgré tout, les enquêtes ont permis de mettre à nu l'ensemble du système Elf.

Les effets du procès sont ambigus. En effet, ils ont mis en lumière la corruption, mais des lois récentes ont réduit les pouvoirs des juges d'instruction et de plus amples restrictions seront probablement encore imposées. « C'est un peu comme si [Eva] Joly avait fait une belle capture de poisson dans son filet et que l'on laissait à présent ce poisson pourrir au soleil pendant que l'opinion publique française se pince poliment le nez », écrit le commentateur David Ignatius. « Elle a forcé une brèche, en courant un grand risque personnel, mais la classe politique a refusé de la suivre pour pénétrer dans une nouvelle ère de responsabilité comptable... pendant un moment au moins, le système était faible, exposé et peut-être prêt à s'effondrer, mais il a survécu en raison de la loi de l'omerta régnant au sein de l'élite française[9]. » D'éminents hommes politiques français tels que Charles Pasqua, Roland Dumas et même le président Jacques Chirac ont été cités, ou évoqués dans les procès, mais ont échappé à toute sanction juridique. Le président Chirac jouit de l'immunité présidentielle.

Les procès ont identifié plusieurs mécanismes douteux ou de corruption : surfacturation de biens générant des subventions occultes, paiements effectués par des

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 83

chaînes de comptes à l'étranger, l'utilisation du Gabon comme plaque tournante financière *offshore* afin de générer des paiements occultes, et l'utilisation de la confidentialité et des renseignements commerciaux comme clés du succès financier. Il faut également mentionner les problèmes de pantouflage : l'utilisation d'intermédiaires politiquement introduits afin de remporter des marchés ; les sociétés commerciales spécialisées qui confondent les flux de recettes ; les liens persistants entre l'industrie du pétrole et le marché clandestin des armes ; et le fait que les entreprises pétrolières assument des fonctions diplomatiques.

Comme l'a révélé le procès Elf, la corruption politique dans le domaine pétrolier est liée au secteur bancaire. On peut prendre comme exemple la renégociation de la dette angolaise de 5 milliards de dollars US à la Russie en 1996. Après un accord de réduction de la dette à 1,5 milliard de dollars US, la dette a été achetée par des oligarques russes qui se sont servis de leurs connections politiques à Moscou pour obtenir la dette à titre privé. Ensuite, deux intermédiaires, cités par ailleurs dans le procès Elf, ont aidé à convaincre l'Angola de rembourser en pétrole sa dette par le biais d'un accord de prêt opaque réalisé par les banques françaises.

Un rapport parlementaire français paru en 2001 sur le blanchiment d'argent a désigné Londres et des territoires liés à la Grande-Bretagne, dont les Bermudes, Gibraltar, les îles anglo-normandes, les îles Vierges britanniques, les îles Caïmans et l'île de Man, comme étant d'immenses zones sous-réglementées idéales pour le blanchiment d'argent ; et l'argent du pétrole transite souvent par ces zones[10]. Le pillage de plusieurs milliards de dollars en recettes pétrolières par l'ancien dictateur Sani Abacha, avec la complicité des banques basées en Grande-Bretagne, est bien documenté. Un intermédiaire américain, James Giffen, a été condamné en 2003 pour avoir violé la loi américaine sur la corruption à l'étranger (US Foreign Corrupt Practices Act), car il aurait versé 78 millions de dollars US pour acheter des responsables politiques au Kazakhstan pour le compte de Mobil (à présent ExxonMobil) (voir le rapport sur le Kazakhstan, chapitre 8, page 255).

Assainir le secteur corrompu du pétrole

À la lumière de cette complexité, dont ce qui précède n'est qu'un avant-goût, il serait bon de se pencher sur l'initiative « Publiez ce que vous payez », une campagne menée par les ONG et qui est née des enquêtes sur la corruption réalisées par Global Witness en Angola mais qui depuis a acquis une envergure internationale[11]. PWYP souhaite que les législateurs dans les pays riches, et si possible les institutions telles que les organismes de crédit à l'exportation, exigent des sociétés exploitant des ressources naturelles qu'elles publient des données désagrégées par pays, afin de faire apparaître clairement les impôts et autres paiements des sociétés pétrolières. En effet, à partir des comptes publiés actuellement, il est généralement impossible de démêler l'écheveau des mouvements de recettes entre les sociétés et des pays tels que l'Angola.

Cette campagne est confrontée à des défis à la fois techniques et politiques. En effet, sa démarche ne peut prendre en compte tous les flux de recettes contractuelles : dans le cadre de contrats de partage de production, les gouvernements hôtes, tels que l'Angola, sont propriétaires du pétrole en sous-sol et ils rémunèrent

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 84

les sociétés pétrolières pour leurs services, et non le contraire. Seuls quelques paiements, tels que les impôts sur les sociétés ou primes de signature passent des sociétés aux gouvernements. Ainsi, si les entreprises communiquaient les informations sur leurs paiements aux gouvernements du pays d'accueil par exemple, ces informations ne mentionneraient pas les bénéfices retirés par l'État de sa propre part de production pétrolière, ce qui peut représenter plus de la moitié des recettes fiscales totales de l'État. Les entreprises publiques pétrolières peuvent également mélanger les flux de recettes provenant du pétrole, des raffineries, du gaz, des produits chimiques, des stations essence, et des co-entreprises publiques avec ceux des sociétés de services pétroliers qui sont en dehors du champ d'intervention de la campagne « Publiez ce que vous payez ». Les flux troubles de revenus provenant d'opérations en aval, tels que les raffineries sont particulièrement difficiles dans des pays tels que le Nigeria, où il existe de gros intérêts de raffinage et où les subventions publiques rendent la question encore plus opaque.

Une initiative soutenue par le gouvernement britannique, l'Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), vise également à combler certaines failles techniques en ne se focalisant pas uniquement sur les sociétés pétrolières internationales mais également sur les gouvernements. « Il est indispensable que les sociétés et les gouvernements aient une action conjointe, travaillant en tandem », a déclaré le Premier ministre britannique Tony Blair lors d'une réunion de l'EITI en juin 2003. « Il nous faut lier l'initiative "Publiez ce que vous payez" avec l'initiative "Publiez ce que vous gagnez". » Toutefois, tenter d'associer des gouvernements tels que celui de l'Angola, c'est se fixer des objectifs quelque peu ambitieux. En effet, il est à craindre que les pays pour lesquels le problème est vraiment crucial seront ceux qui seront les plus réticents à adhérer à cette initiative : le paiement de pots-de-vin est souvent un instrument de pouvoir politique. Ceux qui sont engagés dans la campagne « Publiez ce que vous payez » affirment qu'une approche purement volontaire (prônée par l'EITI et d'autres) n'est pas suffisamment ferme pour faire changer d'avis les sociétés.

Néanmoins, ni « Publiez ce que vous payez » ni l'EITI ne s'attaquent à des formes de corruption telles que les conflits d'intérêts et le pantouflage. Il est également en dehors de leurs prérogatives d'évaluer si les coûts d'investissement dans un champ pétrolier par exemple (inscrits sous le terme « coût du pétrole » dans les contrats de partage de production) reflètent bien la valeur réelle du marché ou si ils contiennent des subventions occultes susceptibles de produire des pots-de-vin. Le procès Elf a dévoilé plusieurs cas de pots-de-vin dissimulés par des coûts d'investissement gonflés. En 2001, l'Angola a entériné les éléments d'une « étude diagnostic du pétrole » avec le FMI qui reconnaît explicitement ce problème et recommande la mise en place de gardes fous contre le « gonflement des coûts unitaires de production, des frais d'exploitation et de frais d'aménagement des champs et l'insertion de frais non autorisés dans les comptes de recouvrement des frais[12] ».

De nouveaux développements tels que la création par la société publique angolaise des pétroles Sonangol de plus de 60 co-entreprises et filiales avec des sociétés étrangères de services pétroliers pour les plates-formes pétrolières, les bateaux de forage et autres services, couvrant la plupart des volets « coûts d'investissement », viennent encore compliquer le tableau. Les sociétés pétrolières prévoient d'investir

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 85

23 milliards de dollars US en Angola sur les cinq prochaines années[13] ; cette région est donc une vaste « caisse noire » potentielle où les sociétés de services pétroliers ne sont contrôlées que par les gouvernements hôtes et les sociétés pétrolières. La collaboration pour occulter les flux de recettes dans ce milieu est hautement probable.

« Aucune des deux initiatives, l'EITI et « Publiez ce que vous payez », n'aborde la question du coût du pétrole, à plus forte raison les « caisses noires », » a déclaré un responsable de société pétrolière. « Aucune des deux ne parviendra à révéler quoi que ce soit sur les pots-de-vin ; il est illusoire de le croire. Je ne comprends même pas pourquoi les gens pensent que la corruption est le plus gros problème en matière de gestion des revenus. Je la considère un peu comme une attraction, bien qu'elle soit importante et particulièrement révoltante[14]. »

Ces deux initiatives sont conscientes des défis et de l'hostilité de certaines sociétés pétrolières envers « Publiez ce que vous payez » qui insiste tant pour que la divulgation d'informations soit obligatoire. « "Publiez ce que vous payez" ne pourra pas tout saisir mais ce sera un premier pas important », a déclaré Simon Taylor de Global Witness, ajoutant que si les exigences de cette campagne sont satisfaites, cela permettra d'éliminer l'hypocrisie du système de deux poids deux mesures dans les pays riches et les pays pauvres, et réduira les zones possibles de corruption[15]. « Il s'agit de consacrer une nouvelle bonne pratique au niveau mondial. Nous sommes au tout début d'un nouveau processus. »

Les deux campagnes jouissent d'un important élan politique : plus de 160 ONG ont adhéré à « Publiez ce que vous payez » et, lors de la réunion de l'EITI en juin 2003, un groupe d'institutions représentant la somme étonnante de 3 trillions de dollars US en fonds gérés a publiquement soutenu cette initiative[16].

La taille des sociétés pétrolières et l'importance stratégique de leur produit expliquent leur capacité à passer outre les lois nationales ou à les modifier en leur faveur. C'est la source de l'essentiel de la corruption. Dans le classique d'Anthony Sampson 1975, *The Seven Sisters* (« Les sept sœurs »), retraçant l'historique de l'industrie pétrolière, on lit que les sociétés pétrolières « semblent faire partie du Gouvernement mondial... finançant des nations entières, alimentant des guerres... et sont un perpétuel sujet de suspicion et d'investigation ; leur savoir-faire supranational s'étend bien au-delà de la capacité des gouvernements nationaux[17] ». L'ampleur et la persistance de la corruption politique dans l'industrie pétrolière durant de si nombreuses décennies laissent penser qu'elle ne pourra jamais être éradiquée, mais simplement tempérée, dans une lutte permanente entre, d'une part, les intérêts pétroliers et, d'autre part, les acteurs politiques des pays riches ou la société civile et les intérêts des pays pauvres. En règle générale, plus le secteur pétrolier occupe une place prépondérante dans l'économie et la force institutionnelle d'un pays, plus le potentiel de corruption politique s'accroît.

À l'intérieur des frontières nationales, des systèmes de pouvoirs et contre-pouvoirs ont été mis au point, grâce au processus démocratique bien souvent, afin de contrer la corruption politique. Les problèmes ne se situent pas à l'intérieur des pays, mais entre les pays, dans une arène mondiale où les multinationales telles que les grandes entreprises pétrolières exploitent le fait qu'il est difficile de faire s'accorder les différents systèmes juridiques nationaux. Cela offre d'immenses possibilités de vides juridiques. S'attaquer à la corruption politique dans l'industrie

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 86

pétrolière s'intègre dans le cadre élargi du défi du renforcement et de la coordination de la gouvernance mondiale.

Notes

1. Nicholas Shaxson est l'auteur des dossiers pays sur l'Angola et le Gabon pour le journal *The Economist Intelligence Unit* et écrit régulièrement pour le *Financial Times* (Grande-Bretagne) et le *Financial Times Energy* (Grande-Bretagne).
2. BP, BP Statistical *Review of World Energy*, BP, Londres, 2003.
3. Pour de plus amples informations sur le problème, voir Catholic Relief Services, *Bottom of the Barrel: Africa's Oil Boom and the Poor*, Catholic Relief Services, Baltimore, 2003.
4. *Guardian* (Grande-Bretagne), 2 juin 2001.
5. Voir Antoine Glaser et Stephen Smith, *Ces Messieurs Afrique*, Calmann-Lévy, Paris, 1994 ; et leur dernier ouvrage, *Ces Messieurs Afrique 2 : des réseaux aux lobbies*, Calmann-Lévy, Paris, 1997. Foccart est décédé en 1997.
6. Le Floch-Prigent a confirmé cette requête de Mitterrand durant le procès.
7. Entretien avec l'auteur.
8. Mme Joly décrit certaines des menaces et intimidations reçues dans un nouveau livre, *Est-ce dans ce monde-là que nous voulons vivre ?*. Sa publication a été interrompue par les juges le 19 juin 2003. L'ouvrage sera probablement publié après la fin du procès.
9. David Ignatius, « True crime: The scent of french scandal », *Legal Affairs* (mai-juin 2002).
10. Arnaud Montebourg et Vincent Peillon, *Rapport d'information*, 10 octobre 2001.
11. Voir www.publishwhatyoupay.org
12. « Terms of reference: financial diagnosis and monitoring of State petroleum reserves » (« Termes de référence : diagnostic financier et contrôle des réserves pétrolières de l'État »), publié en 2001 sur le site Internet du média d'État www.angola.org
13. Dow Jones Business News, 18 juin 2003.
14. Entretien avec l'auteur.
15. Entretien avec l'auteur.
16. « Déclaration des "investisseurs" sur la transparence dans le secteur de l'extraction » organisé par ISIS Asset Management, juin 2003.
17. Anthony Sampson, *The Seven Sisters: The Great Oil Companies and the World They Made*, Viking Press, New York, 1975.

Encadré 4.2. La réglementation canadienne en matière de lobbying : encore de sérieuses lacunes

Les lois du Canada en matière de lobbying sont souvent citées en exemple au reste du monde. Cependant, à la suite d'une série de scandales impliquant des dons politiques et des détournements de deniers publics, le Premier ministre Jean Chrétien a proposé en juin 2002 des modifications importantes des lois fédérales sur le lobbying, le financement politique et les règles d'éthique. Ces réformes avaient pour but d'accroître la transparence du lobbying, de fixer les limites des dons politiques et de réformer les institutions chargées de contrôler le comportement éthique des ministres et parlementaires. Malheureusement, ces changements laissent encore d'importantes lacunes.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 87

Dans le cas du lobbying, la réglementation sur la divulgation d'informations reste trop limitée et une faible mise en application demeure un sérieux problème.

Réglementer les lobbies et garantir ainsi la transparence est déterminant dans la lutte contre la corruption politique car la ligne entre le lobbying légal et illégal est fort ténue. Les groupes de pression canadiens sont régis par la loi sur l'enregistrement des lobbyistes ainsi qu'un code de déontologie introduit en 1997 en vertu des dispositions de cette loi. Cette loi devrait en principe garantir l'enregistrement des groupes de pression, mais la loi ne les contraint à s'enregistrer que s'ils sont spécialement rémunérés pour leurs activités de lobbying. La loi prévoit trois catégories de groupes de pression : les lobbyistes-conseils (engagés généralement par des sociétés afin d'exécuter une tâche précise), les lobbyistes salariés qui travaillent pour une société, et les lobbyistes pour le compte d'une organisation non lucrative. Sur la base de ces définitions, une forte proportion des groupes de pression d'entreprise n'est pas prise en compte : les employés salariés des sociétés rassemblent souvent les informations nécessaires pour faire pression, mais ne doivent pas se faire enregistrer comme membre de groupes de pression, tandis que les directeurs des sociétés et les cadres à la retraite (qui ne sont pas toujours rémunérés et qui donc ne sont pas tenus de se faire enregistrer) sont ceux qui mènent véritablement les actions de lobbying.

Les médias et un certain nombre de groupes d'intérêt n'ont pas cessé d'interpeller les ministres et les hauts fonctionnaires afin qu'ils révèlent qui exerce des pressions sur eux, car cela permettrait de rendre transparents tous les efforts de pression dirigés vers ces décideurs clés. Toutefois, le gouvernement fédéral a refusé de promulguer cette mesure et les provinces de l'Ontario, de la Colombie britannique, de la Nouvelle-Écosse et du Québec ont toutes promulgué des législations sur le lobbying basées sur le faible exemple fédéral.

La loi sur l'enregistrement des lobbyistes oblige les groupes de pression enregistrés à publier des informations de base sur eux-mêmes (ou leur client dans le cas d'un consultant), les ministères visés, l'objet de l'action de lobbying et la technique utilisée. Les derniers amendements, promulgués en juin 2003 contiennent un ajout important : l'obligation pour les membres des groupes de pression de communiquer leurs emplois précédents au sein du gouvernement. Cela constitue une avancée dans la mesure où cela permettra de jeter un peu de lumière sur le problème du pantouflage grâce auquel d'anciens fonctionnaires monnaient leurs connaissances et leurs entrées au sein des institutions, en devenant membres de groupes de pression.

Mais la communication d'une autre information cruciale, à savoir combien l'on dépense dans une campagne de lobbying, n'est toujours pas obligatoire au Canada (bien qu'elle le soit dans plus de 30 États des États-Unis). Les lobbyistes ne doivent pas non plus communiquer leurs emplois précédents auprès de candidats ou de partis politiques.

Toutefois, le véritable défaut du système de lobbying au Canada est l'absence de système de mise en application et de sanction pour les violations de l'éthique. La ligne de front de l'application consiste en un registre des groupes de pression et en un conseiller en éthique, tous deux manquant cruellement de moyens pour contrôler l'industrie du lobbying et garantir le respect du Code de déontologie du lobbyiste. En outre, le conseiller en éthique est nommé et peut être limogé par le Premier ministre, ce qui crée un risque de parti pris car les décisions de ce conseiller sont susceptibles d'atteindre le Premier ministre ou les membres de son gouvernement.

Entre autres dispositions, l'article 8 du code de déontologie interdit au groupe de pression de placer un fonctionnaire « dans une situation de conflit d'intérêts en proposant ou entreprenant une activité qui constituerait une influence inappropriée » sur ce fonctionnaire. L'interprétation de cet article est déterminante pour son application. En effet, l'association de citoyens Démocratie en surveillance basée à Ottawa a déposé plusieurs plaintes contre le fait que des lobbyistes avaient violé l'article 8 en mobilisant des fonds, en travaillant pour et en faisant des cadeaux au Premier ministre ou à des ministres auprès de qui ils menaient des actions de lobbying. Le conseiller en éthique a

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 88

rejeté plusieurs de ces plaintes, alléguant qu'il s'agissait d'une interprétation restreinte de cet article et Démocratie en surveillance a porté l'affaire devant les tribunaux.

Même si le gouvernement fédéral a refusé d'exiger des lobbyistes qu'ils communiquent combien ils dépensent, de récentes modifications de la loi fédérale sur les financements politiques ont comblé plusieurs vides juridiques (mais pas tous) en matière de divulgation d'informations sur les dons. Le projet de loi C-24, qui amende la loi électorale canadienne et qui entrera en vigueur en janvier 2004, fixe également, pour la première fois, des limites aux dons politiques. Pour ce qui est de ses répercussions sur le lobbying, les dons des groupes de pression aux partis et candidats seront à présent pleinement identifiés.

Le projet de loi C-34, qui deviendra loi d'ici décembre 2003, est la dernière partie de l'ensemble de mesures déontologiques du Premier ministre Jean Chrétien. S'il est adopté dans son intégralité, ce projet de loi remplacera le conseiller en éthique par trois nouveaux organismes de surveillance. Un nouveau commissaire déontologique (Ethics Commissioner) avec davantage d'indépendance sera chargé de l'application des règles pour les ministres du gouvernement et les députés ; un responsable déontologique (Ethics Officer) fera de même pour les sénateurs ; et le directeur de l'enregistrement (Registrar) sera chargé de faire appliquer le code de déontologie des lobbyistes.

Néanmoins, certaines lacunes demeurent dans le projet de loi. En effet, les personnes chargées de veiller à la déontologie ne seront pas totalement indépendantes puisque la primature contrôle toujours toutes les nominations. Le grand public ne pourra pas déposer plainte auprès des organismes de surveillance et les tribunaux ne pourront pas réexaminer les décisions de ces organismes de surveillance. Nous continuerons à assister à une application non indépendante des règles de déontologie pour les fonctionnaires fédéraux (et pas de protection efficace pour ceux qui dénoncent les dérives). Il serait préférable d'avoir un système de surveillance déontologique unique totalement indépendant, totalement habilité, totalement responsable de ses actes pour les ministres, les parlementaires et les lobbyistes. C'est ce que Démocratie en surveillance prône sans cesse.

Près de cent quarante ans après avoir obtenu le statut de nation, le gouvernement fédéral canadien manque toujours de mesures clés de lutte contre la corruption permettant de s'assurer que les contributions politiques et les puissants groupes de pression ne puissent pas influer sur l'intérêt public en acquérant une influence indue sur les hommes politiques. Les modifications introduites en 2003 dans les lois sur le lobbying, le financement politique et la déontologie constituent un pas dans la bonne direction, mais il reste encore un long chemin à parcourir.

Duff Conacher (Démocratie en surveillance/ Democracy Watch, Canada, www.dwatch.ca)

Notes

1. Pour plus d'informations sur ces projets de loi voir : http://www.parl.gc.ca/LEGISINFO/index.asp et pour des informations sur les lois voir: http://lois.justice.gc.ca
2. En janvier 2003, le conseiller en éthique a déclaré qu'un lobbyiste avait violé l'article 8 dès lors qu'il pose un acte qui « interfère avec la décision, le jugement ou l'action » d'un fonctionnaire d'une façon qui équivaut à « une contrainte injuste par laquelle la volonté du fonctionnaire a été vaincue ».
3. En outre, le projet de loi C-34 donne davantage de force aux efforts visant à faire adopter les règles de déontologie à tous les membres de la Chambre des communes et aux sénateurs. Les précédentes tentatives d'adoption de ces règles ont toutes échouées car les hommes politiques fédéraux ont refusé de promulguer des règles qui les couvraient eux-mêmes. En revanche, le gouvernement du Québec a réagi à un scandale déontologique impliquant des lobbyistes et des ministres début 2002 en promulguant des mesures encore plus fermes avant la fin de l'année et en mettant en place un nouveau mécanisme de surveillance, uniquement destiné aux groupes de pression.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 89

Encadré 4.3. Sur les traces de l'argent d'Enron

À l'automne 2001, les rumeurs selon lesquelles le géant de l'énergie texan était confronté à de sérieux problèmes financiers ont commencé à circuler. Non seulement l'entreprise était au bord de la faillite, mais elle était en outre coupable de malversations comptables et éthiques qui pouvaient résulter en des poursuites pénales et en de nombreuses enquêtes du Congrès américain.

Enron était évidemment plus qu'un scandale financier. C'était aussi une bombe politique, en grande partie révélée par le Center for Responsive Politics (CRP) basé à Washington. Peu après la révélation publique des problèmes d'Enron, le CRP a publié des statistiques démontrant que cette entreprise et ses employés avaient fait don de près de 6 millions de dollars américains à des candidats au Congrès ou au président, ainsi qu'aux partis politiques nationaux au cours des treize dernières années. Le CRP a également montré que les anciens PDG d'Enron, Ken Lay et Jeffrey Skilling, faisaient partie des plus généreux donateurs de la société.

Les nombreuses relations politiques d'Enron ont amené certains à se demander si Washington n'avait pas fermé les yeux sur les transgressions de l'entreprise. C'est ainsi qu'une histoire qui a débuté dans les pages économie des journaux s'est retrouvée soudain à faire la une de tous les grands journaux des États-Unis et de la planète.

Le CRP a recherché les informations concernant toutes les contributions politiques au niveau fédéral et des États au jour le jour depuis 1989. Il peut compter sur un solide système de divulgation d'information aux États-Unis qui met un accent particulier sur la communication pré-électorale des informations. Plusieurs fois par an, tous les candidats briguant un mandat important ainsi que les partis politiques doivent déposer des déclarations auprès de la Commission électorale fédérale où figurent les détails de leurs levées de fonds et de leurs dépenses. Ceux qui reçoivent des contributions pour un montant supérieur à 200 dollars américains par an sont juridiquement contraints d'inscrire le nom et l'adresse du donateur sur la liste. Le bénéficiaire est également contraint de demander des informations sur la profession et l'employeur du donateur et communiquer cette information si elle est fournie.

Ce détail revêt une importance particulière dans la mesure où elle permet au CRP d'examiner les informations sur les contributions provenant de la Commission électorale fédérale dans le but d'identifier les donateurs politiques et les intérêts qu'ils représentent. Pour toutes les contributions que le CRP peut retracer, elle attribue un code différent identifiant le donateur, son employeur, sa profession et la grande catégorie de milieu professionnel ou le groupe d'intérêt auquel il appartient. À titre d'exemple, une contribution provenant d'un employé de Microsoft portera un code unique à ce donateur, un autre sera attribué à tous les employés de Microsoft, et un autre encore à tous les employés des sociétés informatiques, etc.

Par conséquent, le CRP peut non seulement estimer le montant qu'un donateur, une société ou une industrie a versé en tout, mais également déterminer combien a été donné au parti démocrate ou au parti républicain, ainsi qu'aux candidats en poste ou à leurs adversaires. Toutes ces informations sont accessibles gratuitement sur le site Internet du CRP: www.opensecrets.org. Le public du CRP est constitué par les médias, mais les ONG œuvrant dans de nombreux domaines différents s'intéressent également de près à ces questions, tout comme les universitaires, les protagonistes politiques eux-mêmes (ainsi que leurs adversaires).

La mission du CRP est de sensibiliser davantage le public sur le rôle de l'argent dans la victoire aux élections, les groupes d'intérêt qui influencent le plus les hommes politiques ainsi que les propositions législatives qui ont les meilleures chances d'être adoptées. Le CRP effectue la recherche et l'analyse d'informations que l'organisme public chargé de recueillir ces informations ne peut ou ne voudra pas réaliser.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 90

Le CRP n'affirme pas que l'argent achète les voix. Il affirme que les gros donateurs ont accès à des hommes politiques auxquels les autres n'ont pas accès. Les donateurs utilisent cet accès pour nouer des relations avec les élus et développer un réseau d'influence dans les plus hautes sphères du pouvoir. Ils parviennent souvent à leurs fins. Enron n'est que l'illustration d'une société qui a fait jouer le jeu politique en sa faveur. Le CRP estime que la meilleure manière d'éviter ce genre d'abus à l'avenir est de faire savoir au public qui finance qui dans les élections aux États-Unis.

Larry Noble et Steven Weiss (Center for Responsive Politics, États-Unis)

Encadré 4.4. Dora Akunyili : lauréate du prix de l'Intégrité 2003 de TI

Dora Akunyili est la directrice générale de l'agence nationale du Nigeria pour l'administration et le contrôle de l'alimentation et des médicaments (NAFDAC). Elle a fait face à des menaces de mort alors qu'elle s'attaquait à la corruption dans la fabrication, l'importation et l'exportation de médicaments, cosmétiques et produits alimentaires.

Depuis sa prise de fonction en avril 2001, Mme Akunyili, qui est pharmacologue de formation, a acquis le respect de tout le pays pour sa détermination à poursuivre les marchands de médicaments illégaux et à imposer des normes strictes aux entreprises multinationales. Elle a poursuivi les fabricants et importateurs de faux médicaments, qui sont accusés d'être à l'origine de décès par crise cardiaque au Nigeria.

Des médicaments de contrefaçon pour une valeur estimée à 16 millions de dollars US ont été saisis et détruits par Mme Akunyili et son équipe, sauvant ainsi la vie d'innombrables Nigérians.

« La corruption dans le secteur de la santé équivaut à un meurtre », a déclaré Mme Akunyili. Elle a dédié son prix à tous ceux qui sont décédés après avoir consommé des médicaments de contrefaçon.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 91

5 L'achat de votes

L'une des manifestations les plus flagrantes en matière de corruption politique se produit durant les élections, lorsque les hommes politiques tentent de soudoyer directement les électeurs. En portant leur regard sur l'Amérique latine et sur l'Asie de l'Est, Silke Pfeiffer et Frédéric Charles Schaffer montrent respectivement que les votes sont souvent achetés par des intermédiaires qui établissent des rapports à long terme avec les populations cibles souvent dans des régions défavorisées. Prenant appui sur des enquêtes concernant l'achat de votes au Brésil, Claudio Weber Abramo remet en question les suppositions faites quant aux niveaux de corruption, tant dans les élections locales que nationales. De son côté, Leslie Busby étudie l'achat des votes dans les organismes internationaux d'élaboration des politiques. Dans son article, elle examine l'utilisation faite par le gouvernement japonais de son aide internationale au développement dans le but de faire avancer ses intérêts au sein de la Commission baleinière internationale.

L'achat de votes et ses répercussions sur la démocratie : des preuves d'Amérique latine

Silke Pfeiffer[1]

Lorsque nous parlons de corruption électorale, nous nous référons d'une part aux ententes convenues entre les partis ou les candidats et leurs donateurs ou, d'autre part, les partis ou les candidats et l'administration électorale. Dans le premier cas, les dons faits dans le cadre d'une campagne électorale sont rendus ou remboursés sous forme de faveurs, une fois le candidat au pouvoir. Dans le second cas, les partis ou les candidats manipulent les résultats de l'élection en offrant des pots-de-vin aux agents électoraux. Dans le cas de l'achat de votes, les partis et les candidats traitent directement avec leurs électeurs : des pots-de-vin sont offerts aux électeurs en échange de la promesse d'un comportement électoral particulier.

Pourquoi les électeurs vendent-ils leurs votes? Serait-ce qu'ils acceptent de céder leurs droits politiques et leurs devoirs démocratiques pour en tirer des avantages matériels immédiats, ou serait-ce que leur vote dépend de critères de choix légitimes, mais différents ? Lorsqu'ils achètent des votes, les hommes politiques rejettent-ils le principe selon lequel l'acquisition du pouvoir repose sur un programme politique convaincant, ou est-ce un moyen légitime d'influencer le comportement des électeurs avant les élections ? Et comment l'achat de votes peut-il constituer une « bonne affaire » alors que le caractère secret du scrutin garantit certainement

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 92

que les électeurs prennent leur décision indépendamment de tout engagement préalable ?

Lors d'une enquête menée auprès des sections nationales de TI en Amérique latine, de nombreux sondés ont indiqué que l'achat de votes était un aspect courant de la corruption électorale et ils ont souligné la nécessité de mieux comprendre le problème. Par exemple, lors des élections municipales au Brésil, en mars 2001, 7 % des électeurs avaient reçu des offres d'argent en échange de leur vote[2]. Au Mexique, différents sondages indiquent que la fréquence de l'achat des votes se situe entre 5 et 26 %[3], tandis qu'en 1999 un sondage Gallup en Argentine constatait que 24 % des personnes interrogées connaissaient quelqu'un qui avait vendu son vote[4].

Qu'est-ce qui est acheté et vendu ?

L'achat des votes renvoie au moment où un paiement incitatif est offert par un candidat ou par l'agent d'un candidat avec l'intention manifeste de recueillir le vote de la personne qui reçoit le paiement. Il arrive que l'on demande aux électeurs de s'engager à voter pour ou contre un candidat particulier. Ils peuvent également s'engager à s'abstenir de voter.

L'électeur peut finir par ne pas tenir son engagement (voir « L'achat de votes en Asie de l'Est », page 100). Dans les cas où la promesse de voter d'une certaine manière a été tenue, le paiement peut ne pas avoir influencé le choix de l'électeur. Un certain nombre de partis ont mené des campagnes axées sur la dissociation entre l'acceptation de l'offre d'achat du vote et le vote lui-même. Ainsi, au Mexique, lors des élections présidentielles en 2000, les candidats de l'opposition ont lancé un appel aux électeurs pour qu'ils « acceptent le cadeau, mais votent comme ils l'entendent ».

L'objet de la transaction n'est pas toujours monétaire. Il peut s'agir de nourriture, de vêtements, d'articles ménagers, de médicaments, d'infrastructures, de matériel de construction, d'aides à la production agricole et la prestation d'autres services. Des emplois à court terme et des contrats publics ont fait l'objet d'échanges durant la campagne présidentielle colombienne en 2002[5]. Les électeurs peuvent se voir offrir l'accès à des programmes sociaux ou à d'autres services publics en échange de leur voix ; ils peuvent aussi être menacés de perdre certains avantages s'ils ne votent pas comme il a été « convenu ». Ces menaces ont constitué l'un des piliers de la stratégie de réélection de Fujimori en 2000. Des pressions furent exercées sur les bénéficiaires du programme national d'aide alimentaire, Pronaa, afin qu'ils accordent leur vote à Fujimori, assistent à des rassemblements de sa campagne électorale et portent des autocollants pour promouvoir son parti, cela conditionnant de manière tacite la continuation des subsides alimentaires[6].

Cet exemple souligne la façon dont l'achat de votes s'accompagne souvent d'un second crime : l'utilisation abusive des deniers publics pour financer l'achat de votes. Plus l'achat et la vente de votes s'enracinent dans la culture politique d'un pays, plus l'acheteur est encouragé à trouver davantage de ressources pour alimenter cette activité. En Colombie, les maires du département du sud-ouest de Narino ont été accusés d'avoir utilisé, pour financer leurs activités d'achat de votes,

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 93

les fonds du Plan Colombie (une initiative financée par les État-Unis en vue de s'attaquer à la production et au trafic de la drogue)[7]. Au Mexique, des gouverneurs du parti au pouvoir, le Parti révolutionnaire institutionnel (PRI), ont menacé les électeurs de leur retirer les coupons distribués dans les États du Sud par le biais du programme de réduction de la pauvreté, Progresa, s'ils votaient en faveur du parti d'opposition aux élections de 2000[8].

Qui vend et qui achète ?

Différents objets de transaction sont associés à différents types de rapports établis entre acheteurs et vendeurs. Dans certains cas, l'échange de faveurs ou de paiements incitatifs à un engagement électoral se produit au cours d'une brève transaction juste avant les élections. Le contrat entre vendeurs et acheteurs se limite à ce seul moment et l'échange se fait surtout sous forme d'argent ou de biens matériels. Cette méthode est assez efficace puisqu'elle permet de toucher un grand nombre d'électeurs. Elle souffre cependant d'un degré de « trahison » élevé : les électeurs acceptent l'incitation mais ne votent pas dans le sens convenu.

Un autre scénario est celui où l'achat de votes se fait dans le contexte de rapports de longue durée entre les candidats, leurs agents et la population d'une collectivité. Dans ce cas, les rapports sont entretenus durant tout le cycle électoral.

Dans les collectivités où la fonction publique connaît des dysfonctionnements ou est inaccessible, des agents privés, qui agissent comme intermédiaires entre les hommes politiques et l'électorat, établissent des réseaux de favoritisme (clientelisme) à l'intérieur de la collectivité. Au Brésil, ces agents se sont vu attribuer le sobriquet caractéristique de « cabos eleitorais », qui se traduit à peu près par « capitaine de circonscription électorale ». Le « capitaine » dirige un réseau de contrats et de faveurs et est un point de référence essentiel pour la collectivité puisqu'il a le pouvoir d'accorder l'accès aux services publics et d'aider autrement à la résolution de problèmes. Étant donné qu'ils garantissent l'accès aux services étatiques, les capitaines suscitent la confiance, l'engagement et surtout la dépendance. Cela rapporte gros le jour des élections : l'engagement électoral obtenu dans ces conditions donne lieu à un taux élevé de conformité du vote par rapport à l'engagement pris[9].

Le lien entre le favoritisme et l'achat de votes semble indiquer que les secteurs à faibles revenus sont plus susceptibles d'être la cible pour les achats de votes. Alors que 6 % des personnes interrogées lors d'un sondage en Argentine ont indiqué qu'elles avaient reçu quelque chose d'un candidat ou d'un parti durant les élections législatives d'octobre 2001, cette proportion atteignait 17 % chez les sondés disposant d'un faible revenu[10]. Des sondages effectués au Mexique confirment que les quartiers où les revenus sont faibles sont plus susceptibles d'être exposés à l'achat de votes[11]. Mais la corrélation ne tient pas toujours, comme le suggèrent les résultats d'une récente enquête menée par Transparência Brasil (voir encadré 5.1 « L'achat de votes au Brésil : un problème moins répandu qu'on ne le pense ? », page 94).

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 94

Encadré 5.1. L'achat de votes au Brésil : un problème moins répandu qu'on ne le pense ?

L'achat de votes est un problème soulevé de temps à autre par les médias brésiliens, les hommes politiques et les organisations de la société civile. Transparência Brasil a cherché à vérifier si cette préoccupation reflétait la réalité, en effectuant des sondages après les élections municipales de 2000 et les élections fédérales, et celles des États de 2002 (y compris l'élection du président et des gouverneurs des États). Les deux sondages portaient sur des échantillons de 2 000 électeurs nationalement représentatifs[1].

Dans les deux élections, la concentration de l'achat de votes s'est avérée plus marquée dans les régions moins développées (ouest du Centre-Nord et Nord-Est) que dans les parties les plus riches du pays (Sud et Sud-Est). Mais sa fréquence n'a pas atteint des niveaux qui corroborent l'opinion sinistre communément répandue chez les Brésiliens.

Durant les élections de 2000, 6 % des électeurs interrogés ont indiqué qu'on leur avait demandé d'échanger leur vote contre de l'argent. Dans le sondage de 2002, la question avait été remaniée et comprenait les faveurs ou biens matériels offerts par l'administration publique. Malgré la plus grande portée de la question, le pourcentage global des offres d'achat de votes en 2002 était plus faible, se situant à 3 %.

Le passage de 6 % en 2000 à 3 % deux ans plus tard ne peut pas être interprété directement comme un affaiblissement de la tendance à acheter des votes[2]. Il est plus probable qu'il soit dû à la nature différente des élections. Les élections municipales (2000) n'impliquent que des candidats et électeurs locaux, ce qui pousse à des échanges sociopolitiques rapprochés, alors que les élections à l'échelle d'un État et à l'échelle nationale (2002) sont d'une portée plus large et les électeurs ont tendance à ne pas connaître les candidats personnellement.

Une nouvelle loi adoptée en 1999, grâce à laquelle il est plus facile de disqualifier les candidats qui se rendent coupables d'achat de votes, pourrait avoir joué un rôle dans cette tendance à la baisse. Le système de justice électorale de 2000 n'était pas tout à fait prêt à mettre la nouvelle loi en application. En mai 2003, la Cour électorale suprême avait commencé à examiner neuf affaires contre des gouverneurs élus en 2002 et huit contre des parlementaires, tous accusés d'avoir « cherché à obtenir des votes par des moyens illicites » (cette accusation va au-delà de l'achat de votes, elle comprend aussi le fait de transporter des électeurs vers les bureaux de scrutin le jour des élections ainsi que d'autres pratiques illégales).

Les deux sondages indiquaient qu'il existe certaines idées fausses concernant l'achat de votes au Brésil. Le niveau d'instruction des électeurs n'avait qu'une influence modérée sur les offres d'achat de votes. De manière surprenante, les électeurs n'ayant pas fait d'études primaires ou uniquement celles-ci étaient moins sollicités que ceux ayant fait des études secondaires ou supérieures. L'âge était cependant un facteur significatif : plus les électeurs étaient jeunes, plus les offres d'achat de votes étaient fréquentes.

Une autre croyance répandue est que plus les électeurs sont pauvres, plus ils sont vulnérables aux offres d'achat de votes. Les sondages ont montré que cela est faux. Les offres concernent tous les niveaux de revenu et, selon les sondages, étaient moins fréquentes chez les électeurs à faible revenu qu'à revenu élevé. Toutefois, étant donné que les pauvres représentent la portion la plus large de la population, en chiffres bruts, un plus grand nombre d'offres étaient présentées aux pauvres qu'aux classes plus riches.

Toujours contrairement à la croyance répandue, la taille et le type de ville (capitale, périphérie ou intérieur) semblent n'avoir aucun lien avec la fréquence du phénomène d'achat de votes.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 95

Le fait de dire que l'achat de votes n'est pas un problème aussi répandu qu'on ne le croit généralement ne revient pas à dire que ce n'est pas un problème. Projetés sur un groupe démographique de 100 millions d'électeurs (le vote est obligatoire au Brésil), les cas signalés laissent entendre qu'environ 6 millions de personnes avaient reçu une offre d'argent en échange de leur vote en 2000. En 2002, quelque 3 millions d'électeurs avaient été incités à céder leur voix pour de l'argent, des biens matériels ou des faveurs. Ces chiffres ne sont pas négligeables.

Les résultats indiquent également que les stratégies utilisées pour combattre les transactions électorales fallacieuses (telles que les campagnes publiques de lutte contre l'achat de votes) devraient porter sur toute la gamme d'électeurs, pas uniquement sur des segments particuliers, bien qu'il faille accorder une attention particulière aux régions les plus vulnérables.

Claudio Weber Abramo (Transparência Brasil)

Notes

1. Pour de plus amples renseignements sur ce sondage, consulter le site www.transparencia.org.br. Le sondage de 2000 a été mené par Ibope au nom de Transparência Brasil et de l'Instituto Paulo Montenegro, basé sur des entrevues individuelles, menées du 15 au 20 mars 2001. Le sondage de 2002 a été effectué par Ibope au nom de Transparência Brasil et de l'União Nacional dos Analistas e Técnicos de Finanças e Controle, et les entrevues se sont déroulées du 14 au 17 novembre 2002. Les sondages ont eu lieu dans quatre régions et la sélection en fonction de l'âge et du revenu était basée sur les données du recensement brésilien et de la Cour électorale suprême. Marge d'erreur : 2,2 points de pourcentage et seuil de confiance : 95 %. Audit des entrevues : environ 20 %. Les échantillons utilisés dans les sondages dont il est question ici ont permis de tirer des conclusions concernant seulement la question principale. Des échantillons beaucoup plus importants seraient nécessaires pour vérifier les hypothèses relatives aux strates socioéconomiques, combien d'électeurs ayant vendu leur vote ont voté pour le candidat qui le leur a acheté ou autres renseignements de ce genre.
2. Transparência Brasil projette de refaire systématiquement les sondages, ce qui permettra d'obtenir les données nécessaires pour évaluer les tendances.

Une autre hypothèse qui découle du lien entre le favoritisme et l'achat de votes est que les partis qui traditionnellement participent ou sont associés à des pratiques de favoritisme sont plus susceptibles d'acheter des votes que d'autres. Les sondages menés en Argentine montrent clairement que non seulement le rang social, mais aussi le parti – le péroniste Partido Justicialista dans le cas de l'Argentine – favorisent la pratique de l'achat de votes[12]. Lors d'élections au Mexique en 2000, seulement 4,4 % des personnes interrogées ont indiqué avoir reçu des cadeaux de l'opposition, soit le Parti d'action national (PAN), contre 15,3 % pour le PRI, le parti au pouvoir[13]. Il est à relever que l'efficacité des stratégies d'achat de votes des deux partis différait considérablement. En effet, les données des sondages révèlent que même si moins de 50 % des électeurs ayant accepté des paiements incitatifs de la part du PRI avaient effectivement voté pour son candidat présidentiel, le taux d'efficacité chez les électeurs achetés par le PAN s'élevait lui à 82 %[14].

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 96

Renforcer le pacte entre acheteurs et vendeurs

Le degré de domination de l'achat de votes dans une société reflète la capacité de renforcer et de surveiller le pacte établi entre les agents et les électeurs. Du point de vue d'un candidat, c'est ce qui détermine la rentabilité de son investissement ; du point de vue de l'électeur, c'est ce qui détermine le risque associé au non-respect du pacte.

Les candidats et leurs agents font appel à toute une gamme de stratégies pour renforcer le pacte établi avec les électeurs. Souvent, les électeurs craignent des représailles s'ils n'acceptent pas les paiements incitatifs, ou s'ils ne votent pas comme on leur a demandé de le faire. Dans les cas où le paiement est versé après l'élection, le vote non conforme fait prendre le risque à l'électeur de ne pas être payé. En Argentine, en Uruguay et au Panamá, les partis produisent eux-mêmes les bulletins de vote. Dans ce cas, l'une des stratégies qui est souvent utilisée, comme le décrit l'auxiliaire d'un parti de la province argentine de Misiones, consiste « à donner aux électeurs de quoi boire et de quoi manger, à les garder dans leurs maisons jusqu'au lendemain et, ensuite, à glisser un bulletin de vote directement dans leurs poches en les emmenant aux bureaux de scrutin[15] ».

Un autre procédé efficace pour acheter des votes est la technique dite du « carrousel ». L'acheteur remet à l'électeur un bulletin de vote marqué à l'avance et lui offre de l'argent en échange d'un bulletin vierge. L'électeur dépose dans l'urne le bulletin marqué à l'avance et remet à l'acheteur le bulletin vierge qu'il a obtenu de l'agent électoral. L'acheteur donne alors au vendeur l'argent ou la nourriture qu'il lui a promis[16]. Dans de nombreux pays, les partis offrent des services de transport par autobus, des régions périphériques aux bureaux de vote. Au Mexique, cette stratégie a reçu une appellation particulière : *acarreo* (qui signifie littéralement « transporter », mais qui désigne, au Mexique, le transport des paysans par autobus pour aller voter). Bien que cette pratique ne constitue pas véritablement un achat de votes, ce service renforce le pacte entre acheteurs et vendeurs.

Mais là encore, ces stratégies ne sont efficaces que si les candidats sont en mesure d'en vérifier les résultats. Des techniques perfectionnées peuvent être employées pour empêcher les électeurs de préserver la nature secrète de leur vote, en les obligeant par exemple à indiquer comment ils ont voté ou à plier leur bulletin de vote d'une certaine façon.

L'une des conséquences du recours au dépouillement du scrutin et de l'annonce des résultats dans des zones de vote de plus petite taille – ce qui augmente la transparence du processus de dépouillement du scrutin – est que l'acheteur de votes peut obtenir des renseignements plus précis sur la population cible. Lorsque l'observation directe du choix de l'électeur n'est pas possible, le personnel des partis peut se baser sur d'autres actions et comportements pour déterminer quels choix les électeurs ont faits. « Vous savez qui est de votre côté et qui ne l'est pas », déclarait un agent du parti péroniste en Argentine[17]. Dans ce contexte, la notion de scrutin secret devient relative et il en est de même de la capacité de l'électeur à faire la différence entre l'offre d'achat de votes et le vote lui-même.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 97

La question de la responsabilité : où fixer les limites

Si l'achat de votes compromet le secret et la liberté du vote, il a nécessairement un effet sur les fondements de la responsabilité et de la démocratie. Cela nous ramène aux questions soulevées au début de ce texte : peut-on fixer des limites précises entre l'achat de votes, qui est une infraction criminelle dans la plupart des pays, et d'autres formes légitimes d'influence et de manipulation du vote durant les campagnes électorales ? Ou existe-t-il des zones où la distinction est floue ?

Nous sommes en effet habitués à la propagande électorale qui fait miroiter des promesses attrayantes. Ce type de propagande se fait souvent à l'attention de certains secteurs particuliers de la société ce qui a pour effet d'atténuer sa prétention à être un programme politique collectif. Nous sommes également habitués aux fêtes organisées dans le cadre des campagnes, où nourriture et boissons sont offertes gratuitement[18]. Cependant, si nous examinons le problème de plus près, certains critères peuvent nous aider à situer certaines actions et certains comportements selon un continuum, aux bornes duquel se trouvent l'achat de votes d'un côté et l'utilisation du vote comme instrument fondamental de contrôle démocratique de l'autre[19].

La manipulation des votes s'accompagne toujours d'un élément de privatisation et de personnalisation des rapports entre les hommes politiques et l'électorat puisque les campagnes électorales visent des groupes d'intérêt particuliers. L'achat de voix pousse cependant la privatisation à l'extrême en la réduisant à un rapport bilatéral entre un acheteur et un vendeur, où le tribut offert en échange du vote est, en bonne partie, versé avant l'élection. Bien que cette pratique n'empêche pas nécessairement l'électeur d'avoir des attentes au sujet du candidat après les élections, le fait que l'offre ait été acceptée pourrait bien influencer la perception du candidat au pouvoir quant à son mandat. Dans cette perspective, que le vote corresponde ou non à la promesse de vote n'a aucune importance. En ce sens, l'achat de voix diffère de la promesse électorale, laquelle fait naître des attentes légitimes qui pourraient ensuite servir de critères pour surveiller les actions du candidat une fois arrivé au pouvoir.

Dans cette relation bilatérale, c'est de l'argent en nature ou des biens matériels qui sont offerts en échange du vote plutôt qu'un programme politique pour lequel le candidat peut rendre des comptes une fois élu. Enfin, alors que le vote devient un instrument efficace de responsabilisation uniquement en raison de sa force collective, la bilatéralisation des rapports entre un acheteur et un vendeur laisse par contre supposer un important déséquilibre de pouvoir, surtout lorsque des mesures coercitives ont été utilisées pour obtenir le vote.

En somme, plus l'échange entre l'homme politique et l'électeur est personnalisé, bref, matériel et coercitif, plus nous pouvons parler clairement de l'achat de votes comme d'une infraction criminelle, et plus les répercussions négatives quant à l'obligation de rendre des comptes sont claires.

Les efforts de réforme

Compte tenu de ces répercussions négatives, quelles mesures peuvent être prises pour restreindre la pratique de l'achat de votes ? Jusqu'à présent, les mesures de

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 98

réforme ont porté, d'une part, sur la sensibilisation des électeurs et la modification de leurs comportements et, d'autre part, sur la réforme du cadre réglementaire et institutionnel des élections, afin de réduire les motivations des candidats à acheter des votes. Il est évident que, dans le second cas, la première étape sera l'adoption d'une loi en vue de faire de l'achat de votes une infraction criminelle. La loi doit définir clairement cette infraction et la sanctionner par des peines adéquates. Deux modifications apportées en 1999 à la loi brésilienne sur l'achat de votes la rendent plus efficace : la nouvelle loi invalide la candidature de ceux qui ont tenté d'acheter des votes et n'impose aucune sanction à ceux qui ont vendu leur voix afin d'encourager les électeurs à dénoncer les candidats qui achètent des voix[20].

Hormis les lois spécifiques sur l'achat de votes, le cadre normatif général concernant les élections et le financement politique peut contribuer à générer un milieu hostile à l'achat de votes, pourvu que les lois soient appliquées. Le degré élevé de transparence prévu dans les règles régissant le financement des campagnes électorales incite les candidats à consacrer leurs fonds de campagne à des activités légitimes. La capacité de renforcer et de surveiller l'engagement pris par les électeurs peut varier en fonction des mesures prévues par le système électoral pour sauvegarder la nature secrète du vote. En outre, la centralisation des procédures de dépouillement (avec un plancher et un plafond pour le nombre d'électeurs pour chaque bureau de vote) peut limiter la possibilité de surveiller les résultats du scrutin, tandis qu'un système de listes par partis dépersonnalise les campagnes électorales[21]. L'utilisation de bulletins de vote non partisans, produits par des entités publiques et financés par les deniers publics, dont la distribution est surveillée de près et sur lesquels les candidats à l'élection apparaissent simultanément, permet de s'assurer que le scrutin demeure secret et libre. Des analyses systématiques des répercussions de ces mesures restent à la fois un défi et une nécessité. L'étude de cas de la Thaïlande, pour ne citer qu'un exemple, ne brosse pas un tableau très encourageant (voir « L'achat de votes en Asie de l'Est », page 100).

Un autre cas digne d'être étudié est celui du Mexique, où les activités traditionnelles d'achat de votes du PRI ont perdu de leur efficacité durant les élections de 2000. L'analyse qu'on peut en faire est que sept décennies de pouvoir autoritaire et de pratiques électorales douteuses avaient détruit la réputation du parti et, par conséquent, ses pratiques d'achat de votes avaient pour effet de rebuter les électeurs. On ne sait toujours pas si cette situation était le résultat du conseil des partis de l'opposition : « acceptez le cadeau, mais votez comme bon vous semble », ou si cela indiquait un changement positif dans le comportement des électeurs. Quoi qu'il en soit, les résultats semblent indiquer qu'un changement s'est effectivement produit dans la culture politique et a influencé la façon dont les électeurs perçoivent et réagissent à l'achat de votes[22]. L'expérience mexicaine récente sert également à nous rappeler les facteurs qui motivent et étayent l'achat de votes. Bien qu'une lutte ciblée contre l'achat de votes, grâce notamment à la réforme des règlements et des institutions, soit utile, il faut également s'attaquer aux problèmes sous-jacents, tels que la pauvreté, le favoritisme et l'aliénation des électeurs.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 99

Notes

1. Silke Pfeiffer est directrice régionale à Transparency International pour l'Amérique latine.
2. Bruno Wilhelm Speck et Claudio Weber Abramo, « Transparência Brasil/ Ibope Survey – Summary Report », www.transparencia.org.br, 2001
3. Wayne Cornelius et Luis Estrada, « Mobilized voting in the 2000 elections: The changing efficacy of vote buying and coercion in mexican electoral politics », publication prévue dans Chappell Lawson et Jorge I. Dominguez, *Mexico's 2000 Elections*, Cambridge University Press, New York, 2003.
4. Gallup Argentina 'Informe', www.worldbank.org/wbi/governance/capacitybuild/pdf/arg_report.pdf
5. *El Mercado del voto*, votebien.com, 25 janvier 2002, disponible sur www.terra.com.co/ elecciones_2002/cubrimiento_especial/financiacion/25-01-2002/nota47324.html. Les données empiriques existantes sur l'achat de votes sont toujours limitées en qualité et en quantité. Les variations dans les résultats sont peut-être dues aux différentes approches méthodologiques utilisées, à l'étendue des analyses et des objectifs des divers sondages.
6. Asociación Civil Transparencia, Una historia que no debe repetirse, www.transparencia.org.pe/publicaciones/2000.
7. *El Mercado del voto*, votebien.com.
8. Cornelius et Estrada, « Mobilizing voting in the 2000 elections ».
9. Bruno Wilhelm Speck, « Wahlen und Stimmenkauf in Brasilien », *Topicos. Deutsch-Brasilianische Hefte*, 42. Jahrgang, Heft 4-2002/1-2003.
10. Valeria Brusco, Marcelo Nazareno et Susan C. Stokes, « Clientelism and democracy: Evidence from Argentina », présenté à Political Parties and Legislative Organization in Parliamentary and Presidential Regimes Conference, Yale University, 2002.
11. Cornelius et Estrada suggèrent que le profil de l'électeur le plus susceptible de vendre son vote est le suivant : homme de 50 ans, moyennement instruit, à faible revenu et citadin.
12. Brusco *et coll.*, « Clientelism and democracy ».
13. Ce pourcentage plus élevé pourrait également être attribué au fait qu'en général le parti au pouvoir a plus facilement accès que l'opposition aux ressources pouvant servir à inciter les électeurs à voter d'une certaine façon.
14. Cornelius et Estrada, « Mobilizing voting in the 2000 elections ».
15. Brusco *et coll.*, « Clientelism and democracy ».
16. Cette pratique a été bien documentée, par exemple durant les élections arménienes de 2003 (voir OSCE/ODIHR Election Observation Mission, « Statement of Preliminary Findings and Conclusions » Yerevan, février 2003) et les élections mexicaines de 2000 (voir la revue américaine *Christian Science Monitor,* 26 juin 2000).
17. Brusco *et coll.*, « Clientelism and democracy ».
18. Durant les élections présidentielles au Pérou en 2001, le chef de la mission d'observation électorale de l'OEA a maintenu que le fait d'offrir des T-shirts, des calendriers, des outils et de la nourriture ne devrait pas être jugé négativement ou considéré comme un achat de votes. www.peru.com/noticias/AutoNoticias/DetalleNoticia4170.asp
19. Speck, « Wahlen und Stimmenkauf in Brasilien ».
20. Bruno Wilhelm Speck, « A compra de votos – uma aproximação empírica », *Opinião Pública*, Revista do CESOP, Campinas, vol. 9, n° 1, 2003.
21. Frederic Charles Schaffer, « What is vote buying? », présenté à la conférence internationale Trading Political rights: The Comparative Politics of Vote Buying, au MIT, Cambridge, 2002.
22. *Idem*.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 100

L'achat de votes en Asie de l'Est

Frédéric Charles Schaffer[1]

L'achat de votes est très répandu en Asie de l'Est, de la quasi-démocratie du Cambodge à celle établie du Japon. Cet article porte sur trois pays : Taiwan, la Thaïlande et les Philippines, où les données sur l'achat de votes foisonnent de manière inhabituelle.

Commençons par quelques statistiques. Aux Philippines, une forme quelconque de paiement a été offerte à quelque trois millions de personnes dans tout le pays lors des élections « barangay » (niveau communautaire) en 2002, soit à environ 7 % des adultes en âge de voter[2]. En Thaïlande, 30 % des chefs de famille sondés dans le cadre d'un échantillon national ont indiqué qu'on leur avait offert de l'argent durant l'élection parlementaire de 1996[3]. À Taichung, troisième ville de Taiwan par ordre d'importance, et dans les campagnes environnantes, 27 % d'un échantillon aléatoire d'électeurs potentiels ont indiqué en 1999 qu'ils avaient accepté de l'argent liquide lors de campagnes électorales antérieures[4]. Bien qu'il faille traiter ces chiffres provenant d'enquêtes à grande échelle avec précaution, ils constituent néanmoins un moyen traditionnel, quoique rudimentaire, d'évaluer à quel point cette pratique s'est répandue au cours des dernières années[5].

La montant d'argent offert aux électeurs varie beaucoup, suivant la compétitivité de l'élection et les niveaux locaux de prospérité. Au bas de l'échelle, des électeurs d'un quartier défavorisé de Manille n'ont reçu que 30 pesos (0,60 dollar américain) durant une campagne électorale « barangay » relativement peu compétitive en 2002. Par contre, des électeurs de la classe moyenne du comté taiwanais de Hualien ont reçu jusqu'à 2 000 dollars taiwanais (60 dollars US) durant une élection judiciaire partielle hautement disputée en 2003. En Thaïlande, la moyenne offerte par foyer lors des élections parlementaires de 1996 était de 678 baht (27 dollars US), mais les résidents de Bangkok étaient susceptibles de recevoir deux fois plus que les résidents ruraux[6].

La somme totale d'argent dépensé par les candidats pour acheter des votes peut être élevée. Dans la région de Luzon, dans le sud des Philippines, un candidat à l'élection au Congrès a avoué avoir versé quatre millions de pesos (160 000 dollars US) aux électeurs à la veille des élections de 1992[7]. Les procureurs du ministère de la Justice de Taiwan estiment qu'un candidat aux élections législatives d'une région urbaine pouvait facilement distribuer plus de 100 millions de dollars taiwanais (environ 3 millions de dollars US)[8]. Le Nakhon Ratchsima Rajabhat Institute, qui surveille la fraude électorale en Thaïlande, estime que les candidats ont versé un total de 20 milliards de baht (460 millions de dollars US) à des électeurs lors des législatives de 2001[9].

L'achat de votes dans ces trois pays a des causes institutionnelles. La faiblesse des partis politiques aux Philippines et l'existence de districts comptant plusieurs représentants à Taiwan et, jusqu'à récemment en Thaïlande, ont fait du système électoral de chacun de ces pays un système axé sur le candidat. Il en a résulté que les candidats (et leurs intercesseurs ou partisans) ont de très bonnes raisons de se bâtir des réseaux de soutien personnalisés. Les principaux acteurs de la mise en place de ces réseaux sont les « courtiers électoraux », connus sous le nom de *tiau-a-ka*

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 101

(piliers) à Taiwan, de *huakhanaen* (chefs de scrutin) en Thaïlande et de *liders* (leaders) aux Philippines. Pour bâtir des réseaux personnels, on a privilégié la distribution d'argent et de biens matériels dans la lignée des traditions d'échange de cadeaux et de bons procédés. En tant que tel, l'achat de votes est souvent moins un contrat explicite (comme le suggère à tort le terme « achat ») qu'une forme d'échange de cadeaux ayant pour but de montrer la compassion, la bonne volonté ou le respect d'un candidat.

Même si l'achat de votes est ancré dans la culture, les offres d'argent ou de biens matériels ne constituent en aucun cas une garantie que les électeurs voteront comme les courtiers électoraux l'espèrent. Les résultats d'un sondage mené aux Philippines montrent que chez les pauvres – qui ont tendance à être la cible de l'achat de votes – les offres de biens matériels n'avaient une influence décisive sur le vote que pour 30 % des personnes qui les avaient acceptées durant les élections de 2001[10]. En se servant d'un indice plus affiné, le chercheur Chin-Shou Wang a comparé le nombre de voix obtenues par les candidats du Kuomintang (KMT) dans une ville taiwanaise au nombre d'électeurs ayant reçu de l'argent des courtiers électoraux du KMT, ce qu'il a pu déterminer en se procurant les listes de noms utilisés par les courtiers électoraux eux-mêmes[11]. Il a constaté qu'au moins 45 % des personnes qui avaient reçu de l'argent n'avaient pas voté pour les candidats du KMT lors des élections de 1993.

Quel que soit le degré d'influence de l'argent et des biens matériels sur le choix des électeurs, l'achat de votes a des ramifications qui s'étendent bien au-delà des urnes. Pour ne donner qu'un exemple, les candidats qui se livrent à l'achat de votes ont souvent le soutien de gros trafiquants de drogue, de barons du jeu et de parrains puissants, qui se font un plaisir de fournir des fonds en échange de leur protection et de leur influence. Ainsi, l'achat de votes alimente le crime organisé[12].

Le succès des efforts de réforme est limité

Les partisans de la réforme dans ces trois pays ont essayé de lutter contre l'achat de votes. Les efforts pour enrayer la demande passent généralement par la sensibilisation des électeurs. Le gouvernement taiwanais a ainsi lancé une campagne de publicité massive avant les élections de 2001 et des informations furent même remises aux écoliers pour qu'ils puissent éduquer leurs parents. Aux Philippines, des campagnes de sensibilisation du public ont été entreprises par des groupes de la société civile, comme le National Citizens' Movement for Free Elections. En Thaïlande, un réseau d'organismes de surveillance des élections a présenté des forums d'information avant les élections de 2000.

Des données dispersées suggèrent que ces efforts de sensibilisation n'ont pas été très efficaces. Un sondage mené auprès de 56 électeurs défavorisés des Philippines a constaté que les quatre exemples d'affiches n'avaient influencé qu'un seul électeur dans sa décision d'accepter ou non de l'argent[13]. Après avoir sondé environ 1 700 personnes qui participaient à cinq forums d'information dans la province de Chiang Mai en Thaïlande, les évaluateurs ont constaté « qu'après le forum, il y avait une légère augmentation du nombre de participants qui pensaient que c'était mal de vendre son vote et de ne pas voter pour l'acheteur[14] ».

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 102

Les efforts déployés pour réduire les offres d'achat de votes ont pour cible le comportement des candidats et de leurs agents. À Taiwan, les procureurs ont enquêté sur des milliers de présumés acheteurs de votes dans les années 1990. Toutefois, un très petit nombre d'enquêtes a donné lieu à des condamnations, souvent en raison d'ingérences politiques. Des répercussions plus importantes ont par contre résulté de la défaite aux élections de 2000 du candidat présidentiel du KMT face à Chen Shui-bian du Parti progressiste pour la démocratie (PPD), qui a été porté au pouvoir en partie à cause de sa promesse d'éradiquer la corruption politique. Selon de nombreux rapports, lors des premières élections après la défaite du KMT, en 2001, une réduction de l'achat de votes a été constatée, en raison à la fois de la vigoureuse campagne de lutte contre l'achat de votes menée par la nouvelle administration du PPD et de la défaillance de la machine d'achat de votes du KMT dans plusieurs localités. Cependant, bon nombre des candidats du KMT et du PPD ont encore trouvé possible et avantageux de se livrer à l'achat de votes.

Un ensemble complet de réformes visant les acheteurs de vote a été inséré dans la Constitution thaïlandaise en 1997. Parmi les dispositions prévues par ces mesures, on retrouve notamment : des contrôles stricts sur le financement des campagnes électorales ; la centralisation du dépouillement du scrutin au niveau des districts ; l'introduction d'un système de liste par parti afin d'encourager les électeurs à choisir leurs députés en se basant sur les programmes politiques des partis plutôt que sur leurs contacts personnalisés ; l'interdiction pour les députés de circonscriptions de devenir ministres (les privant ainsi de l'accès aux fonds réservés aux ministres); des circonscriptions représentées par un seul député plutôt que par plusieurs (mesure qui vise à éliminer le réservoir de votes « surnuméraires » de seconde et troisième place pouvant être achetés) ; l'introduction du vote obligatoire afin d'élargir l'électorat et de faire en sorte que l'achat de votes soit hors de portée en raison du volume, et la création d'un nouvel organisme indépendant chargé d'administrer le processus électoral et d'exclure les candidats qui contreviennent à la loi.

Cette panoplie de mesures n'a connu qu'un succès mitigé lors des élections post-réforme de 2000 et 2001. De l'avis d'un observateur, « l'achat de votes est loin d'avoir disparu et tant les candidats que les partis font preuve d'une impressionnante souplesse dans leur façon d'adapter leurs pratiques d'achat de votes au nouveau cadre électoral[15] ». Pour échapper à l'examen minutieux et à la sanction, certains courtiers électoraux n'approchaient que leur parenté et leurs amis intimes. D'autres ont commencé à recourir de façon plus soutenue à une stratégie déjà en usage au début des années 1990, à savoir l'achat de votes « par personne interposée », en embauchant des personnes qui travaillent comme solliciteurs de votes afin d'obtenir l'allégeance des électeurs. Les courtiers offraient également aux agriculteurs des prix gonflés pour leurs récoltes, distribuaient des dons à des funérailles fictives et donnaient des « salaires » aux électeurs pour les inciter à se joindre à leur parti politique.

Deux chercheurs, qui ont examiné l'impact général de ces changements post-réforme, ont conclu que « l'achat de votes règne en maître même si les nouvelles lois obligent à une plus grande discrétion[16] ». De plus, on estime que le montant versé individuellement aux électeurs était peut-être plus élevé lors des élections de

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 103

2000 et de 2001 qu'au cours des élections précédentes. Ce paiement plus élevé explique peut-être en partie pourquoi, selon une estimation, le flux monétaire généré lors des élections générales de 2001 avait augmenté de 25 % par rapport à la dernière élection d'avant la réforme en 1996[17].

Notes

1. Frederic Charles Schaffer est membre de la School of Social Science, Institute for Advanced Study, États-Unis, et chercheur associé au Center for International Studies, Massachusetts Institute of Technology, États-Unis.
2. Social Weather Stations, National Survey, Quezon City, Philippines, 2002.
3. Phongpaichit Pasuk, Nualnoi Treerat, Yongyuth Chaiyapong et Chris Baker, Corruption in the Public Sector in Thailand: Perception and Experience of Household, Political Economy Center, Chulalongkorn University, Bangkok, 2000.
4. Kuen-Shan Cheng, Ye-Li Wang et Yun-Tsai Chen, Analysis of the Causes of Vote buying, and the Study of How to Prevent it, Ministère de la justice, Taipei, 2000 [en chinois].
5. Le sondage des Philippines, mené par Social Weather Stations, du 24 août au 8 septembre 2002, a recueilli des données dans le cadre d'entrevues individuelles avec 1 200 adultes sondés à l'échelle du pays. Ils furent sélectionnés par échantillonnage de probabilité à plusieurs phases avec une marge d'erreur de 3 %. Le sondage de la Thaïlande a été effectué par le ABAC-KSC Internet Poll Research Centre, d'octobre à décembre 1999 ; 4 013 entrevues en personne ont été menées auprès de chefs de famille de tout le pays, sélectionnés par échantillonnage de groupes à plusieurs phases. Le sondage de Taiwan a été effectué à la demande du ministère de la Justice ; 1 168 personnes ont été sélectionnées au hasard et interviewées par téléphone en septembre 1999.
6. Pasuk *et coll.*, *Corruption in the Public Sector in Thailand*.
7. *Philippine Daily Inquirer* (Philippines), 8 et 9 mai 1992.
8. Entrevue de l'auteur au Department of Prosecutorial Affairs, ministère de la Justice, 12 août 2003.
9. *Newsweek* (États-Unis), 15 janvier 2001.
10. Frederic Charles Schaffer, « Disciplinary reactions: Alienation and the reform of vote buying in the Philippines », préparé pour la conférence, Trading Political Rights: The Comparative Politics of Vote Buying, Massachusetts Institute of Technology (MIT), 2002. Le chiffre cité a été calculé à partir d'une enquête menée par Pulse Asia, en juin 2001, se fondant sur des entrevues individuelles avec 1 200 sondés adultes à l'échelle nationale, sélectionnés par échantillonnage de probabilité à plusieurs phases avec une marge d'erreur de 3 %.
11. Chin-shou Wang, « The dilemmas of clientelism: Electoral mobilization of clientelism in Taiwan, 1993 », *Carolina Papers: Democracy and Human Rights*, n° 1, 2002, University of North Carolina Center for International Studies.
12. See Yung-mao Chao, *Change and Characteristics of Taïwan's Local Politics* Hanlu, Taipei, 1997 [en chinois] ; Patrick I. Patiño, « The color of money: Elections and big business », Conjuncture, Institute for Popular Democracy, Philippines, 1998 ; James Ockey, « The rise of local power in Thailand: Provincial crime, elections and the bureaucracy », dans *Money and Power in Provincial Thailand*, publié par Ruth McVey, University of Hawaii Press, Honolulu, 2000 ; et Philippine Star (Philippines), 26 juin 2003.
13. Schaffer, « Disciplinary reactions ».
14. Laura Thornton, *Combating Corruption at the Grassroots: The Thailand Experience, 1999-2000*, National Democratic Institute for International Affairs, 2000.
15. Allen D. Hicken, « The market for votes in Thailand », communication de conférence, MIT, 2002.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 104

16. Aurel Croissant et Jörn Dosch, « Parliamentary elections in Thailand, March 2000 and January 2001 », *Electoral Studies* 22, 2003.
17. Thai Farmers Research Center, 2001 General Election Likely to Generate Over Bt25 billion Cash Flow, 28 décembre 2000.

Encadré 5.2. L'achat de votes à la Commission internationale de la pêche à la baleine

Depuis des années, le gouvernement japonais est accusé de se servir de son aide internationale au développement pour convaincre des pays en voie de développement de devenir membre de la Commission baleinière internationale (CBI) et de soutenir ses intérêts en matière de pêche à la baleine. On a surtout attiré l'attention sur les subventions d'aide à la pêche et la coopération technique annexe, administrées principalement par l'office japonais de la pêche.

Ces dernières années, le nombre de pays en voie de développement, qui sont devenus membres de la CBI et ont appuyé systématiquement la position du Japon, a atteint le total de 16[1]. Parmi ces pays, on retrouve six îles des Caraïbes orientales, dont l'historique de vote au sein de la CBI permet d'établir une corrélation frappante entre les votes en faveur de la position du Japon et l'aide financière obtenue de la pêche japonaise[2]. Grâce à cet appui, le Japon peut bloquer, par une majorité des trois quarts, l'adoption de toute mesure exécutoire qui ne lui convient pas et il est sur le point d'avoir une majorité simple (51 %) qui lui permettrait de réviser les règles de procédure, y compris l'introduction du scrutin secret sur n'importe quelle question – le vote se faisant actuellement par appel nominal –, ce qui rendrait plus difficile la détermination de la responsabilité de chaque gouvernement dans les prises de position.

Les droits annuels de 33 000 dollars américains exigés des pays en développement pour l'adhésion à la CBI ont été réduits en 2003 à 17 000 dollars, mais sont toujours supérieurs à ce que ces États versent à l'ONU et à ses agences. Ces droits considérables sont pourtant payés régulièrement, ce qui soulève des questions quant aux motivations, lorsqu'on les considère en parallèle avec les positions adoptées par ces États en faveur de l'industrie baleinière du Japon.

Il existe des preuves évidentes que le Japon a eu recours à des promesses d'aide ou à des menaces de retrait afin d'ériger un bloc de voix qui n'existerait pas autrement. En juillet 2000, le ministre de l'Environnement, de la Planification, de l'Agriculture et de la Pêche de la Dominique, M. Atherton Martin, a donné sa démission en guise de protestation par rapport au vote de son pays contre le sanctuaire baleinier proposé pour le Pacifique Sud, car ce vote négatif contrevenait à une décision du cabinet qui avait décidé de s'abstenir de voter. On a appris plus tard que des fonctionnaires japonais avaient visité l'île et avaient menacé de retirer leur aide financière si la Dominique ne s'opposait pas à la proposition[3].

Bien que les fonctionnaires japonais et leurs homologues des pays bénéficiaires nient généralement l'achat de votes, des déclarations faites dans les médias appuient ces allégations. L'ancien vice-ministre de l'Agriculture, des Forêts et des Pêches du Japon, M. Hiraoki Kameya, a déclaré en juin 1999 qu'il était « essentiel d'accroître le nombre de nations favorables à la position du Japon... [et par conséquent] nécessaire d'associer l'aide au développement à la promotion de l'adhésion à la CBI[4] ». Le Premier ministre d'Antigua, M. Lester Bird, a été encore plus direct : « Je n'irai pas par quatre chemins... si nous pouvons appuyer le Japon et qu'en contrepartie il nous fournit de l'aide... c'est en partie pour cela que nous le faisons[5]. »

Depuis que cette pratique a commencé, en 1987, l'aide accordée par le Japon aux membres des Caraïbes orientales de la CBI a atteint la somme de 190 millions de dollars américains dans le seul secteur de la pêche, ce qui représente plus de 96 % de

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 105

l'ensemble des subventions versées à chacun de ces six petits États insulaires par le Japon. En contrepartie quelque 22 complexes de pêche ont été construits ou promis. L'économiste Bernard Petitjean Roget a analysé ce programme d'aide en 2002. Faisant remarquer que l'industrie de la pêche de ces pays représente de 1 à 2 % du PIB, il a indiqué que, vu la taille de la contribution, on pouvait s'attendre à des développements tangibles dans le secteur de la pêche. Cependant, il n'a trouvé aucune preuve « que ces mesures aboutissent à des résultats convaincants dans ce secteur de l'économie[6] ».

Il a également jugé que les budgets de construction de certains complexes étaient plus élevés que ne pouvaient le justifier les installations réelles, ce qui permettrait de s'interroger sur la destination finale des fonds excédentaires. En outre, les complexes de pêche sont généralement situés dans les circonscriptions de personnalités politiques influentes. En Dominique, l'ancien ministre Atherton Martin a déclaré : « il existe un schéma d'aide ici... les projets se déplacent selon l'endroit où se trouve la circonscription du Premier ministre et non pas en fonction d'un plan raisonné de développement du secteur de la pêche[7]. »

Bien que cette question soit difficile à aborder pour la CBI, celle-ci a cependant adopté une résolution proposée par la Nouvelle-Zélande en 2001 appuyant « l'indépendance totale des pays souverains de décider de leurs propres politiques et de participer en toute liberté à la CBI (et autres forums internationaux) sans craindre l'ingérence ou la coercition indues de la part d'autres pays souverains[8] ».

La véritable solution viendra de l'intérieur des pays concernés. Au Japon, les ONG et d'autres personnes examinent le système d'aide au développement de plus en plus près. Une enquête indépendante sur l'utilisation de l'aide pour soutenir ce que Bernard Petitjean Roget appelle « la corruption institutionnelle » arriverait à point nommé.

Leslie Busby (Third Millennium Foundation, Italie)

Notes

1. En juillet 2003, ces États sont les suivants: Antigua et Barbuda, Belize, Bénin, Dominique, Gabon, Grenade, Guinée, Mongolie, Maroc, Nicaragua, Palaos, Panamá, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, les îles Salomon. Le Cap-Vert et la Côte d'Ivoire étaient présents à titre d'observateurs.
2. Les chiffres sur l'aide financière ont été tirés des statistiques du ministère des Affaires étrangères du Japon. Voir Briefing on Japan's Vote-Buying Strategy in the International Whaling Commission, Third Millennium Foundation, Paciano, Italie, mai 2002, disponible sur le site : www.3mf.org
3. Un récit intégral de cet épisode, une analyse de la question et ce que cela représente pour la Dominique sont proposés dans *Statement on IWC 2001*, Atherton Martin, publié dans le cadre d'une série de documents de travail par la Dominica Academy of Arts and Sciences. A lire sur www.da-academy.org/whaling.html
4. Suisan Keizai Shimbun, 24 juin 1999 (traduction), allocution prononcée devant le cercle des journalistes du ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche du Japon.
5. Entrevue avec l'agence de presse des Caraïbes (CANA), 14 juillet 2001.
6. Bernard Petitjean Roget, *Socio-Economic and Political Aspects of the Aid Provided by Japan to the Fishing Industry in the Small Independent Islands in the East Caribbean*, octobre 2002. Publié par l'Eastern Caribbean Coalition for Environmental Awareness (ECCEA), Martinique et la Swiss Coalition for the Protection of Whales (SCPW-ASMS), Wadeswil, Suisse. Le rapport intégral est disponible sur les sites web des deux organisations : www.eccea.org et www.asmsswiss.org
7. Martin, *Statement on IWC 2001*.
8. Cette résolution sur «Transparency within the IWC» est basée sur la Déclaration relative aux principes du Droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations unies, 1970.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 107

6 Les obstacles juridiques : immunité, extradition et rapatriement des biens volés

Nombreux sont les obstacles juridiques qui empêchent de traduire en justice les personnalités politiques corrompues et de restituer les biens volés à leurs propriétaires légitimes. Véronique Pujas fait le bilan des instruments que constituent l'immunité et l'extradition alors que Transparency International dresse un tableau faisant état des développements récents en matière d'immunité dans plusieurs pays, qui ne sont pas tous positifs. Tim Daniel examine les dispositions de la Convention des Nations unies contre la corruption qui contient quelques promesses d'amélioration de la coopération judiciaire internationale.

Des dossiers récents montrent les enjeux : José Ugaz se penche sur la campagne d'extradition menée contre l'ancien président péruvien Alberto Fujimori ; Gherardo Colombo récapitule les changements judiciaires qui ont étendu la portée de l'immunité en Italie ; Donatella della Porta fait part de ses observations sur le conflit d'intérêts qui menace la liberté des médias dans ce pays ; et Jeremy Carver jette un regard sur les efforts déployés afin de restituer au peuple pakistanais d'importants biens d'État que lui aurait volés Benazir Bhutto durant son mandat de Premier ministre.

Immunité et extradition : des obstacles à la justice

Véronique Pujas[1]

La bataille judiciaire contre la corruption politique fait face à de nombreux obstacles, plus particulièrement l'immunité judiciaire dont jouissent de nombreuses personnalités politiques et la difficulté de poursuivre celles qui ont quitté leur pays pour échapper à la justice.

L'immunité et l'extradition sont deux aspects d'un problème beaucoup plus profond : une des principales faiblesses des structures juridiques et institutionnelles qui ont été créées dans le but de combattre la corruption est le manque de contrôle et d'obligation de rendre des comptes des responsables politiques et des fonctionnaires au plus haut niveau décisionnel, tant au sein des gouvernements nationaux que dans les organisations intergouvernementales. Ce manque de responsabilité est exacerbé par l'écart dans la protection judiciaire qui se creuse entre les citoyens ordinaires (dont les droits et les libertés sont graduellement affaiblis par les nouveaux outils judiciaires qui s'inscrivent dans les conventions de lutte contre la criminalité transnationale) et les élites au pouvoir qui échappent à toute juridiction.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 108

L'immunité et ses limites

L'immunité, le premier de ces obstacles à la justice, est le fruit d'un principe historique voulant que ceux qui sont chargés des affaires publiques doivent bénéficier d'une protection judiciaire. Les responsables politiques se voient généralement accorder l'immunité pour leurs actions et leurs discours dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions. Cela vise à prévenir des attaques juridiques à mobile politique et ainsi à protéger la fonction occupée par la personne et non la personne elle-même pour garantir la continuité du poste et la séparation des pouvoirs.

Même si de telles mesures juridiques sont nécessaires pour garantir les régimes démocratiques, la justification de l'immunité perd de son poids lorsque des pratiques illégitimes de la part de l'élite politique sont découvertes ou que l'immunité sert à échapper à la justice. Pour cette raison, des limites sont généralement imposées à l'immunité. Par exemple, souvent, un responsable politique ne peut pas invoquer l'immunité en cas de flagrant délit. Il existe aussi fréquemment des procédures de levée de l'immunité lorsque des crimes graves ont été commis comme ceux de haute trahison, d'abus de pouvoir ou de mauvaise gestion manifeste. Une inculpation pour corruption fait partie de ces cas.

Toutefois, les personnalités politiques, surtout les chefs d'État, jouissent parfois d'une immunité beaucoup plus grande, souvent accordée contre toutes poursuites et pas uniquement dans les situations ayant rapport à leurs fonctions politiques. Parfois, leur immunité est même rétroactive et s'applique à des situations antérieures à leur entrée en fonction. Dans certains cas, ils jouissent d'une immunité à vie. Même lorsque leur immunité n'est pas aussi étendue, les allégations de corruption mises au grand jour ne garantissent pas qu'un responsable politique sera traduit en justice. Les députés peuvent être réticents à voter en faveur de l'annulation de l'immunité, peut-être à cause d'une solidarité parlementaire et gouvernementale ou même dans certains cas en raison de complicité. Les responsables politiques hésitent à voir un confrère traîné devant la justice par crainte d'établir un précédent qui pourrait mener à leur propre mise en accusation par la suite.

La tendance inquiétante chez les hommes politiques de nombreux pays ces dernières années est de réagir face à un appareil judiciaire de plus en plus actif en changeant les lois, en renforçant l'immunité et en cherchant à mieux se protéger contre les poursuites. En juin 2003, le gouvernement italien est parvenu à faire voter une loi pour accroître l'immunité d'une poignée de hautes personnalités politiques, dont celle du Premier ministre. Ce dernier était à ce moment-là poursuivi en justice pour corruption (voir les encadrés 6.3 et 6.4 sur l'Italie, pages 114-116). Au Kazakhstan, une nouvelle loi constitutionnelle est entrée en vigueur en juillet 2000 accordant au premier président du pays, Nursultan Nazarbaev (mais non à ses successeurs), l'immunité à vie sauf en cas de haute trahison. Au Kirghizstan, un référendum tenu en février 2003 a vu le renforcement de l'immunité du président et de tous les députés, tandis qu'en juin 2003 une loi accordait l'immunité à vie au président Askar Akayev et à deux anciens patrons du parti communiste qui avaient dirigé le pays à l'époque de l'Union soviétique.

Le gouvernement français a lui aussi institué une procédure parlementaire vers le milieu de l'année 2003 afin de changer la Constitution en ce qui concerne la res-

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 109

ponsabilité politique du président. Après la polémique sur l'immunité du président Jacques Chirac au cours de son premier mandat (polémique concernant une série d'allégations de corruption remontant à l'époque avant son accession à la présidence[2]), le gouvernement a pris des mesures pour clarifier la législation sur ce point. Bien qu'elle introduise une procédure de mise en accusation en cas de « non-respect des devoirs » (qui n'est pas définie de manière explicite), la nouvelle législation garantira explicitement l'immunité juridique du président tant qu'il sera en poste. Pendant son mandat, il ne sera pas possible de poursuivre le président pour des infractions commises avant son entrée en poste[3]. La proposition de loi remplacerait la procédure actuelle de mise en accusation, qui est un ensemble de dispositions judiciaires et politiques, par une procédure purement politique (avec les deux chambres du Parlement constituées en « haute cour »). Toutefois, à la fin de son mandat, le président redeviendra un citoyen ordinaire devant la loi.

Les responsables politiques nationaux ne sont pas les seuls à jouir d'un statut juridique spécial : les dirigeants politiques d'organisations intergouvernementales peuvent, eux aussi, bénéficier d'immunité. Qui plus est, dans bien des cas les dirigeants d'organes internationaux n'ont pas à affronter le jugement des électeurs qui, dans beaucoup de pays, tient lieu de « court-circuit » ultime face aux hommes politiques corrompus. Cependant, la Commission européenne (CE) a levé l'immunité de l'ex-commissaire Edith Cresson et, en mars 2003, celle-ci a été inculpée pour « fraude, contrefaçon et abus de confiance ». Jusqu'à présent, seule la Belgique, pays où est situé le siège de la CE, a intenté des poursuites contre elle, mais la CE elle-même a ouvert une enquête sur le cas qui pourrait déboucher sur un procès devant la Cour européenne de justice. La nécessité de renforcer la responsabilité politique, surtout dans les cas d'abus de pouvoirs et d'abus de biens sociaux, est tout aussi valable au niveau national qu'au niveau international.

Facilitation de l'extradition

L'immunité étendue est un anachronisme qui est accentué par la difficulté de mettre en place les outils juridiques transnationaux de poursuite d'importants hommes politiques. Dans certains cas, poursuivre un responsable politique corrompu qui a échappé à l'autorité d'un pays est presque impossible. L'asile politique a permis à d'anciens dictateurs corrompus comme Mobutu Sese Seko de l'ex-Zaïre et « Baby Doc » Duvalier d'Haïti d'échapper à la justice. Bettino Craxi, le chef d'un gouvernement d'après-guerre le plus longtemps en poste en Italie, s'est enfui en Tunisie en 1994 après avoir été reconnu coupable de multiples délits de corruption. Il est décédé en 2000 en Tunisie, pays qui n'a aucun accord d'extradition avec l'Italie. Alberto Fujimori, ancien président du Pérou, est parti pour le Japon en 2000 où il vit encore aujourd'hui, en dépit des campagnes successives demandant son extradition refusée par le Japon (voir encadré 6.2 « Campagne pour l'extradition de Fujimori », page 113). Plus récemment, Didier Ratsiraka, ancien président de Madagascar, s'est exilé en France, se soustrayant ainsi aux dix ans de travaux forcés auxquels l'avait condamné un tribunal de Madagascar en août 2003 pour détournement de deniers publics[4]. Ces cas, de même que la tentative notoire de poursuivre Augusto Pinochet pour violation des droits de l'homme, ont révélé que les procédures actuelles pour l'extradition sont bien trop complexes.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 110

On a observé quelques améliorations récentes des outils judiciaires servant à poursuivre la criminalité transnationale, même si le doute plane toujours quant à leurs mises en œuvre[5]. Le mandat d'arrêt européen (MAE), sur lequel les ministres européens sont arrivés à une entente politique en décembre 2001, est la première mesure concrète de droit pénal à mettre en application le principe de la reconnaissance mutuelle. Dans le cas de 32 infractions pénales bien précises, dont la corruption, le MAE contourne la nécessité de traités bilatéraux d'extradition, abolissant ainsi le rôle de l'approbation politique et les procédures conventionnelles d'extradition. Les États membres de l'Union européenne ont jusqu'à décembre 2003 pour faire de la proposition une loi nationale, mais cette date sera vraisemblablement repoussée[6].

Toutefois, la manière dont le MAE fonctionnera dans la pratique n'est pas claire. Le MAE repose sur la confiance réciproque des pays dans les décisions judiciaires, mais il n'y a pas de consensus sur les normes minimales de protection des droits civils[7], et le règlement judiciaire de ces questions n'est pas permis en raison d'une règle intergouvernementale de l'UE qui prévoit un développement progressif de la coopération judiciaire européenne. En outre, il existe des exceptions à l'abolition des procédures conventionnelles d'extradition. Par exemple, une loi nationale d'amnistie portant sur les crimes de corruption pourrait être une échappatoire pour la classe dirigeante. Surtout, la définition de « corruption » dans certaines lois nationales demeure tellement restreinte que d'autres infractions pénales (comme « abus de biens sociaux » en France) – qui sont hors du champ d'application du MAE – sont habituellement utilisées dans les cas de corruption. De même, le MAE ne sera pas exécuté si les autorités judiciaires de l'État membre chargé de l'exécution ont déjà pris des mesures dans le cas concerné, soit en engageant des poursuites judiciaires, soit en décidant de ne pas le faire.

En fin de compte, le MAE n'éliminera pas la nécessité pour les pays de l'Union européenne d'avoir des traités d'extradition bilatéraux avec les pays qui n'en font pas partie. Officiellement motivés par la campagne contre le terrorisme, les États-Unis et d'autres pays ont cherché à mettre en place des traités bilatéraux et multilatéraux sur l'extradition et l'assistance judiciaire[8]. Néanmoins, les États-Unis ont, de leur côté, cherché activement à établir des traités bilatéraux afin que les citoyens américains puissent jouir d'immunité devant la Cour pénale internationale[9], qui a été créée en 2002 et qui représente un grand pas en avant pour la justice internationale. Bien que la Cour pénale internationale n'ait aucune compétence en matière de corruption, cette tendance récente porte toutefois atteinte au principe même de l'égalité mondiale devant la loi.

Les négociations actuelles afin d'arriver à une entente sur la Convention des Nations unies contre la corruption pourraient aboutir à une avancée importante[10]. La convention aborde certains des aspects les plus faibles de la lutte contre la corruption, comme la nécessité d'avoir une définition commune de la corruption, mais par contre certaines questions primordiales comme la corruption des agents publics internationaux et l'immunité n'ont pas encore été examinées et il sera difficile d'arriver à un consensus entre les 110 pays concernés.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 111

Notes

1. Véronique Pujas est chercheuse en France au Centre national de la recherche scientifique et enseigne à l'Institut d'études politiques.
2. Jacques Chirac a fait l'objet d'allégations selon lesquelles il aurait été impliqué dans plusieurs cas apparents de corruption remontant à l'époque où il était maire de Paris (de 1977 à 1995), notamment : truquage de votes ; création d'emplois fictifs pour lesquels des militants de son ancien parti, le RPR, auraient été payés par la Ville de Paris ; financement illégal du RPR par le biais d'un système de commissions illicites versées par des entreprises de construction qui bénéficiaient de contrats municipaux ; voyages de luxe à l'étranger pour lui-même, sa famille et ses amis, financés par des billets de banque usés d'origine nébuleuse ; et remboursement de plus de un million de dollars US de frais personnels en épicerie pendant son séjour à la mairie.
3. Selon les modifications proposées à la constitution, « pendant son mandat, le président ne peut être requis de témoigner devant une instance ou une autorité administrative, ni faire l'objet d'une enquête, d'une investigation ou de poursuites ».
4. *Le Monde* (France), 11 août 2003 ; cnn.com, 7 août 2003.
5. Plusieurs conventions importantes n'ont toujours pas été ratifiées par tous les pays membres, comme les conventions européennes d'extradition de 1995 et 1996.
6. www.euobserver.com, 9 septembre 2003.
7. Ce sujet de préoccupation se rapporte au droit à des équipes multinationales de défense ; au droit à une assistance juridique ; au droit à suffisamment de temps et d'opportunité pour préparer la défense et l'application régulière de la loi ; au droit d'accès aux dossiers ; et à une communication et une correspondance sans obstacle avec l'avocat de la défense.
8. Par exemple, en juin 2003, un traité a été signé entre l'Union européenne et les États-Unis. Complétant les traités bilatéraux, il couvre l'entraide judiciaire, allant de la coopération sur l'échange de renseignements bancaires jusqu'à des équipes communes d'enquête. Voir www.euobserver.com.
9. Plusieurs douzaines de pays semblent avoir signé de tels traités. Voir : www.hrw.org/campaigns/icc/us.htm et : www.iccnow.org/documents/otherissuesimpunityagreem.html
10. La dernière série de négociations a eu lieu à Vienne du 21 juillet au 1er août 2003.

Tableau 6.1. Développements récents en matière d'immunité[1]

Transparency International

Pays	Faits
Développements positifs	
Népal	La loi sur la procédure de destitution a été modifiée en septembre 2002 et a permis à la commission d'enquête sur les abus de pouvoir d'entamer des poursuites contre le Premier ministre et contre les députés sans consulter préalablement le président de la chambre.
Nicaragua	L'immunité de l'ancien président Arnoldo Alemán a été annulée par un vote du Parlement en décembre 2002.
Zambie	La Cour suprême a validé un vote parlementaire retirant son immunité à l'ancien président Frederick Chiluba en février 2003.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 112

Développements négatifs	
Azerbaïdjan	En décembre 2002, le Parlement a donné son approbation partielle à une modification législative selon laquelle d'anciens membres du Parlement pourraient conserver leur passeport diplomatique, ce qui leur garantit l'immunité s'ils se trouvent à l'étranger. Pour être adoptée, la modification doit encore passer par deux procédures de vote.
France	Vers le milieu de l'année 2003, le gouvernement a proposé une législation sur l'immunité du président, établissant une procédure de destitution en cas de « non-respect de ses devoirs ». Cependant, cette proposition aura aussi pour effet de confirmer l'immunité du président tant qu'il sera en poste, notamment pour des infractions commises avant l'entrée en vigueur de son mandat.
Grèce	Une loi approuvée en février 2003 stipule que les représentants du gouvernement ne peuvent pas faire l'objet d'enquêtes ou être poursuivis ou emprisonnés sans le consentement du Parlement. La nouvelle loi attribue au Parlement le pouvoir d'arrêter des enquêtes en cours et impose des limitations rigoureuses aux poursuites.
Guatemala	Une loi approuvée en décembre 2002 octroie aux commissions du Congrès un délai illimité pour décider si l'immunité d'une personne accusée doit être levée ou non, sauf dans le cas de juges ou de magistrats où une décision doit être prise dans un délai de deux mois.
Italie	Une loi de juin 2003 accorde une immunité judiciaire totale à cinq hauts fonctionnaires d'État, dont le Premier ministre, tant que ceux-ci seront en poste. L'immunité s'applique à toutes les infractions, même à celles commises avant le début de leur mandat.
Kirghizistan	Une loi adoptée en juin 2003 accorde l'immunité judiciaire à vie au premier (et actuel) président et aux deux anciens premiers secrétaires du parti communiste qui sont à présent membres du Parlement.

1. Développements qui se sont produits au cours de la période allant de juillet 2002 à juin 2003 et tirés des rapports des 34 pays du chapitre 8 de ce volume.

Encadré 6.1. Sua Rimoni Ah Chong : lauréat du prix de l'Intégrité 2003 de TI

Sua Rimoni Ah Chong, l'ancien contrôleur et vérificateur en chef de Samoa dans le Pacifique Sud a été la cible de sérieuses menaces lorsqu'il a dénoncé des crimes financiers aux plus hauts niveaux du gouvernement.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 113

De 1992 à 1995, Ah Chong a refusé d'autoriser des versements de fonds illicites à des ministres. Lorsqu'en 1994, six des treize ministres qui se trouvaient impliqués dans des activités scabreuses et des paiements irréguliers furent compromis par son rapport annuel, le Conseil des ministres forma une commission d'enquête, non pas pour enquêter sur ces irrégularités mais sur le vérificateur en chef lui-même. Parmi les membres de la commission, on comptait nombre de personnes qui avaient fait l'objet des critiques de Ah Chong.

Pour avoir tenu tête aux ministres corrompus, Ah Chong a payé le prix fort. Il a été suspendu de ses fonctions en juillet 1995 puis, après que la Constitution eut été modifiée en conséquence, il fut renvoyé. Il se bat toujours devant la justice contre sa suspension et son licenciement. En recevant le prix, Ah Chong a déclaré que cela envoyait un message clair à son gouvernement, à savoir que « la corruption n'a pas sa place dans la société » et encourage d'autres Samoans à s'opposer à la corruption.

Encadré 6.2. Campagne pour l'extradition d'Alberto Fujimori

Après dix ans à la tête d'un gouvernement de plus en plus autoritaire, le régime du président péruvien Alberto Fujimori s'est finalement écroulé en novembre 2000, confronté à une agitation populaire provoquée par son recours à la fraude pour assurer sa ré-élection ainsi que par des allégations de trafic d'armes et de pots-de-vin versés aux membres du Congrès. Le 13 novembre 2000, il quitta le Pérou pour se rendre à une réunion au sultanat de Brunei, mais sa véritable destination était en fait le Japon d'où il faxa sa démission, le jour même où le bureau du procureur général ouvrait une enquête sur ses activités de trafic de stupéfiants.

Depuis lors, les preuves se sont accumulées qu'au cours de ses cinq dernières années au pouvoir, Alberto Fujimori et son principal conseiller, Vladimiro Montesinos, avaient formé une organisation criminelle violant les droits de la personne et s'adonnant à la corruption économique, au blanchiment d'argent et au trafic de stupéfiants. Le pillage des deniers publics semblait être la norme.

Bien qu'Alberto Fujimori soit né au Pérou, ce qui est une obligation constitutionnelle pour être président de ce pays, il a pu, grâce à l'origine de ses parents, demander la nationalité japonaise. Malgré les sérieuses accusations contre lui, le Japon lui a accordé la citoyenneté, lui conférant *de facto* l'immunité internationale, la législation du Japon ne permettant pas l'extradition de ses ressortissants. C'est ainsi qu'Alberto Fujimori a trouvé un refuge sûr le mettant à l'abri des nombreuses accusations contre lui. Malgré les demandes répétées du gouvernement péruvien ces trois dernières années, le gouvernement japonais ne montre aucun signe de son intention de changer d'avis.

En avril 2003, une campagne a été lancée afin de faire prendre conscience au Japon qu'il devait remettre l'ancien président fugitif afin qu'il puisse être traduit en justice. La campagne « Fujimori Extraditable » a été lancée par le réseau de solidarité péruvien (qui comprend le comité national de coordination des droits de l'homme au Pérou), Amnesty International et Peace Boat, et elle bénéficie de l'appui de plusieurs organisations japonaises et internationales (dont Transparency International). La campagne est pilotée à partir d'un site Internet contenant des renseignements en espagnol, en anglais et en japonais : www.fujimoriextraditable.com.pe

En ma qualité d'ancien procureur spécial de l'État chargé des enquêtes concernant les cas de Fujimori et de Montesinos, je me suis rendu à Tokyo, lors de présentations publiques et de rencontres avec les autorités japonaises, pour expliquer exactement pourquoi l'ancien président était recherché par le Pérou. La même demande a été faite

en mai 2003 à l'assemblée générale de la 11e conférence internationale de lutte contre la corruption qui, dans ses conclusions, exhortait le gouvernement japonais à livrer Fujimori pour son procès.

En juillet 2003, les autorités péruviennes ont présenté aux autorités japonaises la première demande officielle d'extradition de Fujimori fondée sur des accusations de violations des droits de l'homme. Comme toute réponse, un fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères japonais a déclaré que le Japon n'avait nullement l'intention de revenir sur sa politique qui veut qu'un citoyen japonais ne soit pas extradé. Le ministre des Affaires étrangères péruvien a rétorqué par une note de protestation et un avertissement déclarant que si le Japon persistait à ne pas acquiescer à sa demande, le Pérou s'en remettrait à la Cour internationale de justice de La Haye ou intenterait une affaire criminelle contre Fujimori devant les tribunaux japonais.

Le jour où la demande d'extradition a été faite à Tokyo, les ONG péruviennes ont manifesté devant l'ambassade japonaise à Lima. La campagne « Fujimori Extraditable » se poursuivra au cours des prochains mois. Dans la phase la plus récente de la campagne, les ONG partout dans le monde envoient des lettres aux ministres japonais des Affaires étrangères et de la Justice demandant l'extradition de Fujimori.

José Ugaz (président de Proética, Pérou)

Encadré 6.3. Une nouvelle loi sur l'immunité rompt avec l'histoire constitutionnelle de l'Italie

Une loi promulguée en juin 2003, protégeant cinq des plus hauts fonctionnaires de l'État italien, dont le Premier ministre, de toute inculpation pour crime de droit commun va à l'encontre des principes sur lesquels a reposé la loi sur l'immunité depuis la rédaction de la Constitution italienne.

L'immunité dans la Constitution de 1948

La Constitution qui est entrée en vigueur en 1948 accordait une immunité totale au président et aux députés, mais seulement une immunité judiciaire plus restreinte pour les membres du gouvernement (le Premier ministre et les ministres).

- *Les députés* bénéficiaient de l'immunité totale en matière de poursuites pour leurs votes et les opinions exprimées pendant l'exercice de leurs fonctions parlementaires. On comprend d'autant mieux cette clause que la Constitution a été rédigée peu de temps après la chute du fascisme, période pendant laquelle la liberté d'expression avait été sévèrement muselée.
- Aucun *député* ne pouvait être poursuivi ni traduit en justice sans l'autorisation de la chambre où il siégeait ; de même il ne pouvait pas faire l'objet, sans une autorisation similaire, de restrictions de leur liberté personnelle (à quelques exceptions près) ni de restrictions de sa liberté d'écrire ou de s'exprimer. Le bien-fondé de cette immunité judiciaire était d'empêcher les procès criminels ayant pour but de restreindre la liberté politique du député concerné.
- Le *président* bénéficiait de l'immunité totale *uniquement* pour les actions faites dans l'exercice de ses fonctions, sauf dans les cas de haute trahison ou d'atteintes à la Constitution. D'ailleurs ces derniers crimes ne sont pas portés devant un tribunal ordinaire mais déférés au Parlement agissant comme procureur de l'État et au tribunal constitutionnel (élargi afin d'y inclure quelques citoyens) agissant en qualité de juge.
- Cette même immunité judiciaire (avec le Parlement agissant en qualité de procureur de l'État et le tribunal constitutionnel en qualité de juge) a été accordée aux *membres du gou-*

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 115

vernement à l'égard des actions qu'ils accomplissent dans l'exercice de leurs fonctions. En ce qui concerne les autres crimes qu'ils pourraient commettre, ils seraient tout simplement portés devant un tribunal ordinaire.

Modifications subséquentes à la loi sur l'immunité

Au fil des ans, les règles sur l'immunité ont été modifiées de plusieurs façons. En 1989, la compétence de poursuivre et de juger les membres du gouvernement, notamment pour des crimes perpétrés dans l'exercice de leurs fonctions, a été confiée aux tribunaux ordinaires avec un juge choisi au moyen d'une procédure bien particulière afin de garantir l'impartialité. Pour faire contrepoids, il fallait l'autorisation du Parlement pour des crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions et le Parlement ne pouvait bloquer les poursuites que s'il estimait que la personne concernée avait agi dans un souci de protéger un intérêt public ayant un poids constitutionnel ou de poursuivre un intérêt politique[1]. L'effet recherché était de faciliter la poursuite de membres du gouvernement et d'en accroître la fréquence.

En 1993, il était devenu évident que le système d'autorisation requis pour poursuivre des *députés* donnait des résultats négatifs ; il arrivait souvent au Parlement de rejeter les demandes d'autorisation venant des magistrats, ce qui ouvrait la porte à une corruption grandissante. L'exigence d'une approbation parlementaire a donc été abolie en 1993. Depuis ce temps-là, les parlementaires ne jouissent de l'immunité judiciaire qu'en rapport avec leurs libertés personnelles et de correspondance (en plus d'une immunité totale pour leurs votes et opinions exprimés dans l'exercice de leurs fonctions). En supprimant l'obligation pour les procureurs d'obtenir l'approbation parlementaire, la réforme a permis d'enquêter plus facilement sur des infractions criminelles commises par des députés, plus particulièrement sur la corruption.

Toutefois, une loi adoptée en juin 2003 accorde l'immunité judiciaire à *cinq des plus hauts fonctionnaires de l'État* : au président (sauf pour les crimes de haute trahison et les infractions à la Constitution), au président du Sénat, au président de la chambre des députés, au Premier ministre (sauf pour ce qui est des crimes commis dans l'exercice de ses fonctions) et au président du tribunal constitutionnel. L'immunité s'applique à *tous* les crimes même ceux commis avant le début de leur mandat, et ce jusqu'à la fin de leur mandat. Cette immunité est pour une période sans fin certaine car, en Italie, il n'existe pas de limite à la reconduction des fonctions des quatre premiers postes. On suppose que cela vise à empêcher les titulaires de ces postes d'être gênés dans l'exercice de leurs fonctions.

Jusqu'au tout dernier changement apporté à la loi, les différentes modifications aux règles sur l'immunité renforcent toutes deux grands principes implicites dans la Constitution de 1948 :

a) Ceux qui formulent les lois (le Parlement), de même que ceux qui ont le pouvoir de vérifier si les lois sont constitutionnelles (le tribunal constitutionnel) et ceux qui organisent la magistrature (le Conseil supérieur de la magistrature) ne devraient généralement pas être tenus responsables des votes ou opinions qu'ils expriment en rapport avec leurs fonctions (bien qu'il y ait des différences significatives entre les institutions), et cela pour leur garantir une grande liberté d'action dans l'exercice de leurs fonctions. Sauf en ce qui concerne les membres du conseil supérieur de la magistrature, l'autorisation parlementaire est requise relativement aux sommations ou aux ordonnances les plus agressives (comme une arrestation, une écoute téléphonique ou une perquisition avec saisie).
b) Par contre, les membres du gouvernement ne devraient pas jouir de l'immunité, même si le Parlement devrait être en mesure d'opposer son veto à un procès s'il considère qu'un crime présumé a été commis dans l'exercice de leurs fonctions pour « raison d'État ». Le bien-fondé de ce déni d'immunité est clair : ceux qui exécutent les politiques du pays doivent être responsables de leurs actes.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 116

Cependant, la loi de 2003 qui étend l'immunité de ceux qui occupent les plus hauts postes constitutionnels afin d'empêcher qu'ils ne soient inculpés de crimes ordinaires va à l'encontre de ces principes. Le caractère constitutionnel de cette nouvelle loi a suscité de nombreux doutes et le tribunal de Milan en a récemment appelé au tribunal constitutionnel pour que celui-ci tranche sur la question[2].

Gherardo Colombo (procureur d'État adjoint à Milan, Italie)

Notes

1. La Constitution italienne exige une stricte séparation des pouvoirs entre le législatif, l'exécutif et le judiciaire.
2. La Constitution a une importance primordiale dans la législation italienne et c'est au tribunal constitutionnel qu'il appartient de la garantir. Il est possible de modifier la Constitution mais seulement par des projets de loi constitutionnels soumis au Parlement et à un référendum.

Encadré 6.4. Contrôler les médias en Italie

Le 14 septembre 2002, près d'un demi-million d'Italiens sont descendus dans les rues de Rome pour défendre la liberté d'information et l'indépendance de la magistrature. Ils visaient le Premier ministre Silvio Berlusconi qu'ils accusaient de bafouer les principes fondamentaux de la démocratie libérale. Les manifestants exprimaient leur opposition aux lois proposées ou promulguées par le gouvernement sur des questions d'administration de la justice, convaincus que le but de ces lois était de soustraire le Premier ministre aux actions en justice intentées contre lui pour corruption. Ces lois dépénalisaient certains crimes économiques et avaient pour objet de restreindre l'indépendance de la magistrature.

Les manifestants déclaraient également que la liberté d'information était attaquée. L'absence d'une loi efficace sur les conflits d'intérêts en Italie (et l'incapacité du gouvernement centre-gauche précédent d'en adopter une) ont permis à Silvio Berlusconi de continuer à contrôler son propre empire médiatique après avoir été élu Premier ministre. Non seulement il est demeuré propriétaire des trois principales chaînes de télévision privée, contrôlées par Mediaset, mais en sa qualité de chef du gouvernement, il héritait également du contrôle des trois chaînes de télévision publique. Dans la plupart des démocraties, une telle situation serait considérée inconstitutionnelle en raison des distorsions que cela introduit dans la formation des opinions, étant donné que la liberté d'opinion est le fondement même de la responsabilité démocratique. Pour aggraver les choses, la commission des travaux publics du Sénat a approuvé en juillet 2003 un projet de loi sur les médias qui permettait au Premier ministre d'accroître encore davantage son portefeuille médiatique : la loi élimine les interdictions relatives à la propriété de journaux et rehausse les limites sur les revenus publicitaires.

La manifestation populaire contre le manque de liberté de la presse était étroitement liée aux préoccupations quant à l'indépendance judiciaire. Aux dires des manifestants, Berlusconi userait de son contrôle des médias pour réduire les informations sur la corruption et lancer des attaques contre l'opposition et les juges. Ces dernières années, Berlusconi et certaines personnes de son entourage ont intenté des poursuites dans les tribunaux civils (qui pourraient aboutir à des amendes très coûteuses) contre plusieurs journalistes, universitaires et juges qui les ont accusés de tremper dans des affaires frauduleuses. Qui plus est, en vertu de la loi sur l'immunité, qui a été votée en toute hâte au Parlement au début de l'été 2003, le Premier ministre n'aura pas à comparaître devant la justice tant qu'il sera en poste.

Le contrôle exercé par Berlusconi sur un empire médiatique menace un des principaux piliers de la démocratie, à savoir la liberté d'information. Cette opinion n'est pas unique-

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 117

ment celle des manifestants. La Federazione Nazionale della Stampa, le syndicat des journalistes italiens a parlé d'une « situation insoutenable qui préfigure une répression systématique de la liberté d'information[1] ». Usigrai, le syndicat des journalistes de la télévision publique, a aussi dénoncé la domination des médias par Berlusconi comme une attaque sérieuse à la liberté et l'autonomie de la presse[2]. En juin 2003, le syndicat des journalistes a appelé à une journée nationale de grève afin de défendre la liberté d'information et l'indépendance journalistique, citant les tentatives du gouvernement de délégitimer le rôle de la presse libre en recourant vraisemblablement à une « dangereuse intimidation ». Ils affirmaient que non seulement l'indépendance de la radio et de la télévision d'État était menacée mais aussi la survie même d'une presse libre et pluraliste[3].

Les organisations internationales ont aussi exprimé leurs appréhensions à l'égard du conflit d'intérêts que présente la situation de Berlusconi. Dès juin 2001, le représentant de l'OSCE sur la liberté des médias a saisi de la question le conseil permanent de l'organisation. Il a fait valoir les risques pour un gouvernement élu démocratiquement de contrôler les médias télévisés. En 2002, le représentant de l'OSCE a écrit à Berlusconi lui demandant d'expliquer pourquoi deux journalistes populaires et bien connus, Michele Santoro et Enzo Biagi, avaient été limogés de la chaîne d'État RAI, tous deux ayant critiqué le gouvernement. Les critiques de Berlusconi ont accusé celui-ci de les réduire au silence. En novembre 2002, puis en août 2003, le Parlement européen, faisant spécifiquement référence à la situation italienne, a exprimé ses inquiétudes à propos des effets négatifs d'une concentration médiatique sur les droits démocratiques fondamentaux[4].

Des recherches portant sur le contenu médiatique font ressortir une distorsion dans les médias italiens. Une étude sur la communication politique menée à l'université de Pavie a révélé une disproportion répétée dans le passage des différents partis politiques sur les chaînes télévisées, notamment sur celles de Mediaset, où le parti de Berlusconi, Forza Italia, et Berlusconi lui-même, bénéficient d'une couverture beaucoup plus grande que l'opposition[5]. Entre juin 2001 et janvier 2002, Berlusconi a reçu une couverture deux fois plus importante que Francesco Rutelli, chef de la coalition centre-gauche[6]. Sur les chaînes gérées par Mediaset, la communication politique a lieu plus souvent au cours de messages publicitaires politiques et d'émissions récréatives qu'à l'occasion de débats politiques. Quant aux journaux télévisés, ils se concentrent sur des questions comme la criminalité ou l'immigration, avec pour effet de « préparer » le public aux appels politiques de la coalition de centre-droit de Berlusconi.

Les critiques font valoir que les principes démocratiques libéraux, en particulier la libre formation de l'opinion publique, sont des principes menacés en Italie et que la cumulation des biens privés et des responsabilités publiques par Silvio Berlusconi est une source de conflits entre les intérêts du gouvernement, des médias et du secteur privé. Les médias ont un rôle de plus en plus délicat, pour ne pas dire compromis, en raison de leurs liens avec les grandes entreprises dans les démocraties contemporaines. Le cas de Silvio Berlusconi – et surtout ses conséquences pour l'indépendance de la magistrature – ne fait que confirmer cet état des choses.

Donatella della Porta (Institut universitaire européen, Italie)

Notes

1. Communiqué de presse du 8 mai 2003 de la Federazione Nazionale della Stampa.
2. Communiqué de presse du 8 mai d'Usigrai.
3. Communiqué de presse du 21 mai 2003 de la Federazione Nazionale della Stampa.
4. Voir www.europarl.eu.int/meetdocs/committees/cult/cult20030707/501707en.pdf et www.socialrights.org/en/news51.html
5. Giacomo Sani, *Mass media e elezioni,* Il Mulino (Bologne, 2001).
6. www.osservatorio.it/cares_visual1.php?pub=archives

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 118

Encadré 6.5. Abdelhaï Beliardouh : lauréat à titre posthume du prix de l'Intégrité 2003 de TI

Abdelhaï Beliardouh était le correspondant local du quotidien *El Watan* à Tébessa, à 600 kilomètres au sud-est d'Alger. Le 20 juillet 2002, il a été kidnappé par un groupe d'hommes armés. Après l'avoir roué de coups pendant plusieurs heures, le groupe a finalement relâché Abdelhaï. Ce jour-là, *El Watan* avait publié un article dans lequel le journaliste faisait allusion à l'arrestation du président de la chambre de commerce et d'industrie locale, un importateur « supposé avoir des liens avec des réseaux terroristes ». L'importateur a été immédiatement soupçonné d'avoir été à la tête des attaquants d'Abdelhaï Beliardouh.

L'incident a déchaîné l'opinion publique et entraîné les condamnations d'organisations de droits de l'homme, de partis politiques et des médias dans le pays et à l'étranger. Malgré l'action en justice intentée par Abdelhaï Beliardouh, le meneur présumé du groupe a été libéré. La seule mesure qu'ont prise les autorités a été de démettre l'importateur de ses fonctions de président de la chambre de commerce et d'industrie.

Traumatisé et découragé, Abdelhaï Beliardouh a tenté de mettre fin à ses jours le 19 octobre en avalant de l'acide. Il a été un mois à l'agonie avant de décéder le 20 novembre 2002.

Au cours des dernières années avant sa mort, Abdelhaï Beliardouh s'était forgé une réputation pour ses articles d'investigation sur le milieu criminel local, les pratiques de grande corruption dans le commerce d'importation et les liens avec le terrorisme. La région de Tébessa, le long de la frontière tunisienne, est reconnue pour ses activités de contrebande et de terrorisme permanent.

Le rapatriement des biens d'État pillés : une sélection d'études de cas et le projet de Convention des Nations unies sur la lutte contre la corruption

Tim Daniel[1]

Les États et les entreprises sont de plus en plus conscients des dommages causés par la corruption aux populations de par le monde. L'immunité judiciaire et les

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 119

pouvoirs personnels illimités sont une combinaison dangereuse qui permet aux dirigeants corrompus de dévaster leur pays en les dépouillant systématiquement de leurs richesses. L'élaboration de la Convention des Nations unies contre la corruption arrive donc à point nommé (voir « La Convention des Nations unies sur la lutte contre la corruption », chapitre 7, page 129)[2]. Le chapitre de cette convention portant sur le recouvrement des biens présente un intérêt tout particulier.

Avant de passer aux dispositions les plus importantes de la Convention, nous examinerons trois des cas, parmi les plus notoires de la dernière décennie, de pillages perpétrés par des chefs d'État. Les efforts déployés pour rapatrier les fonds méritent également d'être examinés (voir encadré 1.1 « Où est passé l'argent ? », chapitre 1, page 15). Ces trois cas ont un dénominateur commun : les avoirs concernés ont tous été déposés dans des banques suisses. Il fut un temps où la très grande discrétion bancaire avait donné à la Suisse la réputation de refuge sûr pour les fonds illicites et en effet, à un moment donné, on estimait qu'un tiers des richesses illégales du monde étaient cachées dans les coffres des banques suisses. L'action en justice décisive intentée au nom des victimes de l'holocauste à la fin des années 1990 a joué un rôle majeur dans l'ouverture du secteur bancaire suisse. Avec la nomination de juges d'instruction aussi intransigeants que Carla del Ponte et Bernard Bertossa, investis de pouvoirs les habilitant à exiger la divulgation et à geler les avoirs, le milieu juridique suisse est rapidement devenu le chef de file de la lutte mondiale contre le blanchiment d'argent. Si la transformation ne s'est pas faite sans sa part de complications et de critiques, l'expérience de la Suisse montre le chemin à parcourir pour les pays qui souscrivent à la nouvelle Convention des Nations unies. À cet égard, l'admission de la Suisse à l'ONU en septembre 2002 peut être considérée comme un autre pas dans la bonne direction.

Mobutu Sese Seko

Les sommes que Mobutu Sese Seko aurait dérobées à la République démocratique du Congo, ex-Zaïre, varient selon les estimations. Pendant ses trente-deux années au pouvoir, le pays a reçu une aide de plus de 12 milliards de dollars US, provenant essentiellement de la Banque mondiale. La majeure partie de ces fonds s'est volatilisée. Mobutu pour sa part a prétendu que ce montant s'élevait à moins de 50 millions de dollars américains.

La veille du renversement de Mobutu en mai 1997, les autorités suisses ont ordonné aux 406 banques du pays de procéder à une recherche systématique des comptes de Mobutu. Elles n'ont trouvé que 4 millions de dollars US. Les autorités ont alors écrit au nouveau gouvernement à Kinshasa en lui demandant d'élucider la propriété des fonds. En 1999, soit deux ans plus tard, la réponse du président Laurent Kabila se faisait toujours attendre. Pourquoi ? Comme le dit un homme politique européen : « Kabila a tout simplement remplacé Mobutu par du mobutisme[3]. » La misérable somme de 4 millions de dollars américains ne valait ni la peine ni les frais nécessaires pour prouver son appartenance. Et même si le gouvernement de Kabila avait fourni une telle preuve, la Suisse n'aurait probablement pas rapatrié les fonds, comme le montrent les deux cas suivants.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 120

Ferdinand Marcos

Le rapatriement était une question cruciale dans le cas de l'ancien président des Philippines, Ferdinand Marcos, et de sa famille. Après une interminable procédure, les autorités suisses ont finalement consenti à aider la Commission présidentielle sur la bonne gouvernance (PCGG), une autorité non judiciaire enquêtant sur la famille Marcos. La décision a été prise, même si aucune inculpation n'a été prononcée contre les Marcos aux Philippines où les autorités attendaient que les Suisses fournissent des preuves. Après s'être penchée sur la question de savoir si les avoirs détenus dans des comptes suisses seraient retournés aux Philippines, la Cour suprême suisse a décidé qu'ils le seraient effectivement, mais sous réserve des conditions suivantes :

- le gouvernement des Philippines doit engager une procédure pénale et/ou de confiscation contre les Marcos dans un délai de un an, sinon les avoirs seront dégelés ;
- un tribunal des Philippines, ayant la compétence appropriée en matière pénale, doit rendre un jugement définitif confirmant que les avoirs ont été volés ou ordonnant la confiscation des biens illicites et le retour à leur propriétaire légitime, le gouvernement des Philippines ;
- toute poursuite pénale et toute procédure de confiscation doivent être conformes aux exigences procédurales relatives à l'application régulière de la loi et aux droits de l'accusé en vertu de la Constitution suisse et de la Convention européenne des droits de l'homme.

