

# Table des matières

---

<b>Remerciements</b>	V
<b>Avant-Propos</b>	VII
<b>Introduction</b>	1
<b>Première partie : La corruption dans le secteur de la construction</b>	
<b>1 Les coûts de la corruption</b>	11
Le combat fatal d'un homme pour dénoncer la corruption <i>Raj Kamal Jha</i>	12
Les coûts économiques de la corruption dans le secteur des infrastructures <i>Paul Collier et Anke Hoeffler</i>	15
L'environnement menacé par les ouvrages de la corruption <i>Peter Bosshard</i>	23
Les destructions des tremblements de terre : la corruption sur la ligne de faille <i>James Lewis</i>	28
<b>2 La corruption dans la pratique</b>	37
Étude de cas : le Lesotho envoie les multinationales sur le banc des accusés <i>Fiona Darroch</i>	38
Mettre au jour les soubassements de la corruption dans le secteur de la construction <i>Neill Stansbury</i>	43
Le point de vue du secteur privé sur la promotion de l'intégrité au sein des cabinets-conseils <i>Jorge Diaz Padilla</i>	48
Plus de transparence dans les marchés de l'énergie électrique au Mexique grâce au Pacte d'intégrité (PI) <i>Transparencia Mexicana</i>	51
Un groupe de travail du FEM adopte les principes pour contrer la corruption dans le secteur privé <i>Transparency International</i>	58
Étude de cas : un incinérateur démesuré engloutit des liasses de billets à Cologne <i>Hans Leyendecker</i>	60

<b>3</b>	<b>Financement international et corruption</b>	65
	Financement de la corruption ? Le rôle des banques multilatérales de développement et des agences de crédit à l'exportation	66
	<i>Susan Hawley</i>	
	L'inscription des entreprises corrompues sur liste noire	72
	<i>Juanita Olayar</i>	
<b>4</b>	<b>Recommandations</b>	77
	<i>Transparency International</i>	
<b>Deuxième partie : Dossier spécial – La corruption liée aux reconstructions d'après-guerre</b>		
<b>5</b>	<b>Juguler la corruption au lendemain des conflits</b>	87
	<i>Philippe Le Billon</i>	
	Étude de cas : corruption et renaissance de l'Irak	98
	<i>Reinoud Leenders et Justin Alexander</i>	
<b>Troisième partie : Rapports pays</b>		
<b>6</b>	<b>Développements clés en matière de corruption au niveau national</b>	109
	<i>Cobus de Swardt</i>	
<b>7</b>	<b>Rapports pays</b>	113
	Allemagne	113
	<i>Carsten Kremer (TI Allemagne)</i>	
	Argentine	118
	<i>Laura Alonso, Pilar Arcidiácono, María Julia Pérez Tort, Pablo Secchi (Poder Ciudadano, Argentine)</i>	
	Autorité palestinienne	123
	<i>Jamil Hilal (TI Palestine)</i>	
	Azerbaïdjan	127
	<i>Rena Safaralievá (TI Azerbaïdjan)</i>	
	Bangladesh	132
	<i>Md. Abdul Alim (TI Bangladesh)</i>	
	Bolivie	135
	<i>Jorge González Roda (Fondation Etica y Democracia, Bolivia)</i>	
	Brésil	140
	<i>Ana Luiza Fleck Saibro (Transparência Brasil)</i>	
	Burkina Faso	144
	<i>Luc Damiba (REN-LAC)</i>	
	Cambodge	148
	<i>Christine J. Nissen (Centre pour le développement social/TI Cambodge)</i>	
	Cameroun	152
	<i>Talla Jean Bosco (TI Cameroon)</i>	
	Canada	156
	<i>Maureen Mancuso (Université de Guelph, Canada)</i>	

Chine	162
<i>Guo Yong (Tsinghua University, China) et Liao Ran (Transparency International)</i>	
Colombie	167
<i>Rosa Inés Ospina (Transparencia por Colombia)</i>	
Costa Rica	171
<i>Roxana Salazar et Mario Carazo (Transparencia Costa Rica)</i>	
Croatie	174
<i>Ana First (TI Croatie)</i>	
Georgie	178
<i>Johanna Dadiani (TI Georgia)</i>	
Grande-Bretagne	182
<i>Michael James Macauley (Teesside Business School, Britain)</i>	
Grèce	188
<i>Markella Samara (TI Greece)</i>	
Inde	192
<i>P.S. Bawa (TI Inde)</i>	
Indonésie	195
<i>Emmy Hafild (TI Indonésie)</i>	
Irlande	199
<i>Gary Murphy (Université de la ville de Dublin, Irlande)</i>	
Japon	204
<i>TI Japon</i>	
Kenya	209
<i>Parselelo Kantai (TI Kenya)</i>	
Lettonie	214
<i>Inese Voika (TI Lettonie)</i>	
Nicaragua	219
<i>Roberto Courtney (Grupo Cívico Etica y Transparencia, Nicaragua)</i>	
Norvège	223
<i>Jan Borgen, Henrik Makoto Inadomi et Gro Skaaren-Fystro (TI Norvège)</i>	
Panama	229
<i>Angélica Maytín Justiniani (TI Panama)</i>	
Pérou	233
<i>Samuel Rotta Castilla (Proética, Pérou)</i>	
Pologne	238
<i>Julia Pitera (TI Pologne)</i>	
République démocratique du Congo	242
<i>Anne-Marie Mukwayanzo Mpundu (Réseau d'Éducation Civique au Congo) et Gaston Tona Lutete (Observatoire Anti-Corruption, RDC)<sup>4</sup></i>	
République tchèque	245
<i>David Ondráčka et Michal Sticka (TI République tchèque)</i>	
Roumanie	250
<i>Adrian Savin (TI Roumanie)</i>	
Russie	254
<i>Marina Savintseva (TI Russie) et Petra Stykow (Ludwig-Maximilians-University, Allemagne)</i>	

Serbie	258
<i>Nemanja Nenadic (TI Serbie)</i>	
Slovaquie	263
<i>Emilia Si áková-Beblavá et Daniela Zemanovi ová (TI Slovaquie)</i>	
Sri Lanka	267
<i>Anushika Amarasinghe (TI Sri Lanka)</i>	
Turquie	270
<i>Ercis Kurtulus (TI Turquie)</i>	
Vanuatu	274
<i>Anita Jowitt (Université du Pacifique Sud)</i>	
Vietnam	279
<i>Danny Richards (Economist Intelligence Unit, Grande Bretagne)</i>	
Zimbabwe	284
<i>Idaishe Chengu et Webster Madera (TI Zimbabwe)</i>	

#### Quatrième partie : La recherche sur la corruption

<b>8 Introduction</b>	293
<i>Robin Hodess</i>	
<b>9 Indice de perceptions de la corruption 2004</b>	298
<i>Johann Graf Lambsdorff</i>	
<b>10 Baromètre mondial de la corruption 2004</b>	306
<i>Marie Wolkers</i>	
<b>11 Systèmes nationaux d'intégrité des États insulaires du Pacifique</b>	309
<i>Peter Larmour</i>	
<b>12 Indice de corruption du Kenya 2004</b>	312
<i>Mwalimu Mati et Osendo Con Omoro</i>	
<b>13 Mesurer la corruption dans la prestation des services publics : l'expérience du Mexique</b>	315
<i>Transparencia Mexicana</i>	
<b>14 Indice d'intégrité publique : évaluation des mécanismes de lutte contre la corruption</b>	319
<i>Marianne Camerer et Jonathan Werve</i>	
<b>15 Enquête sur la gouvernance dans 30 États moins performants</b>	322
<i>Sarah Repucci</i>	
<b>16 Indice mondial de la corruption liée à la couverture médiatique</b>	326
<i>Dean Kruckeberg, Katerina Tsetsura et Frank Ovaitt</i>	
<b>17 Confiance et corruption</b>	332
<i>Éric M. Uslaner</i>	
<b>18 Économie expérimentale et corruption : survol d'un domaine de recherche naissant</b>	335
<i>Jens Chr. Andvig</i>	

<b>Table des matières</b>	391
<b>19 Les déterminants internationaux des niveaux de corruption nationaux</b> <i>Wayne Sandholtz et Mark Gray</i>	339
<b>20 La corruption dans les économies en transition</b> <i>Cheryl Gray et James Anderson</i>	343
<b>21 Transparence et responsabilité du secteur public dans la région arabe</b> <i>Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies</i>	348
<b>22 Indice de transparence budgétaire de l'Amérique latine</b> <i>Helena Hofbauer</i>	351
<b>23 Projet de sondage de l'opinion publique latino-américaine sur les victimes de la corruption 2004</b> <i>Mitchell A. Seligson</i>	355
<b>24 Corruption et criminalité</b> <i>Omar Azfar</i>	358
<b>25 Évaluation de la corruption : validation des enquêtes subjectives sur les perceptions</b> <i>Rodrigo R. Soares</i>	362
<b>26 Jusqu'à quel point peut-on se fier aux opinions des experts sur la corruption ? Une expérience fondée sur les enquêtes menées en Afrique francophone</b> <i>Mireille Razafindrakoto et François Roubaud</i>	365
<b>27 Corruption et genre : en quête de preuves plus probantes</b> <i>Hung-En Sung</i>	370
<b>28 Corruption, pollution et développement économique</b> <i>Heinz Welsch</i>	373
<b>29 Réactions des entreprises face à la corruption sur les marchés étrangers</b> <i>Klaus Uhlenbruck, Peter Rodriguez, Jonathan Doh et Lorraine Eden</i>	376
<b>30 Effet de la corruption sur le commerce et les IDE</b> <i>Mohsin Habib et Leon Zurawicki</i>	380
<b>31 Entreprises, bureaucrates et crime organisé : une étude empirique des interactions illicites</b> <i>Larry Chavis</i>	383



## Remerciements

---

Les éditeurs du *Rapport mondial sur la corruption 2005 (RMC 2005)* remercient ici les nombreuses personnes, et en premier lieu nos auteurs, dont le concours a été déterminant dans la préparation du rapport de cette année.

Nous remercions en particulier, notre Comité consultatif de rédaction pour la constance dont il fait montre dans son engagement pour le *Rapport mondial sur la corruption* et en particulier pour sa généreuse contribution à la partie thématique du rapport de cette année : Zainab Bangura, Merli Baroudi, Peter Bosshard, John Bray, Sarah Burd-Sharps, Laurence Cockcroft, Jorge Díaz Padilla, Dennis de Jong, John Makumbe, Devendra Raj Panday, Anthony Sampson, Emilia Sicáková-Beblavá, Neill Stansbury, Frank Vogl et Michael Wiehen.

Nous remercions tous nos collègues du mouvement de Transparency International, du Secrétariat à Berlin aux sections nationales à travers le monde, qui ont rendu ce travail moins ardu par leurs idées et leurs conseils. Les sections nationales de TI méritent une mention spéciale pour avoir contribué de manière non négligeable à la partie consacrée aux rapports pays, plus longue cette année. Nous tenons à exprimer toute notre appréciation aux nombreuses personnes extérieures au réseau de TI, qui ont généreusement consacré une partie de leur temps et de leur énergie à la préparation de ce rapport. Il s'agit de : David Abouem, Susan Rose-Ackerman, Ulrich von Alemann, Mahaman Tidjani Alou, Jens Chr. Andvig, Claude Arditi, Hans Herbert von Arnim, Sérgio Gregório Baierle, Sultan Barakat, Boris Begovic, Predrag Bejakovic, Peter Birle, Rowan Callick, Rosenthal Calmon Alves, Phyllis Dininio, Vesna Bojicic-Dzelilovic, Emil Bolongaita, Jermyn Brooks, Martin Brusis, Justin Burke, Rowan Callick, Florence Chong, Dimitris Christopoulos, Neil Collins, Neil Cooper, Sheila S. Coronel, Marcus Cox, Fiona Darroch, Vera Devine, Sara Rich Dorman, Gideon Doron, Kirsty Drew, Sophal Ear, Aleksandar Fatic, Mark Findlay, Charles Manga Fombad, Maureen Fordham, Arturo Grigsby, Åse Grødeland, Miren Gutiérrez, Andreas Harsono, Omar Al Hassan, Sue Hawley, Marion Hellman, Clement Henry, Sorin Ionita, Claude Kabemba, John-Mary Kauzya, Gurprit S. Kindra, Robert Lacey, Johann Graf Lambsdorff, Daniel Large, Peter Larmour, Alena Ledeneva, Raphael Lewis, Henrik Lindroth, Tom Lodge, Joan Lofgren, Stephen Ma, Ed Mountfield, John Mukum Mbaku, Colm McCarthy, Roberto de Michele, Philippe Montigny, Pip Nicholson, Larry Noble, Justin O'Brien, Abissama Onana, Gabriel Ortiz de Zevallos, Katarina Ott, Alpaslan Özerdem, Marla Petal, Heiko Pleines, Donatella della Porta, Miroslav Prokopijevic, Michael Pugh, Gabriella Tuason Quimson, Mouin Rabbani, Igor Reichlin, Gerardo Reyes, Steven Rood, María Teresa Ronderos, Kety Rostiashvili, François Roubaud, Roberto Saba, Klavs Sedlenieks, Burhan Senatalar, John Sfakianakis, Rajib Shaw, Gurharpal Singh, Marcelo Soares, Bruno Speck, Petra Stykow, Stefanie Teggemann, Gopakumar K.

Thampi, Shyama Venkateswar, Carolyn Warner, Glynne Williams, Ben Wisner, Laurence Whitehead, Simon Wigley.

Un grand merci à Rachel Rank pour toute l'aide qu'elle a apportée au tout début des préparatifs de ce rapport ainsi qu'aux membres de l'équipe du RMC, notamment Justyna Pietralik, Sophia Mahmoud et Valérie Callaghan.

Nous nous félicitons en particulier de l'excellent travail juridique accompli par les bureaux des cabinets Covington & Burling de Washington, DC et de Londres et de celui des avocats-conseils du Groupe Pro Bono dont le siège est à Londres.

Enfin, nous adressons nos sincères remerciements à notre éditeur, Pluto Press, pour l'intérêt qu'il ne cesse de manifester pour notre ouvrage, sans oublier nos consultants externes, Michael Griffin et Sarah Blair pour leur bonne humeur, leur patience et leur talent.

La réalisation du *Rapport mondial sur la corruption* a bénéficié du soutien financier des Gouvernements 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, James Nfokolong, JVA et Fifa médiation, de Muriel Raoux pour son travail de relecture et harmonisation de style, de Françoise Nicole Ndoume pour son travail de révision, du personnel du secrétariat, Stephane Stassen et Chantal Uwimana pour la relecture et Marie Marie Wolkers pour la coordination de cette édition. Nous tenons aussi à remercier toute l'équipe des éditions ECONOMICA pour leur sérieux et leur patience.

## Avant-Propos

*Francis Fukuyama*<sup>1</sup>

---

Le regain d'intérêt pour le rôle de l'État dans le développement et l'appréciation de ce rôle est l'un des changements majeurs intervenus dans les milieux intellectuels mondiaux au cours de ces dix dernières années. De la révolution Reagan/Thatcher de la fin des années 70 jusqu'au début des années 80, la politique publique a plutôt mis l'accent sur le désengagement de l'État et le retrait du gouvernement des marchés privés. Cette initiative était justifiée dans le cas de pays comme la Chine et l'Inde, qui avaient certes des gouvernements relativement compétents mais un peu trop envahissants. Mais, dans la plupart des pays du monde en développement, la faiblesse de l'État est responsable de la persistance de la pauvreté, des maladies, des trafics de drogue et d'êtres humains, du terrorisme et d'un certain nombre d'autres dysfonctionnements sociaux.

Les marchés libres ne sont pas auto-régulateurs : ils présupposent l'existence de gouvernements capables d'appliquer la loi, de statuer sur les litiges et d'établir les droits de propriété comme base des investissements à long terme et de la croissance. Même le désengagement de l'État par la privatisation nécessite l'intervention des agences gouvernementales capables d'évaluer et de vendre les entreprises d'État au plus offrant dans une transaction transparente et exempte de toute corruption.

La mauvaise gouvernance a posé problème partout dans le monde en développement. Mais, dans certains cas, la gouvernance a tout simplement fait défaut en conséquence des guerres ou des conflits internes, conduisant à l'effondrement de l'État ou à un semblant d'État qui abuse et néglige ses propres citoyens et devient un danger pour ses voisins et le reste du monde. Alors que la politique internationale du xx<sup>e</sup> siècle a été caractérisée par des heurts entre de grands États puissants et bien organisés, le xxi<sup>e</sup> siècle a vu l'instabilité émerger des États trop faibles.

Ces dernières années, les responsables des politiques de développement en sont généralement venus à reconnaître et à accepter que les « institutions ont leur importance » et que la bonne gouvernance forme une part essentielle de toute stratégie de développement. Dans les pays caractérisés par un État faible et une mauvaise gouvernance, le désengagement de l'État par la privatisation et la dérégulation n'est pas suffisant pour assurer la croissance. Les réformes favorables au marché doivent être accompagnées par des actions positives de réforme institutionnelle et de construction de l'État.

Or, le consensus autour de l'importance des institutions et de la bonne gouvernance cache de nombreuses insuffisances liées à la mise en œuvre. Les réformes dites de la première génération – la maîtrise de la politique macroéconomique, la réduction des tarifs, la privatisation, la dérégulation etc. – étaient relativement simples parce

qu'elles concernaient des politiques qui étaient au moins en théorie sous le contrôle des gouvernements. Mais les réformes de la deuxième génération consacrées à renforcer justement ces institutions publiques sont plus difficiles à mettre en œuvre. Alors qu'une poignée de technocrates pourrait « arranger » une politique monétaire ou un système de banque centrale défaillant, il n'existe aucun groupe de spécialistes comparable capable de réformer un système juridique ou d'assainir des forces de police corrompues.

Des institutions comme celles que nous venons d'évoquer, qui sont essentielles pour le bon fonctionnement d'une économie de marché, sont colossales, complexes et profondément imprégnées des traditions et la culture locales des sociétés dans lesquelles elles opèrent. Elles sont, par ailleurs, au centre du système politique du pays et peuvent constituer une menace potentielle pour les intérêts des élites riches et puissantes.

C'est dans ce contexte que le travail de Transparency International prend toute son importance. TI est l'une des premières organisations à avoir reconnu l'importance de la bonne gouvernance pour le développement et à élaborer des stratégies à long terme pour combattre la corruption. Trop souvent par le passé, les agences de développement et les bailleurs de fonds multilatéraux ont eu tendance à négliger la corruption, soit parce qu'ils croyaient qu'elle ne constituait pas un obstacle majeur au développement, soit parce qu'ils estimaient que les étrangers n'avaient pas d'autre choix que de travailler avec des fonctionnaires locaux corrompus. TI a crevé l'abcès en plaçant au centre des préoccupations le besoin d'un gouvernement ouvert et compétent.

Le *Rapport mondial sur la corruption 2005* met un accent particulier sur le secteur de la construction. Hélas, nous savons tous que la corruption dans les marchés de construction n'est pas un problème spécifique aux pays pauvres ; les pays industrialisés, du Japon aux États-Unis, sont toujours confrontés à des problèmes dans ce secteur. Les projets de construction sont énormes et complexes et, surtout, impliquent d'importantes sommes d'argent. Le présent rapport, comme ceux des années précédentes, propose des stratégies pour régler les problèmes qu'il analyse. L'Irak, en particulier, fournit l'illustration des dilemmes auxquels les bâtisseurs de la nation doivent faire face lors des passations de contrats de construction dans un contexte d'après-guerre. Une forte pression politique est exercée dans pareilles situations pour conclure rapidement les contrats, quitte parfois à contourner les procédures normales d'approvisionnement. Établir l'équilibre entre des exigences conflictuelles d'honnêteté et d'efficacité est un perpétuel dilemme pour lequel, comme le souligne ce rapport, il n'existe pas de solution simple.

L'amélioration de la gouvernance par la lutte contre la corruption a des dimensions institutionnelles, normatives et politiques. Les pays ont besoin de bonnes institutions qui minimisent chez les fonctionnaires la tentation de toucher des pots-de-vin. Mais même les institutions les mieux conçues ne pourront pas empêcher la corruption si les normes d'une société considèrent comme acceptable le fait de toucher des pots-de-vin ou si les élites du pays considèrent la politique comme un tremplin pour un enrichissement personnel. Enfin, il n'est pas possible de réformer les institutions ou de changer les normes sans une volonté politique. Si les bailleurs de fonds et les créanciers extérieurs peuvent essayer d'influencer les comportements par le biais de la conditionnalité et des conseils, il revient en dernier ressort aux élites locales de résoudre

le problème de la corruption et d'opérer des choix douloureux, mais nécessaires pour tenter d'en venir à bout.

Transparency International apporte une pierre non négligeable à l'édifice sous toutes ses formes : institutionnelle, normative et politique. TI a jeté les fondements de stratégies de réformes concrètes sur la base d'une approche pays par pays. Mais il a aussi aidé à changer le climat moral et politique vis-à-vis du caractère acceptable ou non de la corruption, aussi bien dans les pays en développement que dans les pays développés. Avec le *Rapport mondial sur la corruption* de cette année, Transparency International étend encore la liste des services qu'il rend à la communauté internationale en jetant les bases d'une meilleure gouvernance et, partant, d'un développement à long terme.

## Note

1. Francis Fukuyama est professeur d'économie politique internationale à la School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University, États-Unis et auteur de *State-Building : Governance and World Order in the 21st Century*.



## Introduction

*Peter Eigen, Président, Transparency International*

---

La corruption ne remplit pas seulement les poches de l'élite politique et du monde des affaires ; elle prive les gens ordinaires de services essentiels comme l'accès à des médicaments susceptibles de sauver des vies et l'accès aux soins de santé et au logement. En un mot, la corruption coûte des vies humaines.

Nulle part ailleurs la corruption n'est aussi enracinée que dans le secteur du bâtiment, thème principal du *Rapport mondial sur la corruption 2005* de Transparency International. Du projet hydraulique des Hauts plateaux du Lesotho (page 38) à la reconstruction d'après-guerre en Irak (page 98), la transparence dans les marchés publics est, sans conteste, le facteur le plus important pour juger du succès de l'appui des bailleurs de fonds au processus de développement durable. Les pays en développement se retrouvent avec des infrastructures inférieures aux normes et une dette excessive à cause de procédures de passation de marchés gangrenées par la corruption.

### Bâtir un monde sans corruption

Aussi enracinée que la corruption paraisse, elle peut être vaincue. Transparency International (TI) a été l'un des précurseurs du Pacte d'Intégrité (PI) contre les pots-de-vin, qui prévoit des sanctions telle que l'inscription sur liste noire d'un fournisseur qui n'aurait pas respecté l'accord contre les pots-de-vin (page 72). Appliquée actuellement dans plus de 20 pays à travers le monde, en 2003-2004, la campagne de TI a porté ses fruits sur le plan mondial. Le PI est de plus en plus utilisé par les banques multilatérales de développement, une nette avancée qui apportera beaucoup de réconfort aux citoyens ordinaires du monde en développement.

Ainsi, en septembre 2004, la Banque mondiale a rendu publique sa décision d'exiger des entreprises soumissionnaires pour les grands projets qu'elle finance, qu'elles attestent « avoir pris les dispositions nécessaires pour qu'aucune personne agissant en [leur] nom ou pour [leur] compte ne commette d'acte de corruption ». Cette percée est la preuve de l'impact grandissant du mouvement de lutte contre la corruption sur l'agenda mondial.

Une autre initiative de TI (conjointement avec Social Accountability International et un groupe d'entreprises internationales), les Principes pour contrer la corruption dans le secteur privé, servent de références pratiques aux entreprises pour prévenir la corruption dans l'ensemble de leurs opérations.

En janvier 2004, au Forum économique mondial de Davos, 19 sociétés internationales parmi les plus importantes du monde ont entamé une importante démarche

devant aboutir à l'établissement d'un secteur du bâtiment libre de toute corruption lorsqu'elles ont apposé leurs signatures sur les Principes du secteur privé adaptés aux industries du génie civil et du bâtiment (voir page 58).

## Les coûts de la corruption

Ces initiatives, et d'autres, sont essentielles à la construction d'un monde sans corruption. Plus de 4 billion de \$ américains sont consacrés aux marchés publics annuellement à travers le monde. De la construction de barrages et d'écoles à la fourniture de services de collecte d'ordures, les travaux publics et le bâtiment sont désignés, étude après étude, comme le secteur le plus exposé à la corruption – aussi bien dans le monde en développement que dans le monde développé. Si nous n'arrêtons pas la corruption, le prix à payer sera toujours plus désastreux.

Aussi horrible que cela paraisse, il en coûtera des vies humaines. Rien qu'au cours des 15 dernières années, les tremblements de terre ont coûté la vie à plus de 150 000 personnes. Comme l'écrit James Lewis, les « [t]remblements de terre ne tuent pas ; l'effondrement des immeubles, si » (page 28). Des exemples en Turquie et en Italie ont démontré que les immeubles s'écroulent souvent parce que la réglementation en vigueur en matière de bâtiment et de plans a été ignorée – et elle l'est souvent parce que certaines personnes ont été payées pour la contourner. En termes économiques, les études rassemblées par Paul Collier et Anke Hoeffler (page 15) révèlent comment la corruption augmente le coût et altère la qualité des infrastructures. Elle ralentit le développement en réduisant les taux de croissance à long terme. En somme, la corruption a la capacité de dévaster les économies émergentes.

La corruption dans le secteur du bâtiment ne se limite pas à piller les économies, elle les façonne aussi. Des responsables des pouvoirs publics corrompus orientent le développement économique et social vers de grands projets infrastructurels à forte intensité de capitaux, préparant ainsi un terrain où foisonne la corruption au mépris des programmes de santé et d'éducation. Les coûts d'opportunité sont énormes et les pauvres sont les plus touchés. Si la corruption ne sévissait pas autant dans le secteur du bâtiment, beaucoup d'argent aurait pu servir à financer la santé et l'éducation et un plus grand nombre de pays en développement aurait un avenir durable, soutenu par une économie de marché qui fonctionne et par l'État de droit.

La corruption détourne également les dépenses publiques vers des projets qui détruisent l'environnement. Peter Bosshard (page 23) stigmatise « les ouvrages de la corruption » à travers le monde (d'immenses projets de construction qui ont pu se poursuivre simplement parce que des pots-de-vin ont été versés et que les normes environnementales n'ont pas été appliquées). Le barrage de Yacyretá en Argentine, l'usine d'énergie nucléaire de Bataan aux Philippines et le barrage de Bujagali en Ouganda ont tous été mis en cause par des allégations de détournement de fonds. Trop souvent, la corruption conduit à la réalisation de projets d'infrastructures redondants, avec des conséquences potentiellement désastreuses pour l'environnement.

## Le ciment de la corruption

La liste de projets entachés de corruption est longue. Le *Rapport mondial sur la corruption 2005* présente des études de cas sur le Lesotho (page 38) et l'Allemagne (page 60), tandis que les rapports pays sur la Chine, le Costa Rica, la République Tchèque, la Norvège et sur d'autres pays, font tous états d'allégations de corruption dans le bâtiment au cours des années 2003 et 2004.

Neill Stansbury décrit (page 43) comment les caractéristiques du secteur du bâtiment le prédisposent à la corruption : la férocité de la concurrence pour les contrats de type « ça passe ou ça casse », le nombre élevé des échelons d'approbation et de délivrance officielles des autorisations, le caractère unique de nombreux projets, les risques de retards et de dépassements de délais et le simple fait de pouvoir si rapidement cacher la mauvaise qualité de tant de travaux à l'aide d'une couche de béton, de plâtre ou de revêtement. Trop souvent, les investisseurs et les institutions financières internationaux sont aussi coupables par leur soutien à la corruption. C'est ainsi que la Banque mondiale et les banques régionales de développement, trop disposées à accorder des prêts sans les gardes-fous nécessaires en termes de contrôle et de suivi, ont péché en investissant largement dans des projets qui font souvent l'objet d'allégations de corruption. On a fortement critiqué aussi les agences de crédit à l'exportation (ACE) (des agences semi-publiques de garanties et d'assurances pour les entreprises nationales qui cherchent des débouchés à l'étranger) pour leur manque de transparence et leur volonté de continuer à traiter avec des entreprises de bâtiment réputées corrompues. Comme l'affirme avec force Susan Hawley (page 66), les banques multilatérales de développement et les ACE ont un impact et une responsabilité qui vont bien au-delà des sommes d'argent qu'elles investissent elles-mêmes, ne serait-ce que parce que les garanties qu'elles fournissent contribuent à la mobilisation des investissements du secteur privé.

## La reconstruction après la guerre

La corruption dans la passation des marchés publics semble particulièrement insoluble dans le contexte de l'après-guerre, compliqué par l'affaiblissement des structures de l'État, le développement des marchés parallèles, une tradition de favoritisme, l'afflux brutal de financements et la nécessité « d'acheter » le soutien à court terme des anciens combattants. De l'Iraq à l'Afghanistan, du Cambodge à la République Démocratique du Congo, les enseignements du passé sont sans cesse ignorés et la corruption peut fleurir au lendemain des conflits.

Attestant de la fréquence tragique des conflits à travers le monde, le *Rapport mondial sur la corruption 2005* présente un article de fond sur la corruption dans les périodes de reconstruction d'après-guerre. Philippe Le Billon analyse la nature de la corruption dans les contextes post-confliktuels (page 87) et souligne l'ampleur des dégâts qu'elle peut avoir, en minant tant les efforts de paix que l'État de droit et en accumulant de graves problèmes à long terme.

La nécessité d'adopter des mesures de lutte contre la corruption se fait particulièrement sentir au cours des premières années qui suivent la fin de la guerre. Comme

Reinoud Leenders et Justin Alexander l'affirment dans leur étude de cas sur l'Iraq (page 98), il est essentiel de prendre des mesures énergiques et immédiates pour juguler la corruption lorsque démarreront les dépenses de reconstruction. Sans un engagement systématique en faveur de la transparence au cours du processus de reconstruction, l'Iraq court le risque de devenir le plus grand scandale de corruption de l'histoire. Les conséquences pour les citoyens ordinaires seront énormes, avec de longues séquelles.

## Des réformes concrètes sont nécessaires

Pour lutter contre la corruption dans le secteur du bâtiment, il faudrait en impliquer tous les acteurs. Les actionnaires des sociétés, les organisations professionnelles et les organisations de la société civile ont tous un rôle à jouer dans la dénonciation et la lutte contre l'incurie professionnelle (voir les recommandations, pages 77-83).

Mais, avant tout, la plus grande part de responsabilité dans la gestion honnête et transparente des fonds publics revient aux pouvoirs publics. Le *Rapport mondial sur la corruption 2005* lance les Normes minimales de TI en matière de marchés publics (voir encadré), une référence pour tous les pouvoirs publics sur les questions de travaux publics et bien d'autres. À l'instar des mesures de lutte contre la corruption, la mise au point de règles adéquates n'est qu'une première étape. Comme le montrent nombre de rapports pays du *Rapport mondial sur la corruption 2005*, la mise en œuvre n'est que rarement à la hauteur des normes que les pouvoirs publics prétendent vouloir atteindre.

Des initiatives du secteur privé pour lutter contre la corruption ont été mises en œuvre sous les auspices du Forum économique mondial (page 58) et par la Fédération internationale des ingénieurs-conseils (page 48) afin de relever les normes. Aussi louables que soient de telles initiatives, elles doivent être mises en œuvre sans réserve et adoptées dans l'ensemble du secteur. Autrement, elles resteront au stade de simples déclarations d'intention et ne réussiront pas à aplanir la situation.

Les institutions internationales ont également pris des mesures pour appliquer des réformes. C'est ainsi que la Banque mondiale a commencé à inscrire sur liste noire les entreprises dont la corruption est avérée (page 72). Même si cela marque un progrès important, il est essentiel que toutes les banques régionales de développement adoptent également des systèmes d'exclusion. Les ACE ont aussi un besoin urgent de réformes. Il ne suffit pas qu'elles soient de plus en plus nombreuses à reconnaître ce que la bonne pratique exige d'elles, encore faut-il qu'elles prennent des mesures concrètes. Toutes les institutions financières internationales ont une responsabilité particulière de vérification au préalable de tous les projets et entreprises auxquels elles apportent leur appui.

La corruption ne peut être vaincue sans une volonté politique et une direction courageuse. Les hommes politiques et les responsables des pouvoirs publics sont bien placés pour assurer une telle direction mais la société civile doit être aussi disposée à contrôler leurs actions, à s'assurer qu'ils respectent leurs engagements et à les amener à répondre de leurs actes.

Notre vigilance fera plus qu'améliorer les finances publiques et la qualité des investissements dans les projets de construction et d'infrastructures. Elle veillera à ce que l'argent du contribuable soit utilisé pour le bien collectif et sauvera des vies.

Le *Rapport mondial sur la corruption 2005* commence avec un hommage rendu à un citoyen ordinaire, Satyendra Dubey, assassiné pour avoir eu le courage de dénoncer la corruption dans un énorme projet de construction autoroutière en Inde. Lors de la cérémonie de remise du Prix de l'intégrité 2004 de Transparency International, un vibrant hommage posthume lui a été rendu à Dubey, en reconnaissance de sa contribution à la lutte pour débarrasser le monde de la corruption.

### Normes minimales de Transparency International en matière de marchés publics

*Les Normes minimales de TI en matière de marchés publics offrent un cadre de prévention et de réduction de la corruption sur la base de règles claires, de la transparence et de procédures de contrôle et de vérification efficaces tout au long du processus de passation des marchés.*

*Les Normes se concentrent sur le secteur public et couvrent le cycle du projet dans son ensemble dont, notamment, l'évaluation des besoins, la conception, la préparation et l'établissement du budget avant le processus de passation de contrat, le processus de passation de contrat lui-même et la mise en œuvre du contrat. Les Normes couvrent tous les types de marchés publics y compris :*

- les contrats d'approvisionnement et de services ;
- les contrats de fournitures, de construction et de prestations de services (y compris les conseils en génie et les conseils en matière financière, économique, juridique et de nature similaire) ;
- les privatisations, les concessions et les agréments ;
- les processus de sous-traitance et l'implication des agents et des partenaires en coentreprise.

Les autorités chargées des marchés publics devraient :

1. appliquer un Code de conduite par lequel l'autorité contractante et son personnel s'engagent à respecter une stricte politique de non-corruption. Cette politique doit tenir compte des possibilités de conflits d'intérêts, prévoir des mécanismes de dénonciation de la corruption et de protection des dénonciateurs ;
2. permettre à une entreprise de soumissionner seulement si elle applique un Code de conduite par lequel l'entreprise et son personnel s'engagent à respecter une politique stricte de non-corruption<sup>1</sup> ;
3. ouvrir une liste noire où seront inscrites les entreprises contre lesquelles il existe suffisamment de preuves de leur implication dans des actes de corruption ou, le cas échéant, adopter une liste noire établie par une institution internationale habilitée. Exclure, pour une période donnée, les entreprises inscrites sur liste noire, de la liste des soumissionnaires agréés pour les projets de l'autorité concernée ;
4. veiller à ce que figurent dans tous les contrats passés entre l'autorité et ses contractants, fournisseurs et prestataires de services, des dispositions obligeant les parties à un respect strict des politiques de non-corruption. La meilleure méthode d'y parvenir sera peut-être d'exiger le recours à un pacte d'intégrité au cours des phases de soumission et d'exécution du projet, par lequel l'autorité et les entreprises soumissionnaires s'engagent à s'abstenir de prendre ou de donner des pots-de-vin ;

5. faire en sorte que les marchés publics d'une valeur supérieure à un plafond peu élevé fassent l'objet d'un appel d'offres concurrentiel. Les exceptions doivent être rares et dûment justifiées ;
6. donner à tous les soumissionnaires et de préférence au grand public également, un accès facile aux informations relatives :
  - aux activités antérieures à l'initiation du processus de passation de contrat ;
  - aux possibilités de soumissions ;
  - aux critères de sélection ;
  - au processus d'évaluation ;
  - à la décision d'attribution et à l'exposé des motifs ;
  - aux conditions du contrat et à tout amendement ;
  - à la mise en œuvre du contrat ;
  - au rôle des intermédiaires et des agents ;
  - aux dispositifs et procédures de règlement des litiges.

Seules les informations protégées par la loi devraient être gardées secrètes.

Le public devrait également avoir accès à des informations similaires sur les processus de passation directe de contrats ou d'appel d'offres restreint ;

7. veiller à ce que, tout au long du processus de passation de contrat, aucun des soumissionnaires n'ait accès à des informations privilégiées, en particulier celles concernant le processus de sélection ;
8. donner suffisamment de temps aux soumissionnaires pour leur permettre de préparer leurs offres et remplir les conditions de présélection le cas échéant. Laisser écouler un délai raisonnable entre l'annonce de la décision d'attribution et la signature du contrat, afin de donner à un concurrent contrarié l'occasion de contester la décision d'attribution ;
9. faire en sorte que tout ordre de « modification » de la valeur du contrat ou du cahier des charges au-delà d'un seuil cumulé (par exemple jusqu'à plus de 15 % de la valeur du contrat) soit contrôlé à un haut niveau, de préférence, par l'organe de prise de décision qui a alloué le contrat ;
10. garantir que les organes de contrôle et d'audit interne et externe sont indépendants et fonctionnent efficacement et que le public peut accéder aux rapports qu'ils ont produits. Tout retard anormal dans l'exécution du projet doit déclencher des contrôles supplémentaires ;
11. veiller à la séparation des fonctions clés, de sorte que la responsabilité de la demande d'évaluation, de la préparation, de la sélection, de la signature de contrat, de la supervision et du contrôle de projet soit assignée à des organes différents ;
12. appliquer des principes administratifs de prudence tels que l'utilisation de comités au stade de la prise de décision et la rotation du personnel occupant des postes sensibles. Le personnel responsable des processus d'approvisionnement devrait être bien formé et percevoir un salaire adéquat ;
13. promouvoir la participation des organisations de la société civile en qualité de contrôleurs indépendants tant des soumissions que de l'exécution des projets.

**Note**

1. Les principes pour contrer la corruption dans le secteur privé, élaborés par Transparency International et Social Accountability International, offrent un cadre approprié pour l'élaboration d'une politique efficace de lutte contre la corruption (consulter [www.transparency.org/building\\_coalitions/private\\_sector/business\\_principles.html](http://www.transparency.org/building_coalitions/private_sector/business_principles.html)).



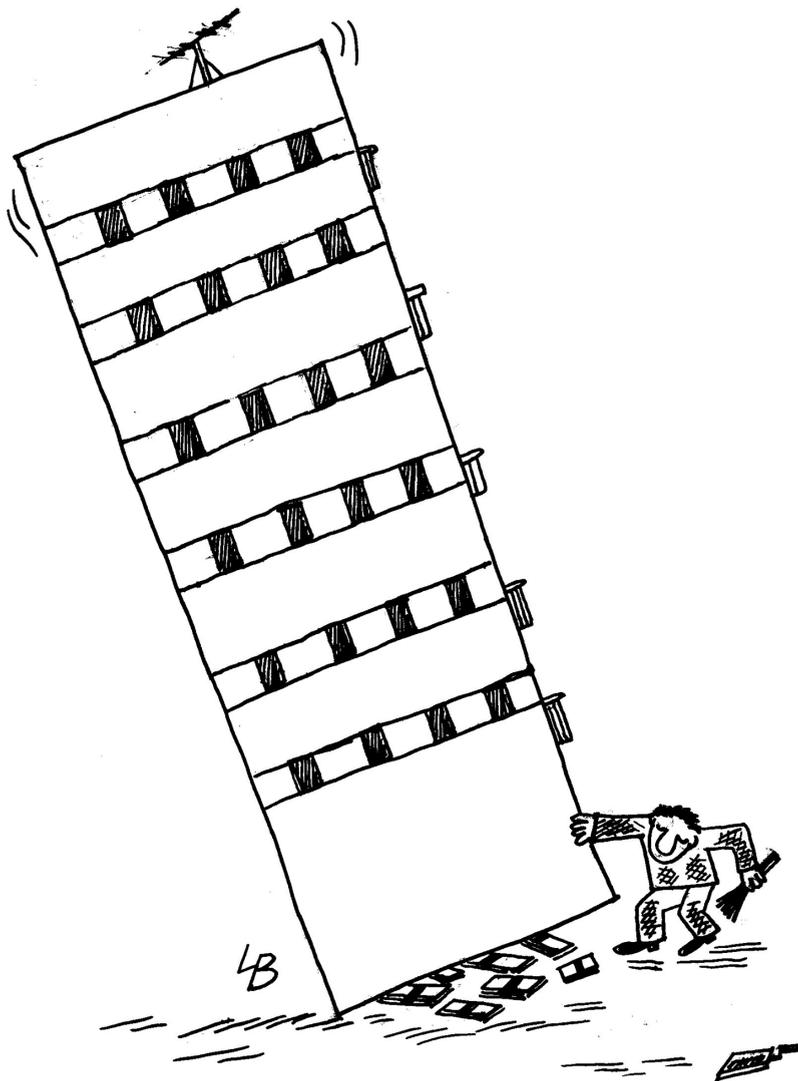
## **Première partie**

### **La corruption dans le secteur de la construction**



# 1 Les coûts de la corruption

---



Boris Leonov, Republic of Moldova 2004 dans le cadre de la campagne « Pictorii contra CORUPTIEI, Artists against corruption » de TI Moldova

## Le combat fatal d'un homme pour dénoncer la corruption

Raj Kamal Jha<sup>1</sup>

Satyendra Kumar Dubey était issu d'une famille qui lutte pour joindre les deux bouts dans un village de l'État oriental de Bihar où sévit une grande pauvreté. Âgé de 31 ans, il avait reçu une formation d'ingénieur du génie civil à l'Institut indien de technologie (IIT) de Kanpur et travaillait comme directeur technique pour la National Highways Authority of India (NHAI), l'autorité chargée de la gestion des autoroutes en Inde. Son travail consistait à superviser la construction de la section du Projet autoroutier du Quadrilatère d'Or dans l'État de Bihar, une initiative du premier ministre pour relier le pays par un réseau de routes modernes à quatre voies.

Mais la nuit du 27 novembre 2003, il a été assassiné. Descendu du train à Gaya, une ville pas très éloignée de son lieu de travail à Koderma, il a attendu son chauffeur. La voiture ne s'étant pas présentée – pour des raisons encore inexplicées, le chauffeur n'a pas pu démarrer la voiture cette nuit-là – il a emprunté un pousse-pousse pour se rendre à son domicile. Dubey n'est jamais arrivé chez lui : des hommes armés ont intercepté le pousse-pousse et l'ont abattu.

*A priori*, on ne savait rien de ses assassins, aucune trace du tireur de pousse-pousse qui a été témoin du meurtre. Le dossier était déjà une affaire de routine. Une statistique de plus qui fait froid dans le dos dans un État dont la performance en matière de respect de l'ordre et de la loi est peu enviable.

Cependant, le 30 novembre 2003, le *Sunday Express* (Inde) rapportait que Dubey avait écrit au bureau du premier ministre (BPM) pour se plaindre de la corruption qui sévissait le long des 60 km de la section sur laquelle il travaillait. Apparemment, sa demande de confidentialité autour de cette affaire n'a pas été suivie d'effet, l'exposant aux pressions et aux menaces.

Dans sa lettre, Dubey rapportait plusieurs exemples de ce qu'il appelait « le pillage des fonds publics » et une « mauvaise mise en œuvre » sur le site du projet. Il affirmait que les marchés publics avaient été « complètement truqués et détournés » par les entrepreneurs et que la qualité avait été altérée par la sous-traitance des travaux à de petits entrepreneurs.

Pour beaucoup de personnes qui travaillent dans l'industrie du bâtiment en Inde, il s'agit d'un air déjà connu. Ce genre de choses est monnaie courante, surtout lorsqu'il s'agit de marchés publics. La corruption des fonctionnaires et la puissance musculaire sont souvent utilisées pour intimider les autres concurrents et remporter le contrat. Des travaux de qualité inférieure sont produits à la chaîne et l'argent public ponctionné.

« En général, les contrats de travaux sont attribués à un coût élevé et les entrepreneurs promettent la meilleure qualité dans l'exécution des projets. Mais, au moment de passer à l'exécution effective du projet, on se rend compte que la plupart des travaux (parfois même, 100 % des travaux) sont sous-loués ou sous-traités à de petits entrepreneurs qui n'ont pas du tout les moyens de mettre en œuvre des projets d'une telle envergure... Je voudrais signaler en passant que les phénomènes de sous-location et de sous-traitance évoqués plus haut sont connus de tous, du plus haut au plus bas des échelons ; mais tout le monde garde un silence calculé... Ces petits entrepreneurs

font usage d'équipements et de matériels inférieurs aux normes, compromettant ainsi l'avancement et la qualité des travaux » écrit-il.

Dubey a demandé que son nom soit gardé secret tout en révélant son identité. Il avait ses raisons. « Puisque reçues du citoyen ordinaire » écrit-il, « des lettres de cette nature ne sont généralement pas traitées avec tout le sérieux qu'elles méritent, je voudrais préciser (...) que cette lettre a été écrite après mûre réflexion, par un citoyen très inquiet et qui est aussi très proche du projet (...). [V]euillez lire les brefs renseignements me concernant (qui figurent sur une feuille séparée pour des raisons de confidentialité) avant de poursuivre ».

Mais c'est tout le contraire qui s'est produit. La lettre de Dubey était surchargée de signatures et de gribouillages des officiels, signe qu'elle a fait le tour de l'administration de Delhi. Sa demande d'anonymat a été apparemment ignorée et sa lettre envoyée à ses supérieurs à la NHAI avec une copie au chef du conseil de surveillance de l'organisation qui, comme on le saura plus tard, a reproché à Dubey d'avoir saisi directement le bureau du premier ministre.

Dubey a écrit une deuxième lettre qui, cette fois, n'était pas adressée au bureau du premier ministre mais au président de sa propre organisation, la NHAI. Il y révélait qu'il avait commencé à recevoir des menaces téléphoniques.

Personne ne l'a pris au sérieux et il l'a payé de sa vie. Dans une première note d'information adressée à la police de Gaya, son frère a déclaré que c'étaient les personnes dont il avait dénoncé la corruption qui étaient derrière le meurtre. La note ne donnait aucun nom.

Le commissaire divisionnaire de Gaya, Hem Chand Sirohi, qui connaissait Dubey, a reconnu que « personne n'est en sécurité, la mafia [les criminels qui s'arrachent les appels d'offre] parvient à imposer sa volonté »<sup>2</sup>.

La couverture étendue de l'affaire dans les médias et la prise de conscience qu'un homme a été assassiné pour avoir pris la parole pour dénoncer la corruption a suscité l'indignation du public. L'une des personnalités indienne les plus connues, le principal conseiller d'Infosys Technologies et ancien étudiant de l'IIT, Nagavara Ramarao Narayana Murthy, a fait une déclaration dans laquelle il demandait instamment au premier ministre de suspendre le contrat avec l'entrepreneur incriminé, d'ouvrir une enquête dans les meilleurs délais et de punir rapidement et sévèrement les coupables. Il a appelé à l'adoption d'une bonne politique de dénonciation de la corruption. Comme le demande Murthy, « Que cette tragédie soit la dernière que connaisse l'Inde »<sup>3</sup>. Le premier ministre de l'époque, Atal Behari Vajpayee, a déclaré que ceux qui ont tué Dubey seraient punis « quel que soit l'endroit où ils se trouvent »<sup>4</sup>.

Le ministère de tutelle de Dubey, la Direction des transports et des autoroutes, a fait une déclaration publique deux jours plus tard pour démentir tout dérapage de sa part. Elle relayait ce que le ministre d'alors, B.C. Khanduri, avait déclaré plus tôt : les fuites d'information concernant la lettre et le meurtre n'étaient pas liés et l'assassinat de Dubey devait être placé dans le contexte du piètre bilan de l'État de Bihar en termes de maintien de l'ordre et de la loi.

« On sait depuis longtemps que le personnel employé dans la mise en œuvre du Projet national de développement autoroutier (NHDP) à Bihar vit sous une menace constante... Cela a créé une atmosphère de peur et de terreur et freine

l'avancement des travaux », a déclaré le ministre, qui a souligné par ailleurs que la NHAI elle-même « était parfaitement consciente des faiblesses des systèmes actuels et qu'elle avait déjà pris une série d'initiatives visant à l'amélioration des procédures »<sup>5</sup>.

L'affaire Dubey a été confiée au Bureau central d'investigation (CBI), la première agence d'investigation du pays ; mais la façon dont cette agence a mené l'enquête s'est soldée par la disparition, après interrogatoire, du tireur de pousser-pousser, soit le témoin le plus important dans cette affaire. Deux suspects ont été retrouvés morts plus tard, peu après leur interrogatoire.

Le directeur du CBI a reconnu que la mort des suspects était une raison suffisante pour travailler plus durement sur l'hypothèse d'une possible conspiration de la mafia pour tuer Dubey. Depuis lors, quelques individus ont été arrêtés – des résidents pauvres d'un village proche de Gaya. Le CBI prétend qu'ils ont avoué « l'avoir détroussé » mais aucun acte d'accusation n'a encore été déposé.

Au mois de janvier 2004, la Cour suprême est intervenue. À la suite de la pétition initiée par l'avocat Rakesh Upadhyay pour demander la protection des dénonciateurs de la corruption au lendemain du meurtre de Dubey, la cour a adressé un avis aux gouvernements national et locaux. Upadhyay faisait remarquer que la demande d'anonymat de Dubey aurait bénéficié d'une protection juridique si le gouvernement avait promulgué une loi protégeant les dénonciateurs comme l'avait recommandé, en 2002, la Commission chargée de la révision de la Constitution.

Au mois de mars 2004, l'affaire Dubey a pris une dimension internationale lorsque l'*Index on Censorship* (l'indicateur de la censure), un trimestriel dont le siège est à Londres, l'a honoré à titre posthume en lui décernant le Prix du dénonciateur de l'année. Sur le plan national, le gouvernement a subi une pression croissante pour prendre des mesures<sup>6</sup>. Le 5 avril, le juge de la Cour suprême, Ruma Pal, a proposé qu'un mécanisme de protection des dénonciateurs de la corruption soit créé par décret-loi en attendant la promulgation d'une loi adéquate.

Ceci a été fait en avril lorsque l'adjoint du procureur général, Kirit Raval, a obtenu l'accord de la cour pour la mise en place d'un système autorisant la Commission centrale de vigilance (CVC) à assurer la protection des dénonciateurs et à donner suite à leurs plaintes. Les dénonciateurs de la corruption peuvent maintenant s'adresser à la CVC, dans une démarche d'intérêt public, pour lui fournir toute preuve de corruption supposée ou d'abus d'autorité par tout fonctionnaire du gouvernement central ou de toute société, entreprise ou collectivité locale dépendant du gouvernement central.

Le dénonciateur de la corruption ne peut pas refuser de révéler son identité, mais la CVC est tenue de protéger cette identité. Elle peut entamer des poursuites contre toute personne qui laisserait filtrer toute information concernant l'identité du dénonciateur, intervenir dans toute affaire de harcèlement par une autorité quelconque et fournir une protection aux dénonciateurs et aux témoins. La Commission peut également solliciter l'aide de la police pour instruire les plaintes et recommander, à l'issue de l'enquête, des sanctions administratives contre le responsable incriminé, des mesures de réparation du préjudice causé au gouvernement, des poursuites pénales ou des mesures correctives pour empêcher que la faute ne se reproduise.

Quelques jours après la mise en place du mécanisme, le commissaire de la vigilance centrale, P. Shankar a déclaré qu'il aurait préféré que le mécanisme provisoire ne soit

pas une version si édulcorée de la législation proposée, mais le considère comme un bon point de départ. « Si Satyendra Dubey était venu me voir plus tôt, je n'aurais pas pu faire alors ce que je peux faire pour lui aujourd'hui » a-t-il conclu<sup>7</sup>.

## Notes

1. Raj Kamal Jha est rédacteur en chef adjoint de l'*Indian Express*.
2. *Indian Express* (Inde), 11 décembre 2003.
3. BBC News, 10 décembre 2003, [http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/south\\_asia/3306075.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/south_asia/3306075.stm).
4. *Ibid.*
5. Ministère des transports terrestres et des autoroutes, 11 décembre 2003, <http://pib.nic.in/archieve/lreleg/lyr2003/rdec2003/11122003/r1112200336.html>.
6. Le 9 octobre 2004, à l'occasion de la cérémonie de remise des Prix de l'intégrité 2004 de Transparency International, un hommage posthume spécial a été rendu à Satyendra Kumar Dubey pour le courage dont il a fait montre en s'opposant à la corruption.
7. *Indian Express* (Inde), 7 mai 2004.

## Les coûts économiques de la corruption dans le secteur des infrastructures

*Paul Collier et Anke Hoeffler*<sup>1</sup>

Pour évaluer les coûts économiques de la corruption dans le secteur des infrastructures, il faut comprendre pourquoi ce secteur est toujours classé comme le plus corrompu. Les infrastructures constituent un secteur d'activité économique distinct sous deux rapports. Premièrement parce qu'elles demandent une forte intensité de capital « idiosyncrasique », en d'autres termes, leur capital doit être spécifiquement constitué pour financer les installations. Deuxièmement, il s'agit d'une activité en « réseau » qui requiert une réglementation de la part du gouvernement. Ces deux traits distinctifs en font un secteur exceptionnellement prédisposé à la corruption.

### Quand la corruption augmente le coût du capital

Le capital étant, dans une certaine mesure, différent chaque fois, il est impossible d'uniformiser et d'indexer le coût des installations. Il est plus difficile, par exemple, de déterminer le prix de nouveaux bâtiments que celui de nouveaux camions. Contrairement au cas des nouveaux camions, le fournisseur – l'entrepreneur – dispose de beaucoup plus d'informations sur les coûts réels que l'acheteur. La différence entre les deux niveaux d'information – ou « asymétrie de l'information » – crée un terreau favorable à la corruption. La conséquence directe de ce type de corruption est une flambée des coûts de construction des infrastructures – c'est-à-dire du *capital*. Cette conséquence directe peut entraîner une variété d'effets secondaires conduisant à une mauvaise *allocation* des budgets.

Conscientes du problème de la corruption dans le secteur du bâtiment, les autorités responsables de l'établissement du budget sont tentées de rogner sur les dotations à ce secteur. En l'occurrence, un ancien ministre érythréen des finances a tout simplement adopté une politique de dotations minimales au secteur de la construction parce qu'il doutait de la capacité de son ministère à contrôler ces dépenses. Le cas rapporté ci-dessous suggère qu'il s'agit d'une réaction courante mais, à supposer que les autorités chargées du budget soient elles-mêmes corrompues, elles peuvent décider au contraire de *renforcer* les dépenses d'infrastructures, augmentant ainsi les possibilités de corruption. Si la construction des routes demande plus de capitaux que l'investissement dans l'éducation primaire, alors on peut assister à une allocation asymétrique du budget en faveur de la construction des routes et au détriment de l'éducation primaire. Et si les possibilités de corruption sont plus nombreuses dans la construction plutôt que dans l'entretien des routes, alors on peut imaginer que les routes sont construites et qu'on les laisse se détériorer pour les reconstruire ensuite ; un scénario assez courant en Afrique.

Même si les décideurs affichent une indifférence ou une inconscience par rapport à la corruption, toujours est-il que l'augmentation du coût du capital investi dans l'infrastructure va induire un effet de « substitution » qui conduit à acheter moins que si les prix n'avaient pas été artificiellement gonflés. La corruption peut finalement conduire à une situation où de plus grosses sommes sont dépensées pour obtenir moins.

### Quand la corruption augmente les frais de fonctionnement des services d'infrastructure

Au fond, les infrastructures ne constituent pas un bloc de structures mais une chaîne de services. Les routes forment un intrant des services de transport, les centrales électriques un intrant de l'alimentation électrique et les lignes téléphoniques un intrant des services de téléphone.

En règle générale, les gouvernements réglementent les services d'infrastructure parce que leur système de distribution comporte souvent un pouvoir monopolistique que les opérateurs seraient tentés d'exploiter. La réglementation est difficile lorsque l'organisme de réglementation en sait moins que le prestataire de service, comme c'est souvent le cas. En outre, l'organisme de réglementation a peut-être besoin d'être lui-même réglementé car ses agents peuvent être corrompus par les prestataires de services – un phénomène connu sous le nom de « captation de la réglementation ».

Un prestataire de services peut répartir dans l'organisation les bénéfices que lui rapporte son statut de monopole sous forme de réduction de la qualité, de gonflement de la masse salariale et sous d'autres formes de gestion laxiste. Les employés peuvent exploiter ce monopole dans leurs transactions avec la clientèle ; ils peuvent, par exemple, extorquer des pots-de-vin au client pour une prestation normale.

Ces formes de corruption augmentent le coût *récurrent* de la prestation de service. Par ailleurs, à l'instar du coût du capital, des coûts récurrents excessifs ont des effets direct et indirect. L'effet direct correspond simplement au gaspillage dans les prestations effectivement fournies. Le coût indirect est que les clients vont trouver une alter-

native au service. Par exemple, en Afrique, l'absence de fourniture monopolistique de l'électricité a conduit à un auto-approvisionnement. Certaines petites manufactures ont consacré les trois-quarts de leurs investissements à l'acquisition de groupes électrogènes<sup>2</sup>. Si cette attitude rend l'industrie manufacturière non-compétitive sur le marché mondial, les coûts réels de la corruption dans la fourniture d'énergie électrique en termes d'emplois non créés sont énormes.

## Évaluation de l'impact sur le coût du capital

Pendant de nombreuses années, les autorités ont approuvé, sans être trop regardantes, les propositions de construction d'infrastructures au Nigeria. Désormais, Oby Esekwesili, l'assistante principale spéciale du Président sur le dossier de la lutte contre la corruption, passe au peigne fin la procédure fédérale d'approvisionnement et y a introduit une procédure d'appels d'offre. Au début de son introduction, cette méthode d'examen approfondi a permis, en effet, de prendre « sur le fait » la mesure de l'inflation des coûts jugée normale auparavant. *Le nouveau système d'approvisionnement a permis de réduire les coûts de 40-50 % en moyenne*<sup>3</sup>.

Ce constat a été corroboré par des études économétriques basées sur une méthode comparative mettant en rapport l'évolution du niveau de corruption et celle des coûts d'infrastructures (qu'il s'agisse du coût du capital ou du coût récurrent). L'économétrie permet, par divers procédés, de prendre en compte le fait que plusieurs facteurs autres que le coût varient d'un cas à l'autre. L'étude mondiale résumée ci-après contrôle soigneusement l'influence des différences entre pays alors que la première étude rapportée ci-dessous tente de minimiser ces différences en se concentrant sur un seul pays (l'Italie) et en étudiant les variations entre les régions.

## Les investissements d'infrastructure dans 20 régions d'Italie

Del Monte et Papagni ont étudié les investissements publics au niveau régional qui, selon eux, permettent une bonne estimation des investissements d'infrastructure, en vue d'évaluer la première catégorie de coûts indiquée plus haut – l'augmentation du coût du capital<sup>4</sup>. Ils ont utilisé un indicateur régional objectif de la corruption, à savoir le nombre officiel d'infractions commises au préjudice de l'administration régionale. Le taux de croissance économique leur a servi d'indicateur de performance, encore une fois sur une base régionale. Cet indicateur permet de saisir l'effet direct d'une augmentation du coût du capital – les pertes induites – ainsi que l'effet indirect, c'est-à-dire, la substitution en faveur ou en défaveur des infrastructures.

Comme il fallait s'y attendre, l'étude de Del Monte et de Papagni a révélé que les investissements d'infrastructure augmentent le taux de croissance et que la corruption le réduit. Toutefois, la principale conclusion à laquelle ils sont parvenus – en vérifiant l'influence de ces effets – est qu'un niveau élevé de corruption réduit la contribution qu'un certain niveau d'investissements dans l'infrastructure peut apporter à la croissance. Cet effet est très significatif sur le plan statistique et également important sur le plan économique<sup>5</sup>. Plus précisément, l'augmentation d'un « écart type » du niveau de corruption réduit de 0,29 % la contribution des investissements d'infrastructure au

taux de croissance. En d'autres termes, au lieu que la région enregistre un taux de croissance de 1,4 % – soit le taux moyen de croissance de l'Italie dans les années 90 – une région située à un écart type en dessous de la moyenne n'aurait enregistré qu'un taux de croissance de 1,11 %. Sur une décennie, la région en question s'appauvrirait de 3 % par rapport à la moyenne des régions.

Si toutes les régions d'Italie pouvaient réduire leur niveau de corruption d'un écart type, l'économie annuelle réalisée *rien que du fait de l'efficacité accrue des investissements d'infrastructure* atteindrait le double du budget d'aide de l'Italie toute entière.

### Investissement mondial dans les infrastructures de téléphone et d'alimentation en énergie électrique

Dans une étude menée à l'échelle mondiale, Henisz décrit les investissements dans les réseaux téléphoniques et les centrales électriques sur une période de cent ans et utilise pour cela des données sur plus de 100 pays<sup>6</sup>. L'étude utilise deux indicateurs de performance distincts. Le premier est la période de décalage entre les premières installations de réseau téléphonique et de distribution électrique dans le monde (aux États-Unis) et leur installation dans chaque pays étudié. Le deuxième est le niveau d'investissements faits par la suite dans les réseaux téléphoniques et les centrales électriques.

Henisz a évalué le niveau de la corruption par la capacité du paysage politique à imposer des automatismes régulateurs efficaces contre les abus de pouvoir. Il a commencé par compter les automatismes régulateurs indépendants nominaux du système de prise de décision politique. Puis il a introduit la marge d'indépendance de chacun de ces centres de pouvoir indépendants nominaux dans la pratique. Pour ce faire, il a étudié l'hétérogénéité politique des centres de pouvoir ; par exemple, si tous les centres de pouvoir sont contrôlés par le même parti politique, ils sont moins indépendants que s'ils étaient contrôlés par des partis différents. Enfin, Henisz a pris en ligne de compte le degré d'hétérogénéité politique à *l'intérieur* de chaque centre de pouvoir. Un environnement peu corrompu comporte de nombreux automatismes régulateurs, chacun étant politiquement indépendant et obéissant à la discipline de la lutte politique interne. À l'autre extrême, la corruption prospère dans les paysages politiques où les automatismes régulateurs sont peu nombreux et inefficaces en raison de la concentration du pouvoir politique.

Henisz est parvenu à la conclusion que la corruption ainsi définie a des effets significatifs et substantiels. Il a estimé les bénéfices obtenus si les contraintes politiques sont améliorées d'un écart type au-dessus de la moyenne. En Afrique, une telle amélioration aurait augmenté de 15 % à 38 % la probabilité de voir installer un réseau téléphonique dans les 50 ans qui ont suivi la première installation mondiale. L'étude a démontré les mêmes effets pour d'autres régions et les centrales électriques. La même amélioration d'un écart type aurait également augmenté le niveau des investissements d'infrastructure ultérieurs. Il aurait relevé de 0,8 % le niveau annuel des investissements dans le réseau téléphonique et de 0,5 % celui des investissements dans les centrales électriques. Sur des décennies, ces effets se traduisent par des différences majeures dans les dotations aux infrastructures.

## Corruption et investissements d'infrastructure : bilan

Ces deux études sur les meilleures pratiques délivrent le même message : *la corruption a des effets substantiels et négatifs sur les investissements d'infrastructure*. En vérifiant l'influence d'autres caractéristiques de l'environnement, l'étude mondiale a pu établir qu'un niveau élevé de corruption *retardera* sensiblement l'introduction de nouveaux types d'infrastructures et *réduira* d'autant le rythme de leur accumulation par la suite. L'étude italienne montre même que le préjudice causé par la corruption est sous-estimé par cette méthode. Elle a révélé que les dépenses d'investissements dans l'infrastructure pour un montant donné sont beaucoup *moins productives* dans un environnement corrompu. Les effets distincts établis par les deux études sont donc cumulés : *la corruption diminue les dépenses d'infrastructure et en réduit la productivité*. Mais les coûts de la corruption ne s'arrêtent pas là.

## Évaluation de l'impact sur les coûts récurrents

S'intéressant aux effets de la corruption sur les coûts récurrents, les études économétriques comparatives suivantes ont une fois encore adopté des approches complémentaires : deux d'entre elles se sont concentrées sur une région et un secteur particuliers à un moment donné afin de réduire les problèmes de comparabilité ; la troisième adopte une approche internationale et passe en revue une gamme très variée de services d'infrastructure.

## L'eau en Afrique et l'électricité en Amérique latine

Les études régionales mettent l'accent sur les frais de fonctionnement des services publics en considérant leur investissement en capital comme un fait acquis. Elles cherchent à déterminer avec quelle efficacité un certain montant d'investissement en capital se combine avec la main-d'œuvre et d'autres intrants pour produire un flux de services.

Dans leur étude sur les établissements publics d'approvisionnement en eau en Afrique, Estache et Kouassi comparent la productivité de 21 sociétés<sup>7</sup>. Prenant comme base l'établissement le plus performant, ils ont mesuré l'écart de performance entre cette norme et les autres sociétés, tout en essayant d'expliquer pourquoi celles-ci sont moins performantes. Le niveau de corruption existant dans le pays est l'une des nombreuses variables explicatives. Après avoir vérifié l'influence de toutes les autres variables, les auteurs ont établi que le niveau de corruption est très significatif au sens statistique du terme et très important sur le plan économique.

Le niveau de corruption est mesuré par une échelle ascendante graduée de 1 à 16 points, avec un niveau moyen situé à 10,2. Estache et Kouassi ont révélé qu'une réduction de la corruption de 1 point augmente de 6,3 % le niveau d'efficacité opérationnelle. Si ces services d'approvisionnement en eau fonctionnaient dans un environnement non-corrompu (soit 1 sur l'échelle), leur efficacité moyenne augmenterait de 64 %. Ainsi les prix de leurs prestations pourraient être réduits de 64 %. En d'autres termes, près de 2/3 des frais de fonctionnement étaient le fait de la corruption. Même

une réduction du niveau de corruption de 1 point, en le faisant passer de la moyenne de 10,2 à 9,2 (hypothèse entrant tout à fait dans la marge des données) entraîne une baisse des coûts de 6,3 %, soit un effet considérable à en croire les auteurs, qui affirment que cela représente plus que le total des profits dérivés de la privatisation.

Une étude réalisée par Bo et Rossi sur 80 services d'approvisionnement en électricité dans 13 pays d'Amérique latine utilise deux indicateurs des variations de la corruption au niveau national, l'Indice de perceptions de la corruption de TI et l'Indice de corruption du Guide international des risques-pays (ICRG)<sup>8</sup>. Tous deux se sont avérés significatifs. L'étude vérifie l'influence d'autres effets sur l'efficacité des centrales électriques. Pour ce faire, elle a recours à deux indicateurs de performance, à savoir le nombre d'employés – et donc la productivité de la main-d'œuvre – et le total des frais de fonctionnement et d'entretien. Avec ces deux indicateurs de la corruption et ces deux indicateurs de performance, les auteurs ont pu vérifier la robustesse de leurs résultats. Ils ont découvert que les deux indicateurs de la corruption ont une influence significative et substantielle sur les deux indicateurs de performance.

Bo et Rossi envisagent ce qui se passerait si le pays médian de leur échantillon (le Brésil) avait le niveau de corruption du pays le moins corrompu du même échantillon (le Costa Rica). Ce qui revient à peu près à se demander ce qui se passerait si tous les pays réduisaient leur niveau de corruption à celui du Costa Rica. Les effets sur l'efficacité seraient considérables. La main-d'œuvre requise pour produire la même quantité d'électricité serait réduite de 12 %<sup>9</sup>. L'électricité serait certainement moins chère ; les auteurs ont établi que les frais de fonctionnement et d'entretien baisseraient de 23 %.

Ainsi, les deux études ont identifié des effets importants et significatifs de la corruption sur les coûts récurrents des services d'infrastructures. Les deux études n'évaluent que les coûts directs, à savoir les prix plus élevés à payer pour les services effectivement fournis. Ces études n'ont pas estimé les coûts indirects liés aux prestations de mauvaise qualité telles que les pertes d'emplois et d'investissements induites dans l'industrie manufacturière.

## La performance globale des services d'infrastructures

Kaufmann, Leautier et Mastruzzi ont étudié globalement la performance des services d'infrastructures<sup>10</sup>. Leur unité d'observation n'est pas le pays mais la ville : ils ont étudié 412 villes dans 134 pays. Leur indicateur de performance est l'accès aux services et la qualité des prestations pour l'approvisionnement en eau, l'évacuation des eaux usées, la fourniture d'énergie électrique et le téléphone. Leur mesure de la corruption repose sur des informations sur la ville et sur le pays dans son ensemble. Ils ont évalué le niveau de corruption dans les services publics au niveau des villes ; au niveau national, ils ont évalué le degré de « captation de l'État » du processus de réglementation et le niveau de contrôle de la corruption. La question qui se pose, lorsqu'ils ont vérifié l'influence d'autres caractéristiques, est de savoir si ces indicateurs de la corruption affectent la prestation de l'un ou l'autre ou de l'ensemble des services d'infrastructures étudiés.

Ils ont établi que chaque indicateur de la corruption a des effets significatifs et substantiels tant sur l'accès aux services que sur la qualité des prestations. Les nombreux résultats corroborent la conclusion selon laquelle la corruption au niveau

des villes est plus importante que tout autre facteur pour la quantité et la qualité des services fournis.

## Corruption et services d'infrastructure : bilan

Ces études sur les pratiques exemplaires délivrent le même message général – *la corruption altère de manière significative et substantielle les services d'infrastructure*. Cependant, les problèmes particuliers qu'elles mettent en lumière sont bien distincts. Les études ciblées traitent des frais de fonctionnement. Elles démontrent que la corruption augmente le coût de prestation d'un volume particulier de services. L'étude plus générale ne s'intéresse pas aux frais de fonctionnement mais au volume et à la qualité des services prestés. Elle révèle que la corruption réduit l'accès aux services, ce qui pourrait bien être la conséquence directe de l'effet « augmentation des coûts » : quand les frais de fonctionnement sont plus élevés, le volume de services fournis est moindre. Toutefois, l'effet « mauvaise qualité » est bien distinct. En effet, on aurait pu s'attendre à ce que l'augmentation des frais de fonctionnement induite par la corruption soit compensée par l'amélioration de la qualité des prestations. Mais c'est l'inverse qui s'est produit : *la corruption augmente les coûts et altère à la fois la qualité*.

## Conclusion : des coûts, des coûts et encore des coûts

Les premières recherches sur les conséquences de la corruption se sont heurtées au problème technique de « l'endogénéité » – la corruption était clairement *corrélée* à un nombre considérable de résultats négatifs mais pourrait ne pas en être la *cause*. Les recherches récentes ont fait de grands progrès pour résoudre ces problèmes d'interprétation. L'une des approches adoptée a consisté à recentrer la question. Les études analysées plus haut ne portent pas sur les conséquences générales de la corruption mais se concentrent plutôt sur une variété de problèmes spécifiques liés aux infrastructures. Par ailleurs, dans le secteur des infrastructures, certaines études sont axées sur les investissements tandis que d'autres traitent des services fournis. Une autre approche a consisté à réduire le nombre des observations considérées. Certaines études se sont concentrées sur un seul type d'infrastructures, un seul pays ou une seule région.

Cette approche plus ciblée permet à la fois d'améliorer la fiabilité des résultats et de déterminer un certain nombre de coûts distincts générés par la corruption. Parmi ces derniers, les études rapportées ici ont établi que quatre coûts distincts mais co-existants de la corruption étaient significatifs et substantiels pour les infrastructures :

1. la corruption retarde et réduit les dépenses consacrées aux investissements dans l'infrastructure (par exemple, à l'échelle mondiale, une modeste réduction de la corruption augmenterait de 0,8 % l'investissement dans les télécommunications) ;
2. la corruption réduit la croissance générée par une dépense d'investissement donnée (par exemple, en Italie, une modeste réduction équivalente de la corruption augmenterait de 0,3 % le taux de croissance, même si le niveau d'investissement reste inchangé) ;

3. la corruption augmente les frais de fonctionnement liés à la fourniture d'un certain niveau de services d'infrastructure (par exemple, en Amérique latine, la réduction du niveau de corruption à celui du Costa Rica réduirait les frais de fonctionnement des réseaux électriques de 23 %) ;
4. la corruption altère la qualité des services d'infrastructure et en limite l'accès surtout pour les pauvres.

En réalité, le coût total de la corruption dans le secteur des infrastructures est au moins égal à la somme de ces coûts. Il se traduit par la baisse des niveaux de vie actuels, surtout chez les pauvres, et par un ralentissement de la croissance. En effet, les infrastructures onéreuses et de piètre qualité peuvent infliger à la société des coûts beaucoup plus élevés que l'argent directement gaspillé au cours du processus d'acquisition.

Néanmoins, l'approche adoptée dans ces études véhicule également un message implicite d'espoir. Ces études reposent sur la *variation* – nous ne pouvons évaluer les coûts de la corruption que parce que son ampleur varie si nettement entre des cadres par ailleurs plutôt semblables. En d'autres termes, *la corruption n'est pas une fatalité*.

## Notes

1. Paul Collier est professeur de sciences économiques à l'Université d'Oxford où il dirige le Centre de recherche sur les économies africaines. Anke Hoeffler est chargé de la recherche au Département des sciences économiques.
2. P. Collier et J.W. Gunning, « Explaining African Economic Performance » dans *Journal of Economic Literature* 37 (1999).
3. Communication personnelle aux auteurs.
4. Alfredo Del Monte et Erasmo Papagni, « Public Expenditure, Corruption and Economic Growth : the Case of Italy » dans *European Journal of Political Economy* 17 (2001).
5. « Signification » est un concept statistique qui indique le degré de fiabilité du résultat. Un résultat peut être statistiquement significatif mais de peu d'intérêt si l'effet qu'il identifie est négligeable du point de vue économique.
6. Wiltold J. Henisz, « The Institutional Environment for Infrastructure Investment » dans *Industrial and Corporate Change* 11 (2002).
7. Antonio Estache et Eugene Kouassi, « Sector Organization, Governance, and the Inefficiency of African Utilities », mimeo (Institut de la Banque mondiale, 2002).
8. Ernesto Dal Bo et Martin A. Rossi, « Corruption and Efficiency : Theory and Evidence from Electric Utilities », mimeo (Université de Californie, Berkeley et Université d'Oxford, 2004).
9. Cela n'implique pas que dans un environnement peu corrompu 12 % des travailleurs de la centrale électrique perdraient leur emploi. Dès lors que l'électricité coûte moins cher, la centrale en produira davantage.
10. D. Kaufmann, F. Leautier et M. Mastruzzi, « Governance and the City : An Empirical Investigation into the Global Determinants of Urban Performance », mimeo (Banque mondiale, 2004).

## L'environnement menacé par les ouvrages de la corruption

*Peter Bosshard<sup>1</sup>*

En juillet 2002, une filiale anglaise de l'entreprise de construction norvégienne Veidekke a reconnu avoir versé 10 000 dollars américains à un haut fonctionnaire ougandais en 1999. Richard Kaijuka, qui était à l'époque ministre ougandais de l'énergie, a admis avoir touché cette somme mais a déclaré qu'il ne s'agissait pas d'un pot-de-vin. Au lendemain de ce versement, Veidekke est devenu membre du consortium de sociétés sélectionné pour la construction du projet hydroélectrique de Bujagali, en application d'une décision d'attribution d'un marché public ne reposant pas sur un appel d'offre international ouvert. Suite à la révélation d'allégations de corruption, la Banque mondiale a suspendu son soutien financier et le projet a fait l'objet d'une enquête pour corruption par la Banque mondiale et quatre pays différents<sup>2</sup>. Au moment où nous écrivons ces lignes, le projet de construction du barrage de Bujagali est au point mort. Les effets cumulés sur l'environnement du barrage de Bujagali et d'autres barrages sur le Nil n'ont jamais été évalués.

### Une étude de cas en Indonésie

Le barrage de Jatigede sur le fleuve Cimanuk est censé produire de l'énergie et fournir une source d'irrigation pour les paysans de la région de l'Ouest de Java en Indonésie. Ce barrage va submerger une zone de 49 km<sup>2</sup>, noyer 30 villages et causer le déplacement de près de 41 000 personnes. Sa construction devrait démarrer en 2005. Évalué à 964 millions de dollars américains, ce projet va accroître l'érosion de la zone de retenue d'eau et inonder un site archéologique important.

Au mois de septembre 2003, l'Institut d'assistance juridique de Bandung, une ONG indonésienne, a révélé que 700 000 dollars américains, destinés à dédommager deux communautés affectées par la construction du barrage de Jatigede, ont été détournés du budget du projet. L'enquête menée auprès des paysans par l'institut a révélé que ces derniers n'ont reçu en moyenne que 29 % de la valeur officielle de leur terre et de leur maison. Le projet de barrage aurait également été associé à d'importantes violations des droits de l'homme<sup>3</sup>.

Les experts de l'environnement soutiennent que le pays n'a pas besoin du barrage de Jatigede. Ce dont la région aurait réellement besoin pour prévenir les inondations et les sécheresses serait de revaloriser les zones victimes de la déforestation et de remédier à l'ensablement des rivières de la région. « La reforestation devrait devenir la première priorité pour préserver la zone de captage des eaux sans laquelle la région ne disposerait pas d'assez d'eau pour remplir le réservoir » déclare Usep Setiawan, membre du Groupe de travail sur la conservation de l'environnement et des ressources naturelles. Supardiyono Sobirin, membre du Conseil des experts en sylviculture et environnement de Sunda partage ce point de vue. « La principale difficulté que présentent les zones de retenue d'eau de l'Ouest de Java réside dans l'approvisionnement en eau, car les aires d'écoulement des rivières sont dégradées et ne permettent pas

d'alimenter les réservoirs » fait-il remarquer. « Pourquoi veulent-ils construire d'autres réservoirs s'il n'y a pas d'eau ? ».

Le projet de construction du barrage de Jatigede, loin de promouvoir des alternatives plus durables, pourrait s'inscrire dans une tendance plus générale de distorsion du processus de planification du développement en Indonésie. En août 1997, les employés du bureau de la Banque mondiale à Djakarta ont préparé un rapport confidentiel sur la corruption affectant les projets de développement du pays. Selon les informations qui ont filtré du rapport :

La plupart des agences du gouvernement indonésien disposent de systèmes informels sophistiqués pour détourner 10 à 20 % du budget de développement dont elles assurent la gestion et se servir de l'argent ainsi détourné pour compléter leurs fonds de roulement insuffisants et financer leur système de compensation. Ces dispositifs sont très diversifiés entre les différentes agences gouvernementales mais dépendent presque tous du reversement d'un pourcentage ou de remises forfaitaires ou encore de « commissions » par les entrepreneurs auxquels a été confiée l'exécution des projets financés sur le budget de développement de l'agence. Ces reversements sont informels mais considérés comme des frais généraux ou « un impôt informel » par la majorité des sociétés en affaires avec le gouvernement indonésien ; il est de coutume de les inclure dans les prix unitaires ou les devis relatifs aux contrats<sup>4</sup>.