Ces conditions firent réagir le président de la Commission PCGG qui critiqua la loi suisse sur l'entraide internationale en matière pénale (EIMP) et accusa les autorités suisses d'essayer de contrecarrer les efforts déployés par les pays pour le rapatriement des fonds volés. En fin de compte, la Commission PCGG a signé un accord avec les Suisses qui permit, grâce à la clause de « restitution anticipée » de l'EIMP, le rapatriement des fonds volés avant un jugement définitif aux Philippines[4]. La Convention des Nations unies permettrait une mesure similaire si l'État sollicité renonçait à la condition d'un jugement définitif dans l'État requérant[5].

Il y eut, toutefois, une autre mauvaise surprise à la fin de la décision de la Cour suprême : les avoirs, qui s'élevaient à environ 657 millions de dollars américains, devaient être transférés à un compte de la banque nationale des Philippines sur lequel le procureur du canton de Zurich avait toujours le contrôle, y compris en ce qui concerne le choix des placements effectués. Les autorités suisses s'assuraient ainsi de garder la mainmise sur les fonds jusqu'à ce qu'elles soient satisfaites de la conduite du gouvernement des Philippines. En août 2003, le procureur de Zurich a annoncé finalement le déblocage des avoirs gelés de Marcos et leur remise au gouvernement, cinq ans après le dépôt de ces fonds et quatorze ans après la mort de Marcos à Hawaii en 1989. L'annonce a été faite à l'issue d'une décision rendue par la Cour suprême des Philippines en juillet 2003 selon laquelle la famille Marcos « n'avait pas justifié la nature légitime de leur acquisition » des fonds suisses[6]. Il s'agit là d'une décision utile dont le principe est inclus dans la Convention des Nations unies (voir ci-après)[7].

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 121

Sani Abacha

Le général Sani Abacha était dictateur militaire du Nigeria de 1993 au 10 juin 1998 lorsqu'il mourut subitement d'une crise cardiaque. Le montant qu'il avait dérobé pendant ses cinq ans au pouvoir varie selon les estimations de 2 à 5 milliards de dollars US. La plus haute estimation représente environ 10 % du revenu annuel du Nigeria provenant du pétrole sur une période de cinq ans[8]. Un autre chef militaire, le général Abdulsalami Abubakar, a succédé à Abacha et a fait à nouveau régner la démocratie au Nigeria. Des élections ont eu lieu au début de l'année 1999 et Olusegun Obasanjo prêta serment en tant que président à la fin mai de cette même année.

Avant l'entrée en fonction d'Obasanjo, le gouvernement intérimaire d'Abubakar envoya un message très explicite au clan d'Abacha : Abacha avait pillé d'énormes sommes et celles-ci devaient être restituées. Le gouvernement recouvra environ 825 millions de dollars américains et versa cette somme sur un compte spécial à la Banque des règlements internationaux de Bâle en Suisse. La plus grande partie de ces fonds a par la suite été affectée à la construction de projets d'habitation, à l'éducation et aux 36 États du Nigeria.

S'il est vrai qu'une somme importante a été restituée « de plein gré », d'autres fonds demeurent gelés dans d'autres pays, dont 1,3 milliard de dollars américains en Suisse, au Luxembourg et au Liechtenstein. Cinq ans après la mort d'Abacha, ces fonds n'ont pas été restitués et le gouvernement d'Obasanjo tente toujours d'arriver à un accord.

En avril 2003, la Cour suprême suisse a rendu une décision rejetant de nombreux appels déposés par les avocats d'Abacha qui cherchaient à empêcher la transmission de documents compromettants et, par conséquent, le rapatriement des fonds restants. Le jugement n'a pas été jusqu'à ordonner leur rapatriement. Tout comme pour le cas Marcos, le souci de la Cour fut de veiller à ce que les droits de l'homme et le droit à un procès équitable des défendeurs soient respectés. À l'issue d'une rencontre avec le président suisse en octobre 2003, Obasanjo a annoncé qu'un accord avait été conclu et que les Suisses rapatrieraient prochainement les 618 millions de dollars américains gelés dans leur pays, contre la garantie que le Nigeria consacrerait ces fonds à l'amélioration de l'éducation, de la santé, de l'agriculture et des infrastructures.

Le recouvrement de biens et la Convention des Nations unies

Le chapitre de la Convention des Nations unies consacré au recouvrement des avoirs commence par cette déclaration : « La restitution d'avoirs en application du présent chapitre est un principe fondamental de la présente Convention, et les États parties s'accordent mutuellement la coopération et l'assistance la plus étendue à cet égard[9]. » Le chapitre énumère ensuite toute une série de mesures qu'il est recommandé aux États parties de prendre afin de faciliter le recouvrement d'avoirs.

Un ensemble de dispositions vise à inciter les États à exiger que leurs institutions financières adoptent des mesures plus strictes de connaissance du client (« know your customer »), surtout en ce qui concerne les personnes « qui occupent d'importantes fonctions publiques et les membres de leur famille ainsi que

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 122

Encadré 6.6. À la recherche des biens d'État pillés : le cas de Benazir Bhutto

Benazir Bhutto a été Premier ministre du Pakistan pendant deux mandats et a été démise à deux reprises de son poste pour abus de fonctions généralisé. Les autorités pakistanaises ont eu la chance d'obtenir très tôt des preuves probantes impliquant Bhutto et sa famille.

Des documents importants copiés des dossiers de son avocat en Suisse ont révélé que des commissions considérables avaient été versées par des entrepreneurs dans le cadre d'une série de transactions qui ont eu lieu entre des sociétés écrans extraterritoriales et des sociétés étrangères ayant des contrats avec le gouvernement pakistanais. Dans tous les cas, les propriétaires effectifs des différentes sociétés étaient des membres de la famille Bhutto, normalement Asif Ali Zardari, le mari de Benazir Bhutto, que l'on avait surnommé « Monsieur 10 % » au cours du premier mandat de son épouse, puis « Monsieur 40 % » lorsqu'il assumait le poste de ministre de l'Investissement au cours de son second mandat.

À la fin de 1997, le procureur général pakistanais s'est empressé de demander l'assistance de ses homologues suisses, britanniques et américains, trois des nombreux pays identifiés comme ayant un lien avec ces contrats à commissions. Seule la Suisse a promptement fourni des réponses fructueuses. La procureure générale suisse de l'époque, Carla del Ponte, a donné des directives à la police fédérale de Berne pour qu'elle coopère avec les autorités pakistanaises et a nommé le juge Daniel Devaud à Genève pour l'aspect judiciaire de l'enquête.

Les preuves initiales impliquaient différentes sociétés dans des contrats publics avec le Pakistan, chacun avec un sous-ensemble de sociétés extraterritoriales contrôlées par Jens Schlegelmilch, l'avocat de la famille Bhutto à Genève. Une des premières mesures à être prise a consisté à identifier les comptes bancaires suisses au nom de la famille Bhutto, leurs sociétés écrans et leurs collaborateurs connus et d'en geler les soldes. L'ordonnance a eu pour effet de geler pas moins de 500 comptes distincts contenant plus de 80 millions de dollars US, comptes qui sont toujours gelés à ce jour.

Le pas entre le gel de ces fonds et leur rapatriement dans un autre pays est gigantesque, comme le Pakistan commençait juste à s'en apercevoir.

Pour que la Suisse puisse transférer au Pakistan les fonds bloqués, il fallait que Bhutto, son mari et éventuellement d'autres personnes encore soient inculpés au Pakistan pour une infraction qui permettrait au juge Devaud d'ordonner le transfert. Autrement, il aurait fallu que Bhutto soit inculpée en Suisse pour une infraction donnant lieu à des pouvoirs similaires.

Après plus de cinq ans, en juillet 2003, Devaud a déclaré Bhutto et son mari coupables de blanchiment d'argent, les condamnant à six mois d'emprisonnement avec sursis de trois ans, et a ordonné le transfert au Pakistan de quelque 12 millions de dollars américains[1]. Ses décisions font actuellement l'objet d'appel et cela pourrait prendre encore une autre année pour une décision finale.

Lorsque l'on examine la raison pour laquelle cela a pris tellement de temps d'arriver à ce résultat, qui n'est pas encore final, on peut voir les obstacles qu'il est possible de rencontrer dans des situations similaires.

Parmi la demi-douzaine d'infractions divulguées par les documents initiaux, Devaud en a délibérément sélectionné une où les commissions étaient versées par des sociétés suisses. Cette tactique lui a permis d'enquêter et de saisir en Suisse des documents couvrant tous les aspects de l'infraction, en provenance soit des sociétés, soit de l'avocat de Bhutto. En procédant ainsi, il n'avait pas besoin de compter sur l'assistance d'autres pays.

La corruption n'était pas une infraction pénale en Suisse jusqu'en 2001, soit bien longtemps après que l'argent a afflué dans les comptes gelés. Par contre, le blanchiment d'argent était une infraction. À condition que Bhutto et Zardari soient poursuivis au Pakistan, quiconque traitant avec les produits de la corruption serait mis en accusation en Suisse. C'est ainsi que Devaud a mis en accusation cinq parties : d'une part,

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 123

Bhutto et Zardari en dehors de la Suisse, et d'autre part, Schlegelmilch et les dirigeants responsables de deux sociétés suisses dans son territoire de compétence. Prenant appui sur ces mises en accusation, il a ordonné la saisie de documents et cherché à interroger les accusés en sa qualité de juge d'instruction.

À une date antérieure, il avait ordonné que le Pakistan soit « partie civile » à la procédure, en qualité de victime de l'activité criminelle présumée. Les commissions versées comme pots-de-vin au profit de Benazir Bhutto, de son mari et de sa mère auraient dû revenir à la République du Pakistan dont Bhutto était tenue de protéger les intérêts. En leur qualité de partie civile, les autorités pakistanaises devraient avoir accès à tout le dossier de la procédure et pourraient être indemnisées pour toute perte établie.

Les décisions judiciaires de Devaud concernant ce qui a été connu comme l'affaire SGS-Cotecna ont révélé que lors du premier mandat de Bhutto, la société suisse Cotecna s'est vu attribuer par le ministère des Finances pakistanais un contrat pour l'inspection avant l'embarquement des marchandises entrant dans le port de Karachi. La Cotecna a convenu de verser une commission de 6 % des recettes du contrat à la société Mariston Securities, une société extraterritoriale formée par Schlegelmilch et dont la mère de Bhutto en était la propriétaire effective. Ainsi, Mariston a reçu 1,2 million de dollars US avant que le contrat ne soit résilié après que Bhutto a été évincée une première fois de son poste[2].

À son retour au pouvoir, en 1993, Bhutto s'est désignée elle-même ministre des Finances. Un contrat aux modalités similaires a été attribué à SGS, une société d'inspection suisse qui était propriétaire d'une grande partie de Cotecna et qui avait consenti à partager à la fois les revenus et l'obligation de payer des pots-de-vin. Schlegelmilch avait créé une nouvelle société extraterritoriale, Bomer Finance, dont Zardari était le propriétaire effectif, même si le contrôle de son actif était entre les mains de Bhutto. Deux autres sociétés étaient impliquées : Mariston et Nassam Overseas, une société dont le beau-frère de Bhutto avait la propriété effective. Entre ces sociétés, les commissions s'élevaient à 9 %. En outre, Schlegelmilch lui-même devait recevoir une commission de 1,25 % des recettes du contrat.

Le contrat SGS-Cotecna a pris effet à compter du 1er janvier 1995 et d'importantes sommes ont été versées aux deux sociétés au cours des deux années suivantes. Schlegelmilch s'est assuré que les commissions étaient bel et bien payées aux différentes sociétés écrans de Bhutto, totalisant 12 millions de dollars US. Les décisions de Devaud font état de tous les versements, avec date, montant, payeur et bénéficiaire à l'appui.

Plus de 5 millions de dollars US ont été transférés à une autre société de façade, Hospital of the Middle East. Ayant accès aux dossiers bancaires, Devaud a été en mesure de geler les comptes et d'immobiliser pratiquement tous les fonds versés par les sociétés suisses. Toutefois, le coup fatal porté à Bhutto a été l'achat chez David Morris, un grand joaillier londonien, d'une rivière de diamants valant 117 000 livres sterling (195 000 dollars US). Pour le payer, Bhutto a retiré 90 000 livres sterling (150 000 dollars US) du compte bancaire de Bomer Finance[3].

La peine de six mois avec sursis infligée à Bhutto et son mari pourrait sembler bien légère pour des infractions aussi graves, mais c'était le maximum que Devaud pouvait infliger. Des appels ayant été interjetés, la Cour supérieure peut imposer des sanctions beaucoup plus sévères.

Devaud a aussi ordonné à Bhutto et à son mari de verser au Pakistan la totalité des pots-de-vin qu'ils avaient reçus. Il a en outre ordonné la confiscation du solde des fonds des sociétés et le transfert de la rivière de diamants au Pakistan. Selon ses calculs, il ne reste plus que 250 000 dollars US à verser au Pakistan, montant que le couple a été ordonné de verser sans tarder. Lorsque ces fonds parviendront au Pakistan, ce sera la première fois que des sommes versées sous forme de pots-de-vin à des responsables politiques auront été recouvertes directement par l'État.

Les pots-de-vin versés dans l'affaire SGS-Cotecna sont importants, mais ils sont aussi insignifiants par rapport au préjudice subi par le Pakistan comme résultat direct de ces

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 124

contrats corrompus. Le manque à gagner en recettes douanières pour le Pakistan, comme conséquence de la cupidité de Bhutto et de sa famille, est estimé à plus de 2 milliards de dollars américains.

Jeremy Carver (cabinet d'avocats Clifford Chance, Grande-Bretagne)

Notes

1. Devaud a également condamné Schlegelmilch à quatre mois d'emprisonnement, mais il n'a pas pu confisquer le produit des contrats corrompus car, contrairement au Pakistan, la corruption n'était pas alors une infraction pénale en Suisse. On peut trouver une traduction officieuse des trois décisions de Devaud sur le site Internet du National accountability bureau du Pakistan : www.nab.gov.pk.
2. Le contrat entre Cotecna et le Pakistan a donné lieu à un scandale public en raison du piètre rendement de la Cotecna. Les recettes douanières du ministère des Finances chutèrent à un niveau alarmant. Une enquête publique a blâmé la Cotecna pour la perte de plus de un milliard de dollars US de recettes.
3. Par l'entremise de son porte-parole, Bhutto a nié toute participation à l'achat du collier, et même à tous les faits révélés par Devaud. Mais elle refuse résolument de prendre part à la procédure, sauf par l'entremise de la presse, en affirmant que Devaud a des mobiles politiques.

leurs proches collaborateurs » qui devraient faire l'objet « d'un examen plus attentif ». Le document aborde de nombreux enjeux fondamentaux liés à l'abus de pouvoir, aux contrôles bancaires laxistes et au recours à des banques extraterritoriales. Si tous les pays adoptaient des lois donnant effet à ces mesures et s'assuraient de leur bonne application, les possibilités de pillage seraient radicalement réduites[10].

Le chapitre porte sur le recouvrement d'avoirs en vertu des lois propres à chaque pays et par la coopération internationale en matière de confiscation. Là encore, le but est d'inciter les États à s'assurer que leurs lois permettent aux tribunaux d'ordonner à ceux qui ont commis des infractions établies par la convention de compenser ou de dédommager les États ayant subi des préjudices à cause de telles infractions[11].

D'autres mesures concernent le gel ou la saisie de biens dans l'État sollicité, une fois que les autorités compétentes de l'État requérant ont rendu une ordonnance à cet effet[12]. Ces mesures renferment l'importante disposition, dont il est question ci-dessus, selon laquelle de telles ordonnances devraient permettre à l'État sollicité d'agir selon une « croyance raisonnable » qu'il existe des motifs suffisants pour que l'État requérant prenne de telles mesures et que les biens feront éventuellement l'objet d'une ordonnance de confiscation[13]. En outre, l'État requis peut agir tout simplement sur la base d'une croyance raisonnable, sans que les autorités compétentes de l'État requérant n'aient à remettre d'ordonnance de gel ou de saisie[14]. Cette disposition envisage une situation qui s'apparente à la procédure appliquée en Suisse où les procureurs de l'État peuvent prendre les mesures qui s'imposent pour geler les avoirs sur la base d'une croyance raisonnable sans ordonnance d'un tribunal de l'État requérant. Cette situation fait nettement contraste avec la position adoptée en Grande-Bretagne : le ministère de l'Intérieur ne prendra aucune mesure si des poursuites pénales ont été engagées dans l'État requérant et que ces poursuites sont engagées dans les règles. Tout délai supplémentaire peut jouer en

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 125

faveur de l'auteur de l'infraction qui peut en profiter pour transférer les fonds ailleurs.

La Convention des Nations unies s'intéresse également à la coopération internationale en matière de confiscation. Plusieurs de ses dispositions traitent du dépôt des demandes et imposent une obligation positive pour l'État requis de prendre des mesures pour identifier, localiser et geler ou saisir le produit du crime. Chaque État partie doit fournir au secrétaire général de l'ONU des copies de toutes ses lois et de tous ses règlements donnant effet à ces dispositions et à toutes les modifications qui y seraient apportées ultérieurement[15].

En outre, chaque État partie à la Convention doit prendre des mesures permettant de transmettre des informations sur les avoirs acquis illicitement à un autre État partie sans que celui-ci ait à en faire la demande préalable, à condition qu'il considère que la divulgation de telles informations peut aider l'État concerné à engager ou mener des enquêtes pouvant déboucher sur la présentation d'une demande[16]. La Convention cherche aussi à localiser l'établissement de services de renseignement financier (SRF) dans les pays appartenant au groupe Egmont, dont les membres s'échangent des informations sur le blanchiment de capitaux[17]. Les États qui ne l'ont pas encore fait sont encouragés à mettre sur pied des SRF[18].

En ce qui concerne la restitution et la disposition des avoirs, la Convention précise ce que les États parties requis doivent faire pour restituer les deniers publics détournés aux États parties requérants. Le concept du rapatriement a donné lieu à de grandes difficultés, comme le font ressortir les trois cas cités précédemment. Un État partie requis peut renoncer à l'exigence qu'un jugement définitif soit rendu dans les tribunaux de l'État partie requérant et restituer les biens lorsque l'État partie requérant « établit de manière raisonnable pour l'État partie requis sa propriété antérieure de... biens confisqués ; ou lorsque l'État partie requis reconnaît le préjudice fait à l'État partie requérant comme fondement à la restitution des biens confisqués[19] ». Cette disposition s'apparente à la procédure qui existe en Suisse et qui permet aux tribunaux correctionnels de conférer un statut de « préjudice » à une partie civile (qui peut être un pays) et ordonner la confiscation des avoirs et leur rapatriement au pays « préjudicié[20] ».

Certaines des dispositions décrites ci-dessus ont été considérablement remaniées depuis leur apparition dans l'avant-projet de la Convention et d'autres modifications pourraient être adoptées après la rédaction du présent document.

Indépendamment de ces modifications, le but recherché par le chapitre sur le recouvrement d'avoirs est d'encourager les pays à établir des régimes généraux d'entraide judiciaire conçus pour aider le plus possible les pays requérants. Il faut espérer que les pays requis observeront autant l'esprit que la lettre des objectifs visés par le chapitre pour qu'il soit de plus en plus difficile pour les chefs d'État hors la loi de piller impunément leurs citoyens.

Notes

1. Tim Daniel a fondé le groupe de droit international public au sein du cabinet d'avocats Kendall Freeman à Londres et a représenté le gouvernement du Nigeria dans d'importants litiges pendant vingt-cinq ans.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 126

2. Au cours de la deuxième moitié de 2003, l'exacte formulation de l'avant-projet de la Convention des Nations unies contre la corruption a été débattue à Vienne. Au moment de la rédaction du présent article, le document final devait être ouvert à la signature au Mexique en décembre 2003.
3. Voir *In the Footsteps of Mr. Kurtz: Living on the Brink of Disaster in Mobutu's Congo* de Michela Wrong, HarperCollins, New York, 2002.
4. Article 74 de l'EIMP.
5. Article 61.3 a) et b).
6. *Sunday Mail* (Australie) 6 août 2003. L'article stipule qu'Imelda Marcos en a appelé de la décision, sous le prétexte qu'elle et ses trois enfants avaient été privés du bénéfice d'une procédure équitable ; cet appel ne semble pas avoir retardé la remise des fonds.
7. Article 67 *bis* : 2 a).
8. Ce renseignement est fondé sur des preuves présentées au comité de développement international, un comité parlementaire spécial britannique qui a publié son quatrième rapport (sur la corruption) le 22 mars 2001.
9. Les articles du chapitre portant sur le recouvrement d'avoirs (le chapitre V) sont traités dans l'ordre dans lequel ils apparaissent dans l'avant-projet de convention. La numérotation ne se suit pas : 64, 65, 67, 67 *bis*, 60, 60 *bi*s, 68, 61 et 66.
10. Article 65.
11. Article 67.
12. Article 67 *bis*.
13. Article 67 *bis*, alinéa 2 a).
14. Article 67 *bis*, alinéa 2 b).
15. Article 60.
16. Article 68.
17. Voir www1.oecd.org/fatf/Ctry-orgpages/org-egmont_en.htm
18. Article 66.
19. Article 61.
20. On a pu voir le recours à cette procédure à l'œuvre en août 2003 lorsque le juge d'instance de Genève a ordonné la restitution au Pakistan des avoirs confisqués à Benazir Bhutto et à son mari, Asif Zadar (voir encadré 6.6 « À la recherche des biens d'État volés : le cas de Benazir Bhutto », page 122).

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 129

7 Rapports internationaux et régionaux

La principale question internationale dont les contours se sont précisés au cours de la période allant de juillet 2002 à juin 2003 a été la négociation de la Convention des Nations unies contre la corruption. À l'échelle régionale, l'Union africaine a adopté une convention qui promet de réduire la corruption et l'Union européenne s'est préparée à l'adhésion de dix pays d'Europe centrale et orientale, avec les répercussions importantes que cela va avoir pour la lutte continue contre la corruption. Le débat se poursuit au sujet des modifications qu'il est possible d'apporter à la Convention de lutte contre la corruption de l'OCDE, alors même qu'elle en est au stade de la mise en œuvre. Enfin, le gouvernement américain a présenté des propositions concernant le Compte du millénaire (Millennium Challenge Account), qui donnent aux réalisations d'un pays en matière de corruption une place déterminante dans la décision d'accorder de l'aide au développement.

La Convention des Nations unies contre la corruption

Peter Rooke[1]

Après deux années de négociations, le texte proposé de la Convention des Nations unies contre la corruption a été approuvé et signé au Mexique en décembre 2003.

L'aboutissement de la négociation de la Convention crée le premier instrument mondial portant sur un vaste éventail de mesures de lutte contre la corruption à entreprendre au niveau national. Cela améliorera également la coopération internationale dans les domaines de la prévention et de la répression de la corruption.

En 1996, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté la Déclaration des Nations unies sur la corruption et les actes de corruption dans les transactions commerciales internationales. Elle a ensuite négocié la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, qui est entrée en vigueur en septembre 2003. Bien que les deux textes abordent la question de la corruption dans un contexte spécifique, on reconnaissait qu'un instrument international exhaustif de lutte contre la corruption était nécessaire. En décembre 2000, l'Assemblée générale des Nations unies a décidé de mettre sur pied un comité spécial chargé de négocier une convention plus générale de lutte contre la corruption.

Les délégués à la première séance de négociation en janvier 2002 étaient d'avis que la Convention devait avoir force exécutoire, être efficace, efficiente et universelle, et qu'elle devait être un instrument souple et équilibré tenant compte des dif-

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 130

férences juridiques, sociales, culturelles, économiques et politiques entre les pays, ainsi que de leurs différents niveaux de développement. Reste à savoir si la nouvelle Convention des Nations unies sera à la hauteur de ces attentes – elle devrait entrer en vigueur au plus tôt à la fin de 2005. Son texte permet d'en dégager clairement les grandes lignes.

Problèmes de corruption politique

La Convention est innovatrice, en particulier en ce qui concerne les dispositions sur le recouvrement transfrontalier d'avoirs, mais elle doit aller plus loin pour avoir un impact important sur la réduction de la corruption.

En refusant d'approuver une disposition obligatoire sur la transparence du financement politique, les États-Unis ont favorisé l'adoption d'une disposition molle et facultative dissimulée dans un article intitulé « Secteur public ». Cela a été la ligne de faille la plus notable à ressortir des négociations. Comme l'a fait remarquer la délégation russe, si la Convention ne parvient pas à traiter convenablement ce point, « il manquera un tiers de l'objet de la Convention », une allusion à la nécessité de s'attaquer à la corruption tout autant dans le secteur public, le secteur privé et la vie politique.

Inversement, la Convention représente une initiative heureuse du point de vue de la coopération internationale dans le domaine de la restitution des avoirs, que le chapitre V de la Convention décrit comme étant « un principe fondamental », et à propos duquel les États parties à la Convention devront coopérer et s'assister mutuellement dans le plus grand nombre de domaines possible (voir le chapitre 6 : « Les obstacles juridiques : immunité, extradition et rapatriement des biens volés », et le projet de la Convention des Nations unies sur la corruption).

Mesures de prévention à l'échelle nationale

La plupart des articles de ce chapitre commencent par présenter un principe général obligatoire, mais en laissent le mode d'application à la discrétion de chaque État partie. Néanmoins, ce chapitre a une vaste portée.

En ce qui concerne le secteur public, il aborde les politiques, les pratiques et les institutions de prévention ; la nécessité de promouvoir la participation de toute la société ; le recrutement, la formation et autres conditions s'appliquant aux agents publics non élus ; les critères relatifs à la candidature et à l'élection à une fonction publique et la transparence du financement du processus politique ; les codes de conduite pour les agents publics ; la transparence de la passation des marchés publics et des finances publiques ; la transparence dans l'administration publique ; et les mesures pour renforcer l'intégrité judiciaire.

La nécessité de prévenir la corruption impliquant le secteur privé est clairement énoncée et détaillée grâce au recours à toute une gamme de mesures facultatives. Les besoins d'une diffusion d'informations efficace, d'une amélioration des normes de comptabilité et d'audit, et d'une disposition obligatoire pour rejeter la déductibilité fiscale des dépenses qui constituent des pots-de-vin sont des points tout particulièrement soulignés.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 131

La participation de « la société » à la prévention de la corruption et à la lutte contre celle-ci est reconnue, tout comme le besoin d'y sensibiliser le public, mais, là encore, les mesures spécifiques sont laissées à la discrétion de chaque pays. On souligne l'importance d'encourager le public à signaler les actes de corruption possibles. Le chapitre note aussi l'importance de la prise de mesures efficaces pour décourager et détecter le blanchiment d'argent.

Incrimination et questions connexes

L'incrimination de l'acceptation de pots-de-vin par des agents publics est facultative dans la Convention, étant donné que cette responsabilité incombe avant tout au pays d'origine desdits agents publics. Toutefois, cela ne convient pas de façon très adéquate aux cas impliquant des fonctionnaires d'organisations publiques internationales, puisqu'il n'y a pas de « gouvernement d'origine » pour assumer la responsabilité. Le projet de résolution de l'Assemblée générale en vue d'adopter le texte de la Convention attire l'attention sur ce point et il semble probable qu'un protocole sera proposé pour le traiter après consultations avec les organisations internationales, que certaines délégations jugent trop empressées à revendiquer l'immunité de leurs agents.

Les infractions pénales qui sont obligatoires aux termes de la Convention comprennent le détournement de fonds par des agents publics, la responsabilité des personnes morales et le blanchiment des produits du crime, ainsi que certaines infractions et recours auxiliaires ; parmi lesquels figurent l'obstruction de la justice, la participation et la tentative, le gel, la saisie et la confiscation, la levée du secret bancaire et la protection des témoins et des victimes. Parmi les infractions facultatives, citons le trafic d'influence, le recel, l'abus de fonctions, l'enrichissement illicite et la corruption, et le détournement de fonds dans le secteur privé. Malheureusement, la protection des personnes dénonçant des cas de corruption n'est pas obligatoire.

Coopération internationale en matière de questions pénales

L'amélioration de la coopération internationale en matière d'extradition et d'entraide judiciaire par rapport aux infractions liées à la corruption et au blanchiment d'argent, dissipera en partie la désillusion sur le rôle des lois et des institutions occidentales quant à l'offre d'un refuge sûr pour les milliards de dollars prétendument pillés par des gens comme Abacha, Marcos et Mobutu. De nombreux pays développés insistent également sur la double incrimination avant toutefois qu'une telle assistance ne soit disponible – ce qui signifie que tant l'État requérant que l'État requis doivent prévoir des infractions comparables dans leur droit pénal.

De ce point de vue et d'autres, il semble que de nombreux pays avancés pourraient préférer continuer à utiliser leurs accords bilatéraux et multilatéraux sur l'extradition et l'entraide judiciaire, plutôt que de se fier aux dispositions de la Convention. C'est en particulier le cas des États-Unis qui ont 110 accords de ce genre. Cela ne correspond pas cependant à l'esprit de la Convention, qui est « de promouvoir, de faciliter et d'appuyer la coopération internationale... dans la lutte

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 132

contre la corruption, y compris le recouvrement d'avoirs ». D'une part, les pays en développement sont inquiets du fait que les pays avancés pourraient ne pas faire le maximum pour faciliter l'extradition et l'entraide pour les pays en développement. D'autre part, certains pays avancés soupçonnent que les systèmes juridiques et les normes relatives aux droits de la personne dans certains pays en développement ne soient pas suffisants pour assurer un procès équitable.

Assistance technique et échange d'informations

Compte tenu des mesures importantes de prévention et de répression préconisées par la Convention, de nombreux pays auront besoin d'une aide considérable pour prendre les mesures nécessaires à sa mise en application. Cette partie de la Convention devrait envoyer un message clair et net à la communauté des bailleurs de fonds, à savoir que l'assistance en vue de freiner la corruption est une priorité absolue. Le besoin de mettre en place un meilleur échange d'informations sur la prévention et la répression entre pays à tous les niveaux de développement est également souligné.

Mécanismes de mise en application

Plusieurs délégations ont dressé une liste de propositions prévoyant une surveillance efficace de la mise en application par les pays signataires. Toutefois, conformément à la formulation convenue en fin de compte, les gouvernements auront une grande marge de manœuvre pour décider s'ils veulent incorporer les nombreuses dispositions facultatives de la Convention dans leur droit national et dans quelle mesure. La nécessité d'assurer la mise en application des dispositions obligatoires, ainsi que de veiller à la mise en application de la Convention en général par les gouvernements, fait qu'il est essentiel d'avoir un système de surveillance efficace, comprenant une surveillance indépendante par les organisations de la société civile à l'échelle nationale. La marche à suivre dans ce domaine a été largement laissée à la discrétion de la Conférence des États parties. Sa première réunion aura lieu dans l'année qui suivra l'entrée en vigueur de la Convention, probablement en 2006.

Dispositions finales

La plus importante des dispositions finales consiste à convenir du seuil à retenir pour l'entrée en vigueur de la Convention. Les camps opposés préconisent 20 ratifications d'un côté et 40 de l'autre. Il existe des précédents pour les deux camps dans des instruments des Nations unies mais la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, qui a influencé le libellé de la nouvelle Convention à maints égards, avait un seuil de 40, qui a pris plus de deux ans à être atteint.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 133

Une vue d'ensemble

Au cours des deux années de négociations, TI a souligné l'importance de prendre des dispositions suffisantes en ce qui concerne le secteur privé. Le scandale Enron, et d'autres par la suite, ont sérieusement entamé la confiance dans les marchés financiers, et dans la sphère politique, où la confiance s'est évanouie du fait de l'impunité des dirigeants comme l'ancien président péruvien Alberto Fujimori et le Premier ministre italien Silvio Berlusconi, et du fait des soupçons de trafic d'influence dans les secteurs de l'énergie et de l'armement.

Pour la première fois, la Convention prévoit un cadre – même s'il n'est pas obligatoire – pour incriminer la corruption dans le secteur privé et pour prendre des mesures pour améliorer l'intégrité des entreprises. Mais comme cela a été mentionné plus haut, la Convention n'aborde pas adéquatement la question de la corruption politique. Elle s'appuie également de façon trop importante sur une formulation non obligatoire et, en ce qui concerne la coopération internationale, elle a eu tendance à reproduire les dispositions correspondantes de la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, plutôt que d'y apporter une amélioration. Point particulièrement préoccupant toutefois, la nouvelle Convention donne trop peu de directives à la Conférence des États parties sur les formes du mécanisme de surveillance à adopter.

Sur une note plus positive, l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime – sous les auspices duquel la Convention a été négociée – a pris une décision en vue de promouvoir une campagne mondiale de publicité des services publics à la télévision pour sensibiliser davantage le public au problème de la corruption, et cette décision a été fort bien accueillie. Si la Convention incite les gouvernements nationaux à faire davantage dans cette voie, le soutien du public en faveur de plus grands efforts pour freiner la corruption sera renforcé, améliorant ainsi les chances de mise en œuvre de la Convention.

La relation entre la Convention des Nations unies et d'autres conventions de lutte contre la corruption, comme la Convention de l'OCDE et les conventions régionales, est abordée spécifiquement et s'éclaircira sans doute avec l'expérience. Il ressort déjà que la Convention des Nations unies ne remplacera pas ces autres instruments et l'on espère que tous ces instruments se renforceront mutuellement.

Note

1. Peter Rooke est membre du conseil d'administration de Transparency International et directeur de projets de Transparency International Australie.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 134

Encadré 7.1. Le Pacte mondial de l'ONU : une opportunité de s'attaquer à la corruption

Le Pacte mondial de l'ONU, qui met au défi les dirigeants d'entreprise de respecter neuf principes reconnus universellement sur les droits de la personne, le droit du travail et le respect de l'environnement, a un rôle de plus en plus important à jouer dans un monde où la mondialisation estompe les frontières du commerce international et des relations internationales. Depuis sa fondation en janvier 1999, le Pacte est soutenu par plus de 1 000 entreprises dans le monde, ce qui représente une force puissante pour améliorer la responsabilité des entreprises.

Le Pacte a mis en évidence l'influence que peuvent avoir les entreprises sur l'établissement d'une économie planétaire plus viable et inclusive où l'état de droit est primordial. Pour faire en sorte que cet objectif important soit atteint, la question de la transparence dans la conduite des pratiques commerciales est cruciale.

Le Pacte mondial cherche à instaurer la transparence en demandant aux entreprises participantes de publier des rapports annuels sur leurs activités qui appuient les neuf principes. C'est une étape importante vu l'absence de mécanismes solides de surveillance et d'application des principes, qui ne sont pas des normes ayant force exécutoire. De nombreuses ONG critiquent le Pacte mondial pour cette raison ; elles font valoir qu'il permet aux entreprises de donner l'impression d'être engagées pour une bonne gouvernance d'entreprise, mais ne fait rien pour assurer de réelles améliorations dans le comportement des entreprises.

En l'absence d'un principe explicite sur la corruption, toutefois, les entreprises n'ont pas à présenter de rapport sur la façon dont elles procèdent pour éliminer le fléau de la corruption de leurs pratiques commerciales. Cette lacune majeure explique pourquoi les plus grandes possibilités du Pacte sont encore à venir. La Convention des Nations unies contre la corruption, signée en décembre 2003, accorde à la question de la corruption une plus grande importance au sein du système des Nations unies et soulève la possibilité d'intégrer un principe explicite sur la corruption et la transparence au Pacte mondial. Le secrétaire général, Kofi Annan, a indiqué que la signature de la convention au Mexique fin 2003 offre l'occasion d'incorporer un 10e principe au Pacte.

Le bureau du Pacte mondial a déjà commencé à préparer le terrain pour un 10e principe sur la transparence et la lutte contre la corruption, qui a été au cœur des discussions avec les intervenants en décembre 2002, et son conseil consultatif en juillet 2003. Une évaluation de la possibilité d'un 10e principe a été menée lors de la réunion du forum d'apprentissage du Pacte mondial en décembre 2002 à Berlin. Les réactions des entreprises, des syndicats et des gouvernements étaient mitigées : certains ont fait valoir que la réalisation de tous les principes impliquait un élément de transparence et qu'un 10e principe n'était donc pas nécessaire.

Mais le fait que la corruption empêche la réalisation des droits inscrits dans tous les autres principes donne davantage de poids, et non moins, à l'allégation qu'un principe explicite sur la transparence s'impose.

Le Pacte mondial est déjà à l'œuvre pour des projets de fond liés à la corruption et à la transparence. Le groupe de travail sur la transparence et la corruption s'est attaqué à la corruption, aux politiques antitrust, aux politiques sur la publication des données et politiques publiques connexes, questions qui sont toutes abordées dans la Convention des Nations unies contre la corruption.

Un dialogue de politique en 2001 sur « Le rôle du secteur privé dans les zones de conflit » par exemple, a produit une série de directives accompagnées de recommandations détaillées pour la société civile, les gouvernements, les entreprises et les institutions multilatérales, visant à éliminer la corruption dans le commerce des armes.

En plaçant la question de la transparence et de la corruption au cœur du 10e principe, ces efforts et d'autres efforts importants ne peuvent que s'en trouver renforcés.

Jeremy Brooks (Transparency International)

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 135

La Convention de l'Union africaine contre la corruption

Akere Muna[1]

L'Organisation de l'unité africaine (OUA) est issue de la lutte pour l'indépendance qui s'est déroulée dans les années 1950 et au début des années 1960. Ses objectifs à court terme consistaient, entre autres, à abolir l'apartheid et à aider les pays d'Afrique à accéder à l'indépendance complète vis-à-vis de leur puissance coloniale. Sous l'influence du mouvement panafricain, l'OUA cherchait également à réaliser le rêve d'une Afrique unie.

Dans l'atmosphère de bipolarisation idéologique entre l'Est et l'Ouest qui a marqué la période suivant la seconde guerre mondiale, certains dirigeants africains ont choisi leur camp tandis que d'autres ont opté pour le non-alignement. Alors que les pays africains étaient courtisés par les superpuissances, des questions comme les droits de la personne, l'état de droit et la participation du public à la prise de décisions régressaient dans l'échelle des priorités des politiques. Les dirigeants ayant fait preuve d'une force remarquable dans la lutte pour l'indépendance (Kwame Nkrumah au Ghana et Julius Nyerere en Tanzanie), les puissants syndicats et les régimes multipartites prospères ont été progressivement remplacés par des États à parti unique et des dictatures. Ces régimes étaient essentiellement tolérés par les superpuissances de la guerre froide qui s'engageaient régulièrement dans des guerres par procuration sur tout le continent, et en Afrique du Sud en particulier. Mobutu Sese Seko était l'un de ces dictateurs qui a dilapidé les énormes ressources du Zaïre (aujourd'hui la République démocratique du Congo) pendant plus de trente ans avec l'approbation tacite de certains de ses alliés des capitales occidentales. Les initiatives de lutte contre la corruption n'étaient nullement à l'ordre du jour. De plus, le mot « corruption » était pour ainsi dire tabou, même au sein des institutions financières internationales (IFI).

Avec la chute du mur de Berlin, l'absence de leadership dans de nombreux pays fut ressentie par les populations qui réclamaient de plus en plus la démocratie, les droits de la personne et la participation du public. Les dirigeants corrompus ne pouvaient plus se cacher derrière les clauses de protection de leurs parrains étrangers, pour lesquels la majeure partie du continent africain était devenue moins importante sur le plan stratégique. Alors que les IFI et les bailleurs de fonds bilatéraux commençaient à exercer des pressions en faveur d'une bonne gouvernance et de la démocratisation, les États africains reconnaissaient le besoin de trouver un équilibre entre l'État, le secteur privé, la société civile et les médias.

En collaboration avec des groupes de pression locaux, des organismes internationaux comme Amnesty International lancèrent une campagne continue contre les violations des droits de la personne, mais ce n'est qu'au début des années 1980 que l'OUA finit par réagir. La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples entra en effet en vigueur en 1986.

Les années 1990 allaient être marquées par un retour aux régimes multipartites. Les pressions de la société civile, des médias et des partis politiques poussèrent rapidement les questions de corruption et de gouvernance au premier plan. Les IFI adoptèrent un programme de bonne gouvernance dans le cadre de leurs programmes

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 136

d'ajustement structurel (PAS). Cette tendance a produit des résultats ambigus, car elle a non seulement favorisé les appels en faveur d'une gouvernance plus responsable, mais également suscité de la méfiance à l'égard des programmes de bonne gouvernance chez ceux qui critiquaient les effets dévastateurs des PAS. C'est dans ces circonstances que l'OUA, organisation ayant précédé la nouvelle Union africaine (UA), va chercher une approche continentale à un problème qui avait atteint une ampleur similaire à celle de la question des droits de la personne dans les années 1980.

Les racines de la Convention de l'Union africaine

La Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption et les infractions assimilées s'inspire de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et d'autres déclarations, dont aucune ne mentionne explicitement la corruption[2].

En fait, la lutte contre la corruption n'a pas été spécifiquement introduite au niveau régional avant juin 1998, lors d'une session de l'assemblée des chefs d'État et de gouvernement à Ouagadougou au Burkina Faso. L'assemblée a adopté une résolution demandant au secrétaire général de convoquer, aux plus hauts niveaux et en coopération avec la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, une réunion d'experts. Ces experts devaient étudier les moyens de supprimer les obstacles à la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels, par le biais de la lutte contre la corruption et l'impunité par exemple, et proposer des mesures législatives et autres mesures appropriées pour instaurer des réformes. Tout était prêt pour la rédaction d'une Convention historique.

Des groupes de la société civile, dont Transparency International, ont participé activement à la rédaction de la première version de la Convention de l'UA lors de réunions d'experts à Addis-Abeba, en novembre 2001 et septembre 2002. Pendant toute la durée du processus de rédaction, ils ont fait pression pour que soient incluses des dispositions sur le recouvrement d'avoirs, le financement des partis politiques, l'accès à l'information et la protection des personnes dénonçant un acte de corruption.

Le document de la Convention de l'UA, composé de 28 articles, représentait au départ la Convention sur la prévention et la lutte contre la corruption, mais des problèmes de définitions et des différences entre les systèmes juridiques ont conduit le comité de rédaction à ajouter les termes « et les infractions assimilées ». Le document a été conçu pour s'appliquer facilement comme schéma directeur à toute stratégie nationale de lutte contre la corruption.

La Convention a été adoptée en juillet 2003 lors du sommet de l'UA à Maputo au Mozambique, et doit maintenant être ratifiée par 15 pays avant d'entrer en vigueur[3]. Les pays qui ont adopté le document sans le ratifier peuvent spontanément décider de promulguer certaines dispositions de la Convention dans une loi nationale, au lieu d'aller de l'avant avec le processus de ratification (par lequel le traité intégral devient applicable en tant que loi nationale).

Objectifs, principes et caractéristiques

Les objectifs de la Convention mettent l'accent sur la coopération entre les signataires, en les encourageant à « promouvoir et renforcer la mise en place... de mécanismes nécessaires pour prévenir, détecter, réprimer et éradiquer la corruption et

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 137

les infractions assimilées en Afrique », et à s'assurer de l'efficacité de ces mesures[4]. Les questions de bonne gouvernance sont également soulignées.

La Convention se concentre sur quatre principales méthodes pour combattre la corruption : la prévention, les sanctions, la coopération et l'éducation. Elle renforce tout particulièrement les lois sur la corruption en établissant une liste des infractions qui devraient faire l'objet de sanctions par les lois nationales ; elle indique des mesures à prendre pour permettre la détection des infractions en matière de corruption et les enquêtes dans ce domaine ; elle désigne les mécanismes permettant la confiscation et la saisie des produits de la corruption et des infractions assimilées ; elle détermine la compétence territoriale des États parties ; elle organise l'entraide en ce qui concerne les infractions de corruption et infractions assimilées ; elle encourage l'éducation et la sensibilisation du public aux actes répréhensibles de corruption ; et elle établit un cadre pour le contrôle et la supervision de l'application de la Convention. Les dispositions relatives au processus de contrôle font également référence à la participation de la société civile. Il est important de noter que la Convention porte à la fois sur la corruption au sein des secteurs public et privé, et demande que des lois sur la lutte contre la corruption soient mises en application dans les deux secteurs.

Le champ d'application de la Convention

La Convention définit clairement la corruption, en adoptant une approche désormais commune et selon laquelle la corruption n'est plus une infraction au cours de laquelle seul l'agent public peut être le principal contrevenant. Même si le rôle de l'agent public demeure essentiel, la Convention prévoit également « l'adoption de mesures législatives et autres pour prévenir les actes de corruption et infractions assimilées commises dans le secteur privé et par les agents de ce secteur et pour lutter contre ceux-ci ». Elle exige également la mise en place de « mécanismes pour encourager la participation du secteur privé dans la lutte contre la concurrence déloyale, et pour assurer le respect des procédures de passation de marchés et des droits à la propriété[5] ».

Par ailleurs, la Convention définit la corruption en termes suffisamment larges pour écarter les conflits d'interprétation des pays de droit civil et des pays de *common law*[6] . Les pays de *common law* font normalement la distinction entre détournement de fonds et corruption, en partie parce que le code pénal les considère comme des infractions distinctes et parce que la corruption est interprétée comme le fait de verser des pots-de-vin (par opposition au détournement de fonds). En outre, les pays de *common law* considèrent que le détournement de fonds et les infractions de corruption impliquent des agents publics ou des fonds publics. Telle qu'elle se lit aujourd'hui, la Convention de l'UA – en particulier depuis l'ajout de « et les infractions assimilées » – s'applique à la fois aux régimes de droit civil et de *common law*.

Les critiques de la Convention de l'UA considèrent la disposition sur l'enrichissement illicite comme une érosion du principe de la présomption d'innocence en vertu du droit pénal. Dans une affaire pénale d'enrichissement illicite, qui implique une richesse injustifiée, le fardeau de la preuve incombe à la partie poursuivante qui doit par conséquent démontrer, hors de tout doute raisonnable, que la richesse accumulée n'est pas justifiée par les revenus. Aux termes de la Convention, la partie poursuivante n'est pas légalement tenue de démontrer, hors de tout doute raison-

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 138

nable, que la richesse dépasse les revenus. De même, la partie poursuivante n'est pas nécessairement tenue de démontrer que les revenus non justifiés découlent de la corruption, puisqu'il est automatiquement présumé que des revenus non justifiés proviennent d'une source de corruption. Si ces dispositions sont mises en application, elles feront probablement l'objet de contestations judiciaires, en particulier dans les pays où la présomption d'innocence est prévue dans la Constitution.

La Convention porte également sur la confiscation des produits de corruption, le secret bancaire, la coopération et l'entraide judiciaire. Elle demande aussi aux signataires d'adopter des lois sur le blanchiment d'argent et de prendre des engagements consistant à exiger que les agents publics désignés déclarent leurs biens au moment de leur entrée en fonction, ainsi que durant leur mandat et à la fin de celui-ci[7]. Incluse dans la Convention à la dernière minute, la disposition sur le financement des partis politiques indique que chaque signataire doit « adopter des mesures législatives et autres mesures pour prohiber l'utilisation de fonds acquis par des pratiques illégales et de corruption pour financer des partis politiques » et pour « intégrer le principe de transparence dans le financement des partis politiques[8] ».

Contrôle et mise en œuvre de la Convention

Établi sur le modèle de la Commission africaine sur les droits de l'homme et des peuples, le conseil consultatif est le seul mécanisme officiel de contrôle à l'échelle internationale et à l'échelle de la commission de l'UA. Il doit soumettre des rapports réguliers au conseil exécutif sur les progrès réalisés par chaque signataire pour se conformer aux dispositions de la Convention.

Le conseil n'a pas le pouvoir d'entreprendre des enquêtes et ne peut dénoncer les actes de corruption. La Convention prévoit que ses 11 membres seront élus pour des mandats de deux ans par le conseil exécutif « à partir d'une liste d'experts de la plus grande intégrité et dont les compétences sont reconnues en matière de prévention et de lutte contre la corruption et les infractions assimilées ». Le document demande également que le conseil exécutif s'assure que le conseil consultatif a une « représentation adéquate des femmes et une représentation géographique équitable ». Les membres du conseil doivent « servir en leur capacité personnelle », mais le fait qu'ils soient proposés par des signataires n'aide pas à garantir leur indépendance.

Dans le cadre du processus de contrôle, les autorités nationales de lutte contre la corruption sont tenues d'envoyer des rapports au conseil consultatif au moins une fois par an, avant les sessions régulières de l'UA. Un inconvénient de ce système est que l'UA ne dispose pas de moyens pour imposer des sanctions aux pays qui ne déposent pas de rapports, à la différence du processus de présentation de rapports de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Dans le cadre du contrôle de la Convention, les autorités nationales sont désignées aux fins de « coopération et d'entraide judiciaire », ce qui laisse entendre qu'elles communiqueront entre elles directement. En outre, la Convention préconise « une indépendance et une autonomie nécessaires » pour les autorités nationales.

Définir le rôle des autorités nationales est un élément important de la Convention, puisque de nombreux pays africains n'ont pas d'autorité désignée pour s'attaquer exclusivement aux questions de corruption. Sous sa présente forme, la Convention

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 139

n'empêche pas les pays d'établir des commissions nationales disposées à fermer les yeux sur ces questions. Il faudrait apporter une modification à la Convention pour introduire les grandes lignes d'une structure et d'un mode de fonctionnement désirables de tels organismes[9].

En ce qui concerne la mise en application, la Convention doit fonctionner comme un traité d'extradition entre les pays qui ne sont pas encore liés par ces traités. Cependant, jusqu'à ce qu'il entre en vigueur, l'extradition n'est possible qu'entre les pays possédant des traités bilatéraux et multilatéraux.

La Convention pose aussi les fondations nécessaires à la reconnaissance par les signataires de la société civile et des médias, en les faisant s'engager à « participer activement à la lutte contre la corruption et les infractions assimilées ainsi qu'à la vulgarisation de cette Convention avec la pleine participation des médias et de la société civile en général ». Les États doivent établir des cadres judiciaires individuels qui permettront à la société civile et aux médias de s'intégrer dans ce processus. Ces lois devraient tenir compte du rôle défini pour la société civile dans l'article 12, à savoir que celle-ci et les médias devraient être encouragés à amener les gouvernements à faire preuve du maximum de transparence et de responsabilité ; à participer au processus de contrôle et à être consultés sur la mise en œuvre de la Convention de l'UA ; et à avoir accès à l'information dans les cas de corruption et d'infractions assimilées, à condition que la diffusion d'une telle information n'affecte pas de manière négative le processus d'enquête ni le droit à un procès équitable. Malgré ces directives, et vu que le climat actuel a tendance à identifier la société civile et les médias à des groupes d'opposition dans de nombreux pays, il se pourrait qu'on doive attendre un certain temps avant que leur rôle ne soit reconnu dans les lois. Des dispositions similaires dans le Protocole contre la corruption de la Communauté de développement de l'Afrique australe se sont également avérées trop « vagues » pour attribuer une fonction de contrôle clairement définie pour la société civile.

La Convention s'attarde aussi sur la question des dénonciateurs et exige que les signataires « adoptent des mesures législatives et autres afin de protéger les dénonciateurs et les témoins de corruption et d'infractions assimilées, y compris leur identité » et « adoptent des mesures législatives nationales afin de s'assurer que les citoyens signalent les cas de corruption sans craindre de représailles ». Néanmoins, ces efforts visant à assurer la protection des dénonciateurs pourraient être anéantis par une disposition qui appelle les signataires à « adopter des mesures législatives nationales afin d'appliquer des sanctions à ceux qui font des rapports trompeurs et malveillants contre des personnes innocentes dans des cas de corruption et d'infractions assimilées ». D'autres formes de réparation, comme une poursuite civile, suffisent normalement dans de tels cas.

Il est à noter que la procédure de la Convention permet à tout signataire de renoncer à certaines ou à toutes les questions abordées. En vertu de l'article 24, les États peuvent émettre des réserves (fondées sur l'article 15) à propos de l'une ou de plusieurs dispositions jugées incompatibles avec l'objet et les fins de la Convention. Un État peut maintenir cette réserve jusqu'à ce que les circonstances permettent de la retirer. En vertu de l'article 26, les États sont aussi en droit de dénoncer la Convention dans son intégralité, en remettant au président de la Commission un avis de six mois.

Malgré ses imperfections apparentes, la Convention représente pour les États membres de l'UA le premier cadre universel pour lutter contre la corruption. L'enjeu pour les gouvernements africains consiste maintenant à montrer leur

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 140

volonté politique de mettre en œuvre la Convention de l'UA contre la corruption – et de surveiller son application. Des activités de lobbying entreprises par les médias africains et les organisations de la société civile africaine peuvent exercer une influence positive sur ce processus. Des pressions supplémentaires d'acteurs internationaux pourraient avoir un impact sur ce qui représente la première structure continentale de l'Afrique pour combattre la corruption à l'intérieur des frontières souveraines de chaque État. En outre, la Convention de l'UA est susceptible de tirer parti de pressions nationales croissantes pour empêcher et sanctionner le versement de pots-de-vin.

Pour que la Convention de l'UA ait un impact mesurable sur la corruption, la société civile et les autres groupes de pression devront s'approprier le processus de surveillance. En joignant leurs forces en tant que coalitions, ils peuvent aider à faire en sorte que ses signataires mettent en œuvre ce nouveau traité.

Notes

1. Akere Muna est président de TI Cameroun.
2. Les autres sources d'inspiration pour la rédaction de la Convention de l'UA sont la Déclaration de 1990 sur les changements fondamentaux se produisant dans le monde et leurs implications pour l'Afrique ; le Programme d'action du Caire de 1994 pour la Relance de la transformation socioéconomique de l'Afrique ; et le Plan d'action contre l'impunité adopté en 1996 par la 19e session ordinaire de la Commission africaine sur les droits de l'homme et des peuples et entériné par la suite par la 64e session ordinaire du Conseil des ministres tenue à Yaoundé, au Cameroun. La plus récente incitation au changement pour la Convention a été la 37e session ordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'OUA qui s'est tenue à Lusaka, en Zambie, en juillet 2001, ainsi que de la déclaration adoptée par la première session de la Conférence de l'Union tenue en juillet 2002 à Durban, en Afrique du Sud, portant sur le Nouveau partenariat pour le développement économique de l'Afrique (NEPAD) qui demande la mise en place d'un mécanisme coordonné pour lutter efficacement contre la corruption.
3. La Convention a été initialement approuvée par la conférence ministérielle de l'UA qui s'est tenue à Addis-Abeba, les 18 et 19 septembre 2002. Elle a été approuvée plus tard par le conseil exécutif à N'djamena au Tchad, les 5 et 6 mars 2003.
4. Article 2.
5. Article 11.
6. Article 4 (d).
7. Articles 6 et 7.
8. Article 10 a) et b).
9. La procédure visant à modifier la Convention comporte trois étapes : 1) un signataire doit soumettre une demande par écrit au président de la Commission de l'Unité africaine ; 2) le président doit communiquer la modification proposée aux signataires, en accordant aux examinateurs une période d'au moins six mois à partir de la date de communication ; 3) une majorité de deux tiers est nécessaire pour que la modification entre en vigueur.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 141

La corruption et le processus d'adhésion à l'Union européenne : qui est mieux préparé ?

Quentin Reed[1]

Alors que le jour approche où dix États d'Europe de l'Est vont accéder à l'Union européenne (UE), la question que les membres actuels tout comme les pays candidats eux-mêmes continuent de se poser est la suivante : « sont-ils prêts[2] ? »

La question ne porte plus sur les détails techniques d'harmonisation avec l'*acquis communautaire*. Du point de vue des candidats, les doutes sur leur capacité à livrer concurrence sur un marché unique arrivent au premier plan. Pour la Commission européenne, la corruption représente l'un des points les plus pressants à l'ordre du jour. Cependant, en y regardant de plus près, on constate que pour ce qui est de la corruption, la question du degré de préparation fait ressortir un besoin urgent de réforme au sein de l'UE elle-même.

À maintes reprises, la Commission a identifié la corruption comme étant un problème grave dans au moins la moitié des pays candidats de l'Europe centrale et orientale (ECO). Dans un discours marquant la publication des Rapports réguliers 2002 sur les progrès réalisés par les pays candidats sur la voie de l'adhésion, le président de la Commission, M. Romano Prodi, a souligné que la corruption était un problème « extrêmement grave » devant être réglé avant l'adhésion[3].

L'inquiétude de la Commission à l'égard de la corruption chez les éventuels nouveaux États membres peut provenir de deux sources principales. Tout d'abord, la corruption fait que les pays candidats ont certaines difficultés à remplir les critères de Copenhague, qui ont été prescrits en 1993 par le Conseil européen comme conditions de base de l'adhésion à l'UE. Les critères de Copenhague comportent trois catégories principales : des critères politiques (des institutions stables fonctionnant de manière démocratique), des critères économiques (une économie de marché viable) et la capacité des candidats à remplir leurs obligations d'adhésion (autrement dit, la capacité à mettre en œuvre l'acquis communautaire).

Deuxièmement, la Commission est influencée par le fait que la corruption est perçue comme étant plus répandue dans les pays candidats que dans les pays membres à l'heure actuelle. Cette perception s'appuie sur des arguments expliquant pourquoi les pays du postcommunisme souffrent de niveaux de corruption élevés, ainsi que sur des données comme l'indice de perceptions de la corruption de Transparency International, qui indique que ces pays connaissent véritablement des niveaux de corruption plus élevés. Toutefois, il n'existe qu'extrêmement peu de travaux de recherche incontestable qui pourraient justifier ces craintes.

Indépendamment de la manière dont les pays de l'ère postcommuniste sont comparables aux pays d'Europe de l'Ouest, un rapport publié récemment par l'Open Society Institute (OSI) et intitulé EU Accession Monitoring Program souligne l'ampleur sérieuse de la corruption dans la plupart des pays candidats[4] et montre qu'elle sévit dans la plupart des futurs pays membres de l'Europe centrale et orientale. En outre, en plus de partager les inquiétudes de la Commission européenne au sujet de la corruption dans des domaines comme l'administration

publique, le rapport de l'OSI souligne le problème critique de la corruption dans des domaines sur lesquels la Commission ne s'est que très peu penchée.

L'OSI estime tout particulièrement que la corruption est généralisée dans l'élaboration des lois et des règlements – ce qu'on appelle la « captation de l'État » ; la Commission européenne a prêté plus d'attention à la rapidité qu'à la qualité des processus législatifs. L'OSI indique que la passation de marchés publics, le financement des partis politiques, les réseaux de favoritisme et les conflits d'intérêts sont des domaines où les problèmes sont plus sérieux que la Commission ne veut l'admettre.

D'autres complications proviennent d'une culture publique qui, bien qu'elle condamne souvent la corruption et expose les fortes perceptions de corruption, tolère régulièrement la corruption dans le comportement quand il s'agit de chercher à satisfaire des intérêts personnels ou politiques. Un manque d'indépendance des médias dans la plupart des pays de la région et l'impuissance des organismes de réglementation à réglementer adéquatement la télédiffusion, ainsi qu'un manque de professionnalisme et de ressources de la presse d'investigation dans toute la région ont conduit les principaux médias à n'apporter aux citoyens qu'une information inadéquate sur la corruption.

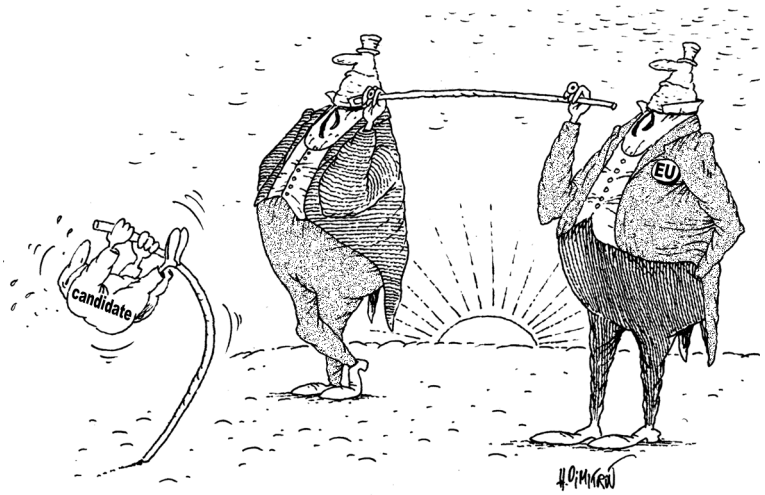
Bien qu'elle ait été informée des faits ci-dessus, la Commission n'a pas adopté d'approche précise au sujet de la corruption dans les pays candidats ; elle n'a pas non plus formulé d'hypothèses sur les racines de la corruption ni sur les politiques nécessaires pour y faire face. Enfin, la Commission n'a pas donné d'indication sur le niveau de corruption qui pourrait disqualifier un pays candidat à l'adhésion à l'UE. Par exemple, alors que la Commission a jugé à maintes reprises que la corruption était « endémique » en Roumanie, les Rapports réguliers révèlent que le pays continue à remplir les critères politiques, plutôt que les critères économiques et administratifs établis à Copenhague.

En fait, aux yeux de la Commission, aucun pays candidat n'a été trouvé inapte à remplir les critères de Copenhague en raison de la corruption, malgré l'importance accordée à la question dans les Rapports réguliers, ce qui indique clairement que la corruption représente pour les candidats une sérieuse entrave à la réalisation des critères politiques à remplir. La lutte contre la corruption est une « course de fond » ; en outre, l'histoire, qu'il s'agisse de l'Allemagne après Hitler ou de l'Espagne après Franco, montre que la corruption sévit dans les pays en transition, et qu'il faut compter en décennies plutôt qu'en cycles électoraux pour la maîtriser. Cela est particulièrement le cas des pays de l'ère postcommuniste, qui en sont encore aux transferts massifs d'avoirs de l'État au secteur privé.

L'effet du processus d'adhésion sur la politique

Comme on ne peut pas s'attendre à ce que la corruption disparaisse d'ici l'adhésion, la Commission a eu recours à une politique de lutte contre la corruption comme principal critère d'adhésion appliqué aux pays candidats. Huit pays ont élaboré des stratégies de lutte contre la corruption, tandis que de telles stratégies sont aujourd'hui en préparation en Estonie et en Slovénie.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 143



Alex Dimitrov, Moldavie

Les pressions exercées par la Commission ont eu un impact important dans des domaines comme la ratification des principales conventions internationales de lutte contre la corruption. Les pays candidats ont également mis en œuvre d'importantes réformes des règlements et des institutions chargées d'appliquer le droit pénal, et ils sont tenus de réformer les procédures de passation de marchés publics pour remplir les critères des directives de l'UE relatives aux marchés publics. La réforme de la fonction publique – l'un des instruments les plus importants pour s'attaquer à la corruption des agents publics – a été une priorité de l'UE dans les pays candidats, au même titre que la réforme des systèmes de contrôle financier et d'audit.

Pour plusieurs raisons, cependant, l'impact réel de l'UE sur la politique de lutte contre la corruption dans les futurs pays membres a été moins convaincant.

Tout d'abord, la Commission a eu tendance à se concentrer sur des questions de droit pénal et de mise en œuvre, ce qui suscite des critiques et amène à dire que les dispositions sur la corruption et les solutions à la corruption *a posteriori* ne sont que peu efficaces et que la priorité devrait être accordée à la prévention plutôt qu'aux sanctions. Cela est particulièrement le cas des pays qui ont été jusqu'à récemment sous la mainmise d'un parti unique, où l'établissement d'institutions indépendantes de mise en application (la police, les bureaux d'enquête et les tribunaux) est un processus difficile et de longue haleine pouvant faire l'objet d'abus à des fins politiques.

Deuxièmement, alors que la Commission a fait des stratégies nationales de lutte contre la corruption une condition d'adhésion, elle n'a donné que peu de directives au sujet de leurs contenus. Face à cette lacune, Bruxelles a récemment

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 144

établi une liste non officielle de principes devant servir de modèle aux pays cherchant à obtenir l'aide de l'UE pour élaborer des stratégies de lutte contre la corruption, et qui ont formé la base d'une récente « Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen sur une politique globale de l'UE contre la corruption[5] ».

Troisièmement, même dans les domaines où les règlements et exigences de l'UE semblent avoir une composante précise de lutte contre la corruption, l'impact de ces instruments est incertain. Par exemple, alors que les exigences des directives relatives aux marchés publics de l'UE ont clairement des implications sur la lutte contre la corruption, leur premier objectif n'en reste pas moins de veiller à établir un marché unique et non de lutter contre la corruption.

Dans le domaine du contrôle financier et de l'audit, l'expérience des pays membres de l'UE démontre clairement qu'il n'est pas possible de se fier aux instruments de l'UE pour assurer un système de contrôle efficace dans les pays membres. Un rapport publié récemment par le British National Audit Office a remarqué qu'il y avait eu une augmentation de 75 % de la fraude détectée qui impliquait des fonds de l'UE de 1999 à 2000[6]. Ce qui est plus inquiétant encore, c'est que l'essentiel de l'augmentation avait été enregistré grâce à une meilleure détection au Royaume-Uni, alors que dans un certain nombre de pays aucun cas de fraude n'avait été détecté. La propre convention de l'UE sur la lutte anti-fraude, approuvée en 1995, n'a été ratifiée par les 15 États membres que juste avant son entrée en vigueur à la fin de l'année 2002. Si elle donne la première définition commune de l'UE de la fraude, la convention n'impose que des exigences minimes.

Ces commentaires reflètent le fait que l'UE elle-même ne dispose pas de cadre précis pour s'attaquer à la corruption. Les États membres ne fournissent même pas de renseignements sur la corruption d'une manière systématique. Les récents rapports présentés par le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe, seul organisme à contrôler la majorité des pays européens par rapport à des principes généraux de politique anti-corruption, faisaient remarquer qu'il n'y avait aucune statistique globale sur la corruption en Grèce ou en Espagne[7].

L'UE n'a pas été en mesure de persuader les États membres d'adopter les instruments existants. Par exemple, seuls trois États membres ont ratifié la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe, lorsqu'elle est entrée en vigueur en juillet 2002[8]. Par contre, tous les pays candidats de l'ECO, à l'exception de deux, l'avaient ratifiée à cette même date.

Plusieurs raisons expliquent pourquoi l'UE ne dispose pas d'un cadre de lutte contre la corruption. L'une est que la corruption n'a pas été perçue comme un phénomène empêchant la mise en œuvre de l'acquis dans les États membres existants. Même si elle l'était, ce ne serait sans doute pas Bruxelles qui prendrait l'initiative de s'attaquer à la corruption, initiative qui revient généralement aux ministères des États souverains tels que ceux de la justice et des affaires intérieures. Comme c'est ailleurs le cas, les nouveaux développements de la lutte contre la corruption au sein de l'UE ne se concrétisent pas aussi rapidement qu'on l'espérait, principalement en raison de la nature délicate de la question, de l'intérêt que les élites politiques ont souvent à maintenir les éléments de corruption, et de la résistance nationale aux efforts externes pour introduire toute loi ou réforme. Il est

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 145

important de noter qu'à la différence des candidats à l'adhésion, les membres de l'UE ne bénéficient pas de mesures d'encouragement pour adopter de tels schémas directeurs.

L'intérêt des élites politiques ne devrait pas être considéré comme hypothétique. Il existe une preuve substantielle qu'un grand nombre de membres de l'UE sont inquiets des niveaux reconnus de corruption, entre autres l'affaire Elf Aquitaine et une tradition présumée de corruption dans les marchés publics en France, une série de scandales sur le financement des partis en Allemagne, et de récentes révélations en Irlande et aux Pays-Bas. Ni l'Italie, dont les problèmes de corruption sont bien connus, ni l'Autriche ne font partie du GRECO, alors que tous les États candidats le sont. Dans les sondages sur les perceptions, la Grèce et l'Italie se trouvaient à un rang de corruption légèrement supérieur à celui des États candidats les moins corrompus comme l'Estonie et la Slovénie[9]. Le rapport du GRECO sur la Grèce indique que le domaine le plus touché par la corruption est l'affectation des fonds de l'UE.

La situation décrite jusqu'à présent comporte d'importants risques pour le processus d'élargissement de l'UE. Si les résultats sur les pays du postcommunisme cités précédemment sont fiables, l'année 2004 verra un grand nombre de pays ayant de graves problèmes de corruption adhérer à l'Union, alors que celle-ci ne dispose pas d'un cadre véritable pour s'attaquer au problème. Comme les critères de Copenhague cessent de s'appliquer aux pays une fois qu'ils sont admis au sein de l'UE, la Commission ne sera plus en mesure d'exiger des dix États candidats ce qu'elle n'a jamais pu exiger des membres actuels.

Dans ces circonstances, la Commission cessera probablement d'appliquer deux poids deux mesures en exigeant des nouveaux membres des politiques de lutte contre la corruption qui n'ont jamais été exigées des membres plus anciens. Et c'est ainsi que l'Union élargie tout entière sera incapable de poursuivre une politique efficace de lutte contre la corruption. Cela est une sérieuse cause d'inquiétude, étant donné tout particulièrement la forte augmentation des fonds de l'UE que les nouveaux États membres seront tenus de distribuer après 2004.

Répercussions en matière de politiques

Ces faits inquiétants soulèvent deux questions principales en matière de politiques. L'une s'applique au contenu des politiques de lutte contre la corruption des pays candidats, l'autre porte sur l'UE dans sa totalité et sur le besoin d'établir une approche à l'égard de la corruption pour l'ensemble de l'Union.

Pour veiller à ce qu'une politique efficace de lutte contre la corruption s'applique aux futurs États membres de l'ECO, il faut parvenir à un degré de consensus entre les parties. Ce processus serait simplifié si des mesures étaient prises pour dépolitiser le plus possible la politique de lutte contre la corruption, par exemple en restreignant l'application de l'expression « politique de lutte contre la corruption » aux politiques dont l'objectif primaire est de réduire la corruption.

Une deuxième condition préalable et absolument essentielle pour élaborer des politiques plus efficaces consiste à entreprendre une recherche plus détaillée sur la corruption. L'une des principales leçons tirées du rythme effréné d'activités

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 146

menées dans le domaine de la corruption ces dix dernières années est que la politique de lutte contre la corruption doit être fondée sur des faits plutôt que sur des hypothèses ou des solutions importées. Les politiques de lutte contre la corruption sont peu susceptibles de voir le jour sans une analyse détaillée des véritables racines de la corruption dans des domaines particuliers : il faut, par exemple, savoir si la corruption est introduite par des fonctionnaires ou des citoyens, et si elle reflète une culture générale de corruption dans un organisme donné ou des actions individuelles d'opportunisme. Une telle recherche doit aller au-delà des sondages types et comporter des études de groupes de réflexion plus détaillées qui intègrent diverses approches analytiques.

En concevant une politique de lutte contre la corruption, les pays devraient veiller à ce que les institutions et mécanismes standards fonctionnent adéquatement plutôt qu'à en créer de nouveaux, à moins qu'il n'y ait une raison très particulière de le faire. Par exemple, un audit interne correct pourrait être plus efficace pour prévenir la corruption dans l'administration publique qu'un organisme spécial de lutte contre la corruption.

En ce qui concerne les domaines de politique particuliers, les futurs États membres devraient prêter une attention particulière à la réforme des processus législatifs afin de les rendre moins vulnérables à la corruption. Une telle réforme pourrait aller de processus de consultation transparents et appropriés à des procédures parlementaires veillant à ce que chaque modification proposée soit adéquatement évaluée, et que les modalités du vote soient soumises à l'examen du public.

En outre, la réforme de l'administration publique devrait être étayée par deux aspects importants qui n'ont pas retenu suffisamment l'attention des pays de l'ECO. Tout d'abord, il est essentiel de créer dans l'administration publique un système de recours opérationnel, à la fois pour encourager la dénonciation et pour permettre aux citoyens de faire facilement appel de décisions et actions administratives. Deuxièmement, la réforme de l'administration publique devrait reposer sur un consensus et non sur une imposition descendante. Un certain nombre de pays ont par exemple imposé des codes de déontologie à la fonction publique (l'un des critères selon lesquels la Commission évalue la politique de lutte contre la corruption), mais de tels codes seront inefficaces à moins d'avoir été mis au point par le biais d'un vaste processus de consultation permettant aux fonctionnaires d'avoir le sentiment qu'ils ont eu leur mot à dire.

Un domaine dans lequel les pays de l'ECO ont souvent eu des politiques inefficaces est celui de la réglementation des conflits d'intérêts. Leur approche est souvent basée uniquement ou principalement sur la déclaration de certaines combinaisons illégales de fonctions ; or, un aspect tout aussi (sinon plus) important d'une telle réglementation est le devoir de divulguer les conflits d'intérêts potentiels et de s'abstenir de prendre des décisions dans pareils cas. Ces processus de divulgation n'ont été développés que d'une manière très limitée, alors que la mise en application de ces exigences de divulgation est faible dans toute la région.

Si l'on veut s'attaquer efficacement à la corruption dans le domaine des marchés publics, la région doit mettre au point une approche plus holistique à l'égard des réformes, une approche qui va au-delà des règles techniques concernant la gestion des appels d'offres et de l'attribution de contrats. Une telle approche doit

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 147

inclure : une planification budgétaire beaucoup plus professionnelle pour s'assurer que les besoins sont bien définis ; une formation en éthique sur certains codes de conduite pour les fonctionnaires chargés des marchés publics ; et une plus grande participation d'observateurs professionnels externes dans des actions en justice concernant le processus des appels d'offres. En outre, les organismes de réglementation doivent être mieux équipés – et avoir suffisamment de pouvoirs et de sanctions – pour superviser non seulement les activités de l'administration publique dans le domaine des marchés publics, mais aussi la question épineuse de la complicité du secteur privé.

Il faut s'attarder davantage à créer des systèmes de financement des partis politiques qui soient moins vulnérables à la corruption. Pour empêcher que les partis ne s'appuient trop sur le financement des entreprises, le financement public devrait s'accompagner d'une transparence maximale quant au financement des partis et d'une réglementation entreprise par une institution indépendante, comme une commission électorale.

Enfin, mais tout aussi important, de nombreux pays de cette région doivent réformer la réglementation de leur système de radiodiffusion afin d'accroître l'objectivité et l'indépendance des informations télévisées et des activités de rédaction. De telles réformes doivent viser à assurer la transition de la radiodiffusion contrôlée par l'État à la radiodiffusion publique, les régulateurs devant exercer une influence politique minimale sur la radiodiffusion et veiller à une mise en application maximale des règles de la radiodiffusion transparente.

Le niveau européen : le rôle du GRECO

L'un des principaux problèmes du processus d'adhésion en matière de politique anti-corruption est que l'UE elle-même ne dispose pas d'un cadre cohérent pour lutter contre la corruption. En évaluant le degré de préparation d'un pays candidat à l'adhésion du point de vue de la politique de lutte contre la corruption, la Commission s'est par conséquent fiée dans une grande mesure aux instruments internationaux existants, tels que la ratification des conventions. La Commission a été en mesure d'insister sur de telles mesures grâce aux critères de Copenhague, alors qu'elle ne peut recourir à un tel moyen de négociation en ce qui concerne les États membres.

Pourtant, un cadre de lutte contre la corruption, basé en Europe, existe bien sous la forme du GRECO du Conseil de l'Europe. Fondé en 1999, le GRECO repose sur vingt principes directeurs pour lutter contre la corruption, couvrant toute une gamme d'instruments allant de la restriction des dispositions d'immunité à la liberté des médias. Le GRECO a également mis en place un mécanisme de fonctionnement pour l'évaluation par les pairs des États membres sur la base des principes directeurs et, fin 2002, avait terminé toute une première série d'évaluations. Le groupe a été chargé d'étudier comment les États membres répondaient aux exigences de la Convention sur le droit pénal du Conseil de l'Europe depuis qu'elle est entrée en vigueur en juillet 2002.

Étant donné que l'UE ne dispose pas de cadre pour la lutte contre la corruption, il y a de fortes raisons de faire pression pour que l'UE établisse des liens beaucoup

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 148

plus étroits avec le GRECO, en commençant par l'adhésion de la Commission à cet organisme. Comme ni l'UE ni la Commission ne peuvent obliger les États membres à adopter des politiques de lutte contre la corruption au-delà de certaines dispositions restreintes, l'adhésion facultative au GRECO ainsi que la forte autorité morale du Conseil de l'Europe représentent un important pas en avant pour l'Europe. Un premier avantage de l'adhésion de la Commission au GRECO pourrait être que l'Italie et l'Autriche, pays connus pour leur réticence à adhérer au GRECO, décident de devenir membres.

Cependant, à moins que de tels changements ne soient accompagnés chez les États membres d'une véritable volonté politique de lutter contre la corruption à un haut niveau, ils resteront des changements officiels et non des changements de fond.

Notes

1. Quentin Reed est un consultant qui a travaillé au programme de l'OSI intitulé EU Accession Monitoring Program.
2. Cette étude porte sur les 10 pays candidats à l'adhésion à l'UE de l'ancien bloc communiste. Les États candidats que sont la République tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la Slovaquie et la Slovénie doivent adhérer à l'UE en mai 2004 ; la Bulgarie et la Roumanie n'ont pas de dates fixes, même si la Commission a annoncé que 2007 marquera probablement leur adhésion. Les trois autres pays candidats à l'adhésion sont Chypre, Malte et la Turquie.
3. « Élargissement – la dernière étape », allocution prononcée par Romano Prodi au Parlement européen, Bruxelles, 9 octobre 2002 ; europa.eu.int//rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/02/463|0|AGED&lg=EN&display=
4. OSI/EU Accession Monitoring Program, *Monitoring the EU Accession Process: Corruption and Anti-corruption Policy*, Budapest, 2002, www.eumap.org/reports/2002/content/50. Le site Web de l'OSI est : www.eumap.org
5. Commission des communautés européennes, « Communication from the Commission to on a comprehensive EU policy against corruption », COM (2003) 317 final, Bruxelles, 28 mai 2003. Voir : europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2003/com2003_0317en01.pdf
6. U.K National Audit Office, Annual Report of the Court of Auditors for the Year 2000, Report by the Comptroller and Auditor General, HC 859 Session 2001-2002, 8 mai 2002.
7. GRECO, Rapport d'évaluation de la première série d'évaluation sur la Grèce, adopté par le GRECO lors de sa 9e séance plénière (Strasbourg, du 13 au 17 mai 2002). Rapport sur l'Espagne adopté par le GRECO lors de sa 5e séance plénière (Strasbourg, du 11 au 15 juin 2001). Voir www.greco.coe,int
8. Le Danemark, les Pays-Bas et le Portugal ont ratifié la Convention avant juillet 2002. La Finlande est le seul autre pays de l'UE à l'avoir ratifiée depuis, en octobre 2002.
9. Voir par exemple l'indice de perceptions de la corruption de 2003 de Transparency International (page 167) ; www.transparency.org/cpi/2002/cpi2002.en.html

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 149

La Convention de l'OCDE arrêtera-t-elle le paiement de pots-de-vin à l'étranger ?

Fritz Heimann[1]

L'adoption en décembre 1997 de la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales de l'OCDE (ci-après appelée « la Convention ») a été largement saluée comme l'initiative la plus prometteuse dans le domaine de la lutte contre la corruption à l'échelle internationale. Comme la plupart des grandes sociétés internationales ont leur siège dans les pays de l'OCDE, la Convention laissait espérer que l'aspect de la corruption internationale consistant à offrir des pots-de-vin serait considérablement affecté. Cependant, cet objectif n'a pas été atteint.

Alors que les 35 signataires ont adopté des lois qui ont fait de la corruption des agents publics étrangers un acte criminel, les gouvernements nationaux, à l'exception des États-Unis, ont été peu nombreux à les appliquer. Et l'OCDE elle-même a commencé plus lentement que prévu à surveiller cette mise en application. Le milieu des affaires n'est pas suffisamment conscient du fait que la corruption d'agents publics étrangers est devenue un acte criminel, et relativement peu de sociétés non américaines ont adopté des programmes de mise en conformité pour lutter contre la corruption.

Il est nécessaire de prendre des mesures sur plusieurs fronts : les gouvernements doivent poursuivre en justice ceux qui offrent des pots-de-vin ; l'OCDE doit accélérer la surveillance de la mise en œuvre de la Convention et en combler les lacunes ; il faut davantage faire connaître la Convention au public ; les sociétés doivent adopter des programmes de conformité efficaces ; et les groupes de la société civile doivent exercer des pressions pour que toutes ces mesures soient prises.

Surmonter les obstacles à la mise en œuvre

Une mise en œuvre active par les procureurs nationaux est l'élément clé pour réaliser les promesses de la Convention. Cela permettrait de sensibiliser rapidement le milieu des affaires à la Convention et d'inciter davantage les entreprises à adopter des programmes de mise en conformité.

La plupart des lois nationales interdisant la corruption d'agents publics étrangers ont été adoptées en 1999 et 2000. Il s'est maintenant écoulé suffisamment de temps pour porter des cas devant les tribunaux. Le faible nombre de poursuites est communément expliqué par le fait que les cas de corruption de fonctionnaires étrangers sont difficiles à préparer. Les payeurs de pots-de-vin se donnent beaucoup de mal pour ne laisser aucune trace. Les enquêtes doivent être menées dans le pays de l'auteur des pots-de-vin, dans le pays où les fonctionnaires ont été soudoyés et dans les pays tiers où l'argent des pots-de-vin pourrait avoir été déposé ou dans les banques desquels les fonds pourraient avoir été blanchis.

Si le délai nécessaire pour préparer un cas était la seule raison expliquant la rareté des poursuites, il suffirait d'attendre que les enquêtes soient terminées pour

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 150

porter une affaire devant la cour. Mais il semble y avoir d'autres obstacles à la mise en œuvre, et attendre patiemment n'est pas suffisant.

Les procureurs pourraient hésiter à porter une affaire devant la cour parce qu'ils n'ont pas les ressources professionnelles pour poursuivre en justice des cas internationaux complexes. Les formalités pour obtenir des témoignages de l'étranger sont lourdes et souvent infructueuses. Alors que la Convention de l'OCDE prévoit une entraide judiciaire pour les pays signataires, elle ne prévoit pas d'aide pour les pays en développement où la corruption des fonctionnaires étrangers est la plus répandue.

La mise en application du droit pénal est la responsabilité des États ou des provinces dans un certain nombre de pays, notamment en Allemagne et au Canada, et non du ressort national. Les procureurs à ces niveaux pourraient être moins intéressés par la poursuite de cas de corruption de fonctionnaires étrangers. Dans d'autres pays, dont la Grande-Bretagne, la responsabilité des enquêtes ne se situe pas au niveau national et les procureurs ne peuvent pas procéder tant que les agents d'enquête locaux, sur lesquels ils n'ont que peu de contrôle, n'ont pas terminé leur travail.

Un autre obstacle peut provenir des responsables politiques qui s'opposent à poursuivre des sociétés créatrices d'emplois dans le domaine des exportations. On prétend même que, dans certains pays, on dissuade les procureurs de porter des cas de corruption de fonctionnaires étrangers devant la cour.

Il arrive que les procureurs ne reçoivent pas de plaintes au sujet de la corruption de fonctionnaires étrangers. Cela pourrait s'expliquer par le fait que le public n'est pas conscient que la corruption des fonctionnaires étrangers est, en fait, devenue un acte criminel. Les sociétés qui perdent des commandes au profit de concurrents qui offrent des pots-de-vin pourraient hésiter à se plaindre aux procureurs par crainte de perdre des commandes à l'avenir, par manque de preuves tangibles qu'il s'agissait véritablement de corruption ou par crainte de poursuites pour diffamation. Le groupe de travail de l'OCDE sur la corruption devrait entreprendre une évaluation systématique des obstacles qui font que les cas de corruption ne sont pas portés devant les cours et étudier ce qu'il est possible de faire pour surmonter ces obstacles. Parmi les questions à étudier :

- les gouvernements devraient-ils établir des bureaux spécialisés pour traiter les cas de corruption de fonctionnaires étrangers ? De tels bureaux pourraient former du personnel spécialisé capable d'entreprendre des enquêtes et de poursuivre en justice des cas internationaux complexes ;
- quelles mesures pourrait-on prendre pour améliorer l'entraide judiciaire, en particulier avec les pays en développement ?
- serait-il possible d'élaborer des procédures qui encouragent les sociétés qui ont perdu des marchés en raison de pots-de-vin versés par des concurrents ou d'autres groupes, ou les particuliers qui cherchent à enrayer la corruption et à déposer des plaintes ?
- que peut-on faire pour accroître la sensibilisation du public à la fois dans les pays de l'OCDE et dans les pays en développement au fait que la corruption de fonctionnaires étrangers est un acte criminel ?

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 151

Il ne faut pas attendre que les études de la Phase II de l'OCDE soient terminées pour prendre des mesures en vue d'identifier et surmonter les obstacles à la mise en œuvre de la Convention.

Surveiller la mise en œuvre

Lorsque la Convention a été adoptée, on a reconnu qu'une surveillance subséquente serait nécessaire, et que les gouvernements seraient réticents à poursuivre leurs propres sociétés en justice pour corruption de fonctionnaires étrangers sauf s'ils étaient sûrs que d'autres gouvernements poursuivraient leurs concurrents. La surveillance par les pairs apporte la discipline mutuelle nécessaire au succès de la mise en œuvre.

La première phase de surveillance de l'OCDE, qui consistait à étudier le caractère adéquat des lois nationales adoptées pour mettre en œuvre la Convention, a été menée avec succès de 1999 à 2001. Le groupe de travail sur la corruption a décelé des lacunes dans les lois de nombreux pays, tout particulièrement au Japon et au Royaume-Uni. Les gouvernements ont dû retourner à leurs appareils législatifs, mais la plupart des insuffisances ont été corrigées.

La phase II – surveillance de la mise en œuvre nationale – a commencé en 2001 et avait pour objectif d'examiner les 35 signataires en cinq ans. Mais en raison d'un financement inadéquat, seuls quatre pays avaient fait l'objet d'un examen à la fin de 2002. Une augmentation des fonds a été prévue pour 2003-2004, et dix pays de plus devraient avoir fait l'objet d'un examen d'ici la fin de 2004.

TI et ses sections nationales ont joué un rôle actif en insistant pour que l'OCDE et ses gouvernements membres fournissent les fonds adéquats pour cette surveillance. Comme les programmes de mise en œuvre exigent un engagement politique continu, la surveillance de la mise en œuvre doit être organisée en tant que projet de l'OCDE à long terme, et il faut pouvoir compter sur un financement stable. Toute la première série d'examens devrait être terminée d'ici 2006.

Les quatre premiers examens ont révélé de sérieuses lacunes, même aux États-Unis qui comptent plus de deux décennies de savoir-faire dans le domaine de la mise en œuvre. Pour compenser le lent démarrage, le programme de surveillance devrait se concentrer tout d'abord sur les plus grands pays exportateurs. Il est nécessaire d'effectuer des examens de suivi pour s'assurer que les insuffisances décelées sont corrigées. Les gouvernements ne doivent pas penser qu'ils échapperont à un autre examen minutieux après avoir subi la première série d'examens.

Pour effectuer de bons examens, il faut avoir le personnel nécessaire et être bien préparé. Les équipes d'examinateurs, provenant de deux pays agissant à titre d'examinateurs principaux et du personnel du Secrétariat de l'OCDE, doivent avoir de l'expérience dans la mise en application du droit pénal et avoir la capacité d'évaluer l'efficacité des programmes de mise en conformité des entreprises.

Pour permettre des échanges francs, il est essentiel que les équipes d'examen de l'OCDE rencontrent les représentants du secteur privé et de la société civile, sans la présence de représentants du gouvernement faisant l'objet de l'examen. Cela est particulièrement important dans les pays qui ont des programmes de mise en œuvre inadéquats. De bons précédents en matière de participation des ONG ont

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 152

été établis au cours des quatre premiers examens de la phase II, en Finlande, aux États-Unis, en Allemagne et au Canada.

Comme l'opinion publique est nécessaire pour améliorer la mise en œuvre inadéquate par le gouvernement, le processus de surveillance devrait être aussi transparent que possible. Les réponses des gouvernements au questionnaire de l'OCDE devraient, tout particulièrement, être rendues publiques. Les rapports des examens des pays devraient être publiés sans les longs délais qui ont caractérisé les examens des États-Unis et de l'Allemagne. Les lacunes dans la mise en œuvre nationale devraient être clairement identifiées, sans escarmouche diplomatique.

Il est essentiel qu'un suivi soit assuré par la société civile, le secteur privé et les médias. Il n'est pas suffisant de publier les rapports sur un site web de l'OCDE. Les lacunes mentionnées dans les examens de l'OCDE ont de plus fortes chances d'être comblées si les sections nationales de TI et d'autres groupes intéressés jouent un rôle actif en rendant publics les résultats des examens et en insistant pour que des mesures correctives soient prises.

Combler les lacunes de la Convention

Lorsque la Convention a été adoptée, le Conseil de l'OCDE a identifié une liste de questions non résolues qui devraient être étudiées. Ces questions étaient jugées importantes car elles portaient sur de graves lacunes dans la Convention mais, en 1997, le consensus autour de ces questions n'était pas suffisamment fort pour qu'elles soient abordées. Plus de cinq années ont passé et rien n'a encore été résolu.

Certains gouvernements influents ont soutenu qu'en cherchant à modifier la Convention, on se détournerait de la nécessité de parvenir à une véritable mise en œuvre. Transparency International pense que la mise en œuvre devrait rester au sommet des priorités, mais qu'il devrait y en avoir d'autres. Les payeurs de pots-de-vin sont ingénieux et tenaces et ont recours à des avocats rusés pour tirer parti des lacunes existantes. Il faudra du temps pour trouver des solutions car les questions non résolues font encore l'objet de controverses.

Couverture des filiales étrangères

Il y a eu de nombreuses allégations selon lesquelles les multinationales se servent de leurs filiales étrangères pour verser des pots-de-vin. De telles préoccupations ébranlent la confiance dans la Convention et on doit y répondre dans les plus brefs délais.

Des objections, reposant sur des motifs juridiques, ont été soulevées à propos de l'inclusion dans la Convention de filiales se trouvant dans des pays non membres de l'OCDE. Il existe une solution plus simple : on pourrait demander aux sociétés mères qui se trouvent dans des pays de l'OCDE de veiller à ce que les filiales étrangères sous leur contrôle adoptent des politiques de conformité pour lutter contre la corruption. Les multinationales ont généralement une participation majoritaire dans leurs filiales. Par conséquent, la plupart des filiales étrangères pourraient être visées par une telle exigence sans que cela soulève de problèmes juridictionnels.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 153

Les défenses traditionnelles contre la responsabilité des sociétés mères, basées sur la « séparation sociale » des filiales, ont été fortement affaiblies en cette époque où toutes les composantes des multinationales sont reliées électroniquement et sont en communication constante avec leurs sièges sociaux. Il est donc peu probable que les filiales puissent verser d'importants pots-de-vin sans laisser de trace électronique fournissant des informations suffisantes pour impliquer la société mère.

La plupart des avocats de sociétés reconnaissent que les défenses basées sur la « séparation sociale » sont désuètes. Cependant, les avocats de la défense hésitent à renoncer à toute défense qui pourrait être utile.

Le problème des filiales étrangères devrait figurer en tête du programme visant à combler les lacunes de la Convention de l'OCDE, non seulement en raison de son importance, mais aussi parce qu'on peut s'y attaquer sans avoir à modifier la Convention. Le moyen le plus simple de le faire serait d'adopter un Commentaire qui serait rattaché à la Convention, et qui exigerait que les sociétés mères implantées dans les pays membres de l'OCDE prennent des mesures pour garantir la conformité des filiales qu'elles contrôlent.

Corruption des dirigeants de partis politiques

On s'inquiète dans le monde entier des pots-de-vin versés aux partis politiques, aux dirigeants de partis et aux candidats à des fonctions politiques. Dans ce domaine important, malheureusement, la Convention comporte un ensemble de mesures disparates inadéquates et déroutantes. Elle ne traite pas convenablement de la corruption des dirigeants de partis politiques étrangers qui ne sont pas des « agents publics ». En particulier, la question du versement de pots-de-vin à un dirigeant de parti dans le but d'influencer une action du gouvernement n'est pas du tout abordée. Certaines formes de versement de pots-de-vin à des dirigeants de parti sont traitées, par exemple, lorsqu'un dirigeant de parti est également un agent public ou quand un agent public demande qu'un paiement soit fait à un parti politique ou à un dirigeant de parti.

Que certaines formes de corruption politique puissent être interdites n'est pas suffisant, cependant, car les payeurs de pots-de-vin et leurs avocats peuvent profiter des lacunes pour éviter l'interdiction. La corruption des partis politiques est tout simplement une question trop importante pour ne pas être traitée de façon appropriée. Étant donné cette importante préoccupation, la correction de ces lacunes dans la Convention devrait recueillir un fort soutien.

Au printemps 2001, Transparency International a soumis à l'OCDE les Recommandations de La Pietra par le biais desquelles elle demandait que des mesures soient prises pour interdire le versement de pots-de-vin à des partis politiques étrangers. Ces recommandations proposaient que la corruption des partis politiques et des dirigeants de partis soit traitée de la même manière que la corruption des agents publics, c'est-à-dire en interdisant des paiements « pour obtenir ou conserver un marché ou un autre avantage indu ».

En interdisant les pots-de-vin à titre de compensation, la Convention soulignerait directement les distorsions de la concurrence internationale sans intervenir dans la réglementation du financement des campagnes politiques.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 154

Même si elles ne sont pas sur la liste des questions non résolues du Conseil de l'OCDE, les questions suivantes doivent être prises en considération.

Corruption dans le secteur privé

Quatre points montrent clairement que la Convention devrait porter sur la corruption dans le secteur privé :

- la corruption dans le secteur privé est devenue transnationale, au même titre que la corruption des agents publics. Les lois nationales portant sur la corruption commerciale ne visent pas habituellement la corruption au-delà des frontières ;
- la privatisation a estompé la ligne de démarcation entre les secteurs public et privé, donnant ainsi des occasions de se soustraire aux interdictions qui s'appliquent uniquement à la corruption des agents publics ;
- le secteur privé est bien plus étendu que le secteur public dans la plupart des pays. En s'attaquant uniquement à la corruption des agents publics, la Convention laisse la voie libre à la corruption dans de vastes domaines ;
- la corruption dans le secteur privé affaiblit le soutien à la privatisation et fournit une arme à ceux qui s'opposent à la mondialisation.

En avril 2002, la Chambre de commerce international (CCI) a présenté au Groupe de travail sur la corruption de l'OCDE une étude détaillée qui révélait les carences des lois actuelles sur la corruption dans le secteur privé dans plus d'une douzaine de pays de l'OCDE[2].

S'attaquer à la corruption dans le secteur privé demande des efforts concertés de la part des différents intervenants : l'OCDE devra veiller aux aspects transnationaux ; les gouvernements nationaux devront renforcer les lois existantes contre la corruption commerciale, la concurrence déloyale et l'abus de confiance ; et le milieu des affaires devra adopter de meilleurs programmes de conformité. On devrait tenir compte des aspects transnationaux en modifiant la Convention. Une Recommandation de l'OCDE pourrait porter sur le genre de mesures que devraient prendre les gouvernements et le milieu des affaires.

Promotion des réformes des normes comptables et des normes d'audit

Il est absolument indispensable de tenir avec exactitude les comptes financiers si l'on veut prévenir la corruption. Cela a été reconnu dans l'article 8 de la Convention. Une étude détaillée sur les exigences comptables et d'audit requises dans 15 pays de l'OCDE, présentée par Transparency International au Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption en avril 2001, a révélé de graves carences et incohérences. Des exigences adéquates en matière de normes comptables et d'audit font partie du processus de surveillance de la phase II de l'OCDE.

Les récents scandales qui se sont produits dans les grandes entreprises aux États-Unis et ailleurs font clairement ressortir que de sérieuses réformes sont nécessaires, et cela même dans les pays dotés de nombreux règlements. Ils ont égale-

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 155

ment fourni l'occasion non seulement d'entreprendre des réformes nationales, comme le Sarbanes-Oxley Act adopté aux États-Unis en 2002, mais aussi d'élaborer des normes internationales plus fermes. L'OCDE est bien placée pour jouer un rôle majeur dans la promotion de l'élaboration de normes internationales uniformes. De telles normes contribueraient à la lutte contre la corruption internationale, tout en répondant à d'autres inquiétudes.

Aider les entreprises à résister à l'extorsion

La Convention met essentiellement l'accent sur l'aspect de la corruption ayant trait à l'offre. Or, il sera difficile de combattre la corruption sans s'attaquer à l'aspect de la demande, soit l'extorsion pratiquée par les agents publics. L'OCDE et ses gouvernements membres peuvent prendre des mesures utiles pour aider les entreprises à résister à l'extorsion. Les États-Unis ont établi des lignes d'assistance téléphonique que les sociétés américaines peuvent utiliser pour obtenir un appui diplomatique lorsqu'elles sont aux prises à l'extorsion de la part de fonctionnaires étrangers. Le groupe de travail de l'OCDE sur la corruption devrait encourager d'autres signataires à établir des systèmes d'assistance téléphoniques semblables. Lorsqu'ils seront en place, l'OCDE devrait promouvoir l'organisation d'un réseau de lignes d'assistance téléphonique qui pourrait entreprendre des interventions multilatérales avec les gouvernements dont les fonctionnaires ont recours à l'extorsion. De telles interventions multilatérales seraient certainement plus efficaces que des interventions unilatérales, et devraient tout particulièrement bénéficier aux sociétés de plus petits pays dont les diplomates ne pourraient peut-être pas, à eux seuls, être d'un grand secours à leurs sociétés.

Promouvoir les programmes de mise en conformité des entreprises

La mise en application de lois sur la lutte contre la corruption et de programmes de mise en conformité des sociétés joue un rôle interdépendant et de renforcement mutuel. À elle seule, la mise en application des lois ne changera pas le comportement des entreprises. Les sociétés doivent s'y conformer volontairement pour que s'établisse un cadre moral qui permette la mise en application des lois. Les programmes de mise en conformité des sociétés ne seront pas adoptés à une plus grande échelle tant que les lois sur la lutte contre la corruption ne seront pas plus activement mises en application. Ces programmes ont un effet multiplicateur important sur la mise en application des lois : pour chaque procureur qui entreprend une enquête sur la corruption des agents publics, il y aura des centaines d'avocats et d'auditeurs de sociétés pour en assurer la mise en œuvre.

Lier la lutte contre la corruption aux réformes de la gouvernance du secteur privé

Il existe des intérêts communs évidents entre la lutte contre la corruption et le renforcement de la gouvernance des entreprises, notamment : le besoin d'avoir des comités d'audit indépendants, une comptabilité plus transparente, une divulgation accrue de l'information, des règles sur les conflits d'intérêts et la protection des dénonciateurs.

Les groupes qui font la promotion des réformes en matière de gouvernance des entreprises et ceux qui sont concernés par la corruption devraient collaborer davantage.

Mieux faire connaître la Convention

L'OCDE, en collaboration avec ses gouvernements membres et avec les groupes du secteur privé et de la société civile, y compris la CCI, TI, le Comité consultatif économique et industriel auprès de l'OCDE et sa Commission syndicale consultative (CSC), devrait activement promouvoir une plus grande sensibilisation à la Convention qui prône l'interdiction de la corruption parmi les agents publics, dans le milieu des affaires et les médias des pays de l'OCDE, ainsi que dans le reste du monde.

Pressions de la société civile comme moyen de rendre la Convention efficace

Les sociétés corrompues et les fonctionnaires corrompus sont déterminés à continuer à exercer normalement leurs activités. Les agents publics et les sociétés qui soutiennent les réformes ont d'autres priorités qui retiennent leur attention. Pour avancer, Transparency International et d'autres groupes de la société civile doivent jouer un rôle actif de plaidoyer. Leurs tâches principales consisteront à :

- faire mieux connaître au public la Convention et les lois nationales visant à faire de la corruption des agents publics étrangers un acte criminel ;
- participer au processus de surveillance de l'OCDE pour fournir une évaluation des activités d'application du gouvernement et de mise en œuvre des programmes de conformité des entreprises, faire connaître les résultats des rapports de l'OCDE et exiger que des mesures soient prises pour surmonter les difficultés à mettre les programmes en œuvre ;
- publier des bulletins de résultats annuels de la mise en application des lois nationales d'après les sondages effectués par les sections nationales de TI ;
- établir des liens entre les procureurs des pays en développement et ceux des pays de l'OCDE afin de promouvoir l'entraide judiciaire ;
- encourager le développement de mécanismes de dépôt de plaintes auxquels peuvent avoir recours les entreprises qui ont perdu des commandes et d'autres qui ont souffert de la corruption ;
- travailler avec les sociétés et la CCI pour encourager l'adoption de programmes de conformité efficaces ;
- renforcer l'appui des gouvernements nationaux afin de combler les lacunes de la Convention de l'OCDE, et faire pression pour qu'ils adoptent des priorités et des calendriers réalistes ;
- promouvoir la coopération et l'interaction entre la Convention de l'OCDE, la Convention interaméricaine, le Conseil de l'Europe et autres conventions régionales, et la Convention des Nations unies contre la corruption ;
- agir en tant que catalyseur pour obtenir l'appui des programmes de la Banque mondiale, du FMI et de l'OMC.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 157

Conclusion

L'adoption de la Convention de l'OCDE et l'adoption de lois interdisant la corruption des agents publics étrangers par les 35 signataires ont créé un cadre juridique capable d'enrayer la corruption des agents publics étrangers. Le défi consiste aujourd'hui à rendre ce cadre opérationnel. Étant donné les attentes élevées suscitées par la Convention de l'OCDE, son avenir est d'une importance capitale. Le fait d'enrayer la corruption des agents publics étrangers renforcerait l'appui aux autres initiatives de lutte contre la corruption ; tandis qu'une stagnation dans ce domaine permettrait aux sceptiques de dire que la corruption internationale est un problème insoluble.

Notes

1. Fritz Heimann est un membre fondateur de Transparency International ; il a dirigé les travaux de TI sur la Convention de lutte contre la corruption de l'OCDE.
2. Günter Heine, Barbara Huber et Thomas O. Rose (eds), *Private Commercial Bribery: A Comparison of National and Supranational Legal Structures*, Freiburg, ICC Press and the Max Planck Institute, 2003.

La gouvernance, la corruption et le Compte du millénaire

Steve Radelet[1]

L'initiative Compte du millénaire ou Millenium Challenge Account (MCA) est un nouveau programme américain de coopération qui vise à accorder des montants importants d'aide supplémentaire à un groupe sélectionné de pays qui, selon le président George Bush, « gouvernent de façon juste, investissent dans le domaine social et encouragent la liberté dans le domaine économique[2] ». Le programme est remarquable par sa taille : le budget annuel proposé augmenterait au cours d'une période de trois ans pour atteindre 5 milliards de dollars US, ce qui représenterait une croissance du budget américain d'aide au développement international de près de 50 % et serait l'équivalent d'environ 9 % de l'ensemble de l'aide publique au développement (ODA). Plus important encore, le programme pourrait, par sa conception, apporter les changements les plus fondamentaux en quarante ans à la politique américaine d'aide au développement.

L'idée fondamentale du MCA consiste à sélectionner un nombre relativement restreint de pays bénéficiaires en fonction de leur engagement manifeste à l'égard de politiques judicieuses, à leur fournir de grosses sommes d'argent, à les laisser concevoir leurs programmes financés par les crédits du MCA, et à les tenir responsables de l'obtention de résultats. S'il est mis en application de manière attentive et efficace, le MCA pourrait changer fondamentalement l'efficacité de l'aide américaine au développement international[3].

Le gouvernement américain a proposé de créer un nouvel organisme public, appelé la Société du millénaire pour gérer le programme. Il envisage de financer de vastes programmes conçus par différents groupes dans les pays bénéficiaires, y compris le gouver-

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 158

nement, les ONG et le secteur privé. Les pays admissibles au programme établissent les priorités, proposent des activités spécifiques et établissent des critères de référence qui seraient utilisés pour mesurer les progrès réalisés. De cette manière, la responsabilité de l'élaboration des programmes revient au pays bénéficiaire, comme il se doit. Cela vise à susciter un plus grand engagement et une plus grande responsabilité à l'égard des activités proposées et des résultats recherchés. En contrepartie, l'administration prévoit d'être plus exigeante en matière d'obligation. Les programmes couronnés de succès continueront à recevoir un financement substantiel, tandis que ceux échouant cesseront d'être admissibles aux crédits.

Le processus de sélection des pays

L'une des caractéristiques particulières du MCA consiste à se concentrer sur un nombre restreint de pays où le gouvernement américain pense que l'aide peut être la plus efficace. Le programme tire parti de la théorie selon laquelle l'aide donne les meilleurs résultats dans les pays où les gouvernements s'engagent à mettre en application des politiques de développement judicieuses et à mettre sur pied de solides institutions. La logique de cette idée s'impose : l'aide au développement devrait être plus efficace dans les pays où les gouvernements s'engagent à construire de meilleures écoles, à créer des emplois et à éradiquer la corruption que dans ceux qui sont dotés d'un gouvernement malhonnête et incompétent. Les travaux de recherche entrepris par Craig Burnside, David Dollar et Paul Collier de la Banque mondiale confirment cette notion, bien que d'autres recherches aient remis en question la solidité des résultats initiaux[4]. Quoi qu'il en soit, cet axe de recherche a fortement influencé les bailleurs de fonds ces dernières années, y compris les concepteurs du programme MCA.

La première étape du processus de sélection consiste à déterminer le groupe de pays à faibles revenus qui seraient admissibles au financement du MCA. Le gouvernement prévoit d'élargir graduellement sur une période de trois ans le nombre des pays admissibles. Au cours de la première année, tous les pays ayant un revenu par habitant inférieur à 1 435 $US et qui sont également admissibles au financement à des conditions favorables de l'Association internationale de développement (AID) de la Banque mondiale seront acceptés. Soixante-quatorze pays répondent à ces critères. Au cours de la deuxième année, le critère d'admissibilité à l'AID sera abandonné, et le groupe de pays admissibles passera à 87. La troisième année, l'admissibilité sera étendue pour inclure les 28 pays du monde ayant un revenu par habitant se situant entre 1 435 $US et 2 975 $US.

L'administration choisira des pays parmi ces groupes en se basant sur 16 indicateurs quantitatifs particuliers visant à déterminer dans quelle mesure les pays « gouvernent avec justice » (six indicateurs), « investissent dans le domaine social » (quatre indicateurs) et « encouragent la liberté dans le domaine économique » (six indicateurs). Ces 16 indicateurs et leurs sources sont présentés dans le tableau 7.1. Pour se qualifier, un pays doit se situer dans la moitié supérieure (c'est-à-dire au-dessus de la médiane) du groupe de pays généralement admissibles au moins pour la moitié des indicateurs dans chacune des trois catégories. Une signification statistique particulière est accordée à l'indicateur de corruption : pour se qualifier, un pays doit se situer au-dessus de la médiane en ce qui concerne la corruption, qui est l'un des

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 159

trois indicateurs de la catégorie « gouverner avec justice ». Aucun des autres indicateurs n'a ce statut spécial et ne comporte une telle condition *sine qua non*. Par conséquent, dans un cas extrême, un pays qui satisfait à 15 indicateurs sur 16 mais n'atteint pas la médiane en ce qui concerne la corruption ne sera pas admissible au MCA.

Tableau 7.1. Critères d'admissibilité au MCA[1]

Indicateur	Source
I. Gouverner avec justice	
1. Maîtrise de la corruption	Institut de la Banque mondiale
2. État de droit	Institut de la Banque mondiale
3. Voix et responsabilité	Institut de la Banque mondiale
4. Efficacité du gouvernement	Institut de la Banque mondiale
5. Libertés publiques	Freedom House
6. Droits politiques	Freedom House
II. Investir dans le domaine social	
7. Taux d'immunisation : DCT et rougeole	OMS/Banque mondiale
8. Achèvement des études primaires	Banque mondiale
9. Dépenses pour éducation primaire publique/PIB	Banque mondiale
10. Dépenses publiques pour la santé/PIB	Banque mondiale
III. Liberté dans le domaine économique	
11. Cote de crédit du pays	Institutional Investor
12. Inflation	FMI
13. Qualité de la réglementation	Institut de la Banque mondiale
14. Déficit budgétaire/PIB	FMI/Banque mondiale
15. Politique commerciale	Fondation Heritage
16. Nombre de jours pour créer une entreprise	Banque mondiale

1. Pour être admissibles, les pays doivent se situer au-dessus de la médiane pour la moitié des indicateurs dans chacune des sous-catégories. Ils doivent également se classer au-dessus de la médiane en ce qui concerne l'indicateur du contrôle de la corruption.

   Source : Fiche analytique intitulée « Fact Sheet: Millenium Challenge Account », publiée par l'administration américaine, le 25 novembre 2002, et disponible sous : www.cgdev.org

L'administration n'a pas encore annoncé les pays admissibles pour l'exercice 2004, mais le tableau 7.2 contient une liste de pays qui pourraient se qualifier ; elle a été dressée en ayant recours à une stricte interprétation de la procédure de l'administration. Selon cette liste indicative, qui changera lorsque les données seront mises à jour avant que ne débute le programme, 11 pays se qualifieraient la première année. Au cours de la deuxième année, le nombre de pays à se qualifier augmenterait légèrement pour passer à 12, et au cours de la troisième, six pays de plus pourraient se qualifier. Le tableau indique neuf autres pays qui ne se qualifient pas au cours des trois années parce qu'ils se situent en dessous de la médiane pour la corruption, même s'ils sont au-dessus de celle-ci dans les autres domaines.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 160

Tableau 7.2. Pays pouvant se qualifier selon les critères de l'administration américaine

	Année 1 Pays admissibles à l'AID dont le revenu par habitant est inférieur à 1 435 $US	Année 2 Tous les pays dont le revenu par habitant est inférieur à 1 435 $US	Année 3 Pays dont le revenu par habitant se situe entre 1 435 $US et 2 975 $US
Pays admissibles			
1.	Arménie	Arménie	Belize
2.	Bhoutan	Bhoutan	Bulgarie
3.	Bolivie	Bolivie	Jordanie
4.	Ghana	Honduras	Namibie
5.	Honduras	Lesotho	Afrique du Sud
6.	Lesotho	Mongolie	St-Vincent et les Gren.
7.	Mongolie	Nicaragua	
8.	Nicaragua	Philippines	
9.	Sénégal	Sénégal	
10.	Sri Lanka	Sri Lanka	
11.	Vietnam	Swaziland	
12.		Vietnam	
Éliminés par la corruption			
1.	Albanie	Bangladesh	Roumanie
2.	Bangladesh	Équateur	
3.	Malawi	Malawi	
4.	Moldavie	Moldavie	
5.	Mozambique	Paraguay	
6.		Ukraine	
Éliminés par un indicateur			
1.	Bénin	Bénin	Maldives
2.	Burkina Faso	Burkina Faso	Thaïlande
3.	Cap-Vert	Cap-Vert	Tunisie
4.	Géorgie	Gambie	
5.	Guyana	Ghana	
6.	Inde	Guyane	
7.	Mali	Inde	
8.	Mauritanie	Mali	
9.	Népal	Mauritanie	
10.	São Tomé-et-Principe	Maroc	
11.	Togo	São Tomé-et-Principe	
Éliminés pour des raisons légales			
1.	Chine		
2.	Syrie		

Source : Steven Radelet, *Challenging Foreign Aid: A Policymaker's Guide to the Millenium Challenge Account,* Washington DC, Center for Global Development, 2003.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 161

Il faut se rappeler que ces listes ne sont que des estimations non officielles et sont particulièrement fragiles pour ce qui est de la deuxième et de la troisième année, étant donné que les données seront considérablement révisées d'ici là. Les deux points essentiels à noter quant au processus de sélection sont les suivants. Tout d'abord, en annonçant la méthodologie précise et en utilisant les données accessibles au public, l'administration essaie de dépolitiser le processus de sélection dans une très grande mesure. Plutôt que d'affecter des fonds à ses plus forts alliés politiques comme c'est le cas dans la plupart des programmes, le MCA concentrera l'aide sur les pays ayant des politiques judicieuses. Deuxièmement, et ce point est lié au premier, le nombre de pays admissibles est restreint. Cela correspond à l'intention de l'administration de maintenir un programme sélectif et d'accorder aux bénéficiaires une plus grande marge de manœuvre qu'ils n'en avaient dans le passé quant à l'utilisation des fonds[5].

L'accent mis sur la corruption

La place importante qu'accorde le gouvernement américain à la corruption, en la considérant comme l'un des indicateurs utilisés pour la sélection des pays, fait l'objet de nombreux débats. Personne ne conteste – du moins ouvertement – l'idée que l'aide est plus efficace lorsqu'elle est accordée à des pays ayant des gouvernements moins corrompus, ni la notion que les États-Unis devraient accorder davantage d'aide aux pays ayant démontré qu'ils luttent contre la corruption. Le débat a plutôt porté sur la précision des mesures actuelles des niveaux de corruption et les répercussions de la décision du gouvernement d'éliminer tous les pays ayant des notes de corruption inférieures à la médiane, quels que soient leurs résultats pour les autres indicateurs.

L'administration tire son indicateur du « contrôle de la corruption » (et quatre autres indicateurs) de la base de données sur la gouvernance compilée par Daniel Kaufmann (Institut de la Banque mondiale) et Aart Kraay (Banque mondiale). La base de données est très vaste : la version de 2002 comporte 199 pays, incluant tous les pays éligibles au MCA.

La question principale est que cette mesure de la corruption – comme toutes les mesures de corruption ou plus largement de gouvernance – comporte d'importantes marges d'erreur. MM. Kaufmann et Kraay abordent cette question plus en profondeur dans deux récents articles (voir aussi au chapitre 16, « Questions de gouvernance III : nouveaux indicateurs pour 1996-2002 et difficultés méthodologiques, page 361)[6]. Ces marges d'erreur sont inhérentes à toutes les mesures basées sur des sondages, à la fois parce que les personnes interrogées fournissent toute une gamme de réponses à une question particulière et parce que les échantillons pourraient ne pas être représentatifs de la population dans son ensemble. Il est par conséquent difficile d'assigner avec un fort degré de certitude une note précise à un pays. Cela signifie que si un pays obtient une note observée juste au-dessous de la médiane, on ne peut conclure avec un degré de certitude élevé que le réel niveau est au-dessous de la médiane. Les marges d'erreur dans l'estimation pourraient être la différence entre surmonter ou non l'obstacle de la corruption. À l'inverse, certains pays ayant une note au-dessus de la médiane pourraient avoir un réel niveau au-dessous de la

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 162

médiane, et être qualifié de façon non justifiée. Pour être précis nous ne pouvons tout simplement pas conclure avec certitude qu'un pays ayant une note dans le 51e percentile lutte de façon plus efficace contre la corruption qu'un pays ayant une note dans le 49e percentile, qui serait pourtant immédiatement éliminé du MCA.

Les indices de corruption ne mesurent pas non plus de façon précise la dynamique des initiatives de lutte contre la corruption. Une vigoureuse campagne de lutte contre la corruption pourrait par exemple initialement entraîner une détérioration de la perception du niveau de corruption, lorsque les infractions sont rendues publiques et sanctionnées. Le public pourrait réagir à une répression de la corruption en pensant tout d'abord que la lutte contre la corruption était pire qu'il ne l'imaginait, et c'est seulement plus tard qu'il commencera à croire qu'il y a eu une amélioration. Ainsi, un pays qui s'attaque à la corruption pourrait voir son classement d'admission aux crédits du MCA empirer puis s'améliorer. En outre, il faut du temps pour changer les perceptions à l'égard de la corruption, c'est pourquoi les sondages sur la corruption peuvent déceler avec plus d'exactitude les niveaux de corruption dans le passé que dans le présent. Cela pourrait constituer une difficulté particulière lorsqu'un gouvernement est remplacé et que le nouveau se voit pénalisé quant à son admissibilité potentielle au MCA par les piètres réalisations de son prédécesseur sur le plan de la corruption.

Il est important de noter que ce type d'erreurs de mesure n'est pas limité à la corruption ni même aux indicateurs sur la gouvernance. La plupart des indicateurs économiques et sociaux contiennent des marges d'erreurs, même des indicateurs plus objectifs tels les taux d'immunisation, d'inscription ou d'inflation. Autrement dit, les 16 indicateurs du MCA sont assujettis à des erreurs de mesure. La question devient plus grave en ce qui concerne l'indicateur de corruption, étant donné que l'administration américaine a établi une démarcation nette qui est la médiane : les pays qui se classent au-dessus se qualifient, ceux qui se classent au-dessous sont éliminés.

Les marges d'erreur des indicateurs Kaufmann-Kraay sont en fait plus petites que pour de nombreux autres indicateurs, du fait qu'elles proviennent d'un plus grand nombre de sources et que leur méthodologie agrégative donne plus de poids aux sources à plus petites erreurs. Mais elles sont tout de même importantes pour les cas limites. Dans leur rapport de 2003, MM. Kaufmann, Kraay et Mastruzzi examinent les notes de corruption pour les 74 pays qui se livreront concurrence pour se qualifier pour les crédits du MCA, la première année. Pour 28 de ces pays, il existe une probabilité d'au moins 75 % que la vraie note de contrôle de la corruption se trouve au-dessus de la médiane, par conséquent, nous pouvons conclure avec un degré élevé de certitude que ces pays seront parmi les participants les plus performants. Pour 22 pays, il existe une probabilité d'au moins 75 % que la vraie note se trouve au-dessous de la médiane, ce qui donne une confiance raisonnable que ces pays seront parmi les participants les moins performants. Cependant, il y a 24 pays intermédiaires, auxquels il est beaucoup plus difficile d'attribuer une note au-dessus ou au-dessous de la médiane avec un certain degré de certitude. Quinze de ces pays ont des notes estimatives inférieures à la médiane observée et sont donc éliminés du MCA, malgré cette incertitude.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 163

Mesures d'amélioration possibles

S'il est vrai que l'importance accordée par le MCA à la corruption est appréciée, la condition *sine qua non* à remplir pour cet indicateur donne une grande importance aux données, et pourrait sans raison valable éliminer certains pays. Il existe plusieurs façons de modifier légèrement les critères de corruption de manière à réduire ce risque tout en continuant d'envoyer un message clair et net aux bénéficiaires potentiels au sujet de l'importance de lutter contre la corruption.