« Globalement », le rapport estime que « 20 à 30 % des fonds sont détournés du budget de développement du gouvernement indonésien sous forme de reversements aux agents du gouvernement indonésien et aux hommes politiques ». Tous les paiements identifiés par le rapport sont liés aux décisions favorisant de nouveaux projets d'investissement. Le document fait état de nombreux cas où 50 à 80 % des fonds budgétisés pour l'acquisition des terres et l'aide à la relocalisation des populations ont été détournés. Peut-on parler dans ce cas d'une volonté de limiter l'ampleur des relocalisations ?

Les communautés affectées par des projets comme le barrage de Jatigede paient le prix fort pour le détournement des fonds de développement. La société dans son ensemble et l'environnement sont aussi indirectement touchés par un processus de prise de décision qui favorise, de manière illicite, l'approbation de nouveaux projets d'investissement même lorsque d'autres alternatives – comme la reforestation ou les programmes de gestion durable de l'eau – sont plus indiquées.

## Les ouvrages de la corruption

La corruption affectant le processus de planification du développement n'est pas un phénomène isolé et elle ne se limite pas non plus à l'Indonésie. La centrale nucléaire de Bataan, soit le plus grand projet d'investissement des Philippines, coûte plus de 2 milliards de dollars américains. Le principal contrat a été attribué à Westinghouse, non sans controverse, au lendemain de l'annulation, par feu le dictateur philippin Ferdinand Marcos lui-même, de la décision initiale d'attribution du contrat<sup>5</sup>. Westinghouse a reconnu avoir payé 17 millions de dollars américains de commissions à un ami de Marcos, mais prétend qu'il ne s'agit pas de pots-de-vin. Le réacteur est installé sur une ligne de faille active qui fait partie du « cercle de feu » du Pacifique et ferait

courir à la région le risque d'une contamination nucléaire si la centrale devenait un jour opérationnelle. Depuis l'achèvement de sa construction dans les années 80, la centrale n'a jamais produit la moindre électricité.

Yacyretá, barrage situé à la frontière entre l'Argentine et le Paraguay, est l'un des plus grands projets de barrages hydroélectriques jamais construit en Amérique latine. Erigé grâce au soutien financier de la Banque mondiale, le barrage inonde les Marais d'Ibera, un écosystème unique en son genre qui avait pu être préservé presque en l'état depuis des siècles. En raison des dépassements de coûts, l'énergie produite par Yacyretá n'est pas économique et doit être subventionnée par le gouvernement. Selon le directeur du Bureau de vérification générale du Paraguay, des dépenses d'un montant de 1,87 milliard de dollars américains investies dans ce projet « ne sont pas appuyées par les justificatifs juridiques et administratifs nécessaires »<sup>6</sup>.

La centrale électrique de Dabhol, construite par Enron, risque de détruire une zone côtière fragile en Inde. Un représentant d'Enron a reconnu que la société a payé 20 millions de dollars américains « pour le seul processus de promotion de l'éducation et de développement de projets, sans compter le coût de l'ouvrage lui-même »<sup>7</sup>. La centrale, qui a coûté des milliards de dollars, a été remise au placard en 2001 parce que le prix de revient de l'énergie électrique produite était trop élevé.

Le lac artificiel du barrage de Bakun, au Sarawak en Malaisie, submergera 700 km<sup>2</sup> de forêt équatoriale. Le contrat de développement de ce projet a été confié à un exploitant en bois, ami du gouverneur du Sarawak. L'exploitant, qui n'avait jamais développé de projet d'énergie auparavant, a dû renoncer au contrat quelques années plus tard ; cependant, il a réussi, pendant cette période, à exploiter le bois de la zone du projet. Le gouvernement provincial du Sarawak a du mal à trouver des clients pour consommer l'énergie qui sera produite par cet ouvrage.

Et la liste continue... Aucun des projets cités ici n'est viable économiquement. Ils ont des effets nocifs sur l'environnement et la société et n'auraient jamais dû voir le jour.

## L'économie politique du développement des infrastructures

La corruption et le copinage exercent sur l'environnement et la société des effets qui dépassent de loin les projets individuels entachés par la corruption. Ils créent des distorsions dans les processus de planification et de prise de décision dans des secteurs importants du développement d'infrastructures. Centralisés et à forte intensité de capital, les vastes projets d'installations complètement nouvelles offrent aux décideurs plus d'occasions de toucher des commissions occultes, d'exercer un contrôle bureaucratique et d'acquérir plus de prestige politique que les services communautaires décentralisés. Ils créent aussi plus de possibilités de gains personnels que la réhabilitation des infrastructures existantes ou les options non-structurelles comme les programmes de reforestation ou les mesures de gestion de la demande. Pour ces raisons subjectives, les décideurs favorisent souvent de vastes projets de travaux publics même si, économiquement, des alternatives sont plus indiquées et produiraient moins d'effets nocifs sur l'environnement et la société.

La corruption – l'abus de fonctions publiques ou privées à des fins personnelles – va au-delà du simple processus de paiement ou de perception de pots-de-vin. Les processus de planification dans le secteur des infrastructures touchent à d'importants

intérêts. Leurs résultats affectent le prestige des hommes politiques, les budgets et les employés des organes bureaucratiques ainsi que les contrats de suivi des consultants extérieurs. Les décideurs subissent donc de fortes pressions pour qu'ils traitent les choix de projets sur la base de facteurs autres que leurs mérites.

### Le rôle particulier du secteur des services d'expertise

Les consultants engagés pour évaluer les options de développement dans un secteur particulier sont généralement conscients que leurs clients ont un intérêt à promouvoir des investissements dans de nouvelles installations. Ils savent également que les évaluations d'impacts sur l'environnement ne doivent pas bloquer les projets bénéficiant d'un soutien politique. Même quand ils établissent qu'un projet a des effets inacceptables sur l'environnement, ils subissent des pressions qui les amènent à recommander des mesures limitant cet impact au lieu de promouvoir des solutions alternatives moins destructrices. Si les consultants évaluaient les projets uniquement sur la base de leurs mérites, ils risqueraient de ne plus obtenir de contrats à l'avenir. Ce phénomène a donné lieu à ce qu'un rapport de la Banque mondiale de 1994 sur les relocalisations involontaires a appelé l'« optimisme d'évaluation excessif ». Il s'agit d'une forme de corruption qui crée une distorsion dans le processus de planification en faveur du choix des projets impliquant des budgets, des contrats et un prestige importants – et comportant souvent des effets massifs sur l'environnement et la société.

« L'économie politique » du développement des infrastructures a été clairement identifiée par l'organisme indépendant qu'est la Commission mondiale des barrages (CMB). Le rapport de la CMB, publié en 2000, déclare :

À n'importe quel niveau, les intérêts en place peuvent créer des distorsions dans le processus de prise de décision quitte à compromettre le développement. Les décideurs peuvent être tentés de favoriser les grands projets d'infrastructures parce qu'ils offrent des possibilités d'enrichissement personnel contrairement aux alternatives de dimensions plus modestes et diffuses. Les conséquences affectent souvent directement les pauvres et l'environnement. Les allégations de corruption ont terni de nombreux grands projets de barrage par le passé mais ont rarement donné lieu à des poursuites judiciaires<sup>8</sup>.

### Lutte contre la corruption dans le développement des infrastructures

Transparency International a élaboré des outils comme le Pacte d'intégrité pour extirper la corruption des marchés publics. Les Pactes d'intégrité sont des contrats entre les organismes publics et les sociétés soumissionnant pour des projets particuliers. Ils interdisent le paiement ou la perception de pot-de-vin, garantissent la transparence de la procédure de soumission et prévoient des sanctions en cas de violation. Dans le cas des projets d'infrastructures, le champ d'application de ces pactes peut s'étendre aux investisseurs privés et aux consultants<sup>9</sup>.

« L'évaluation de toutes les options » est l'une des priorités stratégiques proposées par la Commission mondiale des barrages<sup>10</sup>. Ce principe a été officiellement entériné par de nombreux gouvernements et institutions financières, mais il est rarement

appliqué dans la pratique. La Banque mondiale a adopté un principe spécifique pour éviter les conflits d'intérêts dans les rapports avec les consultants. Ce principe se décline en ces termes :

La politique de la Banque impose aux consultants de fournir des conseils professionnels, objectifs et impartiaux et de préserver par-dessus tout, en toutes circonstances, les intérêts du client, abstraction faite de tout contrat futur et, dans l'exercice de leur fonction de conseil, d'éviter les conflits avec d'autres missions et les intérêts de leur propre société<sup>11</sup>.

Si ce principe est scrupuleusement respecté, il permettra d'éviter de nombreuses pratiques illicites dans l'évaluation et l'élaboration des options de développement des infrastructures. Mais comme d'autres principes, il n'est pas toujours appliqué.

« La lumière du soleil est le meilleur désinfectant ». La transparence totale est nécessaire pour décourager les pratiques illicites dans le processus d'évaluation des besoins et options en matière de développement d'infrastructures. Les parlements et les organisations de la société civile doivent exiger des gouvernements et des institutions financières qu'ils répondent de leurs décisions, même aux toutes premières étapes du développement des infrastructures.

## Notes

1. Peter Bosshard est directeur stratégique à International Rivers Network.
2. Les autorités norvégiennes ont classé l'affaire en 2003 par manque de preuves (voir rapport pays sur la Norvège). Pour un résumé de l'affaire Veidekke/Kaijuka, lire *Development Today*, 5 août 2002.
3. Institut d'assistance juridique de Bandung, *Facts of the Violations of Human Rights and the Law : Corruption in the Jatigede Dam Project in Sumedang, West Java* (Bandung : 2003).
4. « Summary of RSI Staff Views Regarding the Problem of « Leakage » from World Bank Project Budgets », non-daté.
5. Lire A. Timothy Martin, 'International Arbitration and Corruption' dans *Transnational Dispute Management* 1 (2004).
6. Francisco Galiano, directeur du General Accounting Office du Paraguay, citation dans *Ultima Hora*, 3 septembre 2004.
7. Témoignage de Linda F. Powers devant la Commission chargée des affectations budgétaires, Sous-commission chargée des opérations extérieures, Chambre des représentants des États-Unis, 31 janvier 1995.
8. Commission mondiale des barrages, *Dams and Development* (Londres : WCD, novembre 2000).
9. Pour en savoir plus sur ce principe dans le contexte de la construction des barrages, lire Michael H. Wiehen, « Transparency and Corruption Prevention on Building Large Dams », étude réalisée pour le compte de la Commission mondiale des barrages (1999).
10. CMB, *Dams and Development*.
11. Banque mondiale, *Guidelines : Selection and Employment of Consultants by World Bank Borrowers* (Washington, DC : Banque mondiale, 2004).

## Les destructions des tremblements de terre : la corruption sur la ligne de faille

*James Lewis<sup>1</sup>*

Les tremblements de terre ne tuent pas ; l'effondrement des immeubles si. Certes, on ne peut pas éviter les séismes mais on peut prévenir les désastres qu'ils provoquent. Au cours des 15 dernières années, plus de 400 séismes ont été enregistrés dans 75 pays, faisant presque 9 millions de sans-abri, blessant 584 000 personnes et causant la mort de 156 000 autres<sup>2</sup>. Parmi les morts, nombreux sont ceux qui sont victimes de l'affaissement des immeubles parce que le béton a été trop dilué, que les armatures en acier ont été omises ou qu'on a eu recours à une technique de construction de qualité inférieure. Il n'est pas aisé de déterminer dans quelle mesure la corruption pourrait avoir joué un rôle. Néanmoins, les exemples de l'Italie et de la Turquie illustrent bien que le mariage entre des entrepreneurs malhonnêtes et des inspecteurs de bâtiments et autres fonctionnaires corrompus s'est traduit par le non-respect des normes de construction, l'application laxiste des règlements et l'absence de toute inspection sur le terrain ; autant de négligences qui peuvent s'avérer fatales dans les régions sujettes aux tremblements de terre.

### Le processus de construction

La construction d'un bâtiment implique un processus de recouvrement physique. Elle commence par le creusement des fondations puis vient l'érection des éléments de la superstructure : murs, poteaux, planchers, cages d'escalier et toit. Chaque étape recouvre la précédente, des fondations sous terre à la dernière couche de peinture, en passant par l'armature du béton armé. Les erreurs ou les omissions (qu'elles soient involontaires ou intentionnelles) doivent être identifiées et rectifiées à chaque étape. Les pressions liées au respect des délais, exacerbées par les incitations financières et contrariées par les livraisons tardives et les aléas de la météo, créent les conditions idéales de recours à des expédients et à des raccourcis.

Les régions exposées au risque de tremblement de terre ou d'autres catastrophes naturelles augmentent d'un cran la complexité de la construction pour les sociétés de construction et les ingénieurs. Le béton armé est relativement bon marché ; c'est un matériau de construction pratique, bien que rigide, alors que le bois d'œuvre est plus flexible mais demande des aptitudes et des matériaux qui ne sont pas toujours disponibles localement et ne convient pas aux grands bâtiments. Un matériau souple réagit bien aux mouvements sismiques alors qu'un matériau rigide ne le peut pas. On peut utiliser le béton dans les constructions parasismiques, conçues pour résister aux tremblements de terre, mais il doit être de très bonne qualité et appliqué avec un vibreur à béton pour s'assurer qu'il pénètre bien dans toutes les anfractuosités d'une armature nécessairement complexe. Il faut des groupes électrogènes ou un raccordement du chantier au réseau électrique pour faire fonctionner les vibreurs à béton, ce qui implique des coûts additionnels. Les fournisseurs spécialisés, travaillant en dehors du chantier et soumis à une inspection centrale, sont les mieux à même de fournir du

béton conforme aux normes ; les mélanges effectués sur le chantier et moins facilement contrôlables sont sujets à l'opportunisme, aux substitutions et aux omissions.

Les constructions exécutées sur plans d'ingénieurs intègrent un « facteur tremblement de terre » pour résister aux séismes ; le degré de ce facteur est soumis à une réglementation ou à une analyse technique. Néanmoins, ce facteur peut être dépassé dans la réalité par les tremblements de terre d'une plus grande magnitude. Même les immeubles qui ont fait l'objet d'une inspection peuvent céder, tout comme les immeubles plus anciens et plus dégradés peuvent s'effondrer.

## Problèmes de surveillance

La plupart des pays ont, indépendamment de leur niveau de développement, des normes de construction et de sécurité que l'on peut qualifier de modérées à bonnes. Beaucoup d'entre elles peuvent encore être améliorées : en Inde, par exemple, où le tremblement de terre de Gujarat a causé la mort de 20 000 personnes en 2001, les normes imposaient aux inspecteurs d'examiner les plans mais pas les bâtiments eux-mêmes au cours de la phase de construction. Pourtant, dans la plupart des cas, le principal problème réside dans l'application des normes. Un bon système d'application des normes demande des ingénieurs formés, des règles et une réglementation ainsi que des inspections régulières. La corruption complique ce problème lorsque les permis de construire sont obtenus grâce à des pots-de-vin ou des faveurs politiques ou lorsque les inspecteurs sont payés pour fermer les yeux sur les pratiques de conception ou de construction qui s'écartent des normes prescrites.

Il faut des ressources financières et un personnel formé pour pouvoir inspecter le travail des entrepreneurs. Outre le problème presque général du manque de personnel, les fonctionnaires chargés de faire observer les normes de construction et de délivrer les permis de construire sont rarement bien rémunérés, quel que soit le pays. Dans les pays où les logements ont un taux de croissance rapide comme en Turquie, « c'est un grand défi que de vouloir entreprendre une inspection correcte des bâtiments, même lorsque la bonne volonté politique et éthique nécessaire existe » déclare Alpaslan Özerdem, expert spécialisé dans la gestion des catastrophes<sup>3</sup>. Il propose une autre approche, qui consisterait à sensibiliser l'opinion publique et à transformer les acheteurs potentiels en inspecteurs : « si les gens se préoccupaient de la sécurité sismique (...) autant que du type de carreaux, de portes et de robinetterie utilisés, (...) les entrepreneurs en bâtiment respecteraient scrupuleusement les règles et la réglementation en vigueur ».

La responsabilité de l'État dans la construction de bâtiments dangereux ne se limite pas à son incapacité à assurer des inspections correctes. Les actes et les omissions de l'État peuvent véritablement contribuer à l'ampleur des désastres, surtout lorsque le drame se déroule dans un contexte où la corruption sévit dans tous les services publics. Les études réalisées sur le tremblement de terre catastrophique de Kocaeli de 1999 en Turquie ont révélé une « déviance organisationnelle » dans la poursuite de politiques à risques se traduisant notamment par la tolérance de la corruption ou son encouragement tacite à des fins organisationnelles, le refus ou l'incapacité à mettre en place une réglementation dans le secteur du bâtiment, l'installation encouragée ou

imposée de personnes dans des zones à risque, les opérations de camouflage et les dissimulations de preuves au lendemain des désastres et la promotion des politiques contribuant directement aux pratiques de corruption dans l'industrie du bâtiment<sup>4</sup>.

Des agences comme l'UNESCO et UN-Habitat ont contribué à encourager l'élaboration de normes de construction parasismique et les exigences de la communauté internationale en faveur de l'amélioration des constructions sont réitérées après chaque séisme. La Chronique de l'ONU a publié récemment un plaidoyer d'experts travaillant dans ce domaine pour « l'application des normes internationales de sécurité dans les écoles et les hôpitaux partout dans le monde ». Pour amoindrir l'impact des tremblements de terre en réduisant le risque de corruption, il faudrait :

- renforcer la législation et sa mise en œuvre et faire effectuer des inspections correctes des projets de construction, tant dans les phases de conception que de construction, par un personnel formé et habilité ;
- évaluer et redéfinir les contrôles exercés par les administrations locales sur la construction des bâtiments ;
- encourager la souscription d'une assurance contre les tremblements de terre et en faire un moyen d'exiger une certification indépendante de conformité aux normes de construction ;
- inclure dans la formation, l'agrément et la réglementation des professions d'ingénieur et d'architecte, une formation sur les constructions parasismiques ;
- réexaminer, en vue d'une application plus stricte, les règles de conception uniformisée des bâtiments officiels ;
- imposer des restrictions strictes en matière de surpeuplement, d'extension des étages supérieurs des constructions existantes et d'entretien des vieux bâtiments endommagés et insuffisamment entretenus ;
- faciliter l'accès à la fourniture et à l'offre contrôlées de béton prêt à l'emploi (préparé hors chantier)<sup>5</sup>.

Les médias et la société civile ont un rôle important à jouer en exerçant des pressions pour améliorer le système de construction dans les zones exposées aux tremblements de terre ; ils peuvent notamment :

- encourager les citoyens à prendre un deuxième avis sur la sécurité s'ils ont des doutes sur le travail des entrepreneurs ;
- former les citoyens à identifier toute violation importante des normes de construction ;
- faire émettre le deuxième avis par des ONG locales, lesquelles doivent également jouer le rôle de sentinelles, éventuellement avec l'aide de groupes d'ingénieurs volontaires issus des universités locales ou de l'ordre des ingénieurs.

### Encadré 1.1 Le piège mortel des barres d'immeubles, héritage de la mafia italienne

David Alexander<sup>1</sup>

En Italie, il existe quatre mafias, toutes basées dans le Mezzogiorno, la moitié sud du pays : il s'agit de la *Cosa Nostra*, de la *Camorra*, de la *Ndrangheta* et de la *Sacra Corona Unita*. Toutes les quatre ont une tradition de pratiques actives d'extorsion, de racket, de vol et de contrebande. Le relâchement des contrôles aux frontières et l'augmentation du volume des échanges et des déplacements internationaux les ont conduites à se reconvertir dans le trafic de drogue, le jeu, la traite des êtres humains et l'industrie du bâtiment, qui s'avèrent tous plus lucratifs que leurs activités traditionnelles. Le blanchiment d'argent et les investissements illicites dans l'industrie du bâtiment sont l'aboutissement logique des vastes sommes d'argent accumulées dans l'exploitation de ces activités.

Sous le régime de la « Première République » (1948-90), la *Cosa Nostra* et la *Camorra* ont tissé des liens étroits avec des hommes politiques italiens de premier plan au sein du Parti Démocrate Chrétien au pouvoir. Cela leur a permis de développer considérablement leurs activités commerciales sous le couvert d'un accord parlementaire soigneusement travaillé par des personnalités puissantes du système. L'un des effets les plus visibles de la corruption transparaît dans les sommes astronomiques investies dans des projets de construction non-réglés, qui ont non seulement occasionné des dégâts omniprésents sur l'environnement mais ont également aggravé la vulnérabilité aux tremblements de terre.

En Italie, les tremblements de terre sont plus intenses et plus nombreux dans le Mezzogiorno. Un séisme de grande magnitude peut détruire ou endommager sévèrement jusqu'à un million de bâtiments, d'où une demande massive de reconstruction et, naturellement, de fonds pour la financer. Au cours de la deuxième moitié du xx<sup>e</sup> siècle, la principale source de financement était l'impôt direct dégressif, notamment prélevé sous forme d'augmentations appliquées au prix de l'essence à la pompe. Le pays ne disposant pas d'un système organisé d'assurance des structures contre les dégâts sismiques, le gouvernement jouait le rôle de « l'assureur de dernier ressort » ; à ce titre, il affectait d'importantes sommes provenant des fonds publics aux autorités régionales, provinciales et locales ainsi qu'aux agences gouvernementales comme la *Cassa per il Mezzogiorno* (Fonds de développement de la région Sud). Au sud de Rome, toutes ces entités étaient considérées comme corruptibles.

En 1968, 14 tremblements de terre de faible magnitude ont occasionné d'énormes dégâts et causé la mort de plus de 200 personnes dans la vallée de Belice à l'ouest de la Sicile. Jusqu'en 1983, très peu d'efforts avaient été faits pour reconstruire les immeubles et d'importantes sommes d'argent public ont tout simplement disparu à cause d'une mauvaise comptabilité, du manque de transparence dans l'administration publique et des intérêts d'affaires de l'économie souterraine sous-jacente. Finalement, la reconstruction a été réalisée, mais seulement sous l'impulsion des efforts concertés pour briser la puissance de la mafia, efforts qui ont conduit à l'assassinat d'un général des forces armées et de nombreux juges d'investigation de haut rang.

Le plus grand tremblement de terre de la deuxième moitié du xx<sup>e</sup> siècle s'est produit en 1980, dans une zone qui s'étend de Naples aux frontières de la région des Pouilles. Quelque 2 735 personnes ont été tuées, 8 841 autres blessées et 400 000 laissées sans abri. Quelque 637 localités réparties sur une zone de 23 000 km<sup>2</sup> ont rapporté des dégâts. Les pires effets en termes de nombre massif de morts et de blessés ont eu lieu dans les quartiers où

de grands immeubles entièrement occupés se sont affaissés de manière spectaculaire. L'un des dégâts les plus impressionnants a été l'effondrement complet de l'aile abritant la maternité de l'hôpital à six étages de Sant'Angelo dei Lombardi, à Avellino, à l'Est de Naples. Presque tous ses occupants sont morts écrasés. Les investigations menées plus tard ont révélé que les plans de cet immeuble relativement neuf, bâti sur une charpente en béton armé étaient conformes, mais qu'il avait été construit en réalisant des économies substantielles sur les matériaux (les fondations étaient trop peu profondes et il manquait plusieurs centaines d'éléments structurels dans la charpente). Certes, il n'est pas clairement établi que la Camorra soit mêlée à cette affaire mais, de toute évidence, les travaux de construction n'ont été ni contrôlés, ni inspectés et les constructeurs ont voulu se jouer des règles. De nombreuses autres défaillances ont été constatées dans les ruines d'immeubles qui n'ont pas pu résister aux secousses. Un nombre inconnu mais probablement élevé de ces défaillances sont liées à la spéculation illicite sur les constructions encouragée par la Camorra.

Au lendemain du tremblement de terre de 1980, il a été clairement établi que la Camorra essayait de prendre le contrôle du processus de reconstruction et de détourner les fonds. La construction des infrastructures de base, telles que les écoles et les hôpitaux, accusait un retard généralisé tandis que prospérait en même temps la construction spéculative de logements. Ce double processus est révélateur du succès de la stratégie de la Camorra et souligne une intrusion dans les procédures de planification urbaine et de soumission pour les marchés de construction. Nombre de ces nouveaux logements n'ont pas été suffisamment bien construits pour résister aux tremblements de terre de grande magnitude, soit parce que les normes de construction n'ont pas été respectées, soit parce qu'on a tardé à les actualiser. Des hommes politiques locaux influents comme le maire de Pagani, qui s'est opposé à l'engagement de la Camorra dans la construction, ont été assassinés.

Il revenait à la « Seconde République » de l'Italie, débarrassée de ses dirigeants politiques les plus notoirement corrompus, d'initier des investigations et de contrôler le mode d'affectation des fonds du gouvernement central aux autorités locales et provinciales potentiellement corrompues. Ces mesures n'ont été prises qu'en 1993-94.

Les racines historiques de la corruption et la persistance des conditions sociales et économiques qui la favorisent font qu'elle ne disparaîtra pas du jour au lendemain. Les quatre mafias ont essuyé de nombreux revers, y compris la perte du soutien parlementaire qui leur était naguère solidement acquis ; mais ce sont des entreprises pleines de ressources et diversifiées. L'éruption massive et incontrôlée de la construction spéculative dont elles ont assuré la promotion vers la fin du xx<sup>e</sup> siècle représente pour le moins une importante source de vulnérabilité aux tremblements de terre futurs dans les villes du Sud comme Reggio Calabria, Messina et Catania. En Italie, ni la corruption, ni les tremblements de terre ne sont des phénomènes exclusivement limités au Sud, mais ils sont tous deux décidément plus prononcés et plus profondément enracinés dans le Mezzogiorno.

#### Note

1. David Alexander est professeur et chef du Groupe d'étude sur la gestion des catastrophes à l'Université Coventry en Grande-Bretagne. Ses ouvrages comprennent *Natural Disasters, Confronting Catastrophe et Principles of Emergency Planning and Management*.

## Encadré 1.2 Le ras-le-bol des propriétaires turcs face aux destructions causées par les tremblements de terre

William A Mitchell et Justin Page<sup>1</sup>

Au cours du xx<sup>e</sup> siècle, la Turquie a connu environ 60 tremblements de terre dévastateurs, qui ont causé la mort de plus de 250 000 personnes et détruit près de 650 000 immeubles. La plupart des immeubles étaient érigés sur des sites inappropriés et mal construits avec des armatures de béton inadaptées.

Le tremblement de terre qui s'est produit à Dinar en 1995, juste trois ans après celui qui a frappé Erzincan, a suscité une prise de conscience accrue du public et une vive émotion dans les médias. Cette émotion a eu un écho particulier, surtout dans les zones urbaines de la Turquie où vivent 70 % de la population estimée à 70 millions d'habitants.

La migration de la population vers les centres urbains s'explique essentiellement par l'abandon par les villageois des régions orientales non-viables économiquement pour intégrer des communautés informelles de « squatters » (*gecekondu*) dans la périphérie des grandes villes. L'établissement des populations dans cette zone les rend très vulnérables aux tremblements de terre et le problème ne fait que s'aggraver. Certes, on ne peut pas éviter les tremblements de terre, mais les dégâts matériels et les pertes en vies humaines qui les accompagnent souvent peuvent être réduits dans une large mesure en mettant en œuvre une combinaison de changements sociaux et technologiques. La mise en œuvre et le respect des normes réglementaires en matière de construction, la transparence dans l'attribution des contrats et des appels d'offre publics exécutés conformément aux règles de l'éthique peuvent contribuer à éviter des milliers de morts en Turquie.

Les pratiques de corruption dans la construction ne font que renforcer les tensions financières exercées sur les plans de stabilisation macroéconomique en cours, qui ont pour objet de corriger les problèmes chroniques à court terme liés à la fuite des capitaux, à l'érosion des réserves de devises, à l'inflation et aux énormes déficits des comptes courants. Lorsqu'un sinistre est causé par un tremblement de terre, les mesures extrêmement difficiles mais importantes à prendre pour assurer la stabilité économique à long terme sont reléguées au second plan, et les problèmes d'ajustement structurels à long terme de la Turquie en sortent renforcés.

En Turquie comme ailleurs, les victimes d'un tremblement de terre sont souvent considérées comme des personnes subissant simplement la fatalité ou la volonté de Dieu. Cette attitude trahit, toutefois, une méconnaissance des notions élémentaires sur la construction parasismique, ce qui n'a fait qu'aggraver la corruption au sein de l'industrie turque du bâtiment et dans l'application des normes de construction. Cette tendance a été renforcée par le fait que les responsables et les médias turcs n'ont pas procédé à un examen critique des constructions défectueuses lors des principaux séismes, et ce jusqu'aux désastres que le pays a connu récemment.

Au lendemain du tremblement de terre qui a frappé Erzincan en 1992, le public a commencé à en savoir plus sur ce que l'on peut raisonnablement attendre des constructions parasismiques et a appelé le gouvernement à une gestion plus efficace de la construction. La presse écrite, surtout le quotidien *Turkish Daily News*, a commencé à critiquer directement l'administration locale d'Erzincan pour son « incompétence et son inexpérience » ainsi que pour son « inefficacité ». D'autres articles ont dénoncé la violation flagrante des normes de construction en vigueur depuis 1973 qui interdisaient la construction de bâtiments de plus de trois étages. Parmi les immeubles qui dépassaient les trois étages imposés par la loi, nombreux sont ceux qui se sont effondrés ou qui ont subi des dégâts importants, preuve incontestable que ces constructions étaient défectueuses<sup>2</sup>.

Le sinistre causé par le tremblement de terre d'Erzincan a fourni matière à une littérature déjà volumineuse, qui a démontré que les structures mal construites en maçonnerie non armée, bâties sur des sites inappropriés au mépris de la géologie et de la sismologie, en particulier, à proximité de et sur la zone de faille de l'Anatolie du Nord, s'effondrent en cas de séisme important ou de grande magnitude, provoquant un grand nombre de morts et de blessés.

Le tremblement de terre de Dinar était le sixième plus important tremblement de terre qu'a connu la Turquie en 25 ans. Le bilan des pertes en vies humaines était relativement faible, mais 37 des bâtiments publics de Dinar, entièrement construits par des entrepreneurs liés aux pouvoirs publics avec des techniques et des normes contestables, ont été très endommagés ou totalement détruits. Au lendemain du tremblement de terre de Dinar, on a assisté à une plus grande prise de conscience des conséquences des tremblements de terre de la part de l'opinion publique turque, avec des exigences accrues pour des pratiques de construction plus saines<sup>3</sup>.

Si le tremblement de terre de Dinar a servi de catalyseur vers une plus grande prise de conscience des techniques de construction défectueuses et des pratiques de corruption dans l'opinion publique, celui d'Izmit, en 1999, a permis de prendre la pleine mesure du problème auquel doit faire face la population urbaine. Il a tué 15 000 personnes, en a blessé le double et fait 200 000 sans-abri. Ce sinistre a suscité une opposition croissante aux pratiques de construction corrompues et de mauvaise qualité, dont le fer de lance était constitué par un certain nombre de journaux ne mâchant pas leurs mots. Aussitôt après le tremblement de terre, les médias ont durement critiqué le gouvernement pour sa réaction lente au sinistre, qui a entraîné encore plus de morts alors que les victimes attendaient de l'aide sous forme d'installations sanitaires, d'approvisionnement en eau, d'abris et d'opérations de recherche et de sauvetage. La corruption et son impact sur la construction ont vite été identifiés comme les principales causes des pertes massives en vie humaines.

Si la réaction au séisme d'Izmit présente le pire visage de l'administration publique turque, celle qui a suivi le tremblement de terre de Bingol en 2003 en montre la meilleure facette. La réaction et les opérations de recherche et de sauvetage du gouvernement et de l'armée ont été rapides et efficaces et vivement saluées comme telles. Le problème de la corruption constatée par le passé dans le secteur de la construction a refait surface et la presse a eu tôt fait de déclarer que ce tremblement de terre était semblable à la plupart des séismes antérieurs du point de vue de la qualité des constructions. De nombreux dirigeants politiques et universitaires ont exprimé des griefs et accusé les promoteurs, les entrepreneurs et le gouvernement de n'avoir pas respecté les normes de construction, les contrôles qualité et les considérations d'ordre géologique. Le Président Ahmet Sezer a demandé publiquement que les personnes responsables de la construction des bâtiments publics qui se sont effondrés soient punies. Le Premier ministre, Tayyip Erdogan, a tout de suite déclaré que « l'idée de voler du matériel, la corruption, l'illégalité et l'injustice devaient être sanctionnées »<sup>4</sup>.

La corruption reste un problème majeur en Turquie. La première étape dans la lutte contre la corruption est d'admettre son existence et cela, le gouvernement du Premier ministre Erdogan l'a fait suite à la pression exercée par la population turque, dont l'ambivalence et l'attitude fataliste ont radicalement changé. Certes des progrès ont été accomplis mais beaucoup reste encore à faire<sup>5</sup>. La mise en œuvre honnête d'un plan national sur la transparence est cruciale pour une Turquie durable<sup>6</sup>.

### Notes

1. William A. Mitchell est professeur au Département de science politique, il est titulaire de la chaire Jo Murphy en Éducation internationale ; il est spécialiste du Moyen-Orient et a vécu en Turquie pendant plus de 12 ans. Justin Page prépare une licence à l'Université Baylor sur les relations internationales du Moyen-Orient et a eu à effectuer des recherches en Turquie, en Irak et en Égypte.
2. William A. Mitchell, *The Republic of Turkey and Earthquake Disaster Management* (New York : Global Humanities Press, 2004), p. 146.
3. *Ibid.*, p. 156.
4. Citation extraite de Relief Web, 4 mai 2003, [www.reliefweb.int/5/4/03](http://www.reliefweb.int/5/4/03).
5. Après le tremblement de terre d'Izmit, des campagnes d'éducation du public aux pratiques dangereuses dans la construction en béton armé et aux principes de base de la construction parasismique ont été menées à Istanbul par le bureau du Gouverneur d'Istanbul et le Programme d'éducation à la capacité de réaction aux catastrophes de l'Université Bogazici. Ce dernier programme a touché 1,5 million d'écoliers et des centaines de milliers de parents dans quatre provinces ; il est maintenant développé au niveau national avec le soutien du ministère de l'éducation. Un réseau de médiateurs permettrait également d'appuyer l'exigence du public pour des constructions sécurisées.
6. Le METU Disaster Management Implementation and Research Center – en collaboration avec le Gouvernement de Turquie – a été créé dans le cadre du projet du PNUD intitulé « Amélioration du système turc de gestion des catastrophes » reposant sur un partage des coûts ; c'est une excellente initiative pour amener les sciences de la terre et les sciences sociales à travailler ensemble pour améliorer la compréhension des attitudes sociales et la participation du citoyen à la capacité de réaction aux catastrophes et à leur atténuation en Turquie.

### Notes

1. James Lewis est architecte, consultant et auteur d'ouvrages sur les risques environnementaux ; il est chercheur invité dans le cadre des Études de développement de l'Université de Bath (Grande Bretagne).
2. EM-DAT (2004) OFDA/CRED International Disaster Database : Université Catholique de Louvain, Bruxelles, Belgique, [www.em-dat.net](http://www.em-dat.net).
3. Alpaslan Özerdem, 'Tiles, Taps and Earthquake-Proofing : Lessons for Disaster Management in Turkey' dans *Environment and Urbanisation*, octobre 1999.
4. Green, al-Husseini et Curry, 'Disaster Prevention and the 1999 Turkish Earthquakes', [http://online.northumbria.ac.uk/geography\\_research/radix/turkey-bingol5.htm](http://online.northumbria.ac.uk/geography_research/radix/turkey-bingol5.htm).
5. Ben Wisner et James Lewis, « Face à face : Pourquoi les écoles et les hôpitaux s'effondrent-ils lors des séismes ? », *Chronique de l'ONU* Volume XL n° 3, 2003, [www.un.org/french/pubs/chronique/2003/numero3/0303p49.asp](http://www.un.org/french/pubs/chronique/2003/numero3/0303p49.asp)

## 2 La corruption dans la pratique

---



## Étude de cas : le Lesotho envoie les multinationales sur le banc des accusés

*Fiona Darroch*<sup>1</sup>

Alors que les procès se poursuivent, il a été suffisamment établi que le projet hydroélectrique des Hauts Plateaux du Lesotho, connu sous le nom de Lesotho Highlands Water Project (LHWP), constitue l'un des plus grands cas de corruption internationale de tous les temps. Dans un petit pays très pauvre, de nombreuses entreprises de construction internationales ont été traînées devant la justice et résolument condamnées. Ce cas établit plusieurs précédents importants. D'abord dans le fait que des affaires de cette nature soient poursuivies en justice et en termes de réaction des institutions financières internationales (telle que la Banque mondiale), mais aussi par le message plus général véhiculé : les sociétés qui ont recours à la corruption pour gagner des marchés internationaux courent le risque d'une sanction et d'une inscription sur liste noire, quel que soit le lieu où elles commettent ce crime.

En 1986, les Gouvernements du Lesotho et d'Afrique du Sud ont signé un traité qui a finalement abouti au LHWP. Ce projet d'infrastructure de 8 milliards de dollars américains, qui consiste en cinq barrages principaux, 200 km de galeries et une puissante centrale hydroélectrique dont la construction devait s'achever en 2020, devait servir à contrôler et à exploiter le débit du fleuve Senqu (connu sous le nom de fleuve Orange en Afrique du Sud). Par la même occasion, le projet devait approvisionner en eau la province de Gauteng en Afrique du Sud et fournir de l'électricité et une source de revenu à la population du Lesotho.

Le gouvernement civil qui a succédé au régime militaire du Lesotho en 1993 a commandé un audit des deux organismes de contrôle du projet, la Lesotho Highlands Development Authority (LHDA), un établissement public semi-autonome, et la Trans-Caledon Tunnel Authority (TCTA), l'agence d'exécution de la composante relativement modeste du projet située en Afrique du Sud. L'audit a mis au jour des irrégularités administratives importantes au sein de la LHDA, au point de déclencher une enquête sur le comportement de son Directeur général, Masupha Ephraim Sole. En 1996, Sole était licencié de la LHDA, une décision qui a été maintenue malgré les appels successifs.

Au cours des investigations, les signes d'alertes classiques ont clairement révélé que Sole vivait bien au-dessus de ses moyens : une résidence, des voitures et des vacances luxueuses et des cas de népotisme en étaient les signes les plus ostentatoires. Après avoir reconnu que certains contrats négociés sous la direction de Sole avaient entraîné des pertes substantielles pour la LHDA, et compte tenu du fait que Sole a refusé de divulguer ses comptes bancaires, l'Autorité de développement a intenté un procès devant un tribunal civil pour demander la réparation du préjudice subi. L'Autorité cherchait aussi à obtenir des dédommagements pour le préjudice subi suite à l'attribution injustifiée d'un contrat à l'un des nombreux consortiums travaillant pour le projet hydroélectrique.