Une première option serait de n'éliminer complètement que les pays qui se classent au-dessous du premier quartile des notes de corruption, plutôt que tous ceux qui se trouvent au-dessous de la médiane. Les pays au-dessus du 25e percentile resteraient admissibles au MCA, à condition de satisfaire aux autres règles établies par l'administration. Ainsi, si un pays se classait au-dessus du 25e percentile mais au-dessous de la médiane pour l'indicateur de corruption, il n'obtiendrait pas de crédit pour cet indicateur, mais pourrait être admissible au MCA à condition d'obtenir une note supérieure à la médiane dans chacune des trois catégories.

Une deuxième option serait de retenir plus ou moins le système actuel, mais de ne pas éliminer automatiquement les pays qui se situent au-dessous de la médiane pour l'indicateur de corruption. Pour les pays qui répondent à tous les critères sauf à celui-là, l'administration et le pays en question pourraient lancer une enquête approfondie à la fois sur l'étendue de la corruption et ses caractéristiques. Cela impliquerait, dans un premier temps, des sondages-diagnostics plus poussés menés auprès des fonctionnaires, des dirigeants d'entreprise et des citoyens, comme le décrivent Kaufmann et Kraay dans le rapport de 2002 et qui sont actuellement menés dans certains pays. Si le diagnostic en profondeur révélait que le mécanisme de lutte contre la corruption était meilleur que ne l'indiquait la note initiale du pays, celui-ci serait élevé au statut de pays admissible au MCA. Cela pourrait être particulièrement important lorsque les gouvernements changent, tel que cela a été indiqué précédemment. Pour d'autres pays dans lesquels le diagnostic a confirmé le résultat initial, à savoir que la corruption est un problème sérieux, le pays pourrait concevoir un programme spécial visant à résoudre les principaux problèmes le plus rapidement possible. Le gouvernement américain pourrait participer au financement du programme de lutte contre la corruption pour aider le pays à devenir pleinement admissible au MCA dans un intervalle de un à trois ans.

Autres questions clés dans le débat sur le MCA

Au moment de la rédaction du présent article, la loi définitive autorisant le fonctionnement du MCA n'a pas encore été adoptée par le Congrès américain, si bien que certains points font encore l'objet d'un débat. Certains législateurs, par exemple, aimeraient modifier le mode de sélection décrit ci-dessus, soit en ajoutant ou en supprimant certains indicateurs, soit en modifiant la note de passage pour chaque indicateur. Certains membres aimeraient que la loi soit très spécifique quant au processus de qualification, alors que d'autres sont prêts à accorder une plus grande discrétion à l'administration. En fin de compte, il est peu probable que la loi définitive précise en détail le processus de qualification, mais elle devrait plu-

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 164

tôt laisser à la Société du millénaire le soin de prendre des décisions finales, puis présenter régulièrement des comptes rendus au Congrès. Le processus de qualification du premier exercice devrait ainsi être similaire au processus annoncé par l'administration et présenté ci-dessus.

Naturellement, le débat au Congrès au sujet des détails du processus de qualification n'est qu'un volet d'un débat public plus important quant à la philosophie sur laquelle repose le MCA. Certains critiques ont attaqué l'approche en général, y voyant une manifestation de plus des types de conditions que la Banque mondiale, le FMI et autres bailleurs de fonds essaient d'imposer avec plus ou moins de succès à l'aide au développement. D'autres sont plus prêts à accepter cette approche générale, mais remettent en question l'inclusion de certains indicateurs qu'ils ne considèrent pas nécessairement propices au développement, comme l'ouverture commerciale. D'autres encore ont indiqué que la priorité devrait être accordée aux indicateurs économiques, car d'après eux, l'amélioration de la santé, de l'éducation et de la gouvernance est un résultat du processus de croissance économique plutôt qu'un facteur de croissance et de développement en soi. En fin de compte, cependant, ces voix sont minoritaires, et d'une manière générale l'idée d'allouer de l'aide en fonction de l'engagement du pays bénéficiaire à l'égard d'une politique de développement judicieuse a fait de nombreux adeptes.

Par ailleurs, il n'est pas surprenant que les niveaux de financement du MCA aient également fait l'objet d'un important débat. L'administration a proposé d'accroître progressivement le financement sur trois exercices pour atteindre 5 milliards de dollars US par an. L'administration a en fait demandé 1,3 milliard de dollars US pour le premier exercice (d'octobre 2003 à septembre 2004). Cependant, le montant final prévu au budget risque d'être inférieur aux prévisions, et cela en raison des pressions liées au déficit budgétaire et parce que l'administration a tardé à concevoir certains aspects clés du programme (comme la manière précise dont les fonds accordés à l'aide par le MCA seront fournis une fois que les pays auront été sélectionnés). À plus long terme, le déficit budgétaire américain croissant pourrait signifier que le MCA n'atteindra jamais son budget prévu de 5 milliards de dollars US par an. Cependant, même si le budget annuel se chiffre en définitive à 3 ou 4 milliards de dollars US, le MCA représentera tout de même une importante augmentation de l'aide extérieure américaine.

Le MCA marque un changement radical de la part du gouvernement américain qui cherche à allouer une partie de son aide à des pays qui se montrent plus fortement engagés en faveur d'une meilleure gouvernance et de la lutte contre la corruption. D'autres bailleurs de fonds risquent de suivre cet exemple de façon différente, ce qui pourrait entraîner l'un des changements les plus significatifs depuis des décennies dans les relations entre les bailleurs de fonds et les pays bénéficiaires. Ce changement, attendu depuis longtemps, est très apprécié. Le système pour sélectionner les pays qui se qualifieront, même s'il constitue un bon pas en avant, pourrait être amélioré. Les changements modestes mentionnés dans le présent article pourraient aider à renforcer le système, en particulier en utilisant les diagnostics en profondeur pour aider les pays ayant obtenu de faibles notes selon l'indicateur de corruption à corriger leurs principaux problèmes. Cette stratégie prévoirait des mesures incitatives appropriées qui aideraient ces pays à réduire la

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 165

corruption tout en leur donnant le soutien (à la fois technique et financier) dont ils ont besoin pour mettre en application un programme pouvant en fait les aider à le faire.

Notes

1. Steve Radelet est agrégé supérieur de recherches, Center for Global Development, et ancien secrétaire adjoint délégué au Trésor américain, de janvier 2000 à juin 2002.
2. Voir : www.mca.gov/iab_speech.html
3. Pour obtenir une analyse plus approfondie du MCA, voir le guide de Steve Radelet, *Challenging Foreign Aid : A Policymaker's Guide to the Millenium Challenge Account,* Washington DC, Center for Global Development, 2003.
4. Voir Craig Burnside et David Dollar, « Aid, policies and growth », dans *American Economic Review* 90 (4), septembre 2000 ; et Paul Collier et David Dollar, « Aid allocation and poverty reduction », dans *European Economic Review*, 46 (8), 2002. Pour une critique qui remet en question les résultats empiriques obtenus antérieurement, voir William Easterly, Ross Levine et David Roodman, « New data, new doubts: Revisiting "Aid, policies and growth" », document de travail n° 26 du Center for Global Development (février 2003), sur le site : www.cgdev.org/wp/cgd_wp026.pdf
5. Ces caractériques du MCA soulèvent toute une série de questions sur les activités d'aide du gouvernement américain dans les pays qui ne se qualifient pas pour le MCA, sujet qui est étudié en profondeur par Radelet dans *Challenging Foreign Aid*.
6. Daniel Kaufmann et Aart Kraay (2002), « Governance indicators, aid allocation, and the Millennium Challenge account », www.worldbank.org/wbi/governance/mca.htm ; Daniel Kaufmann, Aart Kraay et Massimo Mastruzzi (2003), « Governance Matters III : Governance indicators for 1996-2002 », www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/govmatters3.pdf

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 167

8 Rapports pays

Les 34 rapports pays qui forment cette partie offrent une analyse plus détaillée des développements clés en matière de corruption au niveau national au cours de la période allant de juillet 2002 à juin 2003. La plupart des contributeurs sont membres des quelque 100 sections et contacts nationaux de TI. Chaque rapport commence avec une notation basée sur l'indice de perceptions de la corruption (IPC) et l'indice de corruption des pays exportateurs (ICPE) de TI ainsi qu'une liste des conventions de lutte contre la corruption applicables. Les auteurs identifient et évaluent ensuite les législations et réformes récentes, analysent en substance certains sujets revêtant une importance particulière ; et recommandent enfin d'autres ouvrages à lire sur le sujet. En sélectionnant les pays, nous avons tenu compte de l'équilibre régional et de la diversité des économies et des systèmes de gouvernement pour aboutir à un ensemble de rapports traitant de sujets différents selon des approches différentes et qui attestent, s'il en était besoin, de la richesse du savoir au sein du mouvement mondial de TI.

Afrique du Sud

Score dans l'indice de perceptions de la corruption 2003 : 4,4 (48e sur 133 pays)
Score dans l'indice de corruption des pays exportateurs 2002 : non inclus dans l'enquête

Conventions

Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (adoptée en juillet 2003 ; pas encore signée)
Protocole de la SADC sur la corruption (ratifié en mai 2003)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (signée en décembre 2000 ; pas encore ratifiée)

Changements juridiques et institutionnels

- Le projet de loi relatif à la **prévention de la corruption**, introduit au Parlement pour la première fois en avril 2002, a fait l'objet de révision par le comité parlementaire sur la justice au cours de 2002-2003. Le projet de loi, dont le but est de corriger les insuffisances de la loi sur la corruption de 1992, doit être promulgué au plus tard au début de l'année 2004 (voir ci-dessous).
- En octobre 2002, la police sud-africaine a annoncé la fermeture de son unité de lutte contre la corruption (ACU), qui menait des investigations sur la **corrup-**

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 168

tion au sein de la police depuis 1994. Le but de cette décision était, semble-t-il, de prendre une mesure efficace : les employés de l'ACU seront intégrés aux unités sur le crime organisé et unités d'investigation générale. Mais l'ACU avait jusqu'à une date récente mené des investigations pour corruption sur certains membres de l'unité du crime organisé. On n'arrive pas encore à savoir comment, à l'avenir, des investigations seront menées de façon efficace pour lutter contre la corruption au sein de la police.

- Suite à la vague de scandales comptables internationaux, le ministre des Finances a mis sur pied en décembre 2002 un panel spécial pour étudier le projet de loi relatif aux professions comptables qui depuis plusieurs années est en cours de discussion, afin de renforcer la **réglementation en vigueur sur les vérificateurs comptables et les comptables** (voir ci-dessous).
- En décembre 2002, une équipe d'étude conjointe de lutte contre la corruption (JACTT) a été créée pour se pencher sur la corruption au niveau du **gouvernement de la province du Cap oriental**. L'organe comprend : les représentants de l'organe national des poursuites judiciaires, le ministère du Service et de l'Administration publique et une société privée d'audit. Le Cap oriental est l'une des provinces les plus pauvres d'Afrique du Sud et l'une de celles où les allégations de corruption dans le gouvernement sont les plus fréquentes. En l'intervalle de quelques mois, le JACTT avait obtenu la condamnation de nombreux responsables, notamment dans les ministères de l'Éducation et de l'Aide sociale. Cependant, le JACTT n'a qu'un mandat de un an et son avenir est incertain.

Faits nouveaux dans le scandale du marché de l'armement

Un scandale concernant une vente d'armes qui touche le cœur du gouvernement de l'Afrique du Sud a continué à se dénouer en 2002-2003, attirant l'attention d'une forte proportion du public. Le chef du parti au pouvoir a été condamné à quatre ans de prison pour avoir accepté des pots-de-vin dans le cadre des négociations, et les investigations ont été menées au sujet des allégations selon lesquelles le vice-président Jacob Zuma avait demandé des pots-de-vin (voir « La corruption dans le marché de l'armement : le scandale des ventes d'armes à l'Afrique du Sud et l'affaire Elf », chapitre 4, page 71).

Amélioration de la législation mais faiblesse de la mise en application

Un obstacle majeur en Afrique du Sud dans la lutte contre la corruption dans le passé a été le manque d'instruments législatifs adéquats pour poursuivre les délinquants. La loi sur la corruption en 1992 s'est montrée inefficace et était rarement invoquée pour exposer des accusations de paiement de pots-de-vin et de corruption. La nouvelle loi contre la corruption qui doit remédier à beaucoup de faiblesses au niveau de la loi en vigueur est en train d'être examinée et devrait avoir force de loi dès le début de l'année 2004. Le problème qu'il ne résoudra pas est la faiblesse de la mise en application.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 169

La réforme législative était une composante clé de la stratégie nationale de lutte contre la corruption au niveau de la fonction publique approuvée par le cabinet en 2002. Comme partie intégrante de la stratégie, un nouveau projet de loi relatif à la prévention de la corruption a été présenté pour discussion au Parlement en avril 2002. Le projet de loi suit la tendance internationale en définissant de manière spécifique différents actes et pratiques constitutifs de corruption et en les prohibant. À cet effet, il se base en grande partie sur les dispositions d'une loi de 2000 du Nigeria relative aux pratiques de la corruption et autres infractions connexes. À la différence de la loi sud-africaine de 1992, le nouveau projet de loi reconnaît aussi bien l'aspect de l'offre que celui de la demande en matière de corruption, il réinstaure l'infraction de corruption de droit commun avec une peine maximum de quinze ans et/ou une amende. Plus important encore, compte tenu de l'engagement général de l'Afrique du Sud à travers le continent, le projet de loi incrimine l'offre de pots-de-vin aux autorités publiques étrangères à l'étranger. Le projet de loi fait également obligation aux citoyens de rapporter tout cas de corruption aux autorités, bien que cette disposition puisse être confrontée aux défis constitutionnels étant donné la capacité limitée de l'État à protéger la dénonciation. Le projet original a également été élargi pour inclure la corruption du secteur privé. Un système de liste noire des marchés publics est aussi en train d'être établi.

Il y avait encore des limitations au projet de loi au moment de la rédaction du présent rapport. Il ne s'attaque pas au népotisme ou au financement des partis politiques (voir « Le défi de l'égalité politique en Afrique du Sud », chapitre 2, page 26). La convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption signée en juillet 2003 inclut des dispositions relatives à la loi régissant le financement des partis politiques et peut fournir une impulsion supplémentaire à la question au niveau national. La manière dont le projet de loi pourrait faciliter la dénonciation de la corruption n'apparaissait pas non plus clairement dans le projet de loi[1].

Toutefois, quelle que soit la forme finale du texte juridique, la plus grande limitation viendra probablement de la mise en application de la loi. Un examen exhaustif de la lutte contre la corruption en Afrique du Sud, publié par le bureau des Nations Unies sur les drogues et le crime en avril 2003, fait l'éloge du projet de loi sur la prévention de la corruption, mais signale qu'« il y a de graves faiblesses et insuffisances dans la capacité et dans la volonté des organes du secteur politique d'appliquer et de se conformer aux lois[2] ».

Les institutions chargées de l'application sont confrontées à des baisses de budgets, à la pression en vue de la rationalisation, à l'augmentation du nombre d'affaires et aux contraintes liées aux autres ressources et aux difficultés de transformation. La préoccupation la plus pressante est celle des provinces où 70 % des fonctionnaires travaillent, où les politiques de lutte contre la corruption sont minimums et où il existe d'importants retards dans la résolution des cas disciplinaires (moins de 10 % reçoivent l'attention nécessaire). La stratégie du gouvernement comprend : la création d'une capacité minimum pour s'attaquer à la corruption dans tous les ministères, l'insertion des systèmes de gestion du risque, des plans de prévention de la fraude, des autorisations professionnelles et de sécurité de tous les directeurs, la promotion de la dénonciation de la corruption, la capacité d'investigation, les systèmes d'information convenables et les programmes de promotion de l'éthique professionnelle. Bien que clairement spécifié sur papier, ces plans ambitieux demeurent au stade initial.

Le problème dépend en partie du manque de ressources financières. L'introduction de la stratégie de lutte contre la

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 170

corruption n'a pas été suivie d'un appui financier additionnel. Pour leurs activités complémentaires, les ministères doivent tirer les ressources des allocations budgétaires existantes ou autrement recourir à l'assistance des bailleurs de fonds. Le manque d'informations est un autre obstacle. Le rapport de l'ONU indique une « grave insuffisance dans la gestion de l'information », ce qui de ce fait montre qu'il est impossible de mesurer l'efficacité des stratégies de lutte contre la corruption, bien que le processus d'évaluation de l'ONU offre lui-même une base solide pour de plus amples investigations.

Peu de résultats obtenus par le Forum national de lutte contre la corruption

Depuis la transition vers la démocratie, l'Afrique du Sud s'est fait connaître par sa manie d'établir de nouvelles institutions avant d'évaluer leur impact. Le Forum de lutte contre la corruption dont les membres sont choisis parmi les membres du gouvernement, du secteur privé et de la société civile, n'a pas fait exception à cette règle lors de sa création en juin 2001 après un long processus qui a commencé avec le premier Sommet national de lutte contre la corruption tenu en 1999. Tandis que le Forum incorpore le principe vital selon lequel le gouvernement ne devrait pas porter seul le poids de la lutte contre la corruption, presque rien n'a été fait depuis son lancement, mis à part les efforts pour relancer le Forum en 2002-2003.

Le Forum avait pour but d'opérer comme un organe non statutaire intersectoriel qui « contribuerait à la création d'un consensus national à travers la coordination de stratégies sectorielles de lutte contre la corruption ». Tandis que la constitution d'un groupe couvrant tous les secteurs a été bien appréciée, elle ne peut se réaliser que si les partenaires respectent leurs engagements. Malheureusement, aucun des acteurs principaux du Forum, c'est-à-dire le gouvernement, les entreprises ou la société civile, n'est lié par ses faits et gestes. À part le fait de partager et de publier l'information sur la gestion de la fraude, dans le cadre des efforts faits par les entreprises et le gouvernement pour lutter contre la corruption, presque rien n'a été entrepris.

Le travail du Forum est en partie entravé par une capacité limitée et des budgets insuffisants, mais aussi par la faible représentation de la société civile. L'Institute of Democracy in South Africa (Idasa) a joué un grand rôle dans la prise de conscience en matière de dénonciation de la corruption et de financement des partis politiques, mais tous les dirigeants de la société civile devront être plus vigilants pour mobiliser l'opinion publique sur la corruption. La représentation du secteur privé a été plus globale, impliquant la chambre de commerce de l'Afrique du Sud, le Forum Black Management, Afrikaanse Handelsinstituut et la chambre de commerce fédérée au niveau africain, mais l'impact du Forum sur les pratiques commerciales a jusqu'ici été assez faible.

En novembre 2002, le gouvernement a pris des mesures pour s'attaquer au vide qui existe au niveau du leadership du Forum en nommant un ministre de la Fonction publique et de l'Administration, Géraldine Fraser-Moloketi, en tant que présidente. En mars 2003, le Forum a fait une présentation inaugurale au comité parlementaire sur la fonction publique et l'administration. Au cours de cette présentation, un rapport d'avancement a été présenté.

Nouvelles initiatives pour le renforcement de la responsabilisation des entreprises

Deux nouvelles initiatives pourraient renforcer la responsabilisation ministérielle en

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 171

Afrique du Sud si elles sont suivies. Le Code royal sur la gouvernance d'entreprise, développé par le comité royal sous les auspices de l'Institut des directeurs d'Afrique australe, a été lancé en mars 2002. Un énorme défi éthique venait d'être lancé aux entreprises[3]. Le code fournit un cadre pour les normes pour la gouvernance d'entreprise, invitant les directeurs et les conseils d'administration à être beaucoup plus transparents et responsables vis-à-vis des parties prenantes. Ce code crée un point de repère pour les meilleures pratiques internationales. Tandis que le respect des normes est volontaire et qu'il n'existe aucune mesure formelle pour suivre la mise en œuvre, le code a reçu une large visibilité médiatique et un grand intérêt de la part du secteur privé.

En novembre 2002, l'Institut d'éthique d'Afrique du Sud, une organisation indépendante à but non lucratif, a publié une étude des pratiques éthiques dans les 53 grandes entreprises d'Afrique du Sud. Cette étude sera répétée tous les deux ans afin de suivre le progrès[4]. L'étude de 2002 a prouvé que les trois quarts des entreprises avaient des codes officiels d'éthiques, mais la performance a été jugée beaucoup plus faible lors de l'évaluation de la conformité et de la création d'une culture éthique avec une communication et une formation inadéquates sur les questions éthiques.

Le rôle de la profession comptable a été particulièrement scruté suite à la vague de scandales comptables intervenus sur le plan international. Un projet de texte de loi sur les professions comptables avait été en discussion pendant plusieurs années, mais, en décembre 2002, le ministre des Finances a mis sur pied un panel pour étudier le projet de loi à la lumière des scandales comptables. Le panel avait la tâche de faire des recommandations sur une gamme de questions, incluant la séparation des fonctions de consultation et d'audit statutaire au sein des cabinets, l'introduction de limites dans le temps pour les contrats des auditeurs, la rotation de l'audit, les procédures disciplinaires lorsque les auditeurs n'arrivent pas à rendre compte correctement et les règles qui régissent la comptabilité entre un auditeur et ses clients.

Le défi de réformer le secteur des entreprises est capital. L'évaluation de la corruption par les Nations unies en 2003 incluait une étude représentative de 1 000 entreprises sud-africaines. Bien qu'il ait été rapporté que seulement 7 % de personnes payaient des pots-de-vin, 62 % étaient d'avis que « la corruption devenait une pratique commerciale acceptée », suggérant une forte sous-estimation de la corruption au sein des entreprises. En outre, 34 % des entreprises ont signalé la fraude des employés. La majeure partie (soit 64 %) pensait que la corruption et la fraude constituent des obstacles aux affaires, tandis que seuls 31 % avaient mis en place des politiques spécifiques pour les aborder.

Daryl Balia (TI Afrique du Sud)

Indications bibliographiques

Lala Camerer, « Controlling corruption in South Africa : results of an expert panel survey », Institute of Security Studies monograph series n° 40, Pretoria, 2001.

Department of Public Service and Administration (DPSA), United Nations Office on Drugs and Crime, Regional Office for Southern Africa (UNODCCP), « Country corruption Assessment Report : South Africa », DPSA/UNODCCP, Pretoria, 2003.

Tom Lodge, « Political corruption in South Africa : from apartheid to multiracial

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 172

state», dans Arnold Heidenheimer et Michael Johnston (eds), *Political Corruption: Concepts and Contexts*, Transaction Publishers, New Jersey, 2002.
Tom Lodge, « Countering Corruption », in *Politics in South Africa: From Mandela to Mbeki*, Indiana University Press, Bloomington, 2003.
Ugljesa Zvekic (ed.), *Corruption and Anti-Corruption in Southern Africa,* UNODC Regional Office for Southern Africa, Hatfield, 2002.
TI Afrique du Sud : www.tisa.org.za

Notes

1. La commission juridique sud-africaine a également examiné la question de savoir si la portée de la loi sur les divulgations protégées de 2000 doit être élargie en vue de protéger les personnes qui dénoncent la corruption au-delà des relations employé/employeur, bien qu'il ne soit nullement certain que cela entraînera un changement dans la loi.
2. United Nations Office on Drugs and Crime, Regional Office for Southern Africa and Government of South Africa, Department of Public Service and Administration, « Country corruption Assessment Report : South Africa », Pretoria, 2003.
3. Comité royal sur la gouvernance d'entreprises « Rapport national sur la gouvernance d'entreprise pour l'Afrique du Sud », Institute of Directors, Johannesburg, 2002.
4. Institut d'éthique sud-africaine, « Indicateur des éthiques d'entreprise : éthique commerciale sud-africaine, (BESA) Survey 2002 », Pretoria, 2002.

Algérie

Score dans l'indice de perceptions de la corruption 2003 : 2,6 (88e sur 133 pays)
Score dans l'indice de corruption des pays exportateurs 2002 : non inclus dans l'enquête

Conventions

La Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (adoptée en juillet 2003 ; non encore ratifiée)
La Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en octobre 2002)

Changements juridiques et institutionnels

- Un décret présidentiel relatif aux **contrats publics** a été signé en juillet 2002 au terme de deux ans de préparation par le gouvernement. La nouvelle loi qui abroge et remplace la loi relative aux contrats publics de 1991 rend obligatoire la publication des attributions provisoires de contrats pour donner un moyen de recours aux concurrents moins chanceux. Elle facilite également l'exécution des contrats par consentement mutuel.
- En février 2003, le président a signé un décret régulant le **mouvement international des capitaux** et le contrôle des changes. Le décret a été soumis à l'adop-

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 173

tion du Parlement mais il n'a pas encore été débattu. Il modifie une réglementation en vigueur depuis 1996 qui définit les crimes et précise les sanctions, les amendes et les interdictions auxquelles s'exposent les coupables.

- Même s'il n'est pas encore inscrit à l'ordre du jour du Parlement, une déclaration du gouvernement rendue publique en mars 2003 fait état d'un projet de loi relatif aux **brevets** ; le gouvernement a qualifié ce projet de loi de « mesure de promotion des mesures contre la contrefaçon, de protection du consommateur et de garantie de droiture dans les transactions commerciales ».
- Le 12 avril 2003, le ministre de la Justice a mis sur pied une commission interministérielle chargée de lutter contre le **blanchiment d'argent**. Bien qu'elle ne soit pas investie de pouvoirs réglementaires, la commission est censée améliorer le niveau de transparence du système bancaire et combattre l'accumulation de richesses mal acquises.

Le scandale Khalifa

Aucun scandale n'a été plus clairement révélateur de toute la dimension de la corruption ces dernières années que celui qui a frappé le Groupe Khalifa ; ce scandale survenu vers la fin de 2002 a dévoilé le laxisme des autorités et l'absence alarmante de toute autorité au sein de l'État[-1].

Rafik Khalifa est le propriétaire d'un groupe commercial et financier privé pratiquement sorti de nulle part et qui s'est transformé en un empire prospère en un peu plus de trois ans. Le Groupe a commencé par importer des médicaments au début des années 1990 lorsque l'État a cessé d'exercer son monopole sur le commerce extérieur. Il a ensuite créé la Banque El Khalifa au lendemain de la libéralisation des secteurs des banques et assurances. Le Groupe a poursuivi la diversification de ses activités en créant une compagnie aérienne internationale, une entreprise de bâtiment et de nombreuses sociétés de services, dont des agences de location de voitures, des restaurants et des chaînes de télévision à Londres et à Paris. Sa croissance fulgurante, le mystère qui entoure l'origine des finances du Groupe et l'absence de publication de ses comptes ou d'informations sur les actionnaires et ses commanditaires – et particulièrement sur les clubs de sports qu'il avait ouverts – ont éveillé la curiosité des médias en Algérie et en France.

En novembre 2002, la Banque d'Algérie et le ministre des Finances ont lancé une mission d'information. Une autre commission officielle avait déjà signalé à plusieurs reprises depuis octobre 2001 des erreurs dans la gestion de la Banque El Khalifa. Mais ce n'est qu'en 2002 que la presse française a mis en cause la structure du Groupe. Le député français, Noël Mamère a demandé, en vain, qu'une commission d'enquête parlementaire conduise une investigation sur les activités du Groupe Khalifa en France (voyages par avion, parrainage et radiotélévision).

En février 2003, trois des administrateurs du Groupe étaient arrêtés à l'aéroport d'Alger parce qu'ils transportaient plus de 2 millions de dollars américains en liquide sans les avoir déclarés. Un mois plus tard, suite à la découverte à la Banque El Khalifa d'un « trou » de plus de un milliard de dollars américains – montant dont l'essentiel avait déjà été sorti du pays –, la commission bancaire algérienne a nommé un administrateur ; ce qui a eu pour effet de semer un vent de panique parmi les administrateurs et

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 174

les clients de la Banque. La compagnie aérienne, très endettée, a dû cesser toute activité en juin 2003, et le mois suivant, les tribunaux français ont déclaré la chaîne de télévision Khalifa TV, dont le siège est à Paris, en faillite tandis que les tribunaux algériens délivraient un mandat d'arrêt contre les propriétaires.

La commission bancaire a alors retiré à la Banque El Khalifa sa licence d'exercer et nommé un liquidateur. Dans son communiqué, elle faisait état de « déficits financiers importants, dissimulés par de fausses déclarations », une situation provoquée par « la fuite de capitaux et l'accumulation de titres sans valeur représentatifs de dettes entre les sociétés affiliées ainsi que de détournements de ressources[2] ».

Quelques jours plus tard, le Premier ministre, Ahmed Ouyahia, a informé la Chambre des députés que le Groupe Khalifa coûterait à l'État 100 milliards de dinars (1,3 milliard de $US) et qu'il n'y avait « aucune place pour les charlatans dans l'économie[3] ». Il a annoncé que l'État rembourserait les 250 000 investisseurs qui avaient effectué des dépôts à hauteur de 600 000 dinars (8 000 $US) chacun à travers un fonds de dépôts de garantie créé récemment[4].

Le Group Khalifa a depuis cessé toute activité et réduit au chômage quelque 10 000 employés pendant que la commission bancaire, l'administrateur provisoire et les tribunaux poursuivaient leurs enquêtes. La presse locale – y compris les titres dits indépendants – n'a publié aucune enquête lorsque le scandale a éclaté. Il faut sans doute lier ce silence à la stratégie initialement menée par le Groupe pour s'attirer les bonnes grâces de la presse en distribuant, semble-t-il, de nombreux cadeaux à des directeurs de publications et à des journalistes. De plus, le Groupe Khalifa était l'un des plus grands annonceurs du secteur. Entretemps, Rafik Khalifa reste introuvable. Avec les élections présidentielles prévues en avril 2004, la campagne officieuse a déjà commencé. Jusqu'ici, les candidats ne se sont guère préoccupés de l'affaire Khalifa ; les analystes n'en attendent pas moins ; en effet, essayer de résoudre cette affaire risquerait d'ouvrir une boîte de Pandore tellement explosive qu'aucune partie ne pourrait en tirer profit. Aucune des enquêtes n'a fait état des facilités extrêmes dont a bénéficié Khalifa auprès de l'élite politique, économique et financière algérienne, ni analysé les facteurs qui ont poussé les autorités à ignorer les signes précurseurs jusqu'à ce qu'il soit trop tard.

Le tremblement de terre du 21 mai 2003

Le 21 mai 2003, un tremblement de terre mesurant 6,8 sur l'échelle de Richter a ébranlé le nord-est de l'Algérie ; l'épicentre du séisme se situait près de la ville côtière de Boumerdès. Le nombre de victimes a été très élevé : 2 300 morts, 10 000 blessés et plus de 100 000 sans-abri. Pourtant connue pour être une zone sismique, la région n'en abritait pas moins des centaines d'immeubles – anciens et récents – qui se sont tout simplement écroulés sur eux-mêmes, ce qui laisse à penser qu'aucune mesure anti-sismique n'était intégrée dans leur construction. L'impact de cette négligence a été d'autant plus fort que le Japon a connu quelques jours après un tremblement de terre d'une intensité nettement supérieure mais qui n'a causé que des blessures légères aux habitants[5].

Les Algériens tiennent pour responsables des terribles pertes en vies humaines la corruption qui sévit dans le secteur du bâtiment et de la construction et l'absence d'un contrôle efficace de la part de l'État. Les médias locaux et étrangers ont publié d'innombrables articles sur le nombre élevé de morts et le lien à établir avec des pratiques de construction peu sûres, à tel point que le président

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 175

Abdelaziz Bouteflika, embarrassé, a fait la promesse qu'un désastre d'une telle ampleur ne se reproduirait plus jamais. Les autorités ont fait appel aux agences étrangères pour mener les investigations nécessaires sur le terrain et identifier les faiblesses structurelles et systémiques, mais cela n'a pas empêché certains Algériens d'accuser le gouvernement de démolir délibérément les immeubles situés dans la zone du séisme, afin d'éviter une évaluation précise des causes du dommage[6].

Le gouvernement a effectivement débloqué des fonds pour aider à la reconstruction des zones qui ont subi le plus de dégâts et durci le code de la construction en réaction aux protestations. Les experts ont toutefois fait remarquer que les règles ont toujours été contournées ou ignorées par les promoteurs, qui utilisent par ailleurs des matériaux et des techniques de construction n'obéissant pas aux normes. Amar Tinicha, président de l'Union nationale des techniciens du bâtiment, a affirmé que l'industrie du bâtiment ployait sous le poids de la corruption, et que souvent les agents de l'État ne faisaient pas respecter les normes de construction. Le président d'une association d'architectes algériens, Ahmed Boudaoud, a également souligné qu'il s'agissait moins d'un problème de loi que de son application[7].

Le nouveau Premier ministre, Ahmed Ouyahia, a reconnu que la corruption a pu jouer un rôle dans la destruction des maisons et promis de demander des études techniques et d'instituer des poursuites légales. Mais pour l'heure – au mépris de l'opinion nationale –, le gouvernement envisage de libéraliser la réglementation relative à l'attribution des contrats, « afin de réduire les délais de soumission », une mesure qui a plus de chances d'encourager les pratiques de corruption que de les prévenir.

Djilali Hadjadj (Association algérienne de lutte contre la corruption, Centre familial de Ben Aknoun, Algérie)

Indications bibliographiques

Colonne hebdomadaire sur la corruption dans le quotidien *Le Soir d'Algérie* (tous les lundis, sauf en août) : www.lesoirdalgerie.com

Notes

1. *Le Figaro* (France), 8 mars 2003 ; www.algeria-watch.de/farticle/economie/empire_khalifa.htm; *Le Monde* (France), 9 avril 2003.
2. Algérie Presse Service (Algérie), 29 mai 2003.
3. *El Moudjahid* (Algérie), 4 juin 2003.
4. *Le Monde* (France), 20 mars 2003 ; *Libération* (France), 7 juin 2003.
5. *Le Nouvel Observateur* (France), 29 mai 2003 ; *Lutte ouvrière* (France), 30 mai 2003 ; Agence France-Presse (France), 23 mai 2003.
6. Algérie Interface, 5 juin 2003. www.algeria-interface.com/new/article.php?lng=e&rub=3
7. Agence France-Presse (France), 25 mai 2003.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 176

Argentine

Score dans l'indice de perceptions de la corruption 2003 : 2,5 (92e sur 133 pays)
Score dans l'indice de corruption des pays exportateurs 2002 : non inclus dans l'enquête

Conventions

La Convention interaméricaine contre la corruption (ratifiée en octobre 1997)
La Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption (ratifiée en février 2001)
La Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en novembre 2002)

Changements juridiques et institutionnels

- En juin 2002, le Congrès a voté **une loi relative au financement des partis**, qui définit le premier cadre réglementaire pour les donateurs, les dons et les dépenses de campagne. Ceux qui violeraient les restrictions prévues par cette loi courent le risque de perdre le droit aux fonds publics pour le financement de leurs campagnes pendant une ou deux élections successives[1]. Le Congrès a aussi introduit des réformes dans le code électoral en réduisant la durée des campagnes électorales présidentielles à 90 jours, les campagnes d'élections au Congrès à 60 jours, et en réglementant la publicité autour des élections. L'ancien président, Eduardo Duhalde, a opposé son veto à certaines dispositions de la loi qui instituaient la publication d'informations détaillées sur le financement des partis et des élections dans le *Journal officiel* ; mais ces informations pourront maintenant être publiées sur Internet, ce qui marque un progrès important. Il a également opposé son veto à une mesure qui aurait habilité le Bureau du contrôleur général, plutôt que la Chambre électorale nationale, à exercer un contrôle sur le financement des campagnes.
- Le 8 mai 2003, la Chambre basse a adopté un projet de loi relatif à **l'accès à l'information**. Au moment où nous écrivons, le Sénat n'a pas encore adopté le projet. Les organisations de la société civile et le Bureau chargé de la lutte contre la corruption avaient rédigé la première mouture du projet de loi en 2001. Le libre accès à l'information est un droit garanti par la Constitution.
- Vingt-trois projets de lois visant à réglementer **les groupes de pression** ont été soumis au Congrès depuis 1992. Deux d'entre eux étaient débattus au Sénat au moment où nous écrivions. L'un, proposé par le Bureau chargé de la lutte contre la corruption, ferait obligation au président, aux ministres, aux législateurs et aux directeurs des banques nationales et des services sociaux de rendre publiques des informations détaillées concernant tous les contacts qu'ils auraient eus avec les membres des groupes de pression.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 177

La liberté de la presse menacée suite aux révélations d'un journaliste sur la corruption au sein du Sénat

Dans un article paru le 22 août 2002, le correspondant du *Financial Times*, Thomas Catan a révélé que des sénateurs auraient averti les banquiers étrangers exerçant en Argentine qu'ils devraient leur verser des pots-de-vin s'ils voulaient que soit abandonnée la législation qui rétablirait la taxe de 2 % prélevée sur les banques pour créer un fonds de compensation des employés de banques licenciés. Mais loin d'inciter à une enquête sérieuse, l'affaire est plutôt connue parce que certains droits acquis de la liberté de la presse, comme celui de garder le secret de ses sources, se trouvent menacés pendant la procédure judiciaire.

Selon Catan, une personne proche du sénateur qui aurait sollicité le pot-de-vin a contacté l'Association des établissements bancaires argentins (ABA) qui représente les banques étrangères. D'après l'article, les représentants d'ABA auraient saisi les ambassades des États-Unis et du Royaume-Uni. Carlos Bercun, membre d'un groupe de pression, ancien employé de la Citibank, de la Banque centrale et du ministère de l'Économie, aurait joué le rôle d'intermédiaire dans la transaction.

L'article a amené le juge fédéral Claudio Bonadio à conduire une enquête ; il a entendu un certain nombre de sénateurs, de banquiers, de membres des syndicats, y compris Catan et Bercun, comme témoins. Le président d'ABA, Mario Vicens, a déclaré n'avoir reçu aucune demande de pots-de-vin, ni ne connaître personne dans le milieu bancaire qui aurait entendu parler d'une demande de cette nature. Les sénateurs ont émis des opinions divergentes. Carlos Maestro, le chef des sénateurs de l'opposition, l'Union civique radicale (UCR), a refusé de croire en cette histoire et a menacé Catan de porter plainte devant la justice s'il ne fournissait pas la preuve de ses accusations. Le président du Sénat, Juan Carlos Maqueda, membre du parti au pouvoir, le parti Justicialista (PJ), pense que « quelque chose a dû se passer » sans donner plus de détails.

Devant le juge Bonadio, Catan a juré que l'information publiée était véridique mais il a refusé de divulguer ses sources. Dans une démarche controversée, le juge Bonadio a demandé aux services de renseignements de l'État de lui fournir une liste détaillée des appels téléphoniques effectués par Catan, violant ainsi la garantie constitutionnelle de l'anonymat des sources reconnue aux journalistes.

La vie de Catan à Buenos Aires a soudain tourné au cauchemar. Au lieu que son article pousse à ouvrir une information en règle sur ces allégations de corruption, il est devenu lui-même l'objet d'une enquête. Lorsque Catan a appris la demande du juge Bonadio auprès des services de renseignements, ses conseillers juridiques ont saisi les cours fédérales pour obtenir une ordonnance protégeant ses droits au titre de l'article 43 de la Constitution, qui garantit la confidentialité des sources du journaliste, et de l'article 18, qui garantit le caractère privé des adresses, des correspondances et des documents personnels. Les cours se sont prononcées en faveur du journaliste et ont ordonné au juge de détruire les listes. Le Sénat a initié une enquête vers la fin de 2002, mais cela a coïncidé avec la période de relâche des tribunaux et les investigations n'avaient pas encore repris au milieu de l'année 2003.

Il s'agit de la deuxième affaire de corruption supposée au sein du Sénat en deux ans. En 2000, un journaliste local avait publié des allégations selon lesquelles l'exécutif aurait versé de l'argent à un groupe de sénateurs pour qu'ils votent en faveur de la réforme du régime de travail. Le vice-président d'alors, Carlos

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 178

Alvarez, avait essayé d'approfondir l'enquête, mais il a démissionné de ses fonctions dix mois après avoir entamé son mandat.

Violation du principe de la séparation des pouvoirs : des juges sanctionnés parce qu'ils luttaient contre la corruption

La séparation des pouvoirs au sein du gouvernement n'est que théorique dans certaines régions d'Argentine. À Salta par exemple, la constitution provinciale a été amendée en juin 1986 et avril 1998 pour supprimer la titularisation des juges ; or cette titularisation est pourtant la garantie d'un pouvoir judiciaire indépendant. Désormais, les juges sont nommés pour un mandat de six ans seulement dont le renouvellement dépend du gouverneur et du sénat provincial. Pire, cette protection limitée des juges est même parfois violée comme en témoigne le limogeage, fin 2002, du juge Roberto Gareca.

Gareca a été limogé par la chambre d'accusation de Salta en décembre 2002 parce qu'il aurait retardé l'audition d'un procès et divulgué certaines informations confidentielles concernant un second procès lors d'une interview à la radio. Gareca a réfuté ces allégations rétorquant que son limogeage était motivé par des considérations politiques, car il était connu pour ses jugements indépendants.

Au cours de ses quatre années de service, Gareca a instruit des affaires et inculpé sous le chef d'accusation de corruption plus de quinze nouveaux et anciens responsables de l'administration du gouverneur, Juan Carlos Romero[2]. Lorsque la Chambre d'accusation a entamé la procédure contre Gareca, celui-ci instruisait une affaire d'attribution irrégulière de contrats d'une valeur de plus de 40 millions de dollars américains par l'ancien ministre de la Production et du Travail, Gilberto Oviedo, et l'ancien secrétaire aux Travaux publics, Luis Siegrist.

Malgré les manifestations de soutien à Gareca pour protester contre la violation de ses droits à une procédure équitable, le juge a bien été limogé – une tâche relativement facile d'autant que la plupart des membres de la Chambre d'accusation sont directement ou indirectement liés au gouverneur[3].

Au mois de février 2003, Gareca a ouvert une procédure d'appel extraordinaire devant la Cour suprême de Salta au motif que son limogeage était inconstitutionnel et qu'il demandait par conséquent son rétablissement dans ses fonctions. Il a l'intention de porter l'affaire devant la plus haute instance d'Argentine, la Cour suprême de justice, et si nécessaire, devant la Cour interaméricaine des droits de l'homme.

L'ONG Fundación Poder Ciudadano a nominé Roberto Gareca pour recevoir le prix d'Intégrité de TI pour 2003, et un journal local de Salta l'a honoré en l'élisant « personnalité de l'année ». Gareca a ouvert un cabinet d'avocats pour aider financièrement sa famille en attendant la décision du tribunal.

Il ne s'agit pas là d'un incident isolé. Déjà en octobre 2002, José Manuel de la Sota, gouverneur de la province de Córdoba, ordonnait le limogeage d'un procureur anti-corruption, Luis Juez, alors accusé de « fraude qualifiée contre l'administration publique. » Juez a qualifié ces allégations de fallacieuses – il menait à ce moment-là une enquête sur certains membres de l'administration de la Sota dont notamment son épouse, Olga Riutort, qui occupait également de hautes fonctions dans l'administration.

Des nominations peu transparentes à la Cour suprême contestées

L'indépendance des tribunaux est un sujet controversé depuis que l'ancien président Carlos Menem a essayé, à maintes reprises, de faire entrer en masse les

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 179

fidèles du parti à la Cour suprême lors de la première année de son mandat (1989). Après cet échec, il a proposé un projet de loi portant sur l'augmentation du nombre des juges en exercice de cinq à neuf qui a été adopté par le Congrès. Menem obtenait ainsi la majorité automatique qu'il a toujours recherchée. Depuis, les présidents successifs ont tenté d'écarter les fidèles de Menem en usant de moyens souvent opaques.

Les tentatives de débarrasser la cour des fidèles de Menem font écho au comportement de défiance du public à l'égard du judiciaire. Les manifestants se rassemblaient toutes les semaines devant la Cour suprême à Buenos Aires, au cœur de la crise économique et politique qu'a traversée l'Argentine en 2002, pour dénoncer la corruption au sein du système judiciaire du pays. Ils ont accusé les tribunaux d'approuver à l'aveuglette des décisions cruciales telles que la privatisation de la compagnie aérienne nationale dans un contexte de suspicion généralisée de corruption et d'autres irrégularités[4].

Au mois de décembre 2002, le président par intérim, Eduardo Duhalde, a nommé le sénateur Juan Carlos Maqueda au poste de juge de la Cour suprême et envoyé les documents nécessaires à la ratification du Sénat. Lorsque la presse locale a fait part de cette nomination comme d'un fait accompli, quelques jours avant la décision officielle, les organisations de la société civile ont pressé les autorités compétentes du Sénat de veiller à la tenue d'un débat régulier au sein du Sénat et de permettre aux représentants de la société civile d'exprimer leurs points de vue sur la nomination. Leurs propositions ont été ignorées et Maqueda a quand même été confirmé dans ses fonctions cinq jours après sa nomination.

Lorsque le président Néstor Kirchner a pris ses fonctions en mai 2003, la controverse a repris. Au cours d'un discours radiotélévisé où il s'adressait à la nation dix jours après son arrivée au pouvoir, Kirchner a demandé aux législateurs de licencier un ou plusieurs membres de la « tristement célèbre majorité automatique » datant de la période Menem. Sa critique la plus acerbe était adressée à Julio Nazareno, un ancien partenaire de Menem dans le cabinet d'avocats de celui-ci, qui a assuré la présidence de la cour, pendant plus de dix ans. La prestation de Nazareno en tant que juge serait « emblématique » des lacunes de la cour, notamment de la corruption et de la partialité politique, selon Kirchner.

Le lendemain, les organisations de la société civile ont rencontré le ministre de la Justice, Gustavo Béliz, pour lui faire part de leurs exigences, réclamant notamment que le président cesse d'intervenir dans la sélection des juges de la Cour suprême. En réponse, le 19 juin 2003, Kirchner a promulgué un décret basé sur leurs propositions et déclaré que son gouvernement respecterait l'indépendance de la justice. Entre-temps, Julio Nazareno a démissionné devant la menace de voir le Congrès enquêter sérieusement sur lui pour fraude et autres irrégularités. De larges débats publics, y compris une séance d'audition au Sénat, ont été tenus pour savoir qui devrait remplacer Nazareno. Au moment où nous écrivons, Eugenio Zaffaroni, un professionnel et universitaire respecté, avait toutes les chances d'être nommé.

Néanmoins, Kirchner n'a pas complètement rompu avec les habitudes du passé, comme en témoigne la nomination d'Alessandra Minnicelli au poste de contrôleur à l'Agence nationale d'inspection générale (Sindicatura General de la Nación, SIGEN). Compte tenu du fait qu'elle est l'épouse de Julio De Vido, ministre fédéral du Plan, des Investissements et des Services publics – que SIGEN devait initialement surveiller – le conflit d'intérêts était évident. Poder Ciudadano a demandé au président Kirchner d'annuler cette nomination, citant pour appuyer ses propos la régle-

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 180

mentation qui stipule que « les liens familiaux proches » rendaient incompatible sa nomination au SIGEN. Malgré les récriminations, la nomination de Minnicelli a quand même été confirmée en juin 2003.

Le Bureau chargé de la lutte contre la corruption a défendu la position du gouvernement en affirmant qu'il n'y avait point « d'argument juridique » contre la nomination de Minnicelli, car « elle pouvait décider unilatéralement de ne pas s'occuper de toute affaire touchant le ministère [dont son époux est responsable] ». Mais le portefeuille en question englobe des questions tellement diverses que des abus sont possibles notamment dans l'allocation des ressources de l'État au titre des contrats, la renégociation des tarifs des services publics et d'autres prestations actuellement assurées par le secteur privé et le plan ambitieux d'infrastructures du gouvernement qui comprend la construction de nouveaux logements, des travaux d'adduction d'eau et de construction de réseaux d'égouts, la connexion des réseaux de transports et les services portuaires.

Laura Alonso
(Fundación Poder Ciudadano, Argentine)

Indications bibliographiques

Fundación Poder Ciudadano, « Banco de Datos de Políticos Argentinos » (Base de données des hommes politiques argentins), Buenos Aires, 2003, www.poderciudadano.org/elecciones2003/index.asp

Fundación Poder Ciudadano, « Contrataciones Transparentes » (Attribution de contrats et transparence), Buenos Aires, 2003, www.accioncolectiva.net

Fundación Poder Ciudadano, « Primer diagnóstico sobre la independencia judicial » (Première analyse de l'indépendance du judiciaire), Buenos Aires, 2003, www.poderciudadano.org/relaciones/210_justicia.doc

Organisation des États américains, « Informe del Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción » (Rapport du Comité d'experts chargé du suivi et de la mise en œuvre du mécanisme de la Convention interaméricaine contre la corruption), Washington DC, février 2003.

Daniel Santoro, *Venta de Armas – Hombres de Menem* (Ventes d'armes : les hommes de Menem), Buenos Aires, Planeta Arg, 2003.

Miguel Trotta, *La metamorfosis del clientelismo político: contribución para el análisis institucional* (La métamorphose du clientélisme politique ; une contribution à l'analyse institutionnelle), Buenos Aires : Espacio Editorial, 2003.

Fundación Poder Ciudadano: www.poderciudadano.org

Notes

1. La loi a été appliquée pour la première fois pendant les élections présidentielles d'avril 2003. Une analyse des dépenses de campagne réalisée par la Fundación Poder Ciudadano a révélé que 18 candidats à la présidence ont divulgué l'origine de seulement 20 % de leurs financements privés. Le vainqueur, Néstor Kirchner, n'en a divulgué que 0,2 % tandis que celui qui est arrivé deuxième, Carlos Menem, en a divulgué 6 %.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 181

2. Le gouverneur Romero a été réélu en 1999 pour un deuxième mandat consécutif de quatre ans. Il a brigué la vice-présidence aux élections d'avril 2003 aux côtés de l'ancien président Carlos Menem. Le père de Romero, Roberto Romero, a été gouverneur de Salta de 1983 à 1987.
3. Pour plus d'informations sur l'absence d'indépendance du judiciaire à Salta, lire Fundación Poder Ciudadano, « Primer diagnóstico sobre la independencia judicial », 2003, www.poderciudadano.org/relaciones/210_justicia.doc.
4. En 1990, la Cour suprême a pris l'initiative pour la première fois de déclarer un « per saltum » – qui fait table rase de tous les jugements prononcés par les tribunaux inférieurs et donne à la Cour suprême la juridiction sur un dossier – après qu'un juge du tribunal de première instance eut gelé la vente de Aerolíneas Argentinas à la suite des accusations d'irrégularités portées par un comité d'experts. En une seule journée, le 21 novembre 1990, l'affaire a été re-examinée par la Cour suprême qui a statué que la vente de la compagnie aérienne argentine à la compagnie espagnole Iberia avait été réalisée conformément à la loi.

Arménie

Score dans l'indice de perceptions de la corruption 2003 : 3,0 (78e sur 133 pays)
Score dans l'indice de corruption des pays exportateurs 2002 : non inclus dans l'enquête

Conventions

Convention civile contre la corruption du Conseil de l'Europe (pas encore signée)
Convention pénale contre la corruption du Conseil de l'Europe (signée en mai 2003 ; pas encore ratifiée)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en juillet 2003)

Changements juridiques et institutionnels

- La **loi relative aux partis**, adoptée en juillet 2002, réglemente les questions portant sur la formation, la refondation et la liquidation des partis ainsi que leurs activités et statuts juridiques. Elle interdit aux membres de partis employés par le gouvernement ou l'administration locale d'utiliser leurs fonctions pour servir les intérêts partisans.
- Les lois relatives aux services du fisc et des douanes, toutes deux adoptées en juillet 2002, ont pour objectif de garantir que les **recrutements dans la fonction publique** se fassent par voie de concours ouvert et de dissuader les fonctionnaires de travailler avec des parents proches.
- Le nouveau code pénal, adopté en avril 2003, soumet les responsables gouvernementaux à la **réglementation sur le conflit d'intérêts** et élargit la définition de la corruption à l'implication illégale des agents de l'État dans des activités commerciales. Elle définit par ailleurs des sanctions plus légères pour les crimes liés à la corruption tels que l'abus de pouvoir et de fonctions par les responsables gouvernementaux ainsi que le versement et la perception de pots-de-vin.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 182

Les condamnations pour abus de pouvoir varient d'une amende équivalente à 200 fois le salaire minimum mensuel défini à un emprisonnement de deux à six ans[1].

- Le projet de loi sur la **liberté d'information** réglemente le droit de ceux qui détiennent l'information et définit les règles, les procédures et les conditions d'accès à l'information auprès des organismes gouvernementaux. La loi garantit l'accès à l'information ainsi que sa diffusion et sa transparence. Elle stipule également que les demandes d'informations doivent être honorées dans les cinq jours ; au cas où elles impliquent un travail supplémentaire, elles devront l'être dans les trente jours. Au moment où nous écrivons, le projet de loi devait être adopté.
- La loi relative à l'*ombudsman* a pour objectif de réglementer la nomination et le limogeage de l'*ombudsman* ainsi que les droits et obligations y afférents. Elle dispose que l'*ombudsman* est nommé par le président pour un mandat de cinq ans et que la nomination est confirmée par l'Assemblée nationale. L'*ombudsman* doit conserver son indépendance, respecter la Constitution et bénéficier d'une immunité pendant son mandat. Cette loi a dépassé le stade de la seconde lecture mais n'est pas encore promulguée.
- Une loi controversée relative aux **médias** est actuellement à l'état de projet et prévoit un contrôle renforcé de l'État sur les médias. Les protestations qu'elle a suscitées ont amené le ministre de la Justice à revoir sa proposition et à soumettre une version révisée du projet en 2003, mais la nouvelle version n'a pas apaisé les critiques pour autant.

La situation ambiguë du programme de l'Arménie contre la corruption

Depuis la création en 2001 de la Commission chargée de la lutte contre la corruption par le Premier ministre Andranik Margaryan, l'élaboration du programme national de lutte contre la corruption progresse lentement, et de manière très peu transparente de surcroît[2]. La version finale du programme attend actuellement d'être approuvée même si son contenu a été tenu plutôt secret.

Au début de 2002, la Banque mondiale, à la demande du gouvernement, a affecté 300 000 dollars américains au programme[3] sur la stratégie de lutte contre la corruption. Une équipe d'experts, composée de deux experts internationaux et de six experts locaux, a été mise sur pied pour travailler sur les propositions de mesures législatives, institutionnelles et d'implication du public ainsi que sur le calendrier détaillé d'exécution. Ses propositions doivent contenir des mécanismes de suivi et d'évaluation des activités de lutte contre la corruption.

Une des conditions posées par la Banque mondiale était d'impliquer activement la société civile dans l'élaboration transparente du programme sur la stratégie de lutte contre la corruption. Les membres de la Coalition nationale d'ONG contre la corruption ont été invités à prendre part à l'une des réunions[4] du groupe d'experts.

Au niveau international, l'OSCE a pris l'initiative de la coordination de l'action des bailleurs dans la lutte contre la cor-

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 183

ruption à travers le Groupe d'étude mixte international (GEM) qui intègre toutes les principales organisations internationales et les missions diplomatiques. Suite à des entretiens avec le président et le Premier ministre, il a été convenu de maintenir des contacts réguliers entre le GEM et le gouvernement pendant la phase d'élaboration de la stratégie.

Initialement, le Groupe d'experts avait élaboré les grandes lignes d'une stratégie générale dans un document de 200 pages qu'il devait examiner en détail conjointement avec le GEM et la société civile. Le Groupe a également produit un calendrier détaillé d'exécution. En juillet 2002, deux ateliers ont été organisés pour présenter et examiner le projet de stratégie. Les principales composantes de cette stratégie portaient sur des questions de transition économique et d'économie clandestine, d'énergie, d'infrastructures et de ressources naturelles, de surveillance et de réglementation, d'environnement législatif et réglementaire, de système politique et d'élections, de participation de la société civile dans les initiatives de lutte contre la corruption, de gouvernance en ligne, d'accès à l'information et de coopération internationale.

Le Groupe d'experts a finalisé la première version du programme plus tard que prévu en août 2002 ; il l'a ensuite distribuée aux ministères, aux agences et au GEM. Le retard serait lié au fait que les élections présidentielles et parlementaires devaient se tenir en 2003. La commission chargée de la réforme du secteur public qui assure le secrétariat de la Commission chargée de la lutte contre la corruption a alors annoncé que les ministères et les agences avaient passé le programme en revue et que sa version finale avait été soumise à l'approbation du Premier ministre au mois de mars 2003. Quant au calendrier d'exécution, sa version révisée comportait 23 pages qui ne représentent qu'une fraction du volume originel du calendrier ; ce qui a suscité une forte critique de la part du GEM.

La version révisée du calendrier n'a pas été examinée par la société civile pour laquelle il reste de nombreux problèmes à résoudre. L'une de ses préoccupations a trait en particulier à la mise en place d'un organe indépendant chargé de la mise en œuvre et du suivi du programme sur la stratégie de lutte contre la corruption. Le Groupe d'experts a proposé une formule qui attribue cette responsabilité à la Commission anti-corruption actuelle elle-même. Dans ce cas, il faudrait mettre en place un secrétariat qui serait au service de la Commission pour coordonner le travail quotidien et appliquer les décisions.

Il a été proposé une autre alternative qui consisterait à créer une agence de lutte contre la corruption dotée des pleins pouvoirs d'investigation et d'application de la loi. Les adversaires de cette dernière formule ont fait remarquer qu'au lieu de créer un nouvel organe d'application des lois, il faudrait plutôt renforcer les compétences des institutions déjà dotées des mêmes pouvoirs.

La troisième option proposée serait de mettre sur pied un conseil anti-corruption placé sous l'autorité du Premier ministre ou du ministre de la Justice. Ce conseil serait composé de représentants de la présidence, de l'Assemblée nationale, de la Cour constitutionnelle, du directeur du personnel de l'administration, des principaux ministres, du conseiller du Premier ministre pour les questions relatives à la lutte contre la corruption et du procureur général. Il comprendrait aussi cinq représentants de la société civile, nommés par le président.

Quelle que soit la formule adoptée, l'organe de lutte contre la corruption doit gagner la confiance des gens dont la majorité ignore même que le gouvernement a développé des initiatives pour lutter contre la corruption. Et ceux qui en sont conscients ne pensent pas que ces initiatives peuvent être efficaces, car ils perçoivent les agents de l'État comme

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 184

étant les principaux initiateurs de la corruption. Ils ne pensent pas que les sujets corrompus puissent vraiment s'engager à combattre la corruption[5].

Les élections 2003 en Arménie : un argument pour la réforme du financement des partis politiques

Un projet de supervision mis en œuvre par la société civile au cours des élections parlementaires de mai 2003 a révélé à quel point la réglementation et le contrôle du financement[6] des partis politiques étaient inadaptés. Se basant sur les conclusions du projet, le parti d'opposition, Alliance Ardarutyun (Justice), a fait appel devant la Cour constitutionnelle pour qu'elle annule le résultat de ces élections. L'Alliance a dénoncé la violation de la procédure électorale et les irrégularités du scrutin, car, selon elle, des dizaines de milliers de votes favorables à Ardarutyun auraient été attribués à d'autres partis. Selon les résultats officiels, Ardarutyun n'a remporté que 14 % des voix, au lieu des 50 % ou plus qu'elle prétend avoir remportées. L'opposition a également contesté le résultat des élections dans 19 circonscriptions à mandat unique.

Même si l'appel d'Ardarutyun a été rejeté faute de preuves suffisantes, la cour a admis que le sujet donnait matière à réfléchir et a décidé de promouvoir une plus grande transparence et la responsabilité dans la gestion du financement des partis politiques.

Le processus électoral de l'Arménie est régi par un code électoral qui a besoin d'être sérieusement révisé. Les dispositions qui suscitent le plus de polémique portent sur le système opaque de financement des partis politiques et l'absence de mécanismes[7] de mise en œuvre.

Aux termes de l'article 25 du code, les formulaires de déclaration des partis doivent être publiés par la Commission électorale centrale (CEC) dans la forme définie par celle-ci. Au cours des dernières élections, les sources de revenus préélectoraux engrangés par les partis n'ont jamais été publiées alors que le sujet a beaucoup polarisé l'attention du public et était régulièrement débattu sur les médias[8]. Bien que tenus par la loi de communiquer cette information à la CEC, les partis et les coalitions n'étaient disposés qu'à rendre public le nombre de contributeurs aux fonds préélectoraux. Dans certains cas, les partis n'ont divulgué aucune information.

La volonté de ne pas révéler ses sources de revenus s'explique par diverses raisons. Certains partis sont peut-être impliqués dans le blanchiment d'argent ou ont recours à des financements étrangers qui sont interdits par la loi. Qui plus est, le secteur des affaires est mal réglementé en Arménie, et de nombreuses entreprises tendent à cacher leurs chiffres d'affaires réels ; elles ne souhaitent peut-être pas que le fisc soit au courant de leurs contributions aux fonds préélectoraux des partis. Enfin, la rivalité entre l'opposition et le gouvernement n'encourage guère les entreprises à divulguer leurs contributions aux fonds préélectoraux.

Après les deux tours des élections présidentielles en février et mars 2003, seul le total des revenus et des dépenses des candidats avait été publié. Et lorsque l'on a cherché à savoir pourquoi la CEC ne publiait pas d'informations plus détaillées, son président, Artak Sahradyan, a répondu que la Commission n'avait pas publié d'informations détaillées sur les comptes parce qu'elle n'avait découvert aucune violation de la réglementation du financement des partis.

L'équipe de surveillance a découvert que deux des onze partis et coalitions ayant accepté de donner des informations sur le financement des campagnes avaient dépassé le plafond officiel des fonds préélectoraux[9]. Une analyse des chiffres a révélé des incohérences chez tous les

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 185

autres partis à l'exception d'un seul dont les données fournies étaient cohérentes avec les conclusions du projet. En effet, la tendance générale observée est que tous les partis évitaient d'enregistrer leurs dépenses de campagne dans le fonds préélectoral et qu'ils dépensaient l'essentiel de leur argent « hors du fonds ».

D'autres résultats ont permis de constater que les violations de la réglementation du financement des partis s'effectuaient principalement à deux niveaux. Premièrement, des sommes importantes liées à la publicité politique à la télévision n'ont pas été correctement comptabilisées. La télévision a accordé aux uns des remises et aux autres des temps d'antenne plus longs qu'ils n'ont voulu le déclarer[10] officiellement. Deuxièmement, le code oblige toutes les publications des partis à indiquer le nombre d'exemplaires édités et le nom de l'éditeur. Plusieurs partis et certains experts ont révélé que les partis éditaient souvent plus d'exemplaires qu'ils ne le déclaraient officiellement. Dans certains cas, les supports de campagne étaient commandés avant le début de la période de la campagne et réglés sur le compte du parti. En outre, un certain nombre de partis ont mené des transactions avec des prestataires de services sans signer de contrat ; ces services ont été réglés en espèces, ce qui est interdit par la loi[11].

Des violations de cette nature sont motivées par plusieurs facteurs. En réglant leurs transactions en espèces, les partis évitent ainsi de payer les 20 % de TVA et les prestataires de services font de l'évasion fiscale. Pour les partis, et surtout pour ceux ayant dépassé le plafond officiel du fonds, ces transactions sont un moyen de contourner le fonds préélectoral.

Par ailleurs, la loi est assez vague sur le type de dépenses que doit couvrir le fonds pré-électoral par rapport au compte du parti. Au cours de la période de campagne par exemple, les partis continuent de régler des dépenses relatives à leurs bureaux permanents sur le compte des partis alors qu'ils font prendre en charge par le fonds les dépenses engagées pour de petits bureaux provisoires. En règle générale, les partis dissimulent le coût des petits bureaux provisoires en prétendant que ce sont les membres ou des parents qui leur ont fourni gratuitement un bureau.

Les salaires constituent une autre source de préoccupation, dans la mesure où les partis dissimulent leurs dépenses réelles pour éviter d'avoir à payer les taxes. Des violations ont été constatées par rapport aux frais de voyages et des dépenses administratives apparaissent également, mais il est difficile d'en assurer le suivi systématique.

Le Service de contrôle et d'inspection (SCI) – un organe intérimaire de la CEC – est chargé de la réglementation de telles violations et de prendre les mesures nécessaires. Malgré une importante couverture médiatique et les résultats du projet de supervision, le SCI n'a soumis aucun rapport sur les violations de la réglementation du financement des partis dans les délais prévus. Même si la loi elle-même est trop laxiste par rapport aux partis et qu'elle ne facilite pas le contrôle, c'est le refus des institutions de l'État d'Arménie d'appliquer la loi qui est la cause profonde des abus constatés actuellement dans le financement des partis politiques.

Arevik Saribekyan
(Centre pour le développement régional /TI Arménie)

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 186

Indications bibliographiques

Forum démocratique arménien, « Sociological survey on public sector reforms », pour les entreprises et les ménages, 2001; consulter :

lnweb18.worldbank.org/ECA/ecspeExt.nsf/0/1B062B0DC8A543B485256C63005D49FD?Opendocument&Start=1&Count=1000&ExpandView

CRD/TI Armenia: www.transparency.am

Notes

1. Le salaire minimum mensuel est de 1 000 drams (environ 2 $US), l'amende équivaudrait ainsi à 355 $US.
2. Décision n° 4, adoptée le 22 janvier 2001. La Commission est présidée par le Premier ministre et comprend le vice-président de l'Assemblée nationale (en qualité de chef-adjoint), les directeurs des principaux ministères et le directeur de cabinet du président.
3. La subvention a été fournie par le biais du Fonds de la Banque mondiale pour le développement institutionnel.
4. La Coalition nationale des ONG engagées dans la lutte contre la corruption a été créée en mars 2001 sous la coupe de CRD/TI Arménie. Actuellement, la Coalition compte 26 membres issus de domaines divers tels que le journalisme, le développement de l'entreprise, les droits de l'homme, l'environnement, l'administration locale, l'armée, le tourisme et l'éducation.
5. Lire « Country corruption assessment: Public opinion survey », étude réalisée par CRD/TI Arménie en mars-avril 2002. L'échantillon de l'enquête porte sur 1 000 ménages, 200 entrepreneurs et 200 responsables gouvernementaux. À la question « Qui initie la corruption en Arménie ? », les trois groupes ont désigné les responsables gouvernementaux comme étant les plus corrompus.
6. Mis en œuvre en mars-juin 2003, le projet CRD/TI Arménie, « Monitoring of the political parties finances during the 2003 Parliamentary elections », a été financé par l'Open Society Institute, Assistance Foundation - Armenia. Le rapport est disponible en ligne à l'adresse : www.transparency.am
7. Le code électoral révisé a été adopté et ratifié en juillet 2002 ; il est entré en vigueur au mois d'août 2002. Voir par03.elections.am/?lan=eng&go=code
8. La législation oblige les partis et les coalitions participants à ouvrir un fonds préélectoral pendant la période de campagne électorale.
9. En fait, trois partis ont dépassé le plafond officiel du fonds préélectoral dont deux ont fourni des informations dans le cadre du projet de supervision. Le plafond officiel du fonds préélectoral est fixé à 60 000 fois le salaire minimum mensuel défini, ce qui représente pour cette année la somme de 60 000 000 drams (110 000 $US). Une supervision indépendante a été assurée pour tous les 21 partis et coalitions.
10. L'article 18.3 du code électoral oblige les médias à accorder un temps d'antenne égal au même prix à tous les partis. L'article 11 de la loi sur l'audiovisuel dispose que toutes les chaînes de télévision et de radio sont tenues d'annoncer leurs tarifs publicitaires pour la publicité politique avant la campagne électorale.
11. L'article 25.7 avertit que si au cours de la campagne électorale, le candidat ou le parti a recours à des moyens financiers autres que le fonds préélectoral, le tribunal peut invalider l'enregistrement du candidat ou du parti.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 187

Australie

Score dans l'indice de perceptions de la corruption 2003 : 8,8 (8e sur 133 pays)
Score dans l'indice de corruption des pays exportateurs 2002 : 8,5 (1er sur 21 pays)

Conventions

Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption (ratifiée en octobre 1999)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (signée en décembre 2000 ; pas encore ratifiée)

Changements juridiques et institutionnels

- Au niveau fédéral : dans son rapport établi en septembre 2002 sur le Projet de loi relatif à la Diffusion d'informations d'intérêt public, le Sénat a reconnu la nécessité de voter une législation complète qui permettrait de protéger les fonctionnaires qui tirent la **sonnette d'alarme** dans le secteur public ; mais il recommande en même temps de bloquer ce projet, car sa formulation actuelle présente des faiblesses. Ainsi, après près de dix ans de débat, aucune loi ne protège les dénonciateurs d'actes répréhensibles au niveau fédéral alors que tous les États et les Territoires (à l'exception des Territoires du Nord) ont introduit des lois.
- Le ministère fédéral du Trésor a formulé des propositions en septembre 2002 dans le cadre du **Programme de réformes économiques de la loi sur les sociétés** qui prévoit seulement une **protection limitée pour les dénonciateurs** apportant des informations à la Commission australienne des valeurs mobilières. À cet égard, les projets de décrets d'application font également défaut. TI Australie a fait une proposition en novembre 2002 où elle développe un plaidoyer pour une protection beaucoup plus étendue des dénonciateurs au sein des entreprises[1].
- New South Wales (NSW) : **la loi sur les statuts (dispositions diverses)** en date de décembre 2002 a apporté des amendements à la loi de 1994 relative à la protection des divulgations. De l'avis général, cette législation ne sera pas suffisante pour venir à bout des attitudes négatives profondément enracinées à l'égard de la dénonciation. Une enquête menée par la Commission indépendante du NSW contre la corruption (ICAC) a révélé que 70 % des responsables gouvernementaux estiment que les dénonciateurs s'exposent à des représailles[2].
- Australie occidentale : la Commission royale d'enquête sur la corruption au sein de la police a produit un rapport intérimaire en décembre 2002. Le gouvernement a accepté sa recommandation de remplacer la Commission chargée de la lutte contre la corruption (dont on pense généralement qu'elle n'a pas été

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 188

dotée des pouvoirs adéquats) par une agence de surveillance externe, la **Commission contre la corruption et le crime**, dotée de pouvoirs d'investigation et d'application de la loi élargis ainsi que du pouvoir d'organiser des audiences publiques au même titre que l'ICAC du NSW et la Commission d'intégrité de la police.

- La **Commission australienne contre le crime (CAC)** : cette commission a démarré ses activités le 1er janvier 2003 ; elle supplante dans leurs fonctions l'Autorité nationale contre le crime, le Bureau australien de criminologie et le Bureau d'évaluation stratégique du crime. Les fonctions du CAC englobe la collecte et l'analyse de renseignements sur le crime, la détermination des priorités nationales en matière de renseignements sur le crime, la conduite d'investigations sur les activités criminelles d'importance nationale sur la base de renseignements, y compris le crime organisé et la corruption ainsi que l'application de pouvoirs coercitifs au service des opérations et des investigations ayant pour objectif le renseignement[3].
- Victoria : les appels du public pour la mise sur pied d'une commission royale d'**enquête sur la corruption** au sein de la police ont été rejetés ; néanmoins, 50 officiers de police sont mis en examen et le détective le plus gradé de cet État est poursuivi pour trafic de drogue et pour avoir proféré des menaces de mort. En mai 2003, l'*ombudsman* de Victoria a produit un rapport intérimaire sur l'**Opération Ceja**[4], une investigation en cours de la Division d'éthique de la police qui fait suite à des allégations de corruption au sein de l'ancienne brigade de répression de la drogue. Cette investigation s'est soldée par de nombreux procès criminels et des sanctions administratives ; elle a aussi amené les autorités à recommander que les officiers opérant dans les zones où le risque de corruption est élevé travaillent par rotation et que la période d'affectation des enquêteurs sur la drogue soit limitée à trois ans.
- En juillet 2003, l'organisation nationale des normalisations a lancé une série de cinq normes susceptibles de garantir une **gouvernance efficace au sein des entreprises** y compris des programmes[5] de lutte contre la fraude, la corruption et de protection des dénonciateurs.

Concentration des médias et pouvoirs discrétionnaires des ministres

La libéralisation des restrictions frappant la propriété des médias, envisagée par le gouvernement conformément au Projet d'amendement 2002 des services de diffusion (Propriété des médias), a constitué un sujet d'actualité brûlant. En effet, les règles actuelles interdisaient la possession d'un journal et d'une chaîne de télévision sur le même marché métropolitain et limitaient la part des étrangers dans tout média à 25 %. De fortes pressions ont été exercées sur le gouvernement par de grandes organisations de médias pour qu'il lève une restriction ou les deux – la levée des restrictions permettrait d'acquérir des médias situés hors des limites de la zone d'interdiction ou augmenterait leurs prix de vente.

À la décharge du projet de loi, on peut citer : (1) la libéralisation des restrictions

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 189

à la propriété des médias australiens et la diversité de cette propriété et (2) la disposition qui oblige les entreprises médiatiques désireuses d'obtenir une autorisation de prise de contrôle, à définir les grandes lignes de leurs plans, règles et structures ; cette disposition évite ainsi la lacune de l'ancienne législation dans ses dispositions relatives à la « diversité de la propriété ». Les conditions à remplir sous ce dernier régime étaient toutefois plus simples.

De plus, le projet d'amendement n'a pas demandé la levée des restrictions sur la propriété de plusieurs médias et la propriété étrangère ; il a, par contre, donné au ministre compétent le pouvoir discrétionnaire de déroger à ces règles. Ainsi, le Conseil chargé du contrôle des investissements étrangers (FIRB), qui vérifie les investissements étrangers et fait des recommandations au ministre, n'est pas au courant des discussions entre les entreprises médiatiques et les ministres. N'est-ce pas là une source de corruption dans les négociations se déroulant entre les hommes politiques et les propriétaires de médias pour que ces derniers apportent leur appui aux gouvernements au moment des réélections ou lorsqu'un gouvernement est sur le point de prendre des mesures controversées ?

Ces propositions amènent le public à se demander si les hommes politiques ne seraient pas tentés de soutenir une législation qui défend les intérêts des propriétaires de médias afin d'obtenir une couverture médiatique favorable. Il ne s'agit pas là d'un simple risque théorique. Le magnat de la presse Conrad Black a affirmé devant un comité parlementaire que le Premier ministre d'alors, Paul Keating, était une fois revenu sur un accord qui prévoyait d'augmenter la part maximum détenue dans un média à 35 % en échange d'une couverture médiatique égalitaire au cours des élections de 1993. Paul Keating a réfuté cette allégation. Le problème n'est pas de savoir si de telles allégations sont vraies[6] mais plutôt comment gérer le risque au sein des démocraties.

Le projet d'amendement présente un système de « séparation éditoriale » comme étant le mécanisme clé permettant de préserver la diversité. Toutefois, il ignore l'une des raisons classiques militant en faveur de la diversité des médias (une idée naguère très défendue par Rupert Murdoch) – que des propriétaires différents auraient des points de vue différents. Il ne prévoit rien non plus pour empêcher ceux qui concentrent dans leurs mains la propriété des médias d'en profiter pour influencer, voire diriger, leurs énormes empires médiatiques. L'obligation de fournir une information de base sur la politique éditoriale ne peut remplir cette fonction, et de surcroît, tel n'est pas son objectif.

Finalement, le Sénat a rejeté, à deux reprises, le Projet d'amendement des services de diffusion même si celui-ci figurait encore dans le programme du gouvernement au moment où nous écrivions cet article. Il pourrait être soumis à la délibération conjointe des deux Chambres si le gouvernement devait procéder à la double dissolution des deux Chambres du Parlement au cours des prochaines élections.

On doit reconnaître que le pouvoir discrétionnaire attribué aux ministres dans des secteurs où les propriétaires de médias ont d'énormes intérêts financiers constitue un véritable risque de corruption. Grande est la tentation de faire ce que veut un propriétaire de média en échange d'un traitement privilégié pendant une élection ou un conflit controversé. Même si les propriétaires de médias n'influencent jamais le contenu de leurs journaux, on persiste à croire qu'ils pourraient continuer à influer sur la décision d'un ministre. À cet égard, il faudrait envisager une réforme qui habiliterait des fonctionnaires indépendants à enregistrer les communications entre les propriétaires de

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 190

médias et les ministres ou leurs collaborateurs, ces communications étant ensuite archivées auprès d'une agence d'intégrité compétente. On pourrait aussi développer un cadre réglementaire systématique ou un régime d'intégrité pour les médias[7].

Peter Rooke, TI Australie

Indications bibliographiques

Inspecteur général du Territoire de la capitale d'Australie, « Fraud and corruption prevention in the ACT public sector », Canberra, mai 2003, www.audit.act.gov.au/auditreports/reports2003/Rpt4_2003.pdf

Australian Institute of Criminology Research and Public Policy Series n° 48, « Serious fraud in Australia and New Zealand » (Canberra/Melbourne : 2003). Consulter l'adresse Internet : www.aic.gov.au/publications/rpp/48/

Rapport du Bureau d'audit du NSW Rapport n° 114, « Freedom of information », Sydney, août 2003, www.audit.nsw.gov.au/perfaud-rep/Year-2003-2004/FOI-August2003/foicontents. html

Commission indépendante du NSW contre la corruption, « The NSW public sector: functions, risks and corruption prevention strategies », Sydney, janvier 2003, www.icac.nsw.gov.au

Commission Queensland contre le crime et la délinquance, « Public perceptions of the Queensland Police service: Findings from the 2002 public attitudes survey », Brisbane, février 2003, www.cmc.qld.gov.au/library/CMCWEBSITE/PublicPerceptionsoftheQPS.pdf

TI Australie, Conférence sur la dénonciation, Sydney, août 2002; Système d'intégrité des entreprises en Australie, novembre 2001 ; Évaluation des systèmes nationaux d'intégrité en Australie, Queensland Handbook, juillet 2001, www.transparency.org.

TI Australia: www.transparency.org.au

Notes

1. Consulter l'adresse Internet : www.transparency.org.au/documents/clerp9sub.pdf
2. Lire la section 5.3 de « Unravelling corruption II », ICAC, Sydney 2001 ISBN 0731072871 à l'adresse Internet : www.icac.nsw.gov.au/pub/summary_pub.cfm?ID=248
3. Consulter l'adresse Internet : www.crimecommission.gov.au/
4. Consulter l'adresse Internet : www.ombudsman.vic.gov.au/downloads/ceja.pdf
5. Vous pouvez télécharger ces Normes sur le site Internet de Standards Australie : website www.standards.com.au
6. Black avait d'abord acquis 15 % à une époque où cela n'équivalait pas à un « contrôle » ; il a ensuite exigé le droit de posséder plus de 15 % au motif qu'il devait avoir une plus grande part dans la plus-value générée par le fait qu'il contrôlait les actifs.
7. Le sujet des systèmes d'intégrité pour les médias est couvert de manière exhaustive dans C. Sampford et R. Lui, « Media ethics regime and ethical risk management in Australia », communication à la Conférence sur la déontologie des médias, Parliament House, Canberra, 3 juillet 2002.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 191

Autorité palestinienne

Score dans l'indice de perceptions de la corruption 2003 : 3,0 (78e sur 133 pays)
Score dans l'indice de corruption des pays exportateurs 2002 : non inclus dans l'enquête

Changements juridiques et institutionnels

- Une nouvelle **loi électorale** visant à réglementer les financements de sources publiques et à introduire des obligations de divulgation d'informations est passée en première lecture en janvier 2003. En vertu de cette loi, la commission centrale des élections (CCE) réglementera les critères d'allocation des financements aux partis et contrôlera les dons privés. En octobre 2002, la CCE a été reconnue comme organe indépendant. Bien que la direction et les membres de la CCE aient été directement nommés par le président Yasser Arafat, cette commission a ensuite contacté le conseil législatif pour obtenir son aval.
- Une loi portant création d'un nouveau **bureau de contrôle administratif et financier** a été proposée en mars 2003. Ce bureau devrait remplacer l'organisme général de suivi créé en 1996. Le président, ses assistants et conseillers, ainsi que les fonctionnaires de police et de sécurité, seront placés sous la surveillance de ce nouveau bureau. Le président n'aura plus le pouvoir de nommer et de limoger le président du bureau de contrôle et ce bureau se verra doté d'un budget spécial prélevé sur le budget général.
- En mars 2003, des amendements ont été apportés à la loi fondamentale qui est entrée en vigueur en 2002 et qui établit les fondements juridiques de l'Autorité palestinienne pendant la période de transition. Un amendement a introduit le poste de **Premier ministre**, chargé de former et de remanier le Conseil des ministres et de superviser les institutions gouvernementales. Le président s'est vu conférer le pouvoir de mettre en examen le Premier ministre, et le premier ministre le droit de faire mettre en examen les ministres en cas d'accusation de crimes ou délits. La loi amendée autorise également 10 membres sur les 88 membres que compte le conseil législatif à convoquer et à tenir une séance spéciale afin de retirer après enquête sa confiance au gouvernement ou à n'importe lequel de ses ministres.
- Les amendements ont également introduit les toutes premières obligations de divulgation d'informations de l'Autorité palestinienne. Tous les ministres, y compris le Premier ministre, sont à présent tenus de présenter un rapport financier sur eux-mêmes, leurs épouses et les mineurs à leur charge en détaillant leurs biens et possessions. Les conflits d'intérêts sont interdits.
- Une loi portant sur la violation des devoirs de la fonction publique est actuellement en discussion (la première lecture a eu lieu en avril 2003). Elle prévoit des

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 192

peines allant jusqu'à dix ans de prison pour **détournement de fonds publics**, jusqu'à quinze ans pour corruption et une peine de prison à vie pour la destruction de preuves afin de faciliter ou de couvrir un détournement de fonds. Les fonds seront récupérés et des amendes imposées pour un montant équivalent aux sommes détournées ou aux dommages occasionnés.

Le « plan de 100 jours » et ses implications pour la corruption

La réoccupation de la Cisjordanie par Israël au printemps-été 2002 a conduit à une demande croissante de réformes de la part de la population palestinienne, dès lors que les institutions de l'Autorité palestinienne s'étaient montrées incapables d'organiser une défense civile ou militaire adéquate, ou de répondre aux besoins des populations sous occupation. Le peuple demandait, entre autres, que le gouvernement mette de l'ordre dans ses institutions, car il attribuait les échecs du gouvernement en particulier à la corruption.

À titre d'exemple, dans un sondage d'opinion réalisé par le Centre palestinien d'études et de recherche en avril 2003[1], 57 % des personnes interrogées ont déclaré qu'elles pensaient que la corruption affectait leur vie personnelle et familiale de façon très importante et 68 % estimaient que la corruption affectait la vie politique de façon très importante.

Mais les appels à la réforme ne proviennent pas que de l'intérieur. Les avancées dans la mise en œuvre de la feuille de route pour la paix, un accord lié à la performance signé en avril 2003 et cherchant à parvenir à un règlement définitif et global du conflit israélo-palestinien à l'horizon 2005, ont été conditionnées par l'adoption de certains éléments de réforme. Par ailleurs, le déblocage des recettes fiscales perçues par le gouvernement israélien dépend de la capacité du ministre des Finances à uniformiser les recettes sous un unique compte du Trésor afin de faciliter la supervision du budget par le conseil législatif.

L'élaboration du projet de réforme a été laissée au soin d'une commission de réforme ministérielle créée après la constitution du nouveau gouvernement en juin 2002. Cette commission a élaboré ce qui est à présent connu sous le nom de « plan de 100 jours ». Les rencontres entre la commission et le « quartet plus quatre[2] » ont conduit à la création de groupes d'experts sur la législation économique, la réforme de la fonction publique, le renforcement des administrations locales et le développement du secteur privé. Un comité de pilotage a été mis sur pied afin d'apporter un appui aux élections présidentielles, législatives et municipales, et la réforme du système de sécurité devait se poursuivre sur une base bilatérale.

Plusieurs éléments de contrôle anticorruption ont été intégrés dans le plan conformément aux recommandations du rapport 1999 du conseil des relations étrangères (des États-Unis), connu sous le nom de « Rapport Rocard sur le renforcement des institutions publiques palestiniennes ».

Ces recommandations demandaient la création de registres complets recensant les titres des fonctions et du personnel du secteur public, plaçant les institutions publiques et gouvernementales sous la tutelle des ministères, mettant au point des procédures de vérification externe et l'établissement de systèmes de gouvernement électronique.

Ce plan exhorte à une plus grande séparation des pouvoirs du gouverne-

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 193

ment et à la décentralisation des pouvoirs de l'exécutif, de façon à ce que le législatif et le judiciaire puissent pleinement jouer leur rôle. Le « plan de 100 jours » appelle également à l'organisation d'élections aux niveaux municipal, législatif et présidentiel ainsi qu'au sein des organisations syndicales et de la société civile.

S'il est encore trop tôt pour pouvoir évaluer les avancées des réformes démocratiques, il est clair que l'occupation actuelle constitue une sérieuse contrainte. En effet, elle a empêché la tenue des élections législatives prévues début 2003. Néanmoins, les membres du conseil législatif, et notamment les membres du parti Fatah, ont pris des mesures afin d'exercer leur influence sur les décisions du gouvernement. Ils ont remis en cause la composition du cabinet proposé par le président Arafat en mars 2003, menaçant de déposer une motion de censure contre le cabinet proposé. Bien qu'ils ne soient pas parvenus à imposer des changements substantiels dans la composition du cabinet, ils ont obtenu l'accord du président pour la création d'un poste de Premier ministre, ce qui constitue un pas important sur la voie de la décentralisation des pouvoirs, comme l'est également le fait que le Premier ministre ainsi que d'autres ministres puissent être démis de leurs fonctions après le dépôt d'une motion de censure. Il y a eu par la suite quelques échecs. En septembre 2003, Mahmoud Abbas, qui inaugura le poste de Premier ministre, démissionna après quatre mois en poste.

Très peu d'objectifs de réforme ont été atteints dans le domaine judiciaire. Le « plan de 100 jours » demandait un accroissement des ressources pour le système judiciaire et pour les activités en vue de préparer les projets de lois, décrets et décisions qui seront nécessaires une fois que la loi fondamentale sera entrée en vigueur. Le président Arafat a nommé un conseil judiciaire suprême, qui était censé être recomposé en conformité avec la loi régissant les autorités judiciaires, mais cela a très peu contribué à améliorer la structure des tribunaux et le processus de nomination et de promotion des juges ou le recrutement de nouveau personnel. Les avocats, les acteurs de la société civile ainsi que la communauté internationale ont fait pression sur le président afin qu'il modifie la composition du conseil, et c'est ainsi qu'un nouveau conseil fut constitué en juin 2003. Un nouveau procureur général a également été nommé et le tribunal de sécurité publique a été abrogé en août 2003.

L'occupation israélienne est en partie responsable de l'échec à appliquer de manière complète des plans de réforme, car elle a entravé les efforts des partisans de la réforme en donnant aux parties résistantes des prétextes pour éviter la prise de décision. Mais il convient également de mettre en exergue le manque de volonté politique. Aucun haut responsable du gouvernement n'a été poursuivi pour corruption ce qui, en plus de bloquer les réformes, donne à la population une image négative de ce processus. La réforme du système judiciaire et les préparatifs des élections législatives et locales sont des étapes qui peuvent toutes être franchies en dépit des répercussions politiques de l'occupation.

Le ministère des Finances prend des mesures pour accroître la transparence

Le ministère des Finances a pris des mesures afin d'accroître la transparence de ses activités. Le budget annuel ainsi que des relevés mensuels détaillés des dépenses budgétaires sont mis à la disposition du public sur Internet et, pour la première fois, les investissements de l'Autorité palestinienne ont été soumis à un examen indépendant.

Le budget 2003 a été présenté pour débat au conseil législatif en décembre 2002 et publié sur le nouveau site Internet du ministère des finances. Ce budget pré-

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 194

sentait les recettes attendues des investissements gérés par le Fonds d'investissement palestinien tout récemment créé. Ces informations étaient auparavant exclues des budgets ce qui exposait l'Autorité palestinienne à de graves accusations de corruption et de mauvaise gestion.

Des efforts sont déployés afin d'uniformiser les systèmes comptables en Cisjordanie et dans la bande de Gaza afin d'intégrer pleinement les opérations financières. Deux éléments sont de nature à favoriser le processus d'intégration : la mise au point d'un système de communication permanent en ligne entre les deux zones et la création d'une unité de contrôle du budget pour garantir que les dépenses sont conformes au budget approuvé et vérifiées périodiquement.

Un autre élément positif est la décision du cabinet en 2003 de cesser les déductions illégales des salaires de la fonction publique. S'élevant souvent entre 5 et 10 % du total, ces déductions avaient débuté en 1996 afin de contribuer au fonds pour l'emploi. Des enquêtes sont en cours actuellement afin de déterminer avec exactitude ce que sont devenus ces fonds.

En présentant le budget 2003, le ministre des Finances, Salam Fayyad, a parlé de la nécessité d'une application plus stricte de la législation sur la passation des marchés publics. Cette législation exige que tous les marchés publics fassent l'objet d'un appel d'offres. Il a menacé d'user de ses prérogatives pour arrêter le versement de fonds aux parties qui ne se conforment pas à la loi. L'intégration des agences pour le pétrole, le tabac et les investissements sous la tutelle du ministère des Finances en mai 2003 est un autre pas en avant.

Beaucoup de progrès restent encore à faire cependant. La présentation du budget est intervenue deux mois après la date prescrite par la loi et toutes les recettes des institutions publiques n'ont pas été consolidées dans le budget : les comptes des assurances et fonds de pension manquaient à l'appel. Certaines initiatives ont été appliquées avec très peu de rigueur. Les salaires des personnels de sécurité étaient censés être versés *via* le système bancaire, contrairement à la coutume consistant à verser des sommes globales en liquide aux chefs de chaque service, mais, deux mois après l'annonce de cette décision, en avril 2003, seules deux agences de sécurité avaient appliqué cette mesure. Si Fayyad a commencé à mettre en cause certaines personnalités puissantes de son ministère, à en limoger certaines (dont les directeurs du ministère des Finances et du bureau du pétrole), et à en suspendre d'autres, rien n'a été entrepris pour poursuivre ceux qui étaient accusés de corruption.

L'un des développements les plus importants fut la décision de créer le Fonds d'investissement palestinien (FIP) afin de gérer le patrimoine commercial. Le FIP a été créé par décret présidentiel en octobre 2000 bien qu'il n'ait été constitué en entité juridique distincte qu'en août 2002.

Avant la création du FIP, nul ne savait exactement où et comment les capitaux de l'Autorité palestinienne étaient investis. Les fonctionnaires étaient régulièrement soupçonnés d'utiliser ces investissements pour s'assurer des faveurs auprès de l'élite économique ou d'abuser de leur position afin de nouer des partenariats dans le secteur privé. Le FIP a pour but de faire en sorte que les acquisitions commerciales et le portefeuille d'investissements favorisent la croissance économique et le développement des infrastructures en Palestine et qu'ils ne soient pas utilisés à des fins de profit politique ou privé.

L'agence de classements internationaux Standard & Poor's ainsi que l'ONG américaine Democracy Council ont évalué les résultats des 10 premiers investissements majeurs du FIP afin d'apprécier la juste valeur du marché des investissements et la transparence de leurs transactions. Les résultats ont été publiés sur le site Internet du ministère des Finances en mars 2003[3].

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 195

Le rapport aborde les questions de disponibilité ainsi que la fiabilité des données financières entre autres, la façon dont chaque actif était détenu, organisé et géré. Le rapport cherche également à savoir si l'on peut considérer chaque actif comme transparent et respectable selon les normes internationales. D'après ce rapport, sur les 630 millions de dollars américains que l'Autorité palestinienne a investis dans 79 entreprises commerciales à travers le monde, les détails sur l'appartenance d'un tiers des capitaux faisaient défaut. Quinze des compagnies concernées avaient cessé d'exercer pendant la réoccupation israélienne.

Il reste encore beaucoup à faire afin de garantir que le FIP soit une institution efficace. Le manque de mécanismes en place pour réglementer les conflits d'intérêts est plus particulièrement préoccupant. Les statuts qui forment la base juridique du FIP prévoient une commission des conflits d'intérêts afin de contrôler les investissements, mais ne précisent pas comment la commission doit être constituée. Il est également préoccupant qu'il n'y ait pas de droit de regard du législatif sur les investissements, ni de politique nationale cohérente d'investissement afin de guider le FIP.

Hada El-Aryan (AMAN, Palestinian coalition for accountability and integrity, Palestine)

Indications bibliographiques

Inge Amundsen et Basem Ezbeidi, « Clientelist politics, State formation and corruption in Palestine 1994-2000 » (Politique clientéliste, formation de l'État et corruption en Palestine 1994-2000), Chr. Miclesen Institute, Bergen, 2002.

Jamil Hilal Jamil, « Reform and resistance » (Réforme et résistance), mai 2002, www.palestinecampaign.org/archives.asp?xid=878

Fonds d'investissement palestinien, « Initial report on valuation and transparency (« Rapport initial sur l'évaluation et la transparence »), janvier 2003, www.pa-inv-fund.com/lasse.asp

Centre palestinien d'études et de recherche, sondages d'opinion 5, 6 et 7, www.pcpsr.org/survey/index.html ; Programme d'études du développement à l'université de Birzeit, sondages d'opinion 9, 10 et 11, home.birzeit.edu/dsp/DSPNEW/polls/ opinion_polls.htm

Michel Rocard, « Reforming the Palestinian Authority: an update », Conseil des relations étrangères (États-Unis), janvier 2003, www.cfr.org.pubs/5536_english.pdf

Palestinian Coalition for Accountability and Integrity: www.aman-palestine.org

Notes

1. Ce sondage a été effectué par le Centre palestinien pour la recherche et les études politiques en avril 2003 sur la base d'un échantillon de 1 315 adultes et un pourcentage d'erreur d'échantillonnage de 3 %. voir www.amanpalestine.org/ opinion_polls.htm
2. Le « quartet » des médiateurs du Moyen-Orient est composé de l'Union européenne, de la fédération de Russie, des Nations unies et des États-Unis ; les quatre autres entités associées aux négociations sont le Japon, la Norvège, la Banque mondiale et le FMI.
3. « Le Fonds d'investissement palestinien, Initial Report on Valuation and Transparency » (Rapport initial sur l'évaluation et la transparence) disponible sur le site suivant : www.painv-fund.com

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 196

Azerbaïdjan

Score dans l'indice de perceptions de la corruption 2003 : 1,8 (124e sur 133 pays)
Score dans l'indice de corruption des pays exportateurs 2002 : non inclus dans l'enquête

Conventions

Convention civile contre la corruption du Conseil de l'Europe (signée en mai 2003 ; pas encore ratifiée)
Convention pénale contre la corruption du Conseil de l'Europe (signée en mai 2003 ; pas encore ratifiée)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (signée en décembre 2000 ; pas encore ratifiée)

Changements juridiques et institutionnels

- Certains amendements à la Constitution, adoptés par référendum en août 2002 sont susceptibles de contribuer à l'augmentation de la corruption politique. L'un de ces amendements dote les tribunaux de droit commun du pouvoir de dissoudre les **partis politiques**, ce pouvoir étant auparavant le privilège des seuls tribunaux supérieurs. Un deuxième amendement proroge les délais de confirmation officielle du **résultat des élections** de 7 à 14 jours après la fin des élections, ce qui accroît les occasions pour ceux au pouvoir de falsifier les protocoles officiels des circonscriptions électorales. Certaines sections de l'opposition azérie affirment que l'un des amendements avait pour but de permettre au président, Heydar Aliyev, qui a eu 80 ans au mois de mai 2003, de pouvoir plus facilement nommer son successeur – comme cela semble avoir été le cas en août lorsque le Parlement a élu son fils, Ilham, au poste de Premier ministre[1].
- En août 2002, le ministère de la Fiscalité a mis fin aux **services d'audit** dans ses agences de district et a transféré les compétences d'audit à un organe central au sein du ministère. Ce changement a eu pour conséquence positive de réduire le nombre des inspections injustifiées des petites et moyennes entreprises (PME).
- Le président Aliyev a signé en septembre un décret portant soutien au **développement des entreprises**. Ce décret prévoyait de nombreuses réglementations contre la corruption.
- Au lendemain de l'entrée en vigueur de la loi relative à la passation de marchés publics, le président a proposé au Parlement qui les a adoptés en décembre 2002, des amendements aux lois relatives aux activités d'investissement, à l'industrie d'énergie électrique et à l'activité des architectes. Les amendements, qui ont été intégrés à ces trois lois, ont remplacé le terme « soumission » par celui de « **concurrence** ». Les critiques des lois originelles ont décrit le terme

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 197

« soumission » comme un vocable relevant du domaine juridique avec un sens formel précis alors que le terme « concurrence » offre une interprétation libre, ce qui peut être perçu comme un moyen de faciliter la corruption dans les procédures d'approvisionnement.

- En janvier 2003, un décret présidentiel a ratifié les amendements à la loi relative à la **fonction publique** ; ces amendements permettent d'adopter l'entretien comme mode de recrutement. Dans ses formulations antérieures, la loi n'envisageait qu'un recrutement par voie de concours formel ouvert ; ce qui a amené certains critiques de l'opposition à lancer une mise en garde selon laquelle cet amendement encouragerait la corruption dans le mode d'accès à la fonction publique.
- Un décret présidentiel sur la **prévention de toute ingérence dans le milieu des affaires** a mis fin aux fonctions du Département chargé de la lutte contre le crime économique du ministère de l'Intérieur, en septembre 2002. Le décret ordonne, par ailleurs, au ministre de l'Intérieur de réduire de 15 % le nombre d'agents de police affectés à la circulation. Cette réduction des effectifs pourrait aider à réduire la corruption, car le président lui-même avait reconnu que le nombre exagéré de contrôles de police envoyait un signal clair de corruption. Le ministère de la Fiscalité a reçu l'ordre de réduire de 40 % le nombre des inspecteurs du fisc. En outre, le décret demande à toutes les autorités de la ville et des quartiers de mettre fin aux fonctions des services impliqués dans l'audit des entreprises et des sociétés. La réduction du nombre d'organes d'inspection a permis de réduire quelque peu le niveau de corruption chez les PME comme l'attestent des données[2] issues de recherches récentes.

Enregistrement officiel auprès de l'État

L'extorsion de pots-de-vin par des fonctionnaires, qui contrôlent les procédures d'enregistrement obligatoire auprès de l'État, est une pratique répandue en Azerbaïdjan. Compte tenu, toutefois, du nombre croissant d'entreprises privées et d'organisations de la société civile qui doivent se faire enregistrer auprès de l'État, il est devenu encore plus urgent d'améliorer la législation et les normes appropriées.

Ce problème a polarisé l'attention lorsque le représentant de la Chambre de commerce américaine en Azerbaïdjan, Jonelle Glosch, a déclaré lors d'une interview télévisée que l'enregistrement officiel et les taxes constituaient des obstacles majeurs à l'investissement dans le pays. « Quatre sociétés devaient recevoir leurs agréments en avril 2002. Cela a été très difficile. Nous nous sommes rendus ensemble avec les représentants des ambassades du Royaume-Uni et des États-Unis, au Bureau du personnel exécutif de la présidence et nous avons rencontré [le président] ; et c'est sur son instruction que les entreprises en question ont été enregistrées », dit-elle[3].

Entre-temps, la nouvelle procédure d'enregistrement a suscité beaucoup de critiques de la part des associations religieuses et des observateurs des droits de l'homme. En 2002, toutes les associations religieuses qui avaient été enregistrées auprès du ministère de la Justice ont reçu

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 198

l'ordre de se faire re-enregistrer auprès du Conseil d'État. Les autorités ont affirmé qu'elles avaient pris toutes les dispositions nécessaires pour informer les associations religieuses de la nécessité de se faire re-enregistrer et de veiller à la transparence des documents fournis. Néanmoins, on rapporte que certaines associations religieuses n'auraient pas été correctement informées ni sur le type de documents à soumettre[4].

En plus d'être obligées de se faire enregistrer auprès du ministère de la Justice, les ONG doivent maintenant enregistrer toutes leurs subventions auprès du même ministère. La plupart des ONG ont protesté contre cette décision en soulignant la forte probabilité de voir l'extorsion augmenter par voie de conséquence. Elles ont aussi fait remarquer que les bailleurs internationaux seraient découragés de financer la société civile et d'autres projets en Azerbaïjan[5].

Les partis politiques doivent également faire face à une procédure d'enregistrement discriminatoire et inéquitable. Les lois électorales – qu'il s'agisse d'élections présidentielles, parlementaires ou municipales – et les pratiques judiciaires créent de nombreuses possibilités de refuser arbitrairement et illégalement l'enregistrement des candidats et de leurs partis politiques. Cette tendance remonte au moins aux élections parlementaires de novembre 2000, lorsque plusieurs des principaux partis d'opposition se sont vu refuser l'enregistrement pour une « représentation » proportionnelle. Ils ont finalement été inscrits pour le scrutin après d'intenses pressions internationales – même si les pressions ainsi exercées n'ont pas bénéficié à d'autres candidats issus de la même circonscription mais qui se faisaient enregistrer pour une « représentation » dans la majorité. Ce problème est encore apparu au moment des élections partielles de 2002 et de 2003. Certains des principaux partis politiques comme celui de l'ancien président, Ayaz Mutallibov, le Parti de l'unité civique, continuent de fonctionner sans être officiellement enregistrés[6] auprès de l'État.

La mise en place d'un système central et simplifié d'enregistrement officiel des personnes morales serait la mesure la plus efficace pour résoudre ce problème. Quelques démarches préliminaires ont été effectuées dans ce sens y compris le démarrage d'un programme national pour les PME dont l'objectif est de faciliter les procédures d'enregistrement et d'agrément pour les PME et ainsi préserver leurs droits[7].

Abus au niveau local et responsabilité du pouvoir central : le point sur la notion de responsabilité

Les autorités exécutives locales ne rendent de comptes qu'au président et demeurent les organes les plus influents de la gouvernance sur le territoire national. L'absence de tout contrôle populaire formel sur leurs activités en fait l'une des principales sources de corruption.

En avril 2003, le président Aliyev a remplacé les chefs des autorités exécutives à Sumqayit, Ganja et Lenkaran, les trois plus grandes villes après Baku. Cette mesure a fait suite à un discours télévisé dans lequel il a formulé des accusations de corruption contre de hauts gestionnaires de la ville et le milieu[8] des affaires local. Le président a également exigé une participation financière d'un homme d'affaires local qui ne s'était pas montré « très actif » dans son soutien aux programmes sociaux de la ville de Sumqayit. Le discours du président sous-entend que les chefs de l'autorité exécutive sont habilités à obliger les hommes d'affaires locaux à financer les services publics et la reconstruction.

Au mois de mai 2003, le Parlement a adopté une loi relative au contrôle administratif des activités des municipalités ; cette loi donne à un « organe compétent

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 199

de l'autorité exécutive » le pouvoir de procéder à l'audit et à l'évaluation complète des municipalités. Cette mesure enfreint davantage l'indépendance des municipalités par rapport à celle de l'autorité exécutive locale.

Malgré cette évolution négative qui n'a fait que renforcer le pouvoir de l'autorité exécutive locale à travers tout le pays, la responsabilité des hommes politiques vis-à-vis du législatif apparaît plus marquée. En juin 2002, le Parlement a adopté une loi constitutionnelle relative à ses prérogatives additionnelles en ce qui concerne la confiance au Conseil des ministres. La loi fait obligation au sein du Conseil des ministres de rendre compte annuellement au Parlement, et aux ministres (avec le consentement du gouvernement), de répondre aux questions orales et écrites lors des sessions parlementaires. Cette mesure a été appliquée pour la première fois, le 18 mars 2003, lorsque le premier vice-Premier ministre, Yaqub Eyyubov, a fait une présentation et répondu aux questions. Cette évolution positive va dans le bon sens dans la mesure où, jusqu'ici, l'Azerbaïdjan ne pouvait pas se vanter d'une tradition amenant le gouvernement à rendre des comptes à un Parlement élu.

Dans le même esprit, des démarches positives ont été entreprises pour renforcer la responsabilité au sein du Fonds pétrolier indépendant de l'État (SOFAR) qui a été créé récemment ; outre les taxes, ce fonds accumule toutes les recettes tirées du pétrole qui sont ensuite injectées directement dans le budget du gouvernement. L'objectif du SOFAR est d'assurer la transparence des recettes pétrolières réalisées par la Compagnie pétrolière publique de la République d'Azerbaïdjan (SOCAR)[9]. Le 13 mai 2003, le Parlement a amendé la loi relative aux systèmes budgétaires pour inclure le SOFAR dans le budget consolidé du pays. Cela constitue un premier pas important pour rendre le Fonds pétrolier responsable devant l'autorité législative.

Certaines critiques formulées dans le pays et par le Fonds monétaire international ont exigé que le SOFAR soit entièrement soumis à l'autorité législative, afin d'assurer sa transparence et de prévenir le détournement des fonds. Le SOFAR a été créé par décret présidentiel, ses dépenses sont essentiellement contrôlées par l'administration présidentielle et son faible niveau de surveillance le rend vulnérable à la manipulation politique.

Un panel de discussions organisé par Eurasianet en juin 2003 a pu constater que l'Azerbaïdjan et le Kazakhstan pourraient voir leur niveau de pauvreté augmenter au fur et à mesure que les exportations de pétrole augmentent. Les discussions ont essentiellement porté sur la « malédiction des ressources », une expression qui décrit le processus par lequel les pays pauvres s'appauvrissent encore lorsqu'ils commencent à vendre les droits lucratifs de prospection pétrolière. Les experts ont souligné la nécessité d'encourager les pratiques exemplaires au sein des entreprises, afin de réduire les possibilités de corruption dans l'industrie pétrolière. Ils ont en particulier développé un plaidoyer pour que les compagnies étrangères rendent publics les montants versés à chaque ministère d'État pour acquérir le droit de prospection, une démarche encouragée par l'Open Society Institute à travers son initiative[10] « Publiez ce que vous payez ».

La corruption se développe au sein de l'armée

La corruption et l'absence d'obligation de rendre des comptes au sein de l'armée demeurent extrêmement préoccupantes aux yeux du public. Dans leurs rapports, les défenseurs des droits de l'homme locaux et internationaux affirment que les conscrits sont victimes d'exploitation économique dans l'armée et que les responsables du ministère de la Défense ont

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 200

extorqué de l'argent illicitement – essentiellement en liquide – contre la délivrance de dispenses, de reports et d'affectations dans des unités situées dans les zones les moins dangereuses. Dans certaines unités, les officiers ont puisé dans les ravitaillements ou utilisé subrepticement les conscrits comme la main-d'œuvre gratuite. Huit conscrits sont morts d'insolation alors qu'ils travaillaient sur un projet de construction en juillet 2002[11].

Comme il fallait s'y attendre, les conscrits qui ne peuvent pas payer pour échapper au service militaire ou être mutés dans une unité où le travail est plus facile sont en général les plus pauvres. Comme ils souffrent souvent de malnutrition et de tuberculose, ils sont sujets à des accidents et sont souvent moins capables de s'acquitter des tâches qui leur sont confiées[12].

La corruption au sein de l'armée alimente parfois de grands scandales politiques. C'est ainsi qu'en février 2003 un journaliste de l'armée, Uzeir Jafarov, qui avait été jugé coupable de fraude et d'abus de pouvoir, a tenu une conférence de presse au cours de laquelle il a déclaré que sa condamnation avait été « inspirée » par le vice-ministre de la Défense, Mammad Beydullayev. Jafarov présenta une liste des biens ayant appartenu au ministre de la Défense et insufflée qu'ils avaient été privatisés illégalement. Aucune mesure n'a été prise[13]. Alekper Mammadov, un ancien officier supérieur de l'armée, a également accusé le ministre de la Défense de corruption endémique[14].

Au début de septembre 2002, suite à une mutinerie à l'école militaire de Baku, des centaines d'élèves officiers ont quitté illégalement l'enceinte de l'école et entamé une marche de protestation contre la corruption au sein de l'école. Dans un discours prononcé à Ganja quelques jours après l'incident, le président Aliyev a reconnu qu'il y avait eu « violations de la loi, corruption des officiers supérieurs et abus de pouvoir à des fins de cupidité[15] ». Il a néanmoins expliqué que la réaction des élèves officiers ne saurait être justifiée. Au printemps 2003, tout le commandement de l'école militaire était remplacé, mais les meneurs de la manifestation des élèves officiers ont été envoyés à la frontière arménienne ou du Karabakh pour servir comme simples soldats.

Les « commissariats militaires » ou agences de conscription qui jouissent d'une grande autorité arbitraire, souvent utilisée comme arme politique contre les opposants, constituent une autre source de préoccupation. En guise d'illustration, citons le cas de Mahammad Ersoy, rédacteur en chef du journal, *Bizim Yol*. Dès qu'il a publié une série d'articles critiquant le gouvernement, Ersoy a été appelé pour effectuer son service militaire et le journal a été en partie saisi dans les kiosques[16].

À cette évolution décourageante s'ajoutent des critiques contre le culte du secret dans l'armée qui ont émergé en août 2002 lorsque le président Aliyev a ordonné la création d'un fonds spécial où seraient versés les dons offerts par les citoyens et les entreprises désireux d'apporter leur soutien à l'armée nationale. Apparemment, pour faire taire ces critiques pour manque de transparence dans la gestion de l'armée, le président a décrété que les comptes du fonds seraient vérifiés une fois par an.

Rena Safaralieva (TI Azerbaijan) et Ilgar Mammadov (Demokr-IT, Azerbaijan)

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 201

Indications bibliographiques

Sabit Bagirov (ed.), *Corruption*, Transparency Azerbaijan, 2002.
Turan news agency expert group, « Corruption in Azerbaijan », enquête, 4 avril 2001.
TI Azerbaijan: www.transparency-az.org

Notes

1. Ilham Aliyev a été élu président à la mi-octobre 2003, même si les observateurs ont relevé des irrégularités au cours de cette élection.
2. www.echo-az.com/archive/432/facts.shtml#11
3. Interview par ANS TV, 16 février 2003.
4. Rapport d'ECRI sur l'Azerbaïdjan, Conseil de l'Europe, 15 avril 2003, www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/6686f45896f15dbc852567ae00530132/a2b221ae7a267396c1256d09002fcf5f?OpenDocument
5. Le décret présidentiel de janvier 2003 a porté application des amendements à la loi de 1998 relative aux subventions et qui est en fait datée d'avril 2002.
6. www.vbp-az.org/english/presssl.html
7. Le programme a été lancé par un décret présidentiel au milieu du mois d'août 2003.
8. *Novoye Vremya* (Azerbaijan), 4 avril 2003.
9. La situation de compliqua ensuite, l'Azerbaïdjan devint la cible d'allégations de haut niveau lorsque l'homme d'affaires tchèque Viktor Kozeny a accusé le gouvernement azéri de l'escroquer dans l'affaire de la privatisation de SOCAR ; consulter le site Internet : www.eurasianet.org/departments/business/articles/eav111802.shtml
10. L'Organisation Eurasianet, « Will a "Resource Curse" Befall Azerbaijan and Kazakhstan? », 27 juin 2003. Lire également, Svetlana Tsalik, *Caspian Oil Windfalls: Who Will Benefit?*, OSI Caspian Revenue Watch, Central Eurasia Project, 2003, www.soros.org/publications/caspian/index.html
11. Human Rights Watch, *World Report 2003*, hrw.org/wr2k3/europe3.html
12. Agence France-Presse (France), 31 juillet 2002.
13. *Echo* (Azerbaïdjan), 5 avril 2003.
14. Interview de Alekper Mammadov, *Echo* (Azerbaïdjan), 25 janvier 2003.
15. Turan news agency, 12 septembre 2002.
16. Turan news agency, revue de presse, 29 avril 2003.
17. www.rferl.org/nca/features/2002/08/23082002155927.asp

Brésil

Score dans l'indice de perceptions de la corruption 2003 : 3,9 (54e sur 133 pays)
Score dans l'indice de corruption des pays exportateurs 2002 : non inclus dans l'enquête

Conventions

Convention interaméricaine contre la corruption (ratifiée en juillet 2002)
Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption (ratifiée en août 2000)

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 202

Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (signée en décembre 2000 ; pas encore ratifiée)

Changements juridiques et institutionnels

- C'est au cours des élections générales d'octobre 2002 que s'est fait sentir, pour la première fois, l'impact d'une décision de justice datant de février 2002 et selon laquelle les candidats sont tenus de présenter la situation de leurs **dépenses de campagne par voie électronique**. Il s'agit là d'un jugement du tribunal électoral suprême. Auparavant, ces comptes-rendus étaient présentés sur support papier et il était pratiquement impossible de consolider les données et de recouper les informations sur les candidats et leurs donateurs.
- Une loi adoptée en décembre 2002 a modifié les dispositions du code de procédures pénales relatives à la **non-probité**. Avant son introduction, les procureurs pouvaient enclencher une procédure pénale dans les tribunaux de première instance. Sous le nouveau régime, les élus et les fonctionnaires de carrière ne pourront plus être jugés que par les cours de justice supérieures au niveau national ou fédéral et non plus par les tribunaux de première instance. Il pourrait désormais être plus difficile sous ce régime de juger les affaires de corruption.
- Un **Conseil pour la transparence publique et la lutte contre la corruption** a été créé au sein du Bureau du vérificateur général (Controladoria Geral da União, CGU) au mois de mai 2003. Les organisations de la société civile ont été associées à sa création.
- Le CGU, mis sur pied sous l'administration précédente, montre tous les signes d'une dynamisation sous le nouveau gouvernement du président, Luis Inácio Lula da Silva. Le nouveau vérificateur général, Waldir Pires, a déclaré que la guerre contre la corruption constituait une préoccupation majeure et a donc introduit certaines innovations. Au mois de mai 2003, le CGU introduisait un programme de **vérification de l'utilisation des ressources fédérales** dans les villes ayant une population inférieure ou égale à 20 000 habitants. Ces villes sont sélectionnées au hasard tous les mois.
- Le ministre de la Justice et le président de la Banque centrale ont annoncé, au mois de juin 2003, une série de nouvelles mesures pour combattre le blanchiment d'argent sale (voir ci-après).

Le gouvernement n'arrive ni à réduire l'évasion fiscale ni le blanchiment d'argent

Au Brésil, l'évasion fiscale et le blanchiment d'argent sont des pratiques très répandues, et ce depuis des années. L'argent provenant de transactions illégales telles que les pots-de-vin, la corruption politique et le trafic de drogue est facilement expédié à l'étranger ou détourné vers les paradis fiscaux. On dispose de pièces à conviction prouvant que d'importantes sommes d'argent non déclarées appartenant à des Brésiliens sont placées à l'étranger essentiellement

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 203

par des hommes d'affaires et des personnes aiséesqui cherchent à se prémunir contre les risques de change. Le gouvernement s'est jusqu'à aujourd'hui montré incapable de freiner cette fuite de capitaux.

Les mesures visant à inciter les gens à déclarer les avoirs qu'ils conservent à l'étranger n'ont eu que peu d'impact. L'administration précédente avait introduit un système de déclaration volontaire auprès de la Banque centrale pour toute transaction d'une valeur supérieure à 10 000 dollars américains, y compris des achats de devises ou de l'argent envoyé à l'étranger. Cette mesure comptait beaucoup trop sur une bonne volonté qui a fait défaut. On pouvait difficilement imaginer que des hommes politiques, des responsables gouvernementaux corrompus, des trafiquants de drogue et des hommes d'affaires malhonnêtes allaient spontanément déclarer aux autorités les fruits de la corruption, de l'évasion fiscale et d'autres transactions illégales.

Deux affaires récentes sont assez symboliques du niveau d'évasion fiscale et du blanchiment d'argent au Brésil. En janvier 2003, les tribunaux suisses ont annoncé qu'ils avaient gelé, suite à une demande des autorités brésiliennes, 36 millions de dollars américains blanchis par les titulaires de comptes brésiliens et gardés dans les banques suisses. Les comptes étaient aux noms d'inspecteurs du fisc du gouvernement de l'État de Rio de Janeiro qui auraient perçu des pots-de-vin de certaines entreprises pour qu'ils ferment les yeux sur les activités d'évasion fiscale de ces dernières. L'un d'eux, Rodrigo Silveirinha, était directeur adjoint des services publics de recouvrement fiscal, nommé sous l'administration de l'ancien gouverneur, Anthony Garotinho. Une commission d'enquête parlementaire d'État a été mise sur pied pour mener des investigations sur cette affaire. Au milieu de l'année 2003, douze inspecteurs du fisc ont été arrêtés. L'affaire a éclaté quelque dix jours après que l'épouse de Garotinho eut prêté serment comme nouveau gouverneur de Rio et peu de temps après que Garotinho – qui s'est présenté aux élections présidentielles d'octobre 2002 – ne devient le secrétaire à la sécurité publique de l'État. L'enquête est en cours pour déterminer si les époux Garotinho ont eu une participation directe dans cette fraude.

Un autre scandale financier impliquant la Banque d'État de Paraná, Banestado, a éclaté en février 2003 à la suite des accusations portées par le sénateur nouvellement élu de l'État voisin de Santa Catarina, Ideli Salvati, membre du Parti des travailleurs. Les investigations menées au niveau fédéral ont révélé l'existence d'un projet d'évasion fiscale et de blanchiment d'argent d'une valeur de 30 milliards de dollars américains, entre 1996 et 1999. L'argent a été transféré d'une agence de la Banestado à Foz do Iguaçu, près de la frontière avec l'Argentine et le Paraguay, dans 130 comptes de la nouvelle agence de la New York'Bank en utilisant le genre de compte spécial réservé aux non-résidents. Dans la liste des bénéficiaires figurent les noms de plusieurs hommes politiques et hommes d'affaires bien connus. Le Sénat a rejeté une demande d'enquête, mais en juin 2003, la Chambre basse du Congrès a accepté de nommer une commission d'enquête parlementaire. La commission parlementaire, transformée en commission conjointe, a commencé son travail au milieu de l'année 2003 et devait déposer ses conclusions à la fin de l'année.

En juin 2003, le ministre de la Justice et le président de la Banque centrale ont introduit une nouvelle série de mesures pour combattre le blanchiment d'argent. Les banques sont désormais tenues de notifier à la Banque centrale tout dépôt ou retrait supérieur à 100 000 reais (30 000 $US). Ces mesures prévoient aussi la création d'un bureau général d'enregistrement de tous les comptes

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 204

bancaires, la création d'un nouveau département chargé de la récupération des profits illicites qui pourra coordonner les investigations entre différents ministères et départements ainsi que la restructuration du Conseil chargé du contrôle des activités financières (COAF, une section du ministère des Finances).