## Sole sur le banc des accusés

Devant le refus de Sole de fournir ses archives bancaires et son entêtement à soutenir que tous les comptes avaient bel et bien été divulgués, la cour a assigné le directeur de la banque de Sole à comparaître. Cette procédure a finalement permis de découvrir des preuves attestant l'existence de comptes bancaires à Ladybrand et Bloemfontein, deux villes d'Afrique du Sud, ainsi qu'auprès de l'Union des Banques Suisses.

En août 1997, le Gouvernement du Lesotho a demandé qu'un tribunal suisse exige par ordonnance la divulgation d'un certain nombre de comptes bancaires détenus en Suisse, y compris ceux appartenant à Sole. Malgré la tentative d'un certain nombre d'entrepreneurs et de consultants travaillant pour le projet hydroélectrique et également titulaires de comptes bancaires en Suisse pour bloquer cette procédure, le président de la cour a donné suite à la requête. La Cour d'appel fédérale a maintenu sa décision et, début 1999, les archives bancaires ont été remises au Gouvernement du Lesotho. Les archives de Sole ont révélé qu'il avait reçu de fortes sommes d'argent qu'il ne pouvait justifier. Le procès civil s'est terminé en octobre 1999 par un jugement condamnant Sole à verser des dommages et intérêts d'un montant de 1,4 million de dollars américains. Sole a fait appel en avril 2001 mais en vain.

Les archives des banques suisses ont révélé, qu'en sa qualité de Directeur général, Sole avait systématiquement perçu de fortes sommes d'argent versées par les courtiers ou intermédiaires des sociétés ou consortiums ayant bénéficié de contrats dans le cadre du projet hydroélectrique. Le mode, le montant et le calendrier des paiements étaient assez révélateurs du fait qu'il s'agissait d'actes de corruption. Le Gouvernement du Lesotho a donc décidé de poursuivre en justice non seulement Sole, mais aussi les sociétés et les intermédiaires impliqués. Au mois de décembre 1999, Sole et 18 autres accusés ont été jugés coupables de corruption. Sole devait, par ailleurs, répondre du double chef d'accusation d'escroquerie et de parjure. Sept des accusés ne se sont pas présentés à l'audience préliminaire.

Le procès de Sole a commencé en juin 2001. Malgré les 16 chefs d'accusation de corruption et les deux chefs d'accusation d'escroquerie dont il devait répondre, Sole a toujours refusé de produire des preuves. Le juge Brendon Cullinan, ancien Premier juge du Lesotho, a déclaré Sole coupable des actes qui lui sont reprochés et l'a condamné à 18 ans de prison. Dans l'énoncé des motifs de la condamnation, Cullinan a relevé que les transactions en question « liaient de manière inextricable » les accusés : les consultants et entrepreneurs, les intermédiaires et Sole lui-même. Sole a fait appel mais n'a réussi qu'à ramener la peine à 15 ans d'emprisonnement.

Les jugements préliminaires et le jugement final du procès de Sole constituent un cas de jurisprudence très important, qui servira de référence pour les procès contre la corruption dans les juridictions de droit coutumier. En particulier, le juge s'est attaché à répondre aux questions de juridiction (peut-on juger l'affaire au Lesotho ?), de citation (la société a-t-elle une personnalité juridique ?), de corruption (quels sont les éléments constitutifs du crime ?) et à la question de savoir si les preuves indirectes étaient suffisantes pour justifier une condamnation pour corruption.

## Le procès d'Acres

Le géant canadien en ingénierie, Acres International, était concerné par deux contrats dans le cadre du LHWP, dont l'un était financé par la Banque mondiale ; c'est la première société jugée en rapport avec les pots-de-vin versés à Sole. Le parquet a accusé la société Acres d'avoir versé de l'argent à Sole par l'intermédiaire de Zaliswonga Bam, un intermédiaire mort d'une crise cardiaque en 1999. Des preuves montrent clairement que des sommes d'argent ont été versées par Acres à Bam, en utilisant des comptes suisses numérotés. Bam a touché un pourcentage sur ces sommes puis viré le reste de l'argent sur les comptes de Sole.

Acres a reconnu avoir versé ces sommes à Bam ; la société soutient, toutefois, que ces versements ont été effectués en application d'un « accord de représentation » conclu avec Bam pour les prestations que ce dernier lui aurait fournies en tant qu'agent ou représentant. La société Acres a déclaré que Bam avait effectivement fourni ces prestations et que des paiements de cette nature sont une pratique courante en pareilles circonstances ; elle a ajouté que le fait que ces paiements avaient été faits dans le secret ne devait pas servir de prétexte pour accuser les auteurs de mauvaises intentions et qu'en tout état de cause, la société ignorait tout des paiements que Bam aurait effectués en faveur de Sole.

La société n'a pas convaincu le juge Mahapela Lehohla du bien fondé de ces arguments. Les relations entre la société Acres et l'Autorité de développement étaient si bien établies qu'Acres n'avait pas besoin des services d'un « représentant » a conclu le juge Lehohla. Qui plus est, il n'y avait pas de preuves tangibles de l'existence de la pseudo-société de Bam, « ACPM », dont le nom apparaît sur le compte bancaire suisse. Le juge n'a trouvé aucune pièce attestant la nature des prestations que Bam aurait fournies, ni pourquoi il les aurait fournies vu son rôle de responsable de l'Association de logement du Botswana. Se référant aux dispositions de la loi telles qu'elles ont été exposées par le juge Cullinan dans le procès Sole, le juge Lehohla a conclu que le prétendu accord de représentation était une imposture, que la société Acres avait un intérêt à soudoyer Sole – au détriment de ses concurrents – et a donc déclaré cette société coupable des actes qui lui sont reprochés. Après avoir été jugée coupable et condamnée au paiement d'une amende de 2,5 millions de dollars américains, Acres a rejeté le jugement de la cour en laissant entendre que le juge était incompetent et que le procès n'était pas juste. L'appel interjeté par la société Acres n'a pas reçu de suite.

## Les suites de la condamnation de la société Acres

Avant le début du procès pénal, la Banque mondiale avait déjà entamé une procédure d'exclusion de deux des sociétés travaillant pour le projet hydroélectrique du LHWP et qui avaient bénéficié de son financement. Dans un premier temps, la Banque avait conclu que les preuves n'étaient pas suffisantes pour justifier l'exclusion de la société Acres. Mais la Banque a estimé que « de nouvelles preuves » étaient apparues au cours du procès contre Acres et a donc repris la procédure d'exclusion d'Acres. Au mois de juillet 2004, la Commission de la Banque mondiale chargée de l'application des sanctions a prononcé la suspension d'Acres pour une période de trois ans<sup>2</sup>. La période de suspension a été plus courte qu'elle aurait pu l'être, essentiellement parce que la Com-

mission des sanctions a pris en ligne de compte l'amende déjà infligée par les tribunaux du Lesotho et le fait que les personnes jugées coupables de corruption ne travaillaient plus pour la société<sup>3</sup>.

Après le procès de la société Acres, la société allemande Lahmeyer s'est retrouvée devant la justice. Bien que poursuivie pour des faits différents, la société s'est défendue en utilisant un argumentaire presque identique. Dans ce cas également, Bam a joué les intermédiaires et les preuves fournies à l'appui des accords de représentation entre Bam et la société Lahmeyer étaient insuffisantes. Ce procès a suivi le même cheminement que le procès de la société Acres, de même que l'appel interjeté, et la Banque mondiale pourrait réagir de la même manière par une procédure d'exclusion.

Un autre intermédiaire accusé de corruption, le Sud-africain Jacobus du Plooy, a plaidé coupable. Il était clair, lors de sa condamnation, qu'il pouvait apporter son aide à l'accusation, mais il n'est pas certain qu'une telle assistance contribuera au succès d'autres poursuites.

C'était ensuite au tour de la société française Spie Batignolles de se retrouver sur le banc des accusés, et des poursuites contre Impregilo, une société italienne, ont également été engagées avec une première audience prévue en octobre 2004. Au moment où nous écrivons ces lignes, on continue à rassembler des preuves contre d'autres sociétés.

## Les enseignements tirés de ces procès

Ces procès ont été l'occasion de tirer un certain nombre d'enseignements essentiels. Avant tout, si l'on considère le Lesotho, aucun autre petit pays pauvre n'a adopté une approche aussi globale pour extirper la corruption de son économie en initiant des poursuites judiciaires contre des sociétés internationales ayant trempé dans la corruption. Beaucoup d'observateurs se sont félicités de la détermination et de la ténacité du procureur général et des plaignants. Les procès se sont déroulés sans aucune aide financière extérieure, malgré les promesses d'octroi d'une telle aide, même si le Lesotho a bénéficié récemment d'une assistance juridique mutuelle.

Maintenant que la corruption a été parfaitement éprouvée dans nombre de ses aspects juridiques dans les tribunaux du Lesotho, les juges et les avocats peuvent désormais se référer à une jurisprudence claire et élaborée de droit coutumier sur les questions relatives à la compétence des tribunaux et aux citations. Par ailleurs, la définition de la notion de corruption a été encore améliorée en ce sens que les deux parties en cause doivent répondre, au même titre, de leurs actes : le receveur autant que le payeur.

Il faut noter que la procédure initiée par la Banque mondiale peut apparaître comme sans commune mesure avec les poursuites pénales, tant du point de vue des preuves que des procédures. De « nouvelles preuves apparues » au cours d'un procès pénal suivant une procédure contradictoire ont été utilisées pour étayer une procédure d'exclusion essentiellement de nature inquisitoire, où les preuves ont été rassemblées mais non vérifiées au cours d'une instruction contradictoire. Une méthode d'évaluation différente de preuves identiques peut aboutir à des jugements différents. De plus, la Banque mondiale est hors du domaine de compétence d'un examen judiciaire. Elle a mené sa propre enquête sur la corruption des sociétés au Lesotho et ses procédures ne sont pas soumises à un système de vérification judiciaire. À l'inverse, les procès qui se sont déroulés au Lesotho sont passés par un tel système de vérifica-

tion à chaque étape ; ils ont effectivement fourni à la Banque mondiale les éléments utilisés pour étayer sa procédure d'exclusion.

Néanmoins, il s'est établi une coopération étroite entre la Banque mondiale et l'équipe du substitut du procureur du Lesotho et le groupe d'enquêteurs de la Banque a accompli un travail exhaustif qui a abouti à la première exclusion d'une importante société internationale.

## Les perspectives d'avenir

D'autres institutions financières internationales (IFI) seraient bien sages de suivre l'exemple de la Banque mondiale. L'exclusion est potentiellement plus dissuasive qu'une condamnation pénale dans un grand pays puisqu'elle risque d'avoir un impact plus sérieux sur les activités de la société qu'une simple amende. Les IFI dont l'argent a été utilisé pour financer des contrats négociés et exécutés par une société jugée coupable de corruption par la suite doivent revoir leur propre procédure et envisager sérieusement la possibilité d'imposer des sanctions similaires. Dans le cas contraire, on aurait le sentiment que les sociétés Acres et Lahmeyer sont victimes d'une discrimination disproportionnée.

La communauté internationale a accueilli très favorablement ces procès au début, mais ce soutien ne s'est pas automatiquement traduit par une forme d'assistance concrète – exception faite de la coopération pleine et entière des autorités suisses et l'échange d'informations entre la Banque mondiale et l'équipe du substitut du procureur du Lesotho – jusqu'à une période assez récente où un groupe d'organisations non-gouvernementales a exercé des pressions au sein du Parlement européen pour qu'une assistance de cette nature soit revue à la hausse. Le pays reçoit maintenant une assistance juridique mutuelle accrue, toutefois, sans aucune composante financière autre que les prêts accordés aux autorités du Lesotho.

La décision de la Banque mondiale d'exclure la société Acres a été présentée comme un message clair de la Banque indiquant que ses politiques peuvent être musclées lorsqu'il s'agit d'éradiquer la corruption de ses pratiques de prêt, même s'il faut revoir les rapports entre ses propres procédures et la procédure normale que doit suivre un procès pénal à un autre niveau. On attend toujours les réactions d'autres IFI par rapport à l'exclusion de la société Acres. En principe, les stratégies de lutte des IFI contre la corruption devraient faire l'objet d'une coordination de sorte que l'exclusion d'une société par l'une ou l'autre des IFI se traduise automatiquement par l'exclusion de ladite société par *toutes* les IFI. L'exclusion pourrait ainsi avoir un effet dissuasif beaucoup plus efficace aux yeux de toute société tentée de corrompre un fonctionnaire étranger.

## Notes

1. Fiona Darroch est avocate au sein de cabinet Hailsham Chambers, Londres.
2. Juste avant que la Commission des sanctions ne prononce son jugement, la société Acres a été rachetée par une plus grande société, Hatch.
3. À la suite de ce procès, la société Acres a mis en place un Système de gestion de l'intégrité dans les affaires conforme aux propositions de la FIDIC (la Fédération internationale des ingénieurs-conseils).

## Mettre au jour les soubassements de la corruption dans le secteur de la construction

*Neill Stansbury*<sup>1</sup>

Les études montrent que la corruption est plus élevée dans la construction que dans n'importe quel autre secteur de l'économie<sup>2</sup>. La corruption dans la construction est amplifiée par la dimension et les ramifications du secteur qui s'étend, de la base au sommet de la pyramide, des infrastructures de transport et des centrales de production d'énergie aux constructions à usage d'habitation. C'est un secteur qui touche aux projets initiés à la fois par les pouvoirs publics (souvent appelés « travaux publics ») et le secteur privé. Le marché de la construction est estimé globalement à environ 3 200 milliards de dollars américains par an. Sa part dans l'économie varie de 5 à 7 % du PIB dans les pays développés et les pays en développement plus avancés et autour de 2-3 % dans les pays en développement à revenu plus faible<sup>3</sup>.

La corruption varie sensiblement de par sa nature et son ampleur dans l'ensemble de l'industrie de la construction. Certains secteurs et territoires sont relativement peu corrompus et un grand nombre d'organisations et d'individus veulent à tout prix éviter la corruption. La majorité des entrepreneurs pratiquant la corruption ne suivent pas cette tendance délibérément mais parce qu'ils se sentent obligés de le faire, compte tenu du mode de fonctionnement de cette industrie et du paysage politique.

### Pourquoi le secteur de la construction est-il si prédisposé à la corruption ?

En règle générale, les projets de construction impliquent un nombre varié de participants dans une structure contractuelle complexe. La Figure 2.1 donne un exemple possible (simplifié) de structure contractuelle complexe pour la construction d'une centrale électrique. Chaque ligne représente un contrat entre deux acteurs (sociétés, pouvoirs publics, banques, etc.).

Pour la construction d'une centrale électrique, en principe, le « client » (ou propriétaire) sera une autorité ou une entreprise publique. Dans la phase de planification du projet, le client passera des contrats avec des consultants et des ingénieurs (en haut à droite du schéma) pour que ces derniers réalisent des études de faisabilité, des évaluations d'impacts sur l'environnement et d'autres exercices de planification. Le client devra aussi collecter des fonds pour le projet, en négociant des accords avec les banques commerciales, les banques de développement et les institutions financières internationales (en haut à gauche du schéma). Le client attribuera alors le principal contrat de construction à une seule société (le « maître d'œuvre ») suivant une procédure d'appel d'offre public et conformément aux dispositions relatives à l'attribution des marchés publics.

Le « maître d'œuvre » sera probablement une société privée de construction ou d'ingénierie qui peut alors, à son tour, sous-traiter les principaux lots du projet suivant ses propres lignes directrices en matière d'attribution de contrats. À leur tour, les sous-traitants peuvent aussi sous-traiter une partie des travaux dont ils ont la responsabi-

lité, et les sous-sous-traitants peuvent acheter des équipements et du matériel auprès de fournisseurs ou encore attribuer eux-mêmes des contrats de sous-traitance.

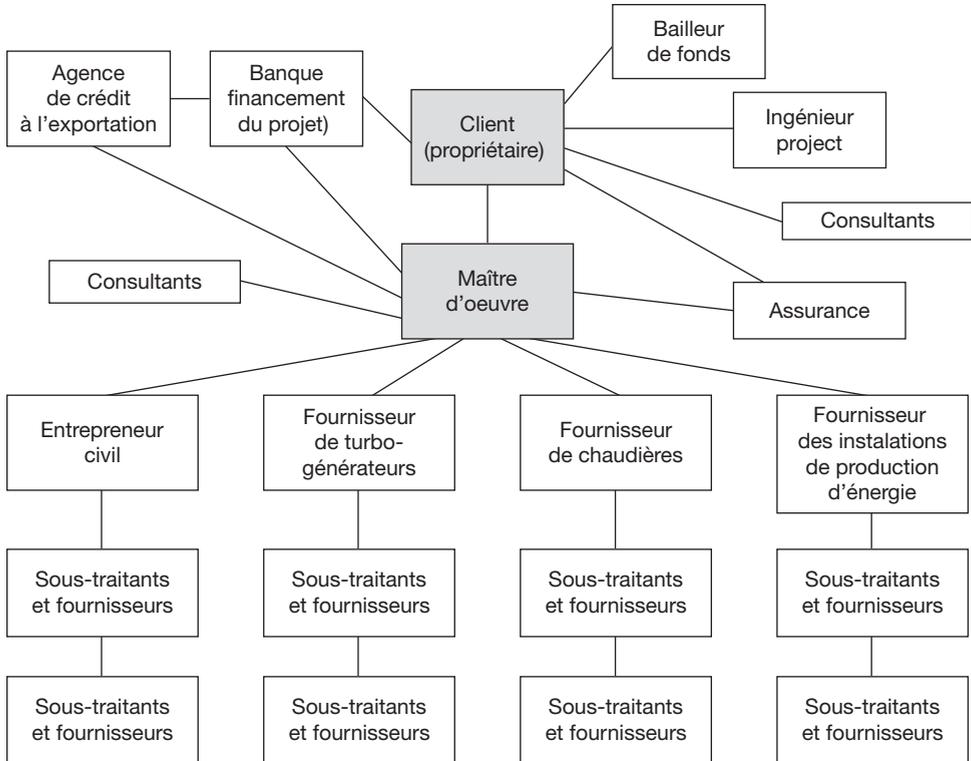


Figure 2.1 : Une structure contractuelle simplifiée pour la construction d'une centrale électrique

Les caractéristiques des projets de construction énumérées ci-après rendent ces derniers particulièrement prédisposés à la corruption :

1. **La dimension des projets.** Si les projets de construction peuvent être différents par la taille, les projets d'infrastructure, eux, sont souvent gigantesques. Le coût des barrages, des centrales électriques, des usines de production industrielle et des autoroutes peut rapidement se chiffrer en milliards de dollars. On peut plus facilement masquer d'importants paiements douteux et surévaluer les créances dans les vastes projets que dans les petits ;
2. **Le caractère unique des projets.** Le fait que de nombreux grands projets soient des exemplaires uniques rend la comparaison des coûts difficile ; on peut ainsi plus facilement surévaluer les coûts ou masquer les paiements douteux ;
3. **L'implication des pouvoirs publics.** La plupart des projets d'infrastructure appartiennent à l'État. Même pour les projets privatisés, la planification ou le financement de l'utilisation du produit fini requièrent l'accord des pouvoirs

publics. Cette industrie tend à être fortement réglementée, tant au niveau du gouvernement national que des administrations locales. Elle doit généralement obtenir de nombreux permis. Compte tenu de leur pouvoir – combiné à la complexité structurelle et financière des projets, il est relativement facile pour les fonctionnaires d’extorquer de l’argent quand un contrôle adéquat de leur comportement fait défaut ;

4. **Le nombre de liens contractuels.** Comme nous l’avons souligné plus haut, la structure du projet peut varier sensiblement, la chaîne de contrats qu’elle implique pourrait facilement avoir plus de 1 000 liens, chacun dépendant d’autres liens contractuels de la chaîne. Chaque lien donne la possibilité de soudoyer un individu pour obtenir un contrat. Qui plus est, des travaux et des prestations sont échangés contre paiement dans le cadre de chaque lien contractuel. Chaque lot de travaux et chaque paiement créent de nouvelles occasions de payer des pots-de-vin en échange, soit d’une attestation de surcharge de travail, de travail défectueux ou de prorogations de délai, soit d’une accélération des paiements ;
5. **Le nombre des phases du projet rend sa surveillance difficile.** Les projets passent normalement par diverses phases ; chaque phase fait appel à une équipe de gestion différente qui doit livrer la phase achevée des travaux aux entrepreneurs chargés de la phase suivante. Par exemple, un projet de construction d’une centrale électrique peut comprendre les différentes phases suivantes : détermination de la demande, choix du type (hydroélectrique, thermique, pétrole, gaz), conception, excavations, fondations, travaux de génie civil, travaux de construction, construction du matériel, installation du matériel, mise en service et exploitation. Même si un seul entrepreneur se charge de toutes les phases du projet, il sous-traitera normalement plusieurs lots des travaux à des sous-traitants individuels, ce qui crée des difficultés en termes de contrôle et de surveillance ;
6. **La complexité des projets.** La complexité du projet rend souvent incertaines les interdépendances entre les entrepreneurs et les événements. Les personnes travaillant ensemble sur un projet semblent souvent ne pas connaître ou avoir des opinions divergentes sur les causes d’un problème ou du dépassement des coûts. Il est plus facile ainsi de rejeter la faute sur autrui et de réclamer quand même d’être payé, même quand ces réclamations sont injustifiées. Les pots-de-vin et les réclamations surévaluées peuvent être facilement camouflés tout en rejetant la responsabilité sur d’autres facteurs comme la mauvaise conception ou la mauvaise gestion. Cette complexité est aussi motif à payer des pots-de-vin dans la mesure où les décisions relatives aux causes et aux effets, et leurs conséquences en termes de coût, peuvent avoir un énorme impact ;
7. **La fréquence limitée des projets.** La fréquence des grands projets est irrégulière. Il est donc parfois vital pour la survie et la rentabilité de l’entreprise que les entrepreneurs remportent un marché, quitte à recourir à la corruption ;
8. **La nature cachée des travaux.** En matière de construction, la plupart des composantes sont finalement recouvertes par d’autres composantes. L’armature en acier de la structure pourra être recouverte par le béton et les briques, par le plâtre ; les éléments mécaniques seront intégrés dans un boîtier et les structures

de la toiture seront recouvertes d'un parement. De ce fait, toute l'industrie de la construction accorde une importance capitale aux individus habilités à délivrer un certificat de conformité des travaux effectués avant de passer à leur revêtement ; une fois qu'une composante des travaux est cachée par une autre, il est très onéreux ou difficile de vérifier alors sa conformité aux normes. Ce coût et cette difficulté créent, pour les entrepreneurs, l'occasion de faire un mauvais travail ou d'utiliser des matériaux de qualité inférieure puis de verser des pots-de-vin au fonctionnaire habilité à certifier que les travaux ont été exécutés en conformité avec le cahier des charges ;

9. **La culture du secret.** L'industrie de la construction ne peut pas se targuer d'avoir une culture de la transparence. Pour preuve, les coûts sont gardés secrets même quand c'est l'argent public qui est dépensé. Le secret commercial a la primauté sur l'intérêt public. L'inspection de routine des livres de compte et des dossiers, qui permettrait de découvrir d'éventuelles malversations, n'est généralement pas effectuée ;
10. **Des intérêts nationaux bien établis.** Les entreprises locales et nationales ont souvent des positions bien établies sur leur propre marché. Ces positions ont souvent été bétonnées à l'aide de pots-de-vin. Les sociétés internationales cherchant à pénétrer ces marchés constatent souvent qu'il leur est impossible de remporter des contrats sans recourir à la corruption ;
11. **L'absence d'organisation unique pour chapeauter cette industrie.** La construction met en contact une gamme très variée de professions, de gens de métiers et d'entrepreneurs spécialisés, ce qui conduit à des niveaux de compétences, d'intégrité et de surveillance variables. Parmi ces professions figurent des architectes, des ingénieurs, des géomètres, des experts comptables et des avocats ; dans les gens de métiers, on retrouve des conducteurs de machine, des échafaudiers, des briqueteurs, des électriciens et des plombiers. Les compétences des entrepreneurs varient de l'excavation à l'isolation et des groupes électrogènes aux systèmes de refroidissement. Chaque profession ou corps de métier peut être affiliée à une organisation professionnelle différente et obéir à un code de conduite différent, avec des niveaux différents d'application de ces codes. Aucune organisation n'est à elle seule globalement responsable ;
12. **L'absence de « diligence normale ».** Compte tenu de l'enveloppe requise pour les grands projets d'infrastructure, les organismes de financement jouissent d'une grande influence, car ce sont elles qui déterminent si le projet doit être poursuivi ou non et quelles sociétés remportent les contrats. Les fonds proviennent pour l'essentiel des banques commerciales et des banques de développement internationales ou régionales tandis que les agences de crédit à l'exportation financées par les États peuvent assurer les projets internationaux à risque. Ces agences, qui respectent peu le principe de diligence raisonnable vis-à-vis des participants aux projets de construction, permettent à la corruption de perdurer.
13. **Le coût de l'intégrité.** On ne peut pas s'imaginer le nombre de personnes travaillant dans le secteur de la construction qui acceptent le statut quo ou ne font rien pour changer la situation. La subornation et les pratiques malhonnêtes y sont si enracinées qu'elles sont souvent acceptées comme étant la norme. Le

versement de pots-de-vin est considéré généralement par les sociétés comme un coût de routine qu'elles comptent intégrer dans le prix du contrat. Le fait que nombre de sociétés de construction paient si couramment des pots-de-vin ou s'engagent dans des opérations frauduleuses rend le coût très élevé pour toute entreprise qui souhaite agir dans le respect de la morale, car elle peut perdre au profit de ses concurrentes moins scrupuleuses. Nombreuses sont les sociétés qui se trouvent ainsi prises dans un cercle vicieux : elles pratiquent la corruption, souvent de mauvaise grâce, comme un moyen de se protéger contre les pratiques corrompues d'autres sociétés. Heureusement, certaines associations d'entreprises et d'industries prennent des mesures pour changer le statut quo (voir Encadré 2.1).

## Les mécanismes de la corruption dans la construction<sup>4</sup>

Les pratiques corrompues se retrouvent à toutes les phases des projets de construction : de la phase de planification et de conception à la phase de construction, en passant par la phase d'attribution des contrats, et jusqu'à la phase d'exploitation et d'entretien de l'ouvrage après l'achèvement des travaux.

### Corruption au cours de la planification et de la conception

À l'étape de la planification et de la conception, la corruption peut conduire au lancement de projets hypersophistiqués ou excessivement chers. Elle peut se manifester par l'approbation de projets inutiles. Dans certains cas, les projets sont conçus uniquement comme des vecteurs de corruption et n'auraient même pas pu franchir la phase de planification n'eût été cette motivation. Dans d'autres, le projet aurait pu être abandonné dans sa phase de planification suite à une évaluation critique de son impact sur l'environnement, par exemple, si un pot-de-vin n'avait pas été versé.

La plupart des projets doivent recevoir une approbation qui est généralement du ressort d'un ou de plusieurs responsables des pouvoirs publics. Les promoteurs ou les entrepreneurs peuvent soudoyer ces fonctionnaires pour obtenir l'approbation du plan. L'approbation d'un projet de construction public peut aussi dépendre du soutien des élus au niveau national ou local. Dans ce cas, les promoteurs et les entrepreneurs ont des occasions d'acheter un soutien pour leur projet en offrant de financer des hommes politiques, leur parti ou les fondations qu'ils défendent.

Parfois, les entrepreneurs suborneront l'ingénieur-conseil du client plutôt que son représentant. L'ingénieur-conseil (qui peut être un important cabinet international d'experts-conseils en génie civil) qui conçoit le projet pour le client occupe une position influente, car celui-ci peut concevoir le projet de manière à favoriser la technologie d'un entrepreneur donné. Dans certains cas, l'ingénieur-conseil peut même élaborer le contrat en ce sens en toute bonne foi, convaincu que la technologie en question est la meilleure. Dans d'autres, cela a pu se faire en contrepartie d'un pot-de-vin ou de la promesse d'un futur contrat.

## Encadré 2.1 Le point de vue du secteur privé sur la promotion de l'intégrité au sein des cabinets-conseils

*Jorge Diaz Padilla*<sup>1</sup>

Le secteur de l'ingénierie-conseil a évolué pour devenir une industrie de taille à travers le monde. La Fédération internationale des ingénieurs-conseils (FIDIC)<sup>2</sup> estime ce marché à quelques 500 milliards de dollars américains de frais annuels d'expertise, dont plus de la moitié représente les prestations de cabinets-conseils privés indépendants. Les clients exigent de plus en plus la garantie que les cabinets-conseils exercent dans un environnement sain, sans corruption, surtout lorsqu'il s'agit de marchés publics.

La majorité des cabinets-conseils font leur possible pour élaborer et appliquer une politique de lutte contre la corruption. Toutefois, ces approches tendent à être appliquées au coup par coup. Ce qui manque, c'est une norme d'intégrité capable de lier entre eux et de transformer des actes isolés de garantie de l'intégrité en ce que la FIDIC appelle un Système intégral de gestion de l'intégrité dans l'entreprise (BIMS), doté de procédures formelles permettant d'identifier les risques potentiels, de prévenir et de lutter contre la corruption ainsi que d'appliquer une politique d'intégrité commerciale à tout projet et dans l'ensemble de l'organisation. Les « Principes de gestion de l'intégrité dans l'entreprise pour le secteur de l'ingénierie-conseil » et une déclaration de politique d'intégrité faite par la FIDIC ont été rendus publics en 2001 et le « Manuel de formation à la gestion de l'intégrité dans l'entreprise » a été publié en 2002. Depuis lors, de nombreux cabinets-conseils ont élaboré et mis en œuvre le BIMS, conformément aux principes de la FIDIC, et certains d'entre eux ont même été homologués sur la base de la Norme ISO 9000. Les principales démarches à suivre pour concevoir et mettre en œuvre le BIMS sont :

1. **l'élaboration d'un code de conduite.** Pour obtenir l'adhésion de tous, il est essentiel que le conseil d'administration et la haute direction élaborent un code de conduite qui doit être clair, simple, facile à communiquer et à appliquer ;
2. **la conception d'une politique d'intégrité de l'entreprise.** Les principes d'une politique d'intégrité sont basés essentiellement sur la Convention de l'OCDE contre la corruption et le code déontologique de la FIDIC. La politique d'intégrité s'articule autour du fait que la corruption ne peut être éradiquée que par une honnêteté et une intégrité à toute épreuve. Par honnêteté, on entend le fait de n'être mêlé à aucune escroquerie ou fraude tandis que l'intégrité traduit le refus de l'entreprise d'obtenir ou de garder ce qui, moralement, ne lui appartient pas. Cette politique doit être conforme à toutes les règles et règlements locaux ainsi qu'au code de conduite du cabinet en question. La politique d'intégrité doit être documentée, mise en œuvre, faire l'objet d'une distribution interne et externe et mise à la disposition du public ;
3. **la nomination d'un représentant.** Le cabinet doit nommer un membre expérimenté de la direction comme représentant chargé de s'assurer que toutes les conditions du BIMS sont respectées. Il peut également sélectionner un membre du personnel qui assurera la liaison entre la direction et les consultants ;
4. **l'identification des exigences du BIMS.** Les exigences doivent essentiellement porter sur les processus en vigueur dans un cabinet donné et qui sont vulnérables à la corruption. Elles peuvent dépendre de la taille et de la structure du cabinet, de la nature de ses services-conseils, de la réglementation locale et nationale, des forces du marché et des attentes et exigences de toutes les parties intéressées ;

5. **l'analyse et l'évaluation des pratiques en vigueur.** Une évaluation de la manière dont le cabinet traite actuellement les questions relatives à la lutte contre la corruption doit être réalisée. Les différences entre les pratiques actuelles et les exigences du BIMS doivent être déterminées ;
6. **l'utilisation d'instruments de mise en œuvre du BIMS.** Un cabinet-conseil doit utiliser les instruments suivants pour appuyer la planification et la mise en œuvre de son BIMS : un code de conduite, une politique d'intégrité, une définition des rôles, responsabilités et pouvoirs, des procédures d'intégrité pour les principaux processus (soumission de propositions et négociations, exécution et livraison de projet, réception de projet), une comptabilité structurée, des mesures d'application et une déclaration d'intégrité des opérations dans le rapport annuel. Le cabinet doit aussi mettre en place une procédure d'évaluation de ses consultants sous-traitants et de ses conseillers extérieurs sur la base de leur propre politique d'intégrité et garder une déclaration sur leur attachement à la gestion de l'intégrité des opérations ;
7. **l'utilisation d'un système de documentation.** Un BIMS doit être bien documenté afin de prouver que tous les processus pouvant affecter l'intégrité de l'entreprise pour les services que le cabinet fournit ont été pleinement anticipés. Une documentation bien mesurée est essentielle – un excès de documentation peut décourager quelque peu le personnel et la direction d'utiliser la procédure. Le BIMS doit être décrit dans un Manuel général d'intégrité de l'entreprise et, si nécessaire pour les grands projets, dans un Dossier d'intégrité du projet ;
8. **l'analyse régulière des pratiques en vigueur.** Le BIMS doit déterminer les mesures à prendre en cas de non-respect de la Politique d'intégrité de l'entreprise. Les sanctions indiquées lorsque les pratiques de corruption sont avérées vont de l'avertissement à la suspension ou au licenciement des coupables.

Une fois que le BIMS fonctionne normalement et que le cabinet-conseil est assuré que les Principes directeurs sont respectés, le cabinet doit initier un processus d'évaluation, afin de s'assurer en permanence qu'ils sont suivis. Ce processus peut comprendre une évaluation par la première partie intéressée, qui consiste en l'évaluation du BIMS par la direction et le représentant du personnel, une évaluation par la deuxième partie intéressée, qui est basée sur les informations reçues des clients, ou une évaluation par une tierce partie c'est-à-dire réalisée par un organisme extérieur. Si une évaluation extérieure est entreprise, elle peut être réalisée dans le cadre d'un processus d'homologation de qualité ISO 9001 : 2000.

À l'avenir, une nouvelle norme ISO pourrait être élaborée pour attester qu'une société applique un Système d'intégrité des opérations. Ce type de norme n'a pas besoin de s'adresser à une industrie précise ; l'expérience de la FIDIC en matière de gestion de l'intégrité pourrait aboutir à une norme d'intégrité pour l'industrie de la construction dans son ensemble et même pour d'autres secteurs.

#### Notes

1. Cet article est basé sur le travail élaboré par le Groupe d'étude de la FIDIC sur la gestion de l'intégrité, présidé par Felipe Ochoa, et le Groupe de travail conjoint sur l'intégrité mis sur pied sous les auspices de la FIDIC avec la participation de la Banque mondiale, la Banque inter-américaine de développement et la Fédération pan-américaine des consultants (FEPAC). Jorge Diaz Padilla est le président élu de la FIDIC.
2. La FIDIC, Fédération Internationale des Ingénieurs-Conseils, est la première organisation mondiale représentant l'industrie internationale des experts-conseils en génie civil. Créée en 1913 avec son siège à Genève, elle regroupe en son sein plus de 30 000 cabinets-conseils dans 70 pays.

### La corruption affectant l'attribution des contrats

#### *La pratique des pots-de-vin*

Les pots-de-vin liés à l'attribution des contrats sont la forme la plus visible de la corruption, en particulier lorsqu'il s'agit de contrats relatifs à d'immenses travaux. Ce type de corruption définit le fait qu'un entrepreneur donne de l'argent au représentant du client pour obtenir un contrat. Dans certains cas, l'entrepreneur versera un pot-de-vin à l'ingénieur-conseil qui, en retour, présentera au client l'offre de ce soumissionnaire comme la meilleure. Le pot-de-vin, qu'il soit destiné au client ou à l'ingénieur conseil, peut leur être versé directement mais, souvent, il passe par des intermédiaires, afin d'en brouiller l'identité et le but.

- **Agents.** L'intermédiaire prend souvent la forme d'un agent. L'entrepreneur nomme un agent qui a des contacts avec un représentant du client ou avec le gouvernement du pays concerné. L'entrepreneur verse à l'agent un certain pourcentage de la valeur du contrat une fois que le contrat lui est attribué. L'agent reverse une partie de l'argent reçu au représentant du client ou du gouvernement concerné, en contrepartie de l'attribution du contrat à l'entrepreneur. Le paiement est généralement fait en devises sur un compte à l'étranger. Les entrepreneurs masquent les pots-de-vin dans un document formel définissant l'étendue des services prestés par l'agent. Néanmoins, cette étendue sera en général inventée ou exagérée et le montant de l'argent versé dépassera de loin la valeur de toute prestation légitime fournie par l'agent.
- **Coentreprises et filiales.** Le niveau de diligence raisonnable appliqué par les agences de crédit à l'exportation, les banques et les auditeurs est plus faible dans certains pays que dans d'autres. Lorsqu'un entrepreneur soumissionne dans le cadre d'une coentreprise internationale impliquant plusieurs pays, la coentreprise peut s'arranger pour que l'accord de l'agence soit mis en œuvre – et que la commission soit payée – depuis le pays qui a le moins de chance de découvrir la commission. De même, lorsque l'entrepreneur fait partie d'un groupe multinational, la commission peut être payée par une filiale implantée dans un pays où la commission a moins de risque d'être détectée. La filiale sera alors remboursée par l'entrepreneur sous forme de frais intersociétés pour de fausses prestations ou des prestations surévaluées.
- **Sous-traitants.** Un entrepreneur peut aussi payer un pot-de-vin par le biais d'un accord de sous-traitance déguisé. Par exemple, un sous-traitant peut accepter de fournir des appareillages et du matériel à l'entrepreneur contre le paiement d'une certaine somme d'argent, mais en réalité il ne fournira pas ce service ou fournira des prestations d'une valeur nettement inférieure à celle convenue. La différence peut alors être reversée à la partie concernée sous forme de pot-de-vin.

Dans de nombreux cas, l'entrepreneur préférerait ne pas verser de pot-de-vin du tout mais il est informé par le représentant du client ou un agent qu'aucun contrat ne sera attribué sans pot-de-vin. Dans ce cas, on parle d'extorsion. Dans d'autres contex-

tes, c'est l'entrepreneur qui prend l'initiative du paiement. Un entrepreneur peut s'approcher du représentant du client ou du gouvernement et demander le droit de négocier un contrat sur une base non-compétitive moyennant le paiement d'un pot-de-vin. L'absence d'offres concurrentielles risque d'augmenter à la fois le coût et la dimension des travaux.

Un entrepreneur peut aussi prendre l'initiative de payer un pot-de-vin parce qu'il sait qu'il est fort probable que ses concurrents fassent de même au cours du processus de soumission et il en conclut qu'il faut qu'il paie ce pot-de-vin pour « niveler l'aire de jeu ». Toutefois, un instrument novateur élaboré par Transparency International – le Pacte d'intégrité – supprime cette logique en demandant aux soumissionnaires de s'engager à s'abstenir de toute forme de corruption (voir Encadré 2.2).

### **Encadré 2.2 Plus de transparence dans les marchés de l'énergie électrique au Mexique grâce au Pacte d'intégrité (PI)**

#### *Transparencia Mexicana*

Élaboré par Transparency International, le Pacte d'intégrité (PI) a pour objet de prévenir la corruption dans les marchés publics. Il se compose d'un accord entre une autorité publique ou le département d'une autorité publique et tous les soumissionnaires pour un marché public. Conformément au PI, les deux parties acceptent de ne pas payer, offrir, demander ou accepter de pots-de-vin ou d'être de connivence avec des concurrents afin d'obtenir un contrat, ou de pratiquer ces formes d'abus lors de son exécution. Les soumissionnaires sont tenus de divulguer toutes les commissions et frais de même nature qu'ils auraient payés à quiconque en rapport avec le contrat. Des sanctions sont prévues en cas de violation de ces principes ; elles vont de la perte du contrat ou du refus d'attribuer un contrat, à l'inscription des soumissionnaires sur liste noire en passant par la confiscation de la caution de soumission ou du cautionnement définitif et la demande de réparation du préjudice subi. Des poursuites pénales, civiles et administratives contre les fonctionnaires impliqués peuvent également être intentées. Le PI permet aux entreprises de s'abstenir de toute forme de corruption tout en sachant que leurs concurrents sont soumis aux mêmes règles. Il permet aux gouvernements de réduire le coût élevé de la corruption dans les marchés publics, la privatisation et la délivrance d'agrément.

Transparencia Mexicana, la section de TI au Mexique, a mené à terme 15 PI entre 2001 et le moment de la rédaction de cet article et 12 autres sont en cours de réalisation. Le PI mexicain suit les mêmes principes que ceux du PI plus global de TI, mais prévoit des dispositions supplémentaires visant une plus grande participation des citoyens dans le processus d'attribution des contrats. La principale différence réside dans le fait que le PI mexicain introduit ce qu'il appelle « le témoin social » dont la mission est de suivre le processus. Le témoin social est désigné par Transparencia Mexicana et doit être un expert technique indépendant et jouir d'une bonne réputation dans ce domaine. Il/elle doit produire un rapport final comportant ses observations et ses recommandations sur le processus, une analyse des critères de sélection des soumissionnaires, une évaluation du domaine de compétence des soumissionnaires et une évaluation des motivations sur lesquelles se fondent les décisions prises par l'autorité qui attribue les contrats.

Un exemple de PI en vigueur concerne une soumission de 2002 pour la construction d'une centrale hydroélectrique de 1 228 GWh, dénommée « El Cajón » et annoncée comme le projet d'infrastructure mexicain le plus important de la décennie. C'était la première fois que le Gouvernement fédéral acceptait, par le biais de la Commission fédérale de l'électricité (CFE), qu'une organisation indépendante de la société civile suive un processus de soumission dans le secteur de l'énergie, lequel est historiquement perçu par le public mexicain comme un secteur fortement souillé par la corruption.

Le PI a duré d'août 2002 à juin 2003. La première démarche entreprise après l'introduction du PI a été de nommer un témoin social chargé de suivre le processus. Il a été ensuite demandé aux soumissionnaires de remettre les Déclarations unilatérales d'intégrité à Transparencia Mexicana comme condition préalable de qualification pour participer à l'appel d'offre. Ces Déclarations étaient signées par la plus haute autorité des consortiums soumissionnaires. Des Déclarations similaires ont été également soumises par les responsables de la CFE et par tous les responsables publics directement impliqués dans le processus d'attribution des contrats. Dans le cadre du PI, Transparencia Mexicana a rencontré chacun des soumissionnaires et leur a demandé quelles parties du processus seraient, à leur avis, les plus vulnérables à des irrégularités. Ils ont répondu qu'ils se préoccupaient surtout de l'évaluation équitable de leur proposition.

Trente et une sociétés ont acheté les principes directeurs du processus d'attribution des contrats. Sur les 31, 21 n'ont pas fait d'offres et les 10 restantes se sont constituées en trois consortiums qui ont soumis des offres. Ces derniers ont été évalués sur les plans technique et économique. Dans l'épreuve technique, il s'agissait de déterminer s'ils répondaient aux critères de sélection ; l'épreuve économique visait simplement à déterminer le mieux-offrant parmi les soumissionnaires. Sur la base de cette évaluation, le contrat a été attribué au consortium comprenant Constructora Internacional de Infraestructura, Promotora e Inversora Adisa, Ingenieros Civiles Asociados, La Peninsular Compañía Constructora et Energomachexport-Power Machine, pour une valeur de 748 millions de dollars, ce qui représente un montant inférieur au budget alloué par le gouvernement à ce projet qui était de 812 millions de dollars.

### **Le processus de réclamation**

Au cours du processus de soumission, Transparencia Mexicana a reçu par courriel une réclamation pour irrégularité – la CFE aurait fourni une information confidentielle à l'un des soumissionnaires cinq mois avant l'appel d'offre public. Transparencia Mexicana a convoqué le plaignant pour une réunion mais n'a reçu aucune réponse. Elle a également demandé des explications à la CFE. Celle-ci a répondu qu'elle avait publié sur Internet des informations relatives au projet « El Cajón » des mois avant l'appel d'offre et a demandé une réaction de la part des parties intéressées par le projet.

Aucun des soumissionnaires ne s'est plaint des critères de sélection, ni du cadre juridique du processus d'attribution du contrat. Au moment où nous écrivons ces lignes, Transparencia Mexicana n'avait pas connaissance d'une réclamation qui n'aurait pas été résolue.

### **Prochaines étapes**

L'implication de Transparencia Mexicana dans le processus d'attribution du contrat relatif à « El Cajón » représente une petite porte ouverte sur un secteur qui était jusqu'ici inaccessible à la société civile et dont l'image a été ternie par les allégations de corruption.

Mais cette expérience a également servi à démontrer certaines des limites du PI. Si le PI peut aider à préserver le processus d'attribution des contrats de la corruption, rien ne garantit qu'une fois en cours d'exécution, le projet ne sera pas entaché d'irrégularités ou de décisions contraires à l'éthique susceptibles d'entraîner des dépassements massifs de coûts. Le Gouvernement fédéral devrait permettre à la société civile d'aller au-delà du processus d'attribution des contrats et de superviser aussi la conformité de l'exécution des projets de travaux publics avec le contrat.

Le processus de soumission peut être corrompu par la pression internationale. Par exemple, le gouvernement d'un pays développé peut influencer le gouvernement d'un pays en développement en lui demandant de veiller à ce qu'un projet donné soit attribué à une société provenant du pays développé en question, même si elle ne présente ni l'offre la plus avantageuse, ni la meilleure option. Cette pression peut prendre plusieurs formes, y compris une promesse d'aide, des accords d'armement ou des accords de soutien à la candidature d'un gouvernement désireux d'adhérer à une organisation internationale. On essaie parfois de cacher à tout prix ce type de pressions. Dans d'autres cas, elles sont exercées très ouvertement.

Bien que ces exemples traitent essentiellement de l'attribution de gros contrats, les mêmes principes s'appliquent à toutes les catégories de contrats. En bas de l'échelle, un fournisseur peut verser 100 dollars au directeur du service d'approvisionnement d'une société en échange d'un petit contrat de fourniture. Au sommet de l'échelle, un maître d'œuvre peut payer un pot-de-vin de 50 millions de dollars au représentant d'un gouvernement en contrepartie de l'attribution d'un gros contrat pour un projet d'infrastructure.

### *Tromperie et collusion*

La tromperie et la collusion dans l'attribution des contrats prennent plusieurs formes ; elles impliquent généralement une entente :

- un groupe d'entrepreneurs soi-disant concurrents peut secrètement se mettre d'accord pour se partager les projets futurs, afin de maintenir les prix à des niveaux élevés. Ils choisissent le soumissionnaire qui remportera un projet spécifique et notent les prix qui seront proposés par le soumissionnaire qu'ils ont convenu de pré-sélectionner. Ils soumissionnent tous, mais avec des prix plus élevés que ceux de leur complice qui est donc retenu par le client comme le mieux-disant. Le client est ainsi victime de tromperie puisqu'on lui fait croire à une vraie concurrence au cours du processus de soumission ;
- un groupe d'entrepreneurs soumissionnant pour un projet peut se mettre secrètement d'accord pour que chacun d'eux intègre dans sa soumission une somme convenue d'avance et qui correspond à l'estimation totale des coûts de soumission de tous les soumissionnaires. Ils ne pré-sélectionnent pas celui qui va remporter le marché et font des offres dans une compétition ouverte. Quel que soit celui qui remporte le projet, il doit diviser la somme convenue entre tous les autres soumissionnaires sous forme de ristourne aux « perdants » ;

- un groupe de fournisseurs de matériels peut se mettre d'accord pour fixer le prix plancher des matériels qu'il vend. Même en cas de concurrence, les prix seront maintenus à un niveau plus élevé que cela n'aurait été le cas dans une vraie compétition.

Cette forme de collusion est souvent associée au paiement de pots-de-vin. Par exemple, un pot-de-vin peut être versé au représentant d'un client afin d'obtenir des informations internes sur le budget prévu ou de limiter le nombre de soumissionnaires autorisés.

### La corruption affectant la construction elle-même

#### *La pratique des pots-de-vin*

Les pots-de-vin ne s'arrêtent pas à la phase d'attribution des contrats. Plusieurs transactions consécutives à l'attribution d'un contrat peuvent avoir un impact financier important sur les participants et offrent donc des possibilités de corruption :

1. la **négociation des « modifications » au contrat**. Il est rare qu'un contrat soit exécuté précisément de la manière convenue initialement. Il est parfois nécessaire de modifier la conception ou la technique de construction, suite à la découverte d'une erreur dans la conception initiale, à des circonstances imprévues (telles que la méconnaissance de l'état du terrain) ou à la volonté du client de modifier certaines exigences après le démarrage du projet. Les changements à apporter à la conception ou à la technique apparaissent sous la forme de « modifications » (ou « avenant ») au contrat. Les modifications impliquent normalement un coût, car certains lots arrêtés d'un commun accord sont appelés à être sacrifiés tandis qu'il sera peut-être nécessaire de commander d'autres articles ou de recourir à une main-d'œuvre et à des matériaux supplémentaires. Bref, les modifications créent des occasions de corruption qui mettent en scène l'entrepreneur, le représentant du client, l'architecte ou l'ingénieur habilité à les autoriser et à approuver leurs implications financières. Les grands projets d'infrastructure peuvent comporter des milliers de modifications, dont le coût peut varier de quelques centaines à plusieurs millions de dollars. Les implications financières ne sont pas seulement ressenties au niveau du contrat principal. En raison de la complexité de la structure contractuelle liée aux grands projets de construction, tous les participants affectés doivent se mettre d'accord sur les effets et le coût des modifications, ce qui crée de nombreuses occasions de corruption ;
2. la **dissimulation des pots-de-vin différés**. Les modifications au contrat fournissent une opportunité de dissimuler les pots-de-vin différés. Un entrepreneur peut remporter un contrat pour être le mieux-disant sans intégrer de pot-de-vin dans la valeur du contrat mais en convenant secrètement avec le représentant du client qu'une modification importante impliquant le paiement d'un pot-de-vin sera ultérieurement apportée au contrat. Le report du paiement d'un pot-de-vin jusqu'à la nomination de l'entrepreneur peut offrir un moyen efficace de dissimulation puisque les modifications ne font pas l'objet d'un appel à la

concurrence et que, par rapport aux appels d'offre, elles font l'objet d'une bien moins grande publicité. Le coût de toute modification (et du pot-de-vin qu'elle dissimule) peut de ce fait être très élevé.

3. les **retards dans l'exécution de projet**. Il est très fréquent qu'un projet soit achevé plus tard que prévu pour des raisons qui vont des mauvaises conditions climatiques, aux modifications, à la défaillance d'un sous-traitant ou aux matériels défectueux. Les implications financières d'un retard peuvent être assez élevées. Si le retard est le fait de l'entrepreneur, le client est en droit de réclamer de l'entrepreneur des dommages-intérêts fixés à l'avance. Si c'est le client qui est responsable du retard, l'entrepreneur est en droit d'exiger du client le paiement de coûts additionnels pour cause de retard et d'interruption des travaux. Par conséquent, celui ou celle qui fixe les délais et les implications financières des retards est susceptible d'être corrompu(e). Toutes ces ramifications existent à tous les niveaux de la structure contractuelle et offrent de multiples occasions de corruption.
4. la **dissimulation des travaux inférieurs aux normes**. La qualité de la construction est un élément central d'un projet. Dans la mesure où une large proportion des travaux et des matériaux est recouverte au fur et à mesure que le projet avance, il est difficile ou onéreux de vérifier un mauvais travail ou la qualité inférieure des matériaux utilisés après leur recouvrement. Ainsi, les contrôleurs doivent délivrer des certificats de conformité étape par étape. Ces contrôleurs sont susceptibles d'être corrompus pour déclarer qu'un travail non-conforme ou non-existant est acceptable. Ces défauts de construction ne seront peut-être découverts que plusieurs années plus tard.

Certains des exemples que nous avons donnés jusqu'ici décrivent la corruption de l'architecte ou du représentant du client par l'entrepreneur ; mais l'inverse est aussi possible. Le client peut corrompre l'architecte en lui demandant de certifier faussement que l'entrepreneur a retardé le projet dans le but de déduire les dommages-intérêts conventionnels des sommes payables à l'entrepreneur. Le client peut corrompre l'ingénieur du projet en lui demandant de certifier à tort que les ouvrages de l'entrepreneur sont défectueux, ce qui donne au client le droit de refuser de payer la retenue de garantie à l'entrepreneur.

Le processus de règlement des litiges n'est pas non plus épargné. Les témoins peuvent être soudoyés pour fournir une fausse preuve, les experts peuvent être subornés pour produire de faux rapports « indépendants » et les juges ou les médiateurs peuvent toucher des pots-de-vin pour rendre des jugements favorables. Les litiges dans la construction sont très complexes : il est parfois difficile de prouver que l'opinion des témoins, des experts et des juges a été indûment influencée. La corruption des témoins ou des experts peut se traduire par des pots-de-vin en liquide mais peut aussi prendre la forme d'une promesse d'emploi futur ou permanent.

#### *La tromperie*

Les pratiques de tromperie au cours de l'exécution d'un projet n'attirent pas le même niveau d'attention que les pots-de-vin versés pour remporter un contrat, mais la tromperie est une pratique extrêmement fréquente au cours de cette phase et peut

avoir un coût plus élevé que celui des pots-de-vin en termes de pertes financières. La tromperie porte sur des actions que beaucoup, dans le secteur de la construction, considèrent non pas comme un acte de corruption mais comme un « élément faisant partie du jeu ».

La tromperie peut avoir un impact énorme sur la valeur globale d'un contrat. Elle peut se passer au niveau de chaque lien contractuel et le coût des surfacturations au bas de l'échelle contractuelle peut remonter jusqu'au sommet en étant augmenté de frais supplémentaires à chaque échelon, ce qui démultiplie le coût de la tromperie initiale. Ce phénomène est connu sous le nom de réclamations frauduleuses ou surévaluées.

- Comme indiqué plus haut, des modifications peuvent être apportées à l'ampleur des contrats au cours de leur exécution et les projets peuvent accuser des retards. Les implications financières des modifications et des retards sont parfois résolues à l'avantage d'une partie contractante au moyen de la corruption, mais il est plus fréquent d'adopter un comportement trompeur. Si le client donne à l'entrepreneur une autorisation de modification lui demandant de redimensionner les travaux, celui-ci peut saisir cette occasion pour gonfler le coût de la modification ou du retard qu'il entraîne. L'entrepreneur peut aussi imputer au client ou à l'architecte un retard dont il est lui-même responsable, afin de ne pas avoir à verser les dommages et intérêts conventionnels pour le retard et d'être en droit de réclamer au client des coûts additionnels.
- Le client peut aussi faire des réclamations infondées à l'entrepreneur. Par exemple, un client peut déclarer de mauvaise foi que l'entrepreneur a retardé le projet ou qu'il a effectué un mauvais travail ou utilisé des matériaux inférieurs aux normes lors des fondations, afin de constituer une réclamation financière infondée ou exagérée destinée à éponger les sommes qu'il doit à l'entrepreneur. En procédant ainsi, le client sait que l'entrepreneur ne peut obtenir le paiement de son dû qu'en passant par la justice ou par la médiation, ce qui est onéreux et prend beaucoup de temps. Le client peut espérer que l'entrepreneur abandonnera cette créance ou acceptera de recevoir une somme inférieure au montant réellement dû.
- Un architecte nommé par le client pour travailler sous la double casquette de concepteur et d'agent de certification, deux fonctions conflictuelles, peut éviter de délivrer un certificat donnant droit à l'entrepreneur de réclamer des coûts additionnels ou un prolongement de délai si la cause de ces coûts ou de ce prolongement de délai est liée au départ à une erreur de conception de la part de l'architecte. Il s'agit là d'un comportement trompeur de la part de l'architecte qui doit exercer de manière impartiale la fonction d'agent de certification.
- Les pratiques trompeuses des sous-traitants et des fournisseurs peuvent également gonfler le coût des projets. Une société spécialisée dans l'échafaudage peut exagérer le nombre d'échafaudages sur le chantier ou le nombre d'ouvriers ayant participé à leur mise en place. Un sous-traitant en travaux de terrassement peut falsifier le volume des excavations.

- Les avocats et autres experts-conseils qui dépendent des réclamations/contestations pour gagner leur vie peuvent matériellement exacerber la situation. Ils peuvent mettre trop de personnel sur un dossier de réclamation, facturer un nombre excessif d'heures de travail ou donner au client un conseil exagérément optimiste sur l'issue d'une réclamation.
- Un entrepreneur ou un client peut corser la tromperie en nommant un expert « indépendant » pour témoigner en faveur de leur cause. Or un expert indépendant est censé être impartial pour aider le tribunal chargé du règlement des litiges à statuer. Si l'expert donne une opinion qui n'est pas « indépendante » mais faussée par un parti pris en faveur de l'une des parties, cela peut avoir un impact important sur le résultat de l'audience. De même, les employés peuvent fournir exprès de fausses preuves pour aider leur employeur à gagner un procès.
- De nombreuses réclamations sont assorties d'un montant important de faux frais supplémentaires comme « marge de négociation ». La logique du demandeur en incluant cette marge est que son adversaire va automatiquement chercher à réduire le montant de la réclamation, par conséquent il faut ajouter une marge suffisante pour parvenir au chiffre « correct » au terme des négociations.

### La corruption affectant l'exploitation et l'entretien

Une fois que le projet est achevé, il faut en assurer l'exploitation et l'entretien. L'exploitation du projet peut nécessiter la fourniture de consommables tels que le carburant et les matières premières. Il faut réparer les routes et assurer régulièrement l'entretien, la réparation et la rénovation des usines de production industrielle.

Il existe, au cours de cette phase, autant d'occasions de corruption et de tromperie que durant les phases d'attribution de contrats et de construction. Des pots-de-vin peuvent être payés pour remporter un contrat d'exploitation et d'entretien et les pratiques de tromperie peuvent conduire à la surfacturation. Dans de nombreux projets, le coût de l'exploitation et de l'entretien dépassera le coût réel du capital nécessaire à la construction du projet. Résultat, les opportunités de corruption peuvent s'avérer plus nombreuses.

Parfois, ce sont les mêmes entrepreneurs qui ont construit l'usine qui se chargeront de son exploitation et de son entretien ; ainsi le pot-de-vin payé pour remporter le contrat principal peut couvrir également l'exploitation et l'entretien. Dans certains projets publics/privés où un consortium privé construit, possède et exploite un ouvrage, et fournit ensuite au gouvernement ou aux services publics locaux le produit fini, il existe de nombreuses occasions de corruption pour s'entendre sur le prix à verser pour ce produit fini.

Dans les projets de haute technologie, l'entrepreneur qui a construit le projet est, peut-être, la seule société à pouvoir en assurer l'entretien. Cette situation lui confère l'exclusivité en matière de fourniture pendant toute la période du contrat d'entretien, ce qui rend la comparaison des coûts difficile et augmente les possibilités de dissimulation de pots-de-vin et de surfacturations.

En outre, les coûts élevés d'exploitation et d'entretien peuvent être une conséquence directe de la corruption au cours des phases d'attribution des contrats et de

construction. La corruption au cours du processus de soumission peut être liée au cahier des charges excessives d'un projet, ce qui peut augmenter les frais d'exploitation et d'entretien. La corruption au cours du processus de construction peut altérer la qualité de la construction, entraînant de ce fait des frais élevés de réparation et d'entretien par la suite.

## Lutter contre la corruption

Le secteur de la construction est complexe, divers et fragmenté ; autant d'éléments qui contribuent à une absence de contrôle efficace et de normes uniformes d'intégrité. Ce fait, combiné à la complexité de la structure contractuelle, offre d'énormes opportunités à la corruption de prospérer. Le manque de transparence entourant les projets et leur environnement controversé tendent à favoriser la pratique des pots-de-vin et la tromperie. Le fait que le versement de pots-de-vin et la tromperie sont des pratiques si fréquentes dans cette industrie amène beaucoup de participants à les accepter comme un état de fait plutôt que d'essayer de changer la façon de faire des affaires. Néanmoins, il est possible de prendre certaines mesures – les recommandations de ce rapport (voir page 77) formulent des propositions de réformes concrètes – et des initiatives positives sont prises par certains milieux d'affaires pour contrer la corruption dans le secteur (voir Encadré 2.3).

### Encadré 2.3 Un groupe de travail du FEM adopte les principes pour contrer la corruption dans le secteur privé

*Transparency International*

Lors de la réunion annuelle du Forum économique mondial (FEM) qui s'est tenue à Davos, en Suisse, en janvier 2003, certaines sociétés de génie civil et de construction de premier plan ont mis sur pied le Groupe de travail des chefs d'entreprise du FEM du secteur de l'ingénierie et de la construction pour lutter contre la corruption dans le secteur. Le Groupe de travail, travaillant en étroite collaboration avec Transparency International et l'Institut de Bâle sur la gouvernance, s'est réuni plusieurs fois au cours de 2003. Suite aux accords conclus au cours de ces réunions, 19 sociétés internationales de premier plan, issues de 15 pays et représentant un chiffre d'affaires annuel total supérieur à 70 milliards de dollars américains, ont signé les « Principes commerciaux pour contrer la corruption dans le secteur de l'ingénierie et de la construction » lors de la réunion du FEM à Davos en janvier 2004. Ce document suit le modèle des « Principes pour contrer la corruption dans le secteur privé », élaboré en 2002 par Transparency International, en concertation avec Social Accountability International et plusieurs grandes multinationales. Une organisation qui adopte ces Principes s'engage à :

- adopter une politique interdisant toute forme de corruption ;
- mettre en œuvre un programme de gestion mettant en pratique sa politique de lutte contre la corruption.

Ces Principes fournissent aussi des conseils pratiques en ce qui concerne le champ d'application et la mise en œuvre du programme de lutte contre la corruption.

Les sociétés d'ingénierie et de construction ont traditionnellement refusé de prendre publiquement position contre la corruption. L'annonce publique de l'adoption desdits Principes par 19 sociétés a rompu cette tradition et prouve que des sociétés parmi les plus importantes de l'industrie internationale sont convaincues qu'on peut et doit faire quelque chose pour contrer la corruption. Comme Alan Boeckmann, PDG de Fluor Corporation et Président du Groupe de travail des chefs d'entreprise du FEM le fait remarquer, « il n'y a rien de plus frustrant que de perdre une occasion de remporter un grand contrat au profit d'un concurrent disposé à payer des pots-de-vin ».

Le Groupe de travail a poursuivi ses réunions en 2004. Ces réunions examinent essentiellement les principales questions suivantes :

- Comment augmenter effectivement le nombre de sociétés internationales de construction susceptibles d'adopter ces Principes ? Pour avoir un minimum d'impact réel sur la corruption, une grande majorité de sociétés opérant dans le secteur doit s'engager à appliquer une politique efficace de lutte contre la corruption. Chaque membre du Groupe de travail a accepté d'essayer d'inciter d'autres sociétés issues de son propre territoire ou secteur à signer les Principes ;
- Comment s'assurer que les sociétés qui déclarent avoir adopté les Principes appliquent effectivement un vrai programme de lutte contre la corruption ? Une des solutions serait d'obtenir une accréditation extérieure du programme de lutte contre la corruption adopté par une société. Le Groupe de travail poursuit activement cette idée ;
- Comment garantir que les sociétés qui appliquent un programme efficace de lutte contre la corruption seront récompensées et non pénalisées pour ce qu'elles font ? Si certaines sociétés adoptent un programme de lutte contre la corruption et d'autres ne le font pas, celles qui ne le font pas peuvent continuer à remporter des marchés en ayant recours à la corruption au détriment de celles qui refusent de pratiquer la corruption. Une manière de garantir que les sociétés respectant un code d'éthique seront récompensées serait de demander aux institutions financières internationales comme la Banque mondiale et aux clients du secteur public de n'autoriser que les soumissions provenant des sociétés ayant adopté les Principes. À terme, lorsqu'un système d'accréditation extérieure des Principes sera en place, seules les sociétés qui auront obtenu cette accréditation devraient être inscrites sur les listes de soumissionnaires. Le Groupe de travail a engagé des discussions avec la Banque mondiale au sujet de cette proposition et se dit très optimiste quant à la volonté de la Banque mondiale de demander désormais aux emprunteurs impliqués dans de grands projets de s'engager à ne pratiquer ni directement ni indirectement la corruption.

Le point suivant que le Groupe de travail doit examiner de toute urgence est celui de savoir quel mécanisme d'inspection mettre en place sur les projets afin de s'assurer que les sociétés ne pratiquent pas la corruption. Comme toujours lorsqu'il s'agit de codes volontaires, des sceptiques mettront en doute la crédibilité des intentions des sociétés signataires. Si l'accès aux listes de soumissionnaires est soumis à l'adoption d'une politique de lutte contre la corruption comme condition préalable, certaines sociétés feindront de l'adopter pour pouvoir accéder à la liste mais continueront à verser des pots-de-vin dans la pratique. Cela pourrait porter préjudice aux sociétés qui souscrivent réellement à la politique de lutte contre la corruption, et il est donc dans l'intérêt de ces sociétés que des mécanismes d'inspection et de mise en œuvre appropriés soient mis en place. TI a soumis au Groupe de travail les mécanismes d'inspection et de mise en œuvre évoqués aux pages 77-83.

## Notes

1. Neill Stansbury est Directeur de projet en matière de construction et d'ingénierie pour TI (RU). Il est avocat et se spécialise dans l'industrie de la construction et du génie civil.
2. Selon l'Indice de perceptions de la corruption 2002 de Transparency International (résumé dans le Rapport mondial sur la corruption 2003), la construction et les travaux publics sont considérés comme le secteur le plus corrompu de tous ; il dame le pion à l'industrie de l'armement et au secteur du pétrole et du gaz. Le cabinet Control Risks Group a mené une enquête auprès des chefs d'entreprises dans six pays développés (Grande Bretagne, Allemagne, Hong Kong, Pays-Bas, Singapour et États-Unis) qui conclut également que le secteur de la construction et des travaux publics est le plus corrompu de tous. Lire Facing Up to Corruption (Londres : Control Risks, 2002), résumé dans le Rapport mondial sur la corruption 2004.
3. CNUCED, Réglementation et libéralisation dans le secteur des services de construction et contribution de ce secteur au développement des pays en développement (CNUCED, 2000), disponible sur : [www.unctad.org/fr/docs/c1em12d2.fr.pdf](http://www.unctad.org/fr/docs/c1em12d2.fr.pdf)
4. TI définit la « corruption » comme étant « l'abus de pouvoir à des fins de profits personnels ». L'expression « corruption » dans cet article recouvre les pots-de-vin et la tromperie.

## Étude de cas : un incinérateur démesuré engloutit des liasses de billets à Cologne

*Hans Leyendecker<sup>1</sup>*

Un procès qui s'est achevé en 2004 en Allemagne a révélé l'ampleur de la corruption dans la construction des installations de traitement des déchets. Cette ampleur s'explique en partie par le nombre limité d'entrepreneurs se partageant le marché de projets lucratifs de grande envergure. Dans le pays, la pratique des pots-de-vin dans le secteur de l'enlèvement des ordures est telle qu'elle a été surnommée la « respiration artificielle » du système. Lors de la construction d'un incinérateur à Cologne, un des derniers projets du genre, la concurrence pour remporter ce marché était particulièrement féroce.

Cologne, la quatrième plus grande ville de l'Allemagne a toujours été réputée pour son approche assez libérale des règles et normes éthiques. « Vivre et laissez vivre » est le dicton favori de ses habitants, car il traduit assez bien cette attitude de laissez-faire appelée ici « Kölner Klüngel » ou système de la clique de Cologne – une appellation à l'innocence trompeuse.

Les principaux partis politiques, l'Union chrétienne-démocrate (CDU) et le Parti social-démocrate (SPD) font partie de ce système de clique. Leurs représentants s'assistent souvent mutuellement en se refilant des postes et des contrats publics. Cette assistance est même non-partisane : les vainqueurs donnent un coup de main aux perdants, car on ne sait jamais qui sera au pouvoir demain.

En 2002, la ville a été secouée par un scandale en particulier. Les investigations ont révélé au grand jour des afflux de pots-de-vin évalués à environ 21,6 millions de DM (13,3 millions de \$ US) qui ont atterri dans les poches des personnalités locales lors de la construction d'une usine d'incinération de déchets d'une valeur d'un demi-milliard de dollars dans la périphérie de Cologne. Les hommes politiques, les gestionnaires et les lobbyistes étaient tous impliqués dans ce scandale. Cette affaire a finalement révélé l'existence d'une répugnante toile de la corruption, aux ramifications sans fin et qui a pris au piège la classe politique de la ville.

## Quand la toile s'effiloche

La découverte de ce scandale a commencé avec un tuyau anonyme. En juin 2000, un indicateur a informé l'administration fiscale locale que des millions de deutsche Mark avaient changé de main pour payer des pots-de-vin lors de la construction d'un incinérateur de déchets dans les années 90. Au début, les enquêteurs étaient plutôt sceptiques. Une investigation similaire entreprise en 1996 n'avait pas abouti.

Cette fois-ci, des agents fédéraux et régionaux enquêtaient déjà sur des versements de pot-de-vin en rapport avec la construction de projets de grande envergure pratiqués ailleurs. En parcourant les archives fédérales, les agents de Cologne ont mis la main sur d'importantes informations sur le secteur de la construction tel qu'il fonctionne sous leur nez et dans le pays tout entier. C'était comme si le paysage du traitement des déchets tout entier avait été fertilisé à l'argent liquide.

## Des desseins malhonnêtes

Les agents ont arrêté et placé en garde à vue un certain nombre de suspects y compris un ancien directeur de la construction, un fonctionnaire, des lobbyistes du secteur et un responsable du SPD. Ils ont appris que des masses d'argent sale en liquide avaient changé de main à chaque étape de l'entreprise. Même si des années plus tard, on ne sait toujours pas clairement qui a initié ce projet.

Un ingénieur qui a conçu la moitié des incinérateurs de déchets en Allemagne, Hans Reimer, a déclaré qu'il avait rencontré, au début des années 90, un fonctionnaire nommé Ulrich Eisermann, avec qui il aurait évoqué un contrat de génie civil pour la construction des installations d'incinération prévues. Eisermann aurait indiqué à cette époque que des commissions occultes d'un montant de 20 millions de DM (12 millions de \$ US) devaient être intégrées dans la valeur du contrat. L'ingénieur, qui soutient que des pots-de-vin sont souvent payés sur des projets de grande envergure, a décliné l'offre. Eisermann déclare n'avoir jamais eu cette conversation.

## Une clique se forme

En 1993, le directeur d'une société de construction LCS Steinmüller a rencontré Eisermann, qui était le fonctionnaire responsable du projet. Lors d'une conversation feutrée, le directeur aurait avoué que sa société avait si désespérément besoin de ce contrat qu'elle serait, en fait, disposée à payer un pot-de-vin.

Bien qu'intéressés, aucun des deux ne savait, toutefois, comment procéder. C'est alors que l'entrepreneur en traitement de déchets Hellmut Trienekens est entré en jeu. Homme très expérimenté, Trienekens a recommandé de payer les pots-de-vin via la Suisse. Il gravitait autour de la scène politique depuis assez longtemps pour connaître tous les circuits nécessaires. Il a manifesté beaucoup d'intérêt à être impliqué dans le projet d'incinérateur de déchets, et il représentait, avec son réseau d'influences, un partenaire stratégique important.

## Un plan véreux

Eisermann devait faire en sorte que LCS Steinmüller obtienne le contrat pour la construction de l'usine. Quatre soumissionnaires étaient en lice pour le projet, qui comportait plusieurs phases. Eisermann avait reçu comme instructions de ses supérieurs de choisir comme maître d'œuvre, la société qui serait le mieux-disant sur la majorité des phases du projet.

Selon les preuves révélées au cours du procès, Eisermann a emmené les soumissions à son domicile, a décacheté les enveloppes à la vapeur et soigneusement retiré les lettres d'offre. Il s'était mis d'accord avec le patron de LCS Steinmüller, Sigfrid Michelfelder, de lui décrire jusqu'au dernier détail les offres concurrentes. La même nuit, il a remis une note à Michelfelder, qui a revu l'offre faite par sa société. Certains éléments étaient moins chers, d'autres étaient désormais plus chers. Le coût du système de nettoyage des conduits de gaz, par exemple, avait augmenté de plus de 10 millions de DM (6 millions de \$ US). Eisermann a accepté la nouvelle offre et l'a remise dans l'enveloppe d'origine qu'il a recachetée. Le plan a marché. LCS Steinmüller a remporté le contrat avec Trienekens comme co-partenaire des installations de traitement de déchets.

Les partis politiques ont joué un rôle actif depuis le début, certains hommes politiques défendant avec véhémence la construction de l'usine d'incinération. Ils ont fait jouer leur influence pour amener Eisermann à placer stratégiquement de grandes sociétés de construction comme sous-traitants pour le projet. Les partis savaient qu'ils pouvaient compter sur les contributions quasi-légalement ou dons « de remerciement » de la part des sociétés qui remportaient les contrats publics grâce aux pressions exercées par les partis politiques.

Plus tard, lors du procès, la section locale du SPD s'est avérée particulièrement impliquée. Le sous-secrétaire Norbert Rüter aurait accepté 30 dons douteux de cette nature<sup>2</sup> – dont certains étaient accompagnés d'un reçu et d'autres pas. Un trésorier du parti a accepté un montant total de 510 000 DM (320 000 \$ US) sous forme d'importantes contributions provenant de LCS Steinmüller et d'autres entrepreneurs. Il aurait finalement réussi à intégrer ces fonds dans les comptes du parti en délivrant des reçus aux sympathisants du parti pour des dons qu'ils n'avaient jamais faits. Eisermann a porté un autre coup en déclarant avoir payé à Rüter un pot-de-vin de 2 millions de DM (1,2 million de \$ US) pour qu'il défende au départ le projet de construction de l'incinérateur au sein du conseil municipal. Rüter a systématiquement réfuté cette accusation.

Une fois le projet en cours, le maître d'œuvre, LCS Steinmüller, a régulièrement viré des millions de deutsche Mark sur le compte d'une société-écran, avec une adresse à Zurich au nom de Stenna Umwelttechnik AG (société d'ingénierie de l'environnement). Bien qu'il s'agisse d'une entité extraterritoriale, Stenna était responsable du suivi des services technique du projet de Cologne. Un gestionnaire de LCS Steinmüller a déclaré plus tard que le personnel suisse de Stenna avait « au hasard apposé des cachets officiels et ajouté des dispositions légales » aux documents et avaient « seulement fait sembler de vérifier quoi que ce soit ».

Cet arrangement s'est avéré avantageux pour Stenna. La société-écran a facturé plus de 4 millions de DM (2,5 millions de \$ US) en taxes, frais bancaires et frais d'opérations. Et puis, comme le flux de fonds illicites ne semblait plus sûr, le lien avec Stenna a été rompu en 1996 et une nouvelle société-écran a été utilisée.

## Un dénouement amer

Au mois de mai 2004, le procès de la corruption de Cologne est arrivé à sa conclusion. Les juges chargés de l'affaire ont accusé le ministère public d'avoir retenu des preuves documentaires importantes jusqu'au moment où la défense ne pouvait plus s'en servir. En conséquence, les accusés s'en sont tirés avec des peines légères.

Eisermann, qui aurait reçu la part du lion sur les pots-de-vin perçus, a été condamné à trois ans et neuf mois de prison. Michelfelder, le directeur de LCS Steinmüller, a été condamné à une peine avec sursis mais a dû payer 1 million d'euros (1,2 million de \$ US) d'amende. Les médias laissent entendre en général que Trienekens aurait touché une partie des pots-de-vin – ce qu'il dément avec véhémence. Il a été initialement condamné à deux ans d'emprisonnement mais la peine a été commuée à deux ans de liberté surveillée, sous réserve du paiement d'une caution de 10 millions d'euros, soit le montant le plus élevé jamais appliqué à un crime fiscal. Le socio-démocrate Rütter a été disculpé de toutes les accusations portées contre lui.

Le fond de l'affaire n'a rien à voir avec les faiblesses personnelles. Le juge président l'audience a expliqué que ce n'est pas seulement « dans les nations en développement que les gens ont l'habitude de se servir au passage, surtout lorsqu'il s'agit de grands projets de construction ; cela se passe également en Allemagne ». Les membres du conseil « se sont laissés tirailés de toutes parts ». L'entrepreneur en traitement de déchets Trienekens s'est assuré qu'une « liste sans fin de dons » parvienne aux hommes politiques locaux. Un préjudice « aux immenses proportions » a été subi.

Cette histoire illustre le fait que la corruption fait toujours des victimes. Dans ce cas, ce sont, une fois encore, les citoyens ordinaires : après toutes les machinations véreuses, les frais municipaux d'enlèvement des ordures ont été triplés et la ville s'est retrouvée avec des installations disproportionnées par rapport à ses besoins. Le projet a été conçu initialement pour traiter environ 400 000 tonnes de déchets par an. Dans les coulisses, les lobbys influents du secteur ont manipulé les chiffres et ont réussi à faire approuver des installations beaucoup plus grandes. Trienekens est même allé jusqu'à importer, par trains spécialement affrétés, des ordures de Naples pour les faire incinérer dans des installations démesurées, éparpillées à travers la région Rhin-Ruhr. Il faut croire que les saletés rapportent gros.

## Notes

1. Hans Leyendecker est l'une des grandes figures du journalisme d'investigation en Allemagne qui a fait un reportage sur le scandale de l'incinérateur de Cologne. Depuis 1997, il est le rédacteur en chef de la rubrique politique du journal *Süddeutsche Zeitung*, un quotidien allemand à fort tirage.
2. *Süddeutsche Zeitung* (Allemagne), 11 novembre 2003.

### 3 Financement international et corruption

---



## Financement de la corruption ? Le rôle des banques multilatérales de développement et des agences de crédit à l'exportation

*Susan Hawley*<sup>1</sup>

Les projets d'infrastructures – pourvoyeurs de la grande majorité des contrats de construction du marché – ont une mauvaise réputation. Ces projets grandioses et inutiles, véritables gouffres financiers, ont détourné de précieuses ressources des services essentiels et causé le surendettement des pays en développement. Pendant ce temps, les effets économiques et sociaux bénéfiques des projets d'infrastructure nécessaires dont ces pays ont un urgent besoin fondent comme neige au soleil, quand ils ne sont pas neutralisés complètement, du fait de la corruption.

Beaucoup des grands projets d'infrastructure à travers le monde qui sont entachés d'allégations de corruption ont bénéficié en partie du soutien d'une banque multilatérale de développement (BMD) ou d'une agence de crédit à l'exportation (ACE). Nombre de projets dans les pays en développement évoqués dans ce rapport, comme le projet de centrale hydroélectrique des Hauts Plateau du Lesotho, ont bénéficié du soutien de l'un ou de ces deux types d'organismes. Compte tenu du rôle majeur qu'elles jouent dans le financement et dans la facilitation des financements, les BMD et les ACE ont un rôle crucial à jouer dans la prévention de la corruption dans le secteur de la construction. Certes, elles ont pris d'importantes initiatives ces dernières années, mais de sérieuses lacunes subsistent encore.