Le nouveau gouvernement doit encore remplir ses promesses en matière de lutte contre la corruption

En septembre 2002, avant le premier tour de la plus récente élection présidentielle, Lula da Silva, du Parti des travailleurs, a signé un engagement contre la corruption préparé par Transparência Brasil. Le document décrit huit mesures destinées à réduire la corruption et à combler le manque de mécanismes de contrôle au niveau de l'État. La mesure la plus importante porte sur la création d'un organe de lutte contre la corruption. Dans les six mois suivant l'arrivée au pouvoir du nouveau gouvernement, le nouvel organe se devait d'élaborer un programme de lutte contre la corruption avec la participation des pouvoirs législatif et judiciaire, du ministère public, de la Cour suprême des comptes ainsi que des organisations de la société civile, en qualité d'observateurs.

L'engagement comprend des initiatives relatives aux contrats d'approvisionnement publics, la mise en place d'un réseau d'*ombudsman* au sein du gouvernement fédéral, l'interdiction aux fonctionnaires de louer les services de leurs parents, le renforcement des organes d'investigation, la mise en œuvre des conventions internationales contre la corruption, déjà ratifiées par le Brésil et la consolidation des initiatives prises par le gouvernement précédent dans les domaines de la lutte contre la corruption et du conflit d'intérêts.

Après plusieurs campagnes infructueuses, da Silva l'a finalement emporté sur son rival, José Serra, avec 61 % de votes favorables et s'est engagé à réconcilier le gouvernement et le peuple brésilien. Sa victoire traduit la désillusion du Brésil par rapport aux politiques libérales du gouvernement sortant qui a un bilan de mauvaise administration des fonds publics, d'inefficacité administrative, de corruption, de redistribution inadéquate des revenus et de taux de chômage élevé.

Le fait que le président da Silva insiste sur la nécessité d'assurer une transition douce a dissipé les craintes de la communauté internationale qui s'interrogeait sur ce que pourrait réserver la première administration du Parti des travailleurs au Brésil, et les Brésiliens sont optimistes devant la perspective du changement. L'adoption de mesures fermes pour sanctionner la corruption – du népotisme au pot-de-vin et au détournement de fonds – satisferait les attentes de nombreux Brésiliens. Nombreux sont ceux qui estiment que la réduction de la corruption est non seulement une exigence morale, mais également une préoccupation concrète si le Brésil devait un jour affronter loyalement la concurrence au sein de l'économie mondiale.

Bien que la lutte contre la corruption soit un thème récurrent dans les campagnes électorales du Parti des travailleurs et que le président da Silva l'ait qualifiée d'initiative politique dans son discours inaugural de janvier 2003, le nouveau gouvernement a mis peu de mesures concrètes en œuvre pour résoudre le problème. Au moment où nous écrivons cet article, aucune démarche n'avait été entreprise pour mettre sur pied un organe de lutte contre la corruption.

Ana Luiza Fleck Saibro (Transparência Brasil)

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 205

Indications bibliographiques

Larissa Bortoni et Ronaldo de Moura, *O mapa da corrupcão no governo FHC* (Une cartographie de la corruption dans le gouvernement du FHC), São Paulo, ed. Fund, Perseu Abramo, 2002.

Antoninho Marmo Trevisan, *O Combate à corrupção nas Prefeituras do Brasil* (La lutte contre la corruption dans les hôtels de ville du Brésil), TBrasil, 2003, www.transparencia.org.br

Rodrigo Penteado, *Corrupção: 18 Contos* (Corruption : 18 histoires courtes), Ateliê Editorial et Tbrasil, 2002.

Jeremy Pope et Bruno Wilhelm Speck (eds), *Caminhos da Transparência* (Les chemins de la transparence), Campinas, Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2002, www.transparencia.org.br/source/#!

TBrasil, « Corruption in Brazil: The private sector's perspective », enquête de TBrasil en association avec Kroll Brazil, novembre 2002, www. transparencia.org.br

Transparência Brasil: www.transparencia.org.br

Bulgarie

Score dans l'indice de perceptions de la corruption 2003 : 3,9 (54e sur 133 pays)
Score dans l'indice de corruption des pays exportateurs 2002 : non inclus dans l'enquête

Conventions

Convention civile contre la corruption du Conseil de l'Europe (ratifiée en juin 2000)
Convention pénale contre la corruption du Conseil de l'Europe (ratifiée en novembre 2001)
Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption (ratifiée en décembre 1998)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en décembre 2001)

Changements juridiques et institutionnels

- Adoptés en juillet 2002, les amendements à la **loi relative au système judiciaire** prévoient la mise en place d'un système qui permet aux tribunaux, aux persécuteurs et aux services d'investigation de rendre des comptes au Conseil judiciaire suprême (CJS) ; plusieurs systèmes de surveillance pour prévenir la corruption dans le système judiciaire, notamment les déclarations de patrimoine et de revenus ; l'adoption par le CJS de codes de déontologie pour les magistrats et le personnel administratif ; le recrutement des magistrats par voie de concours et la promotion basée sur des critères objectifs ainsi que la création d'un organisme public – l'Institut national de justice – chargé de former les membres du système judiciaire. La loi modifie également les procédures d'adoption du budget du ministère de la Justice.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 206

- En juillet 2002, le Parlement a adopté, en première lecture, des amendements controversés au code de procédures civiles qui accordent aux procureurs le **pouvoir discrétionnaire de s'ingérer dans le processus de conclusion des contrats privés**. Une deuxième lecture, ajournée compte tenu des critiques qu'elle a suscitées chez les organisations de la société civile, est encore programmée.
- En septembre 2002, les amendements au **code de procédures pénales** ont introduit des dispositions plus précises sur le crime organisé et la corruption, y compris le trafic d'influence, la corruption au sein du secteur privé et la corruption des magistrats, des jurés et des fonctionnaires étrangers. La définition du « fonctionnaire étranger » a été élargie pour réduire les possibilités de protection et d'acquittement dans certains cas de corruption avec versement de pots-de-vin. Les amendements ont également introduit des condamnations au paiement d'amendes comme sanctions contre la corruption et des sanctions plus sévères contre les juges, les membres du jury, les procureurs et les enquêteurs qui percevraient des pots-de-vin. Enfin, les avantages non matériels ont été aussi inclus dans la définition de la corruption.
- Une **commission parlementaire contre la corruption** a été créée en septembre 2002 pour veiller à la conformité des projets de lois avec la législation anti-corruption existante avant qu'ils ne soient adoptés par le Parlement. Elle devra proposer des amendements aux lois existantes ainsi qu'une nouvelle législation, aider à l'élaboration de critères communs et de stratégie de réduction de la corruption et produire des rapports, des déclarations et des propositions législatives correspondants (voir ci-après).

L'impuissance des organes de lutte contre la corruption

Malgré la création de deux organes spécifiques de lutte contre la corruption au cours des deux dernières années, la Bulgarie ne dispose toujours pas de structures pour combattre et prévenir la corruption. Ni la Commission inter-ministérielle contre la corruption, connue sous le nom de Commission blanche, ni la Commission parlementaire contre la corruption n'ont été investies de pouvoirs d'investigation.

Créée en décembre 2001 et présidée par le ministre de la Justice, Anton Stankov, la Commission blanche se compose de représentants des ministères de la Justice, de l'Intérieur, des Finances et d'autres ministères ; elle est chargée du suivi des mesures de lutte contre la corruption prises par le gouvernement. Elle coordonne la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la corruption dont elle établit le rapport d'activités et cherche à améliorer son efficacité.

La Commission blanche, qui n'est pas dotée de pouvoirs d'investigation et ne peut donc pas intervenir dans les affaires de corruption, fonctionne comme un centre de transmission des affaires de corruption aux autorités dotées des pouvoirs d'investigation nécessaires. Au nom du principe de la présomption d'innocence, tant qu'une culpabilité n'est pas établie, la Commission ne rend pas publiques ses conclusions. Elle estime, en effet, que même les informations jugées les moins

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 207

sensibles doivent rester confidentielles et n'a pas voulu coopérer avec la société civile. En outre, cette structure est limitée dans son fonctionnement, car ses membres n'arrivent pas à travailler à plein temps dès lors que le président et certains de ses membres jouent un rôle ministériel à plein temps.

En septembre 2002, le gouvernement a essayé de palier certaines de ses faiblesses en créant la Commission parlementaire contre la corruption (CPC) qui comprend 24 députés issus de tous les groupes parlementaires. La CPC est habilitée à faire des propositions d'amendements, à surveiller l'application des lois existantes et à identifier les lacunes dans leur mise en œuvre ; mais elle n'a toujours pas abordé le problème central auquel est confrontée la Bulgarie dans sa stratégie de lutte contre la corruption – la privation des pouvoirs d'investigation.

Dans son rapport annuel daté du 23 janvier 2003, le président Georgi Parvanov a lancé un débat public sur la possibilité de créer un organe indépendant de lutte contre la corruption, doté des pouvoirs d'investigation nécessaires. Pour appuyer son propos, il a invoqué la perte de confiance dans les institutions de l'État et la pression étrangère qui demande le renforcement des mesures anti-corruption. Le président a identifié les nombreux avantages qu'un nouvel organe peut apporter à la lutte contre la corruption : le renforcement de l'efficacité de la lutte contre la corruption de hauts responsables gouvernementaux et des hommes politiques, la détection par une autorité indépendante à l'abri de toute influence politique, des crimes commis par les fonctionnaires, le rétablissement de la confiance du public dans les institutions de l'État et un effet de dissuasion non négligeable sur les hauts responsables gouvernementaux.

Le plan d'action proposé consiste à adopter une loi spéciale portant création d'un organe indépendant dirigé par une seule personne. La nomination de ce directeur ne coïnciderait pas avec le mandat de l'Assemblée nationale pour éviter qu'il ne soit remplacé par un nouveau gouvernement. Cet organe aurait une fonction d'investigation aussi étendue que celle du ministère de l'Intérieur et son action porterait essentiellement sur les crimes commis par un cercle relativement restreint de hauts fonctionnaires. Les données recueillies seraient envoyées au bureau du procureur qui devra statuer sur la nécessité d'engager des poursuites.

Les représentants du gouvernement et des ONG ont généralement bien accueilli l'initiative mais certains ont estimé que le gouvernement devrait se concentrer sur le renforcement des institutions existantes plutôt que de créer une nouvelle structure pour remplir les mêmes fonctions. D'autres étaient plutôt favorables à l'introduction d'un poste de médiateur[1].

La promotion de la transparence dans la passation des marchés publics

À l'automne 2002, le gouvernement a élaboré une nouvelle loi relative à la passation des marchés publics pour tenir compte du Rapport périodique de la Commission européenne sur l'adhésion de la Bulgarie à l'Union européenne. Ce projet de loi est en cours d'examen par le Parlement.

La loi actuelle relative aux marchés publics a été promulguée en 2000. Suite aux recommandations de la Banque mondiale, faites au lendemain de la revue du système d'approvisionnement du pays, la loi a été amendée en 2002 pour y inclure une procédure judiciaire d'appel et faciliter la négociation directe entre l'autorité contractante et le soumissionnaire. Toutefois, malgré ces évolutions, les procédures ont encore besoin d'être améliorées.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 208

Le milieu des affaires a presque unanimement désigné les procédures d'appel en matière d'approvisionnement comme étant le problème majeur dans ce domaine. D'un point de vue juridique et pratique, le fait de faire appel suspend en l'état la procédure d'approvisionnement jusqu'au jugement de l'affaire par les tribunaux. En l'absence d'éléments pour dissuader les soumissionnaires, les appels même non fondés sont fréquents.

Le fait aussi d'établir un lien entre la passation de marchés publics, la planification du budget et les processus d'allocations pose problème. Les incertitudes quant à la disponibilité des fonds retarde l'engagement de la procédure des commandes essentielles ; d'un autre côté, la nécessité d'engager les fonds avant la fin de l'exercice – sous peine de les perdre – conduit à des décisions hâtives et à des violations de procédure. Les incertitudes concernant le budget entraînent également des retards dans le paiement ou le non-paiement des fournisseurs, ce qui n'encourage guère les fournisseurs à soumettre des offres pour les marchés publics.

Mais la plus grande faiblesse de la législation actuelle est le partage vague des responsabilités concernant les fonctions réglementaires au sein du service d'approvisionnement. Un ou plusieurs organes doivent encore recevoir des mandats clairs pour qu'ils puissent actualiser la première législation et en élaborer une deuxième qui couvrira les procédures de fonctionnement. La fonction de régulation doit également comporter la préparation et la diffusion de documents standards, le suivi et le contrôle de qualité ainsi que l'encadrement de la formation professionnelle du personnel du service d'approvisionnement. Elle devrait aussi inclure le contrôle des appels en dehors du système judiciaire, ce qui permettrait d'éliminer l'une des principales sources de blocage de la procédure.

D'autres problèmes liés à l'approvisionnement portent sur les insuffisances de la loi et ses conditions actuelles d'application, notamment l'absence de procédures d'arbitrage et la nécessité d'apporter plus de précisions sur l'applicabilité de la loi. Les documents trop nombreux demandés au soumissionnaire sur sa qualification doivent être réajustés et les stipulations favorables à un soumissionnaire doivent être supprimées. Il faudrait également revoir les montants maximum des contrats, les conditions d'assurance obligatoire, les procédures de la commission de dépouillement des offres et la nécessité d'instituer des sanctions pour réprimer le non-respect des procédures.

La nouvelle législation sur le financement politique est caractérisée par des inadaptations flagrantes

C'est au cours de l'année 2002 qu'on espérait que pour la première fois, les nouvelles règles relatives au financement des partis politiques produiraient des résultats. Or, la nouvelle législation – la loi électorale et les amendements à la loi sur les élections locales – n'a pas pu résoudre les problèmes qui continuent à faire douter de la crédibilité du système politique de la Bulgarie. Les sondages d'opinion indiquent que les nouvelles autorités du pays n'auraient pas complètement convaincu les électeurs d'avoir tenu leurs promesses en matière de lutte contre la corruption[2].

En effet, la corruption politique est perçue par une bonne partie de la population comme le plus grave problème auquel la Bulgarie doit faire face ; cette population a désigné les partis politiques comme l'une des institutions les plus corrompues de ces dernières années. Le système suscite deux préoccupations dont l'une est liée aux sources de financement des partis, et l'autre, à la transparence, au

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 209

contrôle et aux sanctions à infliger à ceux qui ne respectent pas les règles.

La loi de mars 2001 relative aux partis politiques charge le Bureau national d'audit (BNA) de la surveillance des dépenses et des revenus des partis politiques ; les rapports de cet organisme évaluent l'intégrité du financement des partis politiques (voir chapitre 14, « Évaluation de la transparence du financement des partis politiques en Bulgarie », page 353). Cette loi fait obligation aux partis de soumettre leurs rapports annuels au BNA au plus tard le 15 mars sous peine de perdre la subvention de l'État au titre de l'année concernée. Dans les six mois suivant la réception des rapports annuels, le BNA doit annoncer si oui ou non ils sont conformes à la législation pertinente. Les partis ont également l'obligation de soumettre leurs rapports un mois avant les élections.

En dépit de la nouvelle législation, le BNA a identifié de nombreux aspects propre au financement des partis comme problèmes récurrents. Les dons anonymes évitent aux partis de nommer leurs donateurs ou de déclarer leurs dons au BNA. De plus, les partis ne sont pas sanctionnés de la même manière lorsqu'ils ne soumettent pas leurs rapports dans les délais légaux. La loi relative aux partis politiques garantit la subvention de l'État seulement aux partis ayant obtenu 1 % du vote lors des élections législatives ; les partis qui n'ont pas atteint ce seuil ne sont pas sanctionnés s'ils n'ont pas soumis leurs rapports dans les délais réglementaires.

Nombreux sont les partis qui n'ont fourni aucune information financière dans leurs rapports annuels ; d'autres sont enregistrés avec des adresses imprécises, ce qui amène les observateurs à déduire qu'ils ne sont pas réellement engagés dans des activités politiques. Pour résoudre ce problème, il faudrait re-enregistrer les partis conformément aux dispositions de la loi relative aux partis.

Le contrôle du financement des campagnes électorales locales doit être également renforcé. La loi sur les élections locales qui a été adoptée en 1995, et dont l'amendement le plus récent remonte à 2003, prévoit des élections pour les conseillers municipaux et les maires. Les campagnes peuvent être financées par l'argent des partis et des coalitions, les dons personnels ainsi que par les entreprises à condition que les entités publiques ou étrangères[3] n'en détiennent aucune part.

L'absence d'un contrôle efficace et le fait de ne pas sanctionner les contrevenants continuent de priver le paysage politique de toute transparence. Les plafonds des dépenses sont désormais déterminés sur la base des chiffres relatifs à la population, mais la loi amendée n'a toujours pas prévu de dispositions pour le contrôle des dépenses et des revenus des candidats ou pour l'application des sanctions. Le problème est exacerbé par le fait que les partis ne sont pas astreints à présenter une comptabilité au moment de la collecte de fonds, comme c'est le cas pour les candidats aux postes de conseillers municipaux qui ont droit à un double financement à condition qu'ils ouvrent un compte bancaire personnel, auquel cas ils peuvent en même temps bénéficier du financement des partis politiques.

La faiblesse du contrôle du financement des élections locales est due à l'absence de dispositions juridiques obligeant les candidats et les partis politiques à soumettre un rapport après les élections. Il faut ajouter à cela qu'aucun organisme n'a l'autorisation légale de surveiller le financement des campagnes électorales. Le contrôle ne peut s'exercer que lorsque les partis ou les coalitions demandent l'examen du financement de leurs adversaires.

Katia Hristova et Diana Kovatcheva (TI Bulgarie)

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 210

Indications bibliographiques

Programme d'accès à l'information, « Access to information litigation in Bulgaria », 2003 ; et « Access to information situation in Bulgaria: AIP annual Report 2002 » ; www.aipbg.org

Coalition 2000, Rapport d'évaluation de la corruption 2002, www.anticorruption.bg/eng/coalition/car2002.htm

Open Society Institute, « Corruption and anti-corruption policy in Bulgaria », 2002; ftp.osi.hu/euaccession/2002_c_bulgaria.pdf

TI Bulgarie, « Methodology for drafting and implementation of an ethics code of court administration », « Strengthening the public confidence in the judicial administration », « Improving the transparency in the work of the municipalities in relation to the governing of municipal property and the public procurement procedures », septembre 2002 ; « Political party financing », communication à une conférence, juin 2003

TI Bulgarie : www.transparency-bg.org

Notes

1. Lire « Establishment of a new anti-corruption body in Bulgaria: The president's position and public debate », Centre pour l'étude de la démocratie, www.csd.bg/news/acagensy_stenograma.doc
2. Lire le rapport annuel 2002 sur la Bulgarie du Programme d'accès à l'information, www.aip-bg.org/pdf/an_rep02.pdf
3. Loi sur les élections locales, article 68.

Burundi

Score dans l'indice de perceptions de la corruption 2003 : non inclus dans l'enquête
Score dans l'indice de corruption des pays exportateurs 2002 : non inclus dans l'enquête

Conventions

Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (adoptée en juillet 2003 ; pas encore signée)
Convention des Nations unies contre le crime organisé transnational (signée en décembre 2000 ; pas encore ratifiée)

Changements juridiques et institutionnels

- Un amendement de la loi de 1996 sur la privatisation datant de septembre 2002 est redevenu d'actualité avec la création d'un ministère titulaire. L'une des dispositions, interdisant aux hauts fonctionnaires et à leurs familles de souscrire des parts dans les entreprises publiques, s'applique aux membres du

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 211

Comité inter-ministériel de privatisation, aux experts du service chargé des entreprises publiques, aux consultants, aux agents indépendants ainsi qu'à tout directeur d'entreprise publique jugé coupable de gestion frauduleuse d'une entreprise en cours de privatisation. Cette interdiction est valable pour cinq ans après la condamnation.

- Au milieu de l'année 2003, une commission parlementaire a examiné un projet de loi sur la création d'une cour des comptes et l'Assemblée nationale devait, par la suite, se pencher sur le projet. L'accord d'Arusha sur la paix et la réconciliation au Burundi prévoit la création d'une cour des comptes « chargée de l'examen et de la certification des comptes de toutes les entreprises publiques. Cette cour établira pour l'Assemblée nationale un rapport sur la régularité des comptes de l'État. Le rapport devra déterminer si les fonds ont été utilisés dans le respect des procédures réglementaires et conformément au budget approuvé par ladite Assemblée ». Cette cour est également la traduction d'une exigence de la Constitution de transition et du Fonds monétaire international qui en a fait une condition pour le décaissement de la deuxième tranche de crédit au gouvernement.
- L'Assemblée a adopté une loi sur les médias au début du mois d'août 2003 (voir ci-après).

L'impact dévastateur de la guerre sur la corruption

Il n'est pas facile de mesurer l'impact de la guerre sur la corruption au Burundi et l'on dispose de très peu d'informations sur le sujet ; mais il ne faut pas sous-estimer le rôle des hostilités. Pendant près de dix ans, le pays a été ravagé par une guerre civile qui a eu des conséquences désastreuses pour le pays. C'est ainsi que la proportion de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté a augmenté de 30 % en 1989 à 60 % en 2000. Le taux de mortalité a atteint 114 pour 1 000 et l'espérance de vie s'est réduite de façon importante de 54 à 41 ans en 2002. Le Burundi fait partie des huit pays les plus pauvres du monde[1].

La guerre a sévi avec son lot de massacres de victimes innocentes, de déplacements massifs de populations et de restrictions des droits civiques et humains comme les libertés de se déplacer, d'organiser des manifestations et de s'exprimer librement. Le processus démocratique peut difficilement fonctionner dans un tel contexte, qui plus est aggravé par la quasi-impunité politique qui créé les conditions propices au développement de la corruption.

Depuis la signature du traité de paix d'Arusha en août 2000 et de divers accords de cessez-le-feu, la situation ne fait que s'aggraver au Burundi. La corruption, naguère relativement discrète, s'affiche de plus en plus ouvertement et s'infiltre dans tous les aspects des secteurs public et privé ; elle touche la passation de marchés publics, la concession des terres à des fins d'exploitation, la douane, la santé publique, la demande de permis de conduire, voire même l'attribution des notes scolaires.

La présence des militaires dans les campagnes a facilité le développement de la petite corruption. Les soldats arrêtent souvent les gens sous le faux prétexte d'un simple contrôle d'identité, et leur

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 212

extorquent en fait de l'argent avant de les relâcher. Dans les zones rurales, les paysans doivent verser un impôt pour pouvoir récolter après le couvre-feu tandis que les soldats utilisent le couvre-feu sur les routes principales pour extorquer de l'argent aux chauffeurs.

Les analystes ont pu constater que l'élite militaire, qui s'est déjà enrichie avec le détournement des deniers publics, a plus intérêt à laisser le Burundi s'enfoncer de plus bel dans l'endettement plutôt qu'à poursuivre le processus de paix qui pourrait jeter les bases d'un retour à un régime démocratique et conduire à la réforme de l'armée[2]. Au niveau gouvernemental, un rapport établi par les inspecteurs financiers a attiré l'attention sur le détournement de plus de 20 millions de francs burundais (environ 20 000 $US) de fonds publics à l'hôtel de ville de Bujumbura. Le rapport de l'inspection générale du ministère des Finances a découvert que plus de 6 milliards de francs burundais (environ 6 million de $US) avaient été détournés depuis 1993. Les inspecteurs ont désigné comme responsable la corruption qui sévit dans les services de l'administration fiscale, la douane, le service d'approvisionnement public ainsi que dans de nombreuses entreprises d'État[3].

Dans un contexte caractérisé par la guerre et l'insécurité, où l'autorité et les institutions mêmes de l'État sont défiées ou rejetées par les groupes en conflit, la lutte contre la corruption est loin de devenir une priorité même si la volonté politique est forte. Cette situation explique peut-être pourquoi la corruption s'affiche de plus en plus publiquement. Christophe Sebudandi, président de l'Observatoire de l'action gouvernementale (OAG), un collectif de 18 médias et organisations de la société civile, a pu constater que la « corruption s'est développée ouvertement et publiquement à tel point que ceux qui la pratiquent sont devenus plus puissants que ceux qui la combattent. On assiste ainsi à une sorte d'inversion des valeurs[4] ». Aux yeux de Julien Nimubona, professeur de science politique à l'université du Burundi, la guerre civile a produit « une sorte de dérive maffieuse au cœur de l'État. La corruption est une plaie qui ne cesse de gangrener les services publics qui relèguent au second plan[5] les valeurs sociales fondamentales ».

Législation sur la liberté de la presse : une révision nécessaire malgré quelques améliorations

L'Assemblée nationale a adopté une loi très attendue sur les médias au début du mois d'août 2003 ; cette loi prévoit la révision des mesures contenues dans la législation depuis 1997. Alors que la nouvelle loi garantit certains droits aux médias, elle garde le silence sur certains aspects cruciaux de la liberté d'information.

Le débat sur la loi relative aux médias a commencé en décembre 2001 après la réalisation d'une étude sur le cadre juridique des médias et de la communication, initiée par le gouvernement et financée, en partie, par le Projet du PNUD sur le soutien aux gouvernements démocratiques. L'Assemblée a examiné la nouvelle proposition de loi au cours de sa session de juin 2003.

La nouvelle loi marque une nette évolution par rapport à l'ancien régime. Elle supprime l'autorisation préalable requise pour toute publication : aux termes de la loi de 1997, le Conseil national de la communication devait approuver le contenu de tous les journaux et périodiques avant leur publication.

La nouvelle loi supprime, par ailleurs, l'obligation précédemment faite aux publications de révéler leurs sources, ce qui constituait une véritable contrainte à la liberté du journalisme outre le fait que les sources ne pouvaient pas être poursui-

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 213

vies pour violation des lois sur les médias. Dès lors que seuls les directeurs de publication des médias étaient susceptibles d'être poursuivis pour des infractions liées à la publication ou à la diffusion d'informations, les journalistes malhonnêtes pouvaient en toute impunité dénoncer des personnes qui, en fait, ne leur avaient fourni aucune information.

Un élément de la nouvelle loi susceptible d'aider à combattre la corruption est la prévention des conflits de conscience. Les journalistes ont obtenu désormais le droit d'invoquer la « clause de conscience » qui leur permet de « rompre le contrat qui les lie à une maison d'édition si une nouvelle orientation de celle-ci est en contradiction avec les termes de leurs contrats ». Si, par exemple, un éditeur décide de servir les intérêts d'un parti politique, un journaliste peut alors refuser de s'associer à cette démarche en invoquant cette clause.

Malgré ces réformes très importantes, la nouvelle loi fixe, en revanche, des limites sévères à la liberté des médias et établit des sanctions correspondantes. Sous ce nouveau régime, les médias ne peuvent plus invoquer le droit de diffuser ou de publier des informations dans certains cas liés aux questions de défense nationale, de sécurité nationale et d'enquêtes judiciaires secrètes. La loi prévoit des amendes et des condamnations allant de six mois à cinq ans d'emprisonnement pour la publication d'injures contre le chef de l'État et d'articles diffamatoires, injurieux ou déshonorants pour les personnalités publiques ou les particuliers.

Même si certaines exceptions au droit à la liberté d'information peuvent se justifier, les interdictions pour protéger les secrets d'État peuvent servir d'écran pour les gouvernements à l'abri duquel certains malfaiteurs pourraient mener des activités secrètes ou de corruption. Les restrictions qui frappent la publication d'informations sur les allégations de corruption des personnalités publiques pourraient servir à intimider ou censurer les médias. Les règles de conduite dans ce domaine doivent être, par conséquent, plus précises et les tribunaux doivent faire preuve d'objectivité en examinant les fondements de ce type d'argument.

Parallèlement, les journalistes et les rédacteurs doivent être formés au respect des normes journalistiques et au renforcement de leurs compétences en matière d'investigation – toutes choses qui, il faut en convenir, s'avèrent difficiles dans un contexte de guerre qui ne favorise pas l'exercice de la liberté de presse[6]. Soucieux de favoriser le progrès, le Conseil national de la communication a lui-même recommandé, en juillet 2003, que la liberté doit constituer la règle générale et la détention préventive, l'exception. Sans chercher à justifier les violations des lois relatives aux médias, le Conseil affirme en l'occurrence que les fautes professionnelles ne devront constituer un motif de détention que si le coupable a la possibilité de s'enfuir.

Le projet de loi avait été retiré par le gouvernement en février 2003 après l'introduction d'un amendement de dernière minute relatif au soutien financier à la presse ; mais il a été examiné de nouveau à la session de juin. L'Assemblée a approuvé le projet de loi et l'amendement au début du mois d'août 2003 et y a prévu des dispositions pour accorder à la presse des exemptions fiscales sur les importations de matériels et dégager des fonds de soutien aux médias.

Nestor Bikorimana (Groupe de contact de TI, Burundi)

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 214

Indications bibliographiques

Association burundaise des consommateurs et Observatoire de l'action gouvernementale, « Atelier de lutte contre la corruption au Burundi », septembre 2002, www.ligue-iteka.bi/d180902.htm

Rapport de la commission d'enquête parlementaire sur les affaires de détournement de fonds (Bujumbura : Assemblée nationale, août 2000).

Projet du PNUD sur le soutien à la promotion d'un gouvernement adéquat au Burundi, « Transparency and the fight against corruption in Burundi: a quick diagnosis », mai-juin 2000.

Notes

1. www.worldbank.org/data/databytopic/GNIPC.pdf
2. *Économie* (Burundi), 13 novembre 2002.
3. RTNB (Radio-Télévision nationales du Burundi), 23 août 2003.
4. Atelier de lutte contre la corruption, Association burundaise des consommateurs (ABUCO) et Observatoire de l'action gouvernementale (OAG), 12-13 septembre 2003, www.ligue-iteka.bi/d180902.htm
5. Julien Nimubona, « L'analyse critique de l'accord d'Arusha », OAG, mai 2002, consulter le site Internet www.ligue-iteka.bi/n121101b.htm
6. Pour en savoir plus, lire le « Rapport de la table ronde sur le projet de loi sur la presse au Burundi », Maison de la presse, Association burundaise des journalistes et Institut Panos, Bujumbura, 3 mai 2003, www.panosparis.org/fichierProj/fichierProj94.doc

Chili

Score dans l'indice de perceptions de la corruption 2003 : 7,4 (20e sur 133 pays)
Score dans l'indice de corruption des pays exportateurs 2002 : non inclus dans l'enquête

Conventions

Convention interaméricaine contre la corruption (ratifiée en octobre 1998)
Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption (ratifiée en avril 2001)
Convention des Nations unies contre le crime organisé transnational (signée en décembre 2000 ; pas encore ratifiée)

Changements juridiques et institutionnels

- Un amendement de la loi de 1996.
- Une nouvelle loi relative **aux salaires** et aux dépenses **du gouvernement**, et réglementant les émoluments des hauts fonctionnaires et qui plafonne les budgets discrétionnaires est entrée en vigueur en février 2003. Désormais, tous les fonds ministériels discrétionnaires doivent être séparés et soumis au contrôleur général.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 215

- L'obligation de tenir un **registre** où sont inscrites les coordonnées de tout individu, institution et entreprise ayant reçu des fonds publics a été transformée en loi en février 2003.
- En juin 2003 est entrée en vigueur une nouvelle loi relative à l'**administration publique**. La principale innovation porte sur les procédures de recrutement ; les emplois doivent faire l'objet d'un concours ouvert et la promotion basée sur le mérite ; le nombre de nominations politiques a été réduit. Elle réglemente également la structure des paiements, les méthodes probatoires ainsi que les gratifications et les mécanismes de pension.
- En juillet 2003, une nouvelle **loi relative aux contrats d'approvisionnement et de services publics** est entrée en vigueur ; elle rend la procédure de passation de contrats plus transparente et dispose que, pour les contrats d'une valeur supérieure à un certain plafond, des mécanismes de sélection basés sur Internet devront être utilisés.
- En juillet 2003 a été adoptée une nouvelle **loi relative au financement des partis politiques**. Cette loi introduit le financement direct des partis politiques par des fonds publics (le Chili était, avec le Pérou, l'un des deux pays de la région n'ayant pas prévu le financement direct des partis politiques sur fonds publics). Elle établit des plafonds pour les dépenses et appelle les partis à divulguer les sources et les montants des dons qu'ils reçoivent (voir ci-après).
- En juillet 2003, le Congrès a commencé à débattre d'une proposition visant à réglementer l'activité des **groupes de pression** au sein du Parlement. Il s'agit de rendre cette pratique plus transparente et de créer un cadre permettant de sanctionner les actes illégaux.
- Le Congrès passe en revue les amendements à la **loi sur l'immunité** tout en envisageant un projet de loi qui permettrait de renforcer la transparence des fonds du Parlement.
- Le gouvernement continue d'améliorer son vaste programme de **gouvernement électronique**, introduit pour la première fois en 1998. En 2002 et 2003, certains services étaient disponibles en ligne, notamment les procédures douanières, les demandes de prêt pour les micro et petites entreprises, le paiement des taxes, les attestations d'exportations agricoles et l'enregistrement des brevets. Le système d'achat et de passation de contrats publics a été davantage développé suite à l'adoption du projet de loi sur la signature électronique, en avril 2002.

La bonne image dont jouit le Chili ternie par les scandales

Au mois d'octobre 2002, l'hebdomadaire *Qué Pasa* a publié un article mettant en cause des responsables du gouvernement qui auraient perçu des pots-de-vin d'un homme d'affaires cherchant à obtenir un contrat pour la construction d'une nouvelle usine d'immatriculation des véhicules. L'administration du président Ricardo Lagos a été éclaboussée par plusieurs scandales de corruption (surtout en matière de passation de contrats et d'opérations de vente impliquant l'entreprise publique d'exploitation de cuivre, la Codelco)[1]. Mais le scandale révélé en octobre était différent en ce sens qu'il a

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 216

provoqué une série d'autres révélations mettant en cause de hauts responsables et conforté l'opinion publique qui pense que l'appareillage du gouvernement n'est pas tout à fait propre.

L'impact de scandale a été ressenti profondément dans le pays. Selon Thomson Financial Brasil, le Chili a connu une fuite de capitaux évaluée à 1,1 milliard de dollars américains au cours du premier semestre de 2003, fuite largement attribuée à ces scandales. Le gouvernement a voulu agir rapidement pour rassurer et a pris sans délai une série de mesures juridiques et institutionnelles dont certaines dormaient déjà depuis belle lurette dans les tiroirs du Parlement (voir ci-après).

Ces scandales sont étonnants dans la mesure où le Chili affiche une certaine auto-satisfaction à cause de sa réputation de destination sûre pour les fonds d'investissement. En effet, le Chili est mieux noté que certains autres pays d'Amérique latine sur les indices de perceptions de la corruption même si ces scores ne reflètent pas tout à fait la réalité des choses et que de nombreuses réformes indispensables n'ont pas été menées jusqu'au bout.

Une série de scandales a révélé deux domaines spécifiques où des réformes sont nécessaires. Le scandale d'octobre, connu sous le nom de Caso Coimas (« l'affaire des pots-de-vin ») et un deuxième scandale dévoilé en mars 2003, impliquait la Banque centrale, un organisme public de développement et une société de portefeuille privée ; ce dernier scandale souligne la nécessité de faire le ménage dans l'interface entre les secteurs public et privé. La société de portefeuille Inverlink est accusée d'avoir utilisé des certificats de dépôts d'une valeur de 100 millions de dollars américains, dérobés auprès de l'organisme public de développement Corfo, en guise de garantie pour les positions qu'elle a prises sur le marché des intérêts fixes, et ce à la suite d'informations que lui fournissait un informateur, le secrétaire de l'ancien président de la Banque centrale, Carlos Massad. Massad et le vice-président de Corfo, Gonzalo Rivas, ont été obligés de démissionner. L'enquête continue.

Deux autres scandales permettent d'identifier un deuxième domaine où des reformes sont nécessaires – les conditions et la performance du secteur public. En avril 2003, 22 responsables gouvernementaux, y compris l'ancien ministre des Transports et des Travaux publics, Carlos Cruz, ont été accusés d'avoir contourné la grille salariale officielle, en faisant passer, pour payer le personnel, les fonds du ministère par le biais d'une société de financement extérieure appelée Gate, qui avait recruté ce personnel en qualité de consultant. Dans le deuxième scandale, le ministère des Travaux publics (MTP) a versé des suppléments de salaires à des consultants et à des experts travaillant au Centre de recherche en entreprise de l'université du Chili. Treize fonctionnaires du MTP ont été mis en examen pour versement illégal de rémunération supplémentaire pour un travail que le juge en charge de l'affaire estimait n'avoir jamais été bien fait : des rémunérations élevées étaient versées pour un travail consistant simplement à remplir un questionnaire alors que les consultants étaient censés concevoir et mettre en œuvre un système d'évaluation des offres et des contrats publics par les divisions régionales du MTP.

Ces deux derniers scandales doivent être appréciés à la lumière du bas niveau de salaire dans la fonction publique au Chili. Pendant des décennies, les gouvernements ont payé des suppléments de salaires aux experts, chefs de division et même aux ministres, afin d'attirer un personnel hautement qualifié. Dans de nombreux cas, les employés ont reçu des contrats multiples auprès de la même institution pour un travail qu'ils n'ont jamais effectué. Les salaires supplémentaires sont souvent financés sur des fonds

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 217

de réserve pour lesquels il n'existe aucun mécanisme qui en rend les gestionnaires responsables.

Même s'il ne faut établir aucun lien entre le scandale Corfo-Inverlink et ces derniers scandales, pour l'opinion publique et la presse, ils procèdent tous de la même maladie de mauvaise gouvernance. Les médias n'ont pas réussi à faire de distinction claire entre la corruption, l'erreur administrative, les accusations et les faits, ce qui a contribué à renforcer chez le public le sentiment que la corruption règne dans les allées du pouvoir.

Les scandales impriment un nouvel élan aux réformes

En réponse à ces révélations en cascade (voir ci-dessus), le gouvernement Lagos a créé une commission de transparence dont les membres sont composés des représentants du gouvernement, de l'opposition et de deux organisations de la société civile ; elle a pour mission d'élaborer des propositions permettant de revoir les systèmes qui se sont avérés incapables de détecter les pratiques de corruption.

Des groupes de travail conjoints, formés de membres du gouvernement et de l'opposition, ont été créés en mars 2003 avec pour mission d'élaborer une nouvelle législation et de proposer des amendements aux lois qui font l'objet de débats en cours. Plusieurs des mesures anti-corruption débattues sont basées sur les propositions des organisations de la société civile telles que Corporación Chile Transparente, la section nationale de Transparency International. Un pacte multipartite de lutte contre la corruption, appelé « l 'Accord sur la modernisation de l'État, la transparence et la promotion de la croissance » a été mis sur pied.

L'opposition a apporté son soutien à la coalition au pouvoir, afin d'aider à faire rapidement adopter par le Congrès une douzaine d'initiatives de lutte contre la corruption qui ont été depuis transformées en loi. Ces mesures forment « le programme de réformes à court terme ». Trente-sept autres réformes, « le programme de réformes à long terme » sont encore en cours d'examen.

Dans d'autres domaines, la nouvelle législation a procédé à une augmentation générale des salaires de la fonction publique, afin de réduire les risques de corruption et supprimer le système opaque des gratifications. Le nombre de postes de la fonction publique réservés au président a été ramené de 3 000 à 700 et de nouvelles réglementations relatives au financement des campagnes ont été adoptées. Les nouvelles mesures prévoient également la réglementation de l'utilisation des fonds discrétionnaires du gouvernement, le financement politique et l'introduction d'un engagement national formel et non partisan sur l'intégrité entre le gouvernement, les dirigeants des partis politiques, les entreprises et la société civile qui permettrait de mettre en place des mécanismes de surveillance plus solides.

Mais comme il est souvent le cas pour des réformes promulguées à la hâte, elles n'ont pas toutes été bien pensées. Par exemple, la loi sur le financement des campagnes assure une meilleure transparence des élections et introduit le financement public pour la première fois ; mais elle est fragilisée par un certain nombre d'insuffisances. Elle établit des plafonds pour les dépenses mais ne prévoit aucune sanction pour ceux qui les dépassent[2]. Elle permet à 30 % des dons de rester anonymes[3]. Elle ne limite pas non plus les dons provenant des entreprises privées et le Congrès envisage de nouveaux projets de loi qui vont même jusqu'à accorder des exemptions fiscales sur ces dons. De plus, la loi ne prévoit pas de gardes-fous assez sévères contre les candidats qui auraient dépassé les plafonds de financement réglementaires en créant leurs propres fonds de campagne en parallèle avec les

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 218

fonds du parti. On peut aussi reprocher à cette loi de ne pas avoir prévu la réglementation des dons et des dépenses en dehors de la période de campagne électorale.

Ailleurs, les propositions de réformes se sont heurtées à des oppositions. L'une des propositions visant à prévenir à l'avenir des scandales du type Inverlink en renforçant les pouvoirs des régulateurs en matière de délivrance de licences, n'a pas abouti en raison des contraintes pressenties pour les marchés chiliens.

À la fin de 2003, le sort du « programme de réformes à long terme » paraissait incertain. On craignait de plus en plus que la coalition au pouvoir ne perde le soutien de l'opposition pour le reste des réformes étant donné que les parties cherchent à se positionner par rapport aux élections de 2005.

Andrea Fernández (Corporación Chile Transparente)

Indications bibliographiques

Centro de Estudios Publicos, *Reforma del Estado Volumen II* (Réforme de l'État, Volume II), Santiago de Chile, Andros, 2002.

Corporación Chile Transparente, « Memoria: Legislación nacional y probidad » (Notes : Législation nationale et probité), 2001.

Juan Jorge Faundes, « Periodismo de Investigación en Sudamérica » (Journalisme d'investigation en Amérique du Sud), 2002, portal-pfc.org/bibliografia/periodismo/2002/periodismo_faundes.pdf

Claudio Fuentes, « Financiamiento Electoral en Chile: La necesaria modernización de la democracia chilena » (Financement électoral au Chili : la modernisation nécessaire de la démocratie chilienne), dans *Colección Ideas*, n° 30, avril 2003.

Luis Bates Hidalgo, « La legislación chilena y la Convención Interamericana contra la Corrupción » (La législation chilienne et la Convention interaméricaine contre la corruption), 2000, probidad.org/regional/legislacion/2001/022.html

Corporación Chile Transparente: www.chiletransparente.cl

Notes

1. Codelco a été au centre du plus grand scandale financier du Chili en 1994 suite à des révélations selon lesquelles le négociateur de titres sur les marchés à terme, Juan Pablo Davila, avait coûté à la société 200 millions de dollars américains en gonflant le volume des transactions, afin de générer des commissions plus élevées pour ses agents préférés. Plus récemment, la société a été sévèrement critiquée pour son manque de transparence dans l'attribution des contrats. Lire *Qué Pasa* (Chili), 28 mars 2003.
2. La première version de la loi a été approuvée par le Sénat mais elle a été remise en cause plus tard par la Cour constitutionnelle au motif qu'elle n'offrait aucune possibilité à l'accusé de demander réparation légale. Au lieu de développer le mécanisme de résorption des litiges (un tribunal électoral), le gouvernement a plutôt opté pour la suppression des sanctions prévues dans le projet de loi avant de le soumettre à nouveau pour approbation.
3. Jusqu'à 20 % du total des dépenses de campagne du candidat peuvent être constitués de dons anonymes à condition que leur valeur ne dépasse pas 340 000 de pesos (484 $US). Dix pour cent supplémentaires peuvent provenir de dons aussi élevés que 10 millions de pesos (14 500 $US) qu'on n'est pas obligé de déclarer sinon au candidat.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 219

Chine

Score dans l'indice de perceptions de la corruption 2003 : 3,4 (66e sur 133 pays)
Score dans l'indice de corruption des pays exportateurs 2002 : 3,5 (20e sur 21 pays)

Conventions

Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en septembre 2003)

Changements juridiques et institutionnels

- En juin 2002, le Comité permanent du Congrès populaire national chinois (CPN) a adopté la Loi relative aux marchés publics qui est entrée en vigueur en janvier 2003. Cette loi réglemente les **marchés publics** et prévoit des directives pour lutter contre la corruption (voir ci-après).
- En décembre 2002, les amendements au Code de procédure pénale ont été ratifiés. Le code dispose dans l'un de ses articles que l'abus de pouvoir et l'abandon de poste par des **responsables judiciaires** sont punis par des peines allant jusqu'à dix ans d'emprisonnement (voir ci-après).
- En 2002-2003, un projet pilote de réformes politiques portant sur la séparation des pouvoirs en matière d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi des politiques, a démarré dans la municipalité de **Shenzhen** – et marque une rupture radicale par rapport au modèle politique actuel (voir ci-après).
- Les nouveaux dirigeants chinois qui ont pris fonction en mars 2003 sous le régime du président Hu Jintao ont appelé à l'accélération des efforts du pays dans sa lutte contre la corruption. L'une des mesures prises a été la surveillance accrue des responsables au niveau des provinces, en faisant envoyer par la Commission centrale d'inspection disciplinaire du Parti communiste (CCID) 45 inspecteurs pour faire la tournée de toutes les provinces du pays. Les inspecteurs devraient terminer leur programme d'inspection dans un délai de quatre ans. Cette décision doit être appréciée dans un contexte où des critiques se sont élevées contre la CCID qui ne serait pas assez efficace pour endiguer la corruption.
- En août 2003, une loi relative à la délivrance des **autorisations administratives** a été adoptée par le Comité permanent du CPN. La nouvelle loi, qui entrera en vigueur en juillet 2004, vise à assainir et à rendre transparent le système de délivrance des autorisations administratives. Jusqu'ici, l'autorité officielle chargée de la délivrance de toutes sortes d'autorisations allant de l'autorisation de mariage à l'agrément pour la création d'une entreprise a constitué

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 220

une source de corruption dont les revenus procuraient des suppléments aux maigres salaires. Les demandeurs d'autorisations doivent souvent payer des pots-de-vin en série pour obtenir l'accord des différentes autorités. La nouvelle loi essaie de trouver une solution à ce problème en introduisant un guichet unique pour les procédures de demande. Par ailleurs, selon le nouveau règlement, les demandes d'agréments doivent être faites par écrit, afin d'éviter tout contact physique avec les fonctionnaires ; on espère ainsi pouvoir limiter les « dessous-de-table ».

Des réformes pour combattre la corruption généralisée du système judiciaire

Plusieurs très hauts responsables chinois reconnaissent que la corruption sévit dans les systèmes judiciaire et d'application des lois du pays malgré l'arsenal de mesures mises en place pour réprimer les pratiques illégales et une série de réformes adoptées récemment. En novembre 2002, Liu Liying, ancien secrétaire général adjoint de la CCID, a attiré l'attention sur la corruption du système judiciaire qu'il considère être un fléaux majeur[1]. On compte parmi les actes criminels commis par les juges et le personnel des tribunaux l'abus de pouvoir dans l'instruction des procès, les erreurs intentionnelles de jugement, la fabrication de faux documents de justice et l'acceptation de pots-de-vin.

C'est ainsi que dans un effort d'assainissement, les réformes adoptées récemment ont introduit des procès publics, des conditions plus sévères en matière d'établissement de preuves, la séparation des fonctions de jugement de celles de l'application et du suivi des peines ainsi que la surveillance et l'évaluation des juges. Le programme de réformes prévoit des sanctions plus sévères contre la corruption du système judiciaire. En décembre 2002, le Comité permanent du CPN a adopté des amendements au Code de procédure pénale (IV) qui punit l'abus de pouvoir de la part du personnel judiciaire par des peines allant jusqu'à dix ans d'emprisonnement.

La répression qui a suivi a abouti à l'arrestation de 24 886 agents du système judiciaire en 2002, soit 2 % du personnel employé par le système judiciaire du pays[2]. Parmi ceux mis en examen sous les allégations de corruption figurent deux premiers juges de province. Au cours des deux dernières années, un certain nombre de hauts responsables du système judiciaire ont été jugés coupables d'avoir touché des pots-de-vins, y compris Li Jizhou, ancien vice-ministre de la Sécurité publique.

Le gouvernement cherche également à améliorer la qualité des juges. Auparavant, aucune exigence n'était imposée au personnel du système judiciaire qui, en principe, occupe aussi de hautes fonctions politiques dès lors que l'institution judiciaire n'est pas indépendante. En mars 2002 – pour la première fois –, des avocats, des juges et des fondés de pouvoir ont dû faire face à une évaluation professionnelle. La formation a également été renforcée. En juillet 2002, le barreau populaire suprême a collaboré avec la Banque mondiale et l'université de Tsinghua pour dispenser aux fondés de pouvoir des cours sur la lutte contre la corruption.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 221

Nouvelles expérimentations en matière de réformes politiques à Shenzhen

Shenzhen, une « zone économique spéciale » proche de Hong-Kong, est une ville pionnière en matière de réformes économiques depuis maintenant vingt ans. Elle est ainsi devenue l'une des villes les plus riches de la Chine. Elle a été récemment le théâtre d'un certain nombre d'expérimentations administratives visant à réduire la corruption. En 1997-1998, Shenzhen a introduit une réforme pilote, en mettant en place un « service de guichet unique » pour plus de 1 000 démarches soumises à l'autorisation de l'administration municipale. Au début de 2003, le nombre de démarches était ramené à environ 300[3]. Depuis 2000, des réformes similaires sont étendues à d'autres villes.

En janvier 2002, la CCID a approuvé une stratégie de prévention de la corruption pour Shenzhen, et cette fois encore, cette ville a été la première à expérimenter une réforme systémique en 2002-2003. Les dernières réformes visaient à créer un gouvernement transparent, responsable et respectueux de la loi tant pour réaliser les engagements pris par la Chine par rapport au respect des principes de l'OMC que pour créer les conditions de marché exigées par les multinationales dont les investissements ont contribué au développement fulgurant de la ville.

Les réformes reposent essentiellement sur la séparation des fonctions d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi des politiques, une mesure qui implique la limitation des pouvoirs du Parti communiste, imitant consciemment en cela le principe de la séparation des pouvoirs qui constitue le soubassement des systèmes démocratiques et la séparation du parti du gouvernement. Toutefois, selon le maire[4] de Shenzhen, ce qui rend ces réformes différentes qualitativement des réformes administratives précédentes réside dans le fait que le rôle du parti sera désormais limité à « l'élaboration de la stratégie globale de développement économique pour une région et de définition de certaines autres politiques importantes ». Il sera interdit au parti de s'ingérer dans la fonction exécutive du gouvernement. Le congrès populaire local sera uniquement responsable de la revue et de l'approbation des stratégies de développement du parti et des grands projets de dépenses.

La réforme implique également que les bureaux d'inspection et d'audit soient placés sous l'autorité directe du maire. La ville a déjà créé un nouveau Bureau d'inspection, doté du pouvoir d'engager des poursuites. Par ailleurs, il est prévu une institution consultative « non gouvernementale » dont le rôle est de renforcer la responsabilité du gouvernement. L'administration de Shenzhen veut également accélérer la vente des parts du gouvernement dans les entreprises locales, afin d'établir une séparation plus nette entre l'État et les entreprises.

En cas de réussite de cette initiative, l'expérience de Shenzhen pourrait être rapidement copiée ailleurs en Chine. Mais il faut bien garder à l'esprit que ces réformes, somme toute, restent administratives et qu'elles ne touchent pas la responsabilité démocratique.

Marchés publics plus ouverts sous la pression internationale

Les préparatifs des jeux olympiques de 2008 à Pékin et Expo 2010 à Shanghai – y compris de vastes programmes de développement dont notamment le « Développement de la Chine occidentale » – ont

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 222

focalisé l'attention sur la corruption généralisée dans l'attribution des marchés publics, d'où l'adoption d'une série de réformes. Selon les conclusions d'une enquête menée en 2002 par les autorités chargées de la lutte contre la corruption dans le district du Licheng à Jinan (Province de Shandong), plus de 70 % des cas de corruption portent sur des dessous-de-table avec 44 % de cas constatés dans l'attribution des marchés publics. Les cas les plus nombreux concernent le secteur de la construction, soit 63 % du total des cas de perception de dessous-de-table.

Au cours des dernières années, les autorités ont opéré des réformes dans les procédures d'attribution des marchés publics afin d'en améliorer l'efficacité et de réduire la corruption. Des soumissions publiques ont été expérimentées pour la première fois à Shanghai en 1996 puis elles se sont vite étendues à d'autres villes, et de plus en plus, les soumissions se font par Internet. En 2000, le système de soumission publique a été introduit dans les projets d'ingénierie financés par l'État suite à la promulgation de la loi relative aux appels d'offres et aux soumissions. Fait très remarquable, le CPN a adopté une loi sur l'attribution des marchés publics, en juin 2002 en même temps qu'une série de nouvelles réglementations. La nouvelle loi normalise les procédures à travers tout le pays et à tous les niveaux du gouvernement, afin d'assurer la transparence dans l'attribution des marchés publics.

Les « marchés de la construction » (Jianzhu Youxing Shichang), comme ils sont appelés, ont été introduits dans la plupart des grandes métropoles, afin de réglementer les procédures d'appels d'offres et de soumissions portant sur les projets de construction et réduire ainsi les dessous-de-table. Sous le nouveau régime, les entrepreneurs doivent soumissionner et remporter les contrats publics dans des conditions de compétition transparente et loyale organisée par ces centrales d'achat. Toutes les procédures sont informatisées.

Toutefois, la transition rapide de la Chine a entraîné d'énormes investissements dans la construction et a suscité par la même occasion le développement de la corruption. Les dépenses du gouvernement au titre des marchés publics se sont accrues brusquement de 3,1 milliards de yuan (0,4 milliard de $US) en 1998 à 65,3 milliards de yuan (8,2 milliards de $US) en 2001 ; elles devraient atteindre 150 milliards de yuan (18,7 milliards de $US) en 2003. Dès lors que tous les échelons de l'administration jouissent d'un énorme pouvoir rarement contrôlé – avec généralement très peu de transparence et de suivi effectif –, les possibilités de corruption sont nombreuses et les réduire s'apparente à un combat de titan.

Les engagements et l'image du pays au niveau international jouent un rôle important dans la réforme des procédures d'attribution des marchés publics. La Chine a adhéré à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) depuis 2001. Et même si elle n'a pas signé l'accord de l'OMC sur l'attribution des marchés publics qui oblige les pays à ouvrir leurs marchés aux fournisseurs étrangers sur une base égalitaire, elle a le statut d'observateur de l'accord tout en menant des négociations pour sa signature. En outre, l'implication des sociétés chinoises outre-mer a un impact important au niveau national.

Deux semaines après l'adoption de la loi relative aux marchés publics, l'administration municipale de Pékin et le Comité d'organisation des jeux olympiques ont rendu public un plan d'action pour les jeux qui porte sur une large gamme de projets de construction connexes. Le Comité d'organisation col-

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 223

labore avec le Centre de recherche sur la corruption, à l'université Tsinghua et avec d'autres institutions dans le but de rendre transparents tous les projets de marchés publics liés aux jeux olympiques de 2008.

Guo Yong (université Tsinghua, Chine) et Liao Ran (Transparency International)

Indications bibliographiques

Angang Hu (ed.), *China: Challenging Corruption,* Hangzhou, Zhejiang People's Press, 2001.

TI, *Combating Corruption: Building a National Integrity System*, traduction du Source Book 2000 de TI en chinois par le Centre de recherche sur la corruption, université Tsinghua, Pékin, Fangzheng Press, 2002.

Minggao Wang, *A Study of Special Strategies and Measures to Oppose and Control Corruption in China in the New Century,* Pékin, Hunan People's Press, 2003.

Notes

1. www.jcrb.com.cn, 20 novembre 2002.
2. Rapports de travail du premier juge et du procureur chinois au Congrès populaire national, 2003.
3. *Nanfang Metropolis* (Chine), 18 janvier 2003.
4. *Financial Times* (Grande-Bretagne), 11 January 2003.

Costa Rica

Score dans l'indice de perceptions de la corruption 2003 : 4,3 (50e sur 133 pays)
Score dans l'indice de corruption des pays exportateurs 2002 : non inclus dans l'enquête

Conventions

Convention interaméricaine contre la corruption (ratifiée en juin 1997)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en juillet 2003)

Changements juridiques et institutionnels

- Un projet d'amendement de la **loi de 1983 contre l'enrichissement illicite des fonctionnaires** a été élaboré. La loi en vigueur astreint les agents de l'État à déclarer leurs biens et avoirs chaque année et les menace de révocation en cas de défaillance. Cependant, aucun fonctionnaire n'a jusqu'ici été poursuivi par rapport à la teneur de sa déclaration. Le projet de loi autorise le vérificateur général des comptes à examiner les comptes bancaires des fonctionnaires et à proposer une vaste gamme de sanctions contre les coupables. Certains législa-

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 224

teurs soulèvent des objections en ce qui concerne cette loi en faisant valoir qu'elle violerait leur droit à la vie privée, ainsi que la réglementation en vigueur relative au secret bancaire.

- Deux divisions spécialisées ont été créées au sein du parquet général par la loi portant **création d'un poste de procureur chargé de l'éthique publique**, promulguée en avril 2002 et entrée en vigueur trois mois après. L'une de ces divisions est chargée de traiter les actes illicites et relève de la compétence du trésor public et de la fonction publique (une nouvelle juridiction créée en mai 2002 pour traiter les problèmes de corruption mettant en cause les fonctionnaires). L'autre est chargée des actes relatifs au trafic de drogue.
  La même loi prescrit au parquet général l'exécution d'activités visant à prévenir, détecter et éradiquer la corruption, ainsi qu'à promouvoir l'éthique et la transparence dans la fonction publique. Elle dispose également que le parquet général peut dénoncer les particuliers et les traduire en justice – une fonction qui incombe normalement au ministère public – pour abus d'autorité, en ce qui concerne les affaires qui relèvent de la compétence du Trésor public et de la fonction publique.
  S'agissant des **employés non fonctionnaires**, le parquet général n'interviendra que si ces personnes sont impliquées dans la gestion des biens ou des fonds de l'État, si elles ont bénéficié d'avantages au titre des subventions publiques ou ont émargé au Trésor public, ou encore si elles sont impliquées dans des délits commis par des fonctionnaires. Les fonctions étendues assignées au parquet général n'empêchent aucunement que l'affaire criminelle soit instruite parallèlement, selon la réglementation administrative en vigueur et les mécanismes de contrôle. Ces fonctions n'empiètent pas sur les prérogatives du vérificateur général des comptes.
- Le régime général du contrôle interne est entré en vigueur le 4 septembre 2002 et fixe les normes minimales à respecter par le **vérificateur général des comptes** et les organes placés sous son contrôle, au moment d'élaborer, d'améliorer, d'évaluer et d'entretenir leurs systèmes de contrôle interne.

Des décisions de justice revèlent la nécessité de combler les lacunes en matière de financement des partis politiques

Les enquêtes sur les sources de financement de la campagne des deux principaux partis politiques, le Parti de la libération nationale (PLN) et le Parti socialiste pour l'unité chrétienne (PUSC) à l'occasion de l'élection présidentielle en 2002, ont révélé l'existence d'une myriade d'instruments de financements irréguliers – qui font actuellement l'objet d'une enquête parlementaire – et ont souligné la nécessité de renforcer la législation en matière de financement des partis politiques.

Les partis politiques obtiennent le remboursement par le Trésor public d'une partie importante de ce qu'ils ont dépensé

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 225

pour la campagne, sur la base du nombre de suffrages exprimés en faveur de chaque parti, et avec l'autorisation de la Cour suprême des élections. Les partis doivent d'abord trouver les fonds pour financer leurs campagnes. Dans le jargon local, ce type de fonds est désigné par le terme « dette politique », et le droit de se le faire rembourser par l'État est consacré par la Constitution. La nature de la « dette politique » a été remise en question en mai 2003 après la décision prise par la Cour suprême des élections sur le fait que le PLN était en droit de dépasser le plafond des contributions fixé pour la campagne et de ne pas déclarer les noms des donateurs, parce que les contributions des particuliers à travers un fonds de dépôt bancaire représente un « investissement en politique » – et non un don qui rentrerait dans la catégorie de « dette politique ». Ce fonds a été établi en septembre 2001 et les contributions des partis étaient déposées sur la base du principe que l'argent serait restitué après les élections, au moyen d'une ligne de crédit que l'État prévoit généralement à cet effet.

La décision de la Cour suprême des élections a fait l'objet de critiques de la part des ONG et de la presse, qui soutiennent que les partis et leurs donateurs ne doivent pas saisir le prétexte de leur rôle « d'investisseurs privés » pour chercher à se dérober aux contrôles et restrictions prévus par la loi, plus particulièrement quand les fonds utilisés pour garantir leurs investissements sont des fonds publics. Un fonds de dépôt bancaire pour des fins purement commerciales est différent d'un fonds de dépôt bancaire destiné à gérer les dons politiques, qui sont assujettis aux contrôles prévus par le code électoral et aux lois concernant l'utilisation et l'administration des biens publics. Toutes ces formalités sont énoncées dans la loi sur l'administration financière de la République et du budget de l'État, qui fixe les conditions selon lesquelles les fonds publics peuvent être autorisés. Cette loi s'applique à tous les organismes publics ainsi qu'aux « organisations privées, par rapport aux ressources du Trésor public dont la gestion leur est confiée ou qu'elles sont chargées de liquider ». La même loi interdit la constitution de fonds de dépôt avec les ressources de l'État (sauf si autorisée par une loi spéciale), alors que le code électoral interdit expressément les dons et contributions au nom d'un tiers – ce qui est l'une des caractéristiques d'un fonds de dépôt bancaire.

Au moment de la rédaction du présent rapport, la commission d'enquête parlementaire mise sur pied pour examiner les irrégularités observées dans le financement des campagnes des partis politiques lors des dernières élections présidentielles a ouvert un débat sur la question de savoir si l'autorisation d'un fonds de dépôt de ce genre entraînerait une interprétation dénaturée de la loi électorale et une violation des restrictions et prohibitions énoncées par la réglementation sur les donations politiques.

La commission a aussi ouvert une enquête sur les autres sources illégales de financement, notamment pour ce qui est de l'utilisation de systèmes parallèles de collecte de fonds par le PUSC et le PLN, pour mobiliser des fonds n'ayant pas été signalés à la Cour suprême des élections[1].

Les résultats de l'enquête parlementaire font ressortir des dons dont les montants ont excédé plusieurs fois le plafond réglementaire, ainsi que des contributions des nationaux à l'étranger qui, aux termes de la loi, ne sont pas autorisés à contribuer au financement des partis politiques. Parmi ces transactions, selon le journal *La Nación*, on comptait des chèques non enregistrés pour un total de 500 000 dollars américains émanant de la Taiwan International Bank of China qui avait accès à un compte secret du PUSC tenu par la Banco Internacional de Costa Rica (BICSA), une banque costaricaine *offshore* enregistrée au Panamá[2]. Ces scan-

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 226

dales ont suscité divers débats sur l'applicabilité des lois en matière de financement des campagnes électorales et la nécessité de les amender.

Une décision de justice ravive le débat sur la loi relative à l'accès à l'information

En réaction aux scandales du financement du PUSC et du PLN, la Cour constitutionnelle a statué en mai 2003 que les avoirs des partis politiques étaient soumis aux principes de « publicité et transparence », conformément à l'article 96 de la Constitution. Le manque d'accès aux comptes des partis politiques n'a pas permis de suivre le chemin emprunté par l'argent afin de déterminer l'existence ou non des financements illicites. Depuis cet arrêt, les mouvements et les soldes des comptes courants appartenant aux partis politiques et domiciliés dans les établissements bancaires publics ou privés commerciaux, ou encore dans tout autre établissement financier non bancaire sont, en principe, accessibles par toute personne.

La Cour constitutionnelle a déclaré que « le secret bancaire ne peut être entretenu en opposition avec la norme constitutionnelle sur le caractère public des contributions privées aux partis politiques, étant donné que le premier cité n'a qu'un caractère juridique et non constitutionnel ». La Cour a insisté sur le fait que le principe du secret bancaire et le droit à la vie privée s'appliquaient toujours à tout compte bancaire sans rapport avec les partis politiques. La décision de la Cour réaffirme le droit d'une personne à demander et obtenir des informations sur les comptes bancaires des partis politiques ou des sociétés anonymes qui gèrent les fonds liés aux formations politiques.

Un grand nombre de personnalités politiques ont exprimé leur déception par rapport à cette décision, soutenant que celle-ci compromet l'indépendance de la législature, pourrait inquiéter les investisseurs et constitue une violation du droit à la vie privée. Les banquiers ont aussi émis des griefs en faisant valoir que la décision de justice viole la vie privée du client et pourrait chasser les investisseurs. Cette décision a aussi permis de relancer le débat sur le projet de loi réglementant l'accès à l'information, qui est resté sans suite au Parlement. Des progrès dans l'élaboration de la nouvelle législation sont attendus dans un avenir proche.

La question du financement des partis politiques a manifestement aussi une dimension internationale. En effet, selon les médias locaux, la succursale panaméenne de la Banco Internacional Costa Rica aurait refusé de soumettre au contrôle un compte courant au nom de la société Bayamo S.A, soupçonnée de servir de convoyeur de fonds en provenance des contributeurs basés à l'étranger, pour financer la campagne électorale du président Abel Pacheco. La succursale a nié ces allégations en faisant valoir que la loi panaméenne interdit ces pratiques.

Roxana Salazar et Mario Carazo (Transparencia Internacional Costa Rica)

Indications bibliographiques

Programa Estado de la Nación, *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia* (Audit citoyen sur la qualité de la démocratie), San José, UNED, 2001, www.estadonacion.or.cr

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 227

Programa Estado de la Nación, *Octavo informe sobre el estado de la nación* (Huitième rapport sur l'état de la nation), San José, UNED, 2002, www.estadonacion.or.cr
Roxana Salazar et Mario Carazo, « Guía de la Convención de la OEA » (Guide de la Convention de l'OEA), San José, Transparencia Internacional Costa Rica, août 2002.
Roxana Salazar et Mario Carazo, « Memoria del programa Elecciones Transparentes » (Mémoire du programme des élections transparentes), San José, Transparency International Costa Rica, décembre 2002.
Roxana Salazar et Mario Carazo, « Guía de acceso a la información » (Guide d'accès à l'information), San José, Transparency International Costa Rica, mars 2003.
Transparency International Costa Rica: www.transparenciacr.org

Notes

1. Dans le cadre de l'évaluation des dépenses de la campagne pour les élections de 2002, (qui avait pour objectif de calculer le montant des remboursements effectués par l'État au titre du financement des partis politiques), le vérificateur général des comptes a relevé plusieurs omissions dans les informations fournies par les partis politiques, notamment des dépenses non autorisées et des rentrées de fonds non consignées.
2. *La Nación* (Costa Rica), 12 septembre 2003.

Égypte

Score dans l'indice de perceptions de la corruption 2003 : 3,3 (70e sur 133 pays)
Score dans l'indice de corruption des pays exportateurs 2002 : non inclus dans l'enquête

Conventions

Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (adoptée en juillet 2003 ; pas encore signée)
Convention des Nations unies contre le crime organisé transnational (signée en décembre 2000 ; pas encore ratifiée)

Changements juridiques et institutionnels

- Afin de combattre la petite corruption bureaucratique et les « transactions rationalisées », le ministère de la Réforme administrative a créé en août 2002 des **centres de services civiques** où les citoyens et les investisseurs peuvent entreprendre des démarches administratives sans avoir à se rendre dans les ministères concernés. Le ministère publie un guide des 450 services les plus sollicités (sur un total de 478) qu'il met sur Internet en précisant les pièces requises et les frais à payer pour chacune des prestations[1].
- Afin de combattre la corruption généralisée au sein de ses membres, le Parti démocratique national (NDP), parti au pouvoir, a annoncé en septembre 2002

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 228

la création d'un nouveau secrétariat chargé de l'éthique, dirigé par un juge à la retraite. Une nouvelle réglementation visant à rendre plus régulières les élections des responsables provinciaux et urbains du parti a été adoptée[2].

- En novembre 2002, le gouvernement a nommé les directeurs généraux à la tête des principales banques nationales et a prescrit la mise sur pied d'une commission d'audit pour chacune d'elles. Ces commissions devront comprendre trois membres du Conseil d'administration dépourvus de pouvoirs de direction[3].
- En mai 2003, le Parlement a voté une loi sur le régime bancaire unifié, qui régit la Banque centrale d'Égypte (CBE), ainsi que l'ensemble des banques et les bureaux de change. Le gouvernement déclare que cette loi accordera à la CBE plus de droit de tutelle en autorisant ses gouverneurs à nommer les hauts cadres du secteur bancaire. Cette réforme vient à la suite d'une avalanche de mauvais crédits récemment accordés par les banques du secteur public aux industriels insolvables dont certains fuient même le pays. Le Premier ministre Atef Ebeid a déclaré que cette loi encourage la transparence et la divulgation de l'information alors que certaines critiques estiment qu'elle ne change en rien le contrôle de la CBE exercé par la présidence. Cette banque sera invitée à présenter des rapports circonstanciés sur la situation monétaire en Égypte, devant le président et le Parlement, à la fin de chaque exercice budgétaire.
- En juin 2003, le Parlement a voté un ensemble de réformes introduites par le secrétariat aux affaires politiques du NDP dirigé par Gamal, fils du président Hosni Mubarak. Cet ensemble de textes comprenait, entre autres, une loi abolissant les tribunaux de sécurité d'État. Ces tribunaux spéciaux, créés en 1980, étaient ostensiblement chargés de juger en urgence les affaires relevant des biens de l'État, mais étaient jusque-là utilisés pour juger toute personne, allant des anciens ministres corrompus aux défenseurs de la démocratie, tels que le sociologue égypto-américain Saad Eddin Ibrahim. Un responsable du NDP a affirmé que l'abolition de ces tribunaux devrait faciliter l'extradition des hommes d'affaires corrompus qui ont fui le pays sans rembourser leurs crédits. Les avocats et les défenseurs des droits de l'homme relèvent que la nouvelle loi garde intacts les tribunaux de sécurité d'État d'urgence dont les verdicts sont sans appel et qui ne peuvent faire l'objet que d'un examen présidentiel[6].

Évaluation de la campagne anti-corruption du gouvernement Moubarak

« Notre combat contre la corruption est sérieux et franc », a déclaré le Premier ministre Atef Ebeid. « Notre slogan est que nul n'est au-dessus de la loi[7]. » En effet, le gouvernement a examiné plusieurs cas importants de corruption, avec un dévouement particulier, non seulement pour attirer les investisseurs étrangers, mais aussi pour prouver au public que le gouvernement était déterminé à sortir les brebis galeuses des rangs. Cependant, les rapports détaillés sur les campagnes anti-corruption présentent un tableau plus ambigu, avec des considérations politiques qui priment sur le

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 229

véritable effort de réforme constitutionnelle.

Le choix du moment pour organiser une campagne bien orchestrée contre la corruption est déterminant. Au cours des douze derniers mois, le caractère de la campagne et l'attention presque inédite portée sur les hauts responsables du NDP du président Moubarak, survenant en même temps que l'ascension politique de son fils Gamal, a donné cours à des spéculations selon lesquelles ces mesures énergiques ne sont qu'un prélude au rôle de plus en plus important qu'il est appelé à jouer dans les affaires publiques[8].

Le fait le plus saisissant dans cette campagne est qu'elle est entièrement prise en charge par le gouvernement, sans aucune contribution des ONG et des autres organisations de la société civile. En dépit des discours des pouvoirs publics sur la nécessité de former des coalitions pour réprimer la corruption, le slogan « Non à la corruption » demeure une chasse gardée du gouvernement. La législation draconienne sur la presse et les ONG enlève à la société civile son autonomie et les ressources dont elle a besoin pour exposer les fonctionnaires véreux.

La presse égyptienne a été reléguée au rôle de presse de caniveaux destinée à relater les détails salaces des cas de corruption révélés par le gouvernement. Une loi de 1996 prévoit de lourdes amendes et des peines d'emprisonnement contre les journalistes coupables de propos diffamatoires. Cette loi a été appliquée après que le journal *Al-Shaab*, journal pro-opposition à scandale, eut battu campagne contre les ministres en poste et eut menacé d'en savoir plus, un peu trop au goût du régime, sur les prétendues pratiques commerciales douteuses des enfants de Moubarak (Gamal, et plus particulièrement Alaa'). Ce journal a finalement été fermé en 2000. En juin 2003, Moustafa Bakri et son frère, tous deux journalistes au journal indépendant *Al-Usbu*, ont écopé d'une peine d'emprisonnement de un an, accusés de propos diffamatoires à l'encontre du journaliste Muhammad Abdel Aal, même si leurs allégations concernant ses pratiques extorsionnistes se sont révélées justes, et qu'il se trouve actuellement en prison[9]. Par la suite, les frères Bakri ont été libérés après que le procureur général eut ordonné un sursis d'exécution et un réexamen de la décision de justice qui les avait condamnés[10].

Depuis longtemps, les journalistes demandent la révision de la loi de 1996 afin de jouir du droit d'enquêter sur les cas de corruption, tout en étant protégés contre les menaces d'emprisonnement sous le prétexte de diffamation. Un projet de loi introduit il y a deux ans par un député de l'opposition n'est pas encore sorti de la Commission du Parlement chargée des requêtes et des projets. Les ONG se trouvent même plus malmenées et coincées par la nouvelle législation qui impose davantage de restrictions que la précédente loi de 1964. Ratifiée en juin 2002, cette loi accorde aux pouvoirs publics le droit d'opposer un veto aux candidatures au sein du conseil d'administration d'une ONG ; interdit aux ONG de « s'impliquer dans la politique » ; autorise le gouvernement à les dissoudre sans autre forme de procès ; et demande que le gouvernement approuve d'abord les financements extérieurs avant que les ONG n'y accèdent. En effet, la clause sur le caractère apolitique des ONG exclut d'office la participation des citoyens dans la lutte contre la corruption et a pour objectif de limiter les capacités de contrôle des ONG de sensibilisation, plus particulièrement les groupes de défense des droits de l'homme.

Le Parlement, qui constitue un autre organe potentiel de contrôle de la corruption, a par le passé été éclipsé par l'écrasant pouvoir de l'exécutif. Il n'a ni pouvoir financier, puisqu'il doit demander l'approbation du président avant de modifier les chapitres du budget, ni droit de regard sur le budget de la défense. En

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 230

outre, la Constitution de 1971 donne au président le pouvoir d'organiser des référendums au moyen desquels l'exécutif peut passer outre le législatif.

Le pouvoir exécutif dispose de quatre organes compétents chargés du suivi et du contrôle, susceptibles de déceler et de poursuivre des cas de corruption, mais qui ne sont pas institutionnellement habilités à traduire les personnes impliquées dans des affaires de corruption en justice.

L'Organe central de contrôle des finances publiques (Al-Jihaz al-Markazi li al-Muhasabat) a seulement le pouvoir de faire des recommandations et de produire des rapports. L'Autorité de contrôle administratif (Al-Riqaba al-Idariya) est un organe de contrôle et de lutte contre la corruption puissant, et constitue un cauchemar pour les fonctionnaires véreux. Elle est cependant rattachée à la présidence. L'Autorité des poursuites judiciaires (Al-niyaba al-Idariya) et l'Agence des poursuites judiciaires pour les fonds publics (Niyabat al-Amwal al-Aama) sont des organes compétents en matière d'enquête, mais ils relèvent tous du procureur général, qui est nommé par le président.

Étant donné que la présidence se trouve au cœur de l'appareil institutionnel en Égypte, c'est elle qui oriente les activités de toutes les campagnes anti-corruption – ce qui explique pourquoi les observateurs accordent peu de crédit à l'efficacité de la campagne actuelle. Ils interprètent cette situation comme étant un projet politique, une couverture pour débarquer la vieille garde et baliser le chemin pour une nouvelle équipe de technocrates, dirigée par Gamal, le fils de Moubarak. Au moins une des personnalités nommées à la tête des banques du secteur public gangrenées par la corruption est un ami du fils du président, lui-même banquier[11].

Le problème de succession politique a surgi récemment parce que le président Moubarak n'a pas encore nommé de vice-président. Le père et le fils ont tous les deux nié les allégations selon lesquelles Gamal se prépare à succéder à son père. Cependant, la promotion du plus jeune fils de Moubarak à la tête du secrétariat aux Affaires politiques (une nouvelle branche de l'administration) lors du congrès du NDP tenu en septembre 2002, ajoutée au limogeage du tout-puissant ministre de l'Agriculture, Youssef Wali et au fait que les acolytes de Kamal al-Shazli, ministre d'État chargé des Affaires parlementaires et homme politique conservateur n° 1 du NDP, soient prioritairement visés ; tous ces actes ont renforcé les soupçons d'une campagne anti-corruption menée pour des raisons politiques[12].

Toute véritable mesure de répression contre la corruption devrait commencer par une réforme effective des lois. Les organes de contrôle des comptes publics créés par le gouvernement doivent être investis des pouvoirs nécessaires pour initier et effectuer des enquêtes indépendantes et accéder aux domaines de souveraineté, telles que les ministères de l'Intérieur, de la Défense et de la Justice. Ils doivent être responsables devant le Parlement et non devant la présidence. En outre, la législature a besoin de reconquérir son droit de contrôle sur le pouvoir exécutif.

Dernier recours : le pouvoir judiciaire égyptien

L'ancien juge à la Cour suprême, Yahya al-Refai, a fait une déclaration fracassante au début de l'année 2003 lorsqu'il a annoncé devant le Club des juges et l'ordre des avocats son intention de se retirer, en faisant des révélations ahurissantes concernant la corruption des juges par le gouvernement par l'intermédiaire du ministère de la Justice. Presque tout aussi ahurissant a été le silence qui a suivi les déclarations de Refai. Aucun porte-parole du gouvernement ou d'un minis-

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 231

tère n'a nié ces accusations ; seul le journal hebdomadaire *Al-Arabi*, nassériste et pro-opposition, a dans son édition du 5 janvier reproduit les propos de Rafai[13].

Cet incident a constitué une illustration de l'efficacité du sceau d'interdit dont sont frappés tous les débats sur la corruption qui ne sont pas initiés et coordonnés par le gouvernement lui-même. La question de la corruption de la justice est un sujet particulièrement sensible, essentiellement tabou dans les discours des pouvoirs publics en Égypte. Alors que les activistes en matière de droit se montrent préoccupés par la tendance observée dans la politique judiciaire au cours des dix dernières années, Rafai a le premier abordé les détails et les pratiques de corruption. Sa carrière irréprochable et sa longue expérience d'activiste en faveur de l'indépendance de la Justice ont donné plus de crédit à ses dénonciations[14]. Refai prétend que le ministère de la justice, dirigé par l'ancien président de la Cour suprême constitutionnelle, a travaillé sans relâche pour avoir la mainmise sur les magistrats du pays. Le ministre nomme les juges auprès des tribunaux pour une durée de sa convenance, et a le pouvoir de les discipliner et de les affecter à un autre poste. Refai a aussi abordé le problème du revenu des magistrats, en expliquant comment un gel sur leurs salaires notoirement maigres a été compensé par un système sélectif d'indemnités afin d'identifier les magistrats malléables – et de sanctionner les obstinés[15]. Refai a poursuivi en déclarant que pour la première fois depuis l'occupation britannique au XIX^{e} siècle, le ministère avait demandé aux juges de lui faire tenir des copies des dossiers criminels contre les hauts responsables de l'État, et avait adopté d'autres mesures visant à influencer l'issue des affaires importantes. La justice égyptienne, plus particulièrement la cour d'appel, la Cour suprême constitutionnelle et les tribunaux administratifs, sont virtuellement les seules institutions qui méritent encore la confiance du public, nonobstant les appréhensions de corruption au sein des magistrats de grade inférieur et ceux de classe exceptionnelle. Cependant, il n'est plus un secret pour personne dans les milieux de la justice que le pouvoir exécutif a dangereusement empiété sur l'indépendance de la justice.

En dépit des cris de victoire qui ont entouré la nomination par le président Moubarak de la première femme juge au sein de la Cour suprême constitutionnelle, certains événements ont suscité des inquiétudes. En effet, pour la première fois dans l'histoire de la Cour suprême constitutionnelle, et contrairement à sa tradition de choisir elle-même ses présidents, Moubarak avait nommé un président et cinq juges en dehors de la Cour suprême constitutionnelle en août 2001. Ces nouveaux juges qui venaient ainsi de monnayer leurs promotions travaillaient tous auparavant au ministère de la Justice où ils ont élaboré des lois restrictives sur la presse et les ONG[16].

Et pourtant, la justice garde des signes de vigueur au niveau des magistrats supérieurs, en dépit des tentatives de mise au pas. En décembre 2002, la plus haute cour d'appel a accepté le recours introduit par l'ancien ministre de la Justice, Mohieddin El-Gharib, qui avait été condamné à huit ans d'emprisonnement ferme en février pour avoir accepté des pots-de-vin versés par un homme d'affaires qu'il avait aidé à se soustraire au payement des droits de douane. La Cour avait alors annulé la décision de la Cour suprême des fonds publics, relaxé Mohieddin El-Gharib et ordonné un nouveau procès. Le 18 mars 2003, la cour d'appel a mis fin à la saga du sociologue égypto-américain, Saad Eddin Ibrahim, qui durait depuis trois ans, en le relaxant après que deux tribunaux des fonds publics lui eurent trouvé des chefs d'accusation plutôt vagues et l'eurent condamné à sept ans d'emprisonnement ferme[17].

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 232

Ces deux cas montrent que la justice demeure un refuge sûr pour ceux qui ont des démêlés avec le gouvernement, et qu'elle refuse de prendre part aux campagnes de diffamation orchestrées par l'État. Les tribunaux de grande instance ont encore un niveau appréciable d'indépendance par rapport à l'emprise de l'exécutif. En effet, en avril 2003, un tribunal administratif a donné un autre coup au gouvernement, en créant un précédent, par une décision autorisant une manifestation publique et en critiquant les pouvoirs publics pour l'interdiction inconstitutionnelle de tels regroupements[18].

Le problème fondamental est le manque de garanties institutionnelles pour l'indépendance de la justice. L'absence d'un mandat à vie est le moyen principal par lequel l'exécutif continue d'avoir la mainmise sur la justice, en faisant miroiter devant les juges retraités des offres lucratives de postes de gouverneurs, de consultants ou des nominations dans le gouvernement, ce qui est un fait aussi relevé par Refai dans sa déclaration. L'absence de mainmise par les juges sur leurs propres dossiers budgétaires ou disciplinaires constitue un autre problème important. Comme cela devrait aussi être le cas avec le Parlement et la société civile, l'exécutif doit atténuer sa domination sur la justice afin de lui permettre de gérer ses propres affaires.

Mona El-Ghobashy (Columbia University, United States)

Indications bibliographiques

Autorité de contrôle administratif (Le Caire), Rapport annuel 2002 [en arabe].

Abdel Meguid (éd.), *Le Développement démocratique en Égypte* (Al-Ahram, Centre des études politiques et stratégiques, 2002) [en arabe].

Hanan Salem, *La Culture de la corruption en Égypte : étude comparative des pays développés*, Le Caire: Dar Misr al-Mahrousa, 2003, [en arabe].

Notes

1. *Al-Ahram* (Égypte), du 1er août 2002.
2. *New York Times* (États-Unis), du 3 octobre 2002.
3. *Al-Ahram Weekly* (Égypte), du 19 juin 2003 ; *Business Today* (Égypte), du 1er novembre 2002 ; *Financial Times* (Grande-Bretagne), du 1er février 2003.
4. *Cairo Times* (Égypte), du 24 au 30 avril 2003 ; *Al-Ahram Weekly* (Égypte), du 10 au 16 avril 2003.
5. *Al-Ahram Weekly* (Égypte), du 13 au 19 mars 2003.
6. *Cairo Times* (Égypte), du 26 juin au 2 juillet 2003.
7. *Al-Ahram Weekly* (Égypte), du 6 au 12 février 2003.
8. Les propositions de Gamal en vue de bannir les tribunaux des fonds publics (cf. ci-après), et d'autres initiatives de réformes votées en juin, ont amené des analystes à conclure qu'une campagne était en cours de préparation pour légitimer son entrée sans élection dans la politique après avoir présenté le fils du président comme le « sauveur de la corruption ». Cf. *Al-Ahram Weekly* (Égypte), du 5 au 11 juin 2003 ; *Al-Arabi* (Égypte), 18 mai 2003, p. 5 ; et *Middle East Quarterly* (États-Unis), printemps 2001.
9. *Cairo Times* (Égypte), du 5 au 11 juin 2003.
10. *Cairo Times* (Égypte), du 26 juin au 2 juillet 2003.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 233

11. *Al-Arabi*, du 11 mai 2003. Selon Eberhard Kienle, un spécialiste des questions du Moyen-Orient à la London's School of Oriental and African Studies, « La ferveur dans la lutte contre la corruption est toujours très sélective, par conséquent, je ne conclurais pas qu'une campagne générale permettra de mettre fin à la corruption. La lutte doit être comprise comme une lutte pour le pouvoir entre les différents groupes en présence », Reuters, 23 septembre 2002.
12. Wali a été limogé après que son adjoint, Youssef Abdel Rahman, a été accusé d'avoir perçu des pots-de-vin d'une société française de pesticides en échange de l'autorisation d'introduire en Égypte ses produits cancérogènes.
13. *Cairo Times* (Égypte), du 10 au 16 juin 2003.
14. Refai est devenu une figure de notoriété nationale en 1969 quand 188 juges éminents, dont lui-même, ont été révoqués ou mutés à des postes administratifs dans le cadre des mesures d'épuration prises par le régime Nasser. Ces mesures sont intervenues à la suite de la déclaration signée par les juges en 1968 et dans laquelle ils attribuaient l'échec de l'Égypte en 1967 face à Israël à l'absence de démocratie et de responsabilité politique. Après sa réhabilitation par le président Anwar Sadat, Refai fut nommé à la tête de la cour de cassation (cour d'appel de première instance), l'institution judiciaire la plus indépendante en Égypte. Étant donné qu'aucun juge ne jouit d'un mandat à vie, Refai a cessé d'exercer comme juge après avoir atteint l'âge de la retraite. Il a alors ouvert un cabinet juridique privé et a poursuivi sa campagne pour des réformes constitutionnelles et judiciaires en vue de détacher les juges du ministère de la Justice. Il a été la première personne à soulever le problème de la supervision totale des élections législatives par le judiciaire.
15. *Cairo Times* (Égypte), du 30 janvier au 5 février 2003.
16. *Cairo Times* (Égypte), du 27 juin au 3 juillet 2002.
17. Les tribunaux des fonds publics ont été abolis à la faveur de l'abrogation de la loi 105 en juin 2003.
18. La décision faisait suite à une demande déposée par l'activiste Abdel Mohsen Hammouda, pour l'organisation des manifestations contre l'invasion de l'Irak par les Américains. Cf *Cairo Times* (Égypte), du 5 au 11 juin 2003.

États-Unis d'Amérique

Score dans l'indice de perceptions de la corruption 2003 : 7,5 (18e pays sur 133 pays)
Score dans l'indice de corruption des pays exportateurs 2002 : 5,3 (13e sur 21 pays)

Conventions

Convention interaméricaine de l'OEA contre la corruption (ratifiée en septembre 2000)
Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption (ratifiée en décembre 1998)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (signée en décembre 2000 ; pas encore ratifiée)

Changements juridiques et institutionnels

- La **loi sur la réforme de la campagne bipartite** (BCRA), connue sous le nom de projet de loi McCain-Feingold-Cochran, est entrée en vigueur en novembre 2002. Ses partisans la considèrent comme étant une étape essentielle vers la réduction de la corruption dans la politique américaine, en mettant fin aux

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 234

dons de « soft money » et en réduisant les publicités thématiques spécifiques à un candidat. Cependant, la loi a des insuffisances et elle a déjà été l'objet d'attaques juridiques et d'efforts pour la contourner (voir « La réforme relative aux dons de "soft money" aux États-Unis : qu'est-ce qui a changé ? », chapitre 2, page 30).

- Une série de scandales dans le secteur privé impliquant des milliards de dollars a amené le Congrès à promulguer la **loi Sarbanes-Oxley** de 2002, du nom de ses principaux auteurs, le sénateur Paul Sarbanes et le député du Congrès Michael Oxley. Signée comme une loi par le président Bush en juillet 2002, elle prévoit une profonde réforme législative sur la gouvernance d'entreprise et une réforme comptable sur les sociétés cotées en Bourse. Parmi ses principales dispositions, on note que les hauts cadres des entreprises doivent certifier l'exactitude des relevés financiers ; que les commissions et particulièrement les comités de vérification doivent être composés de membres indépendants et que les cabinets d'audit rendent compte au conseil et soient limités dans les services qu'ils peuvent fournir. Après avoir reçu les observations du public, la Commission de la bourse des valeurs mobilières (CBVM) a adopté de nombreuses réglementations pour la mise en application de la loi.
- La loi Sarbanes-Oxley a invité le CBVM à créer le **Conseil de surveillance de la comptabilité des entreprises publiques** (PCAOB) pour établir les normes de vérification, de contrôle de qualité, d'éthique, et d'indépendance et autres pour les vérificateurs figurant sur la liste des sociétés. Il a également le pouvoir de conduire les inspections des cabinets comptables, de mettre en exécution le respect des normes professionnelles et des lois sur les valeurs mobilières et de discipliner les cabinets comptables et de vérificateurs. Deux de ses cinq membres doivent être des experts-comptables (CPA) et les trois autres peuvent ne pas être experts-comptables. Le CBVM les nomme après consultation avec les autres responsables.
- La Bourse de New York (NYSE) et la National Association of Securities Dealers (NASD), à travers sa filiale, la bourse de la NASDAQ, ont développé des propositions de **régie d'entreprises** à l'intention des sociétés cotées, et la commission du NYSE a également approuvé une réforme profonde sur les pratiques de sa propre gouvernance et de bonne information.
- Alors que la loi Sarbanes-Oxley tendait vers son adoption finale, l'administration Bush créa un **Groupe d'étude pour la lutte contre la fraude en entreprise**, dirigé par le ministère de la Justice et composé de 16 membres dont les secrétaires du Trésor, les ministères du Travail et le président de la CBVM. Ses objectifs étaient de renforcer les investigations et la poursuite pénale contre les crimes financiers et de recouvrer les produits.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 235

La réaction des États-Unis face aux scandales de corruption dans les entreprises

Tandis que la corruption dans les entreprises fait les grands titres de l'actualité en 2003, un processus de réforme vigoureuse est engagé, incluant les investigations, la poursuite, la législation, la réglementation et son application, ainsi que la réforme du secteur privé. Bien qu'il soit encore trop tôt pour déterminer si la multiplicité des efforts pourra prévenir la fraude et restaurer la confiance du public, tout porte cependant à croire que les directeurs de société et la direction prennent plus au sérieux leurs responsabilités. Dans le même temps, certains pensent que les réformes vont trop loin et causeront du tort à l'économie et certains groupes d'intérêt recherchent une réglementation qui leur serait moins onéreuse.

La banqueroute d'Enron qui commença en 2001 fut la plus grande dans l'histoire des États-Unis, impliquant plus de 62 milliards de dollars américains d'actifs. Elle a été aussi l'une des plus rapides, car en moins d'un mois, il a fallu admettre que les recettes avaient été artificiellement accrues afin de déclarer l'entreprise en dépôt de bilan. Même après la chute d'Enron et d'Arthur Andersen, beaucoup de personnes continuaient à penser que le problème n'affectait qu'une petite partie du secteur. Avec le dépôt de bilan de WorldCom, les réexamens des finances d'Adelphia Communications, Global Crossing, US Technologies et de Xerox, ainsi que les révélations des pratiques comptables répréhensibles d'HealthSouth, Kmart, Symbol Technologies et Tyco, ce point de vue initial est devenu intenable

L'étendue et la gravité des scandales ont conduit à la multiplication des actions en justice. Le FBI, la SEC et 11 comités du Congrès ont entamé des enquêtes sur Enron. Le trésorier du groupe et d'autres cadres supérieurs doivent désormais répondre de multiples accusations pénales de fraude, de blanchiment d'argent, de conspiration et d'obstruction à la justice. De nombreux procès initiés par les actionnaires révèlent ou laissent croire que des douzaines de membres de la direction auraient détourné plus de un milliard de dollars américains des actions de la société avant qu'elle ne s'écroule aux détriment des investisseurs et des employés[1].

Le ministère de la Justice et la SEC ont déposé des plaintes au civil et au pénal contre le personnel de direction de nombreuses autres sociétés. Un ancien directeur de Tyco a plaidé coupable pour fraude en valeurs mobilières, acceptant de rembourser les 20 millions de dollars américains qui lui ont été payés secrètement, en plus d'une amende de 2,5 millions de dollars[2]. Six membres du personnel de direction de Xerox Corporation ont accepté de payer plus de 22 millions de dollars pour lever les accusations de fraude comptable de la SEC. En juin 2003, un fondateur d'ImClone Systems avait été condamné à sept ans et trois mois de prison maximum pour fraude de valeurs mobilières et autres charges. La célèbre Martha Stewart a été également impliquée dans un scandale.

Le Congrès s'est empressé de promulguer la loi Sarbanes-Oxley en 2002. Considéré comme un « tournant décisif » dans la gestion des entreprises, ses dispositions nécessitent que les directeurs généraux et les responsables des finances des sociétés cotées certifient l'exactitude et l'intégrité des rapports financiers et garantissent des contrôles internes et des procédures efficaces. Il exige que les sociétés indiquent s'ils ont un code d'éthique pour les cadres supérieurs, et sinon d'expliquer pourquoi.

La loi améliore la réglementation et la surveillance comptable. Elle exige des sociétés que les comités de vérification soient indépendants. Elle interdit aux

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 236

comptables de faire des prestations de consultation dans les cabinets dont ils assurent les audits, exige que les directeurs généraux et les chefs financiers certifient les rapports annuels et trimestriels, et recommandent que les directeurs généraux signent les revenus sur impôts des sociétés.

La loi offre au dénonciateur, à tous les employés du secteur privé des sociétés cotées en Bourse la meilleure protection qui puisse exister actuellement[3] ». Dans le passé, les lois variaient d'un État à l'autre ; la loi fédérale offre désormais une protection totale aux employés, y compris sur la dénonciation d'infractions en matière commerciale ou de mauvaise conduite. Elle prévoit des dommages et intérêts et des sanctions pénales en cas de représailles. Ces dispositions sont remarquables étant donné le rôle important qu'ont joué les dénonciateurs en exposant les cas d'Enron et de WorldCom[4].

La loi renforce également les pouvoirs d'investigation et d'exécution de la SEC. Elle rallonge les peines de prison et augmentent les amendes de ceux qui escroquent les actionnaires, institue une responsabilité pénale à l'encontre des cadres supérieurs qui classent sciemment des rapports financiers erronés et facilite la poursuite des cadres supérieurs qui détruisent les documents.

Le Congrès a remédié à l'insuffisance des ressources qui entravait le travail de la SEC par le passé. Il lui a accordé 716 millions de dollars US pour l'année fiscale 2003 et est en train d'étudier une demande de plus de 840 millions de dollars US pour 2004. Cela pourrait permettre à l'agence de gérer les nombreux cas qui ne cessent de se présenter à elle.

La loi actuellement à l'étude pourrait permettre à la SEC de faire passer les amendes civiles et administratives imposées aux employés et aux directeurs de sociétés à 2 millions de dollars américains pour chaque violation sans attendre l'approbation préalable de la cour fédérale. La loi a été adoptée par le Sénat et est en attente au niveau de la Chambre des représentants[5]. La SEC place déjà les fonds collectés à partir des amendes sur un fonds de restitution établi selon les termes de la loi.

Chargé de l'application de la loi Sarbanes-Oxley, la SEC a publié de nombreuses règles proposées pour études avant leur adoption. Elle a approuvé les nouvelles règles demandant au comité d'audit, plutôt qu'à la direction, de recruter et de révoquer les auditeurs externes. Ces nouvelles règles interdisent aux membres du comité de vérification d'entretenir des relations de consultation ou autres liens financiers avec l'entreprise. Les nouvelles règles exigent donc une plus grande divulgation, l'indépendance des vérificateurs et des sanctions en cas d'influence anormale sur la conduite des vérifications.

La NYSE a également soumis de nouvelles règles de gouvernance à l'approbation de la SEC, notamment l'exigence que les sociétés cotées aient en grande partie des membres de conseil d'administration indépendants, que ceux-ci, non impliqués dans la gestion, se réunissent régulièrement sans la direction, que les sociétés aient un comité de gouvernance d'entreprise composé uniquement de membres indépendants, et que les entreprises aient un comité d'audit indépendant composé d'au moins trois directeurs indépendants. Les sociétés cotées doivent en outre adopter et divulguer les directives de la gouvernance d'entreprise, un code de conduite des affaires et un code d'éthique, et certifier chaque année que le directeur général n'est au courant d'aucune violation des normes listées dans la gouvernance d'entreprise[6]. Le NASDAQ s'est doté de ses propres normes, similaires à celles de la NYSE, mandatant des directeurs indépendants et d'une charte pour les comités d'audit[7]. Il a plus récemment proposé une règle qui recommande que les directeurs généraux exécutifs et les principaux agents chargés du respect des normes dans les compagnies de courtage certifient

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 237

chaque année que leurs cabinets ont des politiques conformes aux normes de protection des investisseurs[8].

La NYSE a également entrepris la réforme de ses propres systèmes de gestion. Il a adopté de nouvelles règles pour réduire les conflits d'intérêts au niveau des directeurs et des cadres supérieurs et pour rendre publique la rémunération des principaux cadres.

Bon nombre de personnes attribuent l'impulsion des réformes aux activités entreprises au niveau local, en particulier par des responsables tels que le procureur général de l'État de New York, Eliot Spitzer, élu militant de l'année 2002 par *Time Magazine*. Eliot Spitzer avait lancé une investigation en 2001 pour savoir comment les analystes en placement avaient modifié les informations données au public. Il a œuvré pour qu'une amende de 100 millions de dollars EU soit requise contre Merrill Lynch. Depuis lors, les personnes chargées de la réglementation dans environ une douzaine d'États ont mené des investigations sur les pratiques des firmes de Wall Street. En mai 2003, Spitzer et les autres personnes chargées de la réglementation ainsi que le président de la SEC, William Donaldson, ont accusé 10 des plus grandes firmes de Wall Street de fraude et ont annoncé un arrangement d'un montant de 1,4 milliard de dollars américains, le plus grand dans l'histoire de Wall Street.

Avec de nouvelles réglementations, une nouvelle équipe de direction à la SEC et au Conseil de surveillance de la comptabilité des sociétés publiques (PCAOB), les poursuites et les amendes sans précédent imposées, on peut dire que les efforts de réforme sont bel et bien lancés. D'autres mesures sont déjà prévues pour l'avenir, telles que le réexamen triennal par la SEC de toutes les sociétés cotées et la prise en compte des avantages d'une convergence entre une comptabilité basée sur des règles et l'autre basée sur des principes.

Il faudra du temps pour déterminer dans quelle mesure les réformes sont adoptées. Le jury, composé du public et des marchés financiers, cherche toujours à déterminer si responsables de société, comptables et auditeurs, avocats, analystes, agences de cotation, investisseurs, législateurs, personnes chargées des réglementations et même médias ont bien pris toutes les mesures nécessaires pour assurer l'intégrité et restaurer la confiance du public.

Transparence et responsabilité dans le secteur des ONG

La gouvernance du secteur à but non lucratif a également eu sa part de scandales. L'un des cas concernait le United Way of the National Capital Area, une branche caritative locale d'un réseau mondial, qui collecte et distribue les dons aux autres œuvres de bienfaisance. En 2001, le groupe local a réuni plus de 97 millions de dollars EU auprès de plus de 300 000 donateurs, y compris des agents de l'État[9]. Une enquête fédérale a été lancée au sujet des allégations selon lesquelles il y aurait eu une fausse déclaration et une mauvaise utilisation des contributions. Il y avait également des allégations selon lesquelles des paiements suspects de millions de dollars auraient été faits à la direction générale, qui aurait refusé de livrer d'importantes informations financières à son conseil d'administration. Suite à une couverture médiatique nationale, l'organisme d'œuvres de bienfaisance a perdu de manière considérable l'appui des sociétés et les contributions des particuliers.

Un autre cas délicat concernait le Nature Conservancy, un groupe environnemental bien connu sur le plan international pour les efforts qu'il mène pour sauver la terre et les espaces maritimes menacés, qui selon les estimations, a amassé 3 milliards de dollars US d'actif.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 238

Une série d'articles dans le *Washington Post* décrit des transactions financières douteuses, avec, entre autres, ventes préférentielles de terres et des prêts accordés aux membres de ses organes dirigeants, à leurs sociétés, aux représentants au niveau des États et de la région, ce qui a soulevé de graves questions. Selon les articles, l'organisation a entrepris des activités parallèles qui ont échoué, laissant des millions de dettes. Ni ces échecs ni les questions juridiques en instance contre Nature Conservancy ne sont mentionnés dans les rapports annuels de l'organisme caritatif, de même que la révélation des relations d'affaires avec les représentants, les directeurs ou les membres de la famille. Les informations fournies sur les rémunérations ont été jugées très éloignées de la réalité[10].

Les organisations du secteur non lucratif représentent un large éventail d'intérêts, notamment les services sociaux, la santé, l'éducation, les arts et la culture, l'environnement et le plaidoyer sur ces questions. Prenant en compte l'importance croissante de ce secteur, le Congrès tourne son attention vers la gouvernance en examinant la loi qui encourage la charité. Le sénateur Chuck Grassley, républicain respectable, membre du comité des finances du Sénat qui est chargé de surveiller les organisations chargées de l'exonération des impôts, a demandé des informations à United Way et Nature Conservancy sur les allégations parues dans la presse. Il a introduit plusieurs critères de divulgation pour les organismes à but non lucratif qui bénéficient de la loi sur le CARE, un projet de loi sur les dons caritatifs en étude au Congrès[11].

Les donateurs et tous ceux qui ont un rapport avec les organismes à but non lucratif commencent à mettre l'accent sur les questions de gouvernance et de surveillance interne. Une étude récente a examiné ces pratiques au sein des comités et des directions générales de plus de 1 000 organisations à but non lucratif qui ont des relations d'affaires avec New York City[12]. Selon l'un des auteurs, l'experte en direction d'entreprises Ira Millstein, les conseils d'administration ont le devoir « de s'occuper de la gestion et d'être responsable de l'utilisation des biens qui leur sont confiés, que ces biens proviennent des contributions caritatives ou de la largesse de l'État sous forme de dégrèvements fiscaux, de stimulants ou de subventions directes. Ces conseils d'administration ne sont pas responsables devant les actionnaires, mais plutôt devant une audience plus massive, le public, à travers la mission pour laquelle ils ont reçu de l'État le statut spécial de non lucratif ».

Ce statut permet aux organisations à but non lucratif d'être exonérées des taxes mais exige de la transparence en contrepartie. C'est compte tenu de ce statut que la loi aux États-Unis exige actuellement la divulgation des informations relatives aux activités et à certains aspects de leur statut financier. Il y a une pression accrue pour plus de transparence et une meilleure gouvernance.

Il ressort des résultats de l'étude de New York que les conseils d'administration des organisations à but non lucratif devraient être plus conscients de leur responsabilité en matière de surveillance financière et devraient communiquer directement avec les auditeurs. Ils mettent en exergue les *transactions des parties intéressées* comme un problème important sur lequel doivent se pencher les conseils des organisations à but non lucratif et recommande des politiques formelles écrites en cas de conflit d'intérêts ainsi que leurs mécanismes de mise en application.

Comme l'indique le Board Source, précédemment appelé Centre national des conseils d'administration à but non lucratif, « il fut un temps où le service au niveau de nombreux conseils d'administration d'organisations à but non lucratif était perçu principalement comme honorifique. Maintenant, on s'attend à ce que ces conseils aient du pouvoir[13] ».

Maintenant qu'il est prouvé qu'il faut

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 239

une plus grande transparence et que les réformes volontaires se mettent en place, la pression de l'extérieur ne cesse de croître. Une commission de l'ONU, présidée par l'ancien président brésilien Henrique Cardoso, a été créée pour recommander l'adoption des directives et autres mécanismes pour promouvoir la responsabilisation au sein des ONG accréditées auprès de l'ONU[14].

Toutefois, des organisations profitent de l'accent mis sur la gouvernance pour attaquer les ONG dont elles jugent les politiques blâmables. Mettant l'accent sur la « croissance sans précédent du pouvoir et de l'influence des organisations non gouvernementales » en juin 2003, l'American Enterprise Institute and the Federalist Society a lancé un site Internet pour les suivre de près. Le site Internet de NGOWatch.org indique qu'il compilera « sans préjugés, les données factuelles » mais l'impulsion sous-jacente semble être de critiquer les positions et les tactiques d'ONG, incluant en cela celles qui sont « contre le marché et internationalistes[15] ».

Les ONG auront clairement à se pencher sur leur devoir de responsabilité si elles veulent maintenir leur crédibilité, mais se conformer à ces impératifs peut prendre du temps. Selon une autre étude récente, « l'ONG du XXIe siècle », certains « voient venir la question, mais veulent reporter le jour du jugement. La réaction faisait fortement penser aux réponses des sociétés à l'ensemble du programme de déclaration il y a environ une décennie lorsque le triple programme de base a commencé à prendre corps[16] ».

Pour ceux qui cherchent à aborder ces questions, ils peuvent obtenir des conseils de plusieurs entités. L'association du barreau américain a publié récemment une bibliothèque sur « la gouvernance des organisations à but non lucratif ». Elle est composée de trois publications avec un guide juridique, des listes de vérification et des stratégies[17]. Il y a également des normes de transparence, telles que l'initiative de rapport mondial et de norme AA1000 de responsabilisation qui peuvent aider les ONG à se conformer à la meilleure pratique.

Nancy Z. Boswell (TI USA), Phyllis Dininio (Transnational Crime and Corruption Center, American University) et Michael Johnston (université Colgate)

Indications bibliographiques

Nancy Boswell et Peter Richardson, « Anti-corruption: Unshackling EconomicDevelopment », *Economic Perspectives* (mars 2003), www.usinfo.state.gov/journals/ites/0303/ijee/boswell.htm

Michael Lippe, « Corruption at the local government level: The U.S. experience », mars 2002, voir www.transparency-usa.org/documents/corruptioninlocalgovernmentin america.doc

D. Renzulli, *Capitol Offenders: How Private Interests Govern Our States*, Center for Public Integrity, Washington DC, 2002.

TI USA, « Anti-bribery toolkit: Guidance for small and medium companies to develop compliance programs », mai 2002, www.transparency-usa.org/Toolkit.html

TI USA, « Statement on corporate governance and accounting reforms », juillet 2002, www.transparency-usa.org/Corporate%20Governance%20Statement.htm

TI USA, « Corporate governance: Code of conduct/compliance programs leading

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 240

practices survey », février 2003, www.transparency-usa.org/documents/03020397750_CorporateGovernanceSurvey-FINAL.pdf

TI USA: www.transparency-usa.org

Notes

1. Charles Lewis, « The Enron collapse: A financial scandal rooted in politics », Center for Public Integrity, www.publici.org
2. *New York Times* (États-Unis), 31 décembre 2002.
3. Voir « Statement of government accountability project » à l'adresse www.whistleblower.org
4. *Time* (États-Unis), 22 décembre 2002.
5. Reuters (Grande-Bretagne), 9 avril 2003 ; *New York Times* (États-Unis), 10 avril 2003.
6. « NYSE corporate governance proposal », Commission File n° SR-NYSE-2002-33, communiqué n° 34-47672.
7. « NASDAQ corporate governance proposal », Commission File n° SR-NASD-2002-141, communiqué n° 34-47516.
8. *New York Times* (États-Unis), 4 juin 2003.
9. Voir www.unitedway.org
10. *Washington Post* (États-Unis), 4 et 7 mai 2003.
11. « Grassley seeks details on the united way's financial management », communiqué de presse, 20 août 2002, www.grassley.senate.gov/releases/2002/p02r8-20a.htm; « Senate finance committee passes non-profit bill », *OMB Watch*, juin 2002.
12. Alan G. Hevesi et Ira Millstein, « Non-profit governance in New York City », www.comptroller.nyc.gov/bureaus/opm/Nonprofit%20Governance%20In%20New%20York%20City.pdf
13. Charles F. Dambach, *Structures and Practices of Non-profit Boards*, BoardSource, Washington DC, 2003.
14. OneWorld (États-Unis), 12 juin 2003, www.us.oneworld.net
15. Beaucoup sont apparus au cours d'une conférence organisée par American Enterprise Institute et Institute of Public Affairs of Australia, « Non-governmental organizations: The growing power of an unelected few », www.ngowatch.org
16. SustainAbility *The 21st Century NGO: In the Market for Change*, SustainAbility, Washington DC, 2003.
17. Voir www.abanet.org

France

Score dans l'indice de perceptions de la corruption 2003 : 6,9 (23e sur 133 pays)
Score dans l'indice de corruption des pays exportateurs 2002 : 5,5 (12e sur 21 pays)

Conventions

Convention civile contre la corruption du Conseil de l'Europe (signée en novembre 1999 ; pas encore ratifiée)

Convention pénale contre la corruption du Conseil de l'Europe (signée en septembre 1999 ; pas encore ratifiée)

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 241

Convention de l'Union européenne sur la lutte contre la corruption (ratifiée en août 2000)
Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption (ratifiée en juillet 2000)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en octobre 2002)

Changements juridiques et institutionnels

- Une loi votée en septembre 2002 a apporté un certain nombre de changements en matière de **procédure pénale**. En allongeant les délais pour statuer des demandes de mise en liberté, et en autorisant des comparutions immédiayes et des témoignages anonymes dans les affaires de moindre importance, les nouvelles dispositions permettent d'anticiper les opportunités de corruption (cf. ci-après).
- En mars 2003, le législateur a modifié la Constitution pour refléter une décision de 2002 relative aux **procédures de mandat d'arrêt et d'extradition** entre les États membres de l'Union européenne. En effet, le mandat d'arrêt permet l'extradition sans application du principe de double incrimination, selon lequel les présumés crimes doivent constituer des délits selon les législations de l'État membre signant le mandat d'arrêt, ainsi que de l'État membre qui l'exécute. Cette décision considère la corruption comme un délit.
- La loi très attendue sur la **sécurité financière** est entrée en vigueur en août 2003. Elle a pour objet de renforcer les pouvoirs de contrôle et de pénalisation des organes de régulation par la création d'une seule autorité chargée des marchés financiers. Les vérificateurs des comptes publics se verront confier plus de responsabilités, et il leur sera interdit d'auditer et de conseiller un même client, sauf si les deux services s'intègrent dans le processus d'audit. La loi précise davantage quels types de conflits d'intérêts sont susceptibles d'empêcher les vérificateurs des comptes publics de travailler sur les comptes. La loi prescrit aussi la divulgation du salaire des vérificateurs ; l'envoi à l'assemblée générale annuelle d'informations sur les travaux d'une commission et sur les questions de contrôle interne. Elle demande aussi à toutes les organisations faisant une offre de titres publique de publier toutes les transactions effectuées par leur liquidateur ou par les associés de ce dernier.
- Au moment de la rédaction du présent rapport, le Parlement recevait un projet de loi qui devait changer le **système judiciaire** pour prendre en compte les développements récents en matière de crime, et qui devait bouleverser la procédure française en matière pénale. Ce projet de loi prévoit le fait de plaider coupable et contient des règles concernant la coopération judiciaire internationale qui renforcent l'effectivité des activités de lutte contre la corruption. Cette loi vise surtout à amender le code pénal pour refléter la convention de mai 2002 sur l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne, ainsi que la décision de justice de 2002 instituant Eurojust, l'organe de l'Union européenne chargé de combattre les crimes transnationaux ou transfrontaliers les plus complexes[1].

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 242

L'abus de biens sociaux

Les juges chargés d'instruire les affaires relatives à la corruption poursuivent parfois les suspects pour des délits d'abus de biens sociaux. La prescription et les types de peines pour ces délits sont désormais susceptibles de modification.

Jusqu'à une date récente, la prescription dans les cas de malversations en entreprise ne prenait pas effet à partir de la date à laquelle le délit avait été commis, mais à partir de la date de sa découverte. En revanche, la prescription pour les cas de corruption est appliquée dès la date à laquelle le délit est commis, mais n'est valable que pour une durée de trois ans. Par conséquent, au cours de l'instruction, les juges ont tendance à inculper pour malversations et non pour corruption, le dernier cas étant généralement difficile à prouver. Cependant, en juin 2001, la Cour de cassation a décidé que la date de prise d'effet de la prescription devait coïncider avec celle de la publication par la société de son rapport financier annuel, sauf en cas de dissimulation[2].

Et pourtant, la définition de dissimulation d'informations est actuellement au centre des débats. Les avis seraient partagés, par exemple, lors d'une affaire où paraîtrait un emploi fictif dans un rapport annuel : cela constituerait-il un cas de non-divulgation? Dans son rapport annuel du 25 avril 2003, la Cour de cassation a demandé au législateur de trancher ce débat. Jusqu'à présent, le Parlement, craignant de créer la controverse avec la classe politique, s'est abstenu de prendre part aux initiatives de lois se rapportant à cette question.

Dans le même ordre d'idées, la peine pour malversations au sein de l'entreprise peut maintenant être affectée par la loi de 2002 portant sur l'adaptation du système judiciaire (cf. ci-aprés). De nouvelles procédures autorisent par exemple un procureur général à mettre fin à une poursuite pénale et à proposer une amende ou un ordre de privation de liberté à une personne qui plaide coupable et accepte la proposition. Tous les délits passibles de peine d'emprisonnement de cinq ans, y compris l'abus de biens sociaux, font l'objet de la nouvelle procédure.

Le juge d'instruction : une fonction affaiblie

La loi de 2002 modifiant le système judiciaire s'est heurtée à une levée de boucliers des juges d'instruction, dont l'autorité s'en est trouvée affaiblie. Par contre, les personnalités politiques n'ont pas réagi publiquement par rapport à cette législation, bien que la majorité d'entre elles soutienne une réduction du pouvoir des juges, surtout en ce qui concerne trois aspects du pouvoir judiciaire. Tout d'abord, la procédure pénale est en France basée sur un système d'instruction favorisant une participation très active des juges d'instruction. Le procureur général présente des affaires pénales complexes aux juges d'instruction, qui sont chargés de mener les enquêtes de manière impartiale dans le but d'établir les faits. Napoléon appelait le juge d'instruction l'homme le plus puissant en France, du fait du pouvoir qu'il avait de renvoyer un prévenu en prison ; depuis lors, ce rôle a été confié à un autre juge spécial, aux termes d'une loi votée en juin 2000.

En outre, les hommes politiques de tous bords ont très souvent remis en cause le rôle joué par les juges d'instruction dans les affaires très sensibles, plus particulièrement parce que plusieurs procès ont été annulés après la découverte d'erreurs de procédure[3]. Pour ajouter à la consternation de plusieurs d'entre eux, des affaires importantes ont abouti à des décisions d'acquittement, notamment celles ayant mis en cause

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 243

Roland Dumas, ministre des Affaires étrangères sous François Mitterrand, Dominique Strauss-Kahn, ancien ministre de l'Économie et des Finances, et Robert Hue, ancien secrétaire général du Parti communiste français.

Enfin, même le procureur général de la cour d'appel de Paris s'est déclaré en faveur de l'abolition des juges d'instruction afin de mieux protéger les droits des prévenus. Sans surprise, la nouvelle loi vient conférer des pouvoirs supplémentaires au procureur général au détriment du juge d'instruction. Le procureur général – responsable devant le ministre de la Justice – pourra à présent user de mesures coercitives, telles que les perquisitions et les écoutes téléphoniques, procédés jusqu'ici possibles seulement une fois l'affaire référée à un juge d'instruction. Le procureur général peut aussi déterminer quels sont les cas qui rentrent dans la catégorie de crimes organisés et faire du marchandage judiciaire avec un prévenu qui a avoué son crime. Renforcer le rôle du juge comme arbitre constitue une étape décisive vers une procédure accusatoire, alors que renforcer le pouvoir du procureur général signifie ignorer le juge d'instruction. Dans son récent ouvrage, Eva Joly relève que si la réforme actuelle s'était appliquée à l'affaire Elf, le scandale du même nom aurait pu être évité grâce à une décision qui serait intervenue au début de l'affaire[4].

Le projet de réforme des marchés publics : une loi trop libérale ?

La tendance actuelle du gouvernement français vers un assouplissement des procédures se traduit par un projet contesté de réforme des marchés publics qui fait aujourd'hui l'objet d'un vif débat. Les critiques venant de l'opposition soutiennent que cette réglementation crée de nouveaux réseaux de corruption, et les organisations professionnelles sont préoccupées parce qu'elles estiment que des procédures et des garde-fous plus stricts sont des garanties de transparence et de responsabilité. Le gouvernement a répondu à ces réactions en introduisant d'importantes innovations dans cette réglementation, avec un accent particulier sur les plafonds de dépense.

Cette réglementation, qui pourrait être votée dès la fin de l'année 2003, préconise une refonte du système des marchés publics en France. Grâce à un renforcement du partenariat entre les secteurs public et privé, le gouvernement pourrait attribuer des contrats pour la conception, la construction et la gestion des services publics comme les hôpitaux. Il y a dix ans, les tribunaux des fonds publics avaient condamné l'abolition de tous les contrôles et gestions par l'État, du financement et de l'exécution de tels services. Cette procédure avait été abandonnée du fait de sa vulnérabilité aux abus financiers. À titre d'illustration, on estime à 87 millions d'euros le montant des crédits des marchés publics versé aux partis politiques entre 1989 et 1995, somme initialement prévue pour la rénovation des établissements secondaires de la région de l'Île-de-France.

Le texte initial autorisait un élu local à passer un contrat de réalisation de travaux publics pour un montant de 6,2 millions d'euros (7,1 millions de dollars américains) avec l'organisation de son choix, sans avoir à se référer à la commission des marchés ou d'en discuter avec le conseil municipal. Interrogé sur les occasions de corruptions susceptibles d'être créées par la nouvelle législation, le ministre de l'économie et des Finances a répondu que la corruption ne pourrait être éradiquée au moyen de procédures restrictives, étant donné que c'était une « question d'état d'esprit[5] ».

Les premières critiques sur le projet initial de la réforme ont amené le gouvernement à apporter d'importantes modifications au texte et, en juillet 2003, à créer une commission parlementaire multipartite

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 244

pour examiner les procédures les plus restrictives contenues dans la réglementation.