### Le niveau du financement international pour les infrastructures

Selon la Banque mondiale, « les premières sources de financement [des infrastructures dans les pays en développement] sont traditionnellement les banques commerciales, souvent en coordination avec les agences de crédit à l'exportation et les organisations multilatérales bénéficiant du soutien officiel »<sup>2</sup>. Sans le soutien d'une ACE ou d'une BMD, les projets initiés dans les pays en développement plus pauvres, instables ou à haut risque ne pourraient pas être poursuivis dans bien des cas.

En 2002, les BMD, qui regroupent la Banque mondiale et les banques régionales de développement, ont dépensé au total 16,6 milliards de dollars américains sur les infrastructures, soit 39 % du total de leurs dépenses<sup>3</sup>. Depuis 2003, la Banque mondiale a recommencé à accorder la priorité aux infrastructures et devrait augmenter ses prêts à l'appui de la construction des infrastructures de 5,4 milliards à 7 milliards de dollars en 2005.

Malgré le niveau modeste de leur financement direct des infrastructures par rapport au total des dépenses d'infrastructures<sup>4</sup>, estimé à 250 milliards de dollars par an, les BMD jouissent d'une grande influence dans ce domaine, et ce pour trois raisons :

- *les BMD jouent le rôle de catalyseur pour obtenir un soutien financier supplémentaire du secteur privé.* Les organes des BMD orientés vers le secteur privé, en par-

ticulier la Société financière internationale et l'Agence multilatérale de garantie des investissements du Groupe de la Banque mondiale, jouissent d'une grande influence pour mobiliser le soutien du secteur privé aux projets d'infrastructure ;

- *les projets des BMD constituent une source importante de contrats pour les sociétés privées.* Les projets financés par la Banque mondiale correspondent à 40 000 contrats attribués annuellement et représentent 1/3 du total des contrats internationaux dans les pays en développement<sup>5</sup> ;
- *les BMD aident à définir la politique des pays en développement en matière d'infrastructure.* La privatisation des infrastructures faisait partie des conditionnalités associées à de nombreux prêts d'ajustement structurel accordés aux pays en développement et a fortement contribué à l'augmentation de 58 % des contrats de construction entre 1986 et 1998.

Les ACE sont, pour la plupart, des agences publiques ou semi-publiques qui aident les entreprises et les banques nationales à obtenir à l'étranger des investissements et des débouchés pour leurs exportations par la combinaison de prêts garantis par le gouvernement, de cautionnements et d'assurances. Elles tendent à offrir une couverture pour des sommes plus importantes, des échéances plus longues et des pays présentant un risque plus élevé que ne le ferait le secteur privé.

Malgré un certain anonymat, les ACE constituent la plus grande source de financement garantie par les pouvoirs publics pour les projets du secteur privé, et en particulier pour les projets d'infrastructure de grande envergure dans le monde en développement. Au cours des années 90, la garantie du financement des projets d'infrastructure par le crédit à l'exportation s'est accrue sensiblement. Les crédits à long terme (à échéance de plus de 5 ans) accordés par les ACE des pays de l'OCDE aux secteurs de la construction et du génie civil sont passés de 900 millions de dollars en 1998<sup>6</sup> à 2 milliards de dollars en 2002. Toutefois, ce chiffre ne tient pas compte de l'implication des sociétés de construction et de génie civil dans d'autres secteurs, notamment celui des centrales de production et de distribution d'énergie (qui a reçu 1,8 milliard de crédits à long terme en 2002) et celui des transports (qui a reçu près de 7,5 milliards de crédits similaires en 2002)<sup>7</sup>. Il ne prend pas non plus en ligne de compte les crédits à court terme et les assurances-crédits qui augmenteraient de beaucoup plus la valeur totale du financement consacré aux infrastructures par les ACE.

### **Les institutions financières publiques internationales ont-elles une part de responsabilité dans l'aggravation de la corruption ?**

Jusqu'à une époque récente, la capacité des BMD et des ACE à favoriser la corruption dans la construction et d'autres secteurs, essentiellement par négligence, était largement ignorée par ces organismes et les gouvernements qui les soutiennent. Néanmoins, le préjudice causé par la corruption étant passé en tête des priorités de l'agenda politique, on s'est intéressé de plus près au rôle joué par ces organismes. Selon une estimation récente, sur les 525 milliards de dollars prêtés par la Banque mondiale

depuis 1946, entre 26 et 130 milliards (5-25 %) auraient été mal utilisés ou siphonnés par la corruption<sup>8</sup>. La Banque mondiale conteste cette estimation.

Plusieurs facteurs seraient responsables du niveau élevé de corruption dans les projets soutenus par les BMD ; parmi ces facteurs figurent les faiblesses des BMD elles-mêmes. Premièrement, la « pression institutionnelle de prêter » fait que ces organismes privilégient la quantité plutôt que la qualité des projets soutenus et incitent leur personnel à faire de même.

Un deuxième facteur non moins important est la faiblesse des contrôles internes dans ces banques, notamment lorsqu'il s'agit de la supervision et de l'audit des projets. Du milieu à la fin des années 90, le General Accounting Office des États-Unis (organe supérieur d'audit et de contrôle des comptes) a découvert que les rapports d'audit sur les projets étaient de piètre qualité, que la supervision de la gestion financière était souvent insatisfaisante et que les contrôles rigoureux des marchés publics étaient rares. En 1998-99, seulement 54 projets sur 1 500 avaient subi un tel contrôle<sup>9</sup>. Dans d'autres banques de développement, les observateurs ont rapporté que les projets étaient mal évalués, révélant notamment que les évaluations internes obéissaient à une culture de « refus de l'échec »<sup>10</sup>. « Le maillon le plus faible du système », selon l'expression d'un expert, est la justification de la manière dont les fonds décaissés au titre des prêts d'ajustement structurel ont été utilisés<sup>11</sup>.

Le troisième facteur d'aggravation de la corruption dans les projets soutenus par les BMD est l'absence de diligence normale et d'évaluation des risques. L'évaluation des risques de corruption par rapport à la viabilité économique d'un projet et à ses impacts potentiels sur l'environnement et la société, qu'ils soient le fait du pays et du secteur où se déroule le projet ou du parcours antérieur de la société qui remporte le contrat, n'a pas été, jusqu'à une époque récente, intégrée dans l'évaluation des projets.

Les deux derniers facteurs sont le fait que ces banques ne rendent pas de comptes et manquent de transparence. L'immunité juridique dont bénéficient ces banques et le fait qu'elles ne sont soumises à aucune surveillance rigoureuse de la part de la plupart des pays membres n'incitent pas les banques à pratiquer une gestion financière optimale et à éradiquer la corruption. En même temps, si certaines banques, et particulièrement la Banque mondiale, ont fait d'énormes efforts ces dernières années pour améliorer la transparence, elles n'en sont pas encore à la divulgation intégrale et opportune de nombreux documents.

En raison du fait que les ACE n'ont aucune compétence sociale ou en matière de développement et qu'elles n'existent que dans le but d'appuyer les exportations nationales et les investissements étrangers, la prévention de la corruption n'a jamais constitué pour elles une préoccupation prioritaire.

Presque toutes les ACE sont susceptibles de cautionner directement la corruption, sciemment ou non, car les commissions versées par les sociétés pour remporter un contrat – et dont on sait depuis longtemps qu'elles peuvent servir de paravent au paiement des pots-de-vin – sont intégrées dans l'enveloppe globale qu'elles garantissent. L'ancien Directeur général du développement à la Commission européenne, Dieter Frisch, a qualifié ce phénomène « d'encouragement indirect à verser des pots-de-vin »<sup>12</sup>. Malgré le risque encouru à garantir le paiement de commissions, la pratique qui consiste à exiger des informations détaillées sur l'objet de ces paiements et la per-

sonne à laquelle ils sont destinés, n'est qu'une évolution récente qui n'est d'ailleurs pas appliquée universellement.

La négligence des ACE vis-à-vis de la corruption se manifeste sous d'autres formes. Les ACE ont des procédures de diligence normale peu efficaces par rapport au risque que représente la corruption dans les pays et les secteurs où elles interviennent. Par exemple, de nombreuses ACE ne vérifient pas et encore moins exigent que les contrats qu'elles soutiennent soient remportés en passant par une procédure d'appel d'offre ou des méthodes transparentes d'attribution des marchés. Dans certains cas, elles ont soutenu des projets malgré les allégations de corruption bien connues dont ils faisaient l'objet et les préoccupations exprimées par d'autres organismes bailleurs de fonds et elles ont toujours échoué à mener des investigations sur des allégations de versement de pots-de-vin. Les entreprises mêlées à des scandales de corruption ont continué, entre-temps, de bénéficier du soutien des ACE et ne risquaient guère de sanctions. À l'inverse des BMD, rares sont les ACE qui se disent disposées à utiliser l'exclusion comme sanction contre la corruption et aucune ne l'a fait dans la pratique<sup>13</sup>. Enfin, sur le plan historique, les ACE ont toujours manqué de transparence. Jusqu'à une époque récente, peu d'ACE divulguaient au public les projets qu'elles soutenaient, et même aujourd'hui, la divulgation de l'information chez elles est chose rare.

## Réformes récentes contre la corruption

Ces dernières années, des efforts intenses ont été faits pour reconnaître le problème de la corruption – grâce, en partie aux pressions exercées de l'extérieur par les ONG – tant au niveau des BMD que des ACE. Toutefois, il reste encore beaucoup à faire pour éradiquer la corruption du secteur des infrastructures.

La Banque mondiale a pris la tête de la lutte contre la corruption au niveau des BMD. Depuis que James Wolfensohn a été nommé Président en 1995, la Banque mondiale a introduit diverses mesures nouvelles pour améliorer ses procédures de lutte contre la corruption et a résolument inscrit la corruption sur son agenda stratégique. Les autres banques de développement régionales ont un peu traîné les pieds avant d'adopter des procédures de lutte contre la corruption. Cependant, toutes les BMD ont actuellement pris une série d'initiatives telles que l'exclusion des sociétés jugées coupables d'escroquerie et de corruption (voir Encadré 3.1) ; elles ont créé ou sont en train de créer une cellule qui a pour mission d'enquêter et de sanctionner l'escroquerie et la corruption.

Outre l'institution de sanctions, la Banque mondiale a élaboré des directives plus strictes relatives aux marchés publics et amélioré la gestion financière et la surveillance. Elle considère désormais les mesures de lutte contre la corruption comme un point central de son analyse et de ses décisions de prêt. Elle a développé un travail de diagnostic des risques liés à la gouvernance et à la corruption et amélioré la transparence. Elle a été suivie, dans certains cas, par les autres banques régionales de développement, bien qu'un certain nombre d'elles n'ont pas été aussi loin que la Banque mondiale dans leurs procédures<sup>14</sup>.

Malgré ces améliorations, beaucoup d'observateurs estiment que les procédures de lutte contre la corruption peuvent être encore largement améliorées au niveau de la Banque mondiale et encore davantage au niveau des autres banques régionales de développement.

Les procédures des BMD pour lutter contre la corruption présentent encore les lacunes suivantes :

- le temps consacré par le personnel à la supervision a été réduit et les ressources allouées à cette supervision restent limitées<sup>15</sup>. Les ressources dont disposent les cellules chargées de la préservation de l'intégrité institutionnelle, en particulier au niveau des banques régionales de développement, sont insuffisantes ;
- les BMD n'exigent pas des sociétés qu'elles adoptent un programme d'adhésion à la lutte contre la corruption ou de gouvernance d'entreprise comme condition préalable à l'obtention de contrats. La condition que la Banque mondiale a imposée récemment aux sociétés soumissionnant pour de grands projets de génie civil et qui leur demande d'attester qu'elles « ont pris des mesures garantissant qu'aucune personne agissant pour [leur] compte ou en [leur] nom ne commettra d'acte de corruption »<sup>16</sup> représente un petit pas dans la bonne direction. Néanmoins, il se révélera insignifiant à moins que la Banque mondiale n'applique activement le principe de diligence raisonnable aux sociétés et à leur recours à des agents et n'examine et ne mette en œuvre un système de certification des sociétés ;
- d'après un rapport du Government Accountability Project, en date de juillet 2004, « aucune des banques ne dispose de procédures sécurisées et fiables pour permettre aux dénonciateurs de faire la différence dans la lutte contre la corruption »<sup>17</sup> ;
- la lutte contre la corruption n'est pas encore complètement intégrée dans les pratiques. Par exemple, le Plan d'action pour l'infrastructure 2003 de la Banque mondiale ne mentionne pas la corruption malgré le fait que le soutien aux projets à « haut risque » va être augmenté et malgré les risques connus de corruption dans les projets d'infrastructure. La généralisation de la lutte contre la corruption pourrait se traduire par : un système de motivation du personnel qui récompense les projets exempt de corruption ; une évaluation rigoureuse des risques de corruption tout au long des phases du projet, par exemple dans le calcul du taux de rentabilité économique ; des évaluations d'impact sur l'environnement et la société ; l'élargissement à tous les secteurs, y compris celui des infrastructures, de l'engagement pris par la Banque mondiale par rapport au secteur des industries extractives (de mettre en place des indicateurs de la gouvernance et de refuser son soutien à de nouveaux investissements « quand les risques sont jugés trop élevés et ne peuvent être atténués »<sup>18</sup>) ;
- on pourrait encore améliorer la divulgation et la transparence et augmenter la participation du public. La surveillance peut être améliorée par la publication, tout au long du cycle de vie du projet, de documents tels que les rapports

d'audit, tous les contrats passés entre le gouvernement, les entrepreneurs et les sous-traitants et tous les détails sur le processus de soumission pour les projets bénéficiant du soutien d'une banque de développement, notamment le budget initial et le budget final ainsi que des documents d'ordre plus général des BMD tels que les comptes rendus de réunions du conseil d'administration, sa correspondance et les évaluations de performance. La participation des citoyens à la conception des projets et aux comités de surveillance permettrait de réduire les possibilités de corruption – idée que la Banque mondiale a reconnue et qu'elle a intégrée dans certains cas.

Au cours des quatre dernières années, le Groupe de travail de l'OCDE sur les crédits et garanties de crédit à l'exportation (GCE) a réalisé d'importants travaux sur la question de la corruption dans les crédits à l'exportation :

- En décembre 2000, le GCE a publié une Déclaration d'action concernant la corruption et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public aux termes de laquelle les ACE acceptent d'informer les demandeurs des conséquences juridiques de la corruption, les « invitent » à signer une garantie de non-corruption, refusent tout soutien dans les cas où il existe « suffisamment de preuves » de corruption et s'engagent à appliquer des sanctions appropriées à toute société coupable d'actes de corruption avérés après l'octroi de leur soutien ;
- Depuis 2002, le GCE a publié périodiquement une étude des procédures mises en œuvre par les pays membres pour lutter contre la corruption dans les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public ;
- En novembre 2003, le GCE a publié « Les meilleures pratiques de dissuasion et de lutte contre la corruption dans les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public » – un document qui était encore en cours de négociation en 2004 et qui propose plusieurs meilleures pratiques que les ACE devraient officiellement adopter. Les 11 meilleures pratiques consistent notamment à exiger des informations détaillées sur les paiements de commissions supérieurs à 5 % ; exiger des sociétés qu'elles déclarent si elles ont été inscrites sur liste noire par une organisation multilatérale ou si elles ont été jugées coupables de corruption par un tribunal ; saisir automatiquement les autorités nationales d'investigation de tout soupçon de corruption ; appliquer un principe de diligence renforcée en cas de soupçon de corruption ; suspendre les paiements et tout soutien aux sociétés contre lesquelles se sont accumulées suffisamment de preuves de leur corruption jusqu'à la fin de l'enquête officielle ; appliquer toutes les sanctions possibles, y compris l'exclusion, lorsqu'une société est jugée coupable ;
- Au cours de 2004, des négociations étaient en cours sur la révision et le réaménagement de la Déclaration d'action initiale de l'OCDE de manière à tenir compte de l'émergence des meilleures pratiques, et la pratique des pots-de-vin était l'un des principaux sujets prioritaires de discussion au sein du GCE.

### Encadré 3.4 L'inscription des entreprises corrompues sur liste noire

*Juanita Olayar*<sup>1</sup>

« L'inscription sur liste noire » ou « l'exclusion » de la liste des soumissionnaires agréés pour les marchés publics est un processus par lequel, sur la base de preuves préétablies, une entreprise ou un individu est privé de nouveaux contrats pendant une période déterminée. L'exclusion peut être précédée d'un avertissement contre une exclusion ultérieure si le comportement incriminé persiste, se répète ou se reproduit avec des circonstances aggravantes. La décision d'ouvrir une enquête pouvant aboutir à l'exclusion peut être motivée par une décision de justice existante ou lorsqu'il existe de fortes indications d'un comportement amoral, illégal et non-conforme à la déontologie professionnelle ou des affaires. De nombreux systèmes d'exclusion reposent aujourd'hui sur la deuxième méthode dans la mesure où il faut beaucoup de temps pour obtenir une décision de justice.

La fonction principale de l'exclusion des marchés publics est de prévenir et de dissuader. Pour les entreprises, l'exclusion est synonyme de mauvaise réputation, de la perte de perspectives commerciales voire de faillite. Elle accroît donc le coût d'opportunité de la corruption.

Les systèmes d'exclusion ont fait leur apparition depuis un certain temps, tant au niveau national qu'international. L'un des plus anciens est celui des États-Unis et, parmi ses motifs d'exclusion, figurent la violation de la loi anti-trust, l'évasion fiscale et les fausses déclarations en sus de la corruption dans les activités liées aux marchés publics. Sur le plan international, c'est la Banque mondiale qui a pris la tête de cette croisade. Son système d'exclusion a été mis à la disposition du public en 1998. Depuis 2003, le règlement financier de la Commission européenne prévoit un système d'exclusion qui est en cours d'élaboration. Presque toutes les banques de développement prévoient désormais une forme de système d'exclusion et, au niveau national, de nombreux pays disposent déjà ou élaborent des systèmes d'inscription sur liste noire<sup>2</sup>.

Nombre de systèmes d'exclusion actuels ont été critiqués pour être fermés, peu vulgarisés ou injustes et pour n'avoir pas inclus dans leur liste, les grosses entreprises dont l'implication dans des actes de corruption est avérée<sup>3</sup>. L'exclusion de l'entreprise Acres International par la Banque mondiale (voir page 40) indique que les institutions soucieuses de démontrer une tolérance zéro face à la corruption deviennent plus audacieuses. La décision d'exclure Acres dissipe, par la même occasion, les craintes selon lesquelles les agences pratiquant l'exclusion pourraient subir des représailles comme des plaintes pour diffamation ou erreur de jugement.

Les deux principaux problèmes que Transparency International a rencontrés en ce qui concerne l'inscription sur liste noire sont : une réticence à exclure sur la base « de fortes indications » (sans une ordonnance du tribunal) et le refus de donner au public l'accès aux listes noires.

Pour être efficace et faire face aux questionnements et aux obstacles juridiques éventuels, il est nécessaire de prendre certaines mesures au moment de la conception et de la mise œuvre d'un système d'exclusion. Un système d'exclusion efficace doit être juste et justifiable, transparent, bien vulgarisé, opportun et objectif.

1. *Impartialité et responsabilité.* Des règles et des procédures claires doivent être élaborées et portées longtemps à l'avance à la connaissance de toutes les parties impliquées dans le processus de conclusion d'un contrat. Le processus doit donner aux entreprises et aux individus la possibilité de se défendre.

2. *Transparence.* Les sanctions et les règles prévues par le processus doivent être connues du public afin de minimiser le risque de manipulation du système d'exclusion ou de le voir subir des pressions. Les résultats du processus doivent être également publiés. Les autorités contractantes ainsi que les agences de crédit à l'exportation doivent avoir accès aux informations détaillées de la liste des exclusions pour leur permettre de faire acte de diligence à l'égard des entrepreneurs potentiels (pour les appels d'offre à l'étranger, cela pourrait signifier avoir accès au système d'exclusion du pays d'origine).

Ce processus est particulièrement compliqué parce que les propriétaires des entreprises exclues peuvent tout simplement recréer une nouvelle entreprise sous un nouveau nom. Les listes d'exclusions rendues publiques et régulièrement mises à jour peuvent aider les responsables des marchés publics et les analystes chargés du contrôle préalable à garder une trace de pareils cas. La publicité a aussi un impact important sur la légitimité, la crédibilité et la responsabilité des agences pratiquant l'exclusion et facilite le suivi par des groupes indépendants. Les informations des listes d'exclusions rendues publiques doivent comporter le nom de l'entreprise ou de l'individu, les motifs de l'investigation, le nom du projet, le pays d'origine des entreprises ou des individus sanctionnés ainsi que les règles régissant le processus.

3. *Fonctionnalité.* Les listes d'exclusions accessibles au public facilitent les comparaisons par des systèmes électroniques et d'autres possibilités de partage de l'information dont disposent déjà des organisations comme l'Entreprise financière internationale du Groupe de la Banque mondiale. Les différents systèmes pourraient être inter-connectés sur le plan international, par exemple entre les banques de développement ou entre les pays. Ce type de réseau peut même réduire les frais d'exploitation et rendre les systèmes plus efficaces.
4. *Opportunité.* Un système d'exclusion doit intervenir de manière opportune. Le cas du Lesotho (voir page 38) montre que le déclenchement tardif du processus d'exclusion augmente les coûts et altère la crédibilité.
5. *Proportionnalité.* L'exclusion de certaines entreprises d'un marché particulier pourrait impliquer leur faillite ; dans certains cas, exclure une entreprise pour cinq ans pourrait donc être excessif. Le système doit prévoir un échelonnement des sanctions et définir des règles d'entrée et de sortie. Si une entreprise a démontré, après la faute, qu'elle a opéré des changements substantiels, par exemple, en mettant en œuvre des codes de conduite ou en changeant de politiques et de pratiques, le système doit prévoir la possibilité de lever la mesure d'exclusion.

#### Notes

1. Juanita Olaya est Directrice de Programme en matière de contrats publics à Transparency International.
2. Ces pays comprennent : l'Afrique du Sud, l'Allemagne, le Bangladesh, le Brésil, la Chine, la Corée du Sud, les États-Unis, la France, l'Inde, le Kenya, le Népal, l'Ouganda, le Pakistan, les Philippines, la République Tchèque, la Roumanie, le Sénégal, Singapour, la Suède, la Tanzanie, la Turquie et le Zimbabwe.
3. Lire notamment Steven Schooner, « The Paper Tiger Stirs : Rethinking Suspension and Debarment », *Public Procurement Law Review*, à paraître en 2004 et d'autres articles traitant de sujets apparentés dans le même numéro.

Malgré ces progrès importants, les procédures de lutte des ACE contre la corruption présentent encore de nombreuses lacunes. Les meilleures pratiques définies par l'OCDE n'ont en aucun cas été adoptées par toute la planète et très peu ont été mises à l'épreuve dans la pratique. Entre novembre 2002 et mai 2004, seuls cinq pays avaient pris l'initiative d'une action suite aux soupçons et à la découverte de preuves de corruption.

Les principales lacunes se retrouvent aux niveaux suivants :

- *Agents.* Malgré l'étude réalisée par l'OCDE sur les meilleures pratiques et les risques évidents liés au soutien accordé aux commissions d'agents sans de solides garde-fous, neuf ACE, y compris celles du Canada, de l'Allemagne, de l'Italie et de la Suède, persistent à ne pas exiger des sociétés qu'elles fournissent des informations détaillées sur les paiements de commissions qu'elles garantissent<sup>19</sup>. Des normes élevées de diligence raisonnable vis-à-vis des commissions d'agents sont essentielles et certaines ACE, notamment le Département britannique de garantie des crédits à l'exportation, sont dans le peloton de tête dans ce domaine ;
- *Exclusion.* Les commentaires sur la Convention de l'OCDE contre la corruption et les Recommandations révisées de 1997 sur la lutte contre la corruption ont tous deux recommandé spécifiquement l'exclusion de toute activité commerciale bénéficiant d'un soutien public comme une forme de sanction. Toutefois, seules les ACE suisse, néo-zélandaise, danoise et canadienne ont affirmé qu'elles excluraient toute société jugée coupable de corruption et le Canada a précisé qu'il ne le ferait pas si la société en question mettait en place des procédures de gestion de la lutte contre la corruption. L'exclusion pendant une période déterminée est un moyen puissant pour changer le comportement des sociétés et elle aurait un effet dissuasif important ;
- *Diligence normale.* De par leur nature, les ACE opèrent dans un environnement à « haut risque ». S'assurer que les projets qu'elles soutiennent ne sont pas victimes de corruption et que les sociétés qu'elles appuient appliquent des normes correctes de gouvernance d'entreprise est un facteur essentiel pour l'intégrité, tant du projet que de l'ACE elle-même. Exiger des sociétés qu'elles disposent d'un programme d'adhésion à la lutte contre la corruption ou d'un code éthique dont le suivi est assuré de l'extérieur et que les contrats que les ACE sont appelées à soutenir soient remportés en respectant une procédure réglementaire d'appel d'offre ou des processus transparents d'attribution des marchés publics constituerait une avancée majeure ;
- *Transparence.* La divulgation adéquate des politiques des ACE et des informations relatives aux projets est essentielle pour renforcer la responsabilité. Les avancées internationales récentes sur la divulgation par les ACE des informations détaillées sur les projets à haut risque avant leur approbation doivent être élargies à tous les projets. Il s'agit surtout d'élaborer des mécanismes d'information des communautés sur les projets examinés et de prévoir la consultation des parties intéressées sur ces projets. La participation des parties intéressées et des

communautés pourrait offrir un important moyen de sensibiliser les ACE sur les problèmes et les risques posés par une corruption possible au tout début du cycle du projet.

## Conclusion

L'investissement dans de bons projets d'infrastructures dans les pays en développement est essentiel pour la réduction de la pauvreté et la réalisation des Objectifs de développement du millénaire définis par la communauté internationale. Selon certaines estimations, les pays en développement auraient besoin de 300 milliards de dollars d'investissements annuels dans l'infrastructure<sup>20</sup>. Pour que les investissements futurs dans les pays en développement soient efficaces, il est essentiel de garantir que les projets d'infrastructure ne seront pas entachés de corruption et qu'ils reposeront sur des principes de responsabilité et de transparence. Les organismes dont le rôle est de fournir un financement public international à l'appui des infrastructures doivent jouer un rôle de premier plan et surtout intensifier leur effort de réformes dans le cadre de la lutte contre la corruption.

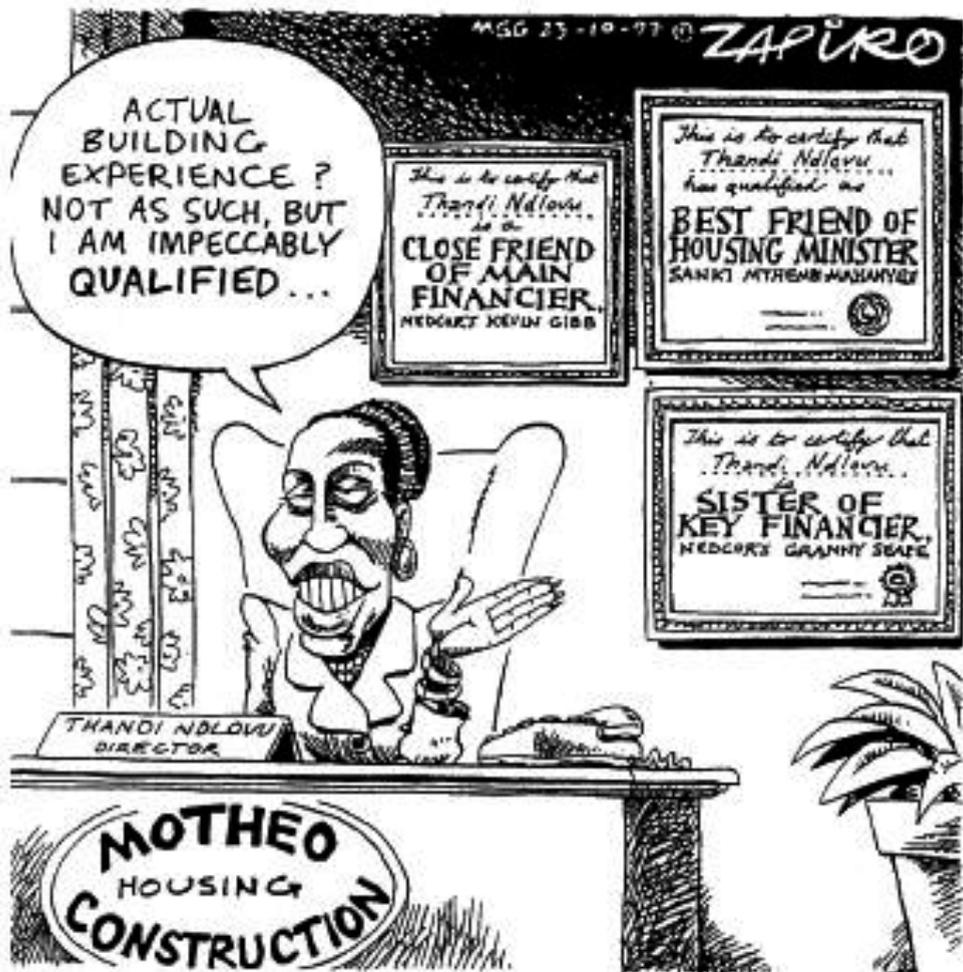
## Notes

1. Susan Hawley est chercheuse et conseillère stratégique sur les questions relatives à la corruption à Corner House, un groupe de recherche et de pression basé au Royaume-Uni dont les principales activités sont liées à la défense des droits de l'homme, à l'environnement et au développement.
2. Banque mondiale, *Global Development Finance 2004* (Washington, DC).
3. *Ibid.* Le Groupe de la Banque mondiale comprend ses deux organes de prêt (la BIRD et l'IDA), son organe chargé du développement du secteur privé (SFI) et son organe chargé de la couverture des risques politiques (AMGI). Les banques régionales sont : la Banque asiatique de développement, la Banque africaine de développement, la Banque inter-américaine de développement et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement. Les banques sont impliquées à des degrés divers ; la part de l'infrastructure représente 25 % des dépenses de la Banque mondiale tandis que 42 % du portefeuille de la Banque asiatique de développement en 2003 sont allés à la construction des routes et aux transports.
4. Département du Royaume-Uni pour le développement international, « Making Connections : Infrastructure for Poverty Reduction » (2002).
5. Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement, « Regulation and Liberalization in the Construction Services Sector and its Contribution to the Development of Developing Countries », 12 septembre 2000, para. 27.
6. [www.oecd.org/dataoecd/13/44/7084900.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/13/44/7084900.pdf).
7. *Ibid.*
8. Sénateur Richard Lugar, « Opening Statement », Combating Corruption in the Multilateral Development Banks, Commission des affaires étrangères du Sénat, Sénat des États-Unis, 13 mai 2004.
9. United States General Accounting Office, « World Bank : Management Controls Stronger, but Challenges in Fighting Corruption Remain » (2000).

10. Martin Erwin Andersen, « Corruption Corrodes Development Banks », *Insight on the News*, 1<sup>er</sup> octobre 2002 ; [www.interaction.org/files.cgi/3086\\_IDB\\_Transparency\\_Accountability\\_Corruption\\_Fact\\_Sheet.pdf](http://www.interaction.org/files.cgi/3086_IDB_Transparency_Accountability_Corruption_Fact_Sheet.pdf) ; Steve Herz, « Zero Tolerance ? Assessing the Asian Development Bank's Efforts to Limit Corruption in its Lending Operations » (Washington, DC : Bank Information Center et TERRA, mars 2004).
11. Professeur Jerome Levinson, Washington College of Law (ancien Conseiller général de la Banque inter-américaine de développement). « Statement before the committee on Foreign Relations of the United States Senate : Corruption and Multilateral Development Banks », Sénat des États-Unis, 13 mai 2004.
12. Dieter Frisch, « Export Credit Insurance and the Fight Against International Corruption », TI Working Paper, 26 février 1999.
13. Groupe de travail de l'OCDE sur les crédits et garanties de crédits à l'exportation (GCE), « Responses to the 2002 Survey on Measures Taken to Combat Bribery in Officially Support Export Credits – as of 14 May 2004 ».
14. Lire John B. Taylor, Sous-secrétaire américain au Trésor pour les Affaires internationales, « The Multilateral Development Banks and the Fight against Corruption », témoignage devant la Commission des affaires étrangères du Sénat, Sénat des États-Unis, 21 juillet 2004.
15. Nancy Zucker Boswell, Directrice générale de TI USA, « Testimony », Combating Corruption in the Multilateral Development Banks, Commission des affaires étrangères du Sénat, Sénat des États-Unis, 13 mai 2004 ; Manish Bapna, Directeur exécutif, Centre d'information bancaire, « Testimony », Combating Corruption in the Multilateral Development Banks, Commission des affaires étrangères du Sénat, Sénat des États-Unis, 13 mai 2004.
16. Communiqué de presse de Transparency International, « World Bank Move to Reduce Private Sector Bribery Welcomed by Transparency International », 23 septembre 2004.
17. Government Accountability Project, *Challenging the Culture of Secrecy* (Washington, DC : GAP, 2004).
18. Banque mondiale, « Striking a Better Balance – The World Bank Group and Extractive Industries : the Final Report of the Extractive Industries Review », Draft World Bank Group Management Response, 4 juin 2004.
19. OCDE, « Responses to the 2002 survey ».
20. Union de Berne, *Berne Union Yearbook 2004* (Londres : Berne Union, 2004).

## 4 Recommendations

Transparency International<sup>1</sup>



De l'expérience dans le secteur du bâtiment ? Pas en tant que tel mais parfaitement qualifiée...  
Zapiro, Mail & Guardian, 23 octobre 1997

Les gouvernements sont responsables au premier chef de la gestion honnête et transparente des fonds publics. Ils doivent mettre en place des règles de gestion des contrats publics respectant les normes internationales minimales. Les Normes minimales de Transparency International en matière de marchés publics (voir page 5) offrent un cadre de référence mondial.

Mais, à en juger par le niveau de tolérance de la corruption dans le secteur de la construction et la rare application des lois, il ne suffit pas de mettre en place des règles appropriées. Fort heureusement, des initiatives visant à juguler la corruption dans ce secteur sont déjà prises par les entreprises elles-mêmes, par les banques et les agences de crédits à l'exportation (ACE) qui financent les projets d'infrastructure, ainsi que par l'entreprise civile et les pouvoirs publics. Certaines de ces initiatives, telles que le Pacte d'intégrité (PI) de Transparency International et les efforts des dirigeants de certaines entreprises de construction parmi les plus importantes du monde qui essaient de se mettre d'accord sur des principes de lutte contre la corruption dans le secteur privé, ont été décrites plus haut.

Aucune de ces initiatives ne peut, à elle seule, changer la situation. Les secteurs privé et public ainsi que les banques et les ACE qui financent les projets doivent travailler ensemble pour éradiquer la corruption. Ce chapitre propose des recommandations aux différents acteurs intervenant dans le secteur ; ces recommandations pourraient, si elles étaient rigoureusement suivies, contribuer à réduire concrètement la corruption.

Les recommandations font une distinction entre les donneurs d'ordre privés et publics, car dans les cas où les projets sont financés par de l'argent public, le niveau de probité doit être absolu. Elles reconnaissent toutefois que ces deux sphères débordent parfois l'une sur l'autre : un contrat public est rarement mis en œuvre exclusivement par la seule entreprise qui l'a remporté mais plutôt par un réseau de sous-traitants avec un risque potentiel de corruption à chaque niveau de passation de contrats de sous-traitance entre une entreprise privée et une autre entreprise privée.

Beaucoup de ces recommandations ne s'adressent pas exclusivement au secteur de la construction mais elles intègrent certaines de ses caractéristiques, comme sa dimension, sa complexité et son importance par rapport à une gamme plus étendue de services, qui leur donnent d'autant plus un caractère d'urgence.

## **1. Actions relevant des donneurs d'ordre (secteur public et privé)**

(Le terme « donneur d'ordre » désigne le promoteur ou le propriétaire d'un projet, y compris les services et les agences gouvernementaux lorsqu'il s'agit de travaux publics).

- 1.1 Mettre en œuvre un Code de conduite par lequel le donneur d'ordre et ses employés s'engagent à suivre scrupuleusement une politique de lutte contre la corruption.
- 1.2 Autoriser une entreprise à soumissionner pour les projets du donneur d'ordre si et seulement si elle a mis en œuvre un Code de conduite par lequel ladite entreprise et ses employés s'engagent à suivre scrupuleusement une politique de lutte contre la corruption.

- 1.3 Établir une liste noire des entreprises jugées coupables de corruption. Au besoin, adopter la liste noire établie par une institution internationale habilitée. Ne pas autoriser une entreprise inscrite sur liste noire à soumissionner pour les projets du donneur d'ordre pendant une période déterminée après sa condamnation.
  - 1.4 Exiger le respect d'un pacte d'intégrité pour le projet, tant au cours de la phase de soumission que d'exécution du projet (voir page 26).
  - 1.5 Lorsqu'ils ne sont pas couverts par un pacte d'intégrité, s'assurer que tous les contrats entre le donneur d'ordre et ses entrepreneurs et fournisseurs prévoient une disposition obligeant les parties à une observation stricte des politiques de lutte contre la corruption.
2. **Actions supplémentaires relevant des donneurs d'ordre publics**  
(Les recommandations ci-après sont un résumé des Normes minimales de Transparency International en matière de marchés publics, voir page 5).
- 2.1 Les contrats publics d'une valeur supérieure à un seuil relativement peu élevé doivent faire l'objet d'un appel d'offres ouvert. Les exceptions doivent être rares, et les raisons qui ont présidé au choix d'une autre méthode doivent être clairement justifiées.
  - 2.2 L'autorité contractante doit fournir à tous les soumissionnaires, et de préférence au grand public également, l'accès aux informations concernant les opportunités de contrats, les critères de sélection, le processus d'évaluation, les modalités du contrat et ses modifications, la mise en œuvre du contrat et le rôle des intermédiaires et des agents. Seules les informations bénéficiant d'une protection légale doivent être gardées confidentielles.
  - 2.3 Pour donner l'occasion à un concurrent éventuellement mécontent de contester la décision d'attribution du marché, il faut laisser s'écouler une période de temps raisonnable entre la publication de la décision d'attribution et la signature effective du contrat.
  - 2.4 Les organes de contrôle et d'audit interne et externe doivent être indépendants et opérationnels, et les rapports qu'ils produisent doivent être accessibles au public. Tout retard suspect dans l'exécution des projets doit déclencher automatiquement des activités de contrôle.
  - 2.5 Les ordres de « modifications » d'un contrat qui ont des implications financières ou touchent à la description des lots du cahier des charges doivent être contrôlés à un haut niveau.
  - 2.6 L'autorité contractante doit séparer les fonctions et s'assurer que les responsabilités pour la définition de la demande, la préparation, la sélection, la signature du contrat, la supervision et le contrôle d'un projet sont confiées à des cellules différentes.
  - 2.7 L'autorité contractante doit mettre en œuvre les garde-fous internes conventionnels tels que le « principe des quatre yeux » et la rotation du personnel occupant des postes sensibles. Les membres du personnel responsables des processus d'approvisionnement doivent être bien formés et bien rémunérés.