Par la suite, le ministère de l'Économie et des Finances a annoncé le nouveau seuil de compétitivité à 240 000 euros (275 000 dollars américains) pour l'ensemble des offres de marchés publics. Pour les marchés de construction, entre 240 000 euros et 6,2 millions d'euros (7,1 millions de dollars américains), l'État et les collectivités locales auront à choisir entre l'une des trois formules suivantes : la procédure traditionnelle d'appel d'offres, recommandée quand la concurrence entre les entreprises est sévère ; la procédure de négociation publiée, qui permet aux collectivités de soulever des questions et de proposer une amélioration de l'appel d'offres ; et la procédure de dialogue compétitif, par lequel l'adjudicateur des marchés publics définit les besoins à l'entreprise. Pour les marchés nécessitant plus de 6,2 millions d'euros (7,1 millions de dollars américains), seule la formule traditionnelle d'appel d'offres sera autorisée. En outre, les adjudicateurs des marchés publics doivent régulièrement publier la liste des importantes transactions et des fournisseurs. Le ministère des Finances a décidé de poursuivre le contrôle des transactions dans le but de promouvoir l'application de la réglementation.

La réforme a été élaborée dans un contexte général propice à la décentralisation, avec le gouvernement central qui envisage la dévolution de plus de responsabilités aux autorités régionales, départementales et municipales. S'agissant plus particulièrement de l'autorité de construction des routes, elle sera bientôt décentralisée vers les départements, alors que la formation professionnelle et les projets d'infrastructures non nationaux seront dévolus aux régions.

Yves-Marie Doublet (École nationale d'administration, France)

Indications bibliographiques

Thierry Beaugé, « Vers une nouvelle réforme du code des marchés publics », TI France, *Bulletin d'informations* n° 17, avril 2003.

Yves-Marie Doublet, « Quel financement futur pour les partis politiques européens ? » TI France, *Bulletin d'information* n° 17, avril 2003.

« À propos de la réforme en cours du code des marchés publics, il est possible de concilier simplification et transparence », TI France, *Bulletin d'information* n° 18, juillet 2003.

« La délinquance financière devant les tribunaux français », TI France, *Bulletin d'information* n° 15, octobre 2002.

Rapport 2001 du Service central de prévention de la corruption, Editions des journaux officiels, n° 4433.

En finir avec la criminalité économique et financière, Syndicat de la magistrature et ATTC, éd. Mille et Une Nuits, n° 46, novembre 2002.

Notes

1. Pour en savoir plus sur la Convention sur l'assistance mutuelle dans les affaires pénales entre les États membres de l'Union européenne, consulter le site Internet aux adresses suivantes: europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l33108.htm et www.justice.ie/802569B20047F907/vWeb/pcSBHN548FKE
2. La Cour de cassation est la plus haute cour de justice, qui est l'instance de dernier recours contre les décisions des tribunaux inférieurs.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 245

3. En France, les juges et les juges d'instruction font partie d'un même et unique corps de la magistrature. Ils peuvent être des magistrats assis ou des magistrats debout. Les magistrats assis s'apparentent aux magistrats du siège aux États-Unis ; ils peuvent émettre des ordonnances, des jugements et des arrêts. Les magistrats debout sont des procureurs généraux qui travaillent pour l'État dans les juridictions pénales. Le principe de sécurité de poste s'applique aux juges et non aux procureurs, ceux-ci travaillant sous la supervision de leurs supérieurs hiérarchiques et de l'autorité du ministre de la Justice. La procédure pénale en France prévoit des instructions discrétionnaires par le procureur général, et a à ce jour accordé un rôle plus important aux juges que la seule participation dans la tenue des procès.
4. Eva Joly, *Est-ce dans ce monde-là que nous voulons vivre ?*, Paris, Les Arènes, 2003.
5. *La Tribune* (France), 30 avril 2003.

Grèce

Score dans l'indice de perceptions de la corruption 2003 : 4,3 (50e sur 133 pays)
Score dans l'indice de corruption des pays exportateurs 2002 : non inclus dans l'enquête

Conventions

Convention civile contre la corruption du Conseil de l'Europe (ratifiée en février 2002)
Convention pénale contre la corruption du Conseil de l'Europe (signée en janvier en 1999 ; pas encore ratifiée)
Convention de l'Union européenne sur la lutte contre la corruption (ratifiée en avril 2001)
Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption (ratifiée en février 1999)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (signée en décembre 2000 ; pas encore ratifiée)

Changements juridiques et institutionnels

- En novembre 2002, le gouvernement a créé le poste d'**inspecteur général de l'administration publique** (GEPA) avec pour attribution l'amélioration de la prestation des agences de contrôle et la dénonciation de la corruption. Le GEPA peut ordonner des inspections dans les ministères, les sociétés d'État ou les organismes publics, et vérifier les avoirs personnels des fonctionnaires assumant toute fonction de gestion. Il publie un rapport annuel qui fait ressortir les cas les plus saillants de corruption, de mauvaise gouvernance ou de manque de transparence dans l'administration publique.
  Bien que ce poste soit susceptible d'avoir un impact positif sur la corruption, les détracteurs l'ont rejeté et ont estimé qu'il constitue l'illustration la plus récente de l'habitude de réagir aux problèmes en créant simplement de nouvelles institutions, au lieu de rechercher les causes du fonctionnement inadéquat de celles qui existent. Le mandat du GEPA se confond avec celui de plusieurs autres agences, notamment l'Unité de lutte contre la fraude économique et l'Organe d'inspection et de contrôle de l'administration publique, créés en 1997.
- En janvier 2003, une nouvelle loi est venue étendre le champ des compétences

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 246

du **médiateur du peuple** avec l'inclusion de la fonction d'enquêteur sur les cas reportés de corruption dans la fonction publique. Initialement créée en 1997, cette autorité était chargée de la protection des droits de l'homme et des droits des enfants. Dans sa conception actuelle, le médiateur du peuple est assisté par cinq adjoints et plusieurs enquêteurs.

- En février 2003, le Parlement a procédé à la modification de la loi sur l'**immunité** des membres du gouvernement. Aux termes de cette nouvelle loi, les membres du gouvernement ne peuvent pas faire l'objet de poursuites judiciaires, d'arrestation, ou d'emprisonnement sans approbation du Parlement. La même approbation parlementaire est requise avant l'ouverture ou la clôture d'une enquête sur le comportement du gouvernement. Les députés élus jouissent d'une immunité conformément à l'article 62 de la Constitution, et le Parlement a tendance à protéger ses membres des poursuites judiciaires.

Préparatifs des Jeux olympiques 2004 : plusieurs occasions de corruption

Depuis quelques années, la Grèce a lancé un programme accéléré de développement économique, suite à l'approbation d'une troisième dotation globale de financement par l'Union européenne et à la faveur de l'organisation des Jeux olympiques en 2004, ce qui a accru les besoins en travaux publics. Les deux programmes ont permis de multiplier les occasions de pots-de-vin et ont suscité une inquiétude accrue quant à l'aptitude des pouvoirs publics à contrôler des marchés aussi importants et à assurer un maximum de transparence et une croissance optimale.

Le fonds de développement de l'Union européenne pour la période 2000-2006 s'élève à environ 50 milliards d'euros (57 milliards de dollars américains), dont une grande partie sera dépensée pour accroître la compétitivité de l'économie par la modernisation des infrastructures[1]. Le coût des préparatifs des seuls Jeux olympiques dépasse 4,4 milliards d'euros (5 milliards de dollars américains)[2]. Trois ministères sont chargés de superviser la passation des marchés : il s'agit du ministère des Finances (service des dotations) ; du ministère de l'Environnement, de la Planification et des Marchés publics (constructions et immobilier) ; et du ministère du Développement (approvisionnements publics). La Cour des comptes joue un rôle de contrôle important. Elle effectue un contrôle préalable quand le montant du marché excède 1,5 million d'euros (1,7 million de dollars américains) en ce qui concerne les approvisionnements et les services, ou trois fois cette valeur dans le cas des plans de construction. Elle peut effectuer un examen *ex post* de la procédure de sélection si cette procédure est remise en cause. Le Comité olympique grec, en collaboration avec le gouvernement, supervise aussi les projets en matière d'infrastructures relatifs à l'organisation des jeux.

Pour plus de transparence, le Parlement a ratifié en juin 2002 une loi qui interdit aux entreprises de média de prendre part aux marchés de travaux publics à cause de leur influence sur l'opinion publique et sur les hommes politiques. On craignait de voir ces entreprises bénéficier d'un traitement préférentiel en tant que candidats à l'exécution des travaux publics, ou qu'elles ne se livrent à un trafic d'influence.

En octobre 2002, une législation plus rigoureuse sur le contrôle des marchés publics a été soumise au Parlement, mais

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 247

n'a pas pu être votée. Les principales dispositions de cette loi couvraient, entre autres, les points suivants : la mise sur pied d'une commission indépendante de supervision du processus de passation des marchés publics, les garanties que le coût et la qualité des travaux publics soient évalués de façon objective, et que des sanctions plus sévères soient prises à l'encontre des fonctionnaires et entreprises corrompus qui entravent les procédures. Entre autres organisations, le GRECO et TI-Grèce ont proposé des mesures supplémentaires de lutte contre la corruption.

La nécessité de disposer de mécanismes plus efficaces est mise en évidence par les indicateurs de corruption et du favoritisme pratiqués dans la passation des marchés publics. Un examen des marchés préliminaires a permis à la Cour des comptes de réaliser que 43 contrats sur 182 en l'an 2000 étaient illégaux, et 34 sur 164 pour l'année d'après[3]. Un sondage d'opinion réalisé en février 2001 a révélé que 72 % des personnes interrogées pensent que les organismes publics sont responsables de la plupart des actes de corruption en Grèce et doivent par conséquent subir une réforme profonde, alors que 86 % de ces personnes sont peu satisfaites du fonctionnement de ces administrations[4]. Les inondations survenues en été et en automne 2002 ont gravement endommagé un grand nombre d'ouvrages publics, ce qui a remis en question la qualité et l'efficacité des agences de contrôle. Quelque 2 140 cas de corruption, mettant essentiellement en cause les fonctionnaires, font actuellement l'objet d'enquêtes par les pouvoirs publics[5].

Le financement des partis politiques pendant les élections

Pendant les élections organisées en 2000, un bon nombre de candidats et de partis ont été critiqués pour leur manque de transparence en ce qui concerne la divulgation de l'identité des contributeurs et des montants réels reçus. Amené à réagir face au mécontentement créé par une telle situation, le Parlement a ratifié une nouvelle loi sur le financement des partis politiques en juin 2002, qui prévoit des sanctions plus sévères contre les candidats qui ne se conformeraient pas à la réglementation sur le financement des campagnes électorales.

La nouvelle loi fixe le niveau de financement des partis par le trésor public à 0,022 % du budget de l'État, sa répartition étant effectuée proportionnellement au nombre de sièges d'un parti au Parlement et au nombre de suffrages obtenus. Le montant total dépensé par un parti au cours d'une saison électorale ne devra pas excéder 20 % de la dotation précédemment obtenue du Trésor public. La nouvelle réglementation prévoit aussi des dispositions sur les contributions des particuliers. Les citoyens grecs sont autorisés à verser une contribution maximale annuelle de 15 000 euros (17 000 dollars américains) à un parti politique, et 3 000 euros à un candidat. Les étrangers et les propriétaires grecs d'entreprises de média ne sont pas quant à eux autorisés à faire des dons aux partis politiques.

La nouvelle loi est aussi plus explicite sur la procédure de déclaration des revenus des partis politiques. Un bilan des dépenses, des sommes reçues et des noms des donateurs doit être dressé et déposé chaque année. Une commission composée de membres du Parlement et de juges est chargée de contrôler ce bilan. Les contrevenants à ces nouvelles dispositions sont passibles d'amendes ou, si la faute est grave, ils s'exposent à une exclusion. Le ministère de l'Intérieur, de l'Administration publique et de la Décentralisation devra mettre sur pied une commission spéciale des élections avant la tenue des consultations, avec pour mandat de veiller à la bonne application de la loi.

Cependant, le problème est moins le contenu de la nouvelle loi que de s'assu-

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 248

rer que les partis politiques l'observent effectivement. Après les élections de 2000, TI Grèce a fait état de plusieurs cas de violations par les partis politiques de la réglementation en vigueur sur les stratégies de promotion, mais aucune sanction n'a été prise contre les coupables[6]. Au lieu de faire voter de nouvelles lois, le gouvernement devrait plutôt veiller à l'application de celles déjà existantes.

Vassilios Ntouvelis (Transparency International Grèce/Diethnis et université d'Athènes des sciences économiques et commerciales)

Indications bibliographiques

Centre de développement des idées pour la Grèce au XXIe siècle, « La corruption : les mesures visant à endiguer le fléau dans le secteur public », 1998, www.E21.gr [en langue grecque].

Groupe des États du Conseil de l'Europe contre la corruption (GRECO), « Rapport d'évaluation sur la Grèce », mai 2002, www.greco.coe.int/evaluations/cycle1/GrecoEval1Rep(2001)15E-Greece.pdf

Bureau européen de lutte contre la fraude, « Rapport de la Commission européenne sur la lutte contre la fraude », 2000, 2001 et 2002, europa.eu.int/comm/anti_fraud/ reports/commission/2002/en.pdf

TI Grèce: www.transparency.gr

Notes

1. Ministère du Développement, www.ypan.gr
2. TI Grèce.
3. « GRECO : Rapport d'évaluation sur la Grèce ».
4. Sondage d'opinion sur la transparence, réalisé par TI Grèce en collaboration avec Prognosis.S.A. L'échantillon était de 920 personnes provenant des régions d'Athènes et de Pireus, âgées entre 16 et 69 ans en février 2001.
5. www.in.gr, 13 février 2003.
6. Bien que rien n'ait été prouvé, TI Grèce a envoyé un rapport à la commission chargée de superviser le processus électoral, dans lequel l'organisation relate en détails plusieurs cas de candidats ayant violé la réglementation sur les dépenses en matière de publicité. TI Grèce a été confrontée à la résistance de l'administration et à des entraves bureaucratiques pour transmettre le rapport à la commission. L'organisation ignore si le document a été effectivement acheminé.

Guatemala

Score dans l'indice de perceptions de la corruption 2003 : 2,4 (100e sur 133 pays)
Score dans l'indice de corruption des pays exportateurs 2002 : non inclus dans l'enquête

Conventions

Convention interaméricaine contre la corruption (ratifiée en juillet 2001)

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 249

Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en septembre 2003)

Changements juridiques et institutionnels

- En octobre 2002, le département des opérations anti-stupéfiants (DOAN) a été dissous et a fait place au **Service d'information et d'analyse sur les stupéfiants** (SAIA). Le SAIA est chargé de mener les enquêtes sur le blanchiment d'argent. Le DOAN s'était laissé entraîné dans une série de scandales – 320 membres de son personnel ont été arrêtés pour corruption en 2002 – et le taux de saisie de drogue avait baissé au sein de ce département. Le bureau américain des stupéfiants internationaux et de l'application de la loi en la matière (US Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs) a formé 400 nouveaux agents de SAIA au cours de l'exercice 2002-2003.
- En décembre 2002, le Congrès a voté une loi sur les audiences avant le procès, qui est entrée en vigueur en février 2003. Cette loi accorde à un plus grand nombre de fonctionnaires le droit de se faire entendre par le Congrès avant de se faire juger par un tribunal[1]. Elle accorde aussi un délai illimité aux commissions parlementaires pour se décider sur l'opportunité de lever l'**immunité** d'un prévenu, sauf dans le cas des juges ou des magistrats, où les décisions doivent être prises dans un délai de deux mois.
- En décembre 2002, le **Congrès a voté une loi sur la probité et les responsabilités**, entrée en vigueur en février 2003. Contenant les règles et procédures en matière d'ouverture de procédures administratives contre les fonctionnaires, cette loi prévoit l'imposition de sanctions pécuniaires contre les coupables. Cependant, ces sanctions sont peu sévères et les procédures établies lourdes. Le fait que le texte évoque le délit « d'enrichissement illicite », qui n'a pas été défini dans cette loi ou dans toute autre législation, constitue aussi un problème.
- En décembre 2002, le président Alfonso Portillo a créé la **Commission nationale de transparence et de lutte contre la corruption**, chargée de coordonner les activités de lutte contre la corruption et de promouvoir la transparence à travers la mise en œuvre des politiques institutionnelles visant à « prévenir les sanctions et éradiquer la corruption dans le secteur public, le secteur privé et la société civile ». Créée pour être autonome et impartiale, composée d'un nombre égal de représentants de la société civile et du gouvernement, la commission, vers la fin de l'année 2003, a été accusée d'opacité et qualifiée d'organisme à l'avenir incertain.
- En décembre 2002, le Congrès a approuvé le décret donnant au procureur général la charge de défendre, tant juridiquement qu'extrajudiciairement, les intérêts de l'État au Guatemala et à l'étranger. Ce dernier aspect a des implications positives sur le **rapatriement des biens**.
- Une série de lois visant à promouvoir la **transparence** a été soumise au Congrès, mais ne présentent pas un grand intérêt à être débattues, encore moins à être votées. Ces projets comprennent : une loi réglementant les **fonds sociaux**, actuellement administrés de façon très discrétionnaire ; une loi sur l'**accès à l'information** (bien que ce projet de loi ait été modifié par la législa-

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 250

ture avec l'introduction de 40 amendements) ; les définitions des **délits de pots-de-vin transnationaux**, d'enrichissement illicite et de trafic d'influence; et une loi sur la **protection des témoins** qui dénoncent la corruption.
Un motif de plus grande préoccupation pour les organisations de la société civile et les médias est l'élaboration du projet de réforme du code pénal afin de considérer comme infraction « **l'usage irrégulier des informations privilégiées** », ce qui encouragerait le refus de l'information publique, limiterait la liberté d'expression et renverserait la tendance à divulguer l'information. La loi ne définit pas la notion « d'information privilégiée ». Cependant, cette loi a peu de chance d'être votée, à cause de son caractère impopulaire et du fait que 2003 est une année d'élection.

La culture de l'impunité favorise la grande corruption

Ces dernières années ont été caractérisées par de nombreux cas de grande corruption mettant en cause des fonctionnaires au plus haut niveau. La plupart de ces cas n'ont pas connu d'issue, illustration d'une culture d'impunité profondément ancrée dans l'État du Guatemala. Ces scandales ont été dénoncés par une presse locale de plus en plus vigilante.

L'un des scandales les plus remarqués a été celui faisant état d'un détournement de 4,5 millions de quetzals (600 000 millions de dollars) de biens publics par le président Portillo, le vice-président Juan Francisco Reyes et son secrétaire particulier, Julio Girón. Ils étaient accusés d'entretenir treize comptes bancaires et quatre sociétés fictives au Panamá pour des fins de blanchiment d'argent. La prétendue « Panamá Connection » a été exposée par le journal *Siglo XXI* dans son édition du 5 mars 2002.

En août 2002, le procureur chargé des cas de corruption, Karen Fischer Pivaral, a abandonné l'enquête pour manque de preuves, même si les accusations ne cessaient de tomber. Au mois de décembre, elle a demandé au gouvernement panaméen de reprendre l'instruction de l'affaire. En mars 2003, elle a démissionné sous la pression du procureur général, Carlos de León, qui la pressait, selon ses dires, de mettre fin aux investigations. Par la suite, elle est partie du Guatemala en déclarant qu'elle avait reçu des menaces de mort. La remplaçante de Fischer, Tatiana Morales, a présenté sa lettre de démission en juillet 2003, déclarant qu'elle était victime des mêmes pressions. Dans sa lettre, elle a évoqué ses frustrations, liées au fait que les autres sections du parquet sapaient son travail. Une commission consultative créée pour examiner cette affaire avait préconisé la suspension de l'enquête en se fondant sur les informations fournies par le comité directeur de la Banque panaméenne, selon laquelle Portillo ne possédait aucun compte bancaire au Panamá, et qu'en outre, la Cour suprême devait d'abord lever son immunité. À la mi-juillet, la Cour suprême du Panamá a demandé au procureur général d'ouvrir des enquêtes sur la base de la requête introduite par Morales.

La compagnie Guatel, une société nationale de télécommunications, constitue un autre cas de corruption n'ayant pas été proprement examiné. Cette situation est pour la première fois portée à la connaissance du grand public en août 2002, lorsque le journal *El Periódico* publie une série d'enquêtes reportages alléguant que le directeur de la Guatel, Guillermo Estuardo Del Pinal, et ses

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 251

proches sont coupables de malversations[2]. Selon ces enquêtes, Del Pinal aurait autorisé d'importants payements déjà effectués et imputés par l'ancien directeur de la Guatel. En effet, à la fin de 2001, un virement de 70 millions de quetzals (9 millions de dollars américains) aurait été effectué pour régler une dette auprès de la banque américaine Eximbank, alors que les comptes de la Guatel indiquaient que cette somme aurait été payée au cours de la période 1998-1999. Del Pinal est aussi accusé de recruter à la Guatel les amis et les proches des hauts responsables et des membres du Congrès.

Tout en reconnaissant le caractère illégal de ces transactions – de même que le vérificateur général des comptes –, le ministre des Finances, Eduardo Weymann a néanmoins autorisé le budget de la Guatel pour l'exercice 2000 et 2001. Ces allégations n'ont pas non plus constitué un obstacle à l'élection d'Oscar Dubón Palma à son poste actuel de vérificateur général. Dubón aurait signé un duplicata lorsqu'il était directeur financier et directeur adjoint chargé des opérations à la Guatel. Par la suite, il a démissionné pour briguer le poste de vérificateur général qu'il convoitait, au moment où a éclaté l'affaire[3].

De tels cas illustrent les pratiques de corruption généralisées qui ont cours au Guatemala : l'abus d'une fonction pour l'enrichissement personnel, ou pour trouver des emplois et faire s'enrichir les membres de la famille et les amis. Autant de pratiques qui suscitent des interrogations sur le manque d'autonomie des différents organes de l'État – le plus souvent dirigés par des personnes proches du parti ou par les hauts responsables du régime, comme l'atteste le cas de la Guatel. La démission de Fischer du poste de procureur en charge des cas de corruption suscite des inquiétudes particulières sur la capacité du ministère public à se prononcer sur les affaires impliquant des hauts responsables de la République. Le procureur général jouit d'un pouvoir discrétionnaire total en matière de nomination ou de révocation des procureurs. Cette absence d'indépendance contribue à faire régner l'impunité dont jouissent les auteurs d'actes de corruption.

Violeta María Mazariegos Zetina (Acción ciudadana, Guatemala)

Indications bibliographiques

Acción ciudadana, « Manual Ciudadano: Conociendo y Denunciando la Corrupción » (Guide du citoyen : connaître la corruption pour la dénoncer), Guatemala, 2002.

Acción Ciudadana, « Manual Ciudadano para el Acceso a la Información Pública » (Guide du citoyen sur l'accès à l'information), Guatemala, 2003.

Acción Ciudadana, « Manual Ciudadano de monitoreo del gasto público » (Guide du citoyen sur le contrôle des dépenses publiques), Guatemala, 2003.

Asociación de Investigación y Estudios Sociales, « ¿Llegó la hora de la ética, la integridad y la transparencia en la gestión pública? » (Le moment de l'éthique, de l'intégrité et de la transparence dans la gestion des biens publics est-il venu ?), juin 2001, www.asies.org.gt/analisis6-2001.htm

Foro Guatemala, « Por la Transparencia en la Administración Pública y el Combate a la Corrupción en Guatemala » (Pour la transparence dans l'administration publique et la lutte contre la corruption au Guatemala), Guatemala, février 2002.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 252

Reporteros sin Fronteras, « Un “monopolio de facto” en torno al Gobierno » (« Un monopole *de facto* » autour de l’action gouvernementale), 2002. www.infoamerica.org
Acción Ciudadana: www.quik.guate.com/acciongt

Notes

1. Cette portion de la loi a été déclarée anticonstitutionnelle et suspendue le 2 septembre 2003.
2. Tous les points de détail concernant cette affaire ont été rapportés dans une enquête spéciale du journal *El Periódico* (Guatemala) du 21 au 26 août 2002.
3. Le Congrès élit le vérificateur général des comptes pour un mandat de quatre ans. Le titulaire de ce poste ne peut être destitué de ses fonctions que par le Congrès, en cas de négligence.

Japon

Score dans l’indice de perceptions de la corruption 2003 : 7,0 (21e sur 133 pays)
Score dans l’indice de corruption des pays exportateurs 2002 : 5,3 (13e sur 21 pays)

Conventions

Convention de l’OCDE sur la lutte contre la corruption (ratifiée en octobre 1998)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (signée en décembre 2000 ; pas encore ratifiée)

Changements juridiques et institutionnels

- La loi relative à l’élimination et à la prévention de la complicité dans les appels d’offres votée en juillet 2002 est entrée en vigueur en janvier 2003. Cette loi introduit des mécanismes visant à empêcher les fonctionnaires, aux niveaux national et local, de procéder à des **pratiques frauduleuses lors de la passation des marchés publics**. Au Japon, la fraude est généralisée, notamment dans le secteur du bâtiment. Cette pratique était déjà pénalisée par le code pénal et réglementée dans le cadre de la loi sur le commerce équitable. Aux termes de la nouvelle loi, la Commission du commerce équitable (FTC) est habilitée à demander au chef d’un département ministériel ou d’une collectivité locale de prendre des mesures pour réprimer les cas soupçonnés de marchés frauduleux perpétrés par les fonctionnaires. À cet égard, lorsque la FTC le requiert, un ministre ou le responsable d’une collectivité locale se doit d’ouvrir une enquête, de prendre des sanctions et d’exiger réparation auprès des responsables impliqués dans la fraude.
- La **Commission du commerce équitable** a été transférée en avril 2003 et relève désormais directement du gouvernement. Depuis 2001, la commission était un organisme semi-autonome relevant du ministère de l’Administration publique, de l’Intérieur et des Postes et Télécommunications. En effet, l’ancienne localisation de la FTC suscitait des doutes quant à son indépendance dans la mesure où

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 253

ses attributions comprenaient le contrôle des activités des postes et des télécommunications, qui étaient gérées par un autre service dans le même ministère.

L'échec de l'extradition de Fujimori

Réagissant à une demande officielle formulée en juillet 2003 pour l'extradition de l'ancien président péruvien Alberto Fujimori pour qu'il réponde aux chefs d'accusation d'atteinte aux droits de l'homme et de corruption, un responsable japonais a déclaré que le gouvernement nippon n'avait pas l'intention de revenir sur sa décision de ne pas extrader les citoyens japonais. Un traité bilatéral pourrait certes abroger ce principe, mais aucun traité d'extradition n'existe entre le Japon et le Pérou. Fujimori avait obtenu la nationalité japonaise lors de son exil en novembre 2000. Alors qu'une campagne a été lancée au Pérou et à travers le monde entier pour exiger l'extradition de Fujimori, elle ne connaît pas une grande adhésion au Japon (cf. « Campagne pour l'extradition de Fujimori », chapitre 6, page 113.)

Encore peu de mesures contre la corruption internationale

En dépit de plusieurs cas rapportés de paiements illicites effectués par les entreprises japonaises aux fins de gagner des marchés internationaux, aucune de ces firmes n'a encore été inculpée. La corruption des fonctionnaires étrangers au Japon a été déclarée illégale en février 1999 aux termes d'un amendement de la loi sur la lutte contre la concurrence déloyale (UCPL), au lendemain de la signature par le Japon de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption.

Le cas le plus important de corruption enregistré en 2002-2003 fait état d'un agent de la compagnie Mitsui & Co. qui aurait versé la somme de 1,3 million de yens (11 000 dollars américains) de pot-de-vin à un haut responsable du ministère mongolien des Infrastructures entre juin 2001 et avril 2002 ; cela dans le but de se voir adjuger le marché relatif aux projets de construction pour le compte du gouvernement mongolien, financé par le programme d'assistance au développement du gouvernement nippon. En septembre 2002, le parquet japonais s'est refusé à engager des poursuites judiciaires contre l'entreprise ou l'agent mis en cause, même si ce scandale a été à l'origine de la démission du président du conseil d'administration et du directeur général de la compagnie Mitsui.

Le procureur général aurait conclu qu'il manquait de preuves suffisantes pour attester que l'argent avait précisément été versé pour obtenir des gains illicites – ce qui constitue un important préalable à l'application des mesures de la UCPL en matière de lutte contre la corruption. La modicité de la somme d'argent qui aurait été utilisée et le moment – longtemps avant que la société Mitsui ne gagne le marché – étaient autant de raisons plaidant en faveur de l'abandon des poursuites judiciaires. Cependant, une telle décision pourrait signifier aux yeux des entreprises japonaises que les petits pots-de-vin sont tolérés. Le Japon a également essuyé les critiques du groupe de travail de l'OCDE sur la Convention relative à la lutte contre la corruption, par rapport aux lacunes dans la législation en vigueur. En effet, les dispositions de l'UCPL ne s'appliquent pas lorsqu'une filiale étrangère d'une entreprise japonaise verse des pots-de-vin aux responsables étrangers. Dans un effort manifeste de parer aux critiques, le ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie a annoncé en janvier 2003 que le gouvernement se proposait, dans un délai de deux ans, de promul-

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 254

guer une nouvelle loi sur la corruption des personnalités étrangères. Cette loi devrait remplacer les dispositions de l'UCPL en matière de lutte contre la corruption et étendre ses compétences.

Une année de scandale au sein de la Diète

En mars 2003, Takanori Sakai, un membre de la Diète, la chambre basse du Parlement japonais, est arrêté et mis en examen, soupçonné de violation de la loi sur le contrôle des fonds des partis politiques. Le parquet général l'accuse d'avoir enfreint aux dispositions légales en ordonnant à ses secrétaires de ne pas mentionner les quelque 120 millions de yens (1 million de dollars américains) versés sous forme de don par les entreprises entre 1997 et 2001. Sakai a plaidé non coupable et l'affaire est toujours pendante au moment de la rédaction du présent rapport. Au cours du même mois, le ministre de l'Agriculture Tadamori Oshima a démissionné après l'inculpation de ses secrétaires, accusées de n'avoir pas déclaré l'argent reçu des entreprises.

Ces procès faisaient suite à une série d'allégations de corruption ayant entraîné l'arrestation ou la démission de nombreux membres de la Diète au cours des douze derniers mois. En décembre 2002, Muneo Suzuki est inculpé sous plusieurs chefs d'accusation, notamment pour avoir reçu en 1998 des pots-de-vin s'élevant à 5 millions de yens (42 000 dollars américains) de la société Hokkaido en échange de son influence en vue d'obtenir un marché relatif au parc national. Au moment de la rédaction du présent rapport, l'affaire a été portée devant un tribunal de première instance.

En août 2002, l'ancienne ministre des Affaires étrangères Makiko Tanaka démissionne de la Diète, apparemment sous la pression de suspicions croissantes de détournement d'une partie des salaires de ses secrétaires. Au cours du premier semestre de la même année, on a aussi enregistré la démission de la législatrice social-démocrate Kiyomi Tsujimoto, de Koichi Kato (ancien secrétaire général du Parti libéral démocrate au pouvoir), et de Yutaka Inoue, président de la chambre haute du Parlement.

La démission de Tsujimoto fait suite aux accusations portées contre elle pour détournement des fonds prévus pour le salaire de sa secrétaire. Quant aux deux autres, leurs démissions faisaient suite aux allégations selon lesquelles les entreprises auraient versé des fonds illicites à leurs secrétaires. Aucune des trois personnalités n'a cependant été inculpée.

Nombre de raisons expliquent le taux élevé de démissions des personnalités politiques survenues au cours de l'année. Même si rien ne prouve que le niveau de corruption se soit accru au sein de la Diète, le taux de détection est bien en hausse. Certains cas ont été révélés par des dénonciateurs dont l'action a suscité un besoin croissant de législations visant à les protéger. Les médias ont également joué un rôle important en entretenant l'impatience du public avec les actions des personnalités politiques et de leurs secrétaires.

Le cas de Takanori Sakai pourrait également être une preuve de l'approche plus rigoureuse adoptée par le parquet général dans l'application des lois en vigueur en matière de financement des partis politiques. En effet, le parquet général considère les demandes répétées qu'aurait formulées Sakai par rapport aux dons politiques comme relevant de l'extorsion. C'était la première fois qu'un membre de la Diète se faisait interpeller en application de la loi sur le contrôle des fonds des partis politiques.

TI Japon

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 255

Indications bibliographiques

Ministère de l'Administration publique, de l'Intérieur et des Postes et Télécommunications (ed.), *Une étude des cas de corruption survenus dans les collectivités locales: 2002* [en langue japonaise]

Tetsuro Murobushi, *130 ans d'une histoire de corruption structurelle au Japon,* Tokyo : Sekai Shoin, juin 2000 [en langue japonaise].

TI Japon: www.ti-j.org

Kazakhstan

Score dans l'indice de perceptions de la corruption 2003 : 2,4 (100e sur 133 pays)
Score dans l'indice de corruption des pays exportateurs 2002 : non inclus dans l'enquête

Conventions

Convention des Nations unies contre le crime organisé transnational (signée en décembre 2000, pas encore ratifiée)

Changements juridiques et institutionnels

- Une **loi sur les partis politiques** a été votée par le Parlement en juin 2002 et est entrée en vigueur le mois suivant (cf. ci-après).
- Un nouvel **organisme responsable des douanes** a été créé en août 2002. Les services des douanes étaient précédemment rattachés au ministère en charge du fisc et en tant que tels ne jouissaient d'aucune autonomie. Cette situation a été à l'origine de conflits entre le ministre en charge du fisc et le président de la commission des douanes. La nouvelle structure est conçue pour éviter ce genre de problèmes.
- Le poste de **médiateur du peuple** a été créé en septembre 2002 par décret présidentiel avec pour mission de veiller au respect des droits de l'homme et des libertés individuelles, y compris les cas où les droits ont été violés à cause de la corruption. Le médiateur a été saisi de 226 requêtes au cours de ses six premiers mois de fonction, dont plusieurs relatives aux plaintes sur les organismes chargés de l'application des lois ou sur la non-exécution des décisions de justice. En décembre 2002, le Centre national des droits de l'homme a été créé par un décret présidentiel pour apporter un appui au médiateur du peuple.
- Le statut des **conseils de discipline** (DB) des régions et des villes d'Astana et d'Almaty a été modifié et leur pouvoir renforcé grâce à une résolution prise en décembre 2002. Les conseils de discipline sont des organes consultatifs, créés en mars 1999 pour superviser les activités des maires (*akim*) et des responsables des autres organismes administratifs et territoriaux, dont les organes chargés de l'application des lois, financés par le budget des collectivités locales. Les conseils de discipline émettent des recommandations sur les mesures disciplinaires à prendre à l'encontre des fonctionnaires. Toutefois, tout porte à croire

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 256

que les conseils de discipline auront un impact peu important sur la lutte contre la corruption. Ils ne sont pas autonomes car ils dépendent des *akim* pour ce qui est du personnel administratif, de l'organisation et des ressources. Ils relèvent aussi de la commission présidentielle sur la corruption et l'éthique dans les services publics.

- La **commission de prévention et de répression de la corruption** a été créée au sein du ministère de la Justice aux termes d'un arrêté signé du ministre de la Justice en janvier 2003. La création de commissions similaires dans les structures régionales de la Justice est aussi prévue. Cette commission jouit du statut d'organe mixte. Ses principales missions sont la prévention et la répression de la corruption, de l'abus d'autorité et des malversations par les fonctionnaires des instances judiciaires, même si peu de progrès ont été réalisés jusqu'à présent.
- Le code sur la **privatisation des terres** a été voté en juin 2003. Il prévoit l'accession des particuliers aux terres agricoles, réglemente les droits de la propriété (propriété et location), réaffirme la compétence de l'État et de ses organes dans le règlement des litiges fonciers et prévoit des mécanismes pour protéger l'utilisation des terres. Le processus de privatisation des terres, lorsqu'il n'est pas convenablement conduit, est susceptible de favoriser la corruption.
- Une **amnistie pour inscription des propriétés** a été proposée en juin 2003 dans le but de légaliser les biens immobiliers acquis pendant la période dite « de l'économie informelle ». Il s'agit d'intégrer les petites entreprises dans le secteur formel de l'économie et d'inventorier les biens détenus par les immigrants ruraux installés en ville. Ce processus exceptionnel d'inscription des biens est susceptible d'engendrer de la corruption, étant donné le caractère confidentiel des informations fournies et l'option facultative de l'inscription. Toutefois, le projet de loi stipule que les droits à toute propriété contestée ou acquise par des pratiques frauduleuses ne seront pas accordés.

Des lois restrictives sur le financement des partis politiques compromettent les règles démocratiques

La nouvelle loi du Kazakhstan sur les partis politiques prévoit des changements fondamentaux relatifs aux activités financières des partis politiques, notamment leurs sources de financement. Cependant, tout l'effet positif de cette initiative en termes de financements plus transparents et vérifiables est sapé par les dispositions de la loi qui imposent des restrictions à la création et au fonctionnement des nouveaux partis politiques.

La nouvelle loi autorise les partis politiques à rechercher des financements à travers les droits d'adhésion et l'obtention de cartes de membres, ainsi que les dons par les citoyens kazakhs, les ONG et les entreprises locales. Aux termes de la loi, de tels dons sont imposables et doivent être déclarés avec preuve écrite à l'appui.

Un certain nombre de sources de financement des partis politiques que prévoyait l'ancienne loi de juillet 1996 ne sont plus concernées par la nouvelle législation, à l'instar des produits des conférences, des expositions, des activités sportives, des tombolas et des publica-

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 257

tions. Il convient aussi de relever que la nouvelle loi n'exige les informations des partis politiques que sur les fonds qu'ils gardent dans les banques agréées par la loi kazakh. La nouvelle loi ne prend pas en compte les fonds déposés dans les comptes à l'étranger.

La justification officielle de cette nouvelle loi est qu'elle vise au renforcement du rôle des partis politiques et préconise une transparence accrue de leur financement. Jusqu'au milieu de l'année 2003, aucun parti politique n'avait été inculpé pour violation des dispositions de la nouvelle loi sur le financement des partis. Toutefois, la nouvelle loi a commencé à faire des victimes lors de la légalisation des partis. En effet, la loi augmente le nombre d'adhérents exigé d'un parti politique pour être reconnu. Ce nombre passe de 3 000 à 50 000, et la loi prévoit également la création des sections d'au moins 700 militants dans toutes les régions de la République. Elle prévoit par ailleurs des mécanismes rigides qui donnent l'occasion à l'État de réglementer les activités des partis politiques et accroît les chances du gouvernement et de ses autres organes de s'ingérer dans les affaires internes des partis politiques.

Avant la promulgation de la nouvelle loi, on dénombrait 19 partis légalisés ; aujourd'hui, il en reste 7. Beaucoup n'ont pas pu réunir le nombre d'adhérents exigé pour les formalités de légalisation[1]. Il en résulte que le Parti communiste est le seul parti d'opposition restant au Kazakhstan.

Certains mouvements d'opposition, notamment le Parti républicain du peuple kazakh et Azamat, ont refusé de se conformer à la loi, aux motifs qu'elle comporte des dispositions qui sont radicalement contraires à la Constitution et aux autres lois. À titre d'exemple, les nouvelles exigences sur le nombre d'adhérents pour la création d'un parti politique sont contraires à la loi de 1996 sur les associations publiques, qui stipule que la création des associations publiques est subordonnée à l'adhésion de dix membres seulement.

Au regard des effets de la loi une année après sa promulgation, les résultats positifs escomptés en termes de transparence pourraient bien être éclipsés par les insuffisances en matière de droits démocratiques. En dehors des clauses qui barrent la route des suffrages aux partis politiques au cas où ils n'atteindraient pas le seuil du nombre de militants, les restrictions aux opportunités de financement pourraient amener les formations politiques à recourir à des moyens illégaux pour financer leurs activités.

La société civile et les partis de l'opposition se mobilisent pour arrêter le flux des pétrodollars vers les comptes privés

Le manque de responsabilité, de transparence et de contrôle du public a conduit à une triste réalité : une partie des recettes provenant du boom pétrolier au Kazakhstan a été dévoyée vers des comptes privés au lieu de servir au développement économique de la nation. L'affaire rapportée ci-après, appelée le « Kazakhgate », et qui illustre comment les recettes pétrolières sont détournées, est digne d'intérêt, au regard des sommes d'argent faramineuses qui sont en jeu, des personnalités mises en cause, et de l'ensemble des multinationales impliquées. Elle est également importante pour se rendre compte de l'intransigeance de la société civile face à de tels manquements institutionnels.

L'affaire a pris de l'importance en mars 2003 quand l'homme d'affaires américain James Giffen est arrêté à New York et inculpé pour avoir payé des pots-de-vin de plus de 20 millions de dollars américains à de hauts fonctionnaires kazakhs en vue d'obtenir des marchés profitables pour le compte de son bureau d'études, Mercator Corporation[2]. Giffen

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 258

avait été recruté depuis 1992 pour conseiller le président Nursultan Nazarbaev sur les mesures à prendre pour attirer les capitaux étrangers, et principalement les capitaux américains au profit des secteurs pétrolier et gazier. Il était essentiellement chargé de servir d'intermédiaire entre les compagnies pétrolières et le gouvernement kazakh, dans le cadre d'un accord signé le 21 décembre 1994 entre Mercator et le ministère du Pétrole et du Gaz. Mercator percevait des « commissions » pour chaque affaire conclue.

De 1995 à 2000, Mercator a ainsi perçu quelque 67 millions de dollars américains de « commissions » au titre de ses consultations au Kazakhstan. Sur la demande de Giffen, les compagnies pétrolières ont également versé environ 70 millions de dollars américains sur des comptes de dépôt hypothétiques domiciliés à la Banque Indosuez et chez son bénéficiaire, le Crédit Agricole Indosuez, pour l'achat de droits sur le pétrole et le gaz afin de pouvoir virer cet argent vers des comptes secrets placés sous son contrôle en Suisse. Ainsi, grâce aux « commissions » versées à Mercator et à l'argent viré vers les comptes secrets en Suisse, Giffen aurait effectué des paiements illicites s'élevant à plus de 78 millions de dollars américains au profit de deux des plus hauts responsables du gouvernement kazakh, désignés « KO-1 » et « KO-2 » dans le dossier. Le *Wall Street Journal* du 23 avril 2003 identifie les deux responsables concernés comme étant le président Nazarbaev et l'ancien Premier ministre Nurlan Balgimbaev. Les partis d'opposition kazakhs étaient au courant des enquêtes sur la fraude longtemps avant que l'affaire ne soit rapportée par la presse internationale. En janvier 2003, le Parti démocratique du Ak Zhol a lancé une campagne sur « la transparence dans les marchés relatifs aux matières premières », dans le but de sensibiliser les populations sur la manière dont les richesses de l'État étaient dilapidées. Les activités de cette campagne comprenaient la collecte de signatures de soutien pour une transparence accrue dans la passation des marchés des matières premières. Le 4 juin 2003, le parti a déclaré avoir collecté plus de 650 000 signatures. Ak Zhol s'est aussi investi dans l'élaboration du projet d'amendement de la législation sur la transparence dans les marchés passés par le gouvernement aux entreprises du secteur énergétique, dans le souci de rendre publiques toutes les offres. Le co-président du parti a demandé au conseil du Parlement, le *Majilis*, de soutenir le projet et de commencer l'examen de la loi. Enfin, les chefs des partis ont lancé un appel à l'ensemble des principales entreprises étrangères du secteur des matières premières pour lever le secret sur les marchés pétroliers passés avec l'État.

Le Parti communiste a quant à lui essayé d'obtenir de plus amples informations sur le Kazakhgate. En octobre 2002, le premier secrétaire du parti, Serikbolsyn Abdildin, a à maintes reprises, mais en vain, demandé au Premier ministre Imanghaliy Tasmagambetov de fournir des informations détaillées sur les personnes et les sommes impliquées dans le scandale. Le président du Parlement, Zharmakhan Tuyaqbaev, a opposé une fin de non-recevoir à la demande de l'opposition d'inscrire cette question à l'ordre du jour d'une session parlementaire.

La société civile a également joué un rôle de première importance dans l'effort de garantir la sécurité des ressources pétrolières et pour éviter qu'elles ne soient dilapidées dans des projets fantômes ou dans des entreprises non rentables. Le Caspian Revenue Watch project (projet de contrôle des revenus de la mer Caspienne) coordonné par le « Open Society Institute » avec la participation des ONG locales, fait pression sur le gouvernement quant à la mise en œuvre de réformes systémiques en matière de gestion des revenus pétroliers. Il a demandé aux compagnies étrangères de pétrole et

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 259

de gaz de publier ce qu'elles payent, pour faciliter le contrôle des dépenses de ces revenus. En l'absence d'une telle information, martèlent les organisations, les compagnies s'exposent au risque de s'entendre dire qu'elles n'ont pas assez rémunéré l'État et qu'elles contribuent à exacerber la pauvreté.

Ces actions des partis d'opposition, auxquelles il convient d'ajouter la pression de la société civile, sont essentielles parce que le gouvernement n'a fait jusqu'à maintenant que peu d'efforts soit pour solutionner le problème, soit pour coopérer avec les enquêteurs internationaux, évoquant le prétexte de l'« immunité souveraine ».

Andrey Chebotarev, Nurgul Kuspanova et Sergey Zlotnikov
(Transparency Kazakhstan)

Indications bibliographiques

Mark Braden, « Évaluation de la nouvelle législation du Kazakhstan sur les partis politiques », unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan006217.pdf

Andrei Chebotarev, « Payements réciproques », *Izvestia-Kazakhstan* (Kazakhstan), 25 juin 2002 et « La lutte contre la corruption au Kazakhstan : une nouvelle étape ou un leurre instantané ? », *Vers une société sans corruption*, n° 3 (11), juin 2002.

Transparency Kazakhstan, *Source Book* (manuel de référence de TI) de la conférence estudiantine « La jeunesse contre la corruption », 2001, www.transparencykazakhstan.org

Transparency Kazakhstan, « Problèmes et perspectives du développement dans le système des collectivités locales », 2001, www.transparencykazakhstan.org

Transparency Kazakhstan, « La situation de la corruption dans les universités », 2002, www.transparencykazakhstan.org

Transparency Kazakhstan: www.transparencykazakhstan.org

Notes

1. Dans quatre cas, la raison avancée par le ministère de la justice pour justifier le refus de légalisation était la violation des dispositions de la nouvelle loi interdisant la formation des partis basés sur le genre ou l'ethnie.
2. Voir le document du 30 avril 2003 sur le site www.kub.kz pour plus de détails sur l'acte d'accusation concernant l'affaire Giffen notifié par le Tribunal de Southern district de New York.

Kirghizistan (République du)

Score dans l'indice de perceptions de la corruption 2003 : 2,1 (118e sur 133 pays)
Score dans l'indice de corruption des pays exportateurs 2002 : non inclus dans l'enquête

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 260

Conventions

Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (signée en décembre 2000 ; pas encore ratifiée)

Changements juridiques et institutionnels

- La loi sur le **médiateur du peuple**, promulguée en juillet 2002, prévoit les fondements juridiques pour la fonction de médiateur du peuple qui a la charge de veiller à l'application officielle des droits constitutionnels. Elle précise les procédures de nomination et de révocation aux postes à responsabilités, ainsi que la mission du médiateur et ses procédures d'enquête (cf. ci-après).
- Une commission sur la légalisation de l'**économie illégale**, mise sur pied par le Premier ministre Nikolai Tanaev en août 2002, a été chargée d'élaborer un programme de travail sous la supervision du vice-Premier ministre Djoomart Otorbaev et du ministre des Finances Bolot Abdildaev. Ce plan cible quatre projets principaux, à savoir : l'analyse économique de l'économie informelle ; l'identification des grandes mesures fiscales ; la politique de la main-d'œuvre ; et la politique de la comptabilité et de l'immatriculation. Ces quatre mesures visent dans leur ensemble à amener toutes les activités commerciales illégales des différents secteurs de l'économie à se conformer à la loi. La commission nationale de la statistique a révélé que le commerce illégal compte pour au moins 13 % et jusqu'à 40 % du PIB.
- Un **référendum constitutionnel** à l'échelle nationale, approuvé en février 2003, a introduit des réformes traitant notamment de l'immunité contre les poursuites judiciaires pour les anciens présidents et les membres de leurs familles (cf. suite).
- Le président Askar Akaev a signé en février 2003 un décret portant augmentation de 50 % des **salaires des magistrats**. Il a dit que cette décision constituait une mesure visant à réduire la corruption dans la justice.
- Une **loi sur la lutte contre la corruption** a été votée en mars 2003 pour exposer et prévenir la corruption, inculper les coupables et établir un cadre juridique et organique réglementant les activités de lutte contre la corruption. Cette loi, qui n'est dotée d'aucun mécanisme d'application, prescrit aux médias d'enquêter et de dénoncer les cas de corruption, et d'insister auprès des administrations publiques compétentes pour obtenir des informations sur de tels délits (cf. suite).
- Le président Akaev a signé en avril 2003 un décret portant création d'un **Conseil national pour une gouvernance consciencieuse** (NCCC) chargé de promouvoir une administration transparente dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale de la lutte contre la corruption[1]. Le NCCC devrait éliminer l'ingérence gouvernementale dans l'économie ; garantir l'ouverture et l'accès aux services publics ; et promouvoir la responsabilité des hauts fonctionnaires et des autorités devant la société civile et l'État. Bien que le conseil composé de 25 membres soit déjà à pied d'œuvre, les dispositions régissant son fonctionnement attendent encore l'approbation du président.
- De concert avec le ministère des Finances, le ministère de l'Intérieur, et le service de la sécurité nationale, la Banque nationale du Kirghizistan a élaboré un projet

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 261

de loi sur la lutte contre le **blanchiment de l'argent**. Ledit texte, introduit à la chambre basse du Parlement au début de 2003, et qui devrait être voté avant la fin de la même année, fixe à 1 million de soms (23 000 dollars américains) le plafond de la somme d'argent dont la déclaration de l'origine n'est pas exigible. Un directeur de banque, Ulan Sarbanov, a déclaré que cette loi permettra d'établir un cadre juridique pour la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme[2].

- En juin 2003, la chambre basse du Parlement a voté des lois accordant l'**immunité** à vie contre les poursuites judiciaires au président Akaev et à deux anciens secrétaires du Parti communiste aujourd'hui députés. Cette loi s'applique à toutes les actions entreprises par les intéressés au cours de leurs mandats, et accorde aussi des privilèges à vie à Akaev et à sa famille, tels que la conservation de la résidence de fonction et l'utilisation d'un véhicule avec chauffeur. Présentés par le député Kubatbek Baibolov, comme signe de respect à l'endroit du tout premier président, ces avantages ne sont pas censés s'appliquer aux autres futurs chefs d'État. Un mouvement de l'opposition qui a lancé un appel pour réclamer la démission de Akaev, et qui comprend des députés, des militants des droits de l'homme et des personnalités de l'opposition a publié une déclaration dénonçant cette loi comme étant anticonstitutionnelle et antidémocratique.
- En juillet 2003, sur ordre du président, le Premier ministre Tanaev, qui dirige aussi le NCCC, a créé une structure indépendante chargée de lutter contre la corruption. Cet organisme se propose de travailler en collaboration avec les autorités publiques pour réprimer **la corruption, le détournement des fonds publics et le népotisme** ; mais il ne dispose pas de pouvoir d'exécution ou de pouvoirs de police[3].

Créer le poste de médiateur du peuple

En juillet 2002, un pas important a été franchi en matière de défense des droits de l'homme, par l'adoption de la loi sur les fonctions du médiateur du peuple. Le médiateur ainsi nommé, Tursunbai Bakir-uulu, est un militant des droits de l'homme, qui a pris ses fonctions en décembre 2002[4].

Bakir-uulu a lancé un appel pour la prorogation en 2003 du moratoire sur la peine de mort, et pour son abolition complète à terme. Il a également demandé au président de réformer l'administration carcérale en créant un poste de psychiatre dans les établissements correctionnels. Après un mois de fonctions, Bakir-uulu a annoncé que 60 personnes – des étrangers et des citoyens résidant dans le pays et à l'extérieur – l'avaient saisi pour solliciter protection et conseils juridiques. En effet, le médiateur du peuple dispose de 12 organes d'inspection compétents en matière d'instruction des affaires se rapportant au droit civil, au droit de la famille et à la protection des droits de la femme, des enfants, des minorités ethniques, des groupes religieux, des personnes âgées et des handicapés et à l'accès à l'éducation et à la santé.

Le 11 mars 2004, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) a approuvé un projet de neuf mois d'un coût de 140 000 dollars américains, visant à renforcer les services du médiateur national par la mise en place

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 262

d'une bibliothèque de droits de l'homme et la formation du personnel[5]. Le PNUD fournit déjà ce genre d'assistance en Azerbaïdjan, au Kazakhstan et en Slovaquie. Ces pays ont tous créé, entre mars et novembre 2002, des postes de médiateurs du peuple[6].

La communauté internationale et les organisations de droits de l'homme se sont félicitées de la création d'un poste de médiateur du peuple, mais peu de Kirghiz savent quelles sont ses attributions. En effet, un sondage réalisé en mars 2003 par le « Center for the Study of Public Opinion and Forecast » (Centre d'études de l'opinion publique et de prévisions) a révélé que 53 % des personnes interrogées ignorent la signification du terme « médiateur du peuple », alors que 23 % en ont déjà entendu parler. Au mois de juin 2003, le médiateur du peuple avait déjà reçu quelque 800 plaintes dont la plupart concernaient les organes de mise en application de la loi.

Dans ses services, Bakir-uulu a placé des membres de l'opposition à des postes clés. Il s'agit de Omurbek Subanaliev, membre du parti Ar-Namys de Feliks Kulov, qui est chargé des relations avec l'exécutif et les organes de mise en œuvre des lois, et de Zuura Umetalieva, un célèbre militant des droits de l'homme et défenseur de la société civile, qui occupe les fonctions de représentant du médiateur du peuple dans le nord de la province de Naryn[7]. Il reste cependant que le poste de médiateur du peuple a un avenir incertain. En effet, en juin 2003, Bakir-uulu a annoncé l'éventuelle fermeture du bureau du médiateur, du fait de l'absence de financement, et que plusieurs juges l'accusaient d'ingérence dans les procédures judiciaires. Un mois plus tard, le PNUD a fait un don à ses services, et en août, le gouvernement a approuvé une dotation de 15 millions de soms kirghiz (350 000 dollars américains)[8]. Néanmoins, les organisations internationales restent préoccupées par l'absence d'indépendance du médiateur du peuple.

Le référendum constitutionnel entaché d'irrégularités

En dépit d'une opposition intense, un référendum controversé sur l'amendement de la Constitution a été organisé et approuvé le 2 février 2003. Ces résultats ont été contestés par l'opposition et les organisations de la société civile qui ont porté des accusations pour fraude électorale. En effet, la mainmise de l'État sur la télévision signifie que le président était capable de maîtriser le niveau des débats. En outre, peu de citoyens kirghiz avaient accès aux journaux de l'opposition ou à d'autres points de vue contradictoires.

Les modifications de la Constitution ont assuré au président Akaev le droit de rester au pouvoir jusqu'au terme de son mandat en décembre 2005, en consolidant son autorité aux détriments du Parlement. Ainsi, il sera encore plus difficile de poursuivre le président en justice car les 4/5e des voix au Parlement sont désormais requises à cet effet, au lieu des 2/3 avant l'amendement. En outre, les députés ont vu leur immunité rétablie, tandis que celle du président a été étendue (ci-dessus)[9].

Les détracteurs ont accusé le président d'aller trop vite en besogne, n'accordant pas suffisamment de temps aux députés pour examiner les dispositions de la Constitution. Le 15 janvier, 22 responsables d'ONG ont instamment demandé au gouvernement de remettre à plus tard la tenue du référendum, qu'ils ont qualifié d'« action prématurée et précipitée ». Ils ont attiré l'attention sur le fait que les citoyens n'étaient « pas prêts à répondre à la question : acceptez-vous les modifications et les ajouts apportés à la Constitution ? ». Pendant ce temps, l'OSCE refusait de dépêcher une mission d'observateurs, aux motifs qu'il lui faudrait au moins deux mois pour la préparer[10].

Même la commission d'experts, dont les membres ont été triés sur le volet par

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 263

le président – et qui remplace en fait l'assemblée constitutionnelle – a préconisé le retrait du projet d'amendement controversé qui accorde au président des pouvoirs de veto étendus. Néanmoins, à la mi-janvier, les membres de l'opposition ont prévenu qu'avec l'aide de la commission d'experts, « le président a sorti une nouvelle édition du texte... pour le référendum[11] ». Malgré l'action de l'opposition, le référendum a eu lieu comme prévu. La commission centrale des élections (CEC) a annoncé que plus des 3/4 d'électeurs s'étaient prononcés en faveur des amendements. La CEC a prétendu que plus de 2 millions de personnes, soit 86 % de tous les inscrits, avaient pris part au vote, avec 76 % de suffrages favorables. Un porte-parole du quartier général de l'opposition pour la supervision du référendum a répliqué que le taux de participation avancé par le gouvernement était exagéré, estimant la même participation entre 30 et 40 % seulement. Le National Democratic Institute (NDI) basé à Washington, qui avait aussi demandé le report des consultations, rapporte que « les scrutateurs avaient bourré les urnes et exigeaient aux électeurs de répondre « oui » aux questions posées[12].

Le NDI a aussi dénoncé l'implication inadéquate des fonctionnaires, le harcèlement subi par les partisans du report et la demande officielle que les « taux de participation » soient renforcés par les villageois. Le NDI a également relevé que les abus venaient aussi « des responsables des collectivités locales qui approchaient les électeurs pour influencer leur choix », et ce en plus des cas de « bourrage des urnes, de multiples votes par une seule personne et du soi-disant vote familial[13] ». Le président de la CEC a catégoriquement nié avoir reçu de telles plaintes au sujet du déroulement des consultations et a rejeté les allégations des détracteurs.

La corruption et les médias

La loi sur la lutte contre la corruption a clairement défini le rôle des médias en ces termes : ils sont chargés d'enquêter sur les cas de corruption et ont accès à toutes les informations utiles auprès des administrations publiques. Cette loi a été votée moins de un an après que l'organisation Human Rights Watch a demandé à l'Union européenne d'encourager les autorités kirghiz à ne plus faire de la diffamation une infraction et d'empêcher son utilisation pour faire entrave aux enquêtes sur des cas de corruption. Depuis l'approbation de cette loi, le journal *Obshchestvennyi Reiting* a été traîné en justice pour diffamation par le ministre des Affaires étrangères, Askar Aitmatov. En effet, un article anonyme paru dans ce journal rapportait que le ministère était gangrené par la corruption et le népotisme. Le tribunal de première instance de Lenin dans la ville de Bichkek a condamné le journal à payer une amende de 50 000 soms (1 200 dollars américains) à Aitmatov et 25 000 soms (600 dollars américains) à chacun de deux de ses employés. Le premier vice-ministre des Affaires étrangères a depuis lors introduit une plainte de même nature contre le journal.

Par ailleurs, le journal *Kyrgyz Ordo* a cessé de paraître en janvier 2003 après confiscation de ses biens suite au non-paiement d'amende pour propos diffamatoires. D'autres entreprises de presse ont subi les mêmes campagnes de harcèlement. Alexander Kim, journaliste au célèbre journal indépendant kirghiz, *Moya Stolitsa-Novosti (MSN)*, a annoncé en juin 2003 que cette entreprise était en faillite du fait de plus de 30 plaintes introduites en justice contre elle. En effet, MSN était sommé de payer une amende de 4 millions de soms (95 000 dollars américains), ainsi qu'une autre amende de 500 000 soms (12 000 dollars américains) à titre de réparation au Premier ministre Tanaev. Kim établit un rapport

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 264

entre toutes ces affaires et ses articles qui traitent de la corruption telle que pratiquée au sein du gouvernement[14].

Le harcèlement dont sont victimes les organes de presse indépendants n'a cessé de s'accentuer au cours de ces dernières années, pendant que le nombre de sources d'information contrôlées par les pouvoirs publics a suivi la même tendance dans ce qui pourrait être une campagne orchestrée visant à reprendre le contrôle des médias en rachetant certains journaux et en en ruinant d'autres par des procès pour diffamation. L'organisation Freedom House relève que le déclin de la liberté de la presse « est le fait de manœuvres des pouvoirs publics visant à introduire de nouvelles mesures restrictives contre la presse indépendante ». Elle range la presse kirghiz dans la catégorie des « non-libres[15] ».

À l'instar de la plupart des entreprises du secteur privé kirghiz, la presse est dominée par la famille du président Akaev. En effet, son gendre, Adil Toygonbaev, est propriétaire de la quasi-totalité des chaînes câblées ainsi que de plusieurs publications[16]. Avant la tenue du référendum constitutionnel – et au cours des mois qui ont suivi –, les pouvoirs publics avaient lancé une campagne de répression contre les organes de presse, notamment par des procès pour diffamation, l'instauration des appels d'offres pour l'exploitation des fréquences TV et radio, le remplacement des licences en cours de validité par des licences temporaires, et un projet de création d'un conseil des médias pour lutter contre « l'extrémisme politique » dans la presse. La crainte des journalistes est que le but inavoué d'un tel conseil est de les intimider davantage et de limiter leur liberté d'expression.

Aigul Akmatjanova (TI République du Kirghizistan)

Indications bibliographiques

Anders Åslund, « Les problèmes spécifiques de fiscalité et les solutions possibles dans le CIS », 2000, www.leontief.ru/rus/13_2001dok9.htm

Projet de gouvernance sociétaire et de réforme des entreprises, « Strengthening Corporate Governance and Judicial Reforme », une enquête menée auprès de 404 juges et avocats, Banque asiatique de développement, TA n° 3779-KGZ, 29 juillet 2003.

TI Kirghizistan, « Les difficultés rencontrées dans la lutte contre la corruption au Kirghizistan » (à paraître).

Notes

1. Le gouvernement a publié les dispositions relatives au fonctionnement de ce conseil dans l'édition du 29 juillet 2003 de *Slovo Kyrgyzstana*, un journal pro-gouvernemental.
2. Agence d'information Interfax (Russie), 14 avril 2003.
3. *DeutscheWelle* (Allemagne), 27 juillet 2003 ; www.dw-world.de/russian/0,3367,2226 A_935021_1_A,00.html
4. Agence d'information Prima (Kirghizistan), 23 décembre 2002.
5. Eurasianet, 11 mars 2003, www.eurasianet.org/resource/kyrgyzstan/hypermail/200303/0034.shtml

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 265

6. « Les médiateurs du peuple au niveau régional réunis à Bishkek », PNUD, 15 avril 2003, www.undp.kg/english/news.phtml?l=0&id=148
7. RFE/RL *Newsline*, 17 juin 2003, 11 mars 2003 et 8 avril 2003.
8. RFE/RL *Newsline*, 17 juin 2003.
9. Les amendements prévoient l'abolition de la législature bicamérale et la création d'une législature monocamérale, ainsi que l'abolition du système de liste par parti pour les élections législatives.
10. Même si l'Office de l'OSCE pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme avait refusé d'envoyer des observateurs pour superviser le déroulement du référendum, il a publié un rapport contenant des recommandations ; cf. www.osce.org/odihr/documents/reports/election_reports/kg/kg_constreffeb2003_asmrepor.php3
11. Eurasianet, 22 janvier 2003, www.eurasianet.org/departments/rights/articles/eav012203.shtml. La déclaration de l'opposition a été publiée sur le site Internet de AKI, www.akipress.org
12. La déclaration du NDI après le référendum constitutionnel publiée le 2 février 2003. www.ndi.org/worldwide/eurasia/kyrgyzstan/kyrgyzstan_statement_020403.asp
13. « Le vote familial » consiste généralement à faire voter le chef de famille au nom de tous les autres membres de sa famille. Le droit de vote de l'individu est par conséquent sacrifié.
14. www.prima-news.ru/eng/news/news/2003/6/20/25004.html
15. www.freedomhouse.org/pfs2003/pfs2003.pdf
16. *Novaya Gazeta*, 7 juillet 2003, novayagazeta.ru/nomer/2003/48n/n48n-s44.shtml

Liban

Score dans l'indice de perceptions de la corruption 2003 : 3,0 (78e sur 133 pays)
Score dans l'indice de corruption des pays exportateurs 2002 : non inclus dans l'enquête

Conventions

Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (signée en décembre 2001 ; pas encore ratifiée)

Changements juridiques et institutionnels

- Un projet de loi-cadre sur la privatisation, voté en 2001, était en fait parsemé d'inexactitudes juridiques. Un projet de loi sur les télécommunications, introduit en juillet 2002, a subi plusieurs amendements dans un climat de désaccords au sein du gouvernement sur la forme et le degré de privatisation. L'examen de ce projet reste suspendu.
- Au cours du débat parlementaire en novembre 2002 sur le projet de loi relatif à la constitution en société de l'Aéroport international de Beyrouth, l'Honorable Ghassan Moukheiber a proposé la cotation d'une part de ses actions à la Bourse des valeurs de Beyrouth afin de garantir une meilleure gouvernance sociétaire, l'obligation de rendre compte et la transparence. Cette suggestion a été adoptée.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 265

6. « Les médiateurs du peuple au niveau régional réunis à Bishkek », PNUD, 15 avril 2003, www.undp.kg/english/news.phtml?l=0&id=148
7. RFE/RL *Newsline*, 17 juin 2003, 11 mars 2003 et 8 avril 2003.
8. RFE/RL *Newsline*, 17 juin 2003.
9. Les amendements prévoient l'abolition de la législature bicamérale et la création d'une législature monocamérale, ainsi que l'abolition du système de liste par parti pour les élections législatives.
10. Même si l'Office de l'OSCE pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme avait refusé d'envoyer des observateurs pour superviser le déroulement du référendum, il a publié un rapport contenant des recommandations ; cf. www.osce.org/odihr/documents/reports/election_reports/kg/kg_constreffeb2003_asmrepor.php3
11. Eurasianet, 22 janvier 2003, www.eurasianet.org/departments/rights/articles/eav012203.shtml. La déclaration de l'opposition a été publiée sur le site Internet de AKI, www.akipress.org
12. La déclaration du NDI après le référendum constitutionnel publiée le 2 février 2003. www.ndi.org/worldwide/eurasia/kyrgyzstan/kyrgyzstan_statement_020403.asp
13. « Le vote familial » consiste généralement à faire voter le chef de famille au nom de tous les autres membres de sa famille. Le droit de vote de l'individu est par conséquent sacrifié.
14. www.prima-news.ru/eng/news/news/2003/6/20/25004.html
15. www.freedomhouse.org/pfs2003/pfs2003.pdf
16. *Novaya Gazeta*, 7 juillet 2003, novayagazeta.ru/nomer/2003/48n/n48n-s44.shtml

Liban

Score dans l'indice de perceptions de la corruption 2003 : 3,0 (78e sur 133 pays)
Score dans l'indice de corruption des pays exportateurs 2002 : non inclus dans l'enquête

Conventions

Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (signée en décembre 2001 ; pas encore ratifiée)

Changements juridiques et institutionnels

- Un projet de loi-cadre sur la privatisation, voté en 2001, était en fait parsemé d'inexactitudes juridiques. Un projet de loi sur les télécommunications, introduit en juillet 2002, a subi plusieurs amendements dans un climat de désaccords au sein du gouvernement sur la forme et le degré de privatisation. L'examen de ce projet reste suspendu.
- Au cours du débat parlementaire en novembre 2002 sur le projet de loi relatif à la constitution en société de l'Aéroport international de Beyrouth, l'Honorable Ghassan Moukheiber a proposé la cotation d'une part de ses actions à la Bourse des valeurs de Beyrouth afin de garantir une meilleure gouvernance sociétaire, l'obligation de rendre compte et la transparence. Cette suggestion a été adoptée.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 266

- Une loi sur la protection du consommateur a été élaborée en août 2003 en prélude à l'abolition des « agences exclusives » libanaises, c'est-à-dire des compagnies qui jouissent du droit exclusif d'importer des produits particuliers.
  Cette loi permettrait d'accroître la transparence dans la concurrence. Elle intéresse particulièrement les industries pharmaceutiques : les programmes sociaux paient des sommes exorbitantes pour les médicaments, du fait de l'existence du monopole pharmaceutique qui use de son influence politique pour entretenir des prix artificiellement élevés[1].

Coopérer avec les institutions internationales pour arrêter la circulation des pots-de-vin

En juin 2002, l'Union européenne et le gouvernement du président Emile Lahoud se sont engagés sur la voie d'une coopération plus étroite par la signature d'un accord d'association dans le cadre du partenariat Euromed. Un accord provisoire sur les questions commerciales – en prélude à l'entrée en vigueur de l'accord d'association – a été signé, ratifié par le Parlement et est entré en vigueur le 1er mars 2003.

Ces deux accords couvrent les relations politiques, sociales et culturelles entre l'UE et le Liban. Ils préconisent la création d'une zone franche commerciale après une période transitoire de douze ans au cours de laquelle le gouvernement doit procéder aux réformes administratives et économiques nécessaires en relation avec le processus de libéralisation et de démocratisation, ainsi qu'à l'adoption de mesures visant à promouvoir une comptabilité transparente.

L'accord d'association va au-delà de l'accord provisoire au sens où il intègre la coopération en matière de lutte contre le blanchiment d'argent, les crimes organisés et la corruption. Il contient aussi les conditions qui déterminent sa suspension en cas de violation des principes qui sous-tendent l'accord, notamment la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et le respect des libertés fondamentales[2].

En novembre 2002, des délégués en provenance de dix-huit États et huit institutions financières se sont réunis à Paris pour examiner les modalités d'allègement de la dette publique grandissante du Liban qui s'élève à quelque 33 milliards de dollars américains. Au cours de la conférence des bailleurs de fonds, connue sous le nom de Paris II, le Liban avait obtenu près de 4,4 milliards de dollars américains en prêt bonifié auprès des pays créditeurs. En retour, le gouvernement s'était engagé à mettre en œuvre un programme de réformes politiques et économiques, avec un accent sur les réformes fiscales et bancaires[3]. Le gouvernement a fourni des explications sur le défaut d'application des réformes en l'imputant à la situation d'instabilité dans la région.

L'accord de Paris a fait surseoir à la nécessité de réformes administratives urgentes. Le Liban avait initié la coopération avec le groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux (GAFI) en avril 2001 à la faveur d'un décret créant une commission d'enquête spéciale (SIC) au sein de la banque centrale, avec pour mission d'examiner les cas de blanchiment d'argent. Deux principaux cas ont été identifiés – bien que les informations circonstanciées à ce sujet n'aient pas été rendues publiques. En juin 2002, le Liban a été éliminé de la liste établie par le GAFI des pays et territoires non coopératifs dans la lutte contre le blanchiment d'argent[4]. La commission SIC est restée active au cours de la période analy-

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 267

sée, mais son efficacité a été limitée du fait de son approche secrète. Le premier grand défi de la commission SIC a été le scandale de la Al-Madina bank survenu au début de l'année 2003. Quelques cadres dirigeants de cette banque étaient accusés de détournement de fonds, de pratiques frauduleuses et de procédures de comptabilité inappropriées[5], occasionnant des pertes de l'ordre de 350 millions de dollars américains[6]. La Al-Madina Bank était depuis longtemps soupçonnée de complicité de blanchiment d'argent. L'examen de cette affaire a été confié tantôt à la commission SIC, tantôt au parquet général, pour retourner en fin de compte à la Commission SIC avec pour instruction d'obtenir en priorité le recouvrement des fonds. Après le recouvrement d'une partie substantielle de ces fonds en septembre 2003, ni la commission SIC ni les autorités judiciaires n'ont inculpé les propriétaires de la banque. Des critiques en ont alors déduit que des hommes politiques influents avaient reçu de consistants pots-de-vin en échange de la protection des banquiers contre la justice.

Aide agricole : des fonds dilapidés ?

L'ancien ministre de l'Agriculture, Ali Abdullah, et dix hauts responsables de son ministère ont été accusés de détournement et de dilapidation de fonds publics en septembre 2003. Il aurait alloué les fonds de l'Agence américaine pour le développement international aux coopératives appartenant à ses proches.

En dépit de nombreuses preuves écrites fournies depuis juin 2002 contre Abdullah, il n'y a eu aucune action judiciaire, ni même de réaction officielle à ces allégations. Par la suite, l'ancien ministre s'est vu exclu du Parti du mouvement amal – et ce pour des raisons différentes –, cela lui ôtant, de fait, toute protection politique. Après son limogeage du nouveau gouvernement annoncé en avril 2003, son successeur a personnellement pris sur lui d'insister sur les chefs d'inculpation de corruption, de détournement et de dilapidation de fonds publics contre Abdullah.

Les contours d'une corruption politique : le cas des élections partielles au mont Liban

Les élections partielles organisées dans la région de Metn en juin 2002, déclenchées par la mort du député Albert Moukheiber, ont été au centre d'un vif débat politique des mois durant, pour finalement donner lieu à la fermeture de deux agences de presse en septembre de l'année dernière. Ces élections ont constitué une étude de cas de la corruption politique au Liban, avec des incidents causés par des conflits d'intérêts, l'abus du pouvoir, l'application contradictoire de la loi électorale, l'achat des voix, les pressions politiques pour influencer les électeurs, les campagnes électorales onéreuses, l'utilisation illicite des temps d'antenne et les violations de la liberté de la presse. Les trois principaux candidats à ces élections partielles étaient Gabriel Murr, sa nièce Myrna Murr et Ghassan Moukheiber, neveu du défunt député. Politiquement parlant, les deux Murr sont aux antipodes, issus d'une famille riche et influente comptant un ancien ministre de l'Intérieur, Michel Murr, ainsi que l'actuel ministre de l'Intérieur, Elias Murr, frère de Myrna Murr. Myrna Murr a bénéficié d'un appui soutenu des siens dans le gouvernement, pendant que Gabriel Murr et Ghassan Moukheiber, activistes de la société civile, de la démocratie et des droits de l'homme depuis plusieurs années, jouaient la carte de l'opposition.

En dépit de l'absence d'une réglementation régissant le financement des partis politiques au Liban, d'aucuns ont pensé que les sommes exorbitantes dépensées par les deux principaux candidats équivalaient indirectement à l'achat

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 268

de voix. Propriétaire de chaînes de radio et de télévision, Gabriel Murr a bénéficié d'un accès illimité et gratuit à la propagande électorale, en violation de la loi électorale, alors que Myrna Murr a obtenu l'appui personnel de son frère, ministre de l'Intérieur, dans ce qui était visiblement un conflit d'intérêts. Gabriel Murr a été par la suite poursuivi et accusé d'avoir utilisé la chaîne Murr Television (MTV) comme plate-forme politique, ce qui a donné lieu à la fermeture de ce média. Bien qu'il y ait eu violation manifeste de la loi électorale, cette décision était un sujet à controverse, ce qui a suscité des questions quant à l'indépendance de la justice. La plupart des chaînes de télévision libanaises sont la propriété d'hommes politiques influents qui les exploitent pendant les élections, sans risque d'être poursuivis (cf. ci-dessous).

À la veille des élections, le ministre de l'Intérieur a annoncé une nouvelle interprétation spontanée de la loi électorale en indiquant que le vote dans l'isoloir était désormais facultatif, compromettant ainsi le caractère secret du scrutin[7]. Les partis de l'opposition ont accusé le ministre de chercher à influencer le déroulement des élections par l'intimidation des électeurs. Le gouvernement était aussi soupçonné de contrôler les tendances de vote, notamment dans les endroits où étaient signalés des achats de voix. En outre, les forces de sécurité rattachées au ministère de l'Intérieur ont exercé des pressions sur les électeurs et intimidé les opposants[8]. L'établissement des listes électorales a aussi été entaché de nombreuses irrégularités[9]. De hautes personnalités politiques ont été soupçonnées d'avoir contacté l'organe chargé du décompte des votes, la Commission du fichier électoral (HVTC), avec l'intention de falsifier les résultats. La HVTC a rédigé trois rapports qui ont filtré jusqu'à la presse[10]. Au moment où le ministère de l'Intérieur proclamait enfin le vainqueur – la sœur du ministre en l'occurrence –, Myrna Murr, avait déjà décidé de se retirer, ce qui venait s'ajouter à la confusion générale. Après un nouveau décompte controversé, le ministre de l'intérieur, Elias Murr a finalement déclaré son oncle Gabriel Murr avec qui il s'était brouillé, vainqueur avec 17 voix, déclenchant ainsi d'autres protestations d'une opposition méfiante des motivations du ministre[11]. Le mandat de Gabriel Murr fut de courte durée, car six mois après, le Conseil constitutionnel l'a dépossédé de son siège pour propagande électorale télévisée. Le candidat venant immédiatement après en nombre de voix était Myrna Murr, disqualifiée elle aussi pour irrégularités dans le décompte des votes et autres infractions commises contre le code électoral. Devant le choix entre décider de nouvelles élections et déclarer vainqueur le candidat suivant possédant le plus grand nombre de voix, le Conseil constitutionnel a annoncé que Ghassan Moukheiber avait remporté le siège de la région de Metn. Cette décision n'a pas été très populaire, car les deux Murr avaient chacun obtenu 35 000 voix, alors que Moukheiber en avait à peine 1 700.

La censure des émissions

Une autre tentative d'annuler la victoire de Gabriel Murr était basée sur le défaut de déclaration de ses avoirs dans un délai de trois mois avant les élections, comme le prévoit la loi de 1999 sur les richesses illicites. Pour se défendre, Murr – presque incroyable mais vrai – avança que la déclaration était en réalité prête dans les délais, mais séquestrée dans son bureau au siège de la MTV. En effet, cette chaîne de télévision a été scellée le 4 septembre 2003 après la publication de la décision de justice déclarant que l'usage de cette chaîne par Murr pour en faire sa « plate-forme de propagande électorale » constituait une violation de l'article 68 de la loi électorale[12]. Selon certaines critiques, cet article est appliqué de manière

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 269

discriminatoire au Liban. Cette impression est appuyée par le fait qu'une année auparavant, la chaîne MTV avait été accusée de propos diffamatoires à l'égard du président, de propos injurieux envers les services de renseignements de l'armée et de compromission des relations avec la Syrie. Auparavant en 2002, le gouvernement avait accusé la Lebanese Broadcasting Corporation International (LBCI) d'« agitation sectaire ». La MTV et la LBCI diffusent fréquemment des émissions de débat faisant intervenir les détracteurs du régime.

La fermeture de la MTV a suscité l'indignation du public, donnant lieu à des manifestations violemment dispersées. En dépit des irrégularités, le verdict contre la chaîne MTV a été confirmé au début de l'année 2003 et déclaré permanent. Le processus de limitation de la liberté de la presse est désormais en cours et se poursuivra aussi longtemps que la justice restera assujettie aux ingérences de l'exécutif. C'est de mauvais augure pour l'avenir de la liberté d'expression au Liban – et pour l'intervention de l'opposition démocratique à la télévision[13].

Charles D. Adwan et Mina Zapatero
(Association libanaise pour la transparence)

Indications bibliographiques

Arab Finance Corporation, « Rapport 2003 sur la République du Liban », Beyrouth, 2003, www.menafn.com/rc_country.asp?country=3

Albert Dagher, « L'administration libanaise après 1990 », exposé de conférence janvier 2002, thorstein.veblen.free.fr/pdf/A.DAGHER.pdf

Union européenne, « Liban : document de stratégie par pays pour la période 2002-2006 » et « Le programme indicatif national 2002-2004 », europa.eu.int/comm/external_relations/lebanon/csp/02_06_en.pdf

FMI, « International monetary Fund concludes 2002 Article IV consultation with Lebanon » (La fin des consultations pour l'année 2002 entre le Fonds monétaire international et le Liban sur l'article IV) public information notice n° 03/36, 2003, www.imf.org/external/np/sec/pn/2003/pn0336.htm#P31_344

Bassim Kanaan, « La législation 2002 contre le blanchiment d'argent », pour le compte de l'Étude Badri & Salim El Méouchi law firm, www.elmeouchi.com/pdf/laundering.pdf

République du Liban, « Au-delà de la reconstruction et de la relance... vers une croissance durable », exposé présenté à la réunion de Paris II, Beyrouth, 2002, www.lebanonwire.com/paris2/index.htm

Département d'État, « Rapport national sur la situation des droits de l'homme au Liban », mars 2003, www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2002/c8699.htm

TI Liban : www.transparency-lebanon.org

Notes

1. *Daily Star* (Liban), du 11 février 2002.
2. L'accord et le document de stratégie par pays pour le Liban sont disponibles à

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 270

l'adresse suivante : europa.eu.int/comm/external_relations/lebanon/intro/ag.htm. Il importe de relever que la suspension n'a jamais été mise en œuvre par rapport à des cas de violations des droits de l'homme ou des principes de gouvernance par les pays signataires.

3. Le rapport présenté par le gouvernement est disponible sur le site: www.lebanonwire.com/paris2/index.htm
4. Consulter le site www.fatfgafi.org/NCCT_en.htm
5. *Daily Star* (Liban), 14 juillet 2003.
6. *Daily Star* (Liban), 16 juillet 2003.
7. *Daily Star* (Liban), 4 juillet 2002.
8. *Daily Star* (Liban), 8 juillet 2002.
9. *Daily Star* (Liban), 4 juillet 2002.
10. *Daily Star* (Liban), 4 juillet 2002.
11. *Daily Star* (Liban), 8 juillet 2002.
12. *Al-Ahram Weekly* Online, édition n° 603, 12-18 septembre 2002.
13. *The Executive*, « Losing our voice. Freedom of speech takes on new meaning with the recent media oppression » (Nous perdons la voix : la liberté d'expression a un nouveau sens depuis la récente oppression des médias), Beyrouth, octobre 2002.

Mali

Score dans l'indice de perceptions de la corruption 2003 : 3,0 (78e sur 133 pays)
Score dans l'indice de corruption des pays exportateurs 2002 : non inclus dans l'enquête

Conventions

Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (adoptée en juillet 2003 ; pas encore signée)
Convention des Nations unies contre le crime organisé transnational (ratifiée en avril 2002)

Changements juridiques et institutionnels

- Une commission *ad hoc* chargée de l'**évaluation des recommandations de la Banque mondiale** sur le programme malien de lutte contre la corruption a été créée en août 2002[1].
- Un décret signé en janvier 2003 porte création d'une **commission chargée du suivi des systèmes de contrôle interne** au sein du Contrôle général des services publics. Seul un organe consultatif, en l'occurrence la commission, approuvera les manuels de procédure et les modules de formation élaborés à l'intention des administrations publiques. Cette commission est aussi chargée des évaluations de suivi.
- En 2003, le gouvernement a adopté un acte créant le poste de **vérificateur général des comptes**, autorité jouissant d'un statut indépendant avec pour mission l'évaluation des performances et de l'impact de l'administration publique. Le vérificateur général des comptes est chargé d'évaluer les politiques

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 271

qui sous-tendent les programmes de développement, les mouvements des dépenses et des recettes et l'utilisation des crédits et des fonds. Nommé pour un mandat de sept ans non renouvelable, le vérificateur général des comptes est assisté par un commissaire adjoint. Cet organe doit élaborer un rapport annuel qu'il fera parvenir au gouvernement et aux médias[2].

L'immunité parlementaire : un bouclier contre la justice

Le refus de l'Assemblée nationale de lever l'immunité de l'un de ses membres, et ce en dépit des demandes formulées par la justice dans ce sens, a suscité de vifs débats à la fin de 2002. Les juristes en particulier ont accusé le gouvernement de faire obstruction à la justice.

Cette controverse date de novembre 2002, lorsque le procureur général du tribunal de première instance de la capitale, Bamako, a formellement demandé au ministre de la Justice de lever l'immunité du député Mamadou Diawara. Membre du parti au pouvoir et ancien directeur des approvisionnements à la Compagnie malienne du développement du textile (CMDT), Diawara est accusé d'enfreindre les règles de passation des marchés publics en approuvant des offres précédemment rejetées par les contrôleurs internes de la CMDT et par les enquêteurs de la police judiciaire.

Une commission d'enquête parlementaire chargée de cette affaire avait été créée en avril 2001 et avait rendu sa copie plus d'un an après[3]. Les membres de cette commission – dont l'indépendance avait été remise en question par les critiques – avaient conclu que l'on manquait de preuves suffisantes pour justifier la comparution du député au tribunal, et qu'il n'avait violé aucune règle de la CMDT. La même commission s'était déclarée contre la levée de l'immunité de Diawara, ce que l'Assemblée nationale a approuvé à l'unanimité.

Par la suite, un groupe de magistrats a signé une déclaration condamnant la position de l'Assemblée nationale qui avait estimé que les présomptions ne pouvaient pas constituer le point de départ d'une poursuite judiciaire[4]. Ces magistrats ont fait valoir que toutes les poursuites pénales sont initiées sur la base de présomptions, et qu'il appartient au juge de les prouver ou de les récuser. Ils ont soutenu que la décision de l'Assemblée nationale avait protégé le député contre la justice et constituait par conséquent une violation du principe de séparation des pouvoirs. Même après l'expiration de son mandat, Diawara s'est abstenu de briguer un autre mandat en 2002, prétendant qu'il se proposait de s'innocenter aux yeux de la justice. Il fut arrêté le 3 septembre 2002 et placé en détention préventive pendant 28 jours avant d'être provisoirement libéré le 1er octobre 2002.

Au moment de la rédaction de ce rapport, l'affaire est toujours en instance au tribunal de première instance de Bamako.

Barrer la voie à la corruption au Mali : l'indolence du gouvernement

Sept ans après avoir entrepris de mettre en place ses structures de lutte contre la corruption, le Mali a fait de grands progrès dans ce sens. Cependant, le gouvernement doit faire preuve de volonté politique pour la mise en œuvre des mesures urgentes de lutte contre la corruption adoptées et répertoriées comme telles à la mi-2002. La stratégie malienne de lutte contre la corruption a été portée par l'enthousiasme du gouvernement à ses débuts, lorsque l'ancien président, Alpha

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 272

Oumar Konaré, a sollicité l'envoi de missions techniques interdisciplinaires de la Banque mondiale en avril 1999 pour évaluer le programme de lutte contre la corruption élaboré par le gouvernement, et faire les recommandations nécessaires[5]. Ces recommandations portaient essentiellement sur trois points, à savoir : la limitation des occasions de pratiquer la corruption, l'application des sanctions et l'effort pour garantir la transparence dans les transactions publiques. Le président Amadou Toumani Touré a demandé au Premier ministre de constituer une commission chargée du suivi des directives relatives à la lutte contre la corruption ainsi que les mesures contre les crimes économiques. La plupart des 30 membres composant cette commission représentent le secteur public, alors que seulement trois ou quatre émanent de la société civile[6]. À la mi-août 2002, cet organe s'est réuni dans le cadre de cinq sous-commissions spécialisées.

La sous-commission sur l'économie politique de la corruption a, entres autres, préconisé la réduction du nombre de nominations politiques et l'adoption de la diffusion de l'information comme condition requise. Les membres ont aussi recommandé la création d'une commission indépendante et responsable chargée de suivre le fonctionnement effectif du mécanisme de financement des partis politiques.

L'une des recommandations de la sous-commission des marchés publics était de limiter le seuil de contrats publics. Elle a proposé que le montant au-delà duquel doit s'appliquer la procédure soit réduit de 250 millions de francs CFA (440 000 dollars américains) à 50 millions de francs CFA (90 000 dollars américains) pour les sociétés d'État et les travaux publics[7].

Entre autres recommandations, la sous-commission de la gestion et du contrôle des finances publiques a suggéré la création d'un organe suprême de régulation chargé de superviser et de coordonner toutes les structures de contrôle et d'inspection.

En ce qui concerne la réforme de la fonction publique, les recommandations prévoient notamment l'instauration d'un régime de sécurité sociale ainsi que l'élaboration d'un plan de protection du personnel contre les abus des autorités politiques et administratives. L'instauration de critères compétitifs a aussi été préconisée pour ce qui est de la nomination et du recrutement des fonctionnaires.

La cinquième sous-commission, qui s'était penchée sur le cas des professions juridiques et du système judiciaire, a recommandé que le président de la République et les membres du gouvernement déclarent leurs avoirs, et qu'il soit procédé à la révision du code pénal et du code de procédure en matière pénale.

En passant en revue le rapport de la commission le 23 août 2002, le gouvernement a rejeté un certain nombre de ses recommandations. Quant à celles qui ont été approuvées, présentées comme des mesures urgentes, elles attendent encore d'être mises en œuvre. Il s'agit notamment de la mise en place des systèmes de contrôle interne dans les administrations publiques, et de la réduction du seuil du budget pour les contrats publics

Toutefois, l'élaboration des manuels de procédure était déjà en cours au moment de la rédaction de ce rapport.

Le rejet par le gouvernement de certaines recommandations et la non-exécution des mesures urgentes déjà approuvées constituent autant d'indicateurs du manque de volonté politique vis-à-vis du programme de lutte contre la corruption. À présent, le sort des recommandations de la commission dépendra de l'engagement avéré des pouvoirs publics à réprimer la corruption et les crimes économiques au Mali.

Brahima Fomba (Transparence Mali)

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 273

Indications bibliographiques

Sada Diarra, « Les fondements juridiques de la corruption sous la 3e République au Mali », juin 2000, www.aidtransparency.org/francais/articleune.cfm?vararticle=267

Brahima Fomba, « Élections et corruption politique au Mali » , exposé de conférence, juin 2002, disponible auprès du GERDDES-Mali (Groupe d'études et de recherches sur la démocratie et le développement économique et social), www.gerddes.org

Notes

1. Décret n°. 02-380/PM-RM du 30 juin 2002 et décret (amendement) n° 02-400/PMRM du 7 août 2002 portant création de la commission. *Journal officiel*, n° 24, du 31 août 2002.
2. En août 2003, l'Assemblée nationale a voté une loi relative à la création de la cour des comptes par une majorité écrasante (126 voix contre 6, avec 7 abstentions).
3. « Rapport du comité *ad hoc* chargé d'examiner la question de la levée de l'immunité parlementaire du député Mamadou Diawara », 7 juin 2002, Assemblée nationale.
4. Le corps de la magistrature est constitué en Syndicat autonome de la magistrature.
5. « Rapport du Comité *ad hoc* de réflexion sur les recommandations de la Banque mondiale relatives au renforcement du programme anti-corruption au Mali », août 2002.
6. Le comité se réfère au Comité *ad hoc* de réflexion sur les recommandations de la Banque mondiale relatives au renforcement du programme anti-corruption au Mali. Consulter le site Internet www.justicemali.org/divers197.htm
7. L'actuel seuil budgétaire était fixé par arrêté n° 97-1898/MF-SG du 19 novembre 1997.

Népal

Score dans l'indice de perceptions de la corruption 2003 : non inclus dans l'enquête
Score dans l'indice de corruption des pays exportateurs 2002 : non inclus dans l'enquête

Conventions

Convention des Nations unies contre le crime organisé transnational (signée en décembre 2002 ; pas encore ratifiée)

Changements juridiques et institutionnels

- Une loi relative aux **organisations et partis politiques** a été votée en septembre 2002. Elle porte sur le financement, le développement et le fonctionnement de ces formations. Elle précise qu'elles ne doivent pas accepter des dons émanant des organisations internationales ou des gouvernements, associations ou particuliers étrangers. Chaque parti politique doit joindre à son rapport annuel un état circonstancié des dépenses électorales. Ledit rapport doit être soumis à la commission électorale au plus tard six mois après la fin de l'année

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 274

fiscale. Les vérificateurs des comptes doivent être autorisés par la Cour des comptes. Ce document doit aussi comporter les noms, adresses et professions des personnes ou organisations qui font don de plus de 25 000 roupies népalaises (300 dollars américains).

- En septembre 2002, un projet de loi sur la procédure de mise en accusation a été introduit dans le but de lever l'**immunité** dont avaient bénéficié dans le passé certaines personnalités de l'État. La disposition selon laquelle la Commission d'enquête sur les abus d'autorité (CIAA) est habilitée à initier une enquête sur les allégations de corruption dont serait accusé un haut responsable constitue un amendement majeur à la loi. Auparavant, la CIAA n'était pas habilitée à prendre des mesures contre le Premier ministre et devait requérir l'approbation du président de l'Assemblée nationale avant d'ouvrir une enquête contre les membres du Parlement. Toutefois, la CIAA ne peut intenter aucune action contre les juges.
- Le deuxième projet de loi sur l'amendement de la CIAA, voté en août 2002, ainsi que le projet de règlement de la CIAA introduit en septembre 2002, donnent à cette commission les pleins pouvoirs d'initier des **enquêtes**. La commission est autorisée à ordonner des saisies de passeports, l'arrêt des suspects, l'enquête sur des comptes bancaires et leur gel, à confisquer des biens et à perquisitionner dans les domiciles en cas de corruption. Selon les critiques, la mission de la CIAA serait de cibler les adversaires politiques, même si certains observateurs locaux pensent qu'elle a permis de créer un environnement peu propice à la corruption.
- En janvier 2003, la **CIAA** a créé une division de la planification chargée d'expédier les affaires. Un mois après, elle a renforcé son personnel de 128 à 205 membres et a créé des sections dans tous les cinq centres de l'administration territoriale et dans les dix districts considérés comme les plus corrompus. En mars 2003, la CIAA a lancé un programme quinquennal de lutte contre la corruption.
- En janvier 2003, le **Centre national de vigilance**, financé par l'État, a été créé, avec pour mission d'entreprendre des actions préventives et de sensibilisation contre la corruption, les irrégularités administratives et les lourdeurs bureaucratiques. Elle dispose d'un droit de regard sur les affaires de l'État, des ministères, des institutions gouvernementales et des hauts responsables.

Des lois contre la corruption sont votées, mais le problème de leur respect persiste

Une série de lois et de mesures a récemment été promulguée par l'exécutif. Ces lois visent à réprimer la corruption, en conférant plus de pouvoir aux organes d'enquête et d'application de la loi, et en sensibilisant l'opinion publique sur ce fléau. Cependant, une préoccupation aussi importante que le texte de la loi et les intentions derrière les réformes juridiques et institutionnelles suscite des interrogations sur l'application effective des textes. Le respect des lois est rendu difficile par l'instabilité politique et le fait que l'appareil d'État concentre ses efforts sur la lutte contre les groupes insurgés.

La première législation d'importance a été l'amendement de la loi sur la préven-

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 275

tion de la corruption en juin 2002, qui a vu le renforcement des pouvoirs de la CIAA à travers des définitions plus précises de la corruption et des sanctions prévues contre les fautifs, même contre les personnes déclarées coupables après avoir quitté leurs fonctions. Le mois suivant, un tribunal spécial chargé d'enquêter sur les cas de corruption a été établi. Cette tâche relevait antérieurement de la compétence des cours d'appel. Cette décision a été suivie de la loi sur la mise en accusation facilitant la procédure de poursuite judiciaire contre les membres élus dans les plus hautes sphères du gouvernement, et de la loi sur les partis politiques, visant à rendre leur financement plus transparent.

La deuxième réforme d'envergure a été la création, en mars 2002, d'une commission d'enquête judiciaire de haut niveau sur les biens, chargée d'enquêter sur les avoirs des hauts responsables et des hommes politiques nommés après 1990. Cette mesure est d'autant plus importante que la perception populaire du niveau élevé de la corruption dans le gouvernement se justifie par le fait que plusieurs hommes politiques et hauts fonctionnaires ont souvent acheté des maisons et amassé des richesses peu de temps seulement après leur nomination. (cf. ci-dessous).

Enfin, le gouvernement a pris l'initiative de sensibiliser l'opinion sur la corruption. L'ordonnance sur les services publics signée en novembre 2002 a donné lieu au déploiement d'équipes dans les régions pour superviser tous les services publics, leur répartition, leur fonctionnement et leur gestion, et ce pour une période de six mois à compter de janvier 2003. Ces équipes ont eu à examiner les griefs du public en rapport avec la corruption et les anomalies observées dans les services. Le but de cette opération était d'amener les responsables à prendre conscience qu'ils ont obligation de rendre des comptes. Le centre national de vigilance, établi en janvier 2003, poursuit les mêmes objectifs.

Il serait précipité de procéder à une évaluation de l'impact de ces réformes. La mise en œuvre de certaines d'entre elles a été entravée par le contexte institutionnel et politique. La CIAA et d'autres organes de supervision ont par exemple rencontré des difficultés dans la publication de leur rapport en 2002 et 2003. La procédure à suivre pour une telle opération est de soumettre ces documents au Parlement ; or le Parlement est resté vacant depuis sa dissolution en mai 2002, rendant impossible la procédure de publication des rapports.

Nonobstant ces difficultés, des succès de grande envergure ont été enregistrés. En effet, peu de temps après la promulgation des nouvelles lois, la CIAA a initié une action contre trois anciens ministres, Chiranjibi Wagle, Khum Bahadur Khadka et Jayaprakash Prasad Gupta, accusés de corruption. C'était la première fois que de hauts responsables népalais étaient poursuivis pour un tel délit. Wagle est accusé de détournement de plus de 30 millions de roupies (400 000 dollars américains), de trafic d'influence politique pour financer l'agence de voyages et de *trekking* de son fils, et de fausse déclaration de biens. Khadka est accusé d'avoir accepté des pots-de-vin d'un montant de 110 millions de roupies (1,5 million de dollars américains) versés par un entrepreneur pour l'aider à obtenir un marché sans appel d'offres, relatif aux travaux de construction près de la rivière Bakraha. Gupta aurait obtenu plus de 30 millions de roupies (400 000 dollars américains) à travers des transactions illicites dans les télécommunications, des passations de marchés illégales de téléphones portables et des renouvellements injustifiés de licences d'exploitation cinématographique.

Wagle avait eu à assurer une fois l'intérim du Premier ministre et vice-président du Congrès (démocratique) népalais, alors que Khadka assumait les fonctions de secrétaire général du même parti. Ils

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 276

étaient au pouvoir pendant presque dix ans en septembre 2002, lorsque les organes de lutte contre la corruption ont initié des actions contre eux. Les trois avaient fait valoir qu'ils faisaient l'objet d'un règlement de comptes politique. Ils furent alors libérés sous caution en attendant le verdict, qui pourrait prendre du temps avant d'être rendu.

Les analystes locaux sont convaincus que ces procès servent enfin à donner un avertissement longtemps espéré à d'autres responsables gouvernementaux, même si certains observateurs mettent en garde que la CIAA pourrait être utilisée pour cibler les opposants politiques, étant donné que plusieurs partis n'y sont pas représentés. En plus des enquêtes sur des cas allégués de corruption mettant en cause des hommes politiques élus, la CIAA examine des actes éventuels de corruption commis par des hauts fonctionnaires, des directeurs généraux, des sociétés d'État et des hauts fonctionnaires de police.

Les enquêtes judiciaires sur les biens constituent une mesure nécessaire visant à endiguer la corruption dans les milieux politiques

En mars 2003, la Commission des enquêtes judiciaires sur les biens (JICP) a présenté un rapport de 600 pages au roi Gyanendra Bir Bikram Shah Dev, preuve que les revenus des autorités gouvernementales ne seront plus exempts de « l'audit judiciaire », au nom de la propriété privée ou sous le prétexte de la vie privée d'un individu. La JICP était dirigée par le juge de la Cour suprême Bhairab Prasad Lamsal, assisté de deux anciens juges. La JICP a été établie en mars 2002 sous le gouvernement de l'ancien Premier ministre Sher Bahadur Deuba, avec pour mission de vérifier la légalité des biens acquis par les hommes politiques et les hauts fonctionnaires nommés après 1990. La JICP a demandé à 41 900 hommes politiques et hauts responsables de déclarer leurs avoirs – 11 300 d'entre eux n'ayant pas rempli les fiches. Le rapport final comportait un inventaire des biens appartenant à 30 500 personnes examinées. Bon nombre d'anciens ministres et de hauts responsables gouvernementaux qui avaient servi dans le gouvernement de Sher Bahadur Deuba ont été par la suite invités à justifier leurs richesses excédant leurs revenus normaux. Ce rapport a été transmis à la CIAA qui a immédiatement initié des actions contre 40 personnalités politiques et de l'administration. La commission a aussi demandé à certains anciens ministres et hauts responsables de fournir des informations circonstanciées sur leurs biens, y compris l'ancien Premier ministre Girija Prasad Koirala, qui est aussi président du parti politique dénommé Congrès népalais. Quelques jours plus tard, Koirala a introduit une instance en référé auprès de la Cour suprême, en faisant valoir que la CIAA n'avait pas de raisons de le convoquer. Au moment de la rédaction de cet article, l'affaire est en instance à la Cour suprême. Bon nombre de personnes convoquées ne se sont pas présentées devant la Commission, estimant que les actions entreprises par celle-ci avaient des motivations politiques, d'autant plus qu'elles coïncidaient avec une manifestation de plusieurs partis politiques contre l'application d'un mode de gouvernement direct par le roi[2]. Les hommes politiques ont fait pression sur la CIAA pour rendre public le rapport de la JICP et dissiper la peur d'une chasse aux sorcières dans les rangs des partis politiques. La CIAA a fait savoir que le rapport ne serait pas rendu public.

Contrairement aux mesures antérieures adoptées pour s'assurer que les hommes politiques justifient leurs avoirs, il est espéré que le rapport de la JICP ne sera pas mis aux oubliettes et qu'il pourrait réellement réactiver certains mécanismes existants mais inopérants, chargés

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 277

d'amener les hauts responsables à rendre compte. Le gouvernement a depuis longtemps demandé au service du fichier du personnel de l'État (Kitab Khana) de mettre à jour les informations sur les biens des fonctionnaires, restées dans le même état depuis les années 1960, la prescription de faire déclarer périodiquement les biens étant tombée dans la déchéance. Le ministère de l'Intérieur a ordonné la publication des noms des hommes politiques et des hauts responsables qui ont refusé de déclarer leurs avoirs.

Rama Krishna Regmee
(chercheur, Népal)

Indications bibliographiques

Commission for Investigation on Abuse of Athority (Commission d'enquête sur les abus d'autorité) (CIAA), « Investigation and prosecution: guidelines », 2003 (Enquêtes et poursuites judiciaires).

CIAA, « A collection of constitutional and legal provisions on corruption and principles enshrined in supreme Court verdict », 2003 (une collection de textes juridiques et constitutionnels sur la corruption et les principes consacrés par le verdict de la Cour suprême).

CIAA, « Quarterly Bulletin » (Bulletin trimestriel), Kathmandu, www.akhtiyar.org.np [Nepal].

Hari Bahadur Thapa, *Anatomy of Corruption* (Anatomie de la corruption), Katmandu, ESP, 2002?

TI Népal, « A Household Survey on Corruption » (Une enquête des ménages sur la corruption), South Asian Report, août 2002, www.tinepal.org

TI Népal: www.tinepal.org

Notes

1. TI Nepal, « Newsletter », avril 2003.
2. Le roi a limogé le Premier ministre et son gouvernement en octobre 2002 pour « incompétence », après que ceux-ci ont dissous le Parlement et ont été par la suite incapables d'organiser les élections à cause de l'insurrection actuelle. Le pays est à présent gouverné par le roi et un gouvernement qu'il a nommé jusqu'à la tenue des élections à une date indéterminée.

Nicaragua

Score dans l'indice de perceptions de la corruption 2003 : 2,6 (88e sur 133 pays)
Score dans l'indice de corruption des pays exportateurs 2002 : non inclus dans l'enquête

Conventions

Convention interaméricaine de l'OEA contre la corruption (ratifiée en mai 1999)

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 278

Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en septembre 2002)

Changements juridiques et institutionnels

- Le **bureau d'éthique publique** a été créé par décret présidentiel en juillet 2002 et vise à promouvoir la transparence et l'utilisation efficace des ressources de l'État pour l'éducation, la diffusion et la sensibilisation des agents de la fonction publique. Ce bureau est chargé du « programme spécial d'efficacité et de transparence dans l'approvisionnement et la passation des marchés publics ».
- La **loi de probité des fonctionnaires** est entrée en vigueur en août 2002 et régit les questions liées aux conflits d'intérêts. Les déclarations de probité sont effectuées au début et à la fin de la période de la charge publique. Elles ne sont pas rendues publiques, bien qu'elles soient utilisées dans certaines affaires d'enrichissement illicite, notamment dans celle de l'ancien prsident Arnoldo Alemán (voir ci-dessous).

L'inculpation de l'ancien président déchire le voile de l'immunité

Dans une région caractérisée par le règne de l'impunité, il peut être difficile de concevoir comment il a été possible de juger pour abus de pouvoir flagrant et généralisé un homme qui était président huit mois auparavant, qui était encore président de l'Assemblée nationale quelques jours avant son arrestation et qui continue d'influencer le parti majoritaire au Parlement. Et pourtant, après huit mois passés en résidence surveillée, Arnoldo Alemán, qui a assumé la magistrature suprême au Nicaragua de 1997 à 2002 et qui comptait parmi ses plus fervents partisans les responsables de la plupart des administrations municipales et de plusieurs importantes institutions chargées de l'application des lois, a été emprisonné en août 2003 pour blanchiment d'argent, fraude et détournement de fonds.

Son inculpation était d'autant plus surprenante que le président Enrique Bolaños, le candidat qu'Alemán avait choisi pour lui succéder (la Constitution empêche un président en exercice de briguer deux mandats consécutifs), semblait assez sécurisant. Lorsqu'il était vice-président d'Alemán, Bolaños était resté muet face aux rumeurs laissant entendre que son patron aurait amassé sa fortune de façon illégale, avec la complicité du leader de l'opposition, en cherchant à concentrer toujours davantage de pouvoir au niveau de l'exécutif au détriment des autres institutions du pays.

Une fois au pouvoir, toutefois, le président Bolaños n'a pas hésité à lancer des enquêtes sur les malversations d'Alemán. Il a pu, dès le départ, compter sur l'appui inconditionnel des médias, d'une population lasse de la corruption et des pays bailleurs de fonds qui contribuent à plus d'un tiers du revenu du pays sous la forme de subventions et d'aide extérieure. Il a également été soutenu dans son entreprise par le parti qu'il avait vaincu aux élections, le Front sandiniste de libération nationale (FSLN), qui avait tout particulièrement intérêt à voir le *caudillo* tomber et son parti se morceler. Les parlementaires de l'ancien parti de Bolaños lui ont également apporté leur appui.

Parallèlement à la mise en accusation d'Alemán, le nouveau gouvernement s'est attaché plus particulièrement à durcir le cadre juridique de lutte contre la corruption. La loi réformatrice et complé-

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 279

mentaire au code pénal est entrée en vigueur en juin 2002. Elle définit les délits liés à la corruption publique, tels que le trafic d'influence et l'enrichissement illicite, et a créé des sanctions spéciales pour les actes de corruption, la contribution à la faillite de banques et autres délits entrant dans le domaine public. Cependant, dans l'ensemble, les efforts de lutte contre la corruption se sont étroitement concentrés sur les poursuites judiciaires contre Alemán, poursuites dirigées par le pouvoir exécutif.

Les crimes dont Alemán est accusé ne sont pas inédits dans la région, que ce soit en termes des montants en jeu ou des méthodes utilisées. Il est accusé de fraude et de détournement de fonds pour un montant d'une centaine de millions de dollars américains de deniers publics, bien que le membre du Congrès Leonel Teller estime que ce chiffre se rapproche davantage des 250 millions de dollars américains. C'est l'accusation de blanchiment de capitaux qui a tout d'abord entraîné l'arrestation d'Alemán, car elle a déclenché l'application des conventions internationales et a incité les États-Unis à apporter un soutien politique aux poursuites judiciaires. Les fonds détournés auraient en effet transité par les banques américaines vers des comptes privés contrôlés par Alemán peu après l'entrée en vigueur de la législation américaine sur le blanchiment d'argent à la suite des attentats du 11 septembre 2001.

Les comptes ainsi que les biens appartenant à Alemán et ses associés ont été mis sous séquestre aux États-Unis et à Panamá mais n'ont pas été rapatriés, en partie à cause de la législation panaméenne qui stipule que ces fonds doivent être utilisés dans le pays. Un juge a récemment été nommé médiateur et administrateur-séquestre des biens connus d'Alemán. En effet, toute sa fortune n'a pas encore été localisée car une partie serait enregistrée sous des prête-noms.

La procédure visant à priver Alemán de l'immunité parlementaire et à le traduire devant la justice a duré d'avril à décembre 2002 et a été constamment entravée par le soutien permanent dont il jouissait à l'Assemblée nationale. Certains des parlementaires qui prenaient sa défense face aux accusations portées contre lui, font depuis, eux aussi, l'objet d'une enquête. Les organisations de la société civile ont été très actives au cours de ce litige de huit mois, en réunissant un million de signatures demandant la levée de l'immunité d'Alemán.

L'un des aspects les plus intéressants de cette affaire est qu'elle traduit une mutation du climat juridique et sociopolitique au Nicaragua. Les gouvernants corrompus ont de moins en moins la possibilité de se cacher derrière l'immunité. La corruption est devenue une question de la plus haute importance pour l'opinion publique nationale et les journalistes indépendants sont de plus en plus vigilants vis-à-vis des fautifs.

Bien entendu, le problème de la corruption au Nicaragua ne se résume pas à une seule affaire. Le travail a débuté sur le plan structurel et juridique afin de s'attaquer aux racines de la corruption, mais il reste encore énormément de chemin à parcourir afin de veiller à ce que les poursuites contre Alemán ne soient pas le seul point lumineux dans ce qui serait, autrement, un océan glauque d'impunité. En effet, de nombreuses personnalités des gouvernements passés et actuels continuent à échapper aux enquêtes et à plus forte raison aux procès pour corruption.

Les capitaux blanchis affluent dans les caisses sans fond des campagnes électorales

Un autre aspect est apparu dans l'une des nombreuses affaires contre Arnoldo Alemán et son allié principal Byron Jerez, l'ancien chef des services de la trésorerie, les interrogatoires ont révélé par la suite que les fonds de l'État, acquis de façon

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 280

illicite, étaient utilisés à des fins de corruption, en plus de l'enrichissement direct des accusés. Des fonctionnaires de toutes les administrations de l'État et de ses instances de supervision auraient reçu des fonds en échange de leur complicité dans les escroqueries. Jerez a déclaré que les fonds dérobés avaient également été utilisés afin de financer les campagnes politiques du parti au pouvoir pour les élections municipales de 2000 et les élections parlementaires de 2001. Le 5 juin 2003, Jerez a été condamné à huit ans de prison pour l'une des multiples affaires dans lesquelles il était impliqué.

En avril 2002, Jerez a déclaré qu'une partie des fonds avait été blanchie en transitant par des comptes ouverts au Nicaragua ou à l'étranger et employée afin de soudoyer une seconde liste de hauts fonctionnaires comprenant le président de la Cour des comptes, le chef de cabinet du procureur général, l'ancien vice-président (aujourd'hui président Bolaños), le vice-président José Rizo Castellón et plusieurs ministres. Selon les dires de Jerez, en plus de leurs émoluments officiels, chacun recevait de 500 à 5 000 dollars américains par mois directement du palais présidentiel. Aucun de ceux qui ont été cités dans les transactions n'a nié les accusations portées contre lui. En effet, aux termes de la loi, l'acceptation de fonds n'est pas strictement illégale si les bénéficiaires n'en connaissent pas l'origine et n'ont pas tenté d'échapper à l'impôt sur le revenu. Dans la mesure où, jusqu'en 2002, le budget national prévoyait un poste pour les dépenses discrétionnaires présidentielles, l'intention délictueuse sera difficile à prouver. Jusqu'au milieu de l'année 2003, les révélations de Jerez n'avaient pas entraîné d'autres enquêtes judiciaires sur les accusations de dessous-de-table.

Une autre affaire liée à celle d'Alemán est celle du détournement présumé de fonds des caisses de l'État pour des dépenses de campagnes électorales. Si le détournement était prouvé, ce délit serait passible d'une peine allant jusqu'à deux années d'emprisonnement, de la fin de tout mandat public et de l'interdiction de tout mandat électif pendant six ans. Ce dossier a été déposé en décembre 2002 contre 34 fonctionnaires et chefs du Parti libéral constitutionaliste (PLC) au pouvoir, y compris contre Alemán et les président et vice-président actuellement en poste. Le lendemain du jour du début de l'instruction, les 34 accusés ont annoncé leur intention de renoncer à leur immunité afin de faire face au procès. Au milieu de l'année 2003, ils ne l'avaient toujours pas fait et la demande de levée de leurs privilèges traîne toujours au niveau d'une commission de l'Assemblée nationale. La recherche de preuves dans les banques publiques et autres institutions s'est poursuivie et les procédures ont suivi leur cours contre des suspects ne jouissant pas de l'immunité. La défense présentée par plusieurs accusés proches de l'actuel président était que la campagne du PLC pour le congrès a été financée par des comptes distincts de ceux de la campagne présidentielle et que, lorsqu'ils ont reçu les fonds du siège du parti, ils n'en connaissaient pas l'origine et n'avaient aucune raison de douter de cette origine. Un verdict provisoire est attendu d'ici fin 2003.

Cette affaire a mis en lumière un certain nombre de défauts de la loi électorale entrée en vigueur en janvier 2000. Cette loi a été abondamment critiquée par les observateurs électoraux nationaux et internationaux pour la faiblesse de ses mécanismes de contrôle, car elle ne fixe aucun plafond de dépenses que ce soit aux partis ou aux donateurs, et permet des contributions illimitées de l'étranger pour les campagnes électorales. Elle ne contient en outre aucune règle en matière de divulgation de l'information. Les partis ne sont même pas tenus de tenir une comptabilité des fonds reçus et la comptabilité des financements publics est laissée pratiquement entièrement à leur discrétion.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 281

Un des changements introduits par la loi électorale de 2000 concerne l'allocation d'un pourcentage fixe du budget national au financement des partis dans les années électorales. La proportion est fixée à 1 % dans les années d'élections parlementaires et à 0,5 % dans les années d'élections municipales du budget total distribué aux partis selon la proportion des voix obtenues. Il en résulte que le coût des élections au Nicaragua équivaut à la moitié du budget national pour l'éducation (soit 28 dollars US par électeur contre une moyenne régionale de 7 dollars US) avec 25 % de l'enveloppe allouée allant aux partis. En termes de dépenses publiques par électeurs, cela signifie donc que la deuxième nation la plus pauvre de l'hémisphère a les élections les plus coûteuses, et cela sans prendre en compte les financements illimités des sources privées ou étrangères.

Roberto Courtney (Etica y Transparencia, Nicaragua)

Indications bibliographiques

Alejandro Serrano (ed.), *Etica y Política* (Éthique et politique), Universidad Politécnica de Nicaragua, Nicaragua, 2003.
Reinaldo Antonio Téfel, *El huracán que desnudó a Nicaragua* (L'ouragan qui a dénudé le Nicaragua), Foro Democrático, Managua, 1999.
Vice-présidence du Nicaragua, Plan nacional de anti-corrupción de Nicaragua, www.respondanet.com/espanyo1/anticorrupcion/Nicaragua1.htm

Nigeria

Score dans l'indice de perceptions de la corruption 2003 : 1,4 (132e sur 133 pays)
Score dans l'indice de corruption des pays exportateurs 2002 : non inclus dans l'enquête

Conventions

Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (adoptée en juillet ; 2003 pas encore signée)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en juin 2001)

Changements juridiques et institutionnels

- En décembre 2002, l'Assemblée nationale a adopté la loi 2002 sur les crimes économiques et financiers, qui a abouti à la création de la commission sur les crimes économiques et financiers, dont le mandat est d'enquêter sur tous les crimes financiers, y compris le **blanchiment d'argent**, la fraude aggravée de redevances, la contrefaçon, les transferts illégaux de commissions et la fraude sur des futurs marchés. Cette commission est également chargée de faire appliquer la législation de 1995 sur le blanchiment d'argent, telle qu'amendée en 2002. Le président a signé la nouvelle loi le 14 décembre, soit un jour avant la

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 282

date butoir fixée par le groupe d'action financière (GAFI), l'organe intergouvernemental compétent en matière de blanchiment d'argent. Le GAFI avait menacé de recommander des sanctions si le Nigeria ne durcissait pas la législation en matière de criminalité financière à cette date. Le GAFI a reconnu que cette nouvelle loi constituait un progrès important, mais jusqu'en février 2003, date de son rapport annuel, il n'avait toujours pas biffé le Nigeria de la liste des pays et territoire non coopératifs.

- En février 2003, le sénat a adopté la **loi 2003 portant création de la commission de lutte contre la corruption et autres délits associés**, afin de remplacer et de « renforcer » la loi de 2000 portant le même libellé. Cette loi a néanmoins été largement perçue comme un affaiblissement délibéré de la législation existante. Elle a finalement été bloquée par la Haute Cour fédérale (voir ci-dessous).
- En avril 2002, l'Assemblée a adopté la loi électorale 2002 qui se substitue à la loi électorale 2001. Cette loi 2002, qui a régi l'organisation des élections législatives d'avril 2003, était confrontée à plusieurs défis constitutionnels en 2002-2003. Entre autres dispositions, la loi donnait pouvoir à la commission électorale nationale indépendante (INEC) de fixer un plafond aux **dons aux partis politiques** effectués par les personnes physiques ou morales. L'ampleur apparente des dépenses et dons durant la période électorale laisse penser que ces plafonds n'ont pas été respectés bien que l'INEC n'ait déposé aucune plainte contre un parti ou un candidat.

Mise en cause des motivations du Sénat dans la tentative de réforme de l'ICPC

En février 2003, le Sénat s'est prononcé à l'unanimité en faveur du remplacement de la législation régissant le principal organe nigérian de lutte contre la corruption, la commission indépendante de lutte contre la corruption et autres délits associés (ICPC), qu'il avait lui-même adoptée en 2000. Le Sénat a adopté la nouvelle législation à la hâte et a expliqué qu'elle visait à renforcer la loi pour améliorer les performances de l'ICPC. Cette loi a déclenché une polémique tant sur l'ICPC que sur les véritables motivations du Sénat.

La nouvelle législation affaiblit l'ICPC de multiples façons. Elle lui aurait retiré la plupart des pouvoirs d'enquête qui auraient été transférés au procureur général. En outre, la nouvelle loi omettait deux dispositions centrales de la loi de départ qui rendaient passibles de poursuites judiciaires les fonctionnaires qui octroyaient des contrats sans autorisation appropriée ou qui transféraient à d'autres fins des fonds alloués à une fin déterminée. Au titre de la nouvelle loi, l'ICPC n'aurait eu d'autre recours que de recommander une enquête administrative interne sur ces dossiers. Il est significatif également qu'au moment où l'on forçait l'adoption de cette loi, les présidents du Sénat et de la chambre des représentants faisaient tous deux l'objet d'enquêtes pour des délits étroitement liés aux deux dispositions expurgées de la loi de 2000.

Cela a immédiatement suscité un énorme tollé dans l'opinion publique vis-à-vis de la conduite des législateurs tant au Nigeria qu'au niveau international. Le

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 283

3 mars 2003, le président Obasanjo et certains membres de la chambre des représentants ont condamné l'action du Sénat et ont déclaré que le texte de loi proposé avait pour seul but de protéger certains individus contre des poursuites judiciaires. Néanmoins, le projet de loi a suivi son cours et est passé en première lecture trois jours plus tard. Lorsqu'il a ensuite été adressé au président pour approbation, ce dernier a refusé de le signer. En quelques jours, le Sénat est passé outre le veto du président et la loi a été adoptée aussi bien au Sénat qu'à la chambre des représentants. Par la suite, cependant, une haute cour fédérale a déclaré cette loi nulle et non avenue.

Si l'impression générale était que l'Assemblée avait agi pour son propre intérêt, la polémique fut l'occasion pour les protagonistes des deux côtés de se pencher sur la législation existante, ainsi que sur les performances de l'ICPC considérées en deçà des attentes. Début 2003, l'ICPC a indiqué qu'elle avait inculpé 38 suspects et enquêté sur pas moins de 160 affaires. Toutefois, nul n'a encore été emprisonné à la suite de ces enquêtes.

L'un des reproches formulés concernait le manque d'indépendance de l'ICPC. Les législateurs ont affirmé que l'exécutif, et surtout la présidence, avait transformé l'ICPC en instrument de vendetta politique. De même, l'ICPC a été placée au cœur d'une crise politique fin 2002, lors de la tentative de procédure d'« impeachment » du président Obasanjo. Le sénateur Arthur Nzeribe a déclaré publiquement en août 2002 qu'il avait proposé des pots-de-vin à des collègues sénateurs afin de les inciter à renoncer à la procédure d'« impeachment » contre le président. Beaucoup s'attendaient à ce que l'ICPC réagisse à la suite d'une telle confession publique de corruption, mais ce ne fut pas le cas.

Une autre critique dans le même sens portait sur le manque de volonté politique. Les détracteurs ont affirmé que plusieurs personnalités importantes du gouvernement auraient dû faire l'objet d'une enquête, et s'ils étaient coupables, auraient dû être punis en conséquence. La façon dont le vérificateur général par intérim, Vincent Azie, a été limogé après avoir soumis un rapport en janvier 2003 qui accusait le président ainsi que 10 ministères fédéraux de malversations financières, a été également très critiquée. Le gouvernement s'est défendu en déclarant que le vérificateur général devait partir à la retraite, mais cette action a suscité un tollé général contre les autorités dont la réelle volonté de lutter contre la corruption a été mise en doute.

La deuxième critique à l'encontre de l'ICPC concernait son manque d'indépendance financière. En défendant son budget devant l'Assemblée nationale en 2003, le représentant de l'ICPC a déclaré que les budgets reçus depuis sa création étaient largement insuffisants et que le manque de moyens financiers avait eu un impact négatif sur ses performances. Les allocations budgétaires, a t-il déclaré, s'élevaient à moins de 50 % de ce qui avait été budgétisé[1]. Selon le président de l'ICPC, le président de la cour Mustapha Akanbi, le manque de moyens financiers explique pourquoi l'ICPC a empêché d'étendre ses activités au-delà de la capitale, Abuja[2].

Les capacités limitées de l'ICPC à agir sur tout le territoire sont encore compliquées par le fait que, bien que le Nigeria soit une fédération d'États, il n'y a eu pratiquement aucun effort indépendant de lutte contre la corruption, entrepris par les États ou les administrations locales. L'instauration de la loi islamique, la charia, dans 12 États sur 36 a suscité des attentes de durcissement des initiatives de lutte contre la corruption dans ces États, mais, en pratique, la principale cible de ces actions s'est limitée aux petits délinquants. Le gouvernement s'est récemment lancé dans des réformes administratives susceptibles de renforcer

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 284

le rôle de supervision des gouvernements des États sur les conseils locaux. Cependant, c'est justement parce que ces derniers dépendent de la volonté et de la capacité des gouverneurs des États eux-mêmes à maintenir une intégrité financière qu'une ICPC plus efficace serait d'autant plus importante.

Une forme de réforme de l'ICPC est inévitable. L'ICPC a elle-même amorcé ce processus en se prononçant en faveur de réformes qui, si elles aboutissent permettront : de réduire la taille de la direction de l'ICPC ; de lui conférer des pouvoirs pour lancer des enquêtes ; de lever certains des obstacles judiciaires à la mise en accusation ; et de l'obliger davantage à rendre des comptes. L'ICPC devra également renforcer ses liens avec les organisations de la société civile, afin de renforcer sa capacité préventive. La réforme qui renforcerait véritablement l'ICPC consistèrent à lui conférer les pouvoirs de poursuivre en justice (selon la loi de 2000, elle ne peut que recommander des poursuites judiciaires).

Quel espoir pour le projet de loi sur la liberté d'information ?

Le Nigeria ne s'est toujours pas doté d'une législation sur la liberté d'information en dépit de nombreuses années de campagne dans ce sens. Avec l'arrivée en avril 2003 de nouveaux dirigeants à la tête des organes législatifs, on espère qu'une législation sera introduite, mais pour cela, la volonté politique demeure indispensable. La bataille pour la législation en faveur de la liberté d'information date d'avant l'arrivée au pouvoir des civils en 1999. L'active campagne d'Obasanjo de lutte contre la corruption avait laissé espérer que le président se battrait en faveur de la législation sur la liberté d'information (essentielle dans la lutte contre la corruption) mais il ne l'a pas fait.

Depuis lors, la campagne a été menée par une coalition d'associations de la société civile, notamment l'ONG Media Rights Agenda. Un groupe de législateurs a déposé un projet de loi à l'Assemblée nationale en juillet 1999, mais après avoir progressé quelque peu au départ, il a ensuite été bloqué. La troisième lecture de ce projet de loi n'a eu lieu qu'en mai 2001, à un moment où le climat politique devenait plus versatile. L'impression généralement répandue au sein de l'opinion publique était que l'Assemblée nationale était moralement compromise, surtout sur la question de la corruption. Dans cette atmosphère, les députés craignaient que les journalistes ne se servent de la loi sur la liberté d'information comme arme contre eux. Jusqu'au terme de la législature de l'Assemblée en avril 2003, ce projet de loi n'avait guère progressé.

Les élections législatives d'avril 2003 ont amené de nouveaux dirigeants dans les deux chambres de l'Assemblée nationale, ce qui a permis aux organisations de la société civile de renouer avec l'espoir de voir adopter ce projet de loi. Des associations internationales telles que le comité pour la protection des journalistes ont ardemment défendu cette cause, en demandant instamment aux législateurs d'adopter ce projet de loi. Mais cet optimisme pourrait cependant bien être déplacé.

Ce tout nouvel optimisme repose en effet sur l'idée que c'étaient les anciens dirigeants du corps législatif qui posaient problème. Cependant, l'exécutif, président en tête, semble avoir très peu fait pour faire avancer ce projet de loi. Deuxièmement, la période de lune de miel du nouveau corps législatif pourrait ne pas faire long feu. En effet, si des membres du nouveau corps législatif, tout comme l'ancien, deviennent la cible de la loi contre la corruption, le nouveau corps pourrait fort bien devenir aussi réticent à adopter les lois qui renforcent l'emprise de leurs « opposants ». Toutefois, si la campagne est intensifiée suffisamment tôt, les bonnes relations

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 285

qui existent actuellement entre l'exécutif et le législatif pourraient encore être une garantie de succès.

Enfin, la campagne en faveur de la liberté d'information n'a pas reçu suffisamment de soutien de la part des médias eux-mêmes. Cette campagne, en revanche, a été largement soutenue par les efforts des associations de la société civile. Le projet de loi sur la liberté d'information aurait certainement connu un meilleur sort s'il avait été soutenu par la presse parlée au Nigeria.

Premières mesures pour renforcer l'intégrité judiciaire

Préoccupé par l'incidence croissante de la corruption dans le judiciaire, le président de la Cour suprême, Muhammed Uwais, conjointement avec le centre des Nations unies pour la prévention de la criminalité internationale et l'ICPC, a lancé un projet en 2001 afin de renforcer l'intégrité judiciaire. Quatre axes clés ont été identifiés : la qualité et le respect des échéances du procès, l'accès aux tribunaux, la confiance de la population dans le système judiciaire et l'efficacité du traitement des plaintes déposées par les citoyens. L'Institut nigérian des études supérieures juridiques (Nigerian Institute of Advanced Legal Studies) a été engagé afin de réaliser une évaluation exhaustive de l'intégrité et des compétences judiciaires dans les États de Lagos, Delta et Borno.

Dans la période 2002-2003, des efforts ont été déployés afin d'améliorer l'intégrité judiciaire dans les États pilotes grâce au suivi des juges et du personnel des tribunaux par l'ICPC et leur formation éthique, la création d'un système transparent de dépôt des plaintes, la création d'une « commission des usagers des tribunaux » et une coordination accrue avec le système de justice pénale.

Les mesures comptaient sur un effort déterminé du conseil judiciaire national et du président de la Cour suprême afin de mettre de l'ordre dans le système judiciaire nigérian. Depuis 1999, des douzaines d'affaires de corruption impliquant des juges ont été jugées, et le conseil judiciaire national a mis à la retraite forcée plus d'une vingtaine de juges. Si cela constitue une indéniable avancée, il reste encore énormément de chemin à parcourir, surtout pour reconquérir la confiance de la population dans le système judiciaire.

En effet, le système judiciaire a entravé à maintes reprises les activités de lutte contre la corruption de l'ICPC depuis le début de ses activités en 2000. Au tout début de sa création, cet organe avait été remis en cause par une polémique sur la constitutionnalité de la loi qui l'a créé. Bien que cela ait été tranché par un jugement de la Cour suprême en juin 2000, la question de la constitutionnalité de l'ICPC continue de refaire surface à tout moment, avec la complicité active d'un certain nombre de juges.

En dépit de nombreux avertissements du président de la Cour suprême, les juges continuent de donner une suite favorable aux requêtes unilatérales qui ont bloqué les procès de corruption. Les individus qui font l'objet d'une instruction de l'ICPC recherchent et obtiennent des ordonnances remettant en cause la constitutionnalité d'une partie ou l'autre de la loi, même de la part de tribunaux qui ne sont pas officiellement compétents pour juger des affaires de corruption. Pratiquement tous les dossiers déposés par l'ICPC devant les tribunaux ont été bloqués par ces ordonnances. Si l'on souhaite réellement que les efforts de lutte contre la corruption de l'ICPC aboutissent, il convient de redoubler d'efforts pour améliorer l'intégrité judiciaire.

Bolaji Abdullahi (ThisDay, Nigeria)

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 286

Indications bibliographiques

Karl Meier, *This House Has Fallen: Nigeria in Crisis* (Cette maison s'est effondrée : le Nigeria en crise), Penguin Books, Londres, 2001.

Nigerian Institute of Advanced Legal Studies, Rapport d'enquête sur l'intégrité judiciaire (à paraître).

Banque mondiale, *Nigeria Governance and Service Delivery Survey* (Enquête sur les prestations de service et la gouvernance au Nigeria) (à paraître).

Notes

1. *ThisDay* (Nigeria), 23 janvier 2003.
2. M.A. Akanbi, « Current policy initiatives and frameworks for combating corruption » (Cadres et initiatives politiques actuelles de lutte contre la corruption, document de conférence), non publié, présenté à Abuja, février 2003.

Ouganda

Score dans l'indice de perceptions de la corruption 2003 : 2,2 (113e sur 133 pays)
Score dans l'indice de corruption des pays exportateurs 2002 : non inclus dans l'enquête

Conventions

Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (adoptée en juillet 2003 ; non encore signée)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (signée en décembre 2000 ; pas encore ratifié)

Changements juridiques et institutionnels

- La **loi de 2002 sur le code de leadership**, entrée en vigueur en juillet 2002 et remplaçant le code de leadership de 1992, détermine une norme minimale de conduite pour les hauts fonctionnaires et prévoit son application par l'Inspecteur du gouvernement (IGG). La nouvelle loi renforce les sanctions en cas de violation du code et, pour la première fois, rend publiques les déclarations de biens et de revenus par les leaders (voir ci-dessous).
- Dans le cadre des efforts entrepris pour réorganiser les **achats publics**, secteur où se sont produits de nombreux détournements, le Parlement a voté la loi sur les achats publics et sur la cession d'actifs en 2003. Les achats ont été décentralisés au niveau des ministères hiérarchiques et des gouvernements locaux. Chacun de ces organes aura son propre comité d'achats et son secrétariat chargé des achats. La loi crée également la Direction des achats publics et de la cession d'actifs (PPDAA) qui a pour mission de faire le suivi de tout achat aussi bien au niveau du gouvernement central que local.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 287

Nouvelles mesures pour lutter contre une impunité largement répandue

Bien que l'Ouganda ait des institutions ayant autorité juridique pour enquêter et lutter contre la corruption, l'impunité demeure largement répandue.

De nouvelles mesures destinées à renforcer l'IGG ont pour but de lutter contre cette impunité mais l'on attend de voir l'effet qu'elles auront étant donné la complaisance généralisée face à la corruption.

Bon nombre de commissions d'enquêtes judiciaires de grande envergure ont récemment tiré d'importantes conclusions concernant les abus de pouvoir et la mauvaise gestion sans pour autant déboucher sur des poursuites. L'une de ces commissions présidée par le juge Julia Sebutinde a enquêté sur l'achat d'hélicoptères de mauvaise qualité par les militaires et sur les soupçons de pots-de-vin qui pesaient sur la transaction. Un rapport a été soumis à cet effet au gouvernement en août 2001 mais ce dernier ne l'a pas rendu public malgré la demande générale. Le rapport avait recommandé que le frère du président le lieutenant-colonel Salim Saleh fasse l'objet de poursuites et a critiqué le chef de cabinet du ministère de la Défense ainsi que d'autres hauts fonctionnaires.

À la date de rédaction du présent rapport, aucune poursuite n'avait eu lieu. En mai 2003, la commission Porter a soumis son rapport sur le détournement de ressources en République démocratique du Congo lors de l'intervention militaire ougandaise. Le rapport a fortement critiqué plusieurs officiers militaires de haut rang et d'éminents hommes d'affaires mais ses recommandations n'ont pas été suivies d'effet. La commission d'enquête sur la corruption au sein de la direction des impôts de l'Ouganda dirigée par Sebutinde a remis son rapport au gouvernement au début de 2003 mais ce dernier ne l'a, jusque-là, pas rendu public.

Un autre exemple du degré d'impunité se ressent à travers la nouvelle tendance des autorités locales à résister sérieusement à l'IGG, tel ce cas évoqué dans la presse en mai 2003[1]. L'IGG avait recommandé le licenciement du directeur des services municipaux du district de Mukono pour avoir frauduleusement détourné des fonds, mais cet agent a publiquement défié l'IGG avec le soutien du président du district. Le directeur des services municipaux a finalement été contraint de quitter son poste mais seulement lorsque le gouvernement central a suspendu le transfert de fonds au profit du district.

Des réformes récentes, y compris deux projets de lois, sont destinées à renforcer les pouvoirs de l'IGG et à réduire l'impunité. La loi de 2002 relatif à l'Inspecteur du gouvernement met en application la disposition de la Constitution qui veut que l'IGG soit indépendant de l'exécutif en précisant qu'il ne peut être démis que sur recommandation d'un tribunal spécial mis en place par le Parlement. La nouvelle loi a également augmenté la pénalité pour non-respect ou pour obstruction du travail de l'IGG d'une année d'emprisonnement ou une amende de 10 millions de shillings (soit 5 800 dollars américains) à trois ans d'emprisonnement ou à une amende de 30 millions de shillings (17 300 dollars américains).

Le nouveau code de leadership, entré en vigueur en juillet 2002, a établi une norme minimale de conduite pour les leaders entendus au sens large, allant des ministres et des parlementaires, aux policiers, aux présidents de districts, secrétaires municipaux, cadres moyens de la fonction publique jusqu'aux comptables des organes publics. Le code met principalement l'accent sur deux aspects : il contraint les dirigeants à déclarer leurs revenus, leurs actifs et leurs passifs et prévoit des dispositions visant à prévenir les

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 288

conflits d'intérêts. Le nouveau code introduit des pénalités telles que le licenciement, la confiscation de biens non déclarés et jusqu'à deux ans d'emprisonnement ou 2 millions de shillings d'amende (1 200 dollars américains). Contrairement aux textes précédents, la nouvelle loi précise clairement que les déclarations de revenus et d'actifs seront à la portée de tous et accessibles au public.

Les ressources de l'IGG sont toutefois limitées. Il n'a pas les moyens de vérifier tous les actifs déclarés et il est mal outillé pour prétendre couvrir tout le territoire de l'Ouganda. Il s'est jusque-là limité à la capitale Kampala. Compte tenu du défi que pose la mise en application de la nouvelle loi, les compétences de l'IGG ont connu une réforme profonde en 2002-2003 pour accroître leurs capacités et leur couverture géographique. Deux nouveaux bureaux à Jinja et à Hoima ont été ajoutés aux sept annexes existantes et au siège de l'IGG à Kampala, et environ 50 personnes supplémentaires ont été recrutées pour gérer ces dernières.

Il n'est pas sûr que ces nouvelles ressources puissent faire de l'IGG un acteur plus crédible. Comme indiqué précédemment, aucune action n'a suivi plusieurs des plaintes reçues dernièrement et les preuves jusque-là suggèrent que l'IGG n'a pas dans la pratique gagné une plus grande indépendance par rapport à l'exécutif en dépit de la nouvelle loi. La capacité d'investigation de l'IGG a été renforcée sans une réelle volonté politique. Ainsi, la présence de l'IGG pourrait simplement servir de paravent à la corruption confortant ainsi les sentiments d'impunité.

L'incertitude plane sur la liberté de l'opposition politique

Depuis l'accession au pouvoir du président Yoweri Museveni en 1986, l'Ouganda s'est déclaré être une démocratie « sans parti » ; l'existence des partis d'opposition a été sérieusement restreinte et le gouvernement affirme ne pas provenir d'un parti mais d'un « mouvement ». L'absence réelle d'une opposition a très certainement facilité la corruption en minimisant le champ des partis et des élections devant normalement tenir le gouvernement responsable de ses actes. Tandis que les cas de corruption impliquant les principaux membres du gouvernement apparaissent régulièrement dans la presse, la question ne s'est pas posée au niveau politique des conditions d'entrée au gouvernement et ce dernier manque d'alternative quand il s'agit d'imaginer des politiques de lutte contre la corruption. La nouvelle législation de 2002 avait pour but de renforcer les restrictions existantes sur les libertés politiques. Dans la pratique, toutefois, elle a augmenté l'incertitude quant à l'avenir du système de gouvernance de l'Ouganda.

En juin 2002, le Parlement a voté la loi sur les partis et organisations politiques, qui réglemente la composition, le financement, la gestion et les activités des partis et organisations politiques. Elle exclut les partis de la campagne pour quelque poste électif que ce soit, les limitent dans leur liberté de tenir des réunions publiques et leur interdit d'ouvrir des bureaux à l'extérieur de la capitale. Le vote du Parlement a suivi le résultat du référendum de 2000 qui avait alors exprimé une majorité des votes en faveur du système de « mouvement ».

Toutefois, la nouvelle loi a connu beaucoup d'opposition et déclenché un débat houleux dans la presse. Certains politiciens ont déclaré qu'ils ne respecteraient pas les dispositions prévues par la loi.

En mars 2003 la cour constitutionnelle a supprimé certains éléments de la nouvelle loi et établi que le système de gouvernement actuel par « mouvement » devait être lui-même classé comme organisation politique et par conséquent, soumis aux restrictions inhérentes à la nouvelle législation. La commission ougan-

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 289

daise des droits de l'homme, qui a mandat selon la Constitution pour suivre de près le respect des traités internationaux, et notamment ceux relatifs au droit à la liberté d'association, a également critiqué la législation[2].

Les questions constitutionnelles ne sont pas encore résolues. Le gouvernement a interjeté appel contre la décision du tribunal et jusqu'au moment de la rédaction du présent rapport, le verdict n'a toujours pas été prononcé. À supposer qu'il soit autorisé qu'une démocratie multipartite se développe, il faudra un certain temps avant que l'on puisse obtenir une analyse significative sur l'ampleur de la corruption de l'actuel gouvernement. Jusqu'à présent, les partis d'opposition n'ont presque rien fait pour formuler d'autres programmes afin de faire face à la corruption et rien ne prouve que les électeurs y réagiraient comme étant un réel problème.

Une incapacité à résoudre les conflits d'intérêts

Après les élections de 2001, le gouvernement a renouvelé le mandat de deux ministres, en dépit du fait qu'ils aient été tous les deux récusés par le Parlement pour conflit d'intérêts et corruption et que les cas de conflits d'intérêts n'aient pas encore été résolus. Au moment de la rédaction de ce rapport, Sam Kutesa et Jim Muhwezi sont demeurés à leurs postes malgré les protestations. Au cours de la réunion consultative du groupe des donateurs, en mai 2003, les gouvernements du monde entier ont exigé que le président renvoie les ministres. Contrairement au code de leadership, Kutesa, ministre d'État du ministère des Finances, de la Planification et du Développement économique est tout de même demeuré président du conseil alors qu'il prenait des décisions ayant des répercussions sur le bon fonctionnement de cette entreprise. Il a été réélu en 2001, en l'absence de dispositions légales empêchant un ministre censuré de se présenter à des élections. Suite à sa réélection, le président l'a renommé au même poste gouvernemental.

Muhwezi, alors ministre d'État au ministère de l'Éducation et des Sports, a été récusé en mars 1998 pour trafic d'influence et manquement au code de leadership.

Raisons de cette récusation, entre autres, le Parlement a considéré que le ministre avait usé de sa position pour influer sur des décisions au profit du secteur privé. Suite aux élections de 2001, Muhwezi a été nommé au ministère de la Santé. Le code de leadership exige expressément que les dirigeants fassent connaître leurs participations et se retirent des décisions dans lesquelles ils pourraient se retrouver face à un conflit d'intérêts. Il est également interdit aux leaders, à leurs épouses et époux, aux agents et toutes sociétés dans lesquelles ils ont un intérêt de chercher à obtenir ou négocier un contrat auprès de l'organe public avec lequel le dirigeant est associé. Un manquement à ces dispositions est sanctionné de renvoi.

Les cas de Kutesa et Muhwezi n'illustrent qu'avec trop d'éclat à quel point le code est loin d'être rigoureusement mis en application. Si l'on veut éviter de tels cas à l'avenir, il faudra interdire aux hommes corrompus de se présenter aux élections parlementaires.

Hassan Muloopa (TI Ouganda)

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 290

Indications bibliographiques

Hassan B. Muloopa, Stephanie McIvor et Allan Doig, *National Integrity Systems Country Study Report: Uganda 2003* (Transparency International, à paraître).
IGG, *The 2nd National Integrity Survey Report*, Kampala, 2003.

Notes

1. *New Vision* (Ouganda), 4 mai 2003.
2. Commission ougandaise des droits de l'homme, Annual Report to Parliament: January 2001-September 2002.

Pérou

Score dans l'indice de perceptions de la corruption 2003 : 3,7 (59e sur 133 pays)
Score dans l'indice de corruption des pays exportateurs 2002 : non inclus dans l'enquête

Conventions

Convention interaméricaine de l'OEA de lutte contre la corruption (ratifiée en juin 1997)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en janvier 2002)

Changements juridiques et institutionnels

- Une nouvelle loi sur le **blanchiment d'argent** est entrée en vigueur en juin 2002. Elle durcit les sanctions et reporte sur l'accusé la charge de la preuve pour démontrer la source des fonds enquêtés. Les précédentes législations ne portaient que sur les fonds provenant du trafic de stupéfiants et du terrorisme alors que la nouvelle législation s'applique à tous les fonds acquis de façon illicite.
- La loi sur la transparence et sur l'**accès à l'information publique** est entrée en vigueur en août 2002. Elle stipule que les informations relatives aux institutions publiques doivent être rendues publiques et elle contraint les organismes publics à créer des portails Internet et à les maintenir à jour. Il s'agit de la première loi qui fournit à la presse et au public des outils performants permettant d'exiger des informations. Une limitation initiale concernait l'importante exception accordée aux achats militaires, mais une législation secondaire adoptée en février 2003 a permis de combler la lacune de façon substantielle. À présent, la principale limitation n'est pas d'ordre juridique, mais pratique : il est en effet difficile de traiter des informations sur les dépenses gouvernementales car le système est complexe et le contrôle onéreux.
- Une loi réglementant la transparence des **financements des partis** a été adoptée en octobre 2002, mais il est peu probable qu'elle ait un quelconque impact

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 291

sur la corruption. Elle exige des candidats qu'ils communiquent les sources et montants des financements soixante jours après les élections, au lieu de soixante jours avant. L'aspect le plus important, à savoir la divulgation des sources de financement (entreprises et particuliers), n'a pas été abordé et la loi ne prévoit aucune sanction en cas d'infraction.

- Une commission a été créée en octobre 2002 afin de s'attaquer à la problématique de la **contrebande et de la corruption dans les bureaux de douane**. Cette commission est composée de membres du gouvernement, d'organisations de la société civile ainsi que du secteur privé.
- Le processus de restructuration du **système judiciaire** a démarré en janvier 2003 en réaction à une série de scandales dans lesquels l'exécutif aurait exercé une influence indue (en versant notamment des pots-de-vin) sur un certain nombre de juges. Au milieu de l'année 2003, ce processus en était encore à la phase de démarrage. Cinq groupes de travail, dont un sur la lutte contre la corruption et la déontologie judiciaire, ont été mis sur pied sous l'égide de la commission de restructuration. Une des propositions consistait à créer un conseil national de promotion de l'éthique judiciaire, mais cette proposition sera probablement supplantée par une autre proposition qui est de renforcer l'organe de contrôle interne existant (le bureau de contrôle de la magistrature), plutôt que d'opter pour un mécanisme autonome de contrôle externe[1].
- Une loi réglementant le **lobbying** a été adoptée en juillet 2003. Elle stipule que toute activité de lobbying visant à influencer les décisions des fonctionnaires et des membres du Congrès doit être rendue publique.
- La **commission nationale de lutte contre la corruption** a failli à sa mission : son président a démissionné en février 2003 pour assumer un poste diplomatique et n'avait toujours pas été remplacé en août 2003. Si elle doit jouer un rôle significatif de coordination des activités des institutions de vérification et de contrôle existantes, il convient de lui conférer davantage d'indépendance, de pouvoirs et de ressources. En outre, le président de cette commission doit être choisi par le Parlement, et non par le président.

Des législateurs proches de Fujimori continuent de contrecarrer les efforts de lutte contre la corruption

Les efforts de lutte contre la corruption au Pérou sont menacés tant au niveau de l'instruction et des poursuites judiciaires qu'au niveau de la prévention. Lorsque l'ampleur de la corruption sous le régime de l'ancien président Alberto Fujimori a éclaté au grand jour, le nouveau gouvernement a établi des priorités dans les efforts de poursuites judiciaires contre les responsables plutôt que d'introduire des mesures de prévention. Comme il fallait s'y attendre, le système de corruption qui s'était développé sous le régime Fujimori a fait de son mieux pour protéger ceux qui étaient ciblés par le ministère public. Alors que les choses commencent à se tasser après les poursuites concluantes contre cer-

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 292

tains des acteurs clés du *Fujimorato*, comme on appelle son régime, les membres du gouvernement qui avaient des liens avec l'ancien régime se sont oralement opposés à des mesures de prévention visant à réduire la corruption à l'avenir.

Le gouvernement de transition qui a pris fonction après la fuite de Fujimori au Japon en novembre 2000 a été contraint de concevoir un système *ad hoc* de lutte contre la corruption car le cadre institutionnel du Pérou n'était pas suffisamment solide pour pouvoir faire face à l'ampleur du problème. Ce système était composé de juges anti-corruption, de juges d'instruction et de forces de police, ainsi que d'un bureau d'instruction *ad hoc* pour l'affaire Montesinos dirigé par José Ugaz, qui a été nommé procureur spécial de la République au cours des derniers jours du pouvoir Fujimori. Les résultats d'Ugaz sont impressionnants surtout au cours de la première année : la plupart des « gros poissons » ont été capturés et le processus de rapatriement des sommes colossales dérobées par les racketteurs au cœur du gouvernement Fujimori a débuté.

Ces succès ne vont pas sans leur lot de détracteurs. Plusieurs hauts fonctionnaires de Fujimori continuent d'assumer des fonctions sous le nouveau régime du président Alejandro Toledo. Jorge Mufarech est l'une des personnalités particulièrement actives dans les initiatives visant à discréditer la campagne anti-corruption. Il est membre du Congrès et ancien ministre du Travail sous le gouvernement Fujimori. Il a lancé une série d'accusations contre Ugaz début 2003, dont celle d'avoir manipulé les preuves utilisées dans les affaires faisant l'objet de poursuites.

Membre de la commission de vérification du Congrès[2], Mufarech est soupçonné d'avoir versé de gros montants de contributions à la campagne électorale du président Toledo. Il n'est pas le seul membre du Congrès à avoir accusé des journalistes, des hommes d'affaires et des fonctionnaires d'être des « opposants au gouvernement », mais il est certainement celui qui mâche le moins ses mots sur la question. À titre d'exemple, il a critiqué la décision du ministère de l'Intérieur d'inviter Proética, une ONG dirigée par Ugaz, à observer l'appel d'offres public 2001 pour l'attribution d'un marché de fourniture d'uniformes à la police. Mufarech, propriétaire d'une entreprise textile qui n'a pas remporté ce marché des uniformes, a dénoncé la procédure bien qu'elle ait abouti à une considérable économie pour le gouvernement.

Cette crise est symptomatique de la nature multiforme de la corruption au Pérou. En effet, il existe une réticence à l'instauration de mesures de prévention de la part de ceux qui ont des liens avec le *Fujimorato* et qui sont enclins à entraver tout effort de poursuites. Mais beaucoup d'autres (parfois ces mêmes personnes qui ont des liens avec le *Fujimorato*) ont aussi de fortes motivations personnelles et commerciales pour perpétuer une atmosphère qui favorise la prolifération de la corruption. La situation n'est guère favorisée par l'absence de toute stratégie nationale de lutte contre la corruption coordonnée par une organisation forte. L'organisme qui pourrait jouer ce rôle, la commission nationale de lutte contre la corruption, est entravé par sa dépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif.

Les nouvelles accusations d'ingérence du gouvernement montrent la nécessité de mieux réglementer les médias

Le régime Fujimori est resté au pouvoir pendant dix ans avec des scores élevés de confiance du public, grâce à son contrôle de l'information et des mass media, d'un point de vue tant économique (*via* la publicité officielle et les paiements directs en échange de soutien politique) que judiciaire (grâce aux décisions favorables des tribunaux en échange de soutien politique).

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 293

Bien que ces pratiques aient été abondamment condamnées après la chute du régime, très peu de mesures ont été prises afin de s'en prémunir et les accusations d'ingérence du gouvernement ont refait surface.

Avec le processus de transition vers la démocratie, les relations entre l'État et les médias ont été au cœur des recommandations de l'Initiative nationale de lutte contre la corruption (INLC)[3] et, par la suite, d'un projet de loi déposé par le député de l'opposition Natale Amprimo. Tous deux ont attiré l'attention sur la nécessité de contrôler les autorisations de transmission, de créer une organisation de la société civile chargée de contrôler la publicité et de réglementer la publicité de l'État[4].

Les recommandations de l'INLC ont été adoptées de façon inadéquate et peu méthodique. Le projet de loi d'Amprimo a déclenché un vif débat public, mais l'hostilité des médias envers les nouvelles propositions de réglementation a finalement eu le dessus et le projet de loi a été abandonné.

C'est avec en toile de fond cette sensibilité exacerbée vis-à-vis de l'ingérence du gouvernement dans les médias qu'une nouvelle série de scandales acculant le gouvernement Toledo a éclaté. L'affaire la plus grave concerne les efforts de César Almeyda, ancien chef du conseil national des renseignements, et de Rodolfo Pereyra, ancien attaché de presse du gouvernement, pour faire pression sur le conseil d'administration de Panamericana Televisión (Pantel) afin que cette dernière évite « d'attaquer » le gouvernement.

Ces accusations ont été portées en février 2003 par Federico Anchorena, ancien directeur général de Pantel, et Fernando Viaña, son directeur de presse. Pereyra a démissionné à la suite du scandale. La commission de vérification du Congrès, qui est nommée par la coalition au pouvoir, a lancé une enquête, mais l'a rangée dans un tiroir en avril 2003 en invoquant des preuves insuffisantes en ce qui concerne l'ingérence de l'exécutif.

Dans une affaire analogue, la presse a retranscrit les enregistrements de conversations entre Salomón Lerner Ghitis, ami de Toledo et ancien président de l'Entreprise financière pour le développement, et les frères Moisés et Alex Wolfenson, propriétaires des journaux *El Chino* et *La Razón*[5]. Ces conversations avaient pour but de convaincre ces deux journaux de dépeindre le gouvernement sous un meilleur jour. *El Chino* et *La Razón* font actuellement l'objet d'une enquête sur leurs liens avec le régime Fujimori et publient fréquemment des articles réfutant les accusations de corruption concernant cette époque.

Ce n'est pas un secret que le président impute aux médias sa baisse de popularité, en particulier en raison de leurs fréquentes allusions à sa vie privée. Lorsque sa cote de popularité a baissé en dessous des 20 % en septembre 2002, on craignait qu'il n'aille pas au bout de sa première année au pouvoir. L'interprétation du gouvernement est que des anciens du réseau Fujimori exploitent les médias afin de miner les efforts de lutte contre la corruption, de déstabiliser l'administration Toledo, et au bout du compte, afin de rétablir l'exilé Fujimori au pouvoir. Il est certain que les médias péruviens sont loin d'être des parangons de vertu. Panamericana trempait jusqu'au cou dans la corruption du temps de Fujimori ; l'ancien propriétaire de cette chaîne, Ernesto Shultz, a fui le pays avec une cassette vidéo le montrant en train d'accepter 350 000 dollars américains des mains de Montesinos. Il est certain que vu sous cet angle, il n'y a qu'un court pas à franchir pour interpréter les moqueries sur l'image du président comme des attaques contre le processus démocratique, et pour attribuer aux groupes de médias le rôle de tentacules de l'ancien État mafieux.

Quelle que soit la bonne grille de lecture, la tentation de contrôler les médias par tous les gouvernements péruviens qui se sont succédé est favorisée par l'absence de tout organisme de réglementation. L'auto-réglementation n'est pas la solution dans la mesure où très peu de

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 294

chaînes sont suffisamment responsables, mais le contrôle de l'État n'est pas la solution non plus, car on court le risque d'institutionnaliser les tendances déjà prononcées du gouvernement à tout contrôler. La réglementation ou l'examen du contenu des programmes doit incomber à ceux qui sont le plus concernés par la qualité, à savoir les consommateurs. L'institution chargée de cette tâche doit compter en son sein des représentants de la société civile, en plus de ceux des pouvoirs publics et des médias. Il est également capital de réglementer la publicité d'État afin d'éviter que les recettes publiques ne soient utilisées à des fins politiques. Une loi régissant les médias qui prend en compte certains – si ce n'est tous – de ces facteurs fait cruellement défaut au Pérou.

Favoritisme, népotisme et ingérence politique dans l'administration publique

De nombreux organismes publics sont juridiquement régis par la législation du travail du secteur privé et non du secteur public. Cette législation est plus souple, et par conséquent de nombreuses postes vacants sont pourvus et des marchés attribués sans annonce publique officielle. Les bénéficiaires sont souvent des fonctionnaires du gouvernement, des législateurs ou leurs relations. Certains cas signalés récemment impliquaient le ministère de la Femme (ancien Promudeh), le programme national de distribution alimentaire, Pronaa, la société publique pétrolière du Pérou, Petroperú, et l'administrateur aéroportuaire, Corpac.

Des accusations de népotisme ont été formulées à l'encontre d'institutions normalement plus respectées telles qu'Indecopi, dont le mandat inclut les commissions de propriété intellectuelle et de lutte contre les monopoles. Indecopi est dotée de pouvoirs quasi judiciaires : elle peut arbitrer dans les cas de litiges entre deux particuliers ou entreprises, ou entre l'État et des parties non étatiques (ses décisions peuvent être révisées par les tribunaux mais uniquement sur requête de l'une des parties). L'indépendance d'Indecopi vis-à-vis du gouvernement constituait donc une véritable performance locale. En 2002, néanmoins, César Almeyda, un proche ami du président, est devenu le nouveau président d'Indecopi[6].

Si le président d'Indecopi a toute autorité sur les fonctions administratives de cette institution, en revanche, il n'a aucune influence sur ses commissions et tribunaux. Il est prouvé qu'Almeyda a tenté d'influencer les décisions de ces instances dans le dossier d'América TV, détenue auparavant par la famille Crousillat qui a reçu des fonds afin de soutenir la tentative de réélection de Fujimori en 2000. En suspendant une réunion des créanciers d'América TV, contrôlée par Grupo Plural TV, qui possède deux grands journaux péruviens *El Comercio* et *La República*, Almeyda avait effectivement contrecarré les tentatives de restructuration de la chaîne.

Almeyda a démissionné à la suite du scandale qui a éclaté mais n'a pas été poursuivi. Les ONG locales ainsi que les médias affirment qu'il continue à tirer les ficelles en coulisse. Plusieurs membres importants des commissions d'Indecopi ont été remplacés, y compris la secrétaire technique de la commission anti-monopoles qui avait une réputation de compétence à ce poste. Leurs remplaçants étaient plutôt pro-gouvernement en place.

Une fois de plus, le problème est dû en partie au manque de mécanismes solides de lutte contre la corruption. Le Conseil des ministres n'a pas réussi à concevoir et à mettre en œuvre une politique du personnel pour le secteur public. Le résultat est le règne du népotisme, du favoritisme et du copinage.

Samuel Rotta Castilla (Proética, Perou)

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 295

Indications bibliographiques

Apoyo Opinión y Mercado – « Proética, Primera Encuesta Nacional sobre Corrupción y Gobernabilidad » (Première enquête nationale sur la corruption et la gouvernance), Lima, 2002,www.proetica.org.pe/encuesta/frameset.htm

Omar Pereyra Cácares, *Percepciones sobre la corrupción en la zona norte del Perú* (Perceptions sur la corruption dans le nord du Pérou), Servicios Educativos Rurales, Lima, 2002.

Comisión Andina de Juristas (CAJ), *Libertad de Expresión y Acceso a la Información Pública* (Liberté d'expression et accès à l'information publique), CAJ, Lima, 2002.

Comisión Andina de Juristas (CAJ), *La Sombra de la Corrupción* (L'ombre de la corruption), CAJ, Lima, 2002.

Instituto APOYO, « Estrategias Anticorrupción en el Perú » (Stratégies anti-corruption au Pérou), www.apoyo-inst.org/Agenda/Anticorrupcion/anticorrupcion.htm

Santiago Pedraglio, *Diagnóstico del Estado de la Lucha contra la Corrupción 2000/02* (Diagnostic de la lutte contre la corruption 2000/02), Proética, Lima, 2002, www.proetica.org.pe/diagnostico/frameset.htm

Proética: www.proetica.org.pe

Notes

1. La nécessité de revoir le système judiciaire a été exprimée en juillet 2003, lorsque deux tribunaux distincts ont prononcé des verdicts contradictoires dans la bataille pour le contrôle de Panamericana TV, l'une des plus grandes chaînes du Pérou. Chacune munie d'un verdict favorable, les deux entreprises en concurrence, détenues respectivement par Genaro Delgado Parker et Ernesto Schutz, ont pénétré dans les bâtiments de Panamericana TV le 11 juillet et ont diffusé des programmes contradictoires à partir de deux endroits différents de la même structure.
2. Au moment de la rédaction de cet article, Jorge Yamil Mufarech Nemy était titulaire d'un siège au congrès pour Perú Posible.
3. L'Initiative nationale de lutte contre la corruption a été créée par le gouvernement de transition et comprenait des membres du gouvernement et de la société civile. Elle a été chargée de produire une étude diagnostique sur la situation de la corruption au Pérou et de proposer des politiques de lutte contre la corruption, mais ses recommandations n'ont pas été adoptées par le gouvernement de quelque façon substantielle que ce soit.
4. Proética, *Diagnóstico del Estado de la Lucha contra la Corrupción en el Perú 2000-02* (Diagnostic de la lutte contre la corruption au Pérou 2000-02), Proética, Lima, 2002.
5. Cette réunion s'est tenue le 14 mai 2002 et les enregistrements livrés par petits morceaux. La conversation a été reproduite dans son intégralité en mai 2003 sur le site www.agenciaperu.com/investigacion/2003/may/audio_wolfenson.htm
6. Almeyda a démissionné de la présidence de Indecopi en janvier 2003 pour occuper le poste de président du National Intelligence Council (NIC). Il a démissionné de ces fonctions en avril 2003, en partie pour avoir émis des pressions sur la Télévision panaméricaine de changer sa ligne éditoriale (voir ci-dessus).

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 296

Philippines

Score dans l'indice de perceptions de la corruption 2003 : 2,5 (92e sur 133 pays)
Score dans l'indice de corruption des pays exportateurs 2002 : non inclus dans l'enquête

Conventions

Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en mai 2002)

Changements juridiques et institutionnels

- Le gouvernement a introduit en juillet 2002 un **programme de marchés publics électroniques** couvrant tous les départements ministériels afin de tenter de réduire la corruption dans la passation des marchés publics. Selon un rapport de juillet 2003 du bureau présidentiel de liaison en matière législative, 57 % des bureaux sous-départementaux, 91 % des entreprises détenues et contrôlées par l'État et 72 % des universités et instituts supérieurs de l'État étaient connectés à ce programme dans les douze mois suivant son introduction.
- En décembre 2002, un système d'évaluation des performances pour les pratiques de **gestion des entreprises** a été introduit au sein des entreprises détenues et contrôlées par l'État ainsi qu'au sein de leurs filiales.
- Trois projets de loi sur le **financement politique** ont été déposés au Sénat en décembre 2002. L'un visait à renforcer le système des partis politiques par l'attribution de fonds publics. Le deuxième prévoyait l'institutionnalisation des réformes des finances des campagnes électorales et le troisième prévoyait la création d'un fonds de campagne présidentielle afin de couvrir les frais autorisés lors des élections présidentielles et vice-présidentielles. Au moment où nous rédigeons, ces trois projets de lois sont toujours au Sénat.
- En janvier 2003, le président a signé la **loi de réforme des marchés publics**, qui prévoit la modernisation, la normalisation et la réglementation des marchés publics. Elle contient également des mesures de nature à accroître la transparence, la compétitivité, l'efficacité, la responsabilité comptable et le contrôle du public en matière de procédures de passation des marchés publics et d'exécution des marchés attribués. Les règles et règlements d'exécution ont été formulés avec la contribution d'ONG et ont été adoptés en septembre 2003.
- Sous la pression du Groupe d'action financière (GAFI), le corps législatif a adopté une **loi de lutte conte le blanchiment d'argent** en mars 2003, amendant la législation qui datait de 2001. La nouvelle loi abaisse le seuil où les transactions doivent être déclarées aux régulateurs de 4 millions de pesos (75 000 dollars US) à 500 000 pesos (9 000 dollars US). Cette loi élargit la gamme des activités illé-

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 297

gales couvertes et confère à la Banque centrale des Philippines une autorité réglementaire pour contrôler les dépôts. Les législateurs ont cependant conservé une disposition de la loi de 2001 stipulant qu'une autorisation judiciaire était nécessaire avant de permettre aux autorités de geler des comptes suspects. Le GAFI a attiré l'attention sur le fait que cette disposition était de nature à entraver les activités de lutte contre le blanchiment d'argent dans la mesure où des virements de fonds électroniques pouvaient s'effectuer avant que l'on puisse obtenir une décision de justice. En juin 2003, les Philippines figuraient toujours sur la liste des pays et territoires non coopératifs.

- En juin 2003, un projet de loi a été proposé en vue d'établir un **contrôle par l'administration locale** sur la police locale : une loi étendant les pouvoirs des chefs exécutifs locaux sur les forces nationales de police des Philippines. En cas d'adoption, il est à craindre que cette loi ne serve qu'à consolider davantage le pouvoir coercitif des administrations locales corrompues.
- En 2002-2003 la **Commission présidentielle de lutte contre la corruption** (PAGC) a adopté une approche plus proactive et a commencé à promouvoir des mesures de prévention contre la corruption dans le gouvernement. Elle n'avait auparavant enquêté que sur des plaintes déposées contre des personnes fautives nommées par la présidence (voir ci-dessous).

L'Initiative de contrôle du train de vie de la PAGC

« Le contrôle du train de vie » est la dernière initiative de réforme anti-corruption proposée par le régime de la présidente Gloria Macapagal Arroyo. En octobre 2002, elle a ordonné des contrôles du train de vie de tous les responsables gouvernementaux, y compris ceux de l'armée et de la police. Ces vérifications du train de vie sont un moyen de déceler la corruption en relevant les disparités entre le revenu et le train de vie apparent. Les vérifications reposent sur quatre « domaines d'enquête »: le comportement (par exemple les loisirs) ; la valeur des biens ou du patrimoine ; les vérifications auprès des parents, en se penchant sur des membres de la famille qui pourraient avoir obtenu un emploi par le biais de l'influence dudit responsable ; et les conflits d'intérêts. La Commission présidentielle de lutte contre la corruption (PAGC) est la principale institution chargée de cette initiative, avec le bureau du médiateur comme agent d'exécution. Les chefs d'institutions gouvernementales notoirement connues pour leur degré élevé de corruption, telles que la police nationale des Philippines, le ministère des Travaux publics et des Autoroutes, et le bureau des recettes internes, ont immédiatement annoncé leur intention de participer à cette initiative.

En mars 2003, une coalition du contrôle du train de vie rassemblant des organismes publics et de la société civile a signé un protocole d'accord. Cette coalition regroupe les six institutions membres du conseil de coordination interagences de lutte contre la corruption : le PAGC, le médiateur, le ministère de la Justice, le bureau national d'investigation, la commission d'audit et la commission de la fonction publique. Cette coalition comprend également le comité national de la jeunesse, ainsi que plusieurs ONG de la

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 298

lutte contre la corruption et la Conférence des évêques catholiques des Philippines. Le protocole d'accord a mis sur pied des groupes d'experts afin de passer au crible les informations recueillies et fournies par les associations de la société civile sur les trains de vie des fonctionnaires. Les institutions chargées de faire appliquer la loi évaluent les informations et effectuent un suivi en ordonnant au besoin des enquêtes. La PAGC a diffusé son manuel d'enquête sur le contrôle du train de vie et organisé des ateliers et séminaires de renforcement des capacités destinés à son personnel ainsi qu'aux associations de la société civile engagées dans ces actions.

À ce jour, ce sont surtout des cadres moyens discrets qui ont été exposés. L'initiative de réforme s'est montrée jusqu'ici largement inefficace pour débusquer les hauts fonctionnaires. Cela est dû en partie au fait qu'il est plus aisé de détecter les gains mal acquis des cadres inférieurs car les fonds sont dépensés sur place. La PAGC est également confrontée à des problèmes de compétence juridictionnelle et de ressources. Son enquête la plus importante à ce jour, concernant le personnel du bureau des recettes internes, a été bloquée par la Cour suprême au motif que le dossier dépassait les compétences de la PAGC (seule une minorité de cas sont entrés dans le cadre du mandat du PAGC). En outre, la plupart des dossiers sont déposés de façon anonyme sans piste vérifiable, et l'équipe d'enquêteurs qui est restreinte doit gérer un volume important de dossiers.

Un certain nombre d'interrogations se posent également concernant les méthodes employées et leur impact éventuel. En effet, il est possible que les contrôles du train de vie ne se transforment en chasse aux sorcières lancée par des chefs de service contre certains membres de leur personnel ou servent de leurre à ces mêmes chefs de service pour détourner les enquêteurs de leur propre piste ou encore qu'ils soient utilisés par le personnel, comme une arme contre leurs supérieurs hiérarchiques. Les rivalités peuvent devenir un motif d'accusation, avec le risque de harcèlement. Ensuite, les contrôles du train de vie sont parfois incompatibles avec le souci de confidentialité et de préservation de la vie privée, et des problèmes de droits civiques peuvent se poser sur les « procédures d'incitation au délit dans le but de piéger les fonctionnaires » récemment proposées par le médiateur du cabinet du procureur spécial. Troisièmement, bien que les contrôles du train de vie soient certainement utiles pour les contrevenants de petite envergure, ils sont susceptibles d'intensifier la fuite des capitaux et le blanchiment d'argent à l'étranger, ce qui rendrait encore plus difficile la dénonciation des hauts fonctionnaires. L'avenir est déjà fort incertain pour une stratégie de lutte contre la corruption qui a débuté avec un grand potentiel mais qui soulève des préoccupations éthiques et est confrontée à des difficultés de mise en œuvre.

PIATCo soulève des interrogations sur les réformes de lutte contre la corruption dans le secteur public.

La controverse PIATCo, devenue une affaire largement médiatique après avoir fait l'objet d'un article de journal en août 2002, a permis de mettre en lumière les atouts et les faiblesses de l'initiative de lutte contre la corruption du gouvernement. D'un côté, elle a permis de montrer toutes les incohérences de la politique de lutte contre la corruption et, de l'autre côté, elle est devenue l'illustration de la volonté politique du gouvernement Aroyo de libérer l'État et son peuple des « contrats onéreux» et des « intérêts personnels ».

En 1996, dans le cadre du programme Build-Operate-Transfer (BOT), la PIATCo

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 299

(Philippine International Air Terminals Company) a remporté le marché de la construction du Terminal 3 de l'aéroport international Ninoy Aquino (NAIA). Trois mois avant le lancement prévu du nouveau terminal en novembre 2002, un litige éclate entre les partenaires allemands et philippins au sein de la PIATCo. Ajoutons que les deux parties étaient toutes deux confrontées à des coûts exponentiels. Ce litige traînant en longueur, Gloria Climaco, conseillère à la présidence pour les projets stratégiques, a annoncé la prise de contrôle par le gouvernement du projet NAIA Terminal 3 lors d'un troisième examen au Congrès.

Cette annonce soudaine de la prise de contrôle par les pouvoirs publics d'une entreprise du secteur privé a choqué aussi bien les membres du Congrès que le milieu des affaires. L'annonce de cette prise de contrôle a également eu des répercussions sur la stratégie gouvernementale de lutte contre la corruption. Elle a tout d'abord compromis certaines lignes d'orientation politique. En effet, en réaction à l'interventionnisme et à l'excès de réglementation de l'État sous la loi martiale pendant le régime Marcos, les administrations avaient fait de la privatisation la pierre angulaire de la réforme économique dans l'espoir que la gestion du secteur privé réduise la corruption et accroisse la profitabilité. Bien que la prise de contrôle par le gouvernement du projet de terminal NAIA se soit faite en l'absence de soutien budgétaire, il n'en reste pas moins qu'elle va à l'encontre du principe de privatisation. En outre, les journaux ont fait état d'accusations selon lesquelles Climaco pourrait avoir un conflit d'intérêts dans ce dossier, bien que le gouvernement ait nié ces allégations.

L'affaire PIATCo a également révélé les forces et les faiblesses du législateur. Elle a permis de mettre en lumière, d'une part, le succès du législateur qui a réussi à détecter des irrégularités contractuelles précises et, d'autre part, son inadéquation en tant que force de cohésion pour lutter contre la corruption. Dans la foulée de cette polémique, une série d'enquêtes a été entreprise afin d'examiner le contrat. Les enquêtes menées par la commission Ruban Bleu du Sénat sont parvenues à un certain nombre de conclusions, à commencer par la découverte d'individus douteux placés de manière à recevoir des paiements excessifs par rapport au poste occupé ; la monopolisation prévue de toutes les opérations du Terminal 3, la surfacturation des coûts du contrat qui dépassait les 156 millions de dollars américains en septembre 2002 ; et des écarts importants par rapport au contrat et aux termes de référence de départ. Ces constats ont été malheureusement neutralisés par d'autres commissions du corps législatif qui avaient présenté des conclusions contradictoires et non concluantes.

Fin novembre 2002, la présidente Arroyo a finalement fait preuve d'une volonté politique ferme en déclarant nuls et non avenus les cinq marchés publics avec PIATCo. Cette décision a ensuite été entérinée par la Cour suprême. En outre, elle a ordonné à deux organismes chargés de lutter contre la corruption (le ministère de la Justice et la PAGC) d'enquêter sur les contrats et de poursuivre les coupables.

L'administration a affirmé son engagement à lutter contre la corruption, mais pour que la politique de lutte contre la corruption soit cohérente, l'action du gouvernement doit correspondre aux lignes d'orientation politique et l'exécutif ne doit être lié d'aucune façon que ce soit aux groupes d'intérêts économiques. En outre, le corps législatif doit améliorer sa capacité à présenter une politique d'investigation cohérente, ce qui sera de nature à consolider sa crédibilité en tant que mécanisme de contre-pouvoir.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 300

Nécessité d'un programme de dénonciation de la corruption

Les lois destinées à protéger les dénonciateurs des actes de corruption et les programmes visant à encourager la divulgation de méfaits commis par des fonctionnaires sont incomplets aux Philippines. Il n'existe pas de programme clair de protection pour ceux qui dévoilent des méfaits de fonctionnaires ou ceux qui pourraient être accusés à tort. Jusqu'ici, seule la loi de protection des témoins et de sécurité de 1991 s'approche quelque peu d'un système de protection des dénonciateurs ou témoins d'actes de corruption. Cependant, la loi ne concerne que les affaires pénales ; une législation pour les affaires civiles ou administratives fait encore défaut. En outre, le programme de protection des témoins créé dans le cadre de la loi manque de moyens, de coordination et de sécurité.

Un certain nombre de propositions ont récemment été formulées au Sénat de façon à améliorer la protection des dénonciateurs des actes de corruption. Il s'agit notamment d'un projet de loi de 2001 en suspens devant la commission sur la justice et les droits de l'homme visant à interdire la discrimination à l'encontre des dénonciateurs dans l'industrie de la construction ; d'un projet de loi de février 2002 visant à interdire la révélation dans les médias des noms de personnes arrêtées avant qu'une décision judiciaire ne soit intervenue contre elles ; et d'un projet de loi d'août 2002 visant à interdire de montrer les personnes inculpées de façon dégradante et humiliante. Jusqu'ici cependant, aucun résultat tangible n'a été enregistré.

En mai 2002, lors de l'adoption du code de la fonction publique, la commission de la fonction publique (l'institution principale chargée de la professionnalisation de la fonction publique et de la promotion de l'obligation de rendre des comptes) a en effet mis sur pied un programme de protection pour ceux qui dénoncent les actes de corruption. Peu de temps après, ce programme s'est cependant avéré inefficace lorsque des dénonciateurs ont fait éclater deux scandales de corruption qui ont été largement repris par les médias.

Les articles relataient que la dénonciatrice d'une escroquerie de détournement fiscal, où un groupe d'agents de la Land Bank et du bureau des recettes internes a été accusé d'avoir détourné 203 millions de pesos (3,8 millions de dollars américains) de contributions fiscales vers des comptes fictifs, était une caissière de banque dénommée Acsa Ramirez. Mme Ramirez a signalé des versements suspects au-dessus du seuil légal à ses supérieurs, qui à leur tour ont rapporté ces irrégularités au bureau national d'investigation (BNI). Lors de l'entretien de Mme Ramirez avec le BNI, cette dernière a été exhibée à la une des médias en compagnie des suspects. Totalement anéantie d'avoir été présentée comme une criminelle, elle a refusé de rencontrer le BNI pour lui confier d'autres révélations. En août 2002, Mme Ramirez a été associée aux autres auteurs des délits et inculpée de 11 chefs d'accusation pour violation de la loi contre le blanchiment d'argent, passibles d'une peine d'emprisonnement de quarante-quatre ans.

L'autre dénonciateur, Sulficio Tagud Jr, est un membre du conseil d'administration de la société publique immobilière (Public Estates Authority - PEA). Il avait été récemment nommé à ce poste par le gouvernement. Tagud a dénoncé ses collègues du conseil d'administration, les directeurs de la PEA ainsi que les vérificateurs externes de la commission d'audit, qui auraient consenti à des ajustements de prix « illégaux » et à des « hausses de prix vertigineuses non autorisées » pour un montant total de 600 millions de pesos (11 millions de dollars américains) pour la construction d'une autoroute à huit voies de cinq kilomètres dans la région de la baie de Manille. Paradoxalement, cette nouvelle route (baptisée boulevard du président Diosdado-

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 301

Macapagal) a été baptisée du nom du père de la présidente, qui en aurait fait « don au peuple ». Tagud, soutenu par 15 associations de fonctionnaires, a pris directement contact avec les médias pour formuler ces accusations en affirmant qu'il avait reçu des menaces de mort. Cette affaire fit boule de neige se transformant en procès mené par les médias et débouchant sur le limogeage par la présidente de tous les fonctionnaires impliqués.

En novembre 2002, deux jours seulement après avoir reçu le volumineux rapport sur la PEA, la PAGC a prononcé un verdict établissant qu'il existait suffisamment d'éléments de preuve de corruption. Forte de ce verdict de la PAGC, la présidente a révoqué le conseil d'administration de la PEA, a interdit à vie à ces membres, y compris Tagud, le dénonciateur, d'avoir accès à toute fonction publique et a finalement ordonné la dissolution de cette structure. Au moment où nous rédigeons cet article, les journaux indiquent que les fonctionnaires de la PEA ont fait fi des ordres de la présidente et continuent à assumer leurs fonctions. Le fait que Tagud ait été interdit d'exercer dans la fonction publique dans l'avenir l'a conduit à faire remarquer que cette affaire constituait un « avertissement pour tous ceux qui s'aviseraient de vouloir dénoncer des actes de corruption au sein du gouvernement, autrement dit, taisez-vous ou subissez-en les conséquences[1] ».

Ces deux affaires soulignent combien il est important d'adopter une législation et de mettre sur pied des programmes protégeant ceux qui dénoncent la corruption. Un éventail de mesures est indispensable : pour protéger les dénonciateurs contre les représailles et contre toute responsabilité civile ou pénale lorsqu'ils font des révélations d'intérêt public ; pour veiller à ce que la publication inappropriée de révélations sans fondement ne porte pas atteinte à la réputation de ceux qui sont mis en cause ; pour veiller à ce que des archives adéquates soient conservées concernant la divulgation d'informations ; et afin d'éviter les divulgations d'informations qui ont des répercussions négatives sur l'indépendance de l'organe judiciaire et d'autres organes d'investigation. Si de telles mesures ne sont pas introduites, ce sont les médias qui continueront à mener les procès aux Philippines et l'honneur de victimes innocentes continuera d'être terni par de fausses révélations tandis que les véritables coupables seront toujours libres.

Gabriella Quimson (École de sciences politiques et d'études internationales, université du Queensland, Australie)

Indications bibliographiques

Amando Doronila, *The Fall of Joseph Estrada: The Inside Story*, Inquirer Books et Anvil Publishing, Manille, 2001.

Sheila Coronel et Lorna Kalaw-Tirol (eds), *Investigating Corruption: A Do-It-Yourself Guide*, Centre philippin de journalisme d'investigation, Quezon City, 2002, www.pcij.org

David Kang, « Crony capitalism: corruption and development in South Korea and the Philippines », *Journal of Public Policy*, vol. 22, n° 3, 2002.

TI Philippines: www.ti-ph.tripod.com

Notes

1. *Philippine Daily Inquirer* (Philippines), 19 décembre 2002.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 302

Pologne

Score dans l'indice de perceptions de la corruption 2003 : 3,6 (64e sur 133 pays)
Score dans l'indice de corruption des pays exportateurs 2002 : non inclus dans l'enquête

Conventions

Convention civile du Conseil de l'Europe sur la corruption (pas signée)
Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption (ratifiée en juillet 2002)
Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption (ratifiée en septembre 2000)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en novembre 2001)

Changements juridiques et institutionnels

- Le Conseil des ministres a adopté en septembre 2002 une **stratégie de lutte contre la corruption** élaborée par une équipe interministérielle chargée de la lutte contre la corruption. Ce plan définit les domaines de la fonction publique susceptibles d'être touchés par la corruption et dresse une liste des institutions qui doivent fonctionner convenablement afin de la combattre. Cette stratégie est assortie d'un calendrier des changements et améliorations prévus dans les textes de loi (amendements, codes de déontologie), dans l'organisation (coopération entre les services, réglementation) ainsi que dans l'éducation et les pratiques d'information.
- Le tribunal constitutionnel a prononcé en décembre 2002 un jugement sur le code de la **fonction publique** de 1998. Cette initiative accroît la neutralité politique des fonctionnaires, dans la mesure où les postes de cadres supérieurs ne peuvent être pourvus que par une procédure de recrutement publique et transparente.
- En janvier 2003, le ministre des Finances a promulgué un décret sur la comptabilité des **partis politiques**. Ce décret établit les formats normalisés d'élaboration des rapports financiers et de leur présentation à la commission électorale étatique (voir ci-dessous).
- En février 2003, la Sejm a amendé la loi de 2001 sur la prévention du **blanchiment d'argent** et le **financement du terrorisme**. En vertu de cet amendement, la loi exige des institutions financières qu'elles signalent les transactions au-delà d'une valeur de 15 000 euros (17 000 dollars américains) à compter de décembre 2003.
- Les amendements à la loi de 2000 sur la prévention de la **circulation des avoirs financiers** de sources illégales ou non communiquées et sur la lutte contre le financement du terrorisme ont été introduits en mars 2003. Les nouvelles régle-

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 303

mentations exigent des institutions qu'elles communiquent à l'inspecteur général des informations financières, et ce à chaque fois qu'elles soupçonnent leurs employés d'être mêlés à ces transactions. L'inspecteur général peut alors demander que le Trésor ou le bureau de vérification vérifie l'origine des avoirs.

- En juin 2003, le président Aleksander Kwasniewki a signé des amendements au texte de loi du code pénal durcissant les **peines pour corruption** de trois à huit ans et de cinq à douze ans d'emprisonnement. Ces amendements permettront de faciliter la lutte contre la corruption dans le sport. En effet les organisateurs et participants à des compétitions sportives peuvent être poursuivis pour avoir accepté des indemnités. La nouvelle législation, qui entre dans le cadre de la stratégie de lutte contre la corruption adoptée par le gouvernement en septembre 2002, permet également l'utilisation de témoins principaux dans la lutte contre la corruption. En vertu de ces amendements, les personnes qui soudoient les fonctionnaires ne seront pas pénalisées si elles signalent leur acte à la police ou aux procureurs publics.

Le Rywingate

Un des derniers plus gros scandales de corruption en Pologne est l'affaire Rywin, qui a impliqué l'un des producteurs de films les plus célèbres du pays. Le Rywingate, comme l'ont baptisé les médias, a probablement reçu plus d'attention de la part du grand public que la guerre en Irak ou le référendum sur l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne.

Le gouvernement du Premier ministre Leszek Miller a élaboré un projet de loi début 2002 qui devait empêcher à tout consortium de posséder en même temps un journal national ainsi qu'une chaîne de télévision nationale. Cette loi représentait une menace pour le consortium de médias polonais Agora, qui détient le quotidien le plus lu de la Pologne, le *Gazeta Wyborcza*, avec la société américaine, Cox Enterprises. Ce projet de loi venait contrecarrer leur plan d'acquisition d'une chaîne de télévision privée, Polsat.

Adam Michnik, rédacteur en chef de *Gazeta Wyborcza*, a affirmé qu'Agora avait cherché à bloquer l'adoption de ce projet de loi avec l'aide de Lew Rywin, célèbre pour avoir coproduit des films à succès tels que *La Liste de Schindler* de Steven Spielberg ou encore *Le Pianiste* de Roman Polanski. Rywin aurait proposé d'orienter le projet de loi au sein du Parlement dans un sens qui aurait bénéficié à Agora en échange d'un pot-de-vin de 17,5 millions de dollars américains. Rywin aurait agi pour le compte du Premier ministre et du président de la chaîne de télévision publique. En juillet 2002, Michnik a secrètement enregistré sur cassette un entretien avec Rywin dévoilant le pot aux roses, mais n'en a publié la transcription dans la *Gazeta Wyborcza* que six mois plus tard en décembre 2002.

Depuis lors, l'affaire a été instruite par le procureur de la République et une commission d'enquête parlementaire a été spécialement créée à cet effet. Les séances de cette commission sont diffusées pendant plusieurs heures une à deux fois par semaine. Bien que les détails sur le pot-de-vin restent à vérifier, les audiences publiques laissent penser que « l'establishment » politique est connecté par une série de liens mutuels qui sapent les mécanismes démocratiques de la Pologne.

Certaines allégations accusent le Premier ministre ainsi que le ministre de

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 304

la Justice (qui est également le procureur de la République et un proche allié du Premier ministre) d'avoir eu connaissance de la proposition de pot-de-vin, tout comme d'ailleurs le président (qui à son tour est un proche ami du président de la société de télévision publique). Aucun d'entre eux n'a jugé nécessaire d'en informer les institutions chargées des poursuites. Le Premier ministre a comparu devant la commission d'enquête spéciale en avril 2003 afin de clamer son innocence. En juin 2003, un député a accusé le Premier ministre Miller de faux témoignage. En juillet, la commission spéciale a déclaré qu'elle n'interrogerait pas le président et qu'elle produirait un rapport en septembre.

L'enquête a conduit les analystes à prédire que l'affaire du Rywingate pourrait contribuer aux tentatives de limogeage du président de la télévision, du ministre de la Justice, voire même du Premier ministre, qui a annoncé la tenue d'élections anticipées[1]. Les experts s'inquiètent du désenchantement croissant de l'opinion publique, à présent que l'impression générale est que la corruption a atteint les plus hautes sphères du pouvoir.

La législation oblige les partis politiques à rendre des comptes mais de sérieuses lacunes persistent

Les amendements en faveur de la lutte contre la corruption qui ont été introduits dans la loi sur les partis politiques en avril 2001 constituent un pas important vers l'obligation pour les partis de rendre des comptes, mais les réglementations qui régissent ce domaine sont loin d'être parfaites. En effet, certaines lacunes dans la loi permettent de contourner les nouvelles dispositions.

Si de nombreux partis n'ont pas respecté les normes minimales depuis la toute première application de la loi, on constate cependant un niveau sans précédent de transparence dans le financement des partis politiques. Les états financiers des partis et des campagnes électorales sont examinés par la commission électorale étatique, la PKW. Si la PKW constate qu'un parti a violé les règles, elle peut rejeter une déclaration financière ou la déclaration des comptes de campagne. En août 2002, après avoir examiné les déclarations pour les élections de septembre 2001, la PKW a annoncé qu'elle approuvait les états financiers de cinq partis sur sept qui avaient obtenu le nombre de voix requis[2]. En 2002, le Trésor a versé à ces partis près de 30 millions de nouveaux zlotys polonais (soit 7,6 millions de dollars américains) sous la forme de subventions budgétaires.

Pour se conformer aux nouvelles réglementations, les partis en concurrence devaient présenter des états financiers de campagne à la PKW en décembre 2001. Les déclarations (un total de 93 rapports) ont ensuite été publiées le 31 mars dans le *Journal officiel*. La PKW, qui disposait de quatre mois pour examiner ces rapports, a annoncé sa décision sur les rapports financiers en avril 2002.

Elle a rejeté les rapports du Parti populaire polonais (PSL), de la Ligue des familles polonaises (LPR) et de Samoobrona (le parti d'autodéfense) ainsi que ceux de certains partis qui n'ont pas obtenu de sièges au Parlement tels qu'Action électorale de solidarité de la droite (AWSP). Il en résulte que les remboursements de frais de campagne des partis PSL et LPR ont été réduits de 75 % et ceux de Samoobrona de 65 %. Les infractions les plus courantes furent les irrégularités de paiements (en espèces ou par la poste) et les dépassements des plafonds de contributions de particuliers qui étaient fixés à 11 400 nouveaux zlotys polonais (soit 2 900 de dollars américains). Un autre manquement assez courant est que de nombreux partis n'ont pas mis sur pied des caisses électorales distinctes pour les besoins de mobilisa-

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 305

tion de fonds en vue de la campagne électorale.

Le PSL, le LPR et Samoobrona ont fait appel de la décision auprès de la Cour suprême, qui a confirmé la décision de la PKW et les remboursements de frais de campagne de ces partis ont été réduits en conséquence. La subvention pour chaque député était de 111 000 nouveaux zlotys (28 000 de dollars américains). En juillet 2002, la PKW a fourni au cabinet du procureur général une liste de personnes accusées d'avoir enfreint les règles électorales. Cette liste contient les noms de responsables financiers des comités électoraux de Samoobrona, du PSL et du LPR, et d'individus jugés responsables d'un total de 88 délits ou infractions.

La plupart des comptes de campagne n'ont pas respecté les normes fixées par la loi électorale, ce qui a incité la PKW à les rejeter ou à soulever des objections. Ces résultats reflètent le peu de professionnalisme des membres de la classe politique et suscitent des interrogations sur leur honnêteté. Néanmoins, ces règles constituent une importante avancée sur la voie du renforcement des procédures démocratiques, dans la mesure où elles appellent à un degré plus élevé de vigilance. En outre, les réglementations rendent plus compliquées et plus risquées les tentatives de tricherie, en termes de sanctions juridiques et de pertes financières concrètes, ainsi que de futur soutien électoral.

Toutefois, bien qu'elle ait introduit un nouveau degré de transparence, la nouvelle loi sur les partis politiques est minée par de graves lacunes et faiblesses. En effet, un certain nombre d'amendements ont assoupli les peines pour ceux qui ne se conforment pas aux réglementations. À titre d'exemple, un amendement adopté par la Sejm en juillet 2002, a réduit de façon spectaculaire les pénalités appliquées en 2002 aux partis dont les états financiers ont été rejetés par la PKW. Leurs subventions budgétaires n'ont été réduites que de 30 % (au lieu d'être totalement réduites ou réduites de 75 % du montant initialement alloué, tel que cela était prévu par les réglementations précédentes).

Une autre faiblesse concerne également les dispositions relatives à la conduite d'activités économiques à but lucratif et à l'obtention de revenus par la location d'un bien immobilier, qui ont été supprimées en novembre 2002. L'article 27 de la loi amendée sur les partis politiques permet à ces derniers de mener « leur propre activité », telle que la vente de plaquettes-programmes, d'objets promotionnels ou de publications. Par conséquent, toute personne qui a déjà contribué à hauteur du plafond maximum autorisé, peut toujours accroître ces dons en achetant un exemplaire de la plate-forme programme du parti, par exemple, à un prix illimité. De même, les sociétés peuvent contourner la loi d'interdiction qui les empêche de financer les partis politiques en achetant une quantité substantielle de matériel promotionnel du parti. Une autre disposition autorise les dirigeants des partis à créer des fondations qui sont autorisées à employer des militants. Le recrutement de ce personnel par la fondation (au lieu du parti lui-même) permet au parti d'économiser sur les fonds publics. En outre, les entreprises donatrices sont libres de financer ces fondations.

Les préoccupations relatives aux lacunes dans la loi ont semblé être justifiées en avril 2003 lorsque les médias ont allégué que le PSL avait contourné l'interdiction de revenus découlant de la location d'une propriété immobilière en profitant de la disposition autorisant les partis politiques à créer des fondations[3]. En effet, pour pouvoir maintenir le contrôle sur ses propriétés immobilières, le PSL a créé une fondation en août 2002, la Fundacja Rozwoju. Le parti a ensuite transféré ses propriétés (une douzaine de bâtiments dans les plus grandes villes et plusieurs douzaines dans des villes de moindre envergure) à la fondation, en faisant don de trois bâtiments et en ven-

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 306

dant le reste pour 90 millions de nouveaux zlotys (23 millions de dollars US), en paiement par traites sur dix ans. Les enjeux étaient élevés : il semble que le PSL gagnait environ 13 millions de nouveaux zlotys (3,2 millions de dollars US) de la location de ses propriétés immobilières en 2002. Ce type de manœuvre ridiculise la loi et remet en cause la véritable valeur des dispositions de lutte contre la corruption dans la loi sur les partis politiques.

Julia Pitera avec Magda Brennek, Janusz Kochanowski, Andrzej Kojder et Jacek Leski (TI Pologne)

Indications bibliographiques

Piotr Bogdalski, Grazyna Kedzierska et Wieslaw Plywaczewski (eds), *Unia Europejska* : *wyzwanie dla polskiej Policji*, Union européenne, un défi pour la police polonaise, Wydawnictwo Wyzszej Szkoly Policji, Szczytno, 2003)

Programme de suivi de l'adhésion à l'UE, *Korupcja i polityka antykorupcyjna: Raporty krajowe Polska* (Corruption et politique de lutte contre la corruption : rapports par pays sur la Pologne), Open Society Institute, Varsovie, 2002, www.batory.org.pl/ftp/program/przeciw-korupcji/publikacje/inne_publikacje/korupcja_i_polityka_antykorupcyjna.pdf

Andrzej Kojder, « Korupcja i poczucie moralne Polaków » (Corruption et moralité chez les Polonais), dans Janusz Marianski (ed.), K*ondycja moralna spoleczenstwa polskiego* (L'état moral de la société polonaise), Polska Akademia Nauk, Cracovie, 2002.

Andrzej Kojder, « Przestepczosc i korupcja » (Criminalité et corruption), dans Andrzej Kojder (ed.), *Dawne i nowe problemy spoleczne: Szkice do obrazu spoleczenstwa polskiego u progu XXI stulecia* (Anciens et nouveaux problèmes sociaux : esquisses de la société polonaise à l'aube du XXIe siècle), Wydawnictwo Kancelarii Sejmu, Varsovie, 2002.

Andrzej Kojder et Andrzej Sadowski (eds), *Klimaty korupcji* (Atmosphères de corruption), Centrum im. A. Smitha, Varsovie, 2002.

Niels von Redecker, « Das polnische Beamtienrecht » (Le droit polonais de la fonction publique), dans *Studien des Instituts für Ostrecht* (Études de l'Institut du droit oriental), vol. 45, Francfort-sur-Main, 2003.

Marcina Waleckiego (ed.), *Kulisy finansowania polityki* (Secrets du financement politique), Instytut Spraw Publicznych, Varsovie, 2002.

TI Pologne: www.transparency.pl

Notes

1. RFE/RL, 18 février 2003 et 28 avril 2003, *Voix de Varsovie* (Pologne), 26 juin 2003 et 10 juillet 2003.
2. Chaque parti individuel doit recevoir 3 % et les coalitions électorales doivent recevoir 6 %.
3. Ces fondations peuvent employer du personnel du parti et être sponsorisées par des sociétés privées, ce qui permet aux partis de créer un circuit financier alternatif et non transparent qui échappe à tout contrôle.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 307

Russie

Score dans l'indice de perceptions de la corruption 2003 : 2,7 (86e sur 133 pays)
Score dans l'indice de corruption des pays exportateurs 2002 : 3,2 (2e sur 21 pays)

Conventions

Convention civile du Conseil de l'Europe sur la corruption (pas signée)
Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption (signée en janvier 1999 ; pas encore ratifiée)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (signée en décembre 2000 ; pas encore ratifiée)

Changements juridiques et institutionnels

- Un nouveau **code de procédure pénale** a été adopté en décembre 2001 et est entré en vigueur en juillet 2002. Ce code instaure un système de jury dans le but de contrer la pratique connue sous le nom de « justice téléphonée » qui permet à un responsable du gouvernement d'appeler un juge pour lui dicter la décision à prendre dans un cas donné. En janvier 2003, le Premier ministre Mikhail Kasyanov a indiqué que les dotations pour le financement du système judiciaire allaient être augmentées d'un tiers.
- En juin 2002, le projet de « **fondements de la politique de lutte contre la corruption** » a été présenté au Parlement. La première lecture est prévue pour octobre 2003. Ce projet manque de mécanismes détaillés visant à réduire la corruption.
- En août 2002, le président Vladimir Poutine a signé un décret visant à améliorer la morale et l'intégrité de la bureaucratie étatique. Selon les termes de ce décret, les **fonctionnaires** seront tenus de respecter la loi, de servir la population avec efficacité, d'éviter les conflits d'intérêts et de demeurer politiquement neutres. Un certain nombre de commentateurs étaient sceptiques quant à l'efficacité de cette dernière mesure et ont exigé des actions plus fermes afin de poursuivre les hauts fonctionnaires accusés de corruption. En effet, ce décret a un caractère consultatif et non de norme contraignante.
- La loi de la fédération de Russie sur l'**élection des députés** à la Douma de l'État, la chambre basse du corps législatif russe, a été adoptée en décembre 2002. Elle réactualise la loi de 1999 sur les élections à la Douma. Les nouvelles dispositions portent essentiellement sur le financement, l'introduction de plafonds sur l'ensemble des dépenses et une réglementation plus stricte sur les sources de financement et le volume des dons reçus.
- Une loi visant à **rationaliser les procédures d'élections présidentielles** a été adoptée en décembre 2002. Cette loi a pour but de limiter les irrégularités et

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 308

d'accroître l'engagement des partis dans les élections. Seuls les partis politiques peuvent à présent désigner un candidat à l'élection présidentielle à l'exception des candidats auto-désignés qui sont tenus d'organiser un meeting d'au moins 500 personnes et de recueillir 2 millions de signatures en soutien à leur candidature. Auparavant, tout groupement pouvait désigner un candidat aux présidentielles en recueillant un million de signatures.

- Le groupe d'**action financière de l'OCDE sur le blanchiment d'argent** a sorti la Russie de sa liste noire après l'entrée en vigueur en janvier 2003 d'une nouvelle loi fédérale visant à amender et à compléter une loi provisoire contre le blanchiment d'argent.
- En février 2003, le gouvernement a promulgué un décret « garantissant l'**accès à l'information** relative aux activités du gouvernement et aux organes exécutifs fédéraux de la fédération de Russie ». Ce décret entré en vigueur en mai 2003 contraint le gouvernement et les autres organes de l'exécutif fédéral à publier, sur leur site Internet officiel et par le biais d'autres moyens d'information, des informations sur leurs activités, y compris sur la législation et ses amendements, des informations personnelles sur les membres du gouvernement et les textes des conventions internationales.
- Un projet de loi concernant la professionnalisation des **forces armées** russes (l'armée actuellement basée sur la conscription deviendra essentiellement professionnelle à l'horizon 2007) a été approuvé par le président Poutine en mars 2003 et est passé en première lecture à la Douma en mai. Si cette loi est adoptée, elle est susceptible de réduire les niveaux de corruption dans la mesure où un nombre plus restreint de conscrits tenteront de verser des pots-de-vin pour échapper au service militaire.
- Une **importante restructuration des agences de sécurité** a eu lieu en mars 2003 (voir ci-dessous).

L'affaire Yukos

Le 2 juillet 2003, Platon Lebedev, un gros actionnaire de Yukos, la plus grande société d'énergie de Russie, et patron du Groupe Menatep, la société partenaire de cette dernière, a été traîné hors de son lit d'hôpital et arrêté. Deux jours plus tard, Mikhail Khodorkovsky, le patron de Yukos et l'homme le plus riche de Russie était convoqué au cabinet du procureur général pour un interrogatoire dans le cadre d'une instruction pénale très médiatisée, qui semblait être le point de départ d'une tentative sérieuse d'éradication de la corruption dans le milieu des patrons d'entreprises les plus puissants de Russie.

Les arrestations dans le cadre de l'affaire Yukos ont créé une onde de choc dans la presse nationale et internationale, et ont contribué à un effondrement de 25 milliards de dollars américains des valeurs de la Bourse russe[1].

Les enquêtes de l'affaire Yukos portaient sur des accusations de meurtre, tentative de meurtre, vol de propriété publique, et indirectement sur la question sensible des anciens plans de privatisation. Les accusations de corruption généralisée au sein de l'entreprise n'ont pas immédia-

tement été confirmées par les procureurs. Les accusations portaient également sur le fait que Menatep aurait blanchi par le biais de la division Europe de l'Est de la banque de New York de l'argent provenant de syndicats du crime. Cette société serait également impliquée dans la disparition de 4,8 milliards de dollars américains de fonds du FMI qui ont été versés dans des comptes russes le 23 juillet 1998[2].

Les aspects juridiques de l'affaire Yukos et l'arrière-fonds politique des accusations ont fourni aux médias l'occasion d'un débat sur l'État de droit et la corruption en Russie par les sociétés privées et le gouvernement. Le débat a fait rage pendant six semaines jusqu'à ce qu'à la mi-août le ministère de la lutte contre les monopoles approuve la fusion de Yukos avec son rival plus petit Sibneft, créant ainsi un nouveau géant du pétrole, la YukosSibneft, Khodorkovsky demeurant à la tête de l'entreprise. Cela a calmé les investisseurs et les actions de Yukos ont recommencé à monter.

L'intérêt des médias s'est tari pour se réduire à quelques entrefilets, le plus notable d'entre eux étant un appel lancé par le chef du parti Yabloko, Grigoriy Yavlinsky, qui réclamait une interdiction de toute activité politique pendant dix ans pour tout homme d'affaires ou dirigeant politique associé au programme « prêts contre actions[3] ». Dans le cadre de ce programme, le gouvernement empruntait des capitaux aux banques russes et proposait comme garantie des actions d'entreprises publiques, ce qui explique le prix dérisoire que Menatep a versé pour Yukos en 1995 (soit 159 millions de dollars US) pour l'une des plus grosses compagnies pétrolières du monde[4].

Plusieurs points méritent d'être relevés dans l'affaire actuelle.

Tout d'abord la chronologie des événements. En effet, les arrestations ont eu lieu au début de ce que les Russes appellent la « saison des concombres », c'est-à-dire au moment des vacances parlementaires de la Douma. Au même moment, les médias russes (y compris les chaînes reprises par le gouvernement dans les jours précédant les arrestations) ont commencé à diffuser des programmes décrivant le train de vie d'oligarques riches et célèbres. Les arrestations sont également intervenues peu après que le Kremlin eut demandé au gouvernement britannique d'arrêter et d'extrader vers la Russie pour escroquerie de l'État, un autre oligarque, Boris Berezovsky qui s'est auto-exilé. Et enfin, il n'est pas exclu que les apparentes mesures sévères qui ont été prises aient pour but de tenter d'influencer l'opinion publique dans la perspective des élections parlementaires de décembre. Les sondages d'opinion montrent qu'une majorité écrasante de Russes désapprouve les privatisations du milieu des années 1990 ; et il est clair que toute tentative de sanction de ceux qui ont « volé la Russie » serait bien accueillie auprès des électeurs[5].

Un autre point intéressant à noter est l'utilisation sélective des pouvoirs de poursuites dans l'affaire Yukos. En effet, alors même que les instructeurs recherchaient les preuves afin de monter leur dossier contre Yukos, des entreprises publiques telles que Gazprom étaient accusées de graves irrégularités dans la presse occidentale sans qu'aucun compte ne leur soit demandé[6]. Un facteur en particulier a pesé dans ce parti pris juridique. Si d'autres sociétés récemment privatisées sont demeurées politiquement fidèles à Poutine et à ses partisans, en revanche Berezovsky et Khodorkovsky de Yukos ont usé de leur toute nouvelle fortune pour financer l'opposition politique[7]. En focalisant l'attention sur des dossiers d'accusation de meurtre, tentative de meurtre et vol de propriété d'État, le ministère public a pu éluder le champ miné de poursuites judiciaires pour corruption, il aurait été difficile en effet d'éviter que les enquêtes ne s'étendent à d'autres anciennes entreprises publiques[8]. Le président Poutine est confronté à un dilemme : en traînant Khodorkovsky devant les tribunaux, il court le risque de se voir accuser de faire de la

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 310

politique politicienne avec la relance économique de la Russie tandis qu'en le libérant, le message qu'il risque de transmettre est que la corruption paie en Russie, et paie même très bien.

L'affaire Yukos devrait susciter un débat en faveur d'un durcissement de la législation afin de réglementer le rôle que peuvent jouer les oligarques dans la création et le financement des partis politiques et la légalité du financement des partis politiques par les entreprises publiques. Toutefois, compte tenu du fait qu'une loi réglementant le financement a été adoptée en novembre 2002 et que de nombreux partis politiques sont tributaires des financements des grandes entreprises, il est peu probable que la Douma adopte une loi plus ferme sur le financement des partis ou que le président signe une telle loi.

Le remaniement des services de sécurité de l'État ne sera probablement pas suffisant pour réduire la corruption au sein de la police

En mars 2003, le président Poutine a restructuré les services de sécurité de l'État afin de réduire la corruption et de s'attaquer au terrorisme et au trafic de stupéfiants (deux crimes qui ont bénéficié par le passé de complicités officielles). Bien qu'il soit encore trop tôt pour en juger, des doutes existent déjà sur l'impact de ces changements structurels sur la lutte contre la corruption.

Le décret de Poutine a dissous l'agence fédérale de communication et d'information gouvernementales (FAPSI) ainsi que le service fédéral des gardes-frontières (FSP) en les incorporant dans les services fédéraux de sécurité (FSB). Cette initiative permettra d'effectuer une considérable économie selon le président de la Cour des comptes, Sergei Stepashin, qui a estimé que le budget précédent du FSP s'élevait au double de celui du FSB avec trois fois plus d'employés et dix fois son nombre de généraux.

En outre, un comité de passation des marchés publics de la défense a été mis sur pied au sein du ministère de la Défense et le Service fédéral de la police fiscale (FSNP) a été aboli, ses attributions ayant été transférées au ministère de l'Intérieur. Le décret a également créé un nouveau comité public de lutte contre le trafic de drogue qui emploiera du personnel du défunt FSNP, autrefois considéré comme l'un des organismes les plus efficaces mais les plus corrompus de l'État. Cette initiative permet par conséquent à cet organisme d'être doté d'un personnel expérimenté, tout en fermant les yeux sur la mauvaise conduite passée de ces mêmes agents. L'expansion des compétences du ministère de l'Intérieur entre en contradiction avec la perception répandue que ce ministère est l'une des structures fédérales les plus corrompues du pays. D'après un sondage d'opinion réalisé par TI Russie entre janvier 2002 et janvier 2003, 75 % des personnes interrogées considéraient que les institutions chargées de l'application des lois étaient malhonnêtes[9].

Le ministère de l'Intérieur s'est néanmoins targué d'avoir enregistré quelques succès dans la lutte contre la corruption. En 2002, il a blâmé 21 000 agents de police pour des délits pénaux ou autres et licencié 17 000 agents dont des chefs de police de 10 des 89 régions que compte le pays. Prenant la parole le lendemain de la promulgation du décret de Poutine, le procureur général adjoint, Vladimir Ustinov, a qualifié les déclarations du ministère de « largement exagérées ». Il a déclaré que la plupart des agents licenciés se livraient à la petite corruption et que le ministère de l'Intérieur n'était pas parvenu à s'attaquer à la corruption dans les hautes sphères de son administration.

Les piètres résultats du ministère de l'Intérieur concernant la lutte contre la corruption des cadres supérieurs se sont améliorés en juin 2003 lorsque le ministère a mené une opération conjointe avec le FSB et le cabinet du procureur général, au cours de laquelle ils ont procédé à l'arrestation de

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 311

trois colonels et de trois lieutenants-colonels du département des enquêtes criminelles de Moscou (MUR), ainsi que de Vladimir Ganayev, le lieutenant général qui dirigeait le service de sécurité du ministère des situations d'urgence et qui était chargé de l'homologation de la sécurité incendie de tous les bâtiments. Ils ont été accusés de diriger un gang de policiers ripoux qui déposaient fusils, munitions et drogues chez les citoyens afin de les piéger et de les faire chanter par la suite. Ils extorquaient des fonds aux casinos, centres commerciaux et restaurants de Moscou.

Aux yeux de nombreux observateurs, ces arrestations ne sont que les dernières gesticulations d'une série d'actions cosmétiques liées à des retombées électorales ou à des rivalités politiques. Le ministre de l'Intérieur, Boris Gryzlov, dirige l'Unité, l'un des principaux partis de la coalition au pouvoir. Les descentes en question étaient télévisées et conçues afin de faire de l'audience. Gryzlov a annoncé ses mesures drastiques alors même que ses agents étaient filmés en train de frapper aux portes de domiciles dans tout Moscou avant d'en arrêter les habitants.

Roman Kupchinsky (Radio Free Europe/Radio Liberty, République tchèque) et Elena Chirkova et Marina Savintseva (TI Russie)

Indications bibliographiques

M. Gornij, *Civil Society Against Corruption*, Centre humanitaire de stratégie politique de Saint-Pétersbourg, Saint-Pétersbourg, 2002.

Ivan Sikora, *Anti-Corruption Strategies for Transition Economies* (Stratégies de lutte contre la corruption dans les économies en transition), TI Russie, Programme national de lutte contre la corruption coalition « Liberté de choix » et TI Ukraine, Kiev, 2002.

Centre humanitaire de stratégie politique de Saint-Pétersbourg, 2002, *Prevention of corruption in budgetary strategy* (Prévention de la Corruption dans la stratégie budgétaire), 2002, www.strategy-spb.ru/Koi-8/Proekt/Vibori/inforpis.htm [en russe].

A. Solovjova, *Municipal Programme for the Prevention of Corruption in Izhesk* (Programme municipal pour la prévention de la corruption à Izhevsk), Centre transrégional d'appui aux organisations non gouvernementales et activités civiques, 2002.

TI Russie, *This citizen is entitled to know : drafting of law of procedure to disclose information by bodies of the state government of Kaliningrad* (Le citoyen a le droit de savoir : élaborer une loi de procédure pour la divulgation d'informations par les organes de l'administration publique de Kaliningrad), Moscou, 2003.

TI Russie : www.transparency.org.ru

Notes

1. *Moscow Times* (Russie), 25 juillet 2003.
2. Voir la série d'articles par Timothy L. O'Brien pour le *New York Times* (États-Unis), août 1999. Voir également Robert Friedman, *Red Mafiya: How The Russian Mob Has Invaded America* (La Mafia rouge : comment la mafia russe a envahi l'Amérique), Little Brown et Co., New York, 2000). Il cite un rapport de la CIA de 1995 où il est mentionné que Menatep était « contrôlé par l'un des clans du crime les plus

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 312

puissants de Moscou » et avait mis sur pied une « opération bancaire illégale à Washington ».

3. *Financial Times* (Grande-Bretagne), 2 septembre 2003.
4. Dans le cadre de ce programme, les banques ont reçu l'autorisation de vendre des actions au plus offrant si le gouvernement ne parvenait pas à les rembourser ; les prêts étaient excessivement garantis et le défaut de paiement signifiait pour les banques la réalisation d'énormes profits.
5. *Izvestia* (Russie), 25 juillet 2003. Les grandes institutions de sondage de la Russie ont réalisé des sondages sur la façon dont la bourgeoisie était perçue en Russie. Selon un sondage de contrôle ROMIR, 74 % des citoyens russes évaluent le rôle des oligarques (également connus sous le nom de « capitalistes majeurs ») dans les années 1990 comme étant absolument ou partiellement négatif ; 77 % déclarent que les oligarques jouent actuellement un rôle négatif en Russie. Un nombre à peu près équivalent de citoyens pensent que les résultats des privatisations des années 1990 doivent être totalement ou partiellement reconsidérés.
6. Voir *Wirtschaftswoche* (Allemagne), 9 septembre 2001, pour de plus amples informations sur les transactions soupçonnées de Gazprom avec une organisation criminelle russe.
7. Russie libérale dépend énormément de Berezovsky. Khodorkovsky a financé Yabloko et l'Union des forces de droite.
8. Pour un débat sur les récentes allégations de corruption à Gazprom voir « *Naftohaz Ukrayiny* – A study in state-sponsored corruption », RFE/RL *Organised crime and terrorism watch*, vol. 3, n° 25, 18 juillet 2003, www.rferl.org/corruptionwatch/archives.asp
9. TI Russie, « Corruption indices for russian regions » (Indices de corruption des régions de Russie), 2003, disponible sur le site : www.transparency.org.ru/proj_index.asp

Sénégal

Score dans l'indice de perceptions de la corruption 2003 : 3,2 (76e sur 133 pays)
Score dans l'indice de corruption des pays exportateurs 2002 : non inclus dans l'enquête

Conventions

Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (adoptée en juillet 2003 ; pas encore signée)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (signée en décembre 2000 ; pas encore ratifiée)

Changements juridiques et institutionnels

- Un décret présidentiel a été promulgué sur le nouveau **code des marchés publics** en mai 2002 (voir ci-dessous).
- En avril 2003, l'État a approuvé un projet de décret sur la création du **Conseil de surveillance** de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption (voir ci-dessous).

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 313

Projet de création d'un conseil de suivi

En avril 2003, l'État a approuvé un projet de décret portant création d'un conseil de surveillance de la bonne gouvernance et de lutte contre la corruption. Au moment où nous rédigeons, ce projet était en cours d'examen par les partis politiques, le secteur privé et les organisations de la société civile.

Le président Abdoulaye Wade a plaidé pour la création de ce conseil en décembre 2002, poussant le gouvernement à retirer un projet de loi portant sur la création d'un office national anti-corruption (OFNAC), qui date de un an. L'OFNAC avait été envisagé comme un organe indépendant conçu afin de lutter contre la corruption et l'enrichissement illicite. Il devait employer une approche juridique donnant compétence à tous les tribunaux de droit commun du pays et en inversant la charge de la preuve. Le projet de loi prévoyait de restreindre la durée du mandat du personnel affecté à l'OFNAC à trois ans non renouvelables, et de leur garantir l'immunité pendant leur période de fonction au sein de l'organisation. En ce qui concerne les mesures efficaces de lutte contre la corruption, l'OFNAC offrait le meilleur espoir de solutions juridiques et institutionnelles. Les critiques ont interprété le retrait du projet de loi par le gouvernement comme une faveur à la nouvelle administration et une façon de protéger ceux qui étaient impliqués dans des affaires de corruption.

Quatre mois après le retrait du projet de loi portant création de l'OFNAC, le gouvernement et ses partenaires politiques ont soumis au débat le projet de décret portant création d'un conseil de suivi de la bonne gouvernance et des mesures de lutte contre la corruption. La proposition qui s'en est dégagée concluait qu'il fallait créer un organisme d'enquête sur la corruption ayant une composition paritaire de neuf membres : trois représentants de l'État, trois représentants du secteur privé et trois de la société civile. Dépendant directement du chef de l'État, le conseil aurait compétence pour recevoir des plaintes relatives à des affaires de corruption présumée et fournir des informations pertinentes afin de décider si un dossier devait être transféré à la justice.

Les représentants des organisations de la société civile, tels que le Forum civil, la section nationale de TI, ont proposé que le conseil soit doté d'une plus grande indépendance et de pouvoirs exécutifs. Ils ont appelé au renforcement de ses prérogatives, dont le droit de se porter partie civile devant les tribunaux, le droit de communiquer ses conclusions et l'immunité de ses membres ainsi qu'un dédommagement adéquat de ces derniers. Le gouvernement a étudié ces propositions et a procédé à des concertations avec des représentants de la société civile, mais n'a encore pris aucune mesure.

Évaluation du nouveau code de passation des marchés

Après huit années de préparation, un nouveau code des marchés publics a été adopté par décret présidentiel en mai 2002. Ce texte applique les nouveaux principes constitutionnels de transparence dans les marchés publics, mais des failles intrinsèques à ce code exigent qu'il soit encore revu.

Le code contient des dispositions relatives à la libre concurrence et à la publicité, garantit une plus grande transparence et prévoit la possibilité de recourir à des marchés de gré à gré dans des conditions bien précises. Il élimine tous les accords existants de dérogation, notamment ceux dont le projet de construction et de réhabilitation du patrimoine de l'État (le PCRPE) a bénéficié. En raison de ses liens étroits avec la présidence, le PCRPE a été abondamment critiqué par l'opposition et les orga-

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 314

nisations de la société civile qui y voyaient une stratégie pour contourner les obligations relatives à la passation des marchés publics imposées par l'ancien code.

Le nouveau code propose la mise sur pied d'une commission chargée des contrats au niveau ministériel, mais son champ d'application a été étendu afin d'inclure les collectivités locales (communes, communautés rurales et régions) et les sociétés d'économie mixte.

Le nouveau texte manque encore des outils d'accompagnement tels que les arrêtés d'application, les documents types d'appel d'offres, les instruments de classification et les systèmes d'agrément des fournisseurs. En outre, des ressources humaines qualifiées ne sont pas toujours disponibles pour faire appliquer correctement toutes les nouvelles mesures. Une autre lacune est le fait qu'il ne se penche pas sur les projets BOT (Build-Operate-Transfer) attribués à l'Agence chargée de la promotion des investissements. Il a également l'inconvénient d'être un décret et non une loi ce qui signifie qu'il peut être plus facilement amendé.

En mai 2003, le gouvernement, la Banque mondiale, la Banque africaine de développement, le secteur privé ainsi que les organisations de la société civile ont identifié les failles dans le code et ont formulé les observations suivantes :

- les conditions d'appels d'offres telles que prévues par le code des marchés publics, qui est un décret, contredisent les dispositions du code de responsabilité administrative, qui est une loi ;
- les procédures d'adjudication des marchés publics à des institutions de l'État sélectionnées ou à des organes indépendants de l'administration manquent de clarté ;
- le recours à des dérogations et à des marchés de gré à gré persiste en raison de la possibilité d'interpréter différemment des clauses contradictoires ;
- les coûts ont augmenté en raison de la corruption et des retards de paiement ;
- les mécanismes d'appel d'offres doivent être plus efficaces ;
- les organes de contrôle font défaut afin de contrôler les marchés publics et de proposer des conseils aux acheteurs publics ;
- il n'existe aucune clause précise dans le contrat public permettant d'éviter ou de sanctionner la corruption.

Les différents groupes ont présenté leurs observations lors d'un atelier. Ces observations ont été ensuite incorporées dans des propositions sous forme d'un plan d'action 2003-2005. À la mi-juillet 2003, un conseil interministériel présidé par le Premier ministre a adopté ce plan d'action. La mise en œuvre effective de ces mesures dépend à présent de la volonté politique du gouvernement.

Mouhamadou Mbodj (Forum civil-TI Sénégal)

Indications bibliographiques

Giorgio Blundo et J.-P. Olivier de Sardan, « La corruption au quotidien en Afrique de l'Ouest », *Politique africaine* (France), n° 83, octobre 2001 ; voir aussi www.unimainz.de/~ifeas/workingpapers/corruption.pdf

Forum civil et Orgatech, « Enquête-ménages sur la perception de la corruption au Sénégal », mai 2002, www.forumcivil.sn/Rapport%20entreprises%20.doc

Forum civil et Orgatech, « Enquêtes-secteur privé sur la perception de la corruption au Sénégal », mai 2002, www.forumcivil.sn

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 315

Banque mondiale, *Évaluation de la pratique des marchés publics*, université Cheikh-Anta-DIOP, Dakar, décembre 2002.
TI Sénégal: www.forumcivil.sn

Notes

1. En janvier 2001, le Sénégal a adopté une nouvelle Constitution dont le préambule établit les principes de transparence et de bonne gouvernance dans la conduite des affaires publiques.
2. Le PCRPE est le Projet de construction et de réhabilitation du patrimoine de l'État.
3. Il s'agit de l'Agence chargée de la promotion de l'investissement et des grands travaux, connue sous le nom d'APIX.

Serbie

***N.B.* : ce rapport ne couvre pas les évolutions intervenues au Monténégro ou au Kosovo**

Score dans l'Indice de perceptions de la corruption 2003[1] **:** 2,3 (106e sur 133 pays)
Score dans l'Indice de corruption des pays exportateurs 2002 : non inclus dans l'enquête

Conventions

Convention civile du Conseil de l'Europe sur la corruption (pas encore signée)
Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption (ratifiée en décembre 2002)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en septembre 2001)

Changements juridiques et institutionnels

- Le bureau d'éthique publique
- La loi sur la radiodiffusion de juillet 2002 réglemente les **activités radiodiffusées** et télévisées en vertu des conventions et des normes internationales dans le but de garantir la liberté d'expression en Serbie. La loi se concentre sur la création et les compétences du Conseil serbe de radiodiffusion et de télévision (SBC) contrôlé par l'État, les procédures d'octroi de licences de radiodiffusion et autres questions relatives à la sphère de radiodiffusion. Il a été accordé au SBC un pouvoir pratiquement illimité pour mettre en application la réglementation additionnelle sur les médias[2]. Depuis son adoption, la loi a déjà été violée : le Parlement a désigné des membres du SBC après plusieurs mois de retard et les procédures de nomination des membres ont été violées dans trois cas[3]. Devant l'indignation publique, les parlementaires ont repris leur vote le 15 juillet, mais seulement pour confirmer ces trois nominations[4].
- Une loi sur les **marchés publics** a été adoptée en juillet 2002 (voir ci-dessous).

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 316

- Une loi sur l'organisation et le statut juridique des autorités gouvernementales en ce qui concerne la suppression du **crime organisé** a été adoptée en juillet 2002 (voir ci-dessous).
- Le Parlement de la province de la Voïvodine, au nord de la Serbie, a promulgué une loi en décembre 2002 sur la création du bureau de l'***ombudsman*** **provincial**. L'***ombudsman*** est habilité à assurer la médiation et la réconciliation, et à engager des poursuites[5].
- Une loi relative au **système budgétaire** a été adoptée en avril 2002 et amendée en décembre 2002. Sa mise en œuvre, qui a commencé en 2003, est menée par le compte de trésorerie consolidé (CTA) et le grand livre de trésorerie (GTL), mis en place par le ministère des Finances et de l'Économie et par les organes locaux d'autonomie gouvernementale. Toutes les ressources financières du budget national et local seront déposées dans les CTA. Le ministère et les organes gouvernementaux chargés des finances consigneront toutes les transactions dans le GTL. En plus du contrôle budgétaire interne obligatoire, les relevés des comptes annuels de la République de Serbie et de ses autorités locales seront soumis à une vérification externe. Les amendements apportés à la loi mettent en place l'administration des décaissements de l'État comme un organe administratif au sein du ministère des Finances et de l'Économie.
- En vigueur depuis janvier 2003, la loi sur la **procédure de taxation** et l'administration de l'impôt définit la procédure de création, de collecte et de suivi des recettes publiques, fixe les droits et les obligations des contribuables et définit les infractions relatives aux impôts en Serbie. Depuis que le bureau de comptabilité et des opérations de paiement (ZOP) a été supprimé en janvier 2003 et que le système de paiements est passé aux mains des banques commerciales, la loi vise à mettre toutes les activités fiscales sous l'égide d'un seul organe étatique chargé de l'administration de l'impôt.
- La charte constitutionnelle de la Serbie et du Monténégro, adoptée en février 2003, transfère toutes les **compétences de lutte contre la corruption** – tant sur le plan matériel qu'au niveau de la procédure – à ses États membres, Serbie et Monténégro. Le Code pénal général et le code de procédure pénale (relevant précédemment de la compétence de l'État fédéral) devinrent par conséquent une partie de la loi serbe.
- En mai 2003, le gouvernement a nommé quatre nouveaux membres au **Conseil de la lutte contre la corruption**, un organe consultatif créé en décembre 2001[6]. Le Conseil a activement entamé des investigations sur la corruption, mais certains critiques ont demandé qu'il soit mis sur pied un nouvel organe de lutte contre la corruption ayant des pouvoirs exécutifs similaires à ceux de la police. Chargé du suivi des activités de lutte contre la corruption et de la mise en œuvre des réglementations en vigueur, l'organe pourrait également proposer des lois et les programmes dans le secteur de la lutte contre la corruption.
- Adoptée en mai 2003, la loi relative à **la planification et à la construction urbaine** simplifie les procédures d'obtention de permis de construire et limite

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 317

le temps d'émission d'un permis à quinze jours. La loi prévoit également des sanctions pour l'autorité responsable en cas de non-respect du délai.

Démasquer la corruption dans le cadre de la lutte contre le crime organisé

En adoptant la loi relative à la lutte contre le crime organisé en juillet 2002, la Serbie a fait des progrès en matière de lutte contre la corruption. La loi a été entièrement mise en application après l'assassinat du Premier ministre Zoran Djindjic en mars 2003 ; des pouvoirs accrus ont alors été donnés aux services de police pour poursuivre les suspects.

Le gouvernement a lutté pour mettre fin au crime organisé en Serbie en 2001 et au début de l'année 2002, mais les résultats ont été décevants. Bien qu'en 2001 le ministère de l'Intérieur ait présenté un rapport sur les activités du crime organisé, aucune mesure n'a suivi, ce qui a décrédibilisé l'engagement du gouvernement aux yeux du public.

Après de nombreuses déclarations d'intention, le gouvernement a pris sa première mesure concrète en juillet 2002 avec une loi spéciale. Les dispositions de cette loi étaient tirées des expériences des autres pays ayant une forte criminalité organisée, mais elles ne s'accordaient pas entièrement au système judiciaire et procédural de la Serbie à ce moment-là. Par la suite, des mesures plus efficaces ont été introduites pour poursuivre en justice les infractions graves liées au crime organisé. La police spéciale, le ministère public et les services spéciaux des tribunaux ont également été intégrés à ce dispositif.

La loi s'applique à l'acceptation et au paiement des pots-de-vin dans le cadre du crime organisé (de même que toute autre infraction punie d'une peine de plus de cinq ans d'emprisonnement)[7]. Elle introduit des dispositions relatives aux conflits d'intérêts, telles que l'obligation de divulgation de renseignements financiers pour les chefs des unités spéciales et leurs familles[8]. Les juges ont jugé la loi « correcte », bien que certains membres de l'organe judiciaire la considèrent comme une loi redondante[9].

À l'origine, le manque de ressources financières et humaines représentait un obstacle à une bonne mise en application de la loi. Cependant, en avril 2003, ce problème a été surmonté pendant les derniers jours de l'état d'urgence décrété par le gouvernement après l'assassinat du Premier ministre Djindjic. Pendant les 42 jours d'état d'urgence, dans le cadre de l'opération « Sable », les forces de police ont reçu plus de pouvoirs pour détenir et emprisonner les suspects et les informateurs potentiels. La police a interrogé 10 111 personnes et détenu 2 599 personnes, 4 000 procédures pénales ont été plus tard déposées contre 3 500 personnes suspectées d'avoir commis environ 5 900 actes criminels. Quarante-cinq personnes ont été formellement accusées à la fin d'août 2003.

Bien que la corruption n'ait pas été la priorité de l'opération, les responsables s'attendaient tout de même à ce que des cas soient détectés étant donné que la corruption et d'autres activités de corruption ont tendance à constituer la base du crime organisé. Un cas de corruption concernait un procureur de la République qui aurait accepté des pots-de-vin pour révéler l'adresse d'un témoin protégé et pour saboter les procès contre les membres d'un gang. D'autres cas de corruption impliqueraient des procureurs qui auraient versé des pots-de-vin à d'autres procureurs et à des juges.

Malgré les attentes croissantes du public et la confiance de celui-ci dans le gouvernement, des voix ont commencé à se faire entendre en mai et juin 2003 pour critiquer le rôle joué par le gouver-

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 318

nement lui-même pour faciliter les activités liées à la corruption et au crime organisé. Les hommes politiques de l'opposition et même certains membres du gouvernement ont déclaré que les gangs organisés devaient leur succès à leurs relations avec les hommes politiques ou du moins à leur accord tacite. Certains critiques ont soutenu que l'opération « Sable » a été sélective dans sa lutte contre le crime organisé et a simplement servi d'instrument politique.

Les amendements promulgués au cours de l'état d'urgence ont été également remis en question. Conçus à l'origine pour prolonger la mise en œuvre des mesures de sécurité, ils ont soulevé des critiques vigoureuses de la part des partis d'opposition, des défenseurs des droits de l'homme et des experts juridiques, mais également de la part des diplomates et des organisations internationales. La cour constitutionnelle a tranché la question en juin 2003, en prenant la décision de refuser la base constitutionnelle des amendements contestés.

La Serbie introduit la loi relative aux marchés publics et en tire des avantages

La Serbie a promulgué une loi sur les marchés publics en juillet 2002. Jusqu'alors, les dispositions étaient dispersées en de nombreuses lois réglementant des activités contractuelles. Aucune ne prévoyait de dispositions pour la transparence, autres que les mesures nécessitant une concurrence équitable. La sélection des offres et l'octroi des contrats étaient complètement opaque, et simplement soumis à la surveillance discrétionnaire des responsables de l'approvisionnement.

Les abus étaient particulièrement frappants en matière d'achats de marchandises de base pour les stocks, de commissionnements de projets d'investissement et d'acquisitions à travers des intermédiaires. Les pratiques de corruption allaient de l'omission ou du contournement des lois et réglementations, à des accords privés, des commissions ou le partage des bénéfices.

Vers la fin de l'année 2000, la pression interne pour une nouvelle législation – ajoutée aux appels répétés des organisations financières internationales pour une réforme – a poussé les autorités à examiner les moyens de réglementer les procédures de marchés publics. La loi sur les achats qui en résulte reproduit l'approche de l'Union européenne (UE). Les grandes lignes de la loi relative à l'utilisation des procédures d'ouverture d'appel d'offres vont en réalité plus loin que les normes minimales établies dans les directives de l'UE. Lorsqu'un nombre limité de fournisseurs sont disponibles pour des besoins d'achat standardisés à court terme, des procédures restreintes s'appliquent et la procédure de pré-qualification reste toujours la première mesure à prendre.

La loi comprend une procédure négociée, modelée étroitement sur la méthode décrite dans les normes minimales de l'UE concernant les marchés publics. Restreindre les méthodes négociées d'achat était un défi pour la République fédérale de Yougoslavie, étant donné la pratique largement répandue d'octroi de contrats sur la base des arrangements et des facteurs non techniques[10].

La nouvelle législation met l'accent sur la manière de freiner le népotisme, qui n'avait jamais été abordé auparavant dans l'ancienne loi. Les enquêtes montrent que nombre de sociétés prenant part aux appels d'offres publics appartenaient aux membres de la famille ou aux amis proches des hauts responsables de l'État[11].

Cependant à un mois de sa mise en application, la nouvelle loi posait de nombreux problèmes : sa définition de l'autorité contractante est trop large ; sa

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 319

limite de la valeur pour les marchés publics de petite taille était trop faible ; les annonces publiques dans l'*Official Gazette* étaient trop chères, et ni les acheteurs ni les soumissionnaires ne connaissaient les nouvelles réglementations.

Toutefois, malgré ses faiblesses, la loi encourageait la transparence au niveau des procédures de marchés publics grâce à plusieurs dispositions relatives au conflit d'intérêts. L'une d'elles réglemente la publicité du processus d'appels d'offres ; une autre spécifie les délais limites de soumission des offres d'achat, qui a pour effet de lutter très fortement contre la corruption[12].

De plus, les autorités gouvernementales ont confirmé que la loi a permis des économies substantielles et une baisse de 50 % des prix d'achat. Du budget total annuel d'achats publics, 25 % avaient été précédemment utilisés de façon « inefficace[13] ».

Au cours des neufs premiers mois de mise en œuvre, la loi a permis à l'État d'épargner environ 70 millions de dollars américains. On peut citer deux exemples de ces économies : l'entreprise publique Telekom a gagné 19,6 % (soit 620 000 dollars US) par rapport à l'achat des véhicules et le ministère de l'Intérieur a épargné 26 % (soit 430 000 dollars américains) pour son assurance[14]. La loi a été adoptée pour freiner la corruption en éliminant les intermédiaires, en améliorant les conditions des fournisseurs locaux et étrangers, et en renforçant la concurrence[15].

Nemanja Nenadic (TI Serbie)

Indications bibliographiques

Center for liberal-democratic studiFes, « Corruption at the customs : combating corruption at the customs administration », Belgrade, 2002, www.clds.org.yu/html/e0.html

Center for Policy Studies, *Korupcija u novim uslovima* (La corruption dans un nouvel environnement), Belgrade, 2002, www.cpa-cps.org.yu/cpa-cps/cpa/projekti/zavrseni/Sadrzaj/ent _2002-10-06-16-26-02

Commission européenne, « The western Balkans in transition », Euopean economy occasional paper, Bruxelles, 2003, europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/ occasional_papers/occasionalpapers1_en.htm

Mission de l'OSCE en Ex-Yougoslavie, « Report on judicial reform in Serbia », mars 2003, www.osce.org/yugoslavia/documents/report

Slobodan Vukovic, *Vladavina prava i korupcija* (État de droit et corruption), Institut drustvenih nauka, Belgrade, 2001, institut.instifdt.bg.ac.yu/ifdt/izdanja/zbornici/rekonstrukcija/27VukovicS.pdf

TI Serbie: www.transparentnost.org.yu

Notes

1. Le score de l'IPC s'applique à la Serbie et au Monténégro.
2. Voir article 1 en : www.mediacenter.org.yu/english/dokumenti/tranzicija/broadcast190901.asp ; voir également : www.mediacenter.org.yu/english/dokumenti/tranzicija/memorandume.pdf

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 320

3. L'image de la SBC a été ternie par les démissions, un débat parlementaire sur les questions de personnel du conseil et les conflits au sein du conseil. La critique de la privatisation récente des stations de radio et télévision B92, qui avait été menée sans un appel public d'offres, a amené l'ambassadeur des États-Unis à intervenir en faveur du nouveau propriétaire. Cette intervention a, à son tour, contribué à un froid diplomatique sans précédent entre la Serbie et les États-Unis. Pour plus d'informations, voir : www.freeb92.com. Pour plus d'informations sur le retard accusé en matière de rendez-vous, voir : www.anem.org.yu/eng/medijska_scena/micic.htm
4. International Crisis Group, « Serbian reform stalls again », www.intl-crisis-group.org/projects/europe/serbia/reports/A401049_17072003.pdf
5. Voir www.vojvodina.sr.gov.yu/dokumenti/OmbudsmanSRL.htm
6. Le conseil, qui n'a pas obtenu l'appui du gouvernement, n'est pas parvenu à dévoiler des cas de corruption depuis sa création.
7. Avec l'adoption des amendements en 2003, la limite est passée à quatre ans (pour toutes les infractions pénales liées au crime organisé) tandis que la corruption n'est plus identifiée séparément. En effet, la limite s'applique à presque toutes les infractions liées à la corruption.
8. Les services spéciaux comprennent le bureau spécial de poursuites judiciaires, le bureau de la police pour lutter contre le crime organisé, le bureau spécial du tribunal de district à Belgrade, le service spécial de la cour d'appel de Belgrade et le bureau spécial des personnes en détention provisoire.
9. Mission de l'OCSE en ex-Yougoslavie, « Report on judicial reform in Serbia », Belgrade, 2003.
10. Banque mondiale, « Country procurement assessment report », 2002.
11. Voir Transparency International (TI) Serbie, « The National Integrity System- Serbia and FYR», Belgrade, 2001.
12. TI Serbie, « Information accessibility in the public procurement procedure », Belgrade, 2003.
13. Déclaration du ministre Bozidar Djelic, Belgrade, 24 avril 2003, www.serbia.sr.gov.yu/news/2003-04/24/328902.html
14. Documentation sur l'agence des marchés publics, voir : www.ujn.sr.gov.yu/engleski/summary.htm et www.ujn.sr.gov.yu/Attachments/drzavne%20javne%20nabavke.pdf
15. Déclaration de Djelic, www.serbia.sr.gov.yu/news/2003-04/24/328902.html

Zambie

Score dans l'indice de perceptions de la corruption 2003 : 2,5 (92e sur 133 pays)
Score dans l'indice de corruption des pays exportateurs 2002 : non inclus dans l'enquête

Conventions

Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (adoptée en juillet 2003 ; pas encore signée)
Protocole de la SADC contre la corruption (ratifié en juillet 2003)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (pas encore signée)

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 321

Changements juridiques et institutionnels

- En juillet 2002, le président Levy Mwanawasa a créé un **groupe d'étude sur la corruption** avec le mandat spécifique de faire des recherches sur le pillage des ressources économiques, qui semblerait avoir eu lieu en particulier sous l'ancien président Frederick Chiluba. Le groupe d'étude est une coalition indépendante d'employés de la Commission de lutte contre la corruption, la commission de lutte contre la drogue, la police, la commission fiscale, le directeur de la division des poursuites et le service des renseignements secrets. La nomination de son président directeur général Mark Chona, précédemment organisateur du réseau d'ONG Oasis Forum, avait pour but d'améliorer la coordination, mais les questions relatives au statut juridique du groupe d'étude demeurent. Le groupe d'étude a déjà arrêté plusieurs personnalités éminentes de l'administration précédente, qui sont en train d'être inculpées pour diverses allégations d'abus de pouvoir et de corruption.
- En décembre 2002, le président a donné son accord pour la loi sur l'autorité autonome de radiodiffusion et télévision et la loi sur la société nationale de radiodiffusion et télévision de la Zambie (amendement). La première a permis la création d'un **organe réglementaire indépendant de radiodiffusion et télévision**. La dernière a transféré la délivrance des licences de radiodiffusion et télévision du ministre de l'Information à l'autorité autonome de radiodiffusion et télévision (voir ci-dessous).
- Bien que la loi sur la police zambienne (amendement) ait été adoptée en 1999, le **bureau des plaintes publiques de la police**, qu'elle a créé, n'a pas été constitué avant mars 2003. Le but de l'organe est de fournir les voies et moyens de signaler les diverses infractions à la loi commises par les agents de police, notamment la corruption. Auparavant, il était difficile pour toute personne ayant été victime de la mauvaise conduite d'un agent de police d'obtenir réparation parce que le supérieur à qui le rapport était soumis protégeait invariablement l'agent. Bien qu'il soit trop tôt pour évaluer cet organe, son président, Christopher Mundia, est un avocat respecté qui, en tant que président de l'association des juristes de la Zambie, en ligue avec d'autres organisations de la société civile est parvenu à s'opposer à la demande faite par l'ancien président Chiluba pour un troisième mandat.
- En mars 2003, le Parlement a unanimement passé une motion demandant qu'une loi soit votée pour fournir un **financement public aux partis politiques** proportionnellement à leur représentation au Parlement. Si cette loi est adoptée, elle peut aider l'arène politique et réduire le recours à la corruption comme source de financement politique. Cependant, le président a déclaré qu'il ne donnera pas son accord pour un tel projet de loi, soutenant que le coût serait trop élevé.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 322

Un nouveau climat au sein des procureurs et de l'organe judiciaire

Après son arrivée au pouvoir en janvier 2002, le président Mwanawasa a annoncé une politique de tolérance zéro de la corruption. La cible la plus importante était l'ancien président Frederick Chiluba, dont l'immunité constitutionnelle qui le protège des poursuites a été levée par le Parlement par un vote unanime en juillet 2002. En février 2003, la Cour suprême a confirmé que la mesure du Parlement était constitutionnelle et Chiluba a été arrêté quelques jours plus tard. C'était la première fois dans l'histoire d'un pays du Commonwealth qu'un ancien président était dépourvu de son immunité par le Parlement. Chiluba était accusé de nombreux cas d'abus d'autorité et de vol de fonds publics. Il est notamment accusé d'avoir volé 29 millions de dollars américains au ministère des Finances.