### 3. Actions relevant des entreprises de construction et de génie civil

- 3.1 Mettre en œuvre un Code de conduite par lequel une entreprise et ses employés s'engagent à suivre scrupuleusement une politique de lutte contre la corruption (voir page 58 sur l'initiative du FEM et page 48 sur l'initiative de la FIDIC). Le code doit prévoir des procédures de gestion, de formation et de notification et des procédures disciplinaires.
- 3.2 Appliquer les règles de diligence normale aux agents, coentreprises, partenaires d'un consortium, sous-traitants et fournisseurs, afin d'être raisonnablement certains qu'ils ne s'adonneront pas à des actes de corruption dans l'exécution des transactions de l'entreprise.
- 3.3 S'assurer que tous les contrats entre l'entreprise et ses agents, coentreprises et partenaires d'un consortium, sous-traitants et fournisseurs obligent les parties à une observation scrupuleuse des politiques de lutte contre la corruption.
- 3.4 Conclure, si possible, des pactes d'intégrité sectoriels ou spécifiques à un projet (voir page 51 sur les Pactes d'intégrité). Les pactes doivent être suivis par un organisme indépendant et prévoir des sanctions applicables. Le cas échéant, le pacte sera élargi aux services publics et aux institutions financières concernés.
  - (a) Un pacte d'intégrité sectoriel est un accord entre les entreprises travaillant dans le même secteur, par lequel elles s'engagent à agir en toute intégrité lorsqu'elles doivent rivaliser dans le cadre des processus de soumission.
  - (b) Un pacte d'intégrité de projet est un accord entre les participants à un projet spécifique, par lequel ils s'engagent à agir avec intégrité dans le cadre du projet en question. Un pacte d'intégrité de projet peut comprendre les deux éléments suivants :
    - (i) le pacte d'intégrité de présélection et de soumission qui lie le donneur d'ordre, le concepteur et toutes les entreprises soumissionnaires.
    - (ii) le pacte d'intégrité dans l'exécution du projet qui lie le donneur d'ordre, le concepteur, l'agent qui délivre le certificat de conformité et l'entreprise retenue.

### 4. Actions relevant des institutions financières internationales, des banques et des agences de crédits à l'exportation

- 4.1 Accepter de fournir des financements ou des garanties à un projet si et seulement si tous les principaux participants ont mis en œuvre un Code de conduite par lequel ils s'engagent à suivre scrupuleusement une politique de lutte contre la corruption.
- 4.2 Accepter de fournir des financements ou des garanties seulement aux projets qui suivront une procédure d'appel d'offre ou un processus transparent d'approvisionnement.

- 4.3 Renforcer les règles de diligence normale, afin de prévenir toute forme de corruption dans le cadre du projet. Augmenter le temps et les ressources en personnel consacrés à la supervision. Exiger la divulgation intégrale des paiements effectués en faveur d'agents et d'autres intermédiaires.
  - 4.4 Établir une liste noire des entreprises jugées coupables de corruption (voir page 72). Au besoin, adopter une liste établie par une autre institution internationale. Refuser pour une période donnée, des financements ou des crédits à l'appui des projets auxquels participent des entreprises inscrites sur liste noire au lendemain de leur condamnation.
  - 4.5 Exiger l'application d'un pacte d'intégrité de projet (voir page 58) tant au cours de la phase de soumission que d'exécution du projet.
  - 4.6 Introduire un mécanisme fiable de protection des dénonciateurs de la corruption.
  - 4.7 Rendre accessible au public en temps utile, toute documentation pertinente sur la planification, l'approbation et la mise en œuvre d'un projet.
- 5. Actions relevant des associations commerciales et professionnelles**
- 5.1 Dénoncer publiquement la corruption.
  - 5.2 Amener, par la publicité et la formation, les membres de l'association à prendre davantage conscience de la corruption et de ses conséquences.
  - 5.3 Mettre en œuvre un Code de conduite par lequel les membres de l'association s'engagent à suivre scrupuleusement une politique de lutte contre la corruption. Le code doit prévoir un mécanisme disciplinaire de sanctions contre les contrevenants.
  - 5.4 Soutenir le développement et la mise en œuvre de mécanismes de lutte contre la corruption applicable à l'ensemble du secteur professionnel.
- 6. Actions relevant des auditeurs**
- Renforcer les règles de diligence normale au cours des missions d'audit, afin d'essayer de prévenir toute forme d'acte de corruption de la part des entreprises et des donneurs d'ordre.
- 7. Actions relevant des actionnaires**
- 7.1 Interroger les conseils d'administration des entreprises et des donneurs d'ordre pour vérifier si les entreprises courent un risque lié aux conséquences des pratiques de corruption.
  - 7.2 Refuser d'investir dans des entreprises et des donneurs d'ordre qui n'appliquent pas des politiques efficaces de lutte contre la corruption.
- 8. Actions relevant des gouvernements**
- 8.1 Soutenir le développement et la mise en œuvre des actions indiquées plus haut.
  - 8.2 Encourager un ou plusieurs organismes internationaux indépendants à prendre les mesures suivantes :

- (a) Développer et gérer une norme éthique internationale avec audit extérieur à laquelle les entreprises et les donneurs d'ordre peuvent se conformer s'ils adoptent des politiques efficaces de lutte contre la corruption. Les entreprises qui violeraient cette norme perdraient leur accréditation pour une période donnée. Les listes de soumissionnaires pour les travaux publics ne comporteraient, à terme, que les entreprises accréditées.
  - (b) Développer et gérer une procédure d'accréditation pour les contrôleurs indépendants. Les contrôleurs indépendants seraient des personnes qualifiées chargées de suivre la présélection, la soumission et l'exécution des projets en vue de s'assurer, autant que possible, qu'elles se déroulent dans un environnement exempt de toute forme de corruption. Les contrôleurs indépendants pourraient être nommés dans le cadre du contrat, des pactes d'intégrité ou par d'autres mécanismes de nomination.
  - (c) Mettre en place un observatoire de la corruption qui :
    - (i) recevrait des rapports sur les actes de corruption ;
    - (ii) communiquerait ces rapports aux autorités compétentes dans les juridictions correspondantes ;
    - (iii) assurerait le suivi des rapports en concertation avec les juridictions compétentes afin de s'assurer qu'ils sont traités ;
    - (iv) diffuserait les rapports sur les actes de corruption sur son site Internet.
  - (d) Dresser et mettre à jour une liste noire publique, transparente et efficace des entreprises qui ont participé à des actes de corruption.
- 8.3 Garantir l'existence d'une cellule spécialisée d'investigation et de poursuite des actes de corruption qui soit opérationnelle et efficace pour le secteur de la construction. Si une telle cellule n'existe pas en créer une qui :
- (a) soit dotée d'un personnel qui a une bonne expérience du secteur de la construction ;
  - (b) soit multidisciplinaire et qui compte parmi ses membres des ingénieurs, des vérificateurs judiciaires, des métreurs-vérificateurs, des programmeurs et des avocats ;
  - (c) soit compétente sur tout le territoire du pays ;
  - (d) soit habilitée à perquisitionner des locaux, saisir des documents et interroger des témoins ;
  - (e) coopère avec les agences chargées de l'application des lois dans d'autres pays ;
  - (f) coopère avec les autorités chargées de la lutte contre le blanchiment d'argent ;
  - (g) enquête sur tous les cas suite à la réception de preuves probantes provenant des entreprises, de particuliers, d'ONG et de tribunaux de règlement des litiges ;
  - (h) poursuit en justice les affaires pour lesquelles l'investigation a produit suffisamment de preuves ;
  - (i) publie les poursuites et les condamnations.

- 8.4 Améliorer l'efficacité des mécanismes de lutte contre le blanchiment d'argent de manière à rendre plus facilement identifiables, dans le système bancaire international, les pots-de-vin payés en rapport avec la construction d'ouvrages.
- 8.5 Signer, ratifier et mettre en œuvre la Convention des Nations unies contre la corruption et se conformer activement à la Convention de l'OCDE contre la corruption.

## 9. Actions relevant des organisations de l'entreprise civile

- 9.1 Suivre les phases de soumission et d'exécution des projets du secteur public pour essayer de s'assurer qu'elles se déroulent dans un environnement exempt de toute forme de corruption. Pour ce faire, exiger l'accès aux informations relatives aux projets.
- 9.2 Travailler de concert avec les médias pour sensibiliser le public sur les préoccupations suscitées par la corruption qui sévit dans le secteur de la construction.

## 10. Actions relevant de l'ensemble des participants

- 10.1 Travailler à l'amélioration de la transparence dans le secteur de la construction. Plus il y a de transparence, plus il sera difficile de masquer la corruption.
- 10.2 Signaler les actes de corruption aux autorités ou à toute association commerciale ou professionnelle compétente.

## Note

1. Transparency International (Royaume-Uni) est à la tête, depuis septembre 2003, d'une initiative de lutte contre la corruption dans le secteur de la construction qui implique de travailler avec l'industrie, afin d'en éradiquer la corruption et de développer et promouvoir les outils de lutte contre la corruption et les actions présentés ici.

## Deuxième partie

### Dossier spécial – La corruption liée aux reconstructions d'après-guerre



Quelques 2 000 irakiens travaillent sur l'un des plus grands sites d'enfouissement des déchets en Irak dans le cadre de la construction d'une usine de traitement des déchets et d'épuration des eaux usées devant couvrir les besoins de Bagdad. Le projet est financé par une petite part des 18,4 milliards de dollars américains de fonds de reconstruction approuvés par les États-Unis en 2003. (ROSLAN RAHMAN/AFP/Getty Images)



## 5 Juguler la corruption au lendemain des conflits

---

*Philippe Le Billon*<sup>1</sup>

Beaucoup de pays sortant d'un conflit figurent parmi les plus corrompus du monde et la corruption est l'une des principales préoccupations des populations locales<sup>2</sup>. La corruption précède souvent les hostilités et, dans de nombreux cas, elle figure parmi les facteurs ayant déclenché l'instabilité politique ou facilité l'escalade des conflits<sup>3</sup>. C'est généralement en période de guerre que les pratiques de corruption s'enracinent et se propagent, suite à l'effondrement des structures de l'État. Les factions armées utilisent la corruption comme un moyen de maintenir les structures du pouvoir et la justifient dans le contexte de la guerre. Le dos au mur, les gens ordinaires n'ont pas d'autre choix que de recourir à la corruption pour faire face aux rigueurs de la guerre. Ainsi, il apparaît que la corruption est souvent fortement imbriquée dans l'économie politique de nombreux conflits contemporains, où l'on constate que l'abus de pouvoir par les autorités publiques, motivé par des considérations économiques, et les pratiques informelles de survie des gens ordinaires prolongent la guerre. Au Cambodge, par exemple, on a pu constater que la corruption des administrations locales et régionales ainsi que la participation des gens ordinaires à l'exploitation (officielle) illégale du secteur du bois ont profité aux Khmers rouges, qui ont pu ainsi continuer la guerre pendant de nombreuses années.

La guerre renforce généralement la corruption, mais pas toujours. Les idéaux et une discipline stricte ont contenu les actes de corruption au sein de nombreux mouvements rebelles comme le Front de libération du peuple érythréen et aussi le FRELIMO au Mozambique du moins à ses débuts. En Afghanistan, le régime taliban a été initialement bien accueilli par les populations dans la mesure où il a mis fin à la corruption des moudjahidin seigneurs de la guerre<sup>4</sup>. Des années de discrimination, de répression et de fraude peuvent aussi renforcer la volonté politique des hommes politiques locaux et des citoyens de résister à la corruption et de la combattre comme c'est le cas au Kosovo.

Nombreuses sont les autorités qui deviennent plus corrompues en temps de paix ; on peut donc en déduire que la transition vers la démocratie et, dans nombre de cas, vers l'économie de marché est aussi en partie responsable de cette situation. Il est indéniable que la perspective de gains personnels rapides est attractive devant les incertitudes et les opportunités de la période de transition de la guerre à la paix. Pour les vétérans de guerre et les exilés récemment installés au pouvoir, la reconstruction peut être assimilée à un projet de « dédommagement » et les « sacrifices » consentis en période de guerre, utilisés pour justifier les usages abusifs des charges et postes de responsabilités publics nouvellement acquis.

La « réconciliation nationale » intervenant après les conflits se résume souvent à une distribution des biens publics motivée par des considérations politiques, parfois

avec l'intégration d'un accord tacite sur la corruption dans les accords de paix. Les accords sur le partage du pouvoir peuvent compromettre la mise en place des institutions et réduire l'obligation de rendre des comptes puisque chaque faction va affirmer sa « souveraineté » sur son territoire et ses institutions réservés. Par exemple, l'incapacité des Nations unies à sécuriser le résultat des élections de 1992 au Cambodge a conduit à un gouvernement de « coalition » dirigé par le Premier ministre qui venait d'être élu et le Premier ministre sortant qui refusait de céder le pouvoir. Ce gouvernement a été caractérisé par la corruption généralisée avant d'être renversé par un coup d'État sanglant en 1997.

La transition politique d'après-guerre peut renforcer l'importance du financement des partis politiques. Le passage d'un régime aux modes de contrôle politique ouvertement coercitifs à un système de favoritisme et d'achat des votes peut aggraver la corruption politique qui prend alors la forme de dons politiques et d'activités économiques illicites (ou suspects), de détournements des fonds publics ou d'usage abusif des ressources de l'État. Il existe donc de fortes probabilités pour que la transition vers la démocratie augmente la corruption politique en l'absence de mécanismes formels de financement des partis. De nombreuses transitions vers la paix ont été caractérisées par le contrôle subjectif et la cession en bloc des biens publics par des factions politiques.

La transition vers une économie de marché qui a accompagné nombre de processus de reconstruction post-confliktuels dans les années 90 offre de nombreuses possibilités de corruption auxquelles les institutions mises en place après un conflit sont, peut-être, peu désireuses ou incapables de trouver une solution. Les pratiques de corruption s'étaient particulièrement généralisées dans plusieurs anciens pays communistes comme le Mozambique en l'absence de garde-fous institutionnels adéquats pour réduire les abus des hommes politiques et de leurs acolytes. La priorité accordée à la propriété privée sur la propriété publique par les agences internationales peut jouer involontairement en faveur des élites locales corrompues.

La transition économique et politique se déroule souvent dans un cadre institutionnel très politisé ou fragile. Les problèmes récurrents affectant le niveau de corruption comprennent une faible capacité budgétaire, l'arriéré et la partialité des tribunaux, la corruption liée au bas niveau des salaires et la prédominance de l'économie souterraine. Les institutions chargées de la lutte contre la corruption restent souvent fragilisées ou instrumentalisées et les critiques sont souvent réduits au silence ou récupérés.

Le contexte de l'après-guerre est souvent dominé par des activités informelles parfois criminelles. La présence des agences d'aide et de nombreux militaires étrangers conduit souvent à une forte inflation des prix et des salaires locaux contribuant ainsi à la création d'un contexte économique favorable à la corruption. Un accès de « marché » plus facile à la terre et à d'autres biens et un secteur privé « florissant » favoriseront l'accès des acteurs locaux au capital de démarrage qui est souvent le fruit des activités criminelles ou de la corruption du temps de la guerre. Les agences d'aide sont parfois obligées de travailler avec des entreprises locales sous le contrôle de ces nouveaux « entrepreneurs », avec un risque élevé de fraude ou de politisation. Dans certains cas, les bailleurs et les institutions financières internationaux occidentaux étaient conscients de (voire acceptaient tacitement) cette évolution et sont restés largement inactifs, qualifiant ce processus de « voie normale vers le développement capitaliste<sup>5</sup> ».

### Encadré 5.1 La reconstruction et le secteur de la construction

L'importance du secteur de la construction pour les efforts de reconstruction varie énormément en fonction des économies et des priorités d'un pays donné et des préoccupations des bailleurs de fonds. Par exemple, les pays industrialisés des Balkans ont tendance à recevoir une plus grande proportion d'aide à l'appui de la construction que les pays en développement de l'Afrique sub-saharienne. Le gros des projets de dépenses en capital de grande envergure est alloué aux projets d'infrastructure.

Étant donné le degré de risque de corruption dans l'industrie de la construction en général, ce secteur mérite une attention particulière. Néanmoins, les données disponibles indiquent que la plupart des cas de corruption dans les pays en situation d'après-guerre sévissent en dehors du secteur de la construction financé par les bailleurs de fonds. La majorité des cas de corruption seraient plutôt liés à la mauvaise gestion des services publics, à la privatisation des biens publics, à l'évasion fiscale et à la petite corruption dans les établissements publics. Cette situation s'explique en grande partie par les normes strictes de suivi imposées par un grand nombre de bailleurs de fonds internationaux et d'agences d'exécution.

Toutefois, il existe toujours de nombreux risques et l'un des plus importants est que les projets d'infrastructure peuvent être conçus pour satisfaire les besoins des responsables et institutions publics habilités plutôt que ceux des populations. Ce risque est particulièrement élevé avec l'aide bilatérale qui recherche de grands projets afin d'optimiser le rendement du capital pour le pays donateur en recourant aux sociétés de construction du pays donateur. En pareils cas, l'aide à la reconstruction prend la forme d'une subvention en faveur de l'entrepreneur. Les grands projets de construction occasionnent également des niveaux élevés de corruption et le trafic d'influence entre le pays donateur, les hommes politiques locaux et les intérêts locaux. La concentration de la reconstruction dans une région géographique particulière ou des infrastructures assurant la promotion de puissants intérêts privés peuvent facilement être exploitées politiquement.

Comme deuxième facteur de risque, la reconstruction d'après-guerre incite particulièrement au changement dans l'occupation des sols et les plans d'urbanisme. L'accès à la terre, naguère empêché par les hostilités, et la hausse des prix dans les centres urbains favorisent maintenant la spéculation et la fraude. Les populations déplacées sont particulièrement vulnérables. La reconstruction crée les conditions d'une collusion entre les responsables publics et les promoteurs, afin de prendre possession des « zones squattées » dont certaines constituent des zones foncières de toute première importance comme la zone de Boa Vista dans la capitale angolaise. L'attribution des contrats de construction et des agréments offre un terrain propice à la corruption et à l'ingérence dans les procédures d'allocation. De même, les projets de construction peuvent accompagner de nouveaux secteurs économiques qui se sont créés avec le rétablissement de la paix, notamment par le biais de la privatisation.

La troisième série de facteurs concerne la mise en œuvre des projets. La persistance du risque de violence implique souvent des mesures de sécurité et des retards qui peuvent favoriser la corruption. Les entrepreneurs peuvent avoir à payer pour leur sécurité ou construire un « ouvrage spécial » pour avoir droit à la protection des anciens seigneurs de la guerre reconvertis en hommes politiques locaux. Les auditeurs peuvent se retrouver dans l'incapacité de se rendre sur les chantiers de construction après l'achèvement des travaux – « pour des raisons de sécurité ». La passation de nombreux contrats de sous-traitance sur de grands projets comportant plusieurs chantiers peut aussi rendre la supervision difficile pour les bailleurs de fonds et le gouvernement. Tout effort d'accélération du rythme de la

reconstruction de la part des bailleurs de fonds, comme en Irak, comporte des risques importants de gaspillage et de fraude.

La supervision des bailleurs de fonds et des agences d'exécution, aussi stricte soit-elle, n'est pas suffisante. Il est important de tenir des consultations aussi larges que possibles et d'opérer un suivi multilatéral impliquant les communautés locales, afin d'éviter les risques de corruption. Le cas de la Commission nationale pour l'action sociale en Sierra Leone offre un exemple intéressant de chaîne formée par des forums consultatifs, des comités techniques et des comités locaux d'évaluation communautaire offrant de meilleures garanties qu'un projet de construction soit pertinent d'un point de vue local, financé proprement et de bonne qualité<sup>1</sup>.

#### Note

1. Lire Zainab Hawa Bangura, « Addressing Corruption and Implementing Reconstruction in Post-War Sierra Leone : Institutional and Procedural Dimensions », article présenté lors de la 11<sup>e</sup> Conférence de lutte contre la corruption, Séoul (Corée du Sud), 25 mai 2003.

## Conséquences de la corruption

La corruption peut avoir parfois des effets positifs à court terme en contribuant, par exemple, à assurer un certain niveau de stabilité politique, économique et sociale. Il est par ailleurs souvent très difficile de trouver une solution rapide et efficace aux sources locales de différends et de conflit. À cet égard, certains des effets politiques et sociaux de la corruption peuvent fournir des solutions à court terme – tels qu'acheter les « saboteurs de la paix » ou autoriser les activités économiques informelles.

Mais de nombreux exemples démontrent que ces « solutions miracles », aussi tentantes qu'elles soient, peuvent avoir des effets négatifs durables. Acheter les saboteurs de la paix est une entreprise risquée car l'impunité et les récompenses économiques peuvent entretenir les mouvements rebelles comme ce fut le cas en Angola avec l'UNITA ou en Sierra Leone avec le RUF. Les activités économiques informelles renforcent l'emprise des groupes quasi-criminels sur les sphères économiques et gouvernementales et ont une influence négative sur le développement économique futur.

La conséquence la plus immédiate de la corruption se traduit par un effet négatif sur le volume, la qualité et le ciblage de l'aide à la reconstruction fournie par les bailleurs de fonds internationaux et les administrations locales. Mais les effets nocifs de la corruption vont bien plus loin.

La corruption peut dissuader les bailleurs de fonds d'apporter leur soutien lorsqu'elle transparaît dans les finances publiques locales et, en particulier, lorsqu'elle se combine avec un manque d'engagement en faveur des objectifs de la reconstruction et qu'il apparaît que les administrations locales disposent de ressources pour financer une partie de la reconstruction. Malgré les besoins massifs de reconstruction en Angola, les bailleurs de fonds étaient peu désireux d'aider le gouvernement en raison des allégations persistantes de corruption à grande échelle dans ce pays riche en minerais et en pétrole.

Dans la mesure où les variables économiques sont les principaux déterminants du risque d'un nouveau conflit, la corruption peut également compromettre la construction de la paix. Des aides exclusivement destinées à séduire l'électorat et des processus de soumission favorisant les sociétés servant les intérêts des hommes politiques peuvent nuire à la sécurité des populations les plus vulnérables et à la croissance économique globale. Un mauvais ciblage des bénéficiaires, des entrepreneurs incompetents ou enclins au gaspillage, des infrastructures et des projets d'aide économique inappropriés peuvent tous contribuer à des revers cinglants.

La corruption peut avoir comme conséquence politique l'enracinement d'un pouvoir déséquilibré ou d'un statut quo hérité du conflit. Quand les groupes renforcés par l'issue de la guerre maintiennent leur domination politique et économique en usant de corruption, ils peuvent empêcher la redistribution du pouvoir et bloquer les automatismes régulateurs adéquats. Dans les cas extrêmes, les bailleurs de fonds peuvent finir par traiter avec des criminels de guerre comme interlocuteurs officiels – une situation qui, dans certains cas, a seulement pu être évitée en confiant les pouvoirs exécutifs à des agences internationales sous forme de mandats d'administration et d'autorité provisoire comme ce fut le cas du Bureau du Haut Représentant en Bosnie.

Enfin, la mauvaise gestion et le détournement de l'aide à la reconstruction dans les situations d'après-guerre peuvent aussi enlever toute légitimité au gouvernement local et aboutir à des troubles sociaux. La corruption facilite le développement de la criminalité et fait perdurer la violence dans les sociétés sortant d'un conflit en compromettant le comportement et l'indépendance de la police et du système judiciaire et en permettant la reconversion des anciens combattants dans les milices privées d'hommes politiques corrompus ou dans le crime organisé.

## Que peut-on faire pour réduire la corruption au cours de la phase de reconstruction d'après-guerre ?

Si l'on veut réduire efficacement la corruption, il faut axer conjointement ses efforts sur trois objectifs principaux et concevoir des mesures spécifiques adaptées aux situations particulières<sup>6</sup>.

- *S'assurer le soutien du public* vise à mettre un terme à l'apathie, au défaitisme et à la complicité face à la question de la corruption et à associer la transition vers la paix à de nouvelles valeurs. Un processus de cette nature peut commencer par une étude de la perception de la corruption, suivie d'une campagne de sensibilisation du public et d'un retour d'informations sur les cas de corruption et l'application des règles ;
- *Mettre en place un cadre économique et réglementaire approprié* peut aider à éliminer toute incitation et opportunité de corruption. Un processus de cette nature peut commencer par le paiement de salaires adéquats aux fonctionnaires et par la réglementation du financement des partis politiques, des contrats de la reconstruction et des pratiques des entreprises ;

- *Créer un cadre juridique pour la transparence et la responsabilité* peut commencer avec des règles de divulgation applicables aux hommes politiques et aux hauts fonctionnaires et par la criminalisation de la corruption dans la législation. Les administrations locales mais aussi les agences d'aide et les entrepreneurs méritent une attention particulière.

Les mesures relevant de ces trois domaines doivent être intégrées dans le processus de reconstruction depuis le départ, dans la mesure où les mesures préventives sont plus efficaces que la détermination souvent difficile des responsabilités. Un plan global est crucial, mais difficile à concevoir et à appliquer intégralement compte tenu de la diversité des organisations impliquées dans la reconstruction et de la marge de manœuvre dont disposent les hommes politiques locaux. Les efforts de coordination et de coopération en cours doivent veiller à ce que les administrations locales participent et que les bailleurs de fonds et les agences d'exécution se renforcent mutuellement plutôt que de chercher à nuire aux activités des uns et des autres. Les entreprises et la société civile doivent jouer un rôle majeur et être impliquées dès le départ.

### Bonne gouvernance

La bonne gouvernance est l'élément le plus important pour réduire à long terme la corruption dans les pays sortant d'un conflit. Les principales mesures à prendre consistent à établir des procédures adéquates de gestion de la reconstruction, à adopter une législation pour lutter contre la corruption, à créer des agences d'exécution et à introduire des réformes dans le financement des partis politiques, l'administration et le système judiciaire. Les administrations locales doivent s'engager publiquement à respecter les priorités et les principes présidant à la reconstruction et démontrer que des procédures claires et transparentes d'allocation des fonds ainsi que des mécanismes de responsabilisation sont mis en place pour gérer les efforts de reconstruction. L'allocation des fonds de reconstruction, comme toutes les dépenses budgétaires publiques, devrait être approuvée par le pouvoir législatif et soumise à l'examen du bureau d'un inspecteur général. L'attribution des contrats devrait être soumise à des procédures d'appel d'offre adéquates.

La transition en période d'après-guerre implique souvent une modification substantielle des instruments juridiques, notamment de la constitution. Il convient d'accorder une attention particulière au traitement des causes et mécanismes de la corruption lors de la révision de la législation. Une nouvelle constitution, par exemple, doit contenir un engagement à lutter contre la corruption et garantir une séparation effective des pouvoirs de la structure de l'État. Elle doit aussi traiter la question de l'immunité des hauts responsables et prévoir l'équité du processus judiciaire pour protéger les adversaires politiques contre les accusations de corruption obéissant à des motivations politiques<sup>7</sup>. Le rôle clé du système judiciaire demande souvent une forte implication de la communauté internationale pour aider le pays à faire des réformes, y compris par la nomination de juges plus indépendants provenant, si nécessaire, de l'étranger.

Le financement des partis est une source importante de corruption politique, mais il est particulièrement difficile d'aborder le problème dans un environnement d'après-guerre. Le parti au pouvoir pille généralement l'État avant les élections et les bailleurs de fonds internationaux hésitent à juste titre à financer directement les partis politi-

ques. Ces questions doivent être traitées au stade de l'accord de paix en adoptant des mesures préventives interdisant la vente des biens de l'État pendant une période provisoire, en créant un cadre permettant la supervision internationale des comptes publics et en définissant les règles devant régir le financement des partis.

Il est indispensable d'opérer des réformes dans la fonction publique afin de dépolitiser et de professionnaliser l'administration comme l'ont fait, avec un succès relatif, la Bosnie-Herzégovine ainsi que le Rwanda<sup>8</sup>. À l'inverse, au Cambodge, les partis de coalition ont manœuvré pour renforcer leur position au sein d'un système de favoritisme qui a finalement conduit à une administration pléthorique constituée de fonctionnaires sous-payés, avec une corruption orchestrée par les ministres ou les chefs de département.

Il est possible de promouvoir une culture de l'intégrité par la mise en œuvre d'un Code de conduite pour les fonctionnaires et les sociétés privées, l'éducation de masse ou des programmes destinés aux médias pour protéger et améliorer les normes de qualité du journalisme.

### L'aide internationale

Au paroxysme de la guerre froide, les donateurs étrangers accordaient leur soutien à des dirigeants corrompus tant qu'ils demeuraient des alliés. Au cours des 15 dernières années, les déclarations et les politiques des bailleurs de fonds et des agences internationales ont connu une évolution remarquable à cet égard. Elles ont, pour la plupart, mis l'accent sur la bonne gouvernance et condamné la corruption, mais cela n'a pas empêché la poursuite de l'aide aux gouvernements corrompus. Le bilan de l'administration américaine à cet égard est particulièrement peu brillant : elle a accordé la plus grosse part de son aide aux gouvernements les plus corrompus<sup>9</sup>. Convaincu qu'un gouvernement corrompu est plus enclin à soutenir ou à tolérer les organisations terroristes, la communauté internationale appelle de plus en plus à l'intégrité dans les affaires publiques et à la bonne gouvernance depuis les attaques terroristes du 11 septembre 2001. Cependant, les pratiques continuent à refléter des intérêts ad hoc bien établis. Sur la ligne de front dans la « guerre contre la terreur », les États-Unis ont été accusés d'avoir largement soutenu et de continuer à tolérer la corruption des seigneurs de la guerre alliés en Afghanistan<sup>10</sup>.

Les bailleurs de fonds et les agences d'exécution sont généralement peu enclins à dénoncer la corruption. Ils craignent souvent les contrecoups d'une telle initiative sur leur opinion publique nationale, qui pourraient remettre en cause certains soutiens dans l'avenir, et le risque d'une instabilité politique locale ou des repréailles de la part des administrations locales pouvant aboutir à l'arrêt des programmes bénéfiques aux populations vulnérables. La dénonciation de la corruption peut également leur faire perdre leur crédibilité et leur réputation lorsqu'elle comporte une part de mauvaise gestion directe. La préférence affichée par les bailleurs de fonds pour des réformes macroéconomiques à long terme peut signifier que les gouvernements qui soutiennent la libéralisation du commerce, une discipline budgétaire rigoureuse et le pluralisme politique courent moins le risque d'être critiqués par le public et de subir des pressions de la part des bailleurs de fonds et des IFI occidentaux – quelles que soient leurs pratiques.

Après une analyse approfondie des conséquences politiques et humanitaires potentielles, les bailleurs de fonds et les agences internationales doivent être disposés à suspendre l'aide non-humanitaire, afin de ne pas consolider le pouvoir d'hommes politiques corrompus. C'est ainsi, par exemple, qu'en 1997, l'UE a suspendu son aide à la République serbe de Bosnie (Republika Srpska), après avoir reconnu l'impossibilité d'une issue politique et une corruption généralisée.

Le risque d'un détournement des fonds de reconstruction mérite une attention particulière. Le suivi des soumissions pour les contrats de la reconstruction doit faire l'objet d'une vérification des antécédents des sociétés soumissionnaires quant à leurs liens politiques éventuels. Les programmes de reconstruction doivent être conçus de manière à assurer une transparence optimale et obliger les responsables locaux comme étrangers à rendre des comptes, dans la phase de planification comme de mise en œuvre. Les mesures préventives doivent prévoir la pleine participation des communautés et leur implication optimale dans la supervision des projets et des sociétés chargées de l'exécution des projets ainsi que des mécanismes intégrés de transparence et de détermination des responsabilités.

Les bailleurs de fonds et les agences doivent être irréprochables dans l'application des normes de transparence et de responsabilité, à commencer par la surveillance de leurs propres programmes. L'exemple de ce qui s'est passé en Irak est particulièrement lamentable à cet égard<sup>11</sup>. Initialement, l'Autorité provisoire de la coalition (APC) et le Département de la défense ne disposaient que de 80 personnes pour inspecter le plus vaste programme de reconstruction jamais mis en place, soit la moitié des effectifs nécessaires selon l'Association des inspecteurs généraux ; ils ont fini par confier cette tâche à des sociétés privées malgré le risque de conflits d'intérêts. La supervision internationale s'est avérée encore pire : le travail du Conseil international consultatif et de contrôle pour l'Irak, mis sur pied pour assurer de manière indépendante le suivi du Fonds de développement pour l'Irak, a accusé un énorme retard.

Depuis le milieu des années 90, les pouvoirs exécutifs ont de plus en plus souvent été confiés aux agences représentant la communauté internationale dans les pays sortant de la guerre comme la Bosnie-Herzégovine, le Timor Oriental et le Kosovo. Cette mesure offre l'occasion d'instituer de nouvelles normes de lutte contre la corruption et de nouveaux groupes de travail tels que l'Unité de lutte antifraude et l'Unité chargée des réformes judiciaires, toutes deux rattachées au Bureau du Haut Représentant en Bosnie-Herzégovine. Elle permet aussi un contrôle plus direct des travaux et des services publics. Toutefois, ces efforts ne garantissent pas la probité, comme en témoigne le cas de Joseph Trutschler, reconnu coupable de fraude financière alors qu'il était responsable de la réhabilitation du secteur de l'électricité pour le compte de la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo<sup>12</sup>. Ceux qui ont critiqué les interventions des Nations Unies ont souligné l'effet corrupteur du pouvoir et de l'argent mis à la disposition du personnel international<sup>13</sup>. Beaucoup d'entre eux ont essayé de protéger leur emploi en mettant sur la touche des « gens du cru » compétents et en prolongeant leur mandat et leurs projets.

Les acteurs internationaux doivent éviter de donner des exemples de corruption institutionnalisée. La retenue plutôt que des dépenses débridées et des salaires généreux peut contribuer à réaffirmer les valeurs du service public. Les bailleurs de fonds doivent également y réfléchir à deux fois avant d'attribuer des contrats à des sociétés

et à des ONG étrangères extrêmement plus coûteuses dans le simple but d'éviter le risque de petite corruption de la part des entrepreneurs et des fonctionnaires locaux.

Les bailleurs de fonds doivent aussi honorer leur part du marché de la reconstruction et aider d'abord à prévenir la corruption plutôt que de distribuer des blâmes lorsqu'elle se produit. Le décaissement des fonds promis dans les délais peut aider à éliminer l'une des sources de la corruption car les ministres, les chefs de département et les sociétés peuvent compter sur les flux de revenus promis plutôt que d'avoir à rogner sur les coûts et à commettre des actes de corruption pour pouvoir payer les salaires ou éviter la faillite.

### Encadré 5.2 Aide et corruption

Les bailleurs de fonds et les agences d'aide doivent faire face à un certain nombre de dilemmes au cours de la transition politique et économique des périodes d'après-guerre.

*Fournir une aide rapide et efficace tout en assurant un contrôle adéquat garantissant la probité.*

Les décaissements rapides de fonds courent le risque d'une surveillance insuffisante si les institutions adéquates de suivi ne sont pas déjà en place. Il est donc essentiel de prévoir un budget à cet effet et de créer correctement ces institutions dès le départ. Il est fréquent de voir des fonds promis parvenir aux communautés touchées un voire deux ans après la décision des bailleurs de fonds. Ces retards peuvent non seulement affecter la sécurité et le bien-être des communautés ciblées, mais peuvent également pousser les administrations et les entreprises locales à trouver des « recettes rapides » inappropriées ou à recourir à la corruption ou à l'économie informelle ou criminelle. En outre, l'aide diminue souvent brutalement quelques années après – d'autres crises attirant l'attention des bailleurs de fonds – alors que la capacité d'absorption et les besoins du pays bénéficiaire se sont accrus.

*Équilibrer l'appropriation locale et les garanties de sauvegarde.* Les représentants et les communautés locaux doivent être impliqués afin d'assurer l'appropriation locale tout en évitant de renforcer les saboteurs de paix, de risquer d'aggraver les niveaux de corruption ou d'exacerber les lignes de fracture sociale. Court-circuiter les autorités locales en finançant les ONG locales et internationales afin d'accélérer le décaissement et la mise en œuvre ou de préserver l'intégrité des projets par crainte d'une corruption éventuelle du gouvernement local pourrait s'avérer contre-productif.

*Relever les défis de l'économie informelle.* La notion d'urgence dans le secteur de la reconstruction est souvent utilisée pour justifier la création d'organisations para-étatiques qui peuvent accéder à des financements hors budget, éviter le contrôle par les agences publiques et être facilement contrôlées par quelques hauts responsables. Des organisations para-étatiques de cette nature sont souvent utilisées pour canaliser les ressources au service d'intérêts politiques ou économiques privés.

Bien que l'aide puisse favoriser une meilleure gouvernance, un afflux massif des fonds d'aide peut aussi s'avérer contre-productif. L'aide extérieure étant venue se substituer aux impôts, la population locale perd un certain pouvoir d'influence sur les administrations locales et s'aperçoit donc le « lien imposition-représentation », car les bailleurs de fonds (plutôt que les citoyens) deviennent le principal public à séduire des administrations locales. L'aide peut aussi avoir un impact négatif sur l'économie à cause de l'inflation. L'augmentation des salaires dans le secteur des ONG peut encourager des fonctionnaires compétents à quitter leur emploi dans la fonction publique afin de travailler pour des agences étrangères ou en inciter d'autres à mener le même train de vie grâce à la corruption.

### Le secteur privé

Les cabinets-conseils et les sociétés privées jouent un rôle majeur dans la reconstruction puisque ce sont eux qui perçoivent souvent la plus grosse part des fonds de reconstruction. Il est impératif d'auditer les entrepreneurs. Les missions d'audit doivent être exécutées de manière externe et interne, renforcées par un système d'incitations et de sanctions. Le niveau de corruption dans ces cas peut être très élevé.

### La société civile et les médias

Élever les exigences du public est une condition essentielle au succès à long terme de la reconstruction de sorte que la corruption devienne intolérable plutôt qu'inévitable. Les organisations de la société civile locales et les médias sont des acteurs clés de la prévention de la corruption et de la responsabilisation. Toutefois, dans biens des cas, ces organisations sont fragiles ou inexistantes.

Nombreuses sont celles qui entretiennent des liens étroits avec les partis politiques et finissent par canaliser l'aide ou les opinions dans l'intérêt de leurs amis politiques.

Bien que des organisations indépendantes puissent s'épanouir dans des conditions favorables, elles sont souvent mal outillées pour détecter et rapporter la corruption et sont vulnérables aux pressions et à la coercition de la part de groupes corrompus puissants, comme en témoigne l'emprisonnement ou l'assassinat de nombreux journalistes et militants. L'aide à la reconstruction peut contribuer à sensibiliser l'opinion et à renforcer les capacités en vue d'atteindre un consensus national efficace contre la corruption<sup>14</sup>. Il est indispensable d'intervenir assez tôt dans le processus de reconstruction pour pouvoir encourager l'émergence de nouveaux médias, de nouveaux dirigeants de la société civile et de nouvelles institutions publiques.

### Corruption, reconstruction et construction de la paix

Les défis auxquels les pays affectés par les conflits doivent faire face sont redoutables, et la reconstruction des infrastructures n'est qu'un des aspects, certes important, du processus de reconstruction et de redressement. La réduction de la corruption dans la reconstruction d'après-guerre signifie non seulement une aide mieux ciblée, de meilleure qualité et plus efficace mais également une plus grande contribution à la transformation de l'économie politique locale ainsi qu'à la consolidation d'institutions étatiques plus efficaces et de partis politiques légitimes. En un mot, moins de corruption peut aider à construire la paix.