La lutte contre la corruption a atteint son paroxysme l'année où l'immunité de Chiluba a été levée. Le sort de Chiluba a envoyé un message clair que le prestige d'un poste n'empêchait pas une inculpation et a encouragé une position de confrontation par les procureurs et l'organe judiciaire. Grâce à une campagne contre le pillage des ressources par l'ancien gouvernement, l'arrestation d'importants membres du gouvernement précédent et, plus récemment, de membres du gouvernement actuel a eu lieu pour corruption présumée. Un des cas importants est celui de l'ancien directeur général de la plus grande banque commerciale de la Zambie, ZANACO – appartenant en partie au gouvernement – et du ministère de l'Économie et des Finances, qui ont été tous les deux arrêtés en janvier 2003 mais par la suite relâchés. Plus récemment, le directeur général de la société nationale de radiodiffusion et de télévision de la Zambie a été arrêté pour un abus présumé de poste, et Arthur Yoyo, l'attaché de presse du président, a été suspendu après que la commission de la lutte contre la corruption eut confié son cas au procureur général. Les allégations contre Yoyo remontent à 2001, lorsqu'il était directeur de cabinet du ministère de l'Information dans le gouvernement de Chiluba.

Par le passé, les tribunaux étaient réticents à prononcer des peines de prison contre des personnes accusées de corruption et d'abus de pouvoir, principalement parce qu'on pensait que les délinquants en col blanc ne méritaient pas d'aller en prison. Les tribunaux prononçaient généralement des condamnations avec sursis dans les cas de corruption. Le nouveau climat d'hostilité à la corruption a encouragé les juges à prononcer des peines de prison. En avril 2003, un magistrat à Solwezi, au nord-ouest de la Zambie, a condamné un agent à cinq ans de prison avec travaux forcés pour détournement de fonds publics. En mai 2003, un ancien ministre du Tourisme, le révérend Anoshi Chipawa, a été condamné à cinq ans de prison avec travaux forcés pour avoir volé 29,9 millions de kwacha (soit 6 200 dollars américains) du fonds de développement de la circonscription pendant son mandat de député.

Le gouvernement limite les réformes des médias

Tandis que le gouvernement a démontré un degré raisonnable d'engagement dans la lutte contre la corruption, il n'a pas accepté facilement les principales réformes de la presse malgré la pression grandissante des médias et des organisations de la société civile.

Les organisations principales chapeautant les organisations de médias et des journalistes, l'Association indépendante zambienne des médias (ZIMA) et l'Association de la presse de la Zambie (PAZA), ont mis la pression pour introduire trois lois de réforme : le projet de loi sur la liberté d'information, le projet de loi sur une radiodiffusion

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 323

et télévision autonome (IBA), et le projet de loi sur la Zambia National Broadcasting (amendement). En août 2002, les projets de loi étaient présentés au Parlement comme des motions venant de membres privés. Le projet de loi sur la liberté d'information avait pour but d'obliger les institutions publiques à livrer des informations aux médias et au public sans d'excessives poursuites judiciaires. Le projet de loi IBA visait à créer un organe de réglementation indépendant. Le projet de loi sur la radiodiffusion et télévision aurait abrogé la loi sur la société zambienne de radiodiffusion et télévision (ZNBC) de 1987 et a transformé la ZNBC d'un organisme contrôlé par l'État en un organisme de service public de radiodiffusion et télévision, lui permettant d'opérer sans ingérence officielle.

Au tout début de novembre 2002, le porte-parole du Parlement a rejeté les trois projets de loi, citant des règles de procédure selon lesquelles des projets de loi ayant des implications financières doivent obtenir l'accord initial du président *via* le vice-président ou le ministre des Finances. Aussitôt après, le gouvernement a introduit avec des modifications importantes ses propres versions des projets de loi. Notamment, le gouvernement a arrêté le plan d'abrogation de la loi sur la ZNBC, maintenant ainsi son contrôle sur la radiodiffusion et la télévision. Il a plutôt proposé un amendement à la loi sur la ZNBC, transférant le pouvoir de délivrer les licences de radiodiffusion et télévision du ministère de l'Information à la possible Autorité indépendante de radiodiffusion et de télévision. En décembre 2002, après des consultations et un lobbying exhaustif, le président Mwanawasa a signé les lois sur l'autorité indépendante de radiodiffusion et de télévision et la société nationale de radiodiffusion et télévision (amendement).

Toutefois, les réformes ont été encore plus limitées. Le projet de loi sur la liberté d'information a été remis à plus tard pour une autre consultation. Les membres de l'Autorité indépendante de radiodiffusion et de télévision n'ont pas encore été nommés. Et, en mars 2003, le gouvernement aurait menacé de fermer la station de radio Ichengelo parce qu'elle a laissé un temps d'antenne à Michael Sata, leader du parti patriotique d'opposition d'avant-garde, qui a attaqué le gouvernement pour corruption et tribalisme. La pression pour une législation sur la liberté d'information a continué à travers le plaidoyer et le lobbying. Le but principal est le recours constitutionnel actuellement en cours et par lequel il existe une opportunité de garantir l'introduction de cette loi.

Christine Munalula (TI Zambie)

Indications bibliographiques

Alfred Chanda, *National Integrity Systems Country Study Report: Zambia 2003*, TI Zambie, 2003, www.tizambia.org.zm/research.html

Inyambo Mwanawina *et al.*, *Transparency and Participation in the Budget Process. Zambia: A Country Report* (2002).

TI Zambie, *2001 State of Corruption Report* (2002).

TI Zambie : www.tizambia.org.zm

404034_p325a386 22/04/04 15:46 Page 327

9 Introduction

Pablo Zoido et Larry Chavis[1]

Les méfaits de la corruption sont-ils ressentis plus profondément par les couches démunies que par les classes moyennes ? La corruption freine le développement certes, mais par quels mécanismes ? Quelles sont les mesures les plus efficaces en matière de lutte contre la corruption ? Les structures administratives constituent-elles une entrave à la capacité des femmes à lutter contre la corruption lorsque celles-ci accèdent à d'importants postes à responsabilités ? La pratique de la corruption est-elle plus grave dans les régions orientales qu'occidentales de la Russie ? Quelles institutions colombiennes sont intègres et quelles sont celles qui sont corrompues ? Le manque de confiance du public entraîne-t-il plus de corruption ou est-ce l'inverse ?

Tel est le genre de questions qu'explorent les experts en sciences sociales aujourd'hui. Certaines interrogations sur les méthodes de mesure du niveau de la corruption, ou concernant les moyens d'améliorer les formes actuelles de cette évaluation, subsistent toujours. Cependant, l'argument selon lequel la corruption ne peut pas être mesurée, ou que la preuve de la corruption n'est que pure vue de l'esprit ou fait anecdotique, a été littéralement battu en brèche. Une connaissance plus approfondie de la pratique de la corruption nous permet d'aller au-delà des questions générales, et de nous intéresser à des questions plus spécifiques.

Depuis 1995, date à laquelle Transparency International (TI) a pour la première fois publié l'indice de perceptions de la corruption (IPC), les recherches empiriques sur l'impact de la corruption ont considérablement évolué et finalement mûri. Rares sont ceux qui soutiennent l'argument selon lequel la corruption « graisserait les rouages du commerce », comme le suggérait, entre autres, Samuel Huntington dans les années 1960. La demande de données assorties d'analyses est toujours croissante et la recherche commence à avoir une influence directe sur l'élaboration de politiques, comme l'a prouvé l'introduction d'un indice de la corruption dans le « Compte du millénaire » (MCA : Millennium Challenge Account), l'initiative américaine la plus récente en matière d'allocation de l'aide au développement. Bien que la lutte contre la corruption soit récente, on commence à enregistrer des signes de progrès – il est désormais plus facile d'enregistrer des succès ou d'élaborer des mesures plus efficaces à l'origine de résultats concrets (voir par exemple la contribution de Reinikka et Svensson, chapitre 23, page 391). En somme, de nouveaux axes de recherche intéressants enrichissent notre connaissance des causes et des conséquences de la corruption.

Plusieurs de ces nouveaux axes de recherche apparaissent dans les contributions au *Rapport mondial sur la corruption* de cette année. Ces contributions sont

404034_p325a386 22/04/04 15:46 Page 328

examinées dans la suite de cet article et peuvent être réparties en trois groupes, à savoir : les indicateurs de la corruption, la recherche ciblée et les études sur la pauvreté, et la corruption.

Les indices de corruption : de la mesure à l'impact

Les indices de corruption se sont avérés constituer à la fois un sujet controversé et une entreprise particulièrement réussie. L'IPC était le tout premier indice de son genre, et est aujourd'hui très utilisé comme outil de sensibilisation, de lutte contre la corruption et d'analyse statistique. L'IPC 2003 donne un nouvel aperçu, plus étendu, des niveaux relatifs de corruption entre pays (voir le chapitre 10, page 335).

Soumis à des analyses statistiques, les indices tels que l'IPC ont permis d'établir une corrélation entre la corruption, la croissance et le développement (cf. l'article influent de Paolo Mauro, 1995[2]). Plus récemment, ils ont directement influencé les politiques publiques, notamment en ce qui concerne l'allocation de l'aide au développement. Cependant, l'une des principales critiques faites aux indices de perceptions est qu'ils ne reflètent pas la situation réelle d'un pays. Seligson souligne par exemple la nécessité de déterminer quelle proportion de la population subit effectivement les diverses formes de la corruption (voir le chapitre 17, page 367). Argument auquel Kaufmann et Kraay, en présentant leur nouvel ensemble d'indicateurs de gouvernance (voir le chapitre 16, page 361), répliquent en soutenant que les mesures objectives du niveau de la corruption peuvent comporter des erreurs ou constituer de pures représentations de ce qu'elles sont supposées quantifier réellement. Selon eux, les mesures subjectives sont des mesures tout aussi précises que les évaluations objectives. Toutefois, Kaufmann et Kraay mettent aussi en garde contre l'utilisation des seuls indices de corruption pour orienter les décisions des pouvoirs publics, étant donné que leur imprécision pourrait donner lieu à une classification inexacte des pays.

Les indices de corruption ont aussi fait émerger de nouveaux domaines de recherche, notamment les mécanismes à travers lesquels la corruption affecte l'économie et, en particulier, la relation entre la corruption et les investissements directs étrangers. Dans son étude relative à l'impact de la corruption sur le développement, Lambsdorff met l'accent sur la corrélation entre des niveaux élevés de corruption (faibles notes IPC), des revenus annuels faibles et une faible productivité (voir le chapitre 18, page 371). La corruption peut décourager les investisseurs étrangers du fait de sa corrélation avec l'absence de droits de propriétés garantis ou avec une administration fortement bureautique. Habib et Zurawicki arrivent, eux, à la conclusion que la corruption a un rapport avec la faiblesse des niveaux de flux d'investissement, notamment en provenance de l'étranger (voir le chapitre 19, page 375). Les investisseurs locaux peuvent être moins affectés parce qu'ils ont l'habitude de « naviguer » dans les conditions locales, ou qu'ils n'ont pas la possibilité d'investir à l'étranger. Il importe aussi de prendre en compte le niveau de la corruption dans le pays d'origine de l'investisseur étranger, cela pouvant avoir un impact sur les décisions prises en matière d'investissement.

404034_p325a386 22/04/04 15:46 Page 329

La recherche empirique sur la corruption de plus en plus ciblée

C'est cependant à la faveur des études ciblées que la recherche empirique sur la corruption connaît l'évolution la plus rapide, et dans le cadre desquelles les recherches les plus intéressantes sont en cours. Une grande partie des contributions au rapport de cette année sont des études ciblées réalisées sur des sujets aussi divers que les enjeux des mesures de la corruption, le rôle de l'information dans la lutte contre la corruption, et la participation des femmes dans le gouvernement comme stratégie de lutte contre la corruption. Les études ciblées contenues dans le rapport de cette année ont pour objet des groupes très variés, notamment les victimes de crimes, les hommes d'affaires, les élites et les ménages. Actuellement, l'impact de la corruption sur les ménages pauvres, tel que traité ci-après, constitue l'un des principaux objets de la recherche.

Les enjeux des études ciblées

Les mesures transnationales de la corruption ont souvent suscité des critiques qui se fondent sur le fait que l'attribution d'une seule note pour un pays entier est, au bas mot, une méthode simpliste. Comment est-il possible de capter les perceptions très variées de la corruption ou de la gouvernance dans des pays aussi grands et divers que l'Inde, l'Indonésie ou la Russie ? En fait, la diversité indique la nécessité d'une compréhension plus en profondeur du caractère changeant de la corruption à travers un même pays. Deux contributions au rapport de cette année traitent de cette question.

Dans son étude, Court conclut que les perceptions de la corruption dans un nombre considérable d'institutions présentent de grandes similitudes dans quatre États indiens qui affichent pourtant de grandes diversités (voir le chapitre 21, page 383). Il estime qu'une même note peut refléter fidèlement la situation de tout un pays. Abordant la question d'un point de vue différent, Chirkova et Bowser ont mené une étude préliminaire de grande envergure, couvrant près de la moitié de la Russie (voir le chapitre 13, page 349). Cette étude a donné naissance à une carte de la corruption faisant ressortir des indices qui varient considérablement d'une région à une autre et d'un territoire à un autre de la Russie. Comprendre les raisons de telles variations constitue peut-être l'un des défis les plus exaltants à relever. Les analyses de Court et Chirkova et Bowser suggèrent donc que, alors que l'attribution d'une note unique pourrait constituer un mode valable de comparaison entre les pays, il y a aussi lieu d'effectuer des études spécifiques à chaque pays pour mieux y comprendre les problèmes de corruption et de gouvernance.

Les études nationales présentent l'avantage de pouvoir mettre à contribution les experts locaux et de prendre en compte les spécificités de chaque pays. Les résultats d'une telle analyse sont perceptibles dans les travaux des sections nationales de TI en Colombie et en Bulgarie. En Colombie, TI a mis au point un indice pour évaluer les activités d'un certain nombre d'institutions publiques, alliant données brutes et résultats d'enquête (voir le chapitre 12, page 345). En Bulgarie, les résultats d'une enquête sociologique ont été combinés à des données provenant de la Cour des comptes pour constituer un indice de la transparence dans le financement

404034_p325a386 22/04/04 15:46 Page 330

des partis politiques (voir le chapitre 14, page 353). Ces nouvelles approches intègrent les progrès méthodologiques enregistrés dans la recherche sur la corruption au niveau macro aux avantages de solides études ciblées.

Études sur les entreprises, les élites et les victimes de crimes

Des analyses ciblées ont aussi été effectuées sur plusieurs pays et divers groupes sociaux. En s'intéressant aux victimes de crimes, Seligson suggère qu'il existe une forte corrélation entre le fait d'être une victime de la corruption et le manque de confiance dans les institutions publiques (voir le chapitre 17, page 367). Steen soulève aussi le problème de la confiance et de la corruption dans son analyse d'enquêtes réalisées dans les entreprises, au sein des autorités publiques et des élites culturelles en Russie et dans les États baltes (voir le chapitre 22, page 387). La principale difficulté qui caractérise ce volet de la recherche est de savoir si c'est la corruption qui engendre la méfiance – ou l'inverse.

La contribution de Bray fait ressortir les points de vue de hauts responsables de multinationales (voir le chapitre 20, page 379). Dans une étude commissionnée par Control Risks, Bray a procédé à l'évaluation de l'impact des traités internationaux, tels que la Convention de l'OCDE contre la corruption, sur le comportement des multinationales. Il estime que l'impact de la nouvelle législation commence à se ressentir dans leur comportement, mais que de grands progrès restent à faire dans son application. Il relève que de nombreuses entreprises soutiennent que les États-Unis et d'autres pays membres de l'OCDE exercent indûment des pressions politiques pour obtenir des avantages commerciaux.

La corruption et l'information

Si l'on veut éradiquer la corruption, elle doit d'abord être exposée. Le pouvoir de la divulgation de l'information est mis en exergue dans l'étude réalisée en Ouganda et présentée par Reinikka et Svensson (voir le chapitre 23, page 391). La publication du montant des subventions allouées aux régions scolaires a permis au gouvernement de réduire le taux de dévoiement de ces fonds de 80 % en 1995 à 20 % en 2001. Cette recherche est importante, au regard des potentialités de reproduction de mesures similaires ailleurs qu'en Ouganda. Cependant, ce qui pourrait être plus important pour la recherche en matière de diagnostic de la corruption, c'est que l'identification de mesures peu coûteuses pourrait s'avérer impossible en l'absence d'enquêtes préliminaires destinées à évaluer les fonds détournés dans le financement de l'éducation.

D'autres cas de mesures réussies de lutte contre la corruption sont illustrés dans les études réalisées par l'« International Budget Project » (IBP) (voir le chapitre 24, page 395). En collaboration avec des experts nationaux et des ONG, l'IBP a mené des études approfondies sur les systèmes budgétaires en Afrique et en Amérique latine. Le but visait à identifier les domaines spécifiques qui nécessitent des reformes visant à accroître la transparence.

Bien que très différente dans son approche, l'étude d'Azfar et Nelson relève aussi l'importance de la transparence (voir le chapitre 25, page 399). S'inspirant

404034_p325a386 22/04/04 15:46 Page 331

d'un modèle économique expérimental, ces auteurs ont montré comment, dans un environnement restreint, la corruption peut être réduite grâce à la diffusion accrue de l'information auprès de l'électorat. Du fait de l'absence de données directement disponibles sur les transactions empreintes de corruption, l'utilisation de cadres expérimentaux a le grand avantage de faciliter la compréhension des comportements corrompus dans certaines situations. Les résultats obtenus par l'étude d'Azfar et Nelson offrent à la fois des recommandations en termes de mesures possibles et de nouveaux axes d'expérimentation.

La corruption et la question du genre

Un domaine de recherche sur la corruption qui continue de susciter l'intérêt est la place qu'occupe la question du genre. Si les hommes étaient par nature plus corrompus que les femmes, accroître la participation des femmes dans la gestion des affaires publiques pourrait paraître comme étant un facteur de réduction de l'incidence de la corruption. Cependant, les études présentées ici font ressortir des nuances importantes. Il faudra intensifier la recherche si nous voulons évaluer l'impact sur la corruption de la participation accrue des femmes dans le gouvernement.

L'étude de Mukherjee et Gokcekus suggère que, même si la question du genre a un impact sur la corruption, il faudrait peut-être davantage en chercher la raison dans la dynamique de l'organisation que dans les spécificités d'un genre (voir le chapitre 26, page 403). La faible proportion d'hommes ou de femmes dans une administration publique peut indifféremment promouvoir la corruption. En conséquence, ce qui pourrait permettre la réduction de la corruption est un meilleur équilibre entre les femmes et les hommes au sein d'une structure donnée.

Dans son étude sur les collectivités locales en Inde, Vijayalakshmi n'a pas pu établir de corrélation entre la participation des femmes et le niveau de corruption pratiquée au plan local (voir le chapitre 27, page 407). Toutefois, cet auteur attire l'attention sur l'implantation de réseaux de corruption, le fait que les jeunes fonctionnaires sont entraînés dans ces réseaux dès le début de leur carrière, et sur les capacités limitées des groupes de femmes susceptibles d'influencer les organes de décision.

Pauvreté et corruption : les défis à relever

L'analyse des données sur les ménages constitue un important volet d'étude de la relation entre la corruption et la pauvreté. Le principal résultat qui découle de la documentation y afférente est que la corruption affecte les pauvres de façon disproportionnée. En effet, les pauvres dépensent plus dans l'octroi de pots-de-vin, proportionnellement à leurs revenus, et leur accès aux services publics est sévèrement réduit.

La contribution de Thampi est une parfaite illustration de cet axe de recherche (voir le chapitre 15, page 357). En récapitulant les résultats des enquêtes commissionnées par les sections nationales de TI sur 1 500 ménages issus de cinq pays de l'Asie du Sud, Thampi relève que « les pauvres de ces pays risquent de se voir exclus des services publics du fait d'énormes barrières artificielles, économiques et autres ».

404034_p325a386 22/04/04 15:46 Page 332

Le rapport de Herrera et Roubaud sur une enquête représentative couvrant près de 20 000 ménages au Pérou (voir le chapitre 28, page 411) affine ce tableau. Ces auteurs relèvent que les pauvres payent moins pour soudoyer les fonctionnaires que les moins démunis, mais que ces pots-de-vin représentent une partie disproportionnée de leurs revenus. Razafindrakoto et Roubaud présentent les résultats d'enquêtes menées à travers l'Afrique francophone (voir le chapitre 29, page 415), en soulignant les facteurs qui déterminent les risques d'être victime de la corruption, tels que la position sociale, le genre et la religion. L'un des résultats intéressants de ces enquêtes indique que les fonctionnaires sont moins susceptibles d'être victimes de la corruption de la part de leurs collègues. Les deux études soutiennent que l'impact de la corruption sur les pauvres n'est pas souvent direct, étant donné que la plupart de ces pauvres accèdent difficilement aux services publics. L'impact est plutôt indirect, puisque la corruption constitue l'un des facteurs qui limitent cet accès.

Le nouveau baromètre mondial de la corruption de TI, qui mesure aussi l'impact de la corruption sur les pauvres (voir le chapitre 11, page 341), s'appuie sur les enquêtes effectuées auprès de plus de 40 000 personnes dans 47 pays. Deux personnes sur cinq interrogées ayant de faibles revenus pensent que la corruption joue un rôle déterminant dans leur vie et dans celle de leurs familles, alors qu'une seule personne sur quatre dotées d'un revenu élevé exprime la même opinion. De tels résultats amènent à conclure que la corruption touche davantage les pauvres et les personnes vulnérables.

Conclusion

La série d'études présentée ici montre comment la recherche a évolué. Alors que les indices de comparaison continuent de retenir une plus grande attention, ils ne représentent plus qu'un axe de recherche parmi d'autres. La plupart des études présentées ici sont des études ciblées. Le niveau de la recherche change au fur et à mesure que nous passons de la comparaison des pays à l'étude des régions ou des groupes à l'intérieur des pays. Une telle approche permet de dresser un tableau plus complet qui présente le fonctionnement de la corruption à l'intérieur des sociétés.

Il existe cependant plusieurs domaines encore inexplorés. Avec le démarrage des programmes de lutte contre la corruption, certaines études, au nombre desquelles celle réalisée par Reinikka et Svensson, offrent une évaluation des mesures de lutte contre la corruption mises en place (voir le chapitre 23, page 391). Ces études constituent de précieux moyens d'action. Afin de prendre en compte l'intérêt manifesté pour les études ciblées sur la corruption, il importe de préconiser la réalisation d'autres études avec pour unité d'analyse l'entreprise, dans le but de donner une idée plus globale de l'impact de la corruption sur l'économie. L'une des faiblesses actuelles de la recherche est que l'IPC et d'autres indices transnationaux ne permettent pas une comparaison des changements survenus dans l'évolution de la corruption. Avec l'utilisation des nouveaux instruments, nous serons davantage en mesure de suivre les changements qui permettent d'identifier les stratégies les plus efficaces de lutte contre la corruption.

404034_p325a386 22/04/04 15:46 Page 333

Notes

1. Pablo Zoido et Larry Chavis enseignent à l'université de Stanford aux États-Unis. Contacts : zoido_pablo@gsb.stanford.edu et chavis_larry@gsb.stanford.edu.
2. Pablo Mauro, « Corruption and growth » (La corruption et la croissance), in *Quarterly Journal of Economics*, p. 110 (1995).

404034_p325a386 22/04/04 15:46 Page 334

404034_p325a386 22/04/04 15:46 Page 335

10 Indice de perceptions de la corruption 2003

Johann Graf Lambsdorff[1]

L'indice de perceptions de la corruption (IPC) de Transparency International, publié tous les ans depuis 1995, continue de contribuer grandement à la recherche menée par les spécialistes en sciences sociales sur les causes et les conséquences de la corruption. Il constitue une agrégation des perceptions de personnes bien informées sur l'ampleur de la corruption, celle-ci étant définie comme l'abus de pouvoir public reçu en délégation à des fins privées. L'ampleur de la corruption reflète la fréquence des paiements illégaux ainsi que les entraves qui en résultent pour les entreprises.

Alors que des innovations méthodologiques continuent d'être introduites, les résultats sur plusieurs années présentent une grande cohérence. L'amélioration la plus importante apportée cette année est l'extension de l'indice de 102 à 133 pays.

L'IPC de cette année utilise des données recueillies entre 2001 et 2003. L'IPC est un indice composite. Au total, 17 sources de données ont été utilisées pour l'IPC 2003 ; elles ont été fournies par 13 institutions différentes, à savoir : 1) le Forum économique mondial ; 2) l'Institut de développement et de management (Lausanne) ; 3) l'« Economist Intelligence Unit » (Centre de renseignements économiques) ; 4) « Information International » basé à Beyrouth (Liban) ; 5) le Centre de recherche sur les marchés mondiaux (Londres) ; 6) Gallup International, pour le compte de Transparency International ; 7) Freedom House's *Nations in Transit* ; 8) PricewaterhouseCoopers ; 9) la « Political and Economic Risk Consultancy » (Hong-Kong) ; 10) l'Étude sur l'environnement des sociétés dans le monde réalisée par la Banque mondiale ; 11) l'université de Columbia ; 12) une banque de développement multilatérale ; et 13) l'Étude sur l'environnement commercial et les performances des entreprises réalisée par la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) et la Banque mondiale.

Pour être incluse dans l'indice, une source doit fournir un classement de pays. Elle doit aussi impérativement 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 de nature différente. Certaines sources mélangent le niveau de la corruption avec d'autres variables comme la xénophobie, le nationalisme, l'instabilité politique ou 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.

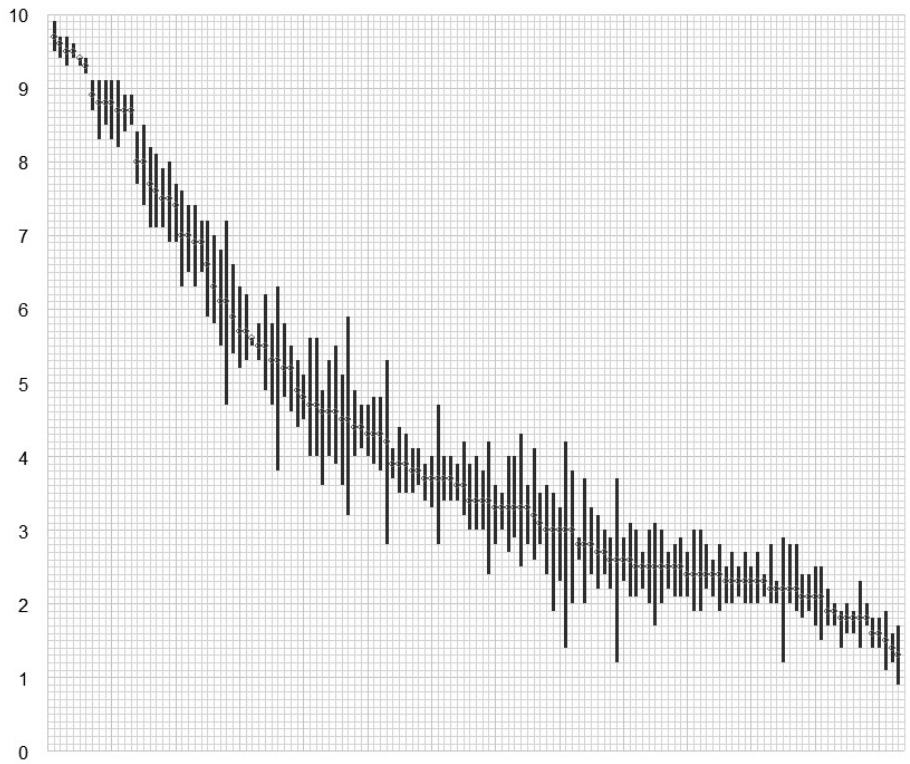
La force de l'IPC réside dans la combinaison de plusieurs sources de données en un seul indice, ce qui augmente la fiabilité de chaque source individuelle. L'avan-

404034_p325a386 22/04/04 15:46 Page 336

tage 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 est un indicateur de sa fiabilité générale. Dans le graphique 10.1 ci-dessous, cette fiabilité des résultats est aussi reflétée par un intervalle de confiance à 90 % pour chaque pays listé dans l'IPC 2003, indiquant comment la note 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.

Graphique 10.1. L'IPC 2003 et les intervalles de confiance à 90 %



404034_p325a386 22/04/04 15:46 Page 337

Tableau 10.1. Indice de perceptions de la corruption 2003

Classement	Pays	Note IPC 2003	Nombre de sondages utilisés	Écart type	Note la plus basse /haute	Intervalle de confiance à 90 %
1	Finlande	9.7	8	0.3	9.2 - 10.0	9.5 - 9.9
2	Islande	9.6	7	0.3	9.2 - 10.0	9.4 - 9.7
3	Danemark	9.5	9	0.4	8.8 - 9.9	9.3 - 9.7
	Nouvelle-Zélande	9.5	8	0.2	9.2 - 9.6	9.4 - 9.6
5	Singapour	9.4	12	0.1	9.2 - 9.5	9.3 - 9.4
6	Suède	9.3	11	0.2	8.8 - 9.6	9.2 - 9.4
7	Pays-Bas	8.9	9	0.3	8.5 - 9.3	8.7 - 9.1
8	Australie	8.8	12	0.9	6.7 - 9.5	8.3 - 9.1
	Norvège	8.8	8	0.5	8.0 - 9.3	8.5 - 9.1
	Suisse	8.8	9	0.8	6.9 - 9.4	8.3 - 9.1
11	Canada	8.7	12	0.9	6.5 - 9.4	8.2 - 9.1
	Luxembourg	8.7	6	0.4	8.0 - 9.2	8.4 - 8.9
	Royaume-Uni	8.7	13	0.5	7.8 - 9.2	8.5 - 8.9
14	Autriche	8.0	9	0.7	7.3 - 9.3	7.7 - 8.4
	Hong-Kong	8.0	11	1.1	5.6 - 9.3	7.4 - 8.5
16	Allemagne	7.7	11	1.2	4.9 - 9.2	7.1 - 8.2
17	Belgique	7.6	9	0.9	6.6 - 9.2	7.1 - 8.1
18	Irlande	7.5	9	0.7	6.5 - 8.8	7.1 - 7.9
	États-Unis	7.5	13	1.2	4.9 - 9.2	6.9 - 8.0
20	Chili	7.4	12	0.9	5.6 - 8.8	6.9 - 7.7
21	Israël	7.0	10	1.2	4.7 - 8.1	6.3 - 7.6
	Japon	7.0	13	1.1	5.5 - 8.8	6.5 - 7.4
23	France	6.9	12	1.1	4.8 - 9.0	6.3 - 7.4
	Espagne	6.9	11	0.8	5.2 - 7.8	6.5 - 7.2
25	Portugal	6.6	9	1.2	4.9 - 8.1	5.9 - 7.2
26	Oman	6.3	4	0.9	5.5 - 7.3	5.8 - 7.0
27	Bahrayn	6.1	3	1.1	5.5 - 7.4	5.5 - 6.8
	Chypre	6.1	3	1.6	4.7 - 7.8	4.7 - 7.2
29	Slovénie	5.9	12	1.2	4.7 - 8.8	5.4 - 6.6
30	Botswana	5.7	6	0.9	4.7 - 7.3	5.2 - 6.3
	Taiwan	5.7	13	1.0	3.6 - 7.8	5.3 - 6.2
32	Qatar	5.6	3	0.1	5.5 - 5.7	5.5 - 5.6
33	Estonie	5.5	12	0.6	4.7 - 6.6	5.3 - 5.8
	Uruguay	5.5	7	1.1	4.1 - 7.4	4.9 - 6.2
35	Italie	5.3	11	1.1	3.3 - 7.3	4.7 - 5.8
	Koweït	5.3	4	1.7	3.3 - 7.4	3.8 - 6.3
37	Malaisie	5.2	13	1.1	3.6 - 8.0	4.8 - 5.8
	Émirats arabes unis	5.2	3	0.5	4.6 - 5.6	4.6 - 5.5
39	Tunisie	4.9	6	0.7	3.6 - 5.6	4.4 - 5.3
40	Hongrie	4.8	13	0.6	4.0 - 5.6	4.5 - 5.1
41	Lituanie	4.7	10	1.6	3.0 - 7.7	4.0 - 5.6
	Namibie	4.7	6	1.3	3.6 - 6.6	4.0 - 5.6
43	Cuba	4.6	3	1.0	3.6 - 5.5	3.6 - 4.9
	Jordan	4.6	7	1.1	3.6 - 6.5	4.0 - 5.3
	Trinidad et Tobago	4.6	6	1.3	3.4 - 6.9	3.9 - 5.5
46	Belize	4.5	3	0.9	3.6 - 5.5	3.6 - 5.1
	Arabie saoudite	4.5	4	2.0	2.8 - 7.4	3.2 - 5.9
48	Maurice	4.4	5	0.7	3.6 - 5.5	4.0 - 4.9
	Afrique du Sud	4.4	12	0.6	3.6 - 5.5	4.1 - 4.7

404034_p325a386 22/04/04 15:46 Page 338

Tableau 10.1. suite

Classe-ment	Pays	Note IPC 2003	Nombre de sondages utilisés	Écart type	Note la plus basse /haute	Intervalle de confiance à 90 %
50	Costa Rica	4.3	8	0.7	3.5 - 5.5	4.0 - 4.7
	Grèce	4.3	9	0.8	3.7 - 5.6	3.9 - 4.8
	Corée du Sud	4.3	12	1.0	2.0 - 5.6	3.8 - 4.8
53	Biélorussie	4.2	5	1.8	2.0 - 5.8	2.8 - 5.3
54	Brésil	3.9	12	0.5	3.3 - 4.7	3.7 - 4.1
	Bulgarie	3.9	10	0.9	2.8 - 5.7	3.5 - 4.4
	Rép. tchèque	3.9	12	0.9	2.6 - 5.6	3.5 - 4.3
57	Jamaïque	3.8	5	0.4	3.3 - 4.3	3.5 - 4.1
	Lettonie	3.8	7	0.4	3.4 - 4.7	3.6 - 4.1
59	Colombie	3.7	11	0.5	2.7 - 4.4	3.4 - 3.9
	Croatie	3.7	8	0.6	2.6 - 4.7	3.3 - 4.0
	El Salvador	3.7	7	1.5	2.0 - 6.3	2.8 - 4.7
	Pérou	3.7	9	0.6	2.7 - 4.9	3.4 - 4.0
	Slovaquie	3.7	11	0.7	2.9 - 4.7	3.4 - 4.0
64	Mexique	3.6	12	0.6	2.4 - 4.9	3.4 - 3.9
	Pologne	3.6	14	1.1	2.4 - 5.6	3.2 - 4.2
66	Chine	3.4	13	1.0	2.0 - 5.5	3.0 - 3.9
	Panamá	3.4	7	0.8	2.7 - 5.0	3.0 - 4.0
	Sri Lanka	3.4	7	0.7	2.4 - 4.4	3.0 - 3.8
	Syrie	3.4	4	1.3	2.0 - 5.0	2.4 - 4.2
70	Bosnie & Herzégovine	3.3	6	0.7	2.2 - 3.9	2.8 - 3.6
	Rép. dominicaine	3.3	6	0.4	2.7 - 3.8	3.0 - 3.5
	Égypte	3.3	9	1.3	1.8 - 5.3	2.7 - 4.0
	Ghana	3.3	6	0.9	2.7 - 5.0	2.9 - 4.0
	Maroc	3.3	5	1.3	2.4 - 5.5	2.5 - 4.3
	Thaïlande	3.3	13	0.9	1.4 - 4.4	2.8 - 3.6
76	Sénégal	3.2	6	1.2	2.2 - 5.5	2.6 - 4.1
77	Turquie	3.1	14	0.9	1.8 - 5.4	2.8 - 3.5
78	Arménie	3.0	5	0.8	2.2 - 4.1	2.4 - 3.6
	Iran	3.0	4	1.0	1.5 - 3.6	1.9 - 3.5
	Liban	3.0	4	0.8	2.1 - 3.6	2.3 - 3.3
	Mali	3.0	3	1.8	1.4 - 5.0	1.4 - 4.2
	Palestine	3.0	3	1.2	2.0 - 4.3	2.0 - 3.8
83	Inde	2.8	14	0.4	2.1 - 3.6	2.6 - 2.9
	Malawi	2.8	4	1.2	2.0 - 4.4	2.0 - 3.7
	Roumanie	2.8	12	1.0	1.6 - 5.0	2.4 - 3.3
86	Mozambique	2.7	5	0.7	2.0 - 3.6	2.2 - 3.2
	Russie	2.7	16	0.8	1.4 - 4.9	2.4 - 3.0
88	Algérie	2.6	4	0.5	2.0 - 3.0	2.2 - 2.9
	Madagascar	2.6	3	1.8	1.2 - 4.7	1.2 - 3.7
	Nicaragua	2.6	7	0.5	2.0 - 3.3	2.3 - 2.9
	Yémen	2.6	4	0.7	2.0 - 3.4	2.1 - 3.1
92	Albanie	2.5	5	0.6	1.9 - 3.2	2.1 - 3.0
	Argentine	2.5	12	0.5	1.6 - 3.2	2.2 - 2.7
	Éthiopie	2.5	5	0.8	1.5 - 3.6	2.0 - 3.0
	Gambie	2.5	4	0.9	1.5 - 3.6	1.7 - 3.1
	Pakistan	2.5	7	0.9	1.5 - 3.9	2.0 - 3.0
	Philippines	2.5	12	0.5	1.6 - 3.6	2.2 - 2.7
	Tanzanie	2.5	6	0.6	2.0 - 3.3	2.1 - 2.8
	Zambie	2.5	5	0.6	2.0 - 3.3	2.1 - 2.9

404034_p325a386 22/04/04 15:46 Page 339

Tableau 10.1. suite

Classe-ment	Pays	Note IPC 2003	Nombre de sondages utilisés	Écart type	Note la plus basse /haute	Intervalle de confiance à 90%
100	Guatemala	2.4	8	0.6	1.5 - 3.4	2.1 - 2.7
	Kazakhstan	2.4	7	0.9	1.6 - 3.8	1.9 - 3.0
	Moldavie	2.4	5	0.8	1.6 - 3.6	1.9 - 3.0
	Ouzbékistan	2.4	6	0.5	2.0 - 3.3	2.2 - 2.8
	Venezuela	2.4	12	0.5	1.4 - 3.1	2.1 - 2.6
	Vietnam	2.4	8	0.8	1.4 - 3.6	1.9 - 2.8
106	Bolivie	2.3	6	0.4	1.9 - 2.9	2.0 - 2.5
	Honduras	2.3	7	0.6	1.4 - 3.3	2.0 - 2.7
	Macédoine	2.3	5	0.3	2.0 - 2.7	2.1 - 2.5
	Serbie & Monténégro	2.3	5	0.5	2.0 - 3.2	2.0 - 2.7
	Soudan	2.3	4	0.3	2.0 - 2.7	2.0 - 2.5
	Ukraine	2.3	10	0.6	1.6 - 3.8	2.0 - 2.7
	Zimbabwe	2.3	7	0.3	2.0 - 2.7	2.1 - 2.4
113	Rép. du Congo	2.2	3	0.5	2.0 - 2.8	2.0 - 2.8
	Équateur	2.2	8	0.3	1.8 - 2.6	2.0 - 2.3
	Irak	2.2	3	1.1	1.2 - 3.4	1.2 - 2.9
	Sierra Leone	2.2	3	0.5	2.0 - 2.8	2.0 - 2.8
	Ouganda	2.2	6	0.7	1.8 - 3.5	1.9 - 2.8
118	Côte d'Ivoire	2.1	5	0.5	1.5 - 2.7	1.8 - 2.4
	Kirghizistan	2.1	5	0.4	1.6 - 2.7	1.9 - 2.4
	Libye	2.1	3	0.5	1.7 - 2.7	1.7 - 2.5
	Papousie Nlle Guinée	2.1	3	0.6	1.5 - 2.7	1.5 - 2.5
122	Indonésie	1.9	13	0.5	0.7 - 2.9	1.7 - 2.2
	Kenya	1.9	7	0.3	1.5 - 2.4	1.7 - 2.0
124	Angola	1.8	3	0.3	1.4 - 2.0	1.4 - 1.9
	Azerbaïdjan	1.8	7	0.3	1.4 - 2.3	1.6 - 2.0
	Cameroun	1.8	5	0.2	1.4 - 2.0	1.6 - 1.9
	Géorgie	1.8	6	0.7	0.9 - 2.8	1.4 - 2.3
	Tadjikistan	1.8	3	0.3	1.5 - 2.0	1.7 - 2.0
129	Myanmar	1.6	3	0.3	1.4 - 2.0	1.4 - 1.8
	Paraguay	1.6	6	0.3	1.2 - 2.0	1.4 - 1.8
131	Haïti	1.5	5	0.6	0.7 - 2.3	1.1 - 1.9
132	Nigeria	1.4	9	0.4	0.9 - 2.0	1.2 - 1.6
133	Bangladesh	1.3	8	0.7	0.3 - 2.2	0.9 - 1.7

« Note IPC 2003 » se réfère à la perception du niveau de corruption selon les hommes d'affaires, les universitaires et les analystes, et va de 10 (très propre) à 0 (très corrompu).

« Sondages utilisés » se réfère au nombre de sondages ayant permis l'évaluation de la performance d'un pays. Un total de 17 sondages conduits par 13 institutions indépendantes ont été utilisés ; et un minimum de trois résultats de sondage a été requis pour l'inclusion d'un pays dans l'IPC.

« Écart type » indique les écarts entre les valeurs attribuées par les sources : plus l'écart est grand, plus grandes sont les différences de perception d'un pays selon les différentes sources.

« Note la plus basse/haute » indique les plus grandes et les plus petites valeurs attribuées par les différentes sources.

« Intervalle de confiance à 90 % » représente la plage de valeurs possibles de la note IPC. Cette plage montre comment la note d'un pays peut varier, en fonction de la précision de la mesure. Il y a 5 % de probabilité que la note se situe au-dessus de cette plage, et 5 % de probabilité qu'elle se situe en deçà. Cet intervalle, notamment là où il n'existe que trois sources, n'est qu'une indication approximative.

404034_p325a386 22/04/04 15:46 Page 340

L'indice est un aperçu annuel succinct des points de vue des décideurs. Toute comparaison avec les résultats d'années antérieures devrait être basée sur la note d'un pays et non sur son rang ; le rang d'un pays peut en effet changer du fait de la seule inclusion de nouveaux pays dans l'indice. En outre, les comparaisons de note entre années résultent non seulement d'un changement dans la perception de la performance d'un pays, mais aussi d'un changement de la méthodologie et de l'échantillon ; chaque année, des points de vue différents sont recueillis et des questions légèrement différentes posées. Néanmoins, les recherches actuelles révèlent que l'impact du changement de la méthodologie et de l'échantillonnage est négligeable, surtout quand on considère les tendances à long terme de l'IPC.

L'IPC reflète des perceptions insensibles aux facteurs culturels et représente une perception globale. La solidité des résultats de l'IPC est renforcée car il existe une forte corrélation entre le point de vue des résidents et ceux des expatriés. Dans le passé, le point de vue des pays les moins avancés semblait insuffisamment représenté. Cependant, pour l'IPC 2003, Gallup International a mené pour Transparency International un sondage auprès des ressortissants des pays les moins avancés en leur demandant d'évaluer la performance des fonctionnaires dans les pays industrialisés. La même approche a été utilisée par Information International, une institution basée à Beyrouth. Les résultats de ces groupes d'expatriés sont en corrélation parfaite avec les autres sources utilisées dans l'IPC 2003.

Une description plus détaillée de cette méthodologie est disponible sur Internet aux adresses suivantes : www.transparency.org/cpi/index.html#cpi ou www.gwdg.de/~uwvw.

Note

1. Johann Graf Lambsdorff est professeur d'économie à l'université Passau en Allemagne, et directeur des travaux statistiques sur l'IPC pour le compte de TI. Contact : jlambsd@uni-passau.de.

404034_p325a386 22/04/04 15:46 Page 341

11 Baromètre mondial de la corruption 2003

Transparency International

Le baromètre mondial de la corruption est un nouveau sondage international de l'opinion publique sur les perceptions, les expériences et les comportements en matière de corruption. Le baromètre a été réalisé en association avec « Gallup International », dans le cadre de son premier sondage « La voix du peuple ». Ce sondage porte sur des interviews réalisées au mois de juillet 2002 auprès de 40 838 personnes, dans 47 pays à travers tous les continents[1].

Pour compléter l'indice de perceptions de la corruption établi par TI, le baromètre comprend des questions visant à capturer les différents aspects de l'ampleur et de l'impact de la corruption. Ces questions ont trait à l'impact de la corruption sur les divers domaines de la vie, et aux perceptions relatives au changement au cours des années antérieures, ainsi qu'aux perspectives d'avenir. TI se propose de reconduire ce sondage, ce qui permettrait une évaluation des tendances observées au fil des ans, à la fois dans la perception et dans l'expérience concrète de la corruption.

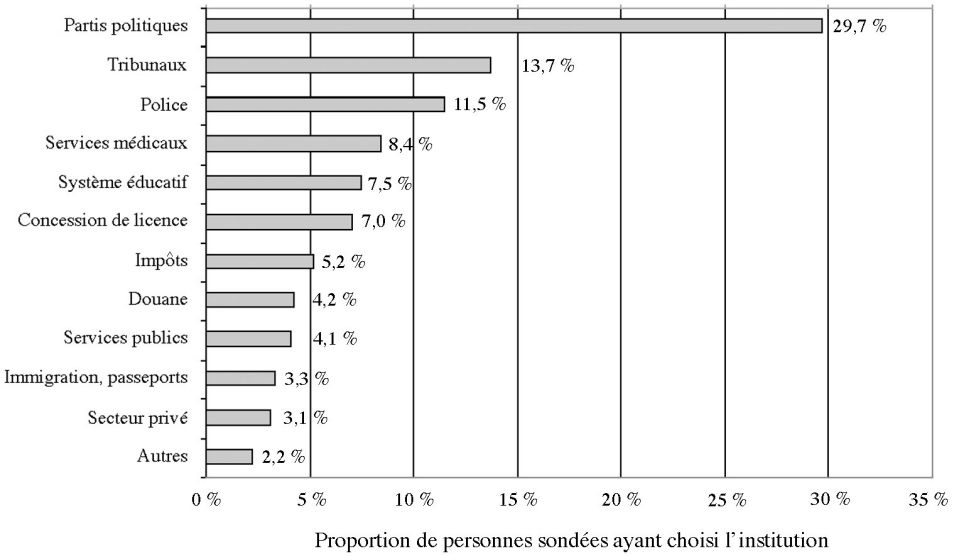
Les conclusions les plus intéressantes sont celles portant sur la question de savoir de quelle institution les personnes interrogées aimeraient éradiquer la corruption en premier lieu, si elles possédaient « une baguette magique ». La majorité écrasante de réponses indique en premier lieu les partis politiques, suivis des tribunaux et de la police. Les partis politiques sont l'institution la plus souvent choisie dans 33 des 45 pays où la question a été posée[2], plus particulièrement en Argentine et au Japon, où plus de 50 % des personnes interrogées ont opté pour les partis politiques. Au total, environ 30 % de toutes les personnes sondées à travers le monde ont choisi les partis politiques comme l'institution d'où ils aimeraient voir la corruption éradiquée (graphique 11.1).

Les tribunaux ont été sélectionnés par 14 % des personnes interrogées à travers le monde, plus particulièrement au Cameroun, en Indonésie et au Pérou, où ils ont été mentionnés par plus de 30 % de l'échantillon. La police a été choisie par 12 % des personnes interrogées à travers le monde, mais par plus de 30 % à Hong-Kong, en Malaisie, au Mexique et au Nigeria. Les services médicaux, qui arrivent en quatrième position à l'échelle mondiale, ont été choisis par plus de 20 % des personnes sondées en Bosnie-Herzégovine, en Croatie et en Pologne.

Le sondage avait aussi prévu un certain nombre de questions sur l'impact de la corruption sur la vie personnelle et familiale, sur l'environnement commercial, sur la vie politique et sur la culture et les valeurs sociales. Il ressort surtout de ce sondage que les pauvres sont les plus durement affectés par la corruption (tableau 11.1).

404034_p325a386 22/04/04 15:46 Page 342

Graphique 11.1. Domaines prioritaires pour l'élimination de la corruption



Note : la question posée aux personnes sondées était la suivante : « Si vous aviez une baguette magique qui vous permettait d'éliminer la corruption dans l'une des institutions suivantes, quel serait votre premier choix ? »

Plus de 40 % des personnes sondées ayant déclaré percevoir un revenu peu élevé estiment que la corruption a un impact important sur leur vie personnelle et familiale. La même réponse a été obtenue de 25 % seulement des personnes sondées ayant déclaré avoir un revenu élevé. La corrélation avec le revenu s'est avérée très importante.

Tableau 11.1. Perceptions de l'impact de la corruption selon le niveau du revenu

	Opinion des personnes sondées sur l'impact de la corruption sur la vie personnelle et familiale		
Niveau du revenu	Faiblement (%)	Passablement (%)	De façon importante (%)
Revenu bas	29,7	29,3	41,0
Revenu moyen	36,7	35,7	27,5
Revenu élevé	44,5	30,1	25,4
Refusé de répondre à la question sur le revenu	40,9	28,0	31,1
TOTAL	35,2	31,1	33,7

Note : une personne sondée sur six (soit 17,4 %) a refusé de déclarer ses revenus.

404034_p325a386 22/04/04 15:46 Page 343

L'étude a aussi montré que les attitudes vis-à-vis de la corruption et de son impact changent considérablement à travers le monde, et qu'elles ne sont pas nécessairement en corrélation avec les niveaux de la corruption. Le tableau 11.2 (incluant un petit sous-échantillon de pays) indique que dans certains pays présentant un niveau relativement bas de corruption (le Canada par exemple), les gens estiment que la corruption a un impact important. Par contre, dans d'autres pays ayant un niveau relativement élevé de corruption (tel que le Pakistan), son impact est considéré comme étant peu important.

Tableau 11.2. Perceptions de l'impact de la corruption sur les différents domaines de la vie

	Proportion des personnes sondées qui pensent que la corruption a un impact « très important » sur :			
	La vie de l'individu et de la famille	L'environnement commercial	La vie politique	La culture et les valeurs sociales
Argentine	64,4	87,9	93,0	85,1
Bosnie et Herzégovine	69,7	75,5	81,4	82,3
Canada	42,5	16,6	13,1	17,0
Hong-Kong	14,7	81,8	25,5	28,5
Italie	15,4	69,7	59,8	37,2
Corée	19,2	39,5	51,3	31,5
Pakistan	10,0	7,4	9,5	9,9
États-Unis	26,5	7,4	7,1	9,6
MOYENNE pour 45 pays[a]	33,8	48,6	55,1	43,7

a. Les données sont indisponibles pour le Brésil et la Chine. Les données fournies par l'Autorité palestinienne ne sont pas comprises dans le total général.

Deux questions se rapportaient à la perception des changements observés au fil des années sur les niveaux de la corruption. Les personnes sondées ont tout d'abord été invitées à dire comment elles estimaient que le niveau de la corruption avait changé au cours des trois années précédentes. Pour 47 % du total des personnes interrogées, ce niveau a augmenté, tandis qu'il n'a diminué que pour une personne sur dix. Ces conclusions reflètent les résultats de l'Indice 2002 de corruption des pays exportateurs (ICPE), avec moins d'un tiers des personnes sondées indiquant que la pratique des pots-de-vin à l'échelle internationale mettant en cause les hauts fonctionnaires avait diminué au cours des cinq années précédentes, et seulement 6 % de ces personnes ayant observé une baisse sensible.

Interrogées sur les perspectives d'avenir, les personnes prévoyant une augmentation du niveau de la corruption au cours des trois années à venir sont plus nombreuses que celles prévoyant une diminution sur la même période. Alors que 42 % de répondants prévoient que ce niveau augmentera « beaucoup » ou « peu », seulement 20 % prédisent une diminution (tableau 11.3). En Colombie et en Indonésie, où les résultats du sondage ont été les plus optimistes, plus de 50 % des personnes interrogées ont prévu une baisse du niveau de la corruption. En revanche, la majorité des personnes interrogées au Cameroun, en Géorgie, en Inde, en Israël, aux Pays-Bas, en Norvège, en Afrique du Sud et en Turquie s'attendent à une augmentation du niveau de la corruption dans leurs pays.

404034_p325a386 22/04/04 15:46 Page 344

Tableau 11.3. Changements attendus du niveau de la corruption au cours des trois années à venir

	Augment. sensible (%)	Petite augment. (%)	Statut quo (%)	Petite dimin. (%)	Dimin. sensible (%)	Sans opinion /pas de réponse (%)
Les optimistes (plus de 50 % prévoient une baisse du niveau de la corruption)						
1. Colombie	14,0	10,0	11,7	28,3	32,0	4,0
2. Indonésie	10,0	7,8	25,9	41,0	13,7	1,6
Les pessimistes (plus de 50 % prévoient une hausse du niveau de la corruption)						
1. Inde	55,8	18,5	13,6	6,7	1,2	4,1
2. Pays-Bas	21,5	37,9	20,0	4,5	0,0	16,2
3. Israël	19,0	39,5	23,0	7,4	1,6	9,6
4. Turquie	37,2	19,4	14,7	9,0	3,0	16,7
5. Géorgie	34,6	20,6	11,5	9,2	1,3	22,8
6. Cameroun	39,4	15,1	13,3	15,3	4,7	12,1
7. Afrique du Sud	36,1	14,7	13,5	19,3	10,8	5,6
8. Norvège	67	43,5	29,2	10,5	1,6	8,5
Total MOYENNE pour 45 pays[a]	20,1	22,0	27,1	15,4	4,6	10,8

a. Les données sont indisponibles pour le Brésil et la Chine. Les données fournies par l'Autorité palestinienne ne sont pas comprises dans le total général.

L'analyse des données a été réalisée par « Frances Smith » et le professeur Ross Homel du « Key Centre for Ethics, Law, Justice and Governance » de l'université de Griffith, Queensland, Australie. L'ensemble des données est disponible sur Internet, à l'adresse suivante : www.transparency.org/surveys.

Notes

1. Les 47 pays sont : l'Argentine, l'Autriche, la Bolivie, la Bosnie-Herzégovine, le Brésil, la Grande-Bretagne, la Bulgarie, le Cameroun, le Canada, la Chine, la Colombie, le Costa Rica, la Croatie, le Danemark, la République dominicaine, la Finlande, la Géorgie, l'Allemagne, le Guatemala, Hong-Kong, l'Inde, l'Indonésie, l'Irlande, Israël, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, la Macédoine, la Malaisie, le Mexique, les Pays-Bas, le Nigeria, la Norvège, le Pakistan, le Panamá, le Pérou, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Russie, l'Afrique du Sud, la Corée du Sud, l'Espagne, la Suède, la Suisse, la Turquie et les États-Unis. Les données sur les problèmes de corruption en ce qui concerne le Brésil et la Chine font défaut. Dans un sondage différent, 1 315 personnes ont été interrogées au sein de l'Autorité palestinienne par le « Palestinian Center for Policy and Survey Research » en avril 2003. Les résultats de ce sondage ne sont pas compris dans le chiffres globaux mentionnés dans le tableau.
2. Les données sur cette question font défaut en ce qui concerne le Brésil, la Chine et le Pakistan, mais sont disponibles pour l'Autorité palestinienne.

404034_p325a386 22/04/04 15:46 Page 345

12 Indice d'intégrité des établissements publics : évaluation des risques de corruption en Colombie

Transparencia por Colombia[1]

Transparencia por Colombia, la section nationale de TI en Colombie, a mis au point l'Indice d'intégrité des établissements publics en 2002 ; il compare les risques de corruption pour les établissements publics du pays. C'est le premier outil du genre à être élaboré par une organisation indépendante de la société civile. Ce projet vise à sensibiliser l'opinion publique colombienne sur les questions relatives à la corruption et à l'intégrité dans le pays, à améliorer le suivi de ces questions et à produire une information susceptible d'être utilisée pour élaborer d'autres politiques de lutte contre la corruption.

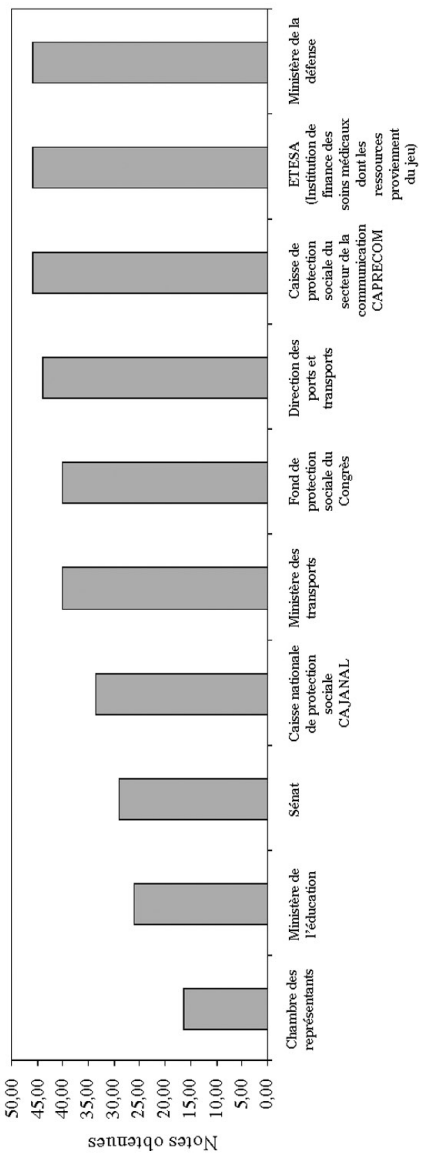
La note finale obtenue pour l'indice est une moyenne de seize indicateurs, la plupart étant des mesures objectives, tandis que les autres reflètent les points de vue d'un échantillon de responsables de chaque institution. Les indicateurs mettent en relief l'intégrité – c'est-à-dire les mesures prises par des institutions pour prévenir et sanctionner la corruption – plutôt que la corruption elle-même. Il s'agit donc, par le biais de ces indicateurs, d'inciter à l'adoption de réformes plutôt que de pointer un doigt accusateur. Les indicateurs sont répartis en trois catégories.

- *Transparence*. Elle comporte quatre indicateurs dont les informations trouvées sur la page d'accueil du site Internet de l'institution, l'existence d'un système permettant de faire des réclamations et d'obtenir des informations par téléphone, ainsi que la note fournie par les fonctionnaires respectifs de chaque institution sur la transparence et l'autonomie institutionnelle.
- *Contrôle et sanction*. Cette catégorie se compose de huit indicateurs, tels que le nombre de réclamations présentées, d'enquêtes ouvertes, de plaintes déposées et de sanctions prononcées par le bureau du procureur général, de sanctions fiscales infligées par le contrôleur général, ainsi que du coût lié aux sanctions prononcées et aux règlements.
- *Efficacité et caractère institutionnel*. Cette catégorie comporte quatre indicateurs dont les notes fournies par quelques fonctionnaires sélectionnés au sein de chaque institution sur des questions telles que la simplicité des processus organisationnels, la réalisation effective de la fonction de contrôle interne, les mesures incitatives en faveur des employés et l'engagement du personnel.

Pendant le processus de mise au point de l'indice, on a pu constater combien il était difficile d'avoir accès à l'information en Colombie. Les données sur support

404034_p325a386 22/04/04 15:46 Page 346

Graphique 12.1. Institutions présentant un risque élevé de corruption (total des points obtenus inférieur à 50)



404034_p325a386 22/04/04 15:46 Page 347

papier sont éparpillées, mal organisées et rarement systématiques, tandis que les fonctionnaires refusent souvent ou s'avèrent « inefficaces » lorsqu'on leur demande de fournir une information à des organisations de la société civile.

Seuls les établissements qui ont pu fournir une information suffisante pour toutes les rubriques qui entrent dans le calcul des notes ont été pris en compte. Au total, l'indice d'intégrité 2002 a noté 88 établissements publics nationaux. Ces établissements sont représentatifs de l'ensemble des fonctions exercées par l'Etat, notamment celles qui vont de la définition et de la mise en œuvre des politiques, à la mise en place de mécanismes appropriés d'application des sanctions, en passant par la législation et la réglementation. Ils sont représentatifs des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, du fisc, du procureur général et du bureau du médiateur.

Sur une échelle de 0 à 100 (où 100 représente le nombre maximum de points possibles), seul un établissement a obtenu plus de 90 points tandis que 22 se situaient entre 70 et 90 points. Soixante-cinq établissements ont réalisé une performance en deçà.

Les cas les plus inquiétants sont les performances réalisées par dix établissements qui ont obtenu moins de 50 points (voir graphique 12.1). Le groupe en question comprend le Congrès national (le Sénat et la Chambre des représentants), plusieurs ministères responsables de la gestion d'une bonne partie du budget (les Transports, l'Éducation et la Défense), quatre des caisses et organismes chargés de la gestion de la santé et des ressources de la sécurité sociale et deux importants établissements de développement rural.

Cet indice sera publié annuellement pour permettre le suivi des performances au fil du temps. Un certain nombre d'établissements ont déjà fait savoir leur intention d'effectuer des réformes internes, en vue d'améliorer leur performance dans les futurs indices.

Il s'agit maintenant d'améliorer le potentiel de l'indice en l'étendant à de nouveaux établissements, en améliorant les méthodes d'évaluation et en surmontant les obstacles à l'accès à l'information. La publication de l'indice a déjà incité le gouvernement à adopter des politiques qui assureraient la disponibilité de l'information appropriée.

Pour plus d'informations sur l'indice, consultez le site Internet :
www.transparenciacolombia.org.co.

Note

1. Marcela Rozo Rincón est directrice de recherche à Transparencia por Colombia. Ana Maria Torres Soto est chercheur principal à Transparencia por Colombia. Contact : indiceintegridad@transparenciacolombia.org.co.

404034_p325a386 22/04/04 15:46 Page 349

13 La corruption dans les régions russes

Elena Chirkova et Donald Browser[1]

Les chercheurs accordent une attention croissante aux variations dans la perception des niveaux de corruption à l'intérieur des pays. Les comparaisons entre pays sont caractérisées par des variations assez marquées. Pour savoir si de telles variations caractérisent aussi les grands États fédéraux – et dissiper le mythe de la Russie monolithique –, TI Russie a réalisé un sondage d'opinion publique intitulé « Indice de corruption pour les régions russes[2] ».

Financée par l'Open Society Institute (Fondation Soros), l'étude se propose de créer une image multidimensionnelle de la corruption en Russie. Elle cherche à saisir les niveaux relatifs de corruption, les caractéristiques des pratiques de corruption et le degré de confiance que les organes de l'État inspirent au public, tant au niveau de la Fédération de Russie dans son ensemble qu'à celui de ses régions. En juillet et en août 2002, 5 666 personnes et 1 838 chefs d'entreprise (représentant les petites et moyennes entreprises) ont été sondés dans 40 des 89 régions que compte la Russie. L'étude comporte deux questionnaires ciblant les particuliers et les hommes d'affaires. Les questions portent à la fois sur leurs perceptions et leurs expériences personnelles de la corruption. Les résultats obtenus ont été cumulés pour développer des indices composites de la corruption.

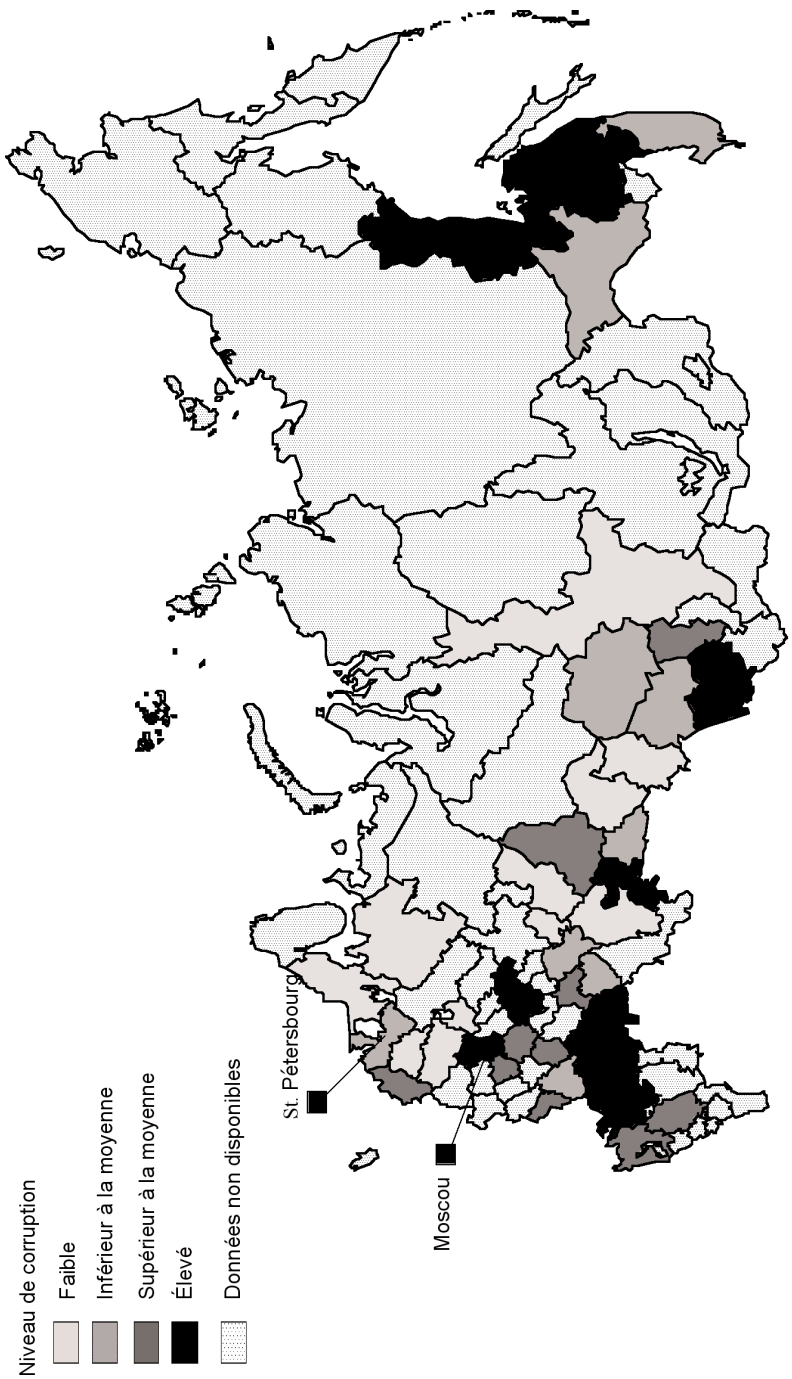
L'étude analyse plusieurs formes de corruption, y compris la corruption dans le secteur privé et la petite corruption intervenant entre les citoyens et les fonctionnaires. Abordant la corruption dans le secteur privé, l'étude évalue à la fois la corruption administrative (qui met en scène la corruption entre les entreprises et les pouvoirs publics) et le phénomène de captation de l'État (impliquant l'influence des entreprises sur les décisions politiques). Les questions portant sur la confiance cherchent à déterminer quel degré de confiance les différents niveaux de gouvernement (fédéral, régional et local) et les différents organes (exécutif, judiciaire, législatif, ainsi que les structures chargées de l'application des lois) inspirent au public.

Le principal résultat du projet est une « cartographie de la corruption » reflétant les différents niveaux de corruption à travers les régions de la Russie (voir cartographie 13.1). La cartographie des résultats de l'étude fait apparaître plusieurs grandes tendances.

Les conclusions de l'étude suggèrent que la partie australe de la Russie est perçue comme plus corrompue que le nord. La corruption est considérée comme un problème majeur dans les régions agricoles procommunistes appelées la ceinture australe – qui s'étend de Rostov *oblast* à la région de la Volga[3]. Par contre, les régions du nord comme Arkhangelsk, Karelia et Yaroslavl *oblast* tendent à être per-

404034_p325a386 22/04/04 15:46 Page 350

Cartographie 13.1. Perceptions des niveaux de corruption à travers les régions de la Russie



404034_p325a386 22/04/04 15:46 Page 351

çues comme étant moins corrompues. Cette distinction traduit peut-être les différences de niveau de développement et de culture entre les régions européanisées plus modernes du nord de la Russie et celles plus traditionnelles du sud. Des structures familiales et claniques plus rigides, très répandues dans le Caucase, peuvent favoriser la corruption.

Les conclusions de l'étude mettent également en exergue les autres traits distinctifs des régions. Les personnes interrogées considèrent la partie orientale de la Russie – Khabarovsk *krai* et Primorski *krai* par exemple – comme étant plus corrompue que la partie occidentale. Toutefois, l'étude a constaté que la région occidentale, connue sous le nom de région capitale – Saint-Pétersbourg, Moscou ville et Moscou *oblast* – est l'une des plus corrompues. Troisièmement, contrairement à toute attente, le niveau de corruption dans les zones riches en ressources naturelles – comme Tyumen *oblast* et Bashkortostan – est considéré comme étant inférieur à la moyenne.

Pour suivre l'évolution de la dimension et de la structure de la corruption, des études similaires sont prévues chaque année. On espère que ces études pourront, à terme, couvrir l'ensemble des 89 régions de la Russie.

Notes

1. Elena Chirkova est coordinatrice de programmes pour la recherche sur la corruption à TI Russie. Donald Browser est coordinateur du développement de programmes à TI Russie et directeur de Impact, une société de consultants privée.
2. Vous pouvez télécharger le projet du site Internet : www.transparency.org.ru/proj_index.asp.
3. *Oblast* et *krai* sont des divisions administratives de la Fédération de Russie.

404034_p325a386 22/04/04 15:46 Page 352

404034_p325a386 22/04/04 15:46 Page 353

14 Évaluation de la transparence du financement des partis politiques en Bulgarie

TI Bulgarie[1]

Au cours de l'année 2002-2003, Transparency International Bulgarie a réalisé, avec l'appui de la Fondation Westminster pour la démocratie, un projet visant à promouvoir la probité dans le financement des partis politiques. Ce projet comportait la définition de lignes directrices pour garantir une plus grande transparence et des propositions de mécanismes de suivi pour la société civile. Dans le cadre du projet, une évaluation du niveau de transparence et de responsabilité dans le financement politique a été réalisée par un expert indépendant ; cela a consisté en la conception d'un nouvel indice pour la transparence du financement politique avec deux composantes :

- la composante *qualitative*, consistait en une étude comparative des évaluations individuelles de quatre groupes cibles : les dirigeants locaux et nationaux des partis politiques, les représentants du secteur des affaires, les militants des ONG et les journalistes. Cette étude a été réalisée entre octobre et décembre 2002, dans les villes de Sofia, Burgas, Varna, Veliko Turnovo et Kurdzhali. Au total, près de 180 personnes ont été sondées. Dans le processus, une série de questions a été posée, notamment celle de savoir si le financement des partis est assez transparent, si les mesures de contrôle sont efficaces, s'il existe des mécanismes juridiques de lutte contre le financement illégal et s'il est nécessaire de modifier la législation ;
- la composante *quantitative*, consistait en une évaluation empirique basée sur les rapports réguliers soumis par les partis politiques au Bureau national d'audit (NAO). Tous les partis sont tenus de soumettre, chaque année, leurs rapports annuels au NAO. Un mois avant chaque élection, ils ont l'obligation de déclarer leurs recettes et dépenses de campagne. Dans les six mois suivant la réception des rapports annuels des partis, le NAO doit déclarer publiquement la conformité ou non de ces rapports avec la législation. (Si l'on découvre qu'un parti n'agit pas de manière conforme à la loi, l'État suspend sa subvention à ce parti pour l'année concernée.)

Les résultats de l'étude qualitative ont révélé de fortes convergences entre les quatre groupes sur plusieurs questions. De nombreuses personnes interrogées ont estimé que les mécanismes limitant le financement illégal ne sont pas appliqués efficacement – elles ont constaté un problème récurrent quant au contrôle financier

404034_p325a386 22/04/04 15:46 Page 354

des partis politiques et à l'application des sanctions. La grande majorité des personnes interrogées pense que le public ne dispose pas d'informations suffisantes sur les principes de financement et de contrôle des partis politiques (tableau 14.1). L'opinion prédominante au sein de tous les groupes était que la législation bulgare sur le financement politique a besoin d'être amendée – de l'avis de 64 % des personnes interrogées, seulement 9 % ayant exprimé une opinion différente.

Tableau 14.1. Pensez-vous que le financement des partis politiques en Bulgarie est assez transparent ?

	Partis politiques	Secteur des affaires	ONG	Journalistes	**Moyenne**
Sans aucune hésitation oui (%)	3,0	0	0	0	**0,7**
Oui, mais il faut encore beaucoup améliorer les choses (%)	21,2	9,1	5,6	11,1	**11,6**
Ne savent pas (%)	15,2	3,0	11,1	2,8	**8,0**
Plutôt non (%)	24,2	27,3	25,0	30,6	**26,8**
Sans aucune hésitation non (%)	36,4	60,6	58,3	55,5	**52,9**

Sur la base des composantes qualitative et quantitative de cette évaluation, un nouvel indice a été mis au point : l'indice de transparence pour le financement des partis politiques. La composante qualitative est basée sur les résultats de l'enquête et représente la perception du niveau de transparence du financement des partis politiques. Sur une échelle de 0 (très corrompu) à 10 (très propre), les partis politiques ont eux-mêmes donné la note la plus élevée (2,25), et les représentants du milieu des affaires, la plus basse (0,71). Les représentants des ONG ont donné une note de 1,30, et les journalistes, 1,76. La note cumulée des perceptions était de 1,52. En ce qui concerne la composante quantitative, elle est basée sur l'examen des rapports financiers des partis par le NAO et est déterminée en fonction du nombre de partis ayant soumis leurs rapports financiers dans les délais. La note attribuée est de 3,36[2]. En pondérant les composantes qualitative et quantitative par le même coefficient, cette première utilisation de l'indice révèle un faible taux de transparence du financement des partis politiques en Bulgarie, soit une note cumulée d'à peine 2,44 sur 10.

L'un des avantages de cette étude est qu'elle peut servir régulièrement à évaluer la dynamique de la transparence du financement des partis et des campagnes. Tous les groupes interrogés dans la première étude admettent qu'il faudrait tester l'indice pendant les élections. Les élections locales en Bulgarie sont prévues en octobre 2003, et à la veille de ces élections, TI Bulgarie a l'intention d'évaluer la transparence du financement des campagnes tant des partis politiques que des candidats indépendants.

L'étude pourrait s'appliquer à n'importe quel pays disposant d'un minimum de dispositions légales et de lignes directrices pour rendre compte des contributions et des dépenses. Il serait toutefois nécessaire d'adapter la méthodologie aux réglementations spécifiques à chaque pays. Il serait particulièrement intéressant d'utiliser

404034_p325a386 22/04/04 15:46 Page 355

l'indice pour comparer la transparence du financement des campagnes électorales et la transparence du financement politique entre deux élections.

Notes

1. Pour avoir de plus amples informations, contactez par e-mail Katia Hristova-Valtcheva, directrice de programmes à TI Bulgarie à l'adresse : katia@transparency-bg.org.
2. Selon le Bureau national d'audit (NAO), seulement 90 sur 268 partis (33,6 %) avaient soumis des rapports sur leurs recettes et dépenses au 15 mars 2002.

404034_p325a386 22/04/04 15:46 Page 356

404034_p325a386 22/04/04 15:46 Page 357

15 Évaluation de la corruption dans le Sud asiatique : aperçus d'une enquête auprès des ménages

Gopakumar K. Thampi[1]

Le Sud asiatique compte entre 30 et 40 % de la population la plus pauvre du monde, et plus de 40 % de ses 1,4 milliard d'habitants vivent dans la pauvreté. La corruption sévit dans les services publics de toute la région et affecte directement la vie quotidienne. Dans le Sud asiatique, l'État détient le monopole de la prestation des services publics essentiels comme l'eau potable, la santé, l'éducation et l'énergie. Vu le rôle déterminant que joue l'État, il n'y a pas de véritable porte de « sortie » qui permettrait à la majorité de la population de s'approvisionner auprès d'un autre fournisseur.

Dans un tel environnement, les mécanismes permettant de « se faire entendre », telles les enquêtes invitant les citoyens à faire des commentaires, sont particulièrement importants. Les enquêtes font ressortir un éventail intéressant d'informations utiles pour les fournisseurs de services et habilitent en même temps d'autres partenaires à exiger que l'État rende davantage de comptes.

Transparency International (TI), qui jouit d'une forte présence dans le Sud asiatique par le biais de ses sections nationales, a conçu en 2001 un projet visant à évaluer les niveaux et les formes de corruption dans les cinq grands pays de la région. Le caractère unique de cette initiative réside dans un questionnaire commun utilisé pour saisir les perceptions et les expériences dans l'ensemble de la région, permettant ainsi de comparer les tendances émergentes. L'enquête cible une série de services publics revêtant une importance particulière pour les pauvres : soins de santé, éducation, énergie, administration des terres, fiscalité, police et système judiciaire.

Les enquêtes, menées au Bangladesh, en Inde, au Népal, au Pakistan et au Sri Lanka, de novembre 2001 à mai 2002, se sont concentrées sur les ménages en milieu urbain et rural de chaque pays, de 2 278 ménages au Sri Lanka à 5 157 en Inde. Trois mille ménages ont fait l'objet de l'enquête au Pakistan, 3 030 au Bangladesh et 3 060 au Népal.

Les résultats de l'enquête révèlent l'emprise de la petite corruption sur la vie quotidienne des citoyens du Sud asiatique. On a découvert que l'accès aux services publics était un problème important pour une proportion élevée de la population dans les cinq pays, surtout au Bangladesh, au Pakistan et au Sri Lanka. Les résultats sous-entendent que les pauvres de ces pays font face au danger d'exclusion de l'accès aux services publics en raison de barrières artificielles élevées, économiques et autres.

404034_p325a386 22/04/04 15:46 Page 358

On a découvert que la petite corruption est endémique dans tous les secteurs publics clés des cinq pays, où les citoyens signalent des niveaux de corruption de modérés à élevés, dans leur interaction ordinaire avec les services publics. L'absence d'obligation de rendre des comptes et le monopole du pouvoir sont cités comme les principaux facteurs contribuant à la corruption dans les services publics. L'extorsion est la forme la plus courante de corruption, les fonctionnaires des échelons intermédiaire et inférieur étant identifiés comme les principaux agents contribuant à la corruption dans tous les secteurs étudiés.

L'enquête a révélé que les pots-de-vin imposent un lourd fardeau financier aux ménages du Sud asiatique, en raison de la fréquence élevée des demandes et des fortes sommes qui sont exigées. Plus de la moitié des usagers des hôpitaux du secteur public au Bangladesh, par exemple, ont signalé que pour accéder à un service ils avaient dû verser des pots-de-vin atteignant en moyenne 1 847 taka (33 $US). Au Pakistan, 92 % des ménages ayant besoin de l'enseignement public ont signalé avoir dû payer des pots-de-vin dont le montant moyen versé s'élevait à 4 811 roupies (86 $US). Ces sommes sont conséquentes vu que le revenu national brut par habitant au Bangladesh et au Pakistan est de 360 $US et 410 $US par an, respectivement.

Les personnes interrogées dans des secteurs spécifiques perçoivent la police comme le secteur le plus corrompu dans quatre sur cinq des pays de la région. Au Népal, la police est perçue comme étant au troisième rang des secteurs corrompus, après l'administration des terres et les douanes. Interrogés sur leurs expériences, les réels usagers des services (voir tableau 15.1) indiquent que la police et le secteur judiciaire sont les deux secteurs les plus corrompus, suivis par l'administration des terres et le service fiscal.

Tableau 15.1. Pourcentage des personnes interrogées signalant le versement de pots-de-vin dans leur interaction avec les différents services publics

Secteurs	Éducation	Santé	Énergie	Admin. des terres	Fisc	Police	Judiciaire
Bangladesh	40	58	32	73	19	84	75
Inde	34	15	30	47	15	100	100
Népal	25	18	12	17	25	48	42
Pakistan	92	96	96	100	99	100	96
Sri Lanka	61	92	Échantillon trop petit	98	Échantillon trop petit	100	100

L'enquête a révélé que la corruption s'infiltrait dans les services publics essentiels de toute la région du Sud asiatique, où un nombre élevé de personnes sont victimes d'extorsion. L'enquête appuie vivement la nécessité d'habiliter des organismes de réglementation, comme le bureau du médiateur, à surveiller les activités des organismes publics, qui sont les seuls organismes à répondre aux nombreux besoins fondamentaux des citoyens de toute la région.

404034_p325a386 22/04/04 15:46 Page 359

Pour obtenir davantage d'informations sur l'enquête, y compris le rapport intégral, consultez :
www.transparency.org/pressreleases_archive/2002/2002.12.17.south_asia_survey.html.

Note

1. Gopakumar K. Thampi est le directeur de programmes de Public Affairs Foundation, Inde, et ancien directeur exécutif pour l'Asie à Transparency International. Contact : gopa66@yahoo.com.

404034_p325a386 22/04/04 15:46 Page 360

404034_p325a386 22/04/04 15:46 Page 361

16 Questions de gouvernance III : nouveaux indicateurs 1996-2002 et difficultés méthodologiques

Daniel Kaufmann et Aart Kraay[1]

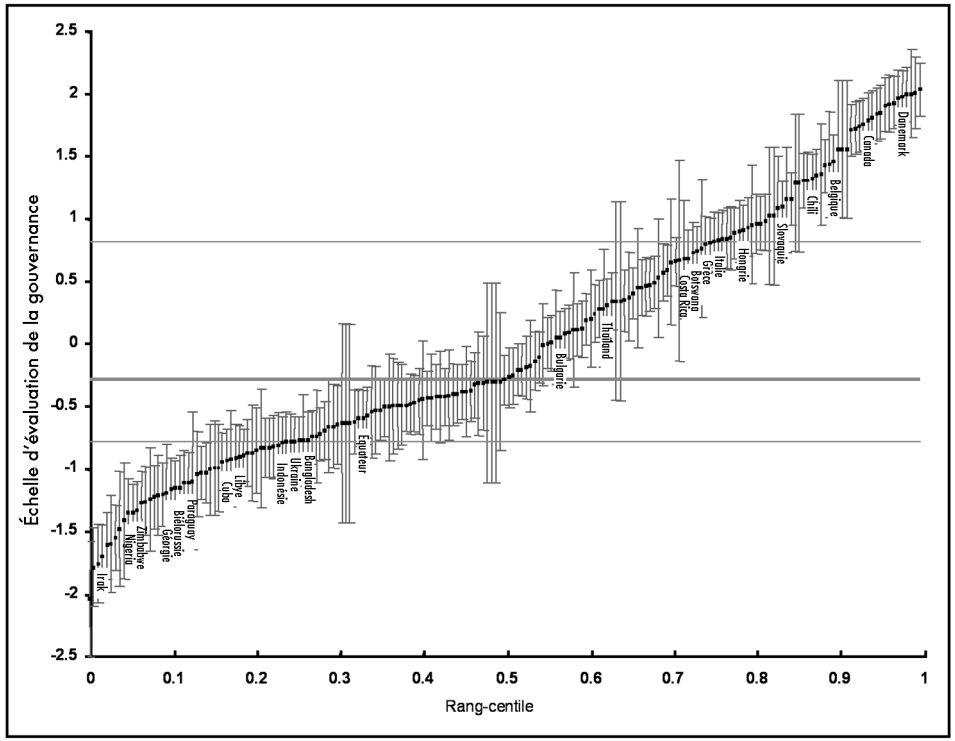
Dans le cadre de notre dernière initiative pour mesurer la qualité de la gouvernance à l'échelle mondiale, nous avons élaboré des indicateurs de gouvernance pour 199 pays et territoires couvrant quatre années différentes : 1996, 1998, 2000 et 2002. Les indicateurs s'appuient sur plusieurs centaines de variables mesurant les perceptions de gouvernance tirées de 25 sources de données constituées par 18 organisations. Nous avons ainsi établi six indicateurs mondiaux à partir des variables suivantes : voix et responsabilité, instabilité politique et violence, efficacité des gouvernements, fardeau de la réglementation, état de droit et contrôle de la corruption.

La méthode d'agrégation est intéressante en ce qu'elle permet de mesurer la précision des indicateurs. Alors que l'ajout de données a amélioré la précision par rapport aux années précédentes, les marges d'erreur demeurent importantes, comme l'indique notre indicateur sur l'état de droit pour 2002 sur le graphique 16.1. Pour chaque pays, la barre verticale présente la fourchette des valeurs statistiquement probables, la valeur médiane représentant notre meilleure estimation. Ces fourchettes sont grandes par rapport aux unités utilisées pour mesurer la gouvernance.

Compte tenu des marges d'erreur considérables, toute comparaison transnationale doit se faire avec la plus grande prudence. C'est surtout le cas lorsque des changements surviennent graduellement, car ils sont, dans la grande majorité des situations, relativement mineurs par rapport aux marges d'erreur. Toutefois, dans les cas où des changements sont importants dans le temps (comme lors de la récente détérioration de l'état de droit au Zimbabwe ou l'aggravation de l'instabilité politique en Argentine), nous remarquons généralement que nos nombreuses sources s'accordent largement quant à l'orientation du changement.

Les marges d'erreur confirment l'observation que les sources individuelles envoient un signal fort sur le « véritable » niveau de gouvernance passé inaperçu. Il est important que les indicateurs mondiaux regroupent les sources imparfaites le plus efficacement possible et représentent exactement le degré d'erreur de mesure restant. Comme nous l'évoquions dans notre dernier article[2], nous utilisons une méthodologie qui pondère de façon optimale chaque source individuelle en fonction de sa précision ou de sa fiabilité, ce qui réduit considérablement les marges d'erreur d'ensemble par rapport aux notes moyennes non pondérées. Nous montrons aussi que la méthodologie servant à calculer les marges d'erreur a son impor-

Graphique 16.1. Estimations de l'état de droit, 2002



La figure indique des estimations pour tous les pays concernés par l'indicateur de l'état de droit en 2002 (sur l'axe vertical), avec le rang-centile sur l'axe horizontal. Les barres verticales indiquent la fourchette des valeurs statistiquement probables pour chaque pays, la valeur médiane correspondant à la meilleure des estimations. Les pays sélectionnés sont indiqués. Le classement des pays le long de l'axe horizontal peut comporter d'importantes marges d'erreur et ne représente en aucune façon le point de vue officiel de la Banque mondiale, de ses administrateurs ni des pays qu'ils représentent.

404034_p325a386 22/04/04 15:46 Page 362

404034_p325a386 22/04/04 15:46 Page 363

tance – par exemple, nous avançons que la procédure de « boostrapping » dont se sert TI pour constituer les marges d'erreur pour l'indice de perceptions de la corruption pourrait avoir pour effet de surestimer la précision de l'indice – surtout pour les pays pour lesquels on dispose de peu de sources de données.

En plus de décrire notre méthodologie, notre dernier article répond à plusieurs critiques souvent entendues à l'égard des indicateurs de gouvernance subjectifs.

1. Les données subjectives sont-elles utiles pour mesurer la gouvernance ou devrait-on ne pas en tenir compte sous prétexte « qu'elles ne font que photographier des opinions »?

Pour de nombreux aspects de la gouvernance, les données subjectives sont les seules à avoir une valeur informative, même si ce n'est que potentiellement – particulièrement en ce qui a trait à la corruption –, valeur qui est pratiquement impossible à mesurer directement en raison de sa nature illégale et clandestine. Néanmoins, des recherches menées récemment ont tenté de documenter « objectivement » la corruption, par exemple, en comparant les différences de prix payés pour des articles similaires dans le cadre des marchés publics[3] .Cependant, compte tenu des vastes problèmes liés aux données auxquels on se heurte dans un tel exercice, il est peu probable que des mesures comparables transnationales, fondées sur cette idée, constitueront une alternative valable dans un proche avenir.

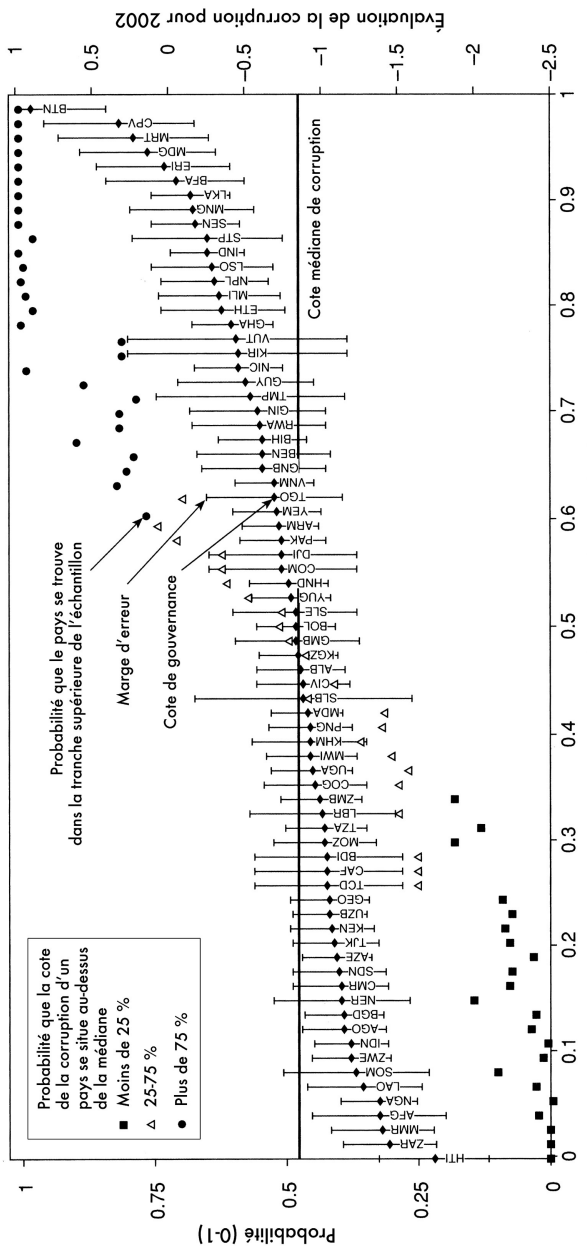
Par contre, nous avons actuellement une abondance de données sur la corruption fondées sur les perceptions, en provenance de diverses sources, qui s'accordent généralement quant aux différences entre pays. En outre, les données subjectives contiennent d'importants « signaux » et les perceptions ne sont pas négligeables quand il s'agit du comportement des agents économiques. Enfin, les questionnaires ont été considérablement remaniés, de sorte que les variables dites subjectives se fondent de plus en plus sur des questions « expérientielles », qui sont souvent quantifiées dans un sens de cardinalité (en mesurant, par exemple, le pourcentage de revenus versés sous forme de pots-de-vin).

2. Comme les marges d'erreur sont importantes, ne devrions-nous pas nous fier à des indicateurs « objectifs » qui ne présentent pas ces problèmes de mesure ?

Les mesures objectives de la gouvernance comportent aussi des erreurs de mesure et, de ce fait, devraient aussi comporter des marges d'erreur. Si l'on utilise, par exemple, la part des recettes fiscales tirées du commerce dans les recettes totales pour évaluer l'incapacité d'un gouvernement à élargir son assiette fiscale, on obtiendra un indicateur discutable de l'efficacité générale du gouvernement pour au moins deux raisons : les recettes fiscales peuvent elles-mêmes contenir différentes erreurs ; et l'envergure de l'assiette fiscale n'est qu'un seul aspect de cette efficacité. D'après nos calculs, on peut dire que l'erreur de mesure dans nombre de sources objectives est au moins aussi importante que celle des indicateurs subjectifs de la gouvernance.

404034_p325a386 22/04/04 15:46 Page 364

Graphique 16.2. Marges d'erreur dans l'indicateur du contrôle de la corruption, 2002



La figure indique l'estimation du contrôle de corruption en 2002 (axe vertical de droite) pour les 74 pays qui pourraient être admissibles aux premiers octrois d'aide du MCA, et les rangs centiles de chaque pays apparaissent sur l'axe horizontal. La ligne verticale de chaque pays indique l'intervalle de confiance de 90 %, et la valeur médiane indique la meilleure des estimations. Le classement des pays le long de l'axe horizontal peut comporter d'importantes marges d'erreur et l'ordre de classement ne représente nullement le point de vue officiel de la Banque mondiale, de ses administrateurs ni des pays qu'ils représentent.

404034_p325a386 22/04/04 15:46 Page 365

3. Les perceptions des groupes de réflexion et des agences de cotation des risques commerciaux tiennent-elles compte des biais idéologiques de ces institutions ?

Afin de cerner les effets potentiels des biais idéologiques dans les évaluations de la gouvernance que produisent ces organisations, nous avons comparé leurs évaluations aux réponses données par les entreprises ou les particuliers dans des enquêtes transnationales afin de voir si elles ont systématiquement attribué aux pays des notes plus élevées ou moins élevées, selon que ceux-ci avaient un gouvernement de gauche ou de droite. (Il ne devrait pas y avoir de biais idéologiques dans les données d'enquête étant donné que les personnes interrogées constituent un très grand échantillon.) D'une manière générale, nous n'avons pas décelé de biais idéologiques. La seule fois où nous en avons trouvé, les effets étaient en moyenne assez minimes – à savoir que la différence d'évaluation entre les pays ayant un gouvernement de gauche et un gouvernement de droite n'était que d'environ 10 centiles.

4. Étant donné que les indicateurs ne captent que les positions relatives des pays, la note de certains pays peut-elle se détériorer tout simplement parce que celle des autres s'améliore ?

Le peu d'informations que nous avons sur les tendances absolues de la gouvernance au fil du temps porte plutôt à croire qu'il y aurait une légère détérioration à l'échelle mondiale. Nous avons examiné les moyennes globales des sources individuelles qui sont disponibles dans un format constant depuis 1996. S'il est vrai que la plupart des changements dans ces moyennes globales sont minimes, la majorité de ceux qui sont statistiquement significatifs indiquent, pour leur part, une détérioration. Quant à savoir si nous sommes en présence d'une véritable détérioration de la qualité des institutions ou si d'autres facteurs sont en jeu, cela reste à déterminer. On peut dire toutefois que rien n'indique une amélioration de la gouvernance à l'échelle mondiale et l'on ne peut donc pas justifier les tendances à la dégradation dans un pays particulier en affirmant que les choses vont en s'améliorant dans le monde en général.

5. Ces indicateurs de la gouvernance reflètent-ils des informations suffisamment précises pour servir de fondement aux décisions sur l'attribution de l'aide au développement ou à d'autres décisions stratégiques ?

C'est là une question bien pertinente dans le cadre de la récente proposition du gouvernement américain de s'appuyer, en partie, sur nos indicateurs de la gouvernance pour attribuer les fonds du nouveau « Compte du millénaire » (MCA) (voir « La gouvernance, la corruption et le Compte du millénaire » chapitre 7, page 157)[4]. Pour y avoir droit, les pays à faible revenu doivent obtenir une bonne note pour plusieurs indicateurs de la gouvernance, y compris certains des nôtres. En tout premier lieu, les pays doivent se situer dans la tranche supérieure des pays à faible revenu de notre indicateur du contrôle de la corruption. Une règle mécaniste comme celle-ci risque de fausser le classement des pays, compte tenu des marges d'erreur importantes dans les indicateurs de la gouvernance.

Ce risque de classification erronée est illustré sur le graphique 16.2, qui présente notre indicateur du contrôle de la corruption pour les pays qui pourraient avoir

404034_p325a386 22/04/04 15:46 Page 366

droit à des fonds du MCA. Les lignes verticales indiquent la marge d'erreur pour chaque pays, la valeur médiane étant la meilleure des estimations. Si, pour les pays se situant assez largement en dessous ou bien au-dessus de la médiane, le risque d'une classification erronée est faible, pour les pays qui se situent à proximité de celle-ci, il existe néanmoins un risque non négligeable d'être mal classés. La probabilité que la note de corruption de ce dernier groupe de pays se trouve au-dessus de la médiane est de 25 à 75 %. Les marges d'erreur importantes indiquent combien il est essentiel de compléter les indicateurs transnationaux comme les nôtres par une information plus nuancée et approfondie tirée du diagnostic de la gouvernance du pays.

De façon plus générale, nous sommes conscients des limites de ce que l'on peut accomplir avec ce genre de données transnationales extrêmement cumulatives. Ces données ne peuvent pas se substituer un diagnostic approfondi de la gouvernance par pays, comme fondement pour les conseils d'orientation stratégique. Un important travail complémentaire a donc été entrepris pour élaborer des méthodologies diagnostiques de la gouvernance propres à chaque pays, en s'appuyant sur des enquêtes approfondies auprès d'entreprises, d'usagers de services publics et de fonctionnaires[5]. Un tel diagnostic établit la performance en matière de gouvernance par type de gouvernance et d'institution, ce qui permet d'utiliser les importantes variations au sein d'un pays comme base de définition des priorités d'intervention pour le pays en question.

Notes

1. Daniel Kaufmann est le directeur de la gouvernance mondiale et de la formation régionale à l'Institut de la Banque mondiale aux États-Unis. Contact : Dkaufmann@worldbank.org. Aart Kraay est économiste principal au groupe de recherche sur le développement à la Banque mondiale. Contact : Akraay@worldbank.org. Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et ne représentent pas nécessairement les points de vue officiels de la Banque mondiale, de ses administrateurs ni des pays qu'ils représentent.
2. Pour consulter le document intégral, consulter : www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters3.html. Les données et l'interface graphique se trouvent à l'adresse : www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2002.
3. Voir, par exemple, R. DiTella et E. Schargrodsky, « The role of wages and auditing during a crackdown on corruption in the city of Buenos Aires », *Journal of Law and Economics*, avril 2003 ; *Rapport mondial sur la corruption 2003*. Transparency International.
4. Voir le site : www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/mca.html.
5. Voir le site : www.worldbank.org/wbi/governance/capacitybuild/index.html.

404034_p325a386 22/04/04 15:46 Page 367

17 L'échelle des victimes de la corruption selon le projet de sondage de l'opinion publique latino-américaine de l'université de Pittsburgh

Mitchell A. Seligson[1]

L'indice de perceptions de la corruption de TI est aujourd'hui le moyen le plus usité dont on dispose pour mesurer la corruption ; il brosse un tableau d'ensemble des perceptions de la corruption au niveau national. Toutefois, si l'on cherche à connaître les caractéristiques des personnes les plus susceptibles d'avoir été victimes de corruption ou dans quels pays la corruption proprement dite (plutôt que sa perception) sévit le plus, une mesure de la corruption vécue au niveau individuel peut alors s'avérer utile. Le projet de sondage d'opinion en Amérique latine de l'université de Pittsburgh a élaboré une série de questions qui a été incorporée dans des échantillonnages de plusieurs pays d'Amérique latine, dans le but précis d'obtenir de tels renseignements.

Les questions se sont inspirées de sondages sur les victimes de la criminalité, sur lesquels s'appuient les enquêtes sociologiques sur la criminalité. Elles reposent sur des travaux effectués par le Centre pour la prévention internationale du crime des Nations unies. Lancée en 1989, l'Enquête internationale sur les victimes de la criminalité couvre maintenant plus de 70 pays et comporte depuis 1996 une question sur les victimes de la corruption[2]. Mais une série plus étendue de questions est souhaitable, étant donné que les projets pour lutter contre la corruption exigent des renseignements beaucoup plus détaillés sur la nature et le degré de corruption qu'une seule question ne permet pas d'obtenir.

En 1996, le projet de sondage d'opinion en Amérique latine de l'université de Pittsburgh a commencé à adopter une démarche plus générale, comme l'a fait la Banque mondiale en 1998. Ces initiatives, qui peuvent aussi s'intéresser aux perceptions de la corruption, sont essentiellement axées sur les expériences effectivement vécues par les citoyens (la victimisation) en matière de corruption dans le secteur public. À l'université de Pittsburgh, l'objectif était de mesurer à la fois la corruption et son impact[3]. Un module de questions sur l'expérience vécue de la corruption a été ajouté aux sondages d'opinion sur les valeurs et le comportement démocratiques auprès d'un échantillon aléatoire du pays faisant l'objet de l'étude[4].

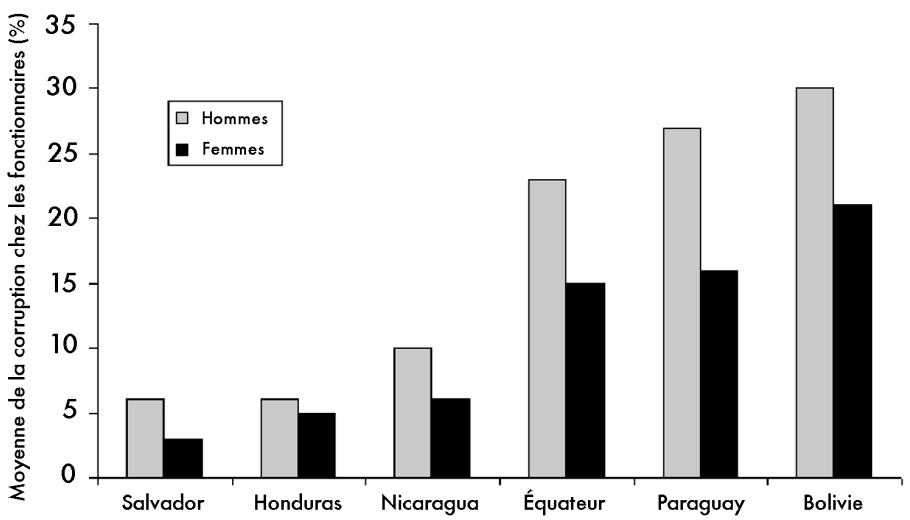
On a posé à ces personnes une série de questions sur leur propre expérience de la corruption au cours de l'année qui a précédé immédiatement l'enquête. Les formes de corruption mesurées ont été sélectionnées en s'appuyant sur des groupes de discussion et sont considérées comme étant les pratiques corrompues les plus répandues en Amérique latine. Les questions varient selon les questionnaires, mais

404034_p325a386 22/04/04 15:46 Page 368

comprennent, entre autres ,ce qui suit : observer le versement d'un pot-de-vin à un fonctionnaire ; se voir demander de verser un pot-de-vin à un policier ; soudoyer des services publics pour éviter de payer une facture entièrement ; ou encore se voir demander de payer un pot-de-vin au système scolaire. On a aussi posé des questions sur la confiance qu'avaient ces personnes dans le système gouvernemental, afin de pouvoir mesurer l'effet de la victimisation par la corruption sur la confiance (en tenant compte de l'effet d'autres facteurs comme le revenu, le niveau de scolarité, le sexe, la région et l'appartenance politique de la personne interrogée).

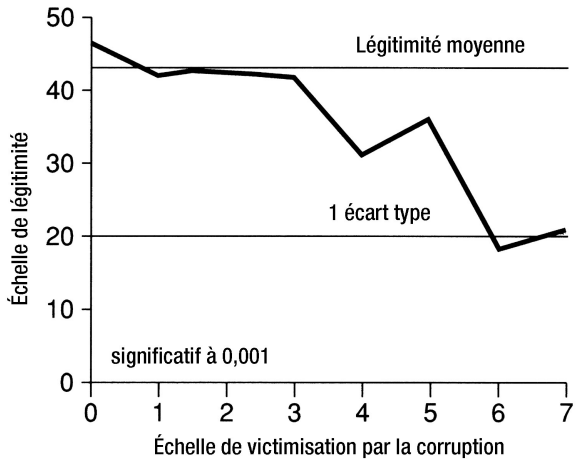
Les données permettent de faire ressortir certaines formes particulières de corruption. Par exemple, le graphique 17.1 montre la proportion de personnes interrogées (les hommes et les femmes sont indiqués séparément) ayant signalé qu'un fonctionnaire leur avait demandé un pot-de-vin au cours de l'année précédente. Leur proportion va de moins de 10 % au Salvador et au Honduras, à bien au-dessus de 20 % en Bolivie. S'il est vrai que les taux de victimisation par la corruption varient considérablement d'un pays à l'autre en Amérique latine, il reste que dans tous les pays sondés, elle est sensiblement plus élevée que dans les pays industrialisés avancés. Selon les données de l'ONU, le taux de victimisation par corruption dans les pays industrialisés avancés est inférieur à 1 % au cours d'une année donnée. On peut voir également sur le graphique 17.1 qu'en Amérique latine les hommes risquent plus d'être victimes de la corruption que les femmes.

Graphique 17.1. Victimisation par la corruption, par sexe, dans six pays (pots-de-vin sollicités par des fonctionnaires)

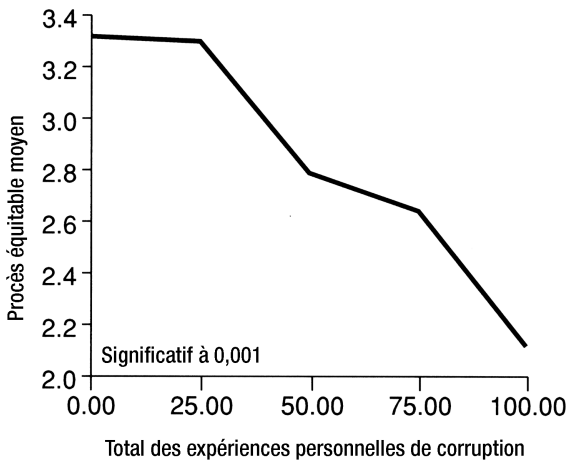


404034_p325a386 22/04/04 15:46 Page 369

Graphique 17.2. L'incidence de la victimisation par la corruption sur la légitimité au Nicaragua



Graphique 17.3. Conviction de pouvoir bénéficier d'un procès équitable au Nicaragua et total des expériences personnelles de corruption



404034_p325a386 22/04/04 15:46 Page 370

Les différentes questions ont également permis d'élaborer une échelle d'ensemble de la victimisation par la corruption[5], nous offrant ainsi la possibilité d'examiner le lien entre la corruption et les autres variables, comme la légitimité politique. Dans le cas du Nicaragua, un pays aux prises avec des problèmes de stabilité politique, l'échelle d'ensemble de la légitimité continue de baisser au fur et à mesure que la victimisation par la corruption augmente. Comme le montre le graphique 17.2, on note une chute entre une position supérieure à la moyenne nationale pour ceux qui n'ont pas été victimes de la corruption (0 sur l'axe horizontal) et un écart-type inférieur à la moyenne nationale pour ceux qui ont été de fréquentes victimes de la corruption (6 ou 7 sur l'axe horizontal). Un élément particulièrement important sur l'échelle de la légitimité – la conviction de pouvoir bénéficier d'un procès équitable – démontre de manière flagrante que la corruption mine la confiance dans le système. Comme le montre le graphique 17.3, toujours au Nicaragua, plus l'expérience personnelle de la corruption est grande, moins les gens sont portés à croire qu'ils peuvent bénéficier d'un procès équitable[6]. On a relevé des résultats similaires dans d'autres pays d'Amérique latine.

Notes

1. Mitchell A. Seligson occupe la chaire Daniel H. Wallace de sciences politiques et est professeur à la Graduate School of Public and International Affairs, à l'université de Pittsburgh, États-Unis. Contact : seligson@pitt.edu.
2. Voir le *Rapport mondial sur la corruption 2001*.
3. Les enquêtes de la Banque mondiale ne comportent pas de questions sur l'impact de la victimisation par la corruption.
4. Les enquêtes sur lesquelles repose le présent projet ont toutes porté sur des échantillons aléatoires nationaux et ont été menées à différentes périodes de 1998 à 2002 en Bolivie, en Équateur, au Salvador, au Honduras, au Nicaragua et au Paraguay. Les échantillons comportent chacun entre 2 500 et 3 000 personnes interrogées, sauf au Paraguay, où il n'y en avait que 1 463. La première enquête, menée au Nicaragua, a été mise au point en collaboration avec Casals and Associates. L'auteur tient à remercier Sergio Dias Briquets de Casals et Andrew Stein, qui travaillent maintenant au Département d'État américain, pour leur aide dans ces travaux préliminaires. Orlando Pérez de la Central Michigan University a prêté son concours dans des études plus récentes menées en Équateur et au Honduras.
5. Mis sous forme d'échelle, les éléments se sont avérés fiables (Coronach Alphas d'environ 0,75, selon le pays).
6. On peut affirmer en toute confiance que le sens de la causalité va de la victimisation par la corruption vers une baisse de légitimité parce que les fonctionnaires corrompus ne peuvent pas choisir leurs victimes en fonction d'une connaissance anticipée des convictions de celles-ci quant à la légitimité du système politique.

404034_p325a386 22/04/04 15:46 Page 371

18 Comment la corruption affecte le développement économique

Johann Graf Lambsdorff[1]

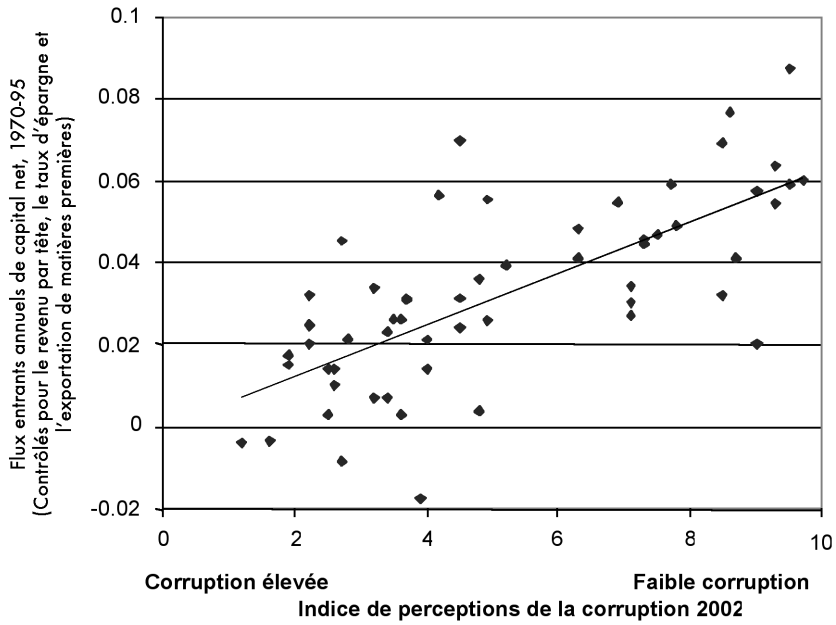
Il est désormais établi dans les discussions publiques et académiques que la corruption affecte négativement le développement économique. Il n'est cependant pas évident d'identifier les raisons précises de cet impact. Deux documents récents ont permis de mieux en comprendre les raisons en suggérant que la corruption peut, soit décourager les investissements, soit les rendre moins productifs[2]. Le remède approprié dépend de l'impact le plus préoccupant dans un pays donné.

Nos derniers travaux de recherches ont révélé que la détérioration du niveau de corruption d'un point sur une échelle allant de 10 (très propre) à 0 (très corrompu) réduit la productivité de 4 % du PIB et réduit les flux entrants de capitaux annuels nets de 0,5 % du PIB. Une amélioration du niveau de corruption de 6 points selon l'indice de perceptions de la corruption de Transparency International – par exemple la situation de la Tanzanie qui s'améliore au point d'atteindre le niveau du Royaume-Uni – accroît le PIB de plus de 20 % et augmente les flux entrants de capitaux annuels nets de 3 % du PIB.

Les investissements sont souvent fixes et ne peuvent plus être déplacés lorsque les investisseurs sont déçus par l'environnement institutionnel d'un pays. Les voies ferrées ne peuvent être déplacées, les oléoducs ne peuvent être déménagés et il est impossible d'utiliser les biens immobiliers dans une autre région. Les hommes politiques et les responsables de l'administration peuvent abuser de leur position une fois l'investissement réalisé. Ils peuvent retarder l'obtention des autorisations nécessaires et manipuler les investisseurs jusqu'à ce qu'ils leur versent des pots-de-vin. Les gouvernements réputés pour être corrompus ont du mal à adopter des politiques efficaces et à convaincre les investisseurs des résultats atteints. Suite à de tels échecs, les flux entrants des capitaux se dégradent en fonction du niveau de corruption, comme le montre le graphique 18.1 qui porte sur un échantillon de pays. Ce constat résiste aux tests statistiques relatifs à l'inclusion d'autres variables explicatives telles que l'échantillon, l'erreur de mesure et l'endogénéité.

L'absence de corruption peut être évaluée à travers quatre indicateurs de gouvernance : l'ordre public, la qualité de l'administration, la stabilité du gouvernement et les libertés publiques. Le Guide international des risques pays de Political Risk Service fournit des données sur les trois premières variables. Gastil/Freedom house fournit une évaluation de la dernière variable.

Graphique 18.1. Corruption et flux entrants de capital

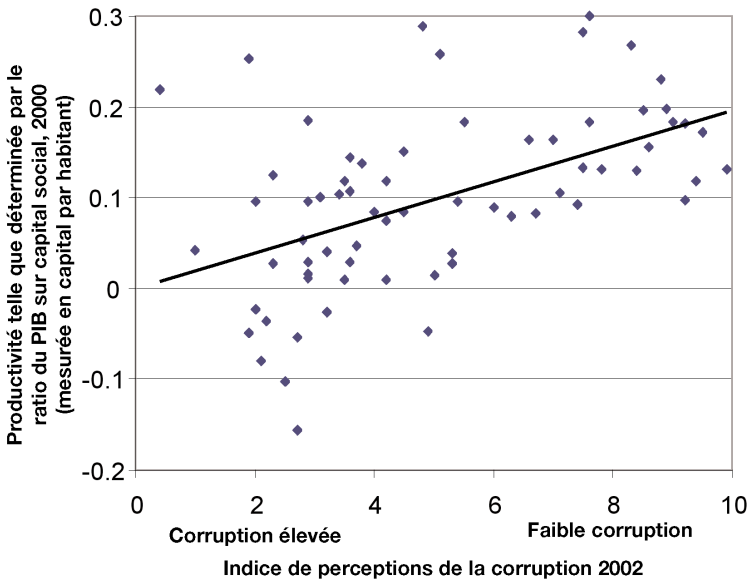


Notre analyse montre que le principal moyen par lequel la corruption affecte négativement les flux entrants de capitaux est l'absence *d'ordre public*. Les pays qui ont mis en place des institutions politiques saines et accepté un système judiciaire fort et des dispositions pour une alternance ordonnée du pouvoir sont considérés comme ayant une bonne performance en matière d'ordre public. La corruption peut détruire une tradition d'ordre public, par exemple lorsque les décisions judiciaires et les lois sont à vendre. C'est en particulier l'échec du système d'intégrité d'un pays et l'insécurité des droits de propriété en résultant qui aliènent les investisseurs. Nous avons constaté que les autres indicateurs de gouvernance ont moins d'incidence sur les prises de décision des investisseurs.

On peut aussi prouver que la corruption réduit la productivité du capital comme le montre le Graphique 18.2[3]. Le lien avec la productivité peut être associé à une série de canaux. La tradition d'un pays en matière d'ordre public n' a pas d'importance dans ce contexte alors que les autres indicateurs de gouvernance en ont.

L'un des mécanismes par lequel la corruption réduit la productivité est qu'elle met en danger la stabilité du gouvernement. La recherche par les hommes politiques de gains provenant de la corruption est communément en contradiction avec les programmes qu'ils annoncent, ce qui réduit leur soutien auprès de la population et menace leur aptitude à rester au pouvoir. Quand les titulaires de postes s'évertuent à obtenir davantage de pots-de-vin, l'allocation de biens d'équipement ne sera pas optimale parce qu'ils préfèrent les projets qui promettent d'importants paiements parallèles avec peu de risques d'être détectés à ceux qui profitent au public en général. La réduction de la productivité en est la conséquence.

Graphique 18.2. Corruption et productivité



Un second mécanisme est le lien entre la corruption et la restriction des libertés publiques parce que de telles restrictions tendent à provoquer une distorsion du marché et la recherche de voies illégales pour les contourner. La perturbation des marchés peut être lucrative lorsque des politiciens corrompus ont le pouvoir de gérer les goulots d'étranglement. De tels goulots d'étranglement « freinent l'élan » des affaires et réduisent la productivité.

Mais la principale raison pour laquelle la corruption a un effet néfaste sur la productivité a un lien avec les faibles niveaux de *qualité de l'administration* qui lui sont associés. La corruption peut signifier que les fonctionnaires sont nommés sur la base de népotisme ou de versement de pots-de-vin, sans considération aucune d'efficacité ni d'aptitude. Par ailleurs, le niveau d'effort fourni par les fonctionnaires peut souffrir de mauvais stimulants parce que la création de goulots d'étranglement artificiels peut accroître la nécessité de verser des paiements de facilitation. Les tentatives d'augmentation de la productivité doivent aborder la question de la corruption à travers une réforme du secteur public destinée à améliorer l'intégrité au sein de l'administration.

Les stratégies de réformes contre la corruption doivent être affinées selon que les pays sont principalement préoccupés, soit par l'augmentation de la productivité, soit par l'attraction de capitaux étrangers. Si les pays veulent accroître la productivité, ils doivent accorder la priorité à la reforme du secteur public à des fins d'amélioration de la qualité de l'administration, de renforcement de la stabilité du gouvernement et d'extension des libertés publiques. Les réformes judiciaires doivent être envisagées dans le but d'améliorer l'ordre public et la sécurité des biens, si les pays cherchent à attirer les capitaux étrangers.

404034_p325a386 22/04/04 15:46 Page 374

Notes

1 Johann Graf Lambsdorff est professeur d'économie à l'université de Passau, en Allemagne. Adresse : jlambsd@uni-passau.de.

2 J. Graf Lambsdorff, « Comment la corruption affecte les mouvements de capitaux durables », in *Economie de gouvernance*, vol. 4, n° 3 (2003) ; J. Graf Lambsdorff, « Comment la Corruption affecte la productivité », in *Kyklos*, vol. 56, n° 4 (2003).

3 Cette conclusion, encore, est robuste par rapport aux tests statistiques relatifs à l'inclusion d'autres variables explicatives, échantillon, erreur d'évaluation et endogenéité. Contrairement à l'argument que la corruption a eu moins d'impact sur le développement économique dans les pays asiatiques, ces pays ne réussissent pas mieux que d'autres dans nos méthodes de regressions.

404034_p325a386 22/04/04 15:46 Page 375

19 Corruption et investissements directs étrangers

Mohsin Habib et Leon Zurawicki[1]

La corruption est généralement considérée comme un facteur influençant les décisions d'investissement bien que, à première vue, elle ne semble pas constituer un facteur absolu de dissuasion de l'investissement direct étranger (IDE). En effet, la Chine, le Brésil, la Thaïlande, le Mexique et l'Argentine ont bénéficié d'afflux d'IDE en dépit de la perception de niveaux de corruption élevés dans ces pays, tels que mesuré par l'indice de perceptions de la corruption (IPC). La recherche menée au cours de ces dernières années nous a permis de mettre en lumière un lien plus complexe entre la corruption et l'IDE[2].

Les résultats de nos travaux de recherche viennent étayer les généralisations ci-après :

1. les investisseurs étrangers sont plus sensibles à la corruption que leurs homologues locaux ;
2. chaque pays désireux d'effectuer des IDE réagit différemment à la corruption dans le pays d'accueil ;
3. la corruption est l'un des éléments expliquant la distance psychologique séparant le pays d'origine et le pays d'accueil. C'est la raison pour laquelle l'IDE est influencé par les différences entre les systèmes de corruption du pays d'origine et ceux du pays d'accueil.

L'idée couramment répandue est que la corruption exerce une influence négative à la fois sur l'IDE et l'investissement local. En réalité, en raison de leur plus grande expérience du marché intérieur, les investisseurs locaux sont en meilleure posture que leurs homologues étrangers pour gérer les coûts de transaction locaux. En outre, contrairement aux investisseurs étrangers, la plupart des investisseurs locaux n'ont pas la possibilité d'investir à l'étranger et doivent donc être plus créatifs afin de tirer le meilleur parti d'un environnement difficile. Ce travail de recherche a également permis de vérifier sur le plan statistique que la corruption affecte davantage le taux d'IDE que celui de l'investissement intérieur.

Le tableau 19.1 indique que la corruption, telle que mesurée par l'IPC, a une influence négative sur l'IDE. Toutes choses étant égales par ailleurs, les pays qui ont un niveau plus élevé de corruption reçoivent relativement moins d'IDE. Le tableau montre également que la corruption a un impact négatif important sur l'investissement local. Lorsqu'on les compare, on constate que le coefficient d'IPC pour l'IDE est deux fois plus important que celui de l'investissement local. Autrement dit, la corruption semble deux fois plus importante pour les investisseurs étrangers que pour les locaux.

404034_p325a386 22/04/04 15:46 Page 376

Tableau 19.1. La corruption réduit la capacité à attirer les IDE[a]

		Log IDE	Log investissement local
IPC	Corrélation	0,40	0,30
	Coefficients de régression	0,51	0,24
Différence absolue en termes de IPC	Coefficient de régression	0,10	

a. Les coefficients d'IPC sont basés sur des régressions de log IDE (ou log investissement local) sur la corruption (IPC), log population, croissance du PIB, log PIB/tête, chômage, échanges commerciaux/PIB, distance culturelle, log distance, liens économiques, risque politique et indice des prix. Le coefficient de « différence absolue en IPC » est basé sur une analyse par la méthode des probits de log IDE sur la base de variables similaires. Tous les résultats rapportés sont statistiquement significatifs. Les données d'IDE portent sur 89 pays pour la période 1996-1998.

Les conséquences de la corruption sur les flux d'IDE entrants dans le pays d'accueil ont été analysées de façon plus poussée en contrôlant des variables telles que la similarité culturelle, l'ouverture de l'économie (échanges commerciaux/PIB) et les liens économiques. Ces variables sont censées promouvoir les IDE et atténuer les effets de la corruption. Les résultats montrent que la corruption demeure un facteur négatif mais que l'ampleur de son impact est moindre. Les conclusions indiquent, par exemple, que réduire la corruption de façon à la ramener du niveau du Pakistan à celui du Maroc ou de la Jamaïque (soit une baisse d'environ un point dans l'IPC) se traduirait par un accroissement de l'IDE d'environ 19 % pour le Pakistan, ce qui représente quelque 130 millions de $US en investissements étrangers.

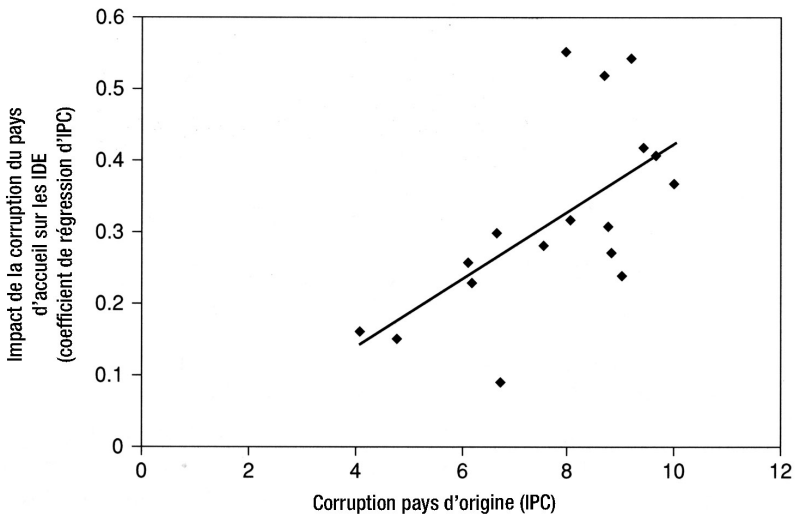
Une autre étude s'est penchée sur la similarité des niveaux de corruption entre les pays d'origine et les pays d'accueil. L'IDE devient un véritable défi pour les sociétés incapables ou peu disposées à fonctionner dans un pays plus corrompu que le leur. Dans ce cas, la corruption peut déboucher sur la décision d'éviter les IDE. En revanche, le fait d'être déjà confronté à la corruption dans son pays d'origine prépare les sociétés à fonctionner dans des environnements corrompus à l'étranger. Toutefois, cet avantage disparaît ou se transforme en inconvénient lorsque l'expertise en matière de corruption s'avère inutile dans les marchés « propres ». Cette différence d'exposition à la corruption entre les pays d'origine et d'accueil a donc une influence sur les investisseurs étrangers.

Cette analyse a exploité des données sur les flux bilatéraux agrégés d'IDE. La différence absolue en termes de niveaux de corruption entre le pays d'origine et le pays d'accueil a été calculée à l'aide des données d'IPC. Les résultats de cette analyse, présentés dans la partie inférieure du tableau, indiquent que la différence absolue en termes de variables IPC a un impact négatif significatif sur la proportion des flux d'IDE.

Enfin, des analyses distinctes ont été conduites pour chaque pays investisseur et ses flux bilatéraux d'IDE. Dans le graphique 19.1, l'axe vertical montre les différences de réaction à la corruption dans le pays d'accueil pour 17 pays investisseurs

de l'OCDE. Comme le montrent les chiffres de l'axe vertical, la taille des coefficients de régression de l'IPC, qui reflètent l'impact de la corruption au sein du pays d'accueil sur l'afflux d'IDE, varie considérablement. Comme l'on peut s'y attendre, le graphique montre que ces deux facteurs sont liés : les pays investisseurs qui sont les plus exposés à la corruption dans leurs propres marchés intérieurs sont relativement moins sensibles à la corruption sur les marchés étrangers.

Graphique 19.1. Corruption dans le pays d'origine et réaction à la corruption dans le pays d'accueil



a. Les coefficients d'IPC sont calculés à partir de régressions de log IDE sur la corruption dans le pays d'accueil (IPC), log population, échanges commerciaux/PIB, log distance, liens économiques et risque politique pour 17 pays d'accueil. Les pays d'origine investisseurs dont les IPC ont été utilisés sont : l'Australie, l'Autriche, le Danemark, la Finlande, la France, l'Allemagne, l'Italie, le Japon, la Corée, les Pays-Bas, la Norvège, le Portugal, l'Espagne, la Suède, la Suisse, le Royaume-Uni et les États-Unis. La corrélation entre les deux variables est de 0,62.

En conclusion, l'effet négatif de la corruption sur l'IDE permet d'affirmer que les sociétés ne sont pas en faveur de la corruption. La différence dans les niveaux de corruption entre le pays d'origine et le pays d'accueil de l'investissement a également un impact négatif sur l'IDE. Les investisseurs étrangers voudront éviter la corruption parce qu'ils pensent qu'elle est moralement incorrecte, ou alors qu'elle est onéreuse et difficile à gérer. Les responsables de la fonction publique doivent prendre conscience du fait que l'environnement macro et le cadre institutionnel jouent un rôle crucial dans les décisions d'IDE, et que la corruption constitue un facteur déterminant à cet égard.

404034_p325a386 22/04/04 15:46 Page 378

Notes

1. Mohsin Habib est professeur assistant au département de management de l'université du Massachusetts, États-Unis. Contact : mohsin.habib@umb.edu. Leon Zurawicki est professeur au départment de marketing à l'université du Massachussets, États-Unis. Contact : leon.zurawicki@umb.edu.
2. Voir Mohsin Habib et Leon Zurawicki, « Corruption and foreign direct investment », *Journal of International Business Studies*, 2002, 33 (2) ; « Country-level investments and the effect of corruption: Some empirical evidence », *International Business Review*, 2001, 10 (6) ; « Foreign direct investment and corruption: Conceptual and methodological issues », *Journal of Transnational Management Development*, 2001, 6 (4) ; et « National differences in investors », Responses to Corruption : An International Comparison, *International Business and Economics Research Journal*, 2002, 2 (1).

404034_p325a386 22/04/04 15:46 Page 379

20 Attitudes des entreprises multinationales face à la corruption

John Bray[1]

Les multinationales ont un important rôle à jouer dans la lutte contre la corruption. Au pire des cas, en donnant trop facilement des pots-de-vin, elles aident à perpétuer le problème. Dans le meilleur des cas, elles peuvent jouer le rôle de cataliseur de changements positifs en appliquant des normes élevées dans leurs transactions et en usant de leur influence pour faire pression pour la mise en place de réformes. Mais que pensent vraiment les éminents hommes d'affaires de la corruption ? En août et septembre 2002, le Control Risk Group a commissionné une étude sur le comportement des affaires dans six États. Les résultats fournissent un indicateur qui reflète les points de vue actuels du monde des affaires[2].

Pour le compte du Control Risk Group (CRG), la société IRB a mené au total 250 interviews téléphoniques en Grande-Bretagne, en Allemagne, aux Pays-Bas et aux États-Unis à raison de 50 sociétés par pays et de 25 sociétés à Hong-Kong et à Singapour. Les personnes interrogées étaient toutes de hauts responsables membres ou proches du Conseil d'administration et toutes les sociétés contactées avaient des activités sur le plan international. Huit secteurs commerciaux différents étaient représentés : banque et finance, travaux publics et construction, armement et défense, pétrole, gaz et secteur minier, télécommunications, production d'énergie, commerce de détail et produits pharmaceutiques. Le CRG a fait faire une étude semblable à partir d'un plus petit échantillon en 1993[3].

Les personnes interviewées ont clairement indiqué que la corruption peut avoir une incidence majeure sur la réussite commerciale (tableau 20.1). Plus de la moitié des sociétés de Hong-Kong et de Singapour pensent qu'elles ont perdu des opportunités au cours de l'année précédente parce que certains concurrents ont versé des pots-de-vin. Le chiffre est moins important en ce qui concerne les sociétés américaines et européennes mais, même là, le quart des sociétés britanniques pensent avoir perdu des affaires au profit de concurrents corrompus, au cours des cinq dernières années.

Le secteur le plus affecté est celui des travaux publics/construction : environ 40 % des sociétés pensent avoir perdu des affaires au profit de concurrents qui ont versé des pots-de-vin au cours de l'année précédente et environ 55 % au cours des cinq dernières années.

404034_p325a386 22/04/04 15:46 Page 380

Tableau 20.1. Pourcentage de sociétés ayant perdu des affaires parce que des concurrents ont versé des pots-de-vin...

	... au cours des 12 derniers mois	... au cours des 5 dernières années
Hong-Kong	56 %	60 %
Singapour	52 %	64 %
Pays-Bas	24 %	40 %
Allemagne	24 %	36 %
États-Unis	18 %	32 %
Grande-Bretagne	16 %	26 %

Le niveau de sensibilisation à la Convention contre la corruption de l'OCDE est faible[4], quoique les nouvelles lois introduites suite à la convention semblent commencer à avoir un impact sur la façon de penser dans le monde des affaires. L'étude suggère que 68 % des sociétés britanniques connaissent bien les nouvelles lois contre la corruption de leur pays et plus de la moitié ont revu leurs pratiques commerciales en conséquence. En réponse à une autre question, 84 % des sociétés britanniques ont indiqué avoir supprimé les petits paiements dits de facilitation contre seulement 60 % selon l'étude de 1999 : la nouvelle loi britannique ne fait aucune distinction entre de tels paiements et d'autres formes de pots-de-vin. Au contraire, les sociétés allemandes semblent plus cyniques : 52 % des personnes interrogées étaient au courant de la nouvelle législation mais seulement 24 % ont revu leurs pratiques commerciales.

Si les pots-de-vin flagrants sont interdits, les sociétés pourront chercher d'autres moyens pour exercer leur influence. Certaines de ces approches sont légitimes tandis que d'autres soulèvent plus de controverse. L'une des questions les plus sensibles est l'utilisation d'intermédiaires, tels les agents, les consultants et les partenaires de *joint-venture*. L'étude révèle que très communément, aussi bien les sociétés américaines que leurs homologues européennes des autres pays de l'OCDE sont perçues comme sollicitant « occasionnellement » ou « régulièrement » de tels intermédiaires pour contourner les lois contre la corruption.

Dans le même ordre d'idées, la perception générale est qu'aussi bien les sociétés américaines que celles basées dans d'autres pays de l'OCDE se voient octroyer des privilèges commerciaux du fait de la pression politique exercée par leurs gouvernements soit « régulièrement », soit « occasionnellement » (tableau 20.2). Cette question peut soulever plus de controverse à l'avenir. Les ambassades jouent un rôle important en aidant les entreprises à identifier des opportunités sur de nouveaux marchés et la pression du gouvernement du pays d'appartenance peut aider les sociétés à résister à la demande de pots-de-vin. Cela étant, toute pression jugée inappropriée peut créer des problèmes. Si l'on pense qu'une société ou un projet est perçu comme étant « imposé » au pays d'accueil, il peut en résulter une réaction défavorable.

404034_p325a386 22/04/04 15:46 Page 381

Tableau 20.2. À quelle fréquence les multinationales bénéficient-elles de pression politique de la part des gouvernements de leurs pays pour obtenir des privilèges commerciaux ?

	Jamais (%)	De temps en temps (%)	Régulièrement (%)	Presque toujours (%)	Ne sait pas (%)
Sociétés américaines	7,6	48,4	25,2	6,0	12,4
Sociétés des autres pays de l'OCDE	9,2	54,8	25,6	2,0	8,4

Le point de vue des répondants sur le futur est variable. Dans l'ensemble, presque la moitié pense que le niveau actuel de corruption ne changera pas. Les Hollandais sont les plus optimistes avec 42 % croyant que la corruption diminuera. Les participants de Hong-Kong sont les plus pessimistes avec 48 % pensant que les niveaux actuels resteront inchangés et 42 % s'attendant à une augmentation.

L'importance du défi de combattre la corruption a été pertinemment résumée par l'un des Américains interrogés : « En apparence, il semble que nous soyons en train de la combattre (la corruption) mais en réalité c'est comme la sécurité sur Internet. Tandis que certains l'améliorent, d'autres trouvent le moyen de passer entre les mailles. »

Notes

1. John Bray est directeur des analyses au bureau de Tokyo du Control Risk Group au Japon. Contact : John.Bray@control-risks.com.
2. Un résumé des résultats est disponible sur www.crg.com. Ces derniers sont discutés de façon détaillée et accompagnés d'une présentation de stratégies commerciales pour contrer la corruption dans le rapport de CRG « Facing up to corruption » (Londres : Control Risk Group, 2002).
3. Se référer au *Global Corruption Report 2001*, Transparency International, p. 279-281
4. Les résultats sont identiques à ceux de l'indice de corruption des pays exportateurs 2002 de Transparency International. Se référer au *Rapport mondial sur la corruption 2003*, Transparency International, p. 266-268.

404034_p325a386 22/04/04 15:46 Page 382

404034_p325a386 22/04/04 15:46 Page 383

21 Évaluer la gouvernance dans des contextes divers et complexes : le cas de l'Inde

Julius Court[1]

Est-il possible d'évaluer la gouvernance à l'échelle nationale dans les pays dont les contextes économiques, sociaux et politiques sont très diversifiés ? L'Inde constitue un cas important et digne d'intérêt par rapport à cette question. Des groupes d'experts en matière de gouvernance provenant de quatre États – Andhra Pradesh, Bihar, Delhi et Kerala – ont été sondés pour évaluer leurs divergences d'opinions sur la gouvernance au niveau national. Il ressort des conclusions de ce sondage que même dans un pays aussi divers et complexe que l'Inde, il est possible et important de procéder à une étude d'évaluation de la gouvernance au niveau national.

L'étude réalisée en Inde rentre dans le cadre du projet « Global Governance Survey » (GGS), qui est une évaluation générale de la gouvernance effectuée dans 16 pays en développement et en transition représentant 51 % de la population mondiale. Réalisé dans un cadre circonscrit avec un questionnaire bien défini, le GGS a recueilli les réponses d'un groupe d'experts en gouvernance de chaque pays. Les conclusions générales du sondage sont consignées dans l'édition 2003 du *Rapport mondial sur la corruption*[2]. Les groupes d'experts dans les pays GGS provenaient pour la plupart des capitales. En Inde par exemple, c'est Delhi qui a fait l'objet du sondage.

Compte tenu de la taille, de la complexité et de la diversité de l'Inde, les sondages ont cependant aussi été menés dans trois autres régions afin de comparer les résultats à ceux obtenus à Dehli. Ces sondages ont eu lieu entre mai et juillet 2001 en partenariat avec des chercheurs locaux, et dans quatre États différents de l'Inde, à savoir :

* Andhra Pradesh, doté d'un gouvernement dynamique et d'une stratégie de développement basée sur une technologie de l'information novatrice ;
* Bihar, caractérisé par la violence, la criminalité et les plus bas taux d'alphabétisation et de revenu par tête de l'Inde. Très souvent considéré comme l'État le plus mal gouverné de l'Inde ;
* Delhi, le poumon politique du pays ; avec son taux d'industrialisation élevé et un taux d'investissement étranger appréciable ;
* Kerala, doté du taux d'alphabétisation le plus élevé du pays. Un État qui a opté pour la réforme de son appareil administratif et dont la population est très politisée et active.

Dans chacun des États, un coordinateur a mis sur pied un groupe diversifié d'environ 40 experts en matière de gouvernance pour parachever l'analyse des don-

nées. Les personnes interrogées ont eu à remplir un questionnaire de 30 questions – dont 5 portant sur chacun des six domaines de la gouvernance. Les experts ont alors analysé chaque indicateur selon un barème allant de 1 à 5 points ; le meilleur score étant celui affichant le plus grand nombre de points. Bon nombre d'entre eux ont aussi fait des observations générales pour étayer leur évaluation. Le tableau ci-après fait ressortir les résultats obtenus par les groupes d'experts à l'issue de l'évaluation de la gouvernance dans les différentes régions de l'Inde à l'échelle nationale, avec une moyenne globale pour chacun des six domaines couverts par le sondage.

Tableau 21.1. Comparaison des perceptions de la gouvernance en Inde

Régions	Société civile	Classe politique	Gouver-nement	Adminis-tration	Secteur économique	Judiciaire	Total
Andhra Pradesh	3,18	2,96	3,0	3,1	2,95	2,96	3,03
Bihar	3,30	3,1	2,8	3,16	2,97	3,05	3,07
Delhi	3,31	3,16	3,3	3,37	3,18	3,07	3,25
Kerala	3,34	3,06	3,11	3,21	2,87	2,95	3,12
Moyenne	3,28	3,07	3,05	3,21	2,99	3,01	3,11
Diff. entre le score le plus grand et le plus petit	0,16	0,20	0,50	0,27	0,31	0,12	0,22

Trois observations générales méritent d'être faites à ce niveau. D'abord, les experts des quatre États obtiennent des totaux presque identiques. La note moyenne attribuée à chaque région était « passable » dans toutes les régions, allant de 3,03 pour Andhra Pradesh à 3,25 pour Delhi. Il est surprenant que les variations ne soient pas plus prononcées en raison du caractère très diversifié des régions couvertes par le sondage. Cela pourrait indiquer que les experts vont au-delà de la situation locale pour attribuer presque les mêmes notes de gouvernance à l'échelle nationale.

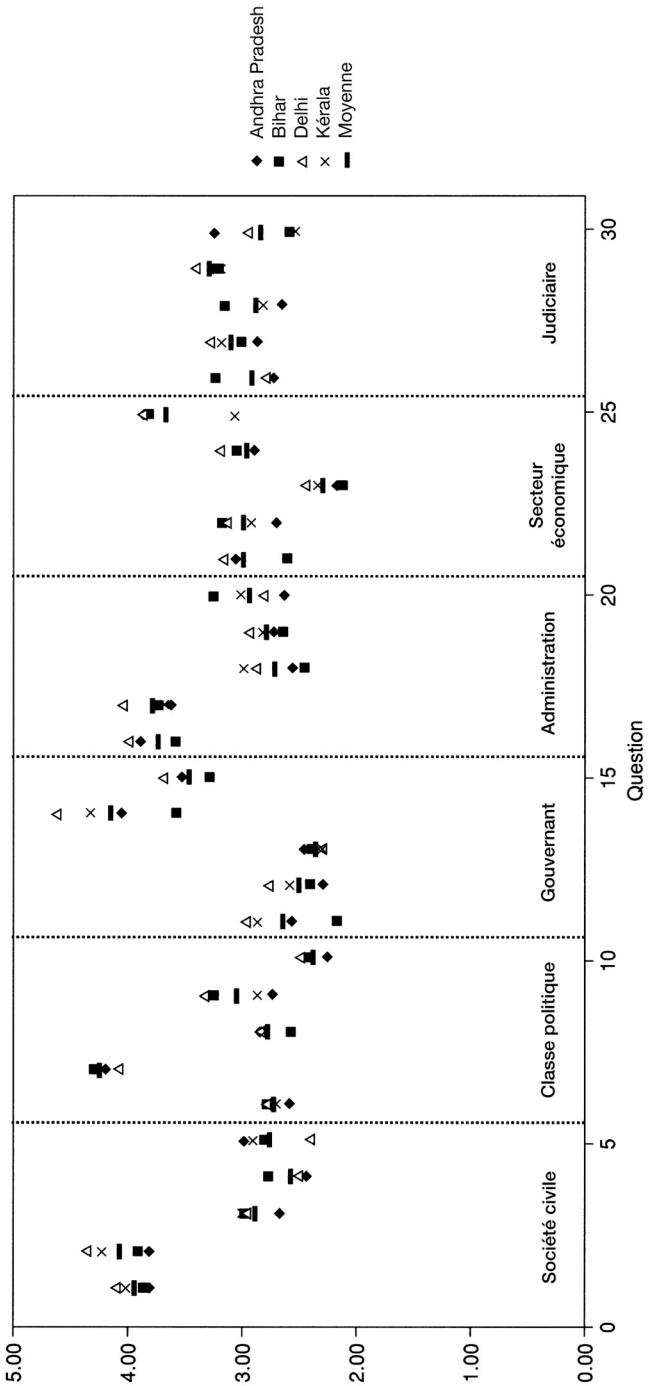
En outre, les notes d'évaluation sont relativement identiques pour la plupart des secteurs – notamment en ce qui concerne la société civile, la classe politique et le secteur judiciaire. Cependant, les notes attribuées au secteur gouvernemental sont celles qui diffèrent le plus. Cette différence s'explique par la très bonne note attribuée à Delhi – probablement à cause des bonnes notes d'auto-évaluation attribuées par les bureaucrates et les hauts fonctionnaires dans cet État – qui contraste avec la note très basse attribuée au domaine gouvernemental par les personnes interrogées à Bihar.

Enfin, les personnes interrogées à Delhi ont invariablement attribué des notes plus élevées à la qualité de la gouvernance nationale que celles attribuées par les experts dans d'autres États. Bien que cette différence ne soit pas considérable, il serait prudent de consulter un panel d'experts nationaux plutôt que des experts basés dans les capitales.

Par ailleurs, il importe de considérer les résultats du sondage en tenant compte des aspects spécifiques. En effet, les chiffres indiquent la note moyenne pour toutes les 30 questions selon les personnes interrogées dans les quatre États. Un constat

404034_p325a386 22/04/04 15:46 Page 385

Graphique 21.1. Comparaison des perceptions de gouvernance en Inde : nombre de points pour chaque question



404034_p325a386 22/04/04 15:46 Page 386

intéressant est que l'écart entre les notes sur des questions spécifiques est parfois plus grand que la différence entre les quatre États. À titre d'illustration, au sein de la société civile, les experts des quatre régions s'accordent à penser que le niveau de liberté d'expression (question 1) est « élevé » (score de 4) en Inde, alors qu'ils conviennent aussi que la discrimination politique (question 3) est « modérée » (score de 3). En revanche, la moyenne pour la société civile ne varie que légèrement, entre 2,96 pour Andhra Pradesh à 3,16 pour Delhi. Cette variation semble indiquer que les experts vont au-delà des considérations locales. Eu égard à la diversité des contextes, ces données sont importantes du point de vue de la méthodologie.

Les perceptions des experts de Delhi et Bihar diffèrent sensiblement en ce qui concerne le secteur gouvernemental, surtout au regard de la question 14 (la subordination de l'armée au gouvernement civil). Cette différence s'explique certainement par la violence qui caractérise l'environnement politique et social à Bihar.

Une conclusion essentielle de ce sondage est qu'une grande diversité de contextes dans un pays ne constitue pas une entrave majeure à l'évaluation de la gouvernance à l'échelle nationale. Pour la plupart des questions, les experts provenant de régions très diverses ont des perceptions comparables de la gouvernance au niveau national. Il y a évidemment des questions spécifiques sur lesquelles les problèmes propres à l'État ont largement influencé les points de vue des experts. Il est cependant surprenant que de tels cas soient si peu nombreux.

Bien que, pour des raisons de considération méthodologique, les conclusions ne soient qu'indicatives et non définitives, le sondage fait ressortir des points positifs tels que les niveaux appréciables de liberté d'expression, d'association, et de concurrence politique ; une bureaucratie respectée ; et une armée qui reconnaît sa subordination au gouvernement civil.

Cependant, il existe de très vives préoccupations liées au fait que les organes de décision sont plutôt coupés du peuple, notamment des couches les plus démunies de la société. La démocratie en Inde est plus remarquable au niveau de la forme que du fond. De façon plus spécifique, les résultats du sondage ont révélé que la corruption constituait le plus grand défi de gouvernance dans le pays. Une personne interrogée a déclaré sur un ton dépité : « De la naissance jusqu'à la mort, rien ne se fait sans la corruption. On ne peut ni vivre ni mourir dignement. »

L'intégralité de cette contribution, ainsi que des informations complémentaires peuvent être consultées sur le site Internet du projet, à l'adresse suivante :

www.unu.edu/p&g/wga/

Notes

1. Julius Court est un chercheur à Overseas Development Institute, en Grande-Bretagne. Contact : j.court@odi.org.uk.
2. La phase pilote du projet GGS a été réalisée début 2001 avec l'appui de l'Université de l'Organisation des Nations unies et du Programme des Nations unies pour le développement. Il est prévu d'évaluer un plus grand nombre de pays début 2004.

404034_p387a442 22/04/04 15:47 Page 387

22 La corruption et la confiance vues par les élites des États post-soviétiques

Anton Steen[1]

Les pays de l'ère postcommuniste sont encore en cours de transformation. Le sentiment d'apathie est général au sein de la population, et les signes d'une solide culture civique sont rares. La corruption pratiquée dans les milieux élitaires et l'absence de transparence constituent probablement la plus grande entrave à une reforme économique viable. L'héritage de l'ère postcommuniste constitué de réseaux fermés a jeté les bases sur lesquelles reposent des institutions et une vie politique fragiles et dominées pas les élites. En conséquence, la force des institutions politiques et administratives dépend de l'engagement des élites à prendre le problème de la corruption au sérieux, ainsi que de leur confiance dans les autorités et institutions gouvernementales.

Le département des sciences politiques de l'université d'Oslo a entrepris un sondage auprès des élites baltes au début des années 1990, étendu plus tard aux élites russes, avec une attention particulière accordée aux attitudes vis-à-vis de la démocratisation et de la commercialisation. Ces élites, comprenant les hauts responsables et les bases politiques des gouvernements, sont susceptibles d'être bien informées des pratiques politiques et administratives, et capables d'exercer une influence directe ou indirecte sur les organes de prise de décision.

Les données présentées ici apportent un éclairage sur les orientations des élites de l'Estonie (281 personnes interrogées), de la Lettonie (285), de la Lituanie (315) et de la Russie (605) en l'an 2000. Des experts formés appartenant aux organismes nationaux de sondage d'opinion ont mené des interviews directes au moyen de questionnaires structurés. Pour chaque pays, l'échantillon des élites était composé de membres du Parlement (proportionnellement choisis en fonction de l'importance du parti) ainsi que de hauts responsables des ministères, des entreprises nationales, des entreprises privées, des collectivités locales et des institutions culturelles (médias, éducation et arts). Dans cet article, les différents échantillons d'élites institutionnellement définies ont été fusionnés pour former un seul groupe.

Le tableau 22.1 montre qu'une majorité écrasante des élites des quatre pays relève la nécessité de résoudre le problème de la corruption. Il importe néanmoins d'apporter des nuances : alors que près de 60 % de toutes les élites russes, lettonnes, et lituaniennes estiment que la corruption est un problème particulièrement important, les autorités estoniennes n'en sont que peu préoccupées, avec environ 50 % des personnes interrogées ayant exprimé une vive préoccupation.

404034_p387a442 22/04/04 15:47 Page 388

Tableau 22.1. Résoudre le problème de la corruption

	Proportion de personnes interrogées qui pensent que combattre la corruption est...				
	... très important	... assez important	... peu important	... sans importance	Aucune idée/ sans avis
Estonie	51	38	11	0	0
Lettonie	72	25	3	0	0
Lituanie	61	35	2	0	0
Russie	69	23	8	0	0

Le tableau 22.2 indique que les élites n'ont généralement pas confiance en les pouvoirs publics. Les personnes interrogées ont estimé que la plupart des hauts responsables se préoccupent d'abord du profit à tirer de leurs postes dans l'administration publique. En effet, entre 39 et 61 % d'élites conviennent que les autorités publiques se soucient plus de leurs intérêts personnels que de l'intérêt public. Cependant, il existe de grandes disparités entre les pays. Les élites estoniennes ont exprimé les points de vue les plus positifs sur les autorités publiques, alors que leurs homologues russes en ont la plus mauvaise impression, la Lettonie et la Lituanie se situant entre les deux.

Tableau 22.2. La recherche de l'intérêt personnel par les autorités publiques

	Entièrement d'accord (%)	Assez d'accord (%)	Peu d'accord (%)	Pas du tout d'accord (%)	Aucune idée/ sans avis (%)
Estonie	4	35	56	4	2
Lettonie	11	44	40	2	3
Lituanie	14	37	44	2	2
Russie	21	40	31	4	4

Note : les personnes sondées devaient dire si elles étaient d'accord avec l'affirmation selon laquelle les autorités publiques de leurs pays se souciaient plus de leur intérêt personnel que du bien de la population.

Un grand nombre de sondages d'opinion révèlent que le niveau de confiance du public dans les institutions politiques et administratives est très bas dans les pays postcommunistes. Or, les opinions exprimées par les élites reflètent un niveau de confiance qui est considérablement plus élevé que la moyenne de la population. Le tableau 22.3 examine le cas d'un type d'institution qui joue un rôle particulièrement important dans la vie politique, à savoir les ministères. Il fait aussi une comparaison entre la confiance des élites et leurs perceptions de la confiance du public vis-à-vis des responsables de ces institutions. En d'autres termes, le tableau indique comment les élites évaluent l'opinion publique.

404034_p387a442 22/04/04 15:47 Page 389

Tableau 22.3. La confiance des élites dans les ministères et leurs perceptions de la confiance du public vis-à-vis des responsables des ministères

	Une grande confiance (%)		Assez confiance (%)		Peu confiance (%)		Aucune confiance (%)		Sans opinion/ non réponse	
	Élites	Public	Élites	Public	Élites	Public	Élites	Public	Élites	Public
Estonie	7	1	63	43	26	50	4	4	0	3
Lettonie	2	0	53	22	38	73	7	4	1	1
Lituanie	0	0	41	18	45	69	11	10	3	4
Russie	0	1	31	38	52	48	14	7	3	6

Note : les colonnes « les élites » indiquent l'attitude des élites vis-à-vis des ministères de leurs propres pays. Les colonnes « le public » indiquent ce que ces mêmes élites pensent de l'attitude de la majorité du public vis-à-vis des responsables des ministères.

Les résultats montrent que très peu d'élites ont une grande confiance dans les ministères. En Estonie, 70 % des membres des élites ont soit « assez », soit une « grande » confiance dans les ministères, alors que 55 % émettent le même avis en Lettonie, 41 % en Lituanie et seulement 31 % en Russie. Les élites estoniennes font aussi la plus optimiste évaluation de la confiance du public vis-à-vis des ministères. Bien que la confiance des élites russes dans les ministères soit très insignifiante, elles ont une meilleure impression de l'attitude du public vis-à-vis des responsables des ministères. Les élites lettonnes et lituaniennes sont beaucoup plus pessimistes par rapport à la confiance du public vis-à-vis des ministères.

Les conclusions du sondage montrent clairement que les élites des pays post-communistes perçoivent la corruption comme un problème grave qui nécessite quelque attention. Les données suggèrent que l'Estonie a peut-être un problème de corruption moins important que la Lettonie, la Lituanie ou la Russie. Ces résultats concordent avec ceux des différentes études réalisées sur la position des élites de l'Estonie au sein des pays postcommunistes quant à leurs efforts à surmonter l'héritage de la tradition communiste. Une nouvelle génération relativement jeune d'hommes politiques et d'administrateurs soutient cette évolution positive, qui semble être en corrélation avec une culture d'élite se distinguant par une plus grande confiance vis-à-vis des institutions et des autres responsables. La réaction des élites dans tous les pays est aussi tout à fait conforme au classement de l'indice de perceptions de la corruption établi par TI.

Note

1. Anton Steen est professeur de sciences politiques à l'université d'Oslo, Norvège. Contact: anton.steen@stv.uio.no.

404034_p387a442 22/04/04 15:47 Page 390

404034_p387a442 22/04/04 15:47 Page 391

23 Le pouvoir de l'information : preuves issues des enquêtes sur le contrôle des dépenses publiques

Ritva Reinikka et Jakob Svensson[1]

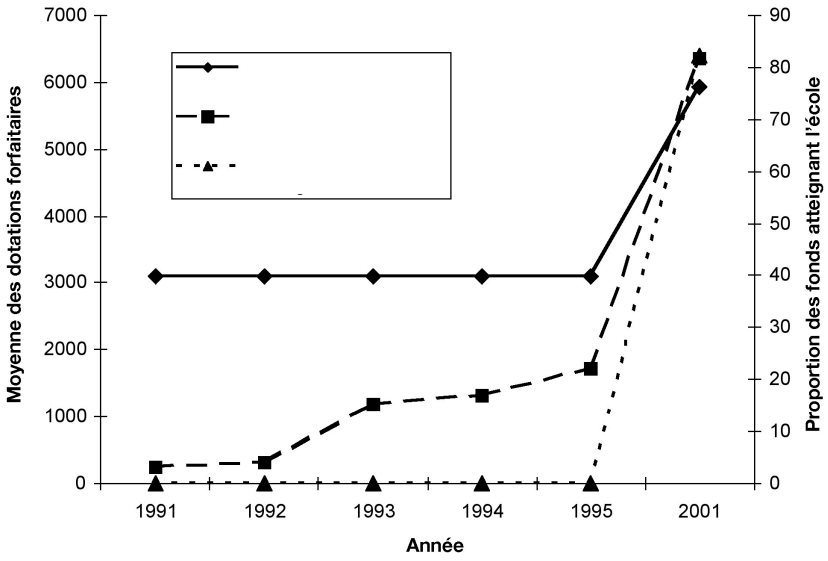
Une étude bien connue réalisée dans les écoles primaires en Ouganda a révélé que 13 % seulement de dotation forfaitaire par élève est bien parvenue aux écoles entre 1991 et 1995. Des études de même type récemment effectuées dans d'autres pays ont obtenu des résultats similaires. Après le lancement par le gouvernement ougandais d'une campagne d'information ayant pour cible les écoles, le niveau de détournement a chuté de façon importante. Cette nouvelle étude a permis de mesurer le pouvoir de l'information en évaluant à quel point le taux de détournement a baissé après l'augmentation du niveau de transparence.

Pour chaque dollar dépensé en 1995 par le gouvernement central sur les postes consacrés à l'éducation et ne concernant pas les salaires, seulement 20 centimes atteignaient effectivement les écoles, après interception par les responsables des collectivités locales d'une bonne partie du reste[2]. Les élèves nécessiteux en souffraient de façon disproportionnée parce que les écoles les prenant en charge recevaient encore moins d'aide que les autres. Les décaissements faisaient rarement l'objet de contrôle ou de suivi, et la plupart des écoles et des parents d'élèves étaient peu ou pas du tout informés du montant de la dotation qui leur était dû. En réaction à ce problème, le gouvernement central a initié la publication dans les journaux et la diffusion par voie de radio des chiffres relatifs aux virements mensuels des aides par élève effectués en direction des régions. En outre, le gouvernement a demandé aux écoles primaires et aux administrations des régions d'afficher les avis de toutes les rentrées de fonds. Cette mesure a permis d'améliorer la comptabilité en favorisant l'accès par les écoles et les parents à l'information nécessaire à la compréhension et au suivi du programme d'aide.

Une évaluation de la campagne d'information a révélé une amélioration importante de la situation. Toutes les écoles ne perçoivent certes pas la totalité de l'aide, et des retards sont aussi accusés, mais les interceptions par des intérêts privés ont baissé de 80 % en 1995 à 20 % en 2001 (graphique 23.1).

Une évaluation préliminaire et finale pour comparer les résultats de la campagne pour les mêmes écoles en 1995 et 2001 – en tenant compte des facteurs spécifiques à chaque école, du revenu des ménages, du niveau d'éducation des enseignants, de la taille de l'école et du suivi – indique que la campagne d'information est à l'origine de la plupart des nombreuses améliorations. Cependant, les résultats de l'évaluation devraient être interprétés avec prudence.

Graphique 23.1. Les écoles ont perçu le montant exact de la dotation après une campagne d'information.



Note : montant de la dotation par élève (en shillings ougandais) que les écoles étaient censées percevoir, et taux moyen (bas et médian) effectivement perçu par les écoles, 1991-2001.

Sources : R. Reinikka et J. Svensson, « Explaining leakage of public funds », Centre for Economic Policy Research (CEPR), Document de synthèse, p. 3227 (London, 2002) ; et R. Reinikka et J. Svensson, « , D.C.: « The power of information: evidence from a campaign to reduce capture », Washington, Banque mondiale 2003.

Afin d'établir une relation de cause à effet, nous devons être en mesure de contrôler tous les facteurs circonstanciels – tels que les changements de politique – survenus depuis 1995, qui pourraient avoir influencé les relations entre les écoles et les administrateurs des régions. Au cours de cette période, le secteur éducatif ougandais a connu un certain nombre de nouvelles réformes, telles que l'amélioration du système de suivi et de contrôle par le gouvernement central, l'accroissement de la dotation par élève et la réduction des frais de scolarité. Il est possible que ces mesures, ou quelque autre facteur circonstanciel, aient influencé le degré de détournement des fonds.

Le rapport de cause à effet peut aussi s'établir par l'exploration des disparités entre les écoles en ce qui concerne leur accès aux journaux. En effet, comme souligné plus haut, un volet essentiel de la campagne d'information était la publication des virements des dépenses publiques dans les médias. En 1995, les écoles qui recevaient les journaux étaient victimes de détournements de fonds autant que celles

404034_p387a442 22/04/04 15:47 Page 393

qui n'en recevaient pas. De 1995 à 2001, ces deux catégories d'établissements ont enregistré une baisse sensible dans le détournement des fonds. Cependant, cette baisse a été beaucoup plus importante pour les écoles ayant accès aux journaux, et qui ont vu leurs dotations s'accroître de 14 % de plus que celles des écoles qui n'y avaient pas accès.

Pour mesurer l'impact de la campagne d'information, il ne suffit cependant pas de procéder à une simple comparaison entre les écoles qui reçoivent les journaux et celles qui n'en reçoivent pas, étant donné que l'information peut partir des écoles informées des montants des dotations qui leur sont dues pour se répandre vers celles qui ne le sont pas. Si un responsable régional chargé de mettre les fonds à la disposition des écoles n'est pas en mesure de distinguer les écoles informées des écoles non informées, ou si les enseignants prennent connaissance du montant de leurs dotations à travers leurs collègues des autres écoles, alors une simple comparaison entre les écoles informées et les écoles non informées pourrait donner lieu à une grave sous-estimation de l'impact. Compte tenu du fait que l'information peut faire tache d'huile, on peut conclure que la campagne d'information est à l'origine de près de 75 % de réduction dans le dévoiement des fonds dès le milieu des années 1990.

Les pouvoirs publics dans les pays en voie de développement disposent rarement d'informations sur les dépenses réelles de l'État aux échelons effectivement chargés de distribuer ces fonds. Une étude sur le contrôle des dépenses publiques – comme celle réalisée en Ouganda et par la suite dans plusieurs autres pays (les résultats sur le détournement des fonds sont récapitulés sur le tableau 23.1) – permet de suivre le circuit des fonds à travers les différentes sphères du pouvoir, sur la base de l'analyse d'un échantillon, de façon à déterminer le montant des fonds débloqués à la source atteignant chaque niveau de bénéficiaire. Cette étude procède aussi à la collecte d'autres données visant à faciliter l'explication des variations observées dans les détournements de fonds à travers les fournisseurs de services[3].

Tableau 23.1 : Détournement des dotations non salariales dans l'enseignement primaire : preuves provenant d'études de suivis des dépenses publiques (%)

Pays	Moyenne
Ghana 2000	50
Pérou 2002*	30
Tanzanie 1999	57
Zambie 2002	60

* Services seulement.

Sources

Ghana : X. Ye and S. Canagarajah, « Efficiency of public expenditure distribution and beyond: a report on Ghana's 2000 Public Expenditure Tracking Survey in the sectors of primary health and education », Document de travail de la Banque mondiale, région Afrique, série n° 31 (Washington DC, 2002).

404034_p387a442 22/04/04 15:47 Page 394

Pérou : Instituto Apoyo et la Banque mondiale, « PETS: the education sector in Peru », document de base pour *Public expenditure review : Peru, restoring fiscal discipline for poverty reduction*, Rapport de la Banque mondiale n° 24286-PE, Washington DC, 2002.

Tanzanie : PriceWaterhouseCoopers, « Tanzania public expenditure review: health and education financial tracking study », Rapport final, vol. I-II, (Dar es-Salaam, 1999).

Zambia : J. Das, S. Dercon, J. Habyarimana et P. Krishnan, « Rules vs.discretion: public and private funding in Zambian basic education. Part I: funding equity » (Washington DC, Groupe de recherche sur le développement auprès de la Banque mondiale, 2002). La collusion, l'inefficacité, les abus et le manque d'attention aux besoins des citoyens ne sont ni décelés ni corrigés aisément, quand bien même le contrôle serait optimal. Quand les institutions sont faibles, le rôle potentiel de l'État, comme vérificateur et superviseur est encore plus limité. Les mesures visant à renforcer les capacités des bénéficiaires par l'intensification de l'information constituent une action complémentaire déterminante.

Les fuites des crédits non salariaux constituent à tous les égards un problème majeur. Selon les résultats de l'étude réalisée en Zambie sur le contrôle des dépenses publiques – contrairement à celle réalisée en Ouganda au milieu des années 1990 – les allocations réglementaires semblaient atteindre leurs légitimes bénéficiaires : plus de 90 % de toutes les écoles recevaient leurs allocations réglementaires non salariales. Cependant, ces financements réglementaires représentaient seulement 30 % de tous les financements. En ce qui concerne les dotations discrétionnaires (70 % des dépenses totales), les résultats positifs n'ont plus suivi : moins de 20 % des écoles ont reçu quelques dotations de sources discrétionnaires.

L'ampleur de la corruption et du détournement des fonds semble être moins liée à l'audit conventionnel et aux mécanismes de contrôle qu'à la possibilité pour les écoles – ou les dispensaires pour ce qui est du secteur de la santé – de revendiquer leurs dotations. Généralement, il appartient à l'État et à ses institutions judiciaires de mettre au point un système de comptabilité publique et de le faire appliquer. Le cas de l'Ouganda remet en cause cette approche unilatérale. Grâce à des mesures économiques – la diffusion d'informations en masse –, l'Ouganda a considérablement réduit le taux de détournement des biens publics. Les couches démunies étant moins capables que les autres groupes de revendiquer leurs droits auprès des autorités des régions, elles ont été les principales bénéficiaires de cette opération.

Notes

1. Ritva Reinikka est directeur de recherche au groupe de recherche sur le développement auprès de la Banque mondiale. Contact : rreinikka@worldbank.org. Jakob Svensson est professeur assistant à l'Institut des études économiques internationales à l'université de Stockholm, Suède. Il est aussi économiste principal au groupe de recherche sur le développement auprès de la Banque mondiale. Contact : jakob.svensson@iies.su.se.
2. Des études de cas et d'autres données ont montré que les fonds destinés aux écoles n'étaient pas non plus transférés à d'autres secteurs. A. Jeppson, « Financial priorities under decentralisation in Uganda », in *Health Policy and Planning*, 16 (2), 2001.
3. Pour les instruments de l'étude et autres aspects méthodologiques, consultez le site Internet suivant : www.publicspending.org.

404034_p387a442 22/04/04 15:47 Page 395

24 Transparence budgétaire : évaluations par la société civile en Afrique

Joel Friedman[1]

Le manque d'accès du public à des informations fiables et opportunes sur les budgets gouvernementaux contribue sensiblement aux problèmes de gouvernance. Les comptes secrets, les activités hors budget et l'absence d'examen du public sont autant de facteurs qui se prêtent à des pratiques de corruption. Un nombre croissant d'ONG reconnaissent la nécessité d'attirer l'attention sur la transparence budgétaire. Des recherches récentes ont porté sur la disponibilité d'informations budgétaires spécifiques, évaluant leur présentation en temps opportun, leur exactitude et leur utilité. Elles soulignent aussi l'importance de l'examen à tous les stades du processus budgétaire, depuis l'opportunité pour la société civile de faire des commentaires sur les priorités budgétaires, jusqu'à la vérification sérieuse des revenus et dépenses en fin d'exercice.

L'organisme Institute for Democracy in South Africa (Idasa), en collaboration avec l'International Budget Project (IBP) basé à Washington, a mené en 1999 en tant qu'ONG une initiative précoce de recherche sur la transparence budgétaire. Après son étude initiale de la transparence budgétaire en Afrique du Sud, le projet de budget africain d'Idasa s'est associé à quatre autres ONG en Afrique afin d'inclure dans la recherche le Ghana, le Kenya, le Nigeria et la Zambie. Parmi les organismes participants figuraient Isodec au Ghana, Transparency International au Kenya, Integrity au Nigeria et, en Zambie, Women for Change, the Catholic Commission for Justice and Peace et un consultant de l'université de Zambie.

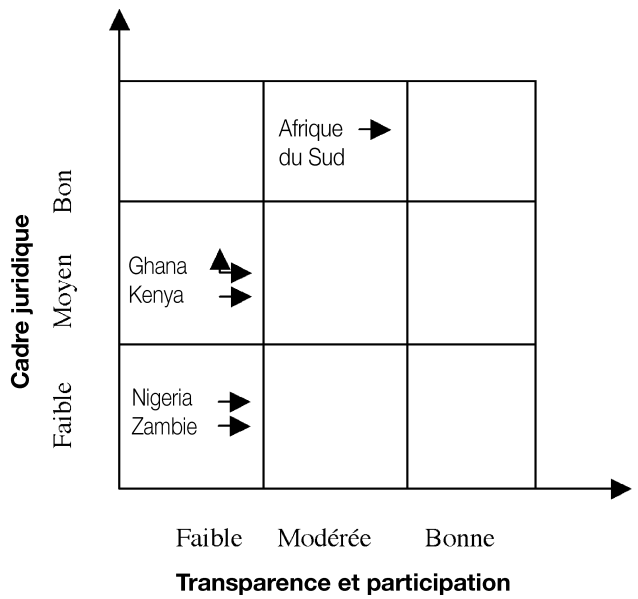
Les chercheurs travaillant sur ce projet regroupant plusieurs pays et lancé en 2000 se sont fiés à une méthode reposant sur des études de cas pour explorer les fondements juridiques du processus budgétaire et les besoins d'informations budgétaires de chaque pays, ainsi que sur les pratiques suivies en réalité par chacun d'eux. Dans chaque pays, les chercheurs ont mené des entrevues approfondies auprès des fonctionnaires des directions exécutive et législative, des groupes de la société civile et des médias. Les entrevues ont été complétées par un examen de documents budgétaires, de rapports d'audits, de documents d'orientation et de la législation. Un groupe d'examen par les pairs mis sur pied dans chaque pays a été chargé de contrôler les résultats. Le groupe a publié son étude, *Budget Transparency and Participation: five African Case Studies* en juin 2002.

L'étude a conclu que les aspects relatifs à la transparence et à la participation au processus budgétaire sont faibles dans chacun des pays, bien que l'on relève d'importantes différences (voir graphique 24.1). En Afrique du Sud, les chercheurs

ont considéré que le cadre juridique était « bon », en raison de la refonte complète du processus budgétaire entrepris depuis 1994. Les cadres juridiques au Kenya et au Ghana ont également été jugés positifs, mais leur efficacité est affaiblie par un certain nombre de facteurs. Le cadre du Kenya est désuet et en conflit avec les tentatives des pouvoirs publics d'améliorer la gestion budgétaire, tandis que celui du Ghana est compromis par la loi sur les secrets d'État. En Zambie et au Nigeria, le cadre juridique a été jugé « faible ». Les lois budgétaires en Zambie autorisent des dépenses pratiquement illimitées avec approbation *a posteriori* et exigent peu de publication d'informations. Au Nigeria, elles peuvent être contradictoires et ambiguës, confondant la gestion budgétaire avec la responsabilité.

Bien que des réformes récentes aient considérablement amélioré l'accès du public à l'information en Afrique du Sud, l'étude a conclu qu'il n'y a encore que des occasions « modérées » de participation. Dans les autres pays, la transparence et la participation ont été estimées « faibles », mais en progrès. L'étude recommande que la société civile des cinq pays se dote d'un meilleur accès à l'information et propose davantage d'occasions de participer au processus budgétaire.

Graphique 24.1. Le processus budgétaire dans cinq pays africains



Note : les flèches indiquent l'orientation des tendances de la performance.

Il existe des projets de mise à jour et d'extension de l'étude, avec l'adjonction de cinq nouveaux pays : le Botswana, le Burkina Faso, le Cameroun, la Namibie et l'Ouganda. Par ailleurs, un projet de recherche connexe (signalé dans le *Rapport*

404034_p387a442 22/04/04 15:47 Page 397

mondial sur la corruption 2003, pages 274-7) a été entrepris dans cinq pays d'Amérique latine – l'Argentine, le Brésil, le Chili, le Mexique et le Pérou – et cinq nouveaux pays vont être ajoutés à cette étude : la Colombie, le Costa Rica, El Salvador, l'Équateur et le Nicaragua.

Plus généralement, l'IBP a travaillé avec les ONG pour mettre au point une série de questions essentielles qui peuvent être incorporées dans n'importe quel effort en matière de recherche sur la transparence budgétaire. Les ONG de trois douzaines de pays situés en Afrique, en Asie, en Amérique latine, en Europe de l'Est et centrale, et en Asie centrale devraient s'engager dans la recherche sur la transparence budgétaire d'ici fin 2004. Pour obtenir davantage d'informations, consulter : www.internationalbudget.org.

Notes

1. Joel Friedman est agrégé supérieur de recherche à l'International Budget Project (IBP) au Center on Budget and Policy Priorities, États-Unis. Au CBPP, contacts : Joel Friedman (friedman@cbpp.org) ou Pamela Gomez (gomez@cbpp.org). Sur l'étude sur l'Afrique, contact : Marritt Claussens (marritt@idasact.org.za).

404034_p387a442 22/04/04 15:47 Page 398

404034_p387a442 22/04/04 15:47 Page 399

25 Transparence, salaires et séparation des pouvoirs : une analyse expérimentale des causes de la corruption

Omar Azfar et William Robert Nelson, Jr[1]

L'évaluation des causes de la corruption à l'aide de données du monde réel est une tâche ardue, compte tenu des problèmes d'inférence[2]. Il est possible de surmonter ces difficultés dans un contexte expérimental où un contrôle peut être exercé sur l'environnement au sein duquel évoluent les individus. Le recours à l'expérimentation dans le domaine de l'économie est une pratique en plein essor. Autrefois, les économistes étaient, pour la plupart, sceptiques face à cette approche, mais les économistes expérimentalistes ont récemment démontré que leurs résultats sont valables aussi bien dans différentes sociétés que lorsque l'on augmente les enjeux. En effet, en 2002, le prix Nobel d'économie a été décerné à Daniel Kahneman et à Vernon Smith pour leurs travaux pionniers en recherche expérimentale.

Le jeu

Cette expérience a été menée sous la forme d'un jeu réunissant huit personnes qui, à tour de rôle, se trouvaient être électeurs, membres de l'exécutif et le procureur général. Les primes offertes aux joueurs visaient à imiter celles du monde réel. Les enjeux étaient réels : à la fin de chaque séance, chaque joueur pouvait conserver ce qu'il avait gagné au cours d'une partie de jeu choisie au hasard parmi les 12 parties jouées. La moyenne des gains nets était d'environ 25 $US par joueur pour une séance de deux heures. Le jeu en six parties a été joué 24 fois au total, produisant 144 observations, le schéma expérimental étant modifié d'une partie à l'autre. La composition de chaque groupe de joueurs a changé 12 fois.

Le concept de base du jeu est le suivant :

- un membre de l'exécutif est choisi par l'ensemble des joueurs ;
- le procureur général est soit nommé par l'exécutif, soit sélectionné lors d'un tour de scrutin simultané distinct ;
- l'exécutif et le procureur général reçoivent tous les deux, sans condition, un salaire pour chaque partie de jeu (l'exécutif reçoit 30 $US pour les parties à faible salaire et 60 $US pour les parties à salaire élevé ;
- l'exécutif lance un dé de jeu ordinaire pour voir combien de jetons de valeur il recevra. Les jetons de valeur représentent les deniers publics et chacun vaut 30 $US s'il est remis aux électeurs et 15 $US si l'exécutif le conserve par vénalité ;
- les jetons de valeur sont mélangés à un nombre approprié de jetons sans

404034_p387a442 22/04/04 15:47 Page 400

valeur pour représenter un total de 10, 14 ou 22 jetons. Seul l'exécutif sait combien de jetons sont des jetons de valeur ;
- l'exécutif distribue six jetons aux électeurs. C'est à lui de décider combien de jetons de valeur il conservera par vénalité ;
- le procureur général peut tenter alors de dénoncer la corruption en retournant jusqu'à quatre des jetons que l'exécutif a conservés. L'exécutif conserve tous les jetons qu'il est parvenu à dissimuler, mais personne ne tire quoi que ce soit des jetons qui ont été démasqués. Afin que cela corresponde à l'effort requis pour demeurer vigilant, plus le procureur général retourne de jetons, plus il doit verser de son propre salaire. Les efforts du procureur général peuvent être récompensés par la réélection à son poste ou par l'élection à un poste du pouvoir exécutif ;
- l'exécutif (et, dans certains jeux, le procureur général aussi) peut être réélu et une autre partie est alors jouée. Le jeu comprend six parties successives.

Nous avons réparti la responsabilité comme suit : un facteur qui influait sur le coût associé au flagrant délit et sur les salaires reçus pendant la durée des fonctions, et deux facteurs qui déterminaient la probabilité de flagrant délit, la transparence et la séparation des pouvoirs. Ainsi, trois variables ont été utilisées pour vérifier les effets de ces éléments de responsabilité sur la corruption :

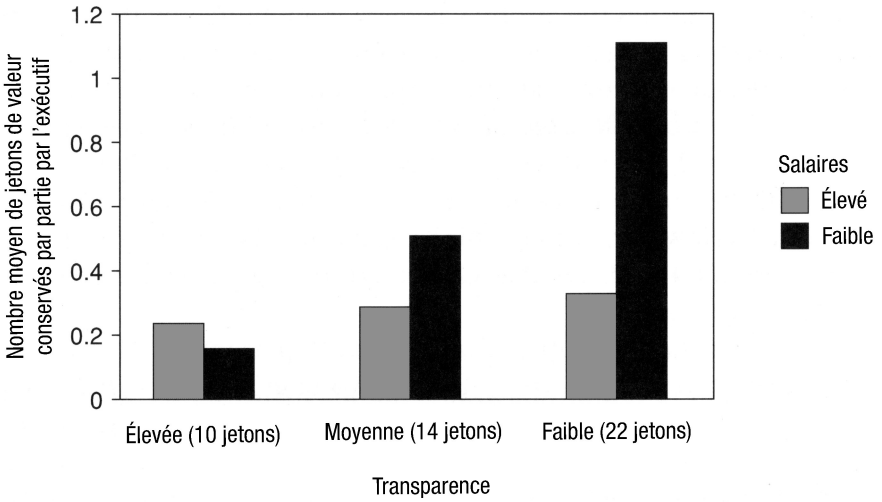
- la moitié des parties ont été jouées avec des salaires élevés et la moitié avec des salaires faibles ;
- le nombre total de jetons distribués à l'exécutif variait : plus le nombre total était élevé, plus le procureur général avait de la difficulté à dénoncer la corruption. Un tiers des parties ont été jouées avec dix jetons au total (transparence élevée), un tiers avec 14 jetons (transparence moyenne) et un tiers avec 22 jetons (transparence faible) ;
- dans la moitié des parties, le procureur général avait été élu (séparation des pouvoirs) : dans l'autre moitié, il avait été nommé par l'exécutif (pas de séparation des pouvoirs).

Résultats et discussion

Nos principaux résultats, tous statistiquement significatifs, ont été les suivants :

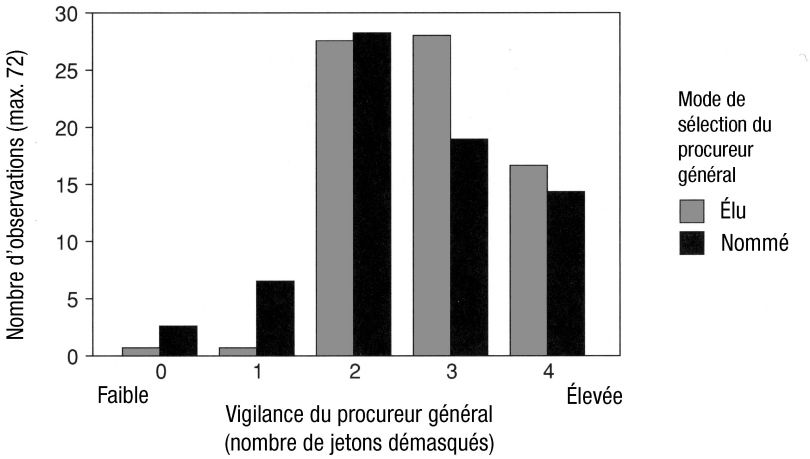
1. il est peu probable que les électeurs réélisent un membre de l'exécutif jugé coupable de corruption ;
2. une hausse de salaire de l'exécutif réduit la corruption (voir graphique 25.1 – l'exécutif ayant un salaire élevé a tendance à garder moins de jetons de valeur) ;
3. une plus grande transparence réduit la corruption (voir graphique 25.1 – plus le total des jetons est faible, moins l'exécutif a tendance à garder des jetons de valeur) ;
4. le procureur général directement élu fait preuve d'une plus grande vigilance dans la dénonciation de la corruption que ne le fait le procureur qui a été nommé (voir graphique 25.2 – le procureur général élu est plus susceptible de retourner un grand nombre de jetons)

Graphique 25.1. Corruption de l'exécutif



Remarque : le nombre moyen de jetons de valeur par partie était de 3,6, et l'exécutif a décidé d'en conserver en moyenne 0,46.

Graphique 25.2. Vigilance du procureur général



Note : le nombre moyen de jetons démasqués par partie par le procureur général est de 2,6.

404034_p387a442 22/04/04 15:47 Page 402

Ces résultats ont chacun d'importants parallèles avec le monde réel et d'importantes répercussions sur celui-ci. Le débat sur l'importance des salaires élevés dans la réduction de la corruption se poursuit. Certains récits anecdotiques laissent entrevoir une incidence. Par exemple, une dévaluation ayant eu pour effet de réduire énormément les salaires réels des représentants gouvernementaux au Cameroun aurait été suivie d'une augmentation marquée de la corruption. Nos constatations (résultat 2) confirment ces renseignements non scientifiques dans un environnement expérimental : des salaires plus élevés ont eu pour effet de réduire la corruption.

De nombreuses personnes estiment qu'une plus grande transparence est le moyen le plus efficace d'enrayer la corruption. On peut supposer que bon nombre des politiques de lutte contre la corruption adoptées à Hong-Kong, à Singapour, aux Philippines et à La Paz (Bolivie) augmentent la probabilité de dénonciation de la corruption. Nos constatations (résultat 3) apportent des preuves additionnelles que la transparence réduit la corruption.

Dans presque tous les pays du monde, le procureur général est nommé par le pouvoir exécutif, et les mesures incitatives dont il dispose pour enquêter sur le pouvoir exécutif sont minimes. Étant donné le nombre restreint d'exemples, il est très difficile, en se servant de données réelles, d'évaluer l'impact de l'élection directe d'un procureur général sur la corruption. Aux États-Unis, sur les 50 procureurs généraux siégeant au niveau de l'État, 44 sont directement élus et 6 sont nommés. Mais le petit nombre de procureurs nommés et la piètre qualité des données sur la corruption dans les États américains rendent l'analyse conventionnelle difficile. Cependant, il est possible d'étudier la question en se basant sur des données expérimentales. Nos constatations (résultat 4) indiquent que les procureurs généraux élus sont plus vigilants que les procureurs généraux nommés.

Les données expérimentales ont cependant le défaut de ne pas avoir été validées « sur le terrain ». Les situations créées en laboratoire imitent de façon imparfaite les situations du monde réel, et les enjeux sont en général beaucoup moins élevés. Nous espérons un jour mener des expériences sur la corruption dans des pays en développement où une incidence de la corruption plus élevée et notre capacité à offrir des enjeux équivalant à plusieurs jours de salaire donneront plus de crédibilité à nos résultats. Nous invitons les personnes qui seraient intéressées à collaborer avec nous à nous contacter.

Pour plus de détails, voir l'article intégral, disponible sur www.experimentaleconomics.com et www.iris.umd.edu

Notes

1. Omar Azfar est associé en recherche au Center for Institutional Reform and the Informal Sector de l'université du Maryland, États-Unis. Contact : omar@iris.econ.umd.edu. William Robert Nelson, Jr, est professeur adjoint d'université à la Buffalo School of Management, États-Unis. Contact : wrnelson@buffalo.edu.
2. Les problèmes d'inférence comprennent le chevauchement des définitions, la causalité renversée, la colinéarité et le biais imputable à l'omission de variables.

404034_p387a442 22/04/04 15:47 Page 403

26 Le genre et la corruption dans le secteur public

Ranjana Mukherjee et Omer Gokcekus[1]

Si la corruption est moins fréquente chez les femmes que chez les hommes, comme on le croit généralement, la présence d'un nombre croissant de femmes dans la fonction publique devrait contribuer à réduire la corruption dans les organismes publics. Or, les liens supposés entre la corruption et la participation des femmes au gouvernement restent peu connus. Deux études ont déjà exploré la possibilité d'un lien entre la corruption, la participation des femmes au marché du travail d'un pays et la représentation féminine au Parlement[2]. Notre examen a porté sur les organismes du secteur public ; cette étude vise à déterminer si la corruption dans les organismes du secteur public est liée au pourcentage de femmes détenant des emplois dans ce secteur.

Notre recherche s'est appuyée sur les réponses à un sondage mené auprès de 4 000 fonctionnaires de 90 organismes du secteur public dans six pays : Argentine, Bolivie, Bulgarie, Guyane, Indonésie et Moldavie. On a demandé à des fonctionnaires d'organismes publics de parler de leur environnement institutionnel, y compris de la gravité de la corruption et de la probabilité qu'elle soit signalée[3]. Nous nous sommes servis des réponses au sondage pour calculer des indicateurs de corruption pour chaque organisme public. Nous avons ensuite examiné le niveau de corruption de l'organisme par rapport au pourcentage de femmes qu'il employait.

Tableau 26.1. Perceptions de la corruption dans les organismes publics

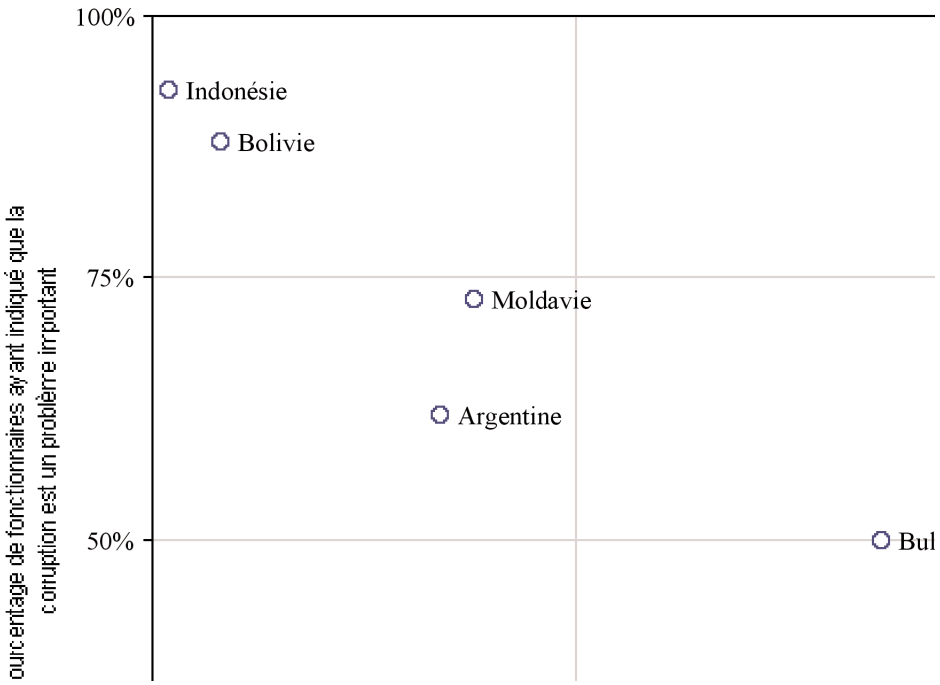
	Argentine	Bolivie	Bulgarie	Guyana	Indonésie	Moldavie	Moyenne
Pourcentage de femmes dans les institutions visées par le sondage	42	29	68	60	26	44	47
Perceptions de la corruption							
IPC de TI	3.5	2.0	3.9	-	1.9	3.1	-
Pourcentage de *tous les fonctionnaires* ayant indiqué que la corruption était un problème important	62	88	50	32	93	73	67
Pourcentage de *femmes fonctionnaires* ayant indiqué que la corruption était un problème important	61	87	53	34	93	76	62

404034_p387a442 22/04/04 15:47 Page 404

Conscients du fait que les fonctionnaires interrogés communiquaient des perceptions sur une question délicate, nous avons vérifié la fiabilité des perceptions signalées par les intéressés en les comparant à l'indice de perceptions de la corruption (IPC) de TI de 2001 qui, lui, n'est pas basé sur le signalement par les intéressés. Comme l'illustre le tableau 26.1, nous avons constaté qu'il existait une bonne corrélation entre les perceptions des fonctionnaires et l'IPC. Nous avons également vérifié d'autres éléments de partialité, tels que la surévaluation et la sous-évaluation systématiques de la corruption par les femmes : comme l'indique le tableau 26.1, nous avons constaté que les perceptions des femmes fonctionnaires étaient semblables à celles des hommes fonctionnaires.

Nous avons constaté qu'une relation statistiquement significative existe entre le genre et la corruption dans les organismes du secteur public. Initialement, le niveau de corruption baisse au fur et à mesure que le pourcentage de femmes au sein d'un organisme augmente, mais seulement lorsque les femmes continuent d'être minoritaires. Au-delà d'un certain seuil, le fait d'accroître la proportion de femmes a pour effet de renverser la tendance de réduction de la corruption : lorsque les femmes deviennent majoritaires dans l'organisme, la corruption augmente, tel que l'illustre le graphique 26.1. En d'autres mots, le fait d'avoir trop ou trop peu de femmes dans un organisme est associé à un accroissement de la gravité de la corruption. Par ailleurs, un équilibre entre les hommes et les femmes semble minimiser la corruption dans un organisme.

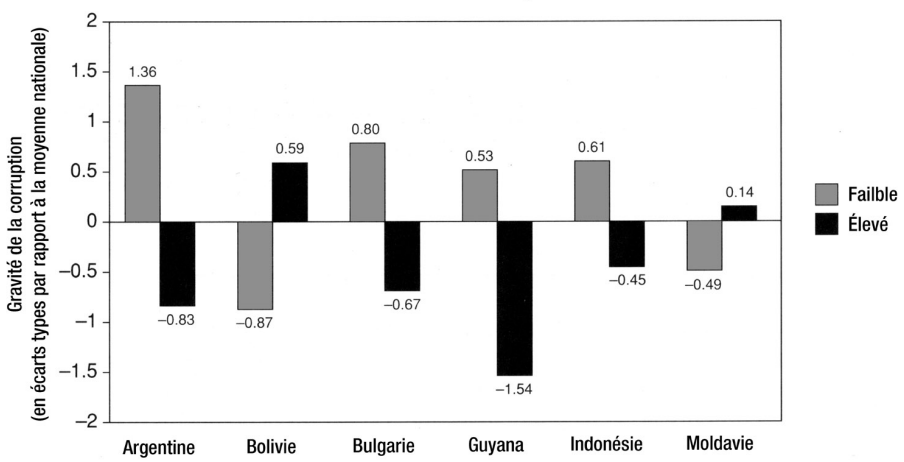
Graphique 26.1. Association de la gravité de la corruption au pourcentage de femmes dans le secteur public



404034_p387a442 22/04/04 15:47 Page 405

Le graphique 26.2 montre que, dans quatre des six secteurs publics visés par l'échantillon (Argentine, Bulgarie, Guyana et Indonésie), les organismes dont le nombre de femmes était inférieur à la moyenne avaient des niveaux de corruption plus élevés que les organismes ayant une proportion de femmes supérieure à la moyenne. Le contraire s'est révélé vrai en Bolivie et en Moldavie. Toutefois, lorsque les 90 organismes du secteur public des six pays ont été regroupés, nous avons constaté que les organismes ayant une plus faible représentation féminine avaient plus de corruption que les organismes ayant une plus forte représentation féminine.

Graphique 26.2. Gravité de la corruption dans les organismes du secteur public dont le nombre de femmes fonctionnaires est inférieur ou supérieur à la moyenne



Ces résultats laissent entendre que les pays dont la main-d'œuvre compte une faible proportion de femmes (Argentine, Guyana, Bolivie et Indonésie, parmi les six pays visés par notre étude) pourraient bénéficier d'un accroissement de la proportion de femmes dans les organismes publics. Mais dans les pays où le pourcentage de femmes fonctionnaires est déjà élevé (Bulgarie et Moldavie, dans notre étude), le recrutement d'un plus grand nombre de femmes risque d'aggraver la corruption dans les organismes publics.

Cette conclusion pourrait s'expliquer par le fait que les niveaux de corruption sont peut-être davantage liés à la dynamique de groupe qu'au sexe. Nous reconnaissons également qu'en réalité la causalité va peut-être même dans le sens inverse de l'hypothèse souvent avancée : la corruption pourrait, en fait, être la cause d'un déséquilibre dans la représentation des hommes et des femmes dans le secteur public.

Pour de plus amples renseignements au sujet de ce sondage, voir : www1.worldbank.org/publicsector/PREMweek/genderorruption.doc.

404034_p387a442 22/04/04 15:47 Page 406

Notes

1. Ranjana Mukherjee travaille au sein du Réseau pour la lutte contre la pauvreté et la gestion économique de la Banque mondiale. Contact : rmukherjee@worldbank.org. Omer Gokcekus travaille au John C. Whitehead School of Diplomacy and International Relations, Seton Hall University, États-Unis. Contact : gokcekom@shu.edu.
2. D. Dollar, R. Fisman et R. Gatti, « Are women really the "fairer" sex? Corruption and women in government », dans *Journal of Economic Behavior and Organization*, 46 (2001). A. Swamy, S. Knack, Y. Lee et O. Azfar, « Gender and Corruption », dans *Journal of Development Economics*, 64 (2001).
3. Voir www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/surveys.htm.

404034_p387a442 22/04/04 15:47 Page 407

27 La recherche de rente et la notion de genre dans les administrations locales en Inde

V. Vijayalakshmi[1]

En Inde, les dispositions constitutionnelles réservent aux femmes un tiers des postes d'élus et le même nombre de fonctions exécutives, dans les administrations locales. Dans les organes des administrations locales rurales appelés Panchayati Raj ou *panchayats*, près de 40 % des élus et 33 % des directeurs généraux ou présidents sont des femmes aux niveaux des préfectures, des sous-préfectures et des villages. Si les *panchayats* sont conçus au départ pour améliorer la qualité de la gouvernance en étant plus à l'écoute des citoyens et en leur rendant des comptes, leur fonctionnement est en réalité complètement décalé par rapport aux attentes des populations. Les statistiques glanées au fil des études conduites sur les représentants du gouvernement, les fonctionnaires et les entrepreneurs laissent à penser que 55 à 65 % des fonds de développement tombent dans l'escarcelle de la corruption. Faut-il y voir un lien quelconque entre ces niveaux élevés de corruption et le problème d'égalité de la représentation des sexes au sein des administrations locales ?

Cette enquête essaye de répondre à ce dilemme en posant des questions aux élus et aux responsables gouvernementaux à propos de leurs comportements à l'égard de la corruption et de leurs perceptions de la recherche effrénée d'une situation de rente dans les *panchayats*[2]. Elle a été réalisée au Kerala et au Karnataka, deux États du sud de l'Inde dont les indicateurs de développement social, de genre et de niveaux de participation de la société civile affichent des variations marquées. Les informations provenant de deux préfectures par État ont été utilisées – il s'agit de Kollam et Kozhikoe, dans l'État de Kerala et de Mandya et Udupi, dans l'État de Karnataka. Les membres de deux *panchayats* au niveau des préfectures, de huit *panchayats* au niveau des sous-préfectures et de 20 *panchayats* villageois ont été interrogés. L'enquête a porté au total sur 434 élus (218 à Kerala et 216 à Karnataka), 45 responsables gouvernementaux, 20 entrepreneurs et 350 citoyens issus des deux États.

Attitudes envers la corruption

On a demandé aux élus de répondre à une série d'affirmations concernant la corruption et les comportements caractéristiques de la recherche d'une situation de rente ; ils devaient préciser dans quelle mesure ils estimaient qu'un acte particulier était acceptable. Ces questions comprenaient, entre autres, les affirmations suivantes : « l'attribution des contrats à des parents et à des amis est acceptable » ; « accepter des commissions n'est pas un acte de corruption » ; ou « les commissions

404034_p387a442 22/04/04 15:47 Page 408

et les pots-de-vin sont acceptables pour couvrir les dépenses de campagne électorale ». Une grille globale d'opinions a été établie sur la base des notes attribuées aux réponses, avec les nombres de points respectifs obtenus. Ainsi, si le nombre de points se situe entre 23 et 33, qui est le maximum, cela correspond à l'idée que la corruption est justifiée ; mais si le total de points est inférieur à 11, cela veut dire que la corruption ne saurait en aucun cas être justifiée.

La moyenne des points obtenus était de 25,37 pour les hommes et 25,49 pour les femmes ; ce qui prouve qu'il n'y a pas de relation significative de cause à effet entre le genre et les comportements à l'égard de la corruption. Par ailleurs, un modèle d'analyse a été conçu pour vérifier différents facteurs qui pourraient influer sur le comportement des élus à l'égard de la recherche du profit – selon les résultats de l'étude, le genre ne représenterait pas un facteur significatif. Au contraire, ce sont des facteurs tels que la réalité de la transparence et la responsabilité, le risque d'être découvert et puni et le volume des dépenses de campagne qui auraient une influence sur les comportements à l'égard de la corruption.

Il a été constaté une différence entre le comportement des élus de Kerala et de Karnataka : les points de vue exprimés à Kerala étaient moins ouvertement favorables à la corruption. Cette situation pourrait être liée aux niveaux plus élevés de participation de la société civile à Kerala, qui pourrait dissuader les élus d'exprimer leur tolérance de la corruption, sans que la prévalence de la corruption soit réduite pour autant par ailleurs.

Perceptions des niveaux de corruption

Les responsables gouvernementaux et les élus ont été invités également à répondre à 12 questions portant sur le niveau de corruption dans les *panchayats* et à attribuer une valeur sur une échelle variant entre « élevé », « moyen » et « faible ». Parmi les questions posées figurent celles sur la fréquence de la recherche d'une situation de rente, la prévalence de la corruption politique, le niveau de corruption administrative, le rôle des intermédiaires, le montant des commissions et le népotisme. Une grille globale des points obtenus a été établie et a fait ressortir les perceptions de niveaux de corruption dans les *panchayats*.

Tant les hommes que les femmes estiment que le niveau de corruption est élevé. Même si les points marqués concernant le niveau de corruption varient entre Kerala et Karnataka, le genre ne constituerait pas un facteur significatif. À Kerala comme à Karnataka, le nombre de plaintes portées dans les cas de corruption est faible, et globalement, très peu de cas auraient été suivis de sanctions infligées aux corrompus.

Il était intéressant par rapport à la question du genre et de la corruption d'étudier les *panchayats* qui avaient une femme comme présidente ou des représentantes féminines élues pour la première fois. La perception du niveau de corruption dans les *panchayats* ayant une femme comme présidente ne serait pas sensiblement différente. Alors que près de 96 % des femmes ont été élues pour la première fois aux *panchayats*, le fait d'être nouvelles en politique et inexpérimentées n'aurait pas réduit la recherche d'une situation de rente. Ce constat laisse à penser que la recherche du profit peut s'apprendre très rapidement.

404034_p387a442 22/04/04 15:47 Page 409

Conclusion

Les résultats de l'enquête indiquent que le fait que des femmes occupent des postes d'élus ne réduit pas pour autant le niveau de corruption, même après avoir vérifié les résultats pour les *panchayats* où les femmes étaient directrices générales ou présidentes. Le résultat amène à penser que les femmes aussi affichent des tendances mercantilistes lorsqu'elles agissent en tant que responsables gouvernementaux ou élues.

Notes

1. V. Vijayalakshmi est coordonnatrice du projet sur la gouvernance décentralisée, la représentation et la participation des populations, à l'Institut pour le changement social et économique en Inde. Contact : vijayalakshmi@vsnl.com.
2. Pour une analyse plus détaillée, lire V. Vijayalakshmi, « Rent-seeking and gender in local governance », une communication présentée à la conférence sur la Re/construction de la corruption, University of East Anglia, Grande Bretagne, avril 2003 ; et « Corruption and local governance: Evidence from Karnataka », communication présentée lors du séminaire sur Lok Ayukta and Governance, à ISEC, Bangalore en Inde, le 28 juin 2003. Cette étude fait partie d'un programme de recherche sur la gouvernance décentralisée et la société civile. L'étude a été réalisée à l'Institut pour le changement social et économique en Inde et a bénéficié du soutien financier de la Fondation Ford.

404034_p387a442 22/04/04 15:47 Page 410

404034_p387a442 22/04/04 15:47 Page 411

28 Pauvreté et corruption au Pérou

Javier Herrera et François Roubaud[1]

Les enquêtes menées auprès des ménages offrent le meilleur moyen de connaître l'opinion de la population sur la corruption. Au cours du dernier trimestre 2002, un module sur la gouvernance, la corruption et la participation du citoyen a été introduit dans une enquête sur les conditions de vie des ménages péruviens (ENAHO) ; l'enquête a été réalisée par l'Institut national de la statistique du Pérou ou INEI[2].

Trois traits caractéristiques distinguent cette enquête des tentatives antérieures d'évaluation de la corruption dans les ménages péruviens. D'abord, la taille de l'échantillon et la dimension géographique sont nettement plus importantes que celles sur lesquelles ont porté les enquêtes précédentes sur le sujet. Près de 20 000 ménages ont été interrogés parmi un groupe de ménages représentatifs au niveau départemental[3]. Deuxièmement, recouper le module sur la corruption avec d'autres informations recueillies par le biais de l'enquête ENAHO – tels que les revenus, les dépenses, les programmes sociaux, le capital humain et les biens physiques, le travail et l'activité économique – offre de nombreuses possibilités d'analyse de la corruption. Enfin, le fait que ce soit l'INEI qui ait mené l'enquête et abordé ces questions pour la première fois confirme l'idée que les données sont traitées comme un bien public et qu'un véritable processus d'institutionnalisation peut être lancé à l'échelle nationale.

La partie consacrée à la corruption dans l'enquête ENAHO diffère des autres enquêtes sur deux aspects supplémentaires. D'abord, elle n'est pas limitée aux chefs de ménage et elle est représentative de l'ensemble de la population âgée de 18 ans ou plus. Ainsi, nous pouvons identifier quels sont les individus les plus vulnérables à la corruption en considérant, en particulier, les questions liées au genre et à la jeunesse. Ensuite, l'enquête établit de manière précise si certains membres de la famille ont eu un contact avec les organismes publics au cours de l'année écoulée. Sur la base de cette information, les estimations d'incidence et de coût de la corruption peuvent être limitées aux seuls individus qui ont utilisé les services des organismes publics. Dans la mesure où les pauvres ont moins accès aux services publics, les estimations d'incidence et de coût de la corruption sont, en général, affichées à la hausse. L'étude a également essayé de déterminer si les ménages ont rapporté des cas de corruption dont ils ont été victimes ou les raisons qui les ont poussés à ne pas se plaindre. Les informations recueillies sur les revenus et les dépenses de chaque ménage ont été utilisées afin de déterminer si les ménages plus pauvres étaient plus ou moins susceptibles d'être victimes de la corruption.

En réponse à une question ouverte sur le sujet, les ménages ont répondu que le chômage et la pauvreté constituaient les deux principaux problèmes du pays (74 %

404034_p387a442 22/04/04 15:47 Page 412

et 61 % respectivement). La corruption occupait la troisième place avec 32 %, loin devant d'autres domaines à problèmes tels que la transparence et la crédibilité du gouvernement, la qualité de l'enseignement public et le crime.

Comme le montre le tableau 28.1, le pourcentage d'individus appartenant à un ménage dont un membre au moins a été victime de corruption en 2002 est de 5,2 %. Si l'on en exclut les 15 % qui n'ont pas eu de contact avec les organismes publics, l'incidence de la corruption atteint 6,1 %. Les sommes versées par les ménages aux fonctionnaires corrompus ont représenté 0,4 % du total de leurs dépenses et 1,1 % de leurs dépenses alimentaires. Ce montant est loin d'être négligeable, car il représente près du tiers des affectations de l'État aux ménages à travers des programmes sociaux de lutte contre la pauvreté.

Le tableau révèle également que la corruption au Pérou semble affecter moins les pauvres que les plus riches contrairement aux idées reçues. Plus généralement, l'incidence de la corruption s'accroît en fonction du niveau de vie. Toutefois, ce constat est à nuancer pour deux raisons. Premièrement, la corruption est la cause fondamentale du différentiel d'accès aux services publics, car elle est généralement dissuasive pour les individus qui sont moins outillés pour faire valoir leurs droits – les pauvres. Deuxièmement, bien que le coût moyen, en valeur absolue, de la corruption et la pression relative qu'elle exerce sur le budget (en pourcentage des dépenses consacrées à l'alimentation) semble peser plus lourd sur les ménages plus riches, les ménages pauvres n'arrivent pas à satisfaire leurs besoins en nourriture, santé, éducation ni les autres besoins essentiels en partie à cause du coût direct de la corruption. Pour les pauvres, l'utilité marginale d'un nuevo sol (environ 0,30 $US) dépensé ou extorqué comme pot-de-vin est ainsi plus élevée que pour les plus riches.

Tableau 28.1. Lien entre la corruption et la pauvreté au Pérou[a]

	Incidence de la corruption (tous individus confondus)	Incidence de la corruption (individus en contact avec le gouvernement)	Coût moyen de la corruption (nuevo soles par habitant par an)	Pression de la corruption (corruption en % des dépenses alimentaires)
Plus riches	6,8 %	7,9 %	69[a]	1,3 %
Pauvres	3,9 %[b]	4,6 %[b]	15[b]	0,7 %
Total	5,2 %	6,1 %[a]	48	1,1 %

a. Le tableau indique le nombre d'individus habitant un ménage où au moins un membre a été victime de corruption.

b. La différence entre pauvres et plus riches est significative à 1 %.

Source : estimations établies par les auteurs sur la base d'ENAHO 2002, IV[e] trimestre, INEI. 18 598 ménages.

Il a été établi que ce sont précisément dans les institutions chargées de lutter contre la corruption, notamment le pouvoir judiciaire et la police, qu'il y aurait eu le plus de cas de corruption (soit 31 % et 15 % des cas respectivement). Le fait que

404034_p387a442 22/04/04 15:47 Page 413

les cas de corruption dans le système judiciaire et la police sont plus nombreux affecterait davantage les pauvres. Il n'est donc pas surprenant que le système judiciaire et la police fassent partie des cinq institutions les plus critiquées par les Péruviens dans l'enquête : 65 % et 58 % respectivement des Péruviens ont déclaré avoir peu ou pas confiance dans ces institutions[4]. Ces conclusions expliquent sans doute pourquoi 9 victimes de la corruption sur 10 n'ont pas dénoncé les actes dont elles sont victimes par peur des représailles. Pour cette raison, une réaction insuffisante du gouvernement contre la corruption pénaliserait davantage les pauvres que les plus riches.

Ce n'est donc pas une surprise si l'enquête a révélé que plus du tiers de la population considère que la corruption s'est aggravée entre 2001 et 2002 malgré la mise en place d'un mécanisme de lutte contre de telles pratiques, alors que seulement 15 % ont une opinion différente. De manière significative, les pauvres semblent moins optimistes que les plus aisés à propos de la lutte contre la corruption.

Notes

1. Javier Herrera travaille à l'Institut national de la statistique du Pérou. Contact : jherrera@inei.gob.pe. François Roubaud est un économiste travaillant pour DIAL ; il est aussi directeur de l'Unité de recherche CIPRE à l'Institut de recherche pour le développement, France. Contact : roubaud@dial.prd.fr.
2. Le module a été établi sur la base des enquêtes 1-2-3 conduites par DIAL, un centre de recherche public européen dont le siège est à Paris et qui se consacre à la recherche économique appliquée dans les pays en développement ; consulter l'adresse Internet : www.dial.prd.fr.
3. Seulement 1 000 ménages environ ont été interrogés pour le Latinobarómetro ; l'enquête d'Apoyo a porté sur 5 122 ménages.
4. Les trois autres institutions sont les partis politiques, le Parlement et les syndicats.

404034_p387a442 22/04/04 15:47 Page 414

404034_p387a442 22/04/04 15:47 Page 415

29 La corruption quotidienne en Afrique francophone

Mireille Razafindrakoto et François Roubaud[1]

S'inspirant de l'expérience acquise à Madagascar dans le passé, des enquêtes représentatives auprès des ménages intégrant des modules sur la gouvernance et la démocratie ont été menées dans sept capitales de l'Union économique et monétaire ouest-africaine en 2001 et 2002[2]. Une huitième enquête a été réalisée en 2003 à Antananarivo, capitale de Madagascar. Au total, près de 35 000 adultes, âgés de 18 ans ou plus ont été interrogés. L'analyse qui suit ne concerne que sept capitales, les données n'étant pas disponibles pour le Burkina Faso.

Le principal avantage de la méthode d'enquête sur les ménages est qu'elle permet de combiner les questions subjectives d'un sondage d'opinion – telles que des questions sur le fonctionnement de la démocratie et l'efficacité de l'État – avec des données objectives sur les personnes sondées. Certaines des données objectives sont le reflet des comportements et des pratiques sociales, y compris la proportion des personnes sondées ayant accès aux services publics, étant membres d'un parti ou d'une association politique ou ayant été victimes de corruption ou de violence au cours de l'année écoulée. D'autres données objectives ont trait à des informations socioéconomiques telles que le genre, l'âge, le niveau d'instruction, les migrations, l'emploi, le revenu et la consommation.

De par leur nature, les enquêtes sur les ménages fournissent des informations sur la petite corruption et non sur la grande. Ces enquêtes ont produit à la fois des données subjectives sur les perceptions de la corruption et des informations objectives sur l'expérience personnelle de la corruption vécue par les individus au cours de l'année précédente. Dans le cadre de ces enquêtes, on a demandé aussi aux personnes sondées de désigner les institutions où l'acte de corruption s'est produit, les types de transactions et les sommes impliquées.

Les résultats de l'enquête ont révélé que malgré la diversité des pays étudiés, leurs niveaux de corruption sont remarquablement similaires (voir tableau 29.1). En moyenne, 1 adulte sur 10 a été personnellement victime d'acte de corruption au cours de l'année précédente. Toutefois, la petite corruption à Abidjan se singularise par son niveau nettement plus élevé, plus de 16 % des adultes y ayant été victimes d'acte de corruption[3].

Dans chacune des sept villes étudiées, entre 20 et 40 % de tous les citoyens n'ont aucun contact avec les services publics. Les raisons de cette exclusion sont complexes et comprennent la forte modicité des ressources de l'administration, la pauvreté des ménages ainsi que le manque de temps et l'ignorance. Les perceptions vis-à-vis de l'inefficacité et de la corruption peuvent également constituer des facteurs dissuasifs. Lorsque les groupes n'ayant aucun contact avec les services publics sont

404034_p387a442 22/04/04 15:47 Page 416

exclus, le niveau de corruption augmente sensiblement (voir la troisième ligne du tableau). À Abidjan, près de un adulte sur 4 a été victime d'acte de corruption en 2002 – un niveau qui n'est jamais descendu en deçà de 11 % dans aucune des sept villes. Sur le plan des différences statistiques, on peut distinguer trois groupes de pays : la Côte d'Ivoire affiche le niveau de corruption le plus élevé ; le Bénin, le Mali et le Togo se caractérisent par des niveaux moyens ; tandis que Madagascar, le Niger et le Sénégal présentent le niveau de corruption le plus bas.

Tableau 29.1. Incidence et déterminants de la petite corruption en Afrique francophone

	Niger	Madagascar	Bénin	Togo	Mali	Sénégal	Côte d'Ivoire
Incidence de la corruption (en % du total de la population adulte)	8,1	8,4	8,7	9,1	10,3	10,9	16,5
Aucun contact avec l'administration (%)	33,0	23,5	43,1	41,1	37,3	19,0	28,7
Incidence de la corruption (en % des personnes en contact avec l'administration)	12,1	11,0	15,3	15,5	16,4	13,4	23,1
Taille de l'échantillon	6 330	3 020	6 330	1 900	4 530	6 590	4 760

Les autres informations fournies par les enquêtes sur les ménages permettent d'analyser les facteurs susceptibles d'expliquer l'incidence de la corruption. De prime abord, le genre et le niveau d'instruction semblent être particulièrement importants pour la détermination du risque qu'un individu soit victime d'acte de corruption – les femmes et les personnes les moins instruites étant beaucoup moins affectées dans tous les pays. Il faut dire, toutefois, que ces groupes ont également moins de contacts avec les services publics. Lorsque l'on tient compte de ce facteur, le niveau d'instruction élevé et le genre (hommes) cessent de constituer une population à risque.

En étudiant l'ensemble des sept capitales, on a fait des découvertes importantes sur le profil du groupe de personnes le plus souvent victimes d'acte de corruption. Les groupes et les chefs de ménage les plus riches sont le plus souvent la cible des fonctionnaires corrompus, sans doute en raison de leur solvabilité. Toutes choses étant égales par ailleurs, la jeunesse augmente la vulnérabilité. À Abidjan, les étrangers sont plus exposés que les autres. Contrairement à l'idée reçue selon laquelle les rivalités ethniques et la religion seraient responsables des pratiques discriminatoires, tous les résultats de l'enquête ont démontré que ces variables n'ont aucune incidence sur le niveau de corruption[4].

Enfin, les fonctionnaires courent moins de risque d'être victimes d'acte de corruption dans cinq des sept capitales. Ce constat pourrait confirmer la théorie selon laquelle la solidarité joue entre les fonctionnaires. Néanmoins, deux autres raisons pourraient aussi contribuer à expliquer ce phénomène. Les fonctionnaires pourraient

404034_p387a442 22/04/04 15:47 Page 417

être moins victimes d'acte de corruption que les autres grâce à leur connaissance des rouages de l'administration ou à leurs relations professionnelles. Ils pourraient aussi être moins enclins que d'autres à fournir des informations sur la corruption dans la mesure où la frontière entre la victime et le corrupteur est souvent diffuse.

Notes

1. Mireille Razafindrakoto est une économiste travaillant pour DIAL (Développement et insertion internationale), France. Contact : razafindrakoto@dial.prd.fr. François Roubaud est aussi un économiste travaillant pour DIAL et directeur de l'unité de recherche CIPRE à l'Institut de recherche pour le développement, France. Contact : roubaud@dial.prd.fr.
2. Les enquêtes ont été menées à Abidjan, Bamako, Cotonou, Dakar, Lomé, Niamey et Ouagadougou.
3. L'ampleur de la corruption est significative à hauteur de 1 %.
4. Quelques exceptions, dont le cas des Jola à Dakar qui sont relativement épargnées pour des raisons qu'il convient d'analyser plus en détail.

404034_p387a442 22/04/04 15:47 Page 421

Index

Abacha, Sani 3, 14, 15, 83, 121, 131
Abdullah, Ali 267
accès à l'information 5, 7-8, 176, 182, 226, 249, 284-85, 290, 308, 330, 391-94, 399-402 *voir également* transparence budgétaire ; divulgation
accord de paix et de réconciliation d'Arusha Burundi 211
achat de votes 17, 20, 24, 30, 91-105
Afrique de l'ouest 6, 415
Afrique du Sud 3, 23, 25-26, 167-72, 343, 395 ; scandale de l'armement 71, 73-75, 168 ; et Elf (scandale) 76
Akayev Askar 108, 259-65
Alemán Arnoldo 2, 15, 111, 278-80
Algérie 4, 172-7
Aliyev Heydar 186-90
Allemagne 3, 142, 145 ; et Elf (scandale) 76-78 ; financement politique 64-67, 145
Amérique latine 7-8, 397 ; accès aux médias 60-61 ; et réforme du financement politique 29-30, 39-44, 66, 67-69 ; achat de votes 91-99
Amnesty International 113, 135
Angola 83-85
Arafat Yasser 191-95
Argentine 4, 39, 176-78, 341, 403 ; et IDE 375 ; et financement politique 39-43, 52-54, 176, 341 ; et achat de voix 91-95
armée *voir aussi* commerce des armes 199-200, 211-12, 308
Arménie 181-86
Arroyo Gloria Macapagal 297-301
Asie de l'Est 61, 100-5
Asie du Sud 6, 357
audit : marchés financiers 241 ; financement des partis politiques 64-65, 353 ; entreprises publiques 154-155, 234-235 ; réformes 154, 196, 211, 214, 155, 168
Australie 5, 65, 187-90
Autorité palestinienne 191-95
Azerbaijan 34, 112, 196-201, 262

Bakiruulu Tursunbai 261-62
Banque mondiale 119, 182, 220, 272, 367 ; indicateurs de la corruption 161-62 ; Association internationale de développement (ADI) 158 ; et financement politique 29,58 ; et marchés publics 207, 314
Bangladesh 357
Baromètre mondial sur la corruption 14, 332, 341-44
Bénin 416
Berlusconi Silvio 2, 116-17, 133
Bermudes 83
Bhutto Benazir 3, 107, 122-24
biens : déclaration des 19, 34, 63, 191, 223, 275, 297-98 ; recouvrement des 14, 17, 20, 107, 118-26, 132, 138, 249, 279
blanchiment d'argent 20, 83, 235, 308 ; Convention de l'Union africaine et 138 ; mesures pour combattre le ; 173, 202-3, 261, 266, 281, 290, 296-7, 300, 302 ; Nicaragua 279-81 ; *voir aussi* Groupe d'action financière (GAFI)
Bolaños Enrique 278-80
Bolivie 7, 39-43, 368, 402, 403-5
BosnieHerzégovine 341
Botswana 396
Brésil 4, 201-5, 397 ; temps d'antenne

404034_p387a442 22/04/04 15:47 Page 422

en période électorale 41, 61, 68 ; et IDE 375 ; et financement politique 34, 40-43 ; et achat de voix 91, 94-95, 98
Bulgarie 4, 56, 205-10, 353-55, 403-6
Bureau des Nations unies pour le contrôle des drogues et la prévention du crime 133
Burkina Faso 136, 396, 415
Burundi 5, 210-14
Bush George 2, 157, 234

Cameroun 341, 343, 396-402
Canada 8, 34, 61, 86-88, 150, 152
Caspian Revenue Watch project 258
Centre des Nations unies pour la prévention de la criminalité internationale 285
Chambre internationale de commerce (CIC) 154, 156
Charte africaine des droits de l'homme et des peuples 135, 136
Chili 41, 43, 61, 68, 214-18, 397
Chiluba Frederick 4, 111, 322
Chine 38, 219-23, 375
Code royal pour la gouvernance d'entreprises (King Code for corporate governance) 170-71
Colombie 40-41, 43, 87, 343, 345-47, 397
commerce des armes 3, 17, 71-80, 168
Commission baleinière internationale (CBI) 104-5
Commission électorale fédérale (FEC) États-Unis 66, 89
Compte du Millénaire (MCA) 4, 157-65, 327, 365 ; débat à propos du 163-65 ; procédure de sélection 158-61
conflits d'intérêts 6, 14, 19, 49, 84, 142, 146, 181, 191, 195, 278, 289, 297, 307
Conseil de l'Europe : Convention pénale sur la corruption 144, 147 ; Groupe des États contre la Corruption (GRECO) 145, 147-48, 247
construction 4, 75-76, 174-75, 198, 246
Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption 3, 135-40
Convention des Nations unies contre la corruption 3, 107, 110, 129-33, 134 ; et recouvrement des biens 119-20, 121-25 ; services de renseignement financier (SRF) 125 ; ratification et mise en œuvre 6, 18-20, 132
Convention des Nations unies contre le crime organisé transnational 132-33
corruption définitions de la 136-38
corruption politique : définitions de la 1, 13, 25, 27-28 ; comparaison mondiale 37-39 ; impact de la 13-14 ; et mise en accusation 2-3, 14, 16, 17, 107-114 ; *voir aussi* extradition ; immunité
Costa Rica 34, 41, 56, 223-27, 397
Côte d'Ivoire 416
critères de Copenhague 141-48
Croatie 341

Danemark 38
Déclaration des Nations unies sur la corruption et les actes de corruption dans les transactions commerciales internationales 129-30
détournement de fonds 2-3, 137-38, 250
Devaud Daniel 122-24
Djindjic Zoran 317
Dominique 104-5
douanes 181, 215, 255, 291
droits de l'homme 8-9, 14, 135, 288-89
Dumas Roland 76-77, 82, 242-43
Duvalier JeanClaude 15, 109

Équateur 37, 39, 41, 56, 61-64, 397
Égypte 5, 50, 227-33
élections 6, 14-16, 19-20, 24-25, 30-32, 34-35, 42-44, 20-21, 60-64, 184-85, 247-48, 267-68, 307, 353-55 ; *voir aussi* achat de votes

404034_p387a442 22/04/04 15:47 Page 423

Elf (scandale) 3, 27-28, 71, 83-86, 145, 243 ; volet sur l'armement du 76-80 ; enquêtes 80-83
enrichissement illicite 72, 137-38, 223-24, 249, 279
El Salvador 368, 397
Enron 2, 89-90, 133, 235
entreprises multinationales 40 ; subventions étrangères 152-53
Espagne 65, 142
Estonie 142, 145, 387-89
Estrada Joseph 15
État captif 29, 142
États-Unis 2, 7-8, 233-40 ; et réforme de la comptabilité et de l'audit 154-55 ; et commerce des armes 73 ; accords bilatéraux d'immunité 110 ; et corruption du secteur privé 235-37, 380 ; et extorsion par des fonctionnaires étrangers 155 ; et accords d'extradition 131-32 ; politique de l'aide à l'étranger 157-65 ; et convention de l'OCDE 149, 151-52 ; et biens du Pakistan 122 ; corruption politique 2, 402 ; et financement politique 34, 37-38, 54, 58-59, 64-67, 89-90, 130 ; campagne du parti républicain 76 ; réforme du don de « soft money » 23, 30-32, 233-34
Europe centrale et orientale 29-30, 33, 141, 144-46
Expo 2010 221-22
extorsion 155, 197-98, 357-59
Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) 84
extradition 2-3, 14, 107-11, 228, 241 ; accords bilatéraux Alberto 110, 131-32, 253 *voir aussi* Fujimori

feuille de route pour la paix 192
financement politique 16, 23-69, 138, 147, 176, 184-85, 191, 202, 215, 224-26, 233-34, 247-48, 265-67, 273-274, 290-291, 296, 304-306, 312, 353-5
Finlande 38, 50, 148
fonctionnariat 143, 299, 302, 307
Fondation Soros *voir aussi* OSI 58, 61, 349
Fonds d'investissement palestinien (FIP) 194-95
Forum économique mondial (FEM) 1, 14, 23, 37-39
France 3, 76, 240-45 ; Elf (scandale) 28, 76-80 ; et règles sur l'immunité 108-9 ; et affaire Khalifa 173 ; financement politique 64-67 ; marchés publics 145, 243-44
Fujimori Alberto 2, 15, 92, 109, 113-14, 133, 253, 290-95

Gabon 81, 83
genre 331, 403-6, 407-9
Géorgie 343
Ghana 135, 393, 395-96
Gibraltar 83
Global Witness 83, 85
GOPAC (Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption) 45-46
gouvernance mesurer la qualité de la 361-66, 383-86
gouvernance des entreprises 155-56, 170-71, 188, 234-37
Grande-Bretagne 65-66, 72, 83, 124, 150, 380
Grèce 2, 38, 112, 144-45, 245-48
et jeux olympiques 246-47
Groupe d'action financière (GAFI) 266, 281-82, 296-97, 308
Guatemala 37, 39, 60, 112, 248-52
Guyane 403-6

Haiti 39, 109 *voir aussi* Duvalier Jean-Claude
Honduras 39, 368
Hong Kong 343, 379-81, 402
Hongrie 57, 65

Iles Caïman 83
Iles anglo-normandes 83
Ile de Man 83

404034_p387a442 22/04/04 15:47 Page 424

Iles vierges britanniques 83
Inde 61-64, 343, 357-58, 383-86
Indice de corruption des pays exportateurs (ICPE) 167, 343
Indice d'intégrité pour les institutions publiques 345-47
Indice de perceptions de la corruption (IPC) 5, 141, 167, 327-28, 335-40, 363, 367, 371, 375-76, 389, 404
Indonésie 1, 341, 343, 403-6
industrie pétrolière 3, 80-86, 199, 257-59 *voir aussi* Caspian Revenue Watch project ; Elf (scandale) ; secteur de l'énergie ; Sonangol ; affaire Yukos
information : *voir* accès à l'information
Institute for Democracy in South Africa (Idasa) 27, 170, 395
Institutions financières internationales (IFI) 6, 20, 135-36
International Foundation for Election Systems (IFES) 54, 58
International Budget Project (IBP) 395
Internet : cybergouvernement 215, 296 ; rapports financiers de l'autorité palestinienne 193-95 ; rapports sur le financement politique 57, 67-68
Investissement direct à l'étranger (IDE) 5, 375-76
Iraq 72, 75-76
Irlande 37, 145
Israël 65, 343
Italie 37, 65, 145 ; contrôle des médias 2, 116-17 ; lois sur l'immunité 2-3, 112, 114-16, 133

Japon 65, 75, 252-55, 341 ; scandales de corruption 254 ; corruption à l'étranger 253-54 ; et Fujimori 2, 109, 113-14, 253 ; achat de vote à la CBI 104-5
Jeux olympiques 2004 246-47 ; 2008 221-23
Jordanie 37
justice: indépendance de la 4, 178, 230-32, 291 ; et corruption judiciaire 220, 230-32, 260, 285, 291, 339-40

Kazakhstan 35, 83, 108, 199, 255-59, 262
Kenya 23, 34, 45, 395
Khalifa (affaire du groupe) 173-75
Kirghizstan 2, 5, 108, 112, 259-65

Lettonie 57, 61-64, 387-89
Lazarenko Pavlo 15
Liban 265-70
liberté de la presse 177-78, 212-13, 229, 263-64, 284-85
Lituanie 57, 387-89
lobbying réglementation du 86-88, 176, 215, 291
loi Sarbanes-Oxley 2002 155, 234-37
loi sur la réforme des campagnes bipartites (BCRA) États-Unis 30-32, 34, 233-34
lois sur l'immunité 2, 17, 107-16, 215, 246, 249, 261, 271, 274, 278-79, 287-88 ; *voir aussi* Alemán Arnoldo, Chiluba Frederick ; Fujimori Alberto
Lula da Silva Luis Inácio 4, 204

Madagascar 37, 109, 415-17
Malaisie 341
Mali 270-73, 415-17
marchés publics/contrats publics : et corruption 4, 75-76 ; nouvelle législation 172, 196-97, 206-208, 215, 219, 243-44, 252, 286, 296, 313-15, 318-19
Marcos Ferdinand 15, 120, 131
McCain-Feingold-Cochran (projet de loi) 30-32, 34, 233-34
médias : enquêtes sur la corruption 263-64 ; liberté de la presse 177-78, 212-13, 268-69 ; propriété 1-2, 5, 188-90, 267-68, 303-4 ; publicité politique 6, 20, 60-63, 68, 185, 268-69 ; réglementation 42, 116-17, 142, 147, 182, 292-94, 315, 321,-23 ; rôle dans la convention africaine de lutte contre la corruption 140
Mexique 2, 58, 67-69, 341, 375, 397 ; achat de votes 91-93, 95-98

404034_p387a442 22/04/04 15:47 Page 425

Milosevic Slobodan 15
Mitterand François 76-77, 82, 242-43
Mobuto Sese Seko 15, 109, 119, 131, 135
Moldavie 403-6
Mongolie 253
Montesinos Vladimiro 113-14, 292-94
Mozambique 69
Moubarak Hosni 5, 228-32
Mwanawasa Levy 320-23

Namibie 396
Nations unies : et obligation de rendre des comptes pour les ONG 238-39 ; et financement politique 58
Népal 111, 273-77, 357-59
népotisme 168-70, 294-95, 318
Nicaragua 2, 4, 111, 277-81, 370, 397 *voir aussi* Alemán Arnoldo
Niger 416
Nigeria 3, 84, 121, 281-86, 341, 395-96 campagne sur la liberté d'information *voir aussi* Abacha Sani
Norvège 343-44
Nouvelle-Zélande et CBI 104-5

Obasanjo Olusegun 3, 121, 282-84
OCDE : Convention sur la lutte contre la corruption 4, 6, 20, 78-79, 133, 149-57, 253, 330, 380 ; Trade Union Advisory Committee (TUAC) 156
ombudsmen 182, 207, 245-46, 255, 260-62, 297-98, 316
Open Society Institute (OSI) 141-42, 258-59, 349
Organisation de l'Union Africaine (OUA) 135-36
Organisation Mondiale du Commerce (OMC) 156, 221-22
OSCE (Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe) 117, 182-83, 262
Ouganda 5, 34, 286-90, 396 ; campagne d'information

Pacte mondial des Nations unies 134
Pakistan 3, 122-24, 357-59, 376
Panamá 37, 96, 279
Paraguay 37, 42, 44
partis politiques 34-35, 181-82, 196, 255-57, 273, 341
pauvreté 6, 7, 26-27, 331-32, 341, 411-13
Pays-Bas 145, 343-44, 380
pays de l'ex-Union soviétique 54, 387-89
Pérou 290-95, 341, 393, 396-97 ; et extradition de Fujimori 2, 113-14, 253 ; financement politique 40, 42, 44, 58 ; pauvreté et corruption 6, 411-13
personnes qui dénoncent la corruption 168-69, 230-31 ; protection 139, 155-56, 187, 235, 300-1
Philippines 37, 120, 296-301, 402 ; achat de votes 100-3
police 167-68, 310-11, 321, 341, 358
Pologne 28, 302-6, 341
Portugal 65
Poutine Vladimir 75-76, 307-11
PNUD : et institutions de médiateurs 261-62
Principes de TI sur le financement et les faveurs en politique 18-20
privatisation 210-11, 256, 265
Prix de l'Intégrité 18, 46, 69, 90, 112-13, 118, 178
Protocole de la SADC contre la corruption 139
Publish What You Pay (PWYP) 83-85

rapport Scott Grande-Bretagne 72
recommandations de La Pietra 153
reconstruction, reconstruction d'après-guerre *voir* construction ; marchés publics
République Démocratique du Congo *voir aussi* Mobutu Sese Seko 119, 135
Roumanie 37, 57, 142
Russie 66, 75, 83, 130, 307-12, 349-510, 387-89
Rywin (affaire) 303-4

404034_p387a442 22/04/04 15:47 Page 426

Samoa 112-13
secteur de l'énergie 3, 17, 71, 80-81, 83-86, 89-90, 257-59 *voir aussi* Elf (scandale) ; Enron (scandale)
secteur privé 3, 14, 16-17, 27-28, 154
Sénégal 4, 312-15, 415-17
Serbie 4, 315-20
Singapour 37, 379-81, 402
Slovaquie 262
Slovénie 142, 145
sondage mondial des Nations unies sur la gouvernance (SMG) 367
Sonangol 84-85
Sri Lanka 357-59
Suède 50
Suharto Mohamed 1, 14-15
Suisse 3, 50, 119-21, 122-25, 230, 258

Taiwan 77, 100-3
Tanaev Nikolai 259-65
Tanzanie 135, 371, 393
terrorisme : et extradition 110 ; financement du 261, 290, 302 ; et financement politique 24 ; et libertés de la presse 118 ; et sécurité 308-10
Thailande 58, 100-104, 375
Togo 415-16
trafic de drogues 9, 113-14
travaux publics *voir* construction
transparence budgétaire 395-97
Tunisie 37, 109
Turquie 343-44

Ugaz José 292
Ukraine 15, 28, 50-51
Union européenne : processus d'adhésion 141-48 ; politiques de lutte contre la corruption 142-48 ; et fraude 144 ; et marchés publics 143-44, 146, 318-19
Uruguay 40, 42, 96

Venezuela 41, 44

Yukos (affaire) 308-10

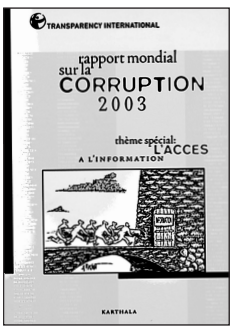
Zambie 4, 35, 111, 320-23, 393-94, 395-96

404034_p387a442 22/04/04 15:47 Page 433

www.transparency.org

Publications de Transparency International

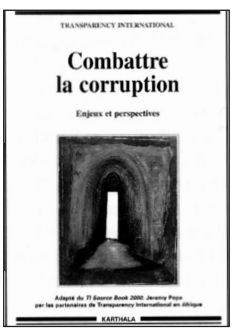
En français



Rapport mondial sur la corruption 2003

Éditions Karthala, 2003, 423 p., ISBN 2 84586 405-1

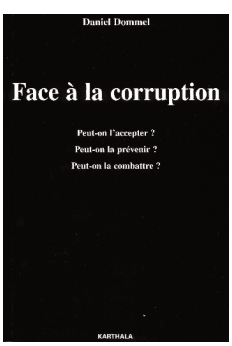
Le rapport mondial sur la corruption 2003 met l'accent sur la nécessité d'avoir un meilleur accès à l'information dans la lutte contre la corruption. Il explore la manière dont la société civile, les secteurs privé et public et les médias utilisent et contrôlent l'information pour combattre et endiguer la corruption. Les textes sont disponibles sur le site internet
www.globalcorruptionreport.org.



Combattre la corruption – enjeux et perspectives

Éditions Karthala, 2002, 360 p., ISBN 2-84586-311-X

Cet ouvrage présente les enjeux du combat contre la corruption et apporte un éclairage nécessaire à tous ceux qui, de plus en plus nombreux, en Afrique et ailleurs, s'engagent pour éradiquer ce fléau. Il s'agit d'une adaptation au contexte spécifique de l'Afrique dite francophone, de l'ouvrage de référence de TI, le *TI Source Book*.



Face à la corruption

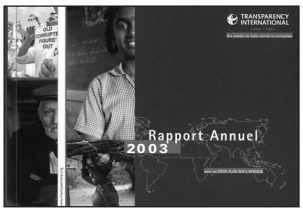
Daniel Dommel, Éditions Karthala, 2003, 292 p, ISBN 2-84586-426-4

Daniel Dommel, Président de TI France de 1996 à 2003, présente l'état de la corruption dans le monde et les expériences menées par TI pour la contrer, dans un manuel complet de lutte contre la corruption. Faisant référence aux recherches les plus récentes, M. Dommel détaille les dommages créés par la corruption à travers le monde. Il présente un large éventail de techniques pouvant être utilisées pour prévenir la corruption et décrit les efforts internationaux et régionaux menés pour l'éradiquer. Le livre est un outil indispensable pour les dirigeants d'entreprises, les hommes politiques et toute personne intéressée par l'éthique et la gouvernance.

404034_p387a442 22/04/04 15:47 Page 434

TI G

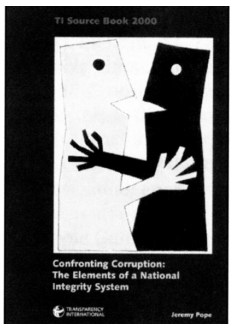
La *Gazette* de TI est la lettre d'information trimestrielle de TI, disponible en anglais, espagnol et français. Elle traite des scandales récents liés à la corruption, ainsi que des réformes et des initiatives menées dans le monde en matière de transparence et de responsabilité. Cette publication relate aussi les activités des sections nationales de TI dans le monde. Les différentes éditions de la TIG sont disponibles sur **www.transparency.org/newsletters**.



Rapport annuel de TI

Le *Rapport Annuel* de TI, disponible en anglais, français et espagnol, comprend un résumé des événements majeurs de l'année en matière de lutte contre la corruption, souligne le travail des sections de TI et présente les orientations du mouvement mondial qu'est TI. Les différentes éditions sont disponibles sur **www.transparency.org/about_ti/annual_rep**.

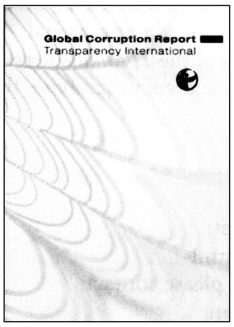
En anglais



TI Source Book 2000
Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System

Jeremy Pope, Transparency International, 3e ed., 394 p.,
ISBN 3-980 5657-8-5

Le *TI Source Book* est un guide indispensable sur la corruption et les efforts menés pour l'endiguer. Cet ouvrage est devenu un manuel pour les activistes de la lutte contre la corruption et les gardiens des bonnes pratiques au sein des gouvernements et de façon croissante au sein du secteur privé. La première édition a été traduite dans plus de 20 langues. Les textes complets de l'ouvrage sont disponibles sur le site internet **www.transparency.org/sourcebook**.



Global Corruption Report 2001

Transparency International, 336 p., ISBN 3-935711-00-X

Cette première édition du *Global Corruption Report* offre une analyse annuelle systématique de la corruption dans le monde. Le rapport intègre une évaluation dans chaque région et aborde des thèmes généraux au niveau international. Il compile aussi les résultats des travaux majeurs de recherche empirique sur différents aspects de la corruption. Le texte complet de l'ouvrage est disponible sur le site internet **www.globalcorruptionreport.org**.

404034_p387a442 22/04/04 15:47 Page 435

Corruption Fighters' Tool Kit: Civil society experiences and emerging strategies

Transparency International, ISBN 3-935711-02-6

Le *Corruption Fighters' Tool Kit,* (Boîte à outils contre la corruption) produit d'abord sous la forme d'un CD rom en 2001, est une compilation de projets menés par la société civile en matière de lutte contre la corruption. Il présente des outils novateurs dans ce domaine développés et mis en œuvre par les partenaires de TI et d'autres organisations de la société civile dans le monde entier. Chaque année de nouveaux outils sont ajoutés à cette publication, la rendant donc dynamique et extensible. La dernière édition publiée en octobre 2003, présente 46 initiatives et est disponible sur support papier ou CD Rom. Le texte complet est disponible sur le site internet **www.transparency.org/toolkits**.

Une liste d'informations et de prix est disponibles sur :
www.transparency.org/publications/index.html.

Pour plus d'informations concernant les publications de TI, merci de contacter :

Transparency International Press Department
Otto-Suhr-Allee 97-99, D-10585 Berlin, Germany
Tel: +49 30 343 8200, Fax: +49 30 3470 3912, press@transparency.org