La lutte contre la corruption ne doit cependant pas prendre le pas sur la construction de la paix mais plutôt la compléter. La première priorité dans ce domaine est d'assurer la sécurité de la population. Il faut évaluer la capacité des « saboteurs de la paix » corrompus avant de s'attaquer à eux. La communauté internationale peut, pour des raisons de bons sens, laisser la corruption acheter une paix temporaire lorsque le risque d'une reprise des hostilités est trop élevé. Il est risqué, toutefois, de léguer une telle approche et une meilleure stratégie, autre que la complaisance ou la complicité, consiste à creuser un fossé entre les saboteurs de paix et la principale source de leur pouvoir : les combattants et les intérêts économiques. Le pays peut s'assurer la coopé-

ration des combattants de grade moyen ou inférieur en accordant des amnisties et en prenant un train de mesures de démobilisation et de réinsertion tandis que l'inculpation des dirigeants pour crimes de guerre peut permettre de les isoler. La supervision internationale peut aider à préserver les finances publiques et les principaux secteurs économiques des détournements et à assurer une transition plus en douceur vers une gestion économique responsable et transparente.

La deuxième priorité consiste à rétablir la confiance de la population surtout, dans le gouvernement et le processus politique. Un gouvernement corrompu a rarement le soutien de son peuple mais, dans bien des cas, le clientélisme est le lien qui fonde la légitimité entre les gouvernants individuels et les gouvernés. Pour dépasser les modes de redistribution et de détention du pouvoir financés par la corruption, les dispositions institutionnelles et la culture politique doivent changer. Les accusations de corruption doivent être validées par des mécanismes de détection et de détermination des responsabilités, une dimension politique primordiale au cours de la période de reconstruction. Il est également nécessaire de faire confiance aux intervenants étrangers afin d'optimiser le partenariat. Les réformes institutionnelles sont indispensables pour assurer la transparence et l'obligation de rendre des comptes, même si leur mise en œuvre est lente et difficile. À court terme, la priorité sera d'informer en permanence le public sur les événements et sur la manière dont ils affectent le citoyen ordinaire. Les objectifs de la transparence et de l'obligation de rendre des comptes seront plus rapidement atteints si des informations de bonne qualité sont diffusées le plus largement possible.

## Notes

1. Philippe Le Billon est professeur adjoint au Liu Institute for Global Issues et au Département de Géographie de l'Université de Colombie-Britannique.
2. Enquête d'opinion pour la région des Balkans : « South East Europe Public Agenda Survey » par le South East Europe Democracy Support, 2002 ; pour le Nicaragua : « National Integrity Survey », CIET International, 1998 ; pour la Sierra Leone, lire « Governance and Anti-Corruption Report » (Washington, DC : Banque mondiale, 2003).
3. Philippe Le Billon, « Buying Peace or Fuelling War : The Role of Corruption in Armed Conflicts », *Journal of International Development*, 15 (2003).
4. Christopher Cramer et Jonathan Goodhand, « Try Again, Fail Again, Fail Better ? War, the State, and the 'Post-Conflict' Challenge in Afghanistan », *Development and Change*, 33(5) (2002), pp. 885-909.
5. Joseph Hanlon, *Are Donors to Mozambique Promoting Corruption ?*, présenté lors de la réunion « Towards a New Political Economy of Development », Sheffield (Grande-Bretagne), 3-4 juillet 2002.
6. Pour en savoir plus sur les stratégies, lire « A Comprehensive Anti-Corruption Strategy for Bosnia and Herzegovina », Bureau du Haut Représentant, 15 février 1999 ; « Governance and Anti-Corruption Report » et « Governance and Anti-Corruption (GAC) Strategy » pour la Sierra Leone (Washington, DC : Banque mondiale, 2003).
7. Concernant le cas de la constitution afghane, consulter Susan Rose-Ackerman, « Corruption », [www.cic.nyu.edu/conflict/conflict\\_translations.html](http://www.cic.nyu.edu/conflict/conflict_translations.html).

8. Vera Devine, « Corruption in Post-War Reconstruction : The Experience of Bosnia and Herzegovina », Atelier de Transparency International sur la Corruption dans la reconstruction d'après-guerre, 25 mai 2003.
9. Alberto Alesina et Beatrice Weder, « Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid ? », *American Economic Review*, 92 (2002).
10. *Washington Times*, 7 février 2002.
11. « Iraq : The Missing Billions : Transition and Transparency in Post-War Iraq », document d'information pour la conférence de Madrid sur l'Irak, 23-24 octobre 2003, Londres, Christian Aid, [www.christian-aid.org.uk/indepth/310iraqoil/iraqoil.pdf](http://www.christian-aid.org.uk/indepth/310iraqoil/iraqoil.pdf) ; Adam Davidson et Mark Schapiro, « Spoils of War » dans *Marketplace* (San Francisco : Center for Investigative Reporting, 21 avril 2004) ; Barbara Crossette, « No Simple Place to Pin Blame for Iraq Oil-For-Food Problems », *UN Wire*, 10 mai 2004 ; Communiqués de presse à consulter sur : [www.iamb.info/pressrel.htm](http://www.iamb.info/pressrel.htm) (téléchargés le 29 avril 2004).'
12. *UN Wire*, 17 juin 2003.
13. Jayati Ghosh, « Donors and Dependency in the Expatriate's Paradise », *Macroeconomic Policy* (New Delhi : International Development Economics Associates, 2003) ; Jarat Chopra, « Building State Failure in East Timor », *Development and Change*, 33 (2002).
14. Lire « Building Capacity in Post-Conflict Countries », *Social and Development Notes : Conflict Prevention and Reconstruction*, 14 (2003).

## Étude de cas : corruption et renaissance de l'Irak

Reinoud Leenders et Justin Alexander<sup>1</sup>

Le mercredi 9 avril 2003 n'a pas seulement été le jour où la majorité des Irakiens se sont réjouis de la chute du régime de Saddam Hussein. Pour beaucoup d'entre eux, ce jour a également marqué le début d'une nouvelle ère qui a vu s'intensifier le vol des biens publics, la corruption et les conflits d'intérêts. Lorsqu'on les interrogera sur la renaissance de l'Irak, les Irakiens évoqueront très probablement non seulement le pillage généralisé par les « Ali Babas<sup>2</sup> » mais également celui perpétré par les nouveaux dirigeants démocratiques irakiens.

Profitant du vide laissé au sommet de l'État, un certain nombre de factions politiques se sont emparées, du jour au lendemain, de nombreux édifices publics et se sont installées dans des villas opulentes abandonnées par les hommes de main de Saddam. Le parc automobile de l'ancien régime est vite devenu le terrain de démonstration de la gloutonnerie de la nouvelle élite politique avec des centaines de véhicules utilitaires sportifs, naguère symboles du statut des agents secrets de Saddam, conduits maintenant vers les sièges des nouveaux partis politiques. Les nouveaux hommes politiques de l'Irak justifient cette usurpation des biens de l'État par diverses raisons, dont certaines pourraient effectivement être invoquées comme circonstances atténuantes. Mais, aux yeux des Irakiens ébahis, les partis politiques ont trouvé le moyen de salir leur réputation avant même d'avoir l'occasion de gouverner. « Les partis politiques se sont accaparés tout ce qui leur tombait sous la main » a déclaré un homme d'affaires<sup>3</sup>. « Les

biens de l'État étaient à prendre. S'ils s'en tirent sans conséquence, comment pensent-ils que les gens ordinaires vont se comporter ? ».

## Perceptions, perceptions erronées et preuves

Un an après le lancement du programme de reconstruction de l'Irak, les avis sont partagés sur ce que l'Autorité provisoire de la coalition (APC) et le Conseil de gouvernement provisoire (CGP) désormais dissout ont fait pour réparer le mal causé par des dizaines d'années de gabegie, de sanctions et de guerres. Toutefois, la corruption a systématiquement été identifiée comme l'un des principaux obstacles à la remise de l'Irak sur les rails. Une enquête réalisée en mai 2004 a révélé que 58 % des Irakiens interrogés avaient entendu parler de corruption dans le processus de reconstruction et que 32 % étaient convaincus que les responsables de l'APC étaient impliqués dans ces pratiques illicites<sup>4</sup>.

Les hommes d'affaires irakiens étaient presque tous unanimes à se plaindre que les pots-de-vin touchent pratiquement toutes les opérations de l'État. Des entrepreneurs ont accusé les inspecteurs censés vérifier la rénovation des écoles par des sociétés irakiennes en septembre 2003 d'avoir touché des pots-de-vin pour fermer les yeux sur la mauvaise qualité ou l'inachèvement des travaux<sup>5</sup>. Les manifestants irakiens qui s'amassaient devant les grilles de la « zone verte », le quartier général de l'APC à Bagdad, ont systématiquement évoqué la corruption sur leurs banderoles. À Nasiriyya, les religieux musulmans sunnites ont dénoncé avec colère ce qu'ils considèrent comme de la corruption généralisée au sein de l'APC et des autorités locales<sup>6</sup>. Les employés des sociétés étrangères ont déclaré qu'ils avaient été témoins de corruption « partout et de la part de tous<sup>7</sup> ».

Aucune de ces allégations ne doit être prise pour argent comptant. Les accusations de corruption ont souvent d'autres motivations que le fait d'en avoir été effectivement témoin. L'Irak ne fait pas exception à la règle. Par exemple, le fait qu'il y ait beaucoup moins de travaux publics que prévu à Bassora est invoqué comme une « preuve » attestant le truquage du processus local de passation de contrats et le détournement des fonds. Le fait que le gouvernorat n'a initié aucun projet pour cause d'un manque réel de fonds n'a pas empêché les hommes d'affaires locaux de décrire avec force détails la malhonnêteté d'appels d'offre qui n'ont jamais eu lieu.

Les Irakiens se sont sentis largement exclus du processus politique qui est en train de se dérouler à Bagdad et le sentiment qu'il se passe quelque chose de malhonnête dans les coulisses les pousse légitimement à recourir au fameux « mot commençant par C » pour donner un sens aux événements. La faiblesse des partis politiques irakiens encourage aussi la corruption et les allégations visant des adversaires remplacent souvent les programmes de parti ou un débat politique significatif. Dans ce contexte, les accusations de pratiques illicites obéissent davantage au désir de salir plutôt qu'au souci de contribuer à une culture de la responsabilité.

Cependant, de nombreuses raisons amènent à penser que des niveaux élevés de corruption ont, en effet, pris racine dans le nouvel Irak. Au marché de Ghazil, au centre de Bagdad, et dans le *souk* de la vieille ville de Bassora, les vendeurs et les consommateurs se sont lancés dans un commerce florissant de médicaments volés et d'appa-

reils médicaux fournis par des fonctionnaires corrompus. Les responsables de l'APC, les entrepreneurs et les cadres des ministères ont reconnu l'existence de la corruption en leur sein. Selon un haut responsable du ministère du commerce, la corruption entre les fonctionnaires des ministères et les commerçants touche à la distribution des rations alimentaires et d'autres biens de consommation à tous les niveaux des services d'approvisionnement, de stockage et d'allocation<sup>8</sup>. Un ancien ministre du commerce, Ali Allawi, a accusé des employés de son propre ministère et l'APC d'avoir détourné 40 millions de dollars pour financer la fourniture de portes en bois avec les fonds du Programme « pétrole contre nourriture » (PCN), en précisant que ce cas ne représentait que « la partie émergée de l'iceberg<sup>9</sup> ».

### Un contexte favorable au développement de la corruption

La corruption se développe dans un contexte de confusion et de changement. En Irak, les institutions publiques en sont encore à chercher à connaître le nombre de leurs effectifs. Il est évident que des garde-fous institutionnels ont besoin d'être mis en place alors que les ministères et les sociétés d'État ne disposent pas de systèmes d'inventaire appropriés. Comme l'a fait remarquer un Directeur général irakien, « il est très facile de transformer un 3 en 30 par exemple, puisque le zéro arabe est un point<sup>10</sup> ». C'est dans ce climat que l'État irakien et les organisations américaines de financement sont censés dépenser 14 milliards de dollars en 2004.

Sous Saddam, la fidélité au régime était systématiquement achetée en distribuant des faveurs, ce qui a conduit effectivement à la création d'un « État fantôme » dans lequel les procédures administratives ne s'appliquaient qu'aux infortunés et aux démunis<sup>11</sup>. Néanmoins, ce n'est qu'au lendemain des sanctions imposées par les Nations Unies dans les années 1990 que la corruption et les paiements « de facilitation » ont atteint des proportions endémiques à tous les niveaux de la société. Le Programme PCN a exacerbé les comportements corrompus parmi les hauts responsables irakiens, qui se sont enrichis en passant des accords illicites avec des sociétés et des hommes politiques étrangers au détriment de l'Irakien ordinaire<sup>12</sup>. Pour certains fonctionnaires, la corruption offrait le seul moyen de nourrir leur famille avec des salaires aussi bas que 5 dollars par mois.

L'Irak a aussi hérité d'une corruption liée au contrôle exercé par l'ancien régime sur l'économie. L'ampleur des marchés publics et les subventions continuent à créer des distorsions dans les prix du marché et, ce faisant, augmentent la tentation de vendre les marchandises à bas prix sur le marché noir ou de les faire sortir clandestinement pour alimenter les pays voisins. La réforme des politiques du gouvernement va non seulement affecter très durement les pauvres mais elle va aussi créer de nouvelles possibilités de corruption. Il faut craindre que le FMI et le Club de Paris, qui regroupe les créanciers officiels, ne procèdent bientôt à une privatisation rapide comme condition pour la réduction et le rééchelonnement des quelque 120 milliards de dollars de dette extérieure accumulée sous le régime de Saddam<sup>13</sup>. L'expérience de l'ancienne Union Soviétique et d'autres pays endettés, obligés de privatiser trop rapidement, laisse à penser que le bradage des entreprises appartenant à l'État dans un contexte de gouvernance opaque, combiné à l'absence d'un marché libre, va presque certainement conduire à une corruption généralisée.

La dépendance de l'Irak vis-à-vis du pétrole est un autre facteur majeur susceptible d'encourager la corruption. Très peu de pays producteurs de pétrole ont mis en place des mécanismes efficaces pour éviter le pillage des recettes pétrolières. La période de transition en Irak s'est essentiellement préoccupée du partage du pouvoir sur la base de considérations sectaires et régionales, et on a très peu pensé à la manière dont le nouvel Irak peut être plus efficace dans la gestion des recettes pétrolières. Comme le souligne un responsable irakien, « la gouvernance est pratiquée au jour le jour. Nous allons répéter les erreurs du passé si nous ne réfléchissons pas à tous les aspects du problème<sup>14</sup> ».

Certains ont émis l'idée de créer un fonds pétrolier transparent à l'abri des chamailleries quotidiennes qui s'expriment dans les cabinets et au parlement ; mais il n'y a pas encore eu de vrai débat autour de cette idée, et comme l'atteste l'expérience propre de l'Irak dans les années 50, un fonds pétrolier n'offre aucune garantie de protection contre des hommes politiques cupides<sup>15</sup>. En attendant, les recettes pétrolières de l'Irak sont versées au Fonds de développement de l'Irak (FDI), dont la création a été autorisée par les Nations Unies et dont la gestion est assurée par le Conseil d'examen des programmes (CEP) de l'APC<sup>16</sup>. L'organe des Nations Unies chargé de la vérification de la comptabilité du Fonds, le Conseil international consultatif et de contrôle (CICC), a découvert d'importantes irrégularités commises par les responsables de l'APC dans la gestion du FDI et a condamné les États-Unis pour leur « manque de transparence » et pour avoir fourni l'occasion de commettre des « actes frauduleux »<sup>17</sup>.

## Les contrats américains

Le manque de transparence et de responsabilité dans la gestion des recettes pétrolières irakiennes par l'APC touche du doigt un problème plus complexe lié à la manière dont les États-Unis ont conduit le processus de reconstruction. Dans leur stratégie d'approvisionnement, les États-Unis ont offert un bien piètre exemple quant à la manière de se prémunir contre les actes de corruption. Avant même le lancement de l'invasion, les vastes contrats attribués en secret à Bechtel, Halliburton et d'autres ont suscité beaucoup d'interrogations.

Les détracteurs de l'administration Bush ont affirmé que les contrats relatifs aux travaux de reconstruction ont créé trois niveaux de corruption<sup>18</sup>. Premièrement, des inquiétudes ont été exprimées quant à la sélection de sociétés proches du parti républicain – soit comme bailleurs de fonds, soit par l'intermédiaire de hauts responsables du parti qui siègent aux conseils d'administration des sociétés privées attributaires des contrats (par exemple, le Vice-président Dick Cheney, qui était Directeur général de Halliburton avant d'être nommé à son poste actuel en 2000). Cette méfiance a été renforcée par la nature très secrète du processus de signature des contrats, surtout pendant les préparatifs de la guerre, et par le type de contrats attribués. Par exemple, selon le groupe de vigilance américain Project on Government Oversight, « les [contrats] de livraison indéfinie de quantités indéfinies aux résonances orwelliennes permettent au gouvernement d'attribuer un nombre indéfini de travaux futurs à des entrepreneurs agréés<sup>19</sup> ». Ce système réduit la capacité des petites entreprises ayant un moins bon réseau de relations à soumissionner pour ces marchés. En outre, le phénomène de

« regroupement de contrats », qui rassemble deux ou plusieurs contrats d'approvisionnement séparés pour en faire un super contrat, disqualifie effectivement les petites entreprises car seuls les très grands entrepreneurs peuvent tenir la concurrence.

Deuxièmement, de nombreux entrepreneurs américains en Irak se sont rendus coupables de gaspillage et ont engrangé ce que beaucoup considèrent comme des profits excessifs, deux constats dont l'explication réside dans les contrats « en régie intéressée », qui prévoient le remboursement de tous les frais encourus par les sociétés outre un pourcentage additionnel comme profit garanti. Les pratiques de sous-traitance des sociétés travaillant en Irak ont également suscité beaucoup d'interrogations. D'où cette réflexion d'Ed Kubba, membre de la Chambre de commerce américano-irakienne, « Si vous prenez 10 millions de dollars américains fournis par le Gouvernement américain et que vous sous-traitez le travail à des entreprises irakiennes pour 250 000 dollars, faut-il parler d'affaires ou de corruption ?<sup>20</sup> ».

Troisièmement, certains employés d'entrepreneurs américains de tout premier plan ont été accusés d'être directement impliqués dans des actes de corruption sous la forme de pots-de-vin payés par d'autres sociétés pour obtenir des contrats de sous-traitance<sup>21</sup>. Des traducteurs, qui sont considérés comme occupant une position particulièrement stratégique, auraient exigé 10-50 % de la valeur d'un contrat de sous-traitance pour faciliter l'accès au maître d'œuvre<sup>22</sup>.

## Lutter contre la corruption

Au cours de l'année écoulée, quelques initiatives modestes ont été prises pour juguler la corruption en Irak. L'APC a surtout aidé à mettre en place un bureau indépendant d'inspecteurs généraux avec affectation d'un inspecteur dans chaque ministère. Ce bureau est renforcé par deux autres institutions : la Commission d'intégrité publique et le Conseil suprême de vérification qui a été rétabli dans ses activités. Cependant, ces deux institutions n'ont encore accompli aucun travail important et l'APC a dû imposer un président à la Commission d'intégrité publique, car le Conseil de gouvernement provisoire de l'Irak, maintenant dissous, ne parvenait pas à se mettre d'accord sur un nom<sup>23</sup>.

Un autre événement important a été l'adoption d'une loi nationale sur l'intégrité qui oblige les responsables gouvernementaux et les hommes politiques à déclarer leur patrimoine avant de prendre leurs fonctions. En outre, au mois de juin 2004, l'APC a promulgué une loi accordant la protection aux dénonciateurs de la corruption. Les signataires des contrats de l'USAID, y compris Bechtel, ont déclaré qu'ils avaient intégré l'éthique des affaires dans les cours de gestion donnés à l'intention de leurs sous-traitants et des responsables gouvernementaux irakiens, bien que le thème de la corruption soit groupé avec d'autres comme la sécurité des travailleurs et le harcèlement sexuel, dans le cadre de formations ne durant pas plus de quelques heures<sup>24</sup>.

Lorsqu'elles participent à des appels d'offres lancés par des organisations américaines contractantes, les sociétés irakiennes ont été formées à suivre des processus transparents de soumission et de comptabilité. Toutefois, les Irakiens se sont généralement plaints du fait que l'APC, entre autres, n'a jamais pu leur expliquer pourquoi certaines sociétés soumissionnaires perdaient et d'autres remportaient des contrats, sapant ainsi leur confiance dans le processus. Et l'APC ne passe pas non plus systématiquement par la procédure d'appel d'offres pour attribuer les contrats<sup>25</sup>.

Bien que conscients de la nécessité d'adopter des mesures sévères pour lutter contre la corruption, nombre de responsables et d'hommes d'affaires irakiens ne semblent pas savoir très bien comment résoudre ce problème. Par exemple, lorsqu'on a demandé comment le gouvernorat de Bassora comptait assurer l'équité et la transparence de ses activités d'approvisionnement, l'un de ses responsables a résumé la « politique de lutte contre la corruption » de cette ville en disant que les contrats seraient attribués par des « hommes religieux qui sont par nature plus honnêtes<sup>26</sup> ».

Une autre idée erronée est de croire que les élections prévues en janvier 2005 vont éradiquer la corruption une bonne fois pour toutes « parce que l'électorat va simplement faire perdre son poste à tout homme politique corrompu »<sup>27</sup>. Les élections sont peut-être une condition nécessaire pour lutter efficacement contre la corruption, mais elles sont loin d'être suffisantes. Les élections relativement libres organisées dans le Kurdistan irakien en 1992 ne sont pas parvenues à éradiquer la corruption et beaucoup ont dénoncé la collusion des partis politiques kurdes avec le milieu des affaires comme la règle plutôt que l'exception.

Le nouveau style intégrateur de la politique a enregistré des progrès variables, ce qui a eu tendance à créer des impasses institutionnelles. Les hommes politiques ont réussi à traiter les ministères et d'autres structures de l'État comme leurs fiefs. Comme ce fut le cas dans la période d'après-guerre au Liban, une telle concentration du pouvoir, combinée à une forte demande de la part du public irakien pour des emplois dans la fonction publique<sup>28</sup>, peut mener l'Irak dans une situation où des dirigeants sectaires répartissent les ressources et les emplois publics au sein de leur électorat, un phénomène connu sous le nom de muhasassa (répartition)<sup>29</sup>.

## Aller de l'avant

Il est probable que nous n'avons pas encore vu la pleine mesure de la corruption en Irak, pour la simple raison que le gros des dépenses prévues pour les contrats de construction et d'approvisionnement n'a pas encore été entamé<sup>30</sup>. Mais avec tous ces facteurs favorisant et risquant de favoriser la corruption, le processus de reconstruction requiert une approche de la corruption beaucoup plus musclée que celle qui est actuellement adoptée par le nouveau Gouvernement irakien, les forces de la coalition et les bailleurs de fonds étrangers.

Si l'on attend de la reconstruction qu'elle génère un processus réel de responsabilisation et d'appropriation du processus par les acteurs locaux, il est alors essentiel que ces institutions accordent beaucoup plus d'importance à la décentralisation tant de la gouvernance que des projets d'aide. Il serait également indispensable, pour promouvoir la notion de responsabilité<sup>31</sup>, d'appuyer les médias locaux pour qu'ils jouent le rôle de sentinelles indépendantes et crédibles. Les gouvernements étrangers devraient appliquer la législation contre la corruption aux sociétés intervenant en Irak, et toute pression exercée sur l'Irak pour qu'il se conforme aux exigences d'un système de marché libre doit tenir compte du fait que les marchés ont besoin d'institutions puissantes afin d'éviter de céder à une forme de capitalisme basé sur les relations personnelles plutôt que sur les forces du marché libre.

En particulier, la gestion efficace des recettes pétrolières de l'Irak doit figurer parmi les premières priorités et s'inspirer de l'expérience d'autres pays producteurs de pétrole et de la propre histoire de l'Irak<sup>32</sup>. Permettre au Conseil suprême irakien de vérification de siéger au sein du Conseil international consultatif et de contrôle pour qu'il puisse se familiariser avec les normes de vérification internationales et améliorer l'expertise irakienne locale constituerait un bon point de départ.

Les craintes suscitées par la corruption en Irak ne devraient pas servir de prétexte pour retarder le transfert des fonds déjà engagés pour la reconstruction en Irak, comme de nombreux bailleurs de fonds semblent l'envisager actuellement. Sans une relance économique, le poids des sollicitations reposant sur les fragiles épaules du Gouvernement irakien serait trop énorme pour lui permettre d'initier tout processus de création d'institutions saines. Néanmoins, des mesures sévères et immédiates doivent être prises pour lutter contre la corruption avant que ne commencent les vraies dépenses de reconstruction. Si des mesures urgentes ne sont pas prises, l'Irak ne deviendra jamais le phare de la démocratie tel que l'envisage l'administration Bush mais plutôt le plus grand scandale de corruption de l'histoire.

## Notes

1. Reinoud Leenders est un spécialiste du Moyen Orient basé à Beyrouth. Justin Alexander est le chef de la campagne Jubilee Iraq. Les vues exprimées dans cet article sont celles des auteurs.
2. Un surnom inventé par les soldats américains et que beaucoup d'Irakiens considèrent comme le dénigrement d'une figure héroïque de la littérature irakienne. Dans l'histoire, ce sont les 40 intrus étrangers qui sont les voleurs.
3. Entretiens des auteurs à Bagdad, 10 mars 2004.
4. *Al-Mashriq* (Irak), 4 mai 2004.
5. Entretiens des auteurs avec des entrepreneurs irakiens à Bagdad, avril 2004.
6. Lire *Az-zaman* (Irak), 11 mars 2004.
7. Entretiens des auteurs avec des entrepreneurs étrangers et des responsables des compagnies de sécurité privées à Bagdad et à Bassora, mars-avril 2004.
8. Entretiens des auteurs à Bagdad, 9 mars 2004.
9. Citation dans le *Los Angeles Times* du 2 février 2004.
10. *Ibid.*, citation d'Ahmed al-Talibi, DG de Kimadia, la société nationale de médicaments.
11. Pour plus de détails, lire Charles Tripp, *A History of Iraq* (Cambridge : Cambridge University Press, 2002).
12. Le US General Accounting Office a estimé à 4,4 milliards de \$ les gains réalisés par Saddam sous forme de pots-de-vin au cours des sept années qu'a duré le Programme pétrole contre nourriture. Le journal irakien *Al-Mada* a révélé, le 25 janvier 2004, une liste controversée de 270 entreprises et individus accusés d'avoir touché des pots-de-vin.
13. Consulter : [www.jubileeiraq.org/resources.htm](http://www.jubileeiraq.org/resources.htm).
14. Entretiens des auteurs avec Fa'iq Abdul-Rasul, Vice-ministre de la planification, Bagdad, 10 avril 2004.
15. Pour en savoir plus sur les origines du conseil de développement des années 50, lire Fahim Issa Qubain, *The Reconstruction of Iraq : 1950-1957* (New York : Praeger, 1958).

16. Après la passation officielle des pouvoirs en juin 2004, le PRB a été dissous et le Fonds de développement est maintenant géré par le Ministre irakien des finances et ses comptes vérifiés par le Conseil international consultatif et de contrôle (CICC).
17. Consulter : [www.iamb.info/dfi\\_audit.htm](http://www.iamb.info/dfi_audit.htm)
18. [www.warprofi-teers.org](http://www.warprofi-teers.org) ; [www.southernstudies.org/campaignpage.asp](http://www.southernstudies.org/campaignpage.asp) ; [www.house.gov/reform/min/inves\\_admin/admin\\_contracts.htm](http://www.house.gov/reform/min/inves_admin/admin_contracts.htm) ; [www.publicintegrity.org/wow/](http://www.publicintegrity.org/wow/)
19. [www.pogo.org](http://www.pogo.org)
20. Citation par Naomi Klein, *The Nation* (États-Unis), 5 janvier 2004.
21. Entretiens des auteurs avec des entrepreneurs irakiens et étrangers, Bagdad mars 2004 ; Marketplace, *Minnesota Public Radio*, 23 avril 2004 sur : <http://marketplace.publicradio.org/features/iraq/>
22. *Ibid.*
23. Des tentatives antérieures d'imposer une discipline financière ont été perturbées par l'arrestation du responsable de la cellule de lutte contre la corruption du ministère des finances, Sabah Nuri, pour détournement de 22 millions de \$ lors des opérations de change dans le pays, par ailleurs plutôt réussies, contre de nouveaux dinars.
24. Entretiens des auteurs avec un responsable de Bechtel à Bagdad, 5 mars 2004.
25. Un tiers de la valeur totale des contrats en 2003 a été attribuée sans aucun appel à la concurrence. Lire Office of the Inspector General, CPA, *First Quarterly Report to Congress*, 30 mars 2004.
26. Entretiens des auteurs avec un responsable municipal à Bassora, 30 mars 2004.
27. Entretiens des auteurs avec un militant kurde des droits de l'homme à Sulaymaniyya, 4 juin 2004.
28. Interrogés lors d'un sondage sur ce qu'ils attendent des partis politiques, 49 % des irakiens interrogés ont répondu « plus d'emplois publics ». Enquête d'opinion citée dans Christopher Foote, William Block, Keith Crane et Simon Gray, *Economic Policy and Prospects in Iraq*, Public Policy Discussion Paper Federal Reserve Bank of Boston (2004). [www.bos.frb.org/economic/ppdp/index.htm](http://www.bos.frb.org/economic/ppdp/index.htm)
29. Lire Reinoud Leenders, « Public Means to Private Ends : State Building and Power in Post-War Lebanon », dans Eberhard Kienle (ed), *Politics from Above, Politics from Below : The Middle East in the Age of Economic Reform* (Londres : Saqi Books, 2003).
30. Sur les 18,4 milliards de \$ alloués par le Congrès américain pour la construction des infrastructures en Irak, au moment où nous rédigeons ce rapport, le Bureau chargé de la reconstruction, le PMO, n'avait dépensé que 1,93 milliard (soit 10,5 %) pour des ouvrages en cours de construction. Lire PMO, *Pentagon Backgrounder*, 24 mai 2004, [www.rebuilding-iraq.net/pdf/pmo\\_update\\_brief\\_24\\_may\\_04.pdf](http://www.rebuilding-iraq.net/pdf/pmo_update_brief_24_may_04.pdf)
31. Les Irakiens ne lisent pas beaucoup de journaux et ceux qui le font disent qu'ils n'ont pas confiance en eux. Lire Iraq Center for Research and Strategic Studies, *The Results of the Third Public Opinion Poll in Iraq*, 23 octobre 2003. Certaines initiatives ont été prises pour encourager les médias irakiens à amener les hommes politiques à répondre davantage de leurs actes. Par exemple, l'Institute for War and Peace Reporting appuie un programme de formation dynamique à l'intention des journalistes irakiens où ils apprennent à couvrir aussi les cas de corruption. Consulter : [www.iwpr.net/iraq\\_index1.html](http://www.iwpr.net/iraq_index1.html)
32. Quelques principes généraux conçus pour la gestion des recettes pétrolières pourraient être directement intégrés dans un débat de cette nature. Consulter : [www.publishwhatyoupay.org](http://www.publishwhatyoupay.org)



## **Troisième partie**

### **Rapports pays**



## 6 Développements clés en matière de corruption au niveau national

---

*Cobus de Swardt*<sup>1</sup>

La corruption constitue une menace pour le développement et la stabilité interne des pays à travers le monde. Si chaque pays doit faire face à des défis qui lui sont propres, la corruption, elle, se retrouve partout sur le globe chaque fois que la transparence fait défaut. Les rapports pays de l'édition 2005 du *Rapport Mondial sur la Corruption* illustrent le large éventail des derniers scandales de corruption dans le monde : les irrégularités électorales au Panama, la corruption de la police au Cameroun, les accusations de pots-de-vin liés à la construction d'un stade de football en Allemagne, l'affaire Yukos en Russie et les accusations contre le pouvoir judiciaire au Sri Lanka. Les cas de corruption touchent de nombreux secteurs de l'économie, notamment les travaux publics et la construction, les soins de santé, le système bancaire et les secteurs pétrolier et gazier. La passation des marchés publics demeure un secteur particulièrement vulnérable à la corruption, comme le montrent les cas du Burkina Faso, du Canada, de la République Tchèque et de la Pologne.

Certes, les stratégies de lutte contre la corruption reposent sur des principes universels, mais il convient de les adapter aux besoins et réalités propres de chaque pays. Les défis de la lutte contre la corruption auxquels les gouvernements sont confrontés sont multiformes et les questions abordées dans les différents rapports pays reflètent cette diversité. Ce que les rapports pays ont en commun, cependant, c'est que tous retracent le récit d'une quête, celle de l'instauration de meilleures normes de gestion des affaires publiques, de responsabilité et de transparence.

### Engagements internationaux

Mettre l'accent sur les faits nouveaux au plan national pourrait nous faire sous-estimer l'importance des engagements internationaux, qu'ils aient été pris par les gouvernements ou les entreprises. Or, il y a eu prolifération de conventions de lutte contre la corruption au cours de ces dernières années ; ce qui traduit à la fois le caractère transnational de la corruption à grande échelle et les pressions mutuelles qui peuvent s'exercer pour aboutir à des réformes. Néanmoins, la ratification, l'exécution et la mise en application des conventions de lutte contre la corruption demeurent un défi majeur.

La Convention des Nations Unies contre la corruption a été signée le 9 décembre 2003 à Mérida, Mexique. S'accorder sur une norme mondiale est un énorme acquis, mais il faudra peut-être attendre plusieurs années avant que cette convention ne soit

globalement ratifiée et appliquée. Pour qu'elle entre en vigueur, la Convention des Nations Unies doit être ratifiée par 30 pays, mais 9 seulement l'ont ratifiée à l'heure où nous rédigeons ce rapport (dont uniquement le Kenya et le Sri Lanka parmi les 40 pays qui figurent dans l'édition 2005 du *Rapport Mondial sur la Corruption*). Il n'en reste pas moins que la Convention des Nations Unies a pavé la voie au Pacte Global des Nations Unies (*UN Global Compact*) qui adopte un 10<sup>e</sup> principe stipulant clairement que « les entreprises doivent lutter contre toutes les formes de corruption, y compris l'extorsion et les dessous-de-table ».

Dans l'ensemble, un arsenal juridique assez large et complet commence à prendre forme et la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption (qui fait de la corruption à l'étranger un délit dans le pays d'origine) a déjà été ratifiée par l'ensemble des pays de l'OCDE et un certain nombre d'autres pays. Cependant, la transposition de cette convention (ainsi que d'autres) dans les législations nationales ne se fait pas encore de façon satisfaisante et très peu de poursuites ont été engagées en application de la Convention de l'OCDE. Toutefois, le suivi de la ratification, de l'exécution et du respect des conventions demeure une des grandes priorités de TI au plan mondial.

## Changements législatifs

Un certain nombre de lois relatives à la lutte contre la corruption ont été proposées, adoptées ou appliquées dans de nombreux pays, ce qui constitue une évolution positive, due en partie aux engagements pris au niveau international.

Les domaines visés par les réformes figurent souvent parmi les priorités mondiales de TI :

- Améliorer la passation des marchés publics (comme par exemple l'élaboration de directives d'application en vue d'une nouvelle loi de passation des marchés publics en Chine) ;
- Améliorer l'accès à l'information (comme de par la nouvelle législation en Turquie) ;
- Combattre la corruption politique (par exemple les nouveaux plafonds de contributions aux campagnes au Canada) ;
- Prendre des mesures visant à prévenir le blanchiment d'argent (en Indonésie et en Irlande) ;
- Réglementer les conflits d'intérêt ;
- Protéger les dénonciateurs d'actes de corruption (au Japon).

## Besoin de stabilité et de volonté politique

Si les réformes législatives sont importantes, l'un des défis majeurs auxquels les pays sont confrontés est la mise en œuvre et l'application des législations de lutte contre la corruption à tous les niveaux du gouvernement. Ce processus exige avant tout une

volonté politique. Dans certains pays, les dirigeants ont fait montre d'un engagement ferme à mettre un frein à la corruption, tandis que cette volonté politique semble faire défaut à d'autres, tels que le Zimbabwe. Le cas du Kenya illustre parfaitement l'importance de la volonté politique en période de transition politique – en effet, si le premier gouvernement qui a suivi le régime de Moi est arrivé au pouvoir avec tout un corpus de lois et de grandes enquêtes contre la corruption, 18 mois plus tard, les observateurs s'interrogent sur la réelle détermination du gouvernement à éradiquer la corruption en son propre sein.

La recrudescence du terrorisme international et le climat général d'insécurité qui règne actuellement ont agi comme catalyseurs des changements auxquels nous assistons dans de nombreux pays. Le terrorisme mondial et les autres formes de criminalité internationale reposent bien souvent sur des activités corrompues telles que le blanchiment d'argent. Les initiatives officielles de lutte contre la corruption sont fréquemment liées à de nouvelles mesures de sécurité, comme c'est le cas en Grande Bretagne et au Japon. S'il est possible que ces mesures aient un impact sur la corruption, il est important de garantir qu'elles ne bafouent pas les droits de l'homme, comme nous l'avons rappelé sous forme de mise en garde dans l'édition 2003 du *Rapport Mondial sur la Corruption*.

Bon nombre de nos rapports pays démontrent que les initiatives de lutte contre la corruption ne peuvent guère aboutir sans stabilité politique (cas par exemple de la Palestine et du Pérou). À son tour, la stabilité politique est menacée, dès lors que les processus électoraux sont corrompus ou quand les violations des droits de l'homme sont tolérées voire cautionnées par l'État (cas par exemple du Sri Lanka et du Zimbabwe). Les pays sortant d'un conflit, en particulier, se caractérisent par un environnement politique hautement instable et versatile (exemple : la République Démocratique du Congo et le Cambodge). Dans les pays où la société civile est mobilisée et où des coalitions d'organisations de la société civile se sont créées (voir récents exemples au Cameroun, en Croatie et en Lettonie), il a été possible de faire pression sur les pouvoirs publics pour qu'ils fassent de la lutte contre la corruption une priorité nationale. Le cas de la Géorgie, où le précédent gouvernement a été renversé grâce à une mobilisation sociale massive contre les fraudes lors des élections parlementaires, en est un parfait exemple. La transition a conduit à la formation d'un nouveau gouvernement, doté d'un solide programme de lutte contre la corruption, et déterminé à transformer l'ancien système corrompu.

## Introduction aux rapports pays

Les rapports pays sont, pour la plupart, élaborés par les sections nationales de TI. Le nombre de pays couverts est passé de 34, dans l'édition 2004 du *Rapport Mondial sur la Corruption*, à 40 cette année. Nous avons pris soin d'assurer une bonne diversité dans la représentation des régions et des États choisis, afin de refléter les activités de lutte contre la corruption dans divers pays, qu'ils soient petits ou grands, développés ou en développement, et en incluant aussi bien des pays politiquement stables et d'autres, où les troubles politiques sont plus nombreux. Cependant, le fait de figurer ou non dans le rapport ne constitue en rien une indication du niveau de corruption dans un pays.

Tous les rapports pays débutent par le score et le classement du pays à l'indice de perceptions de la corruption et par une liste des conventions de lutte contre la corruption que le pays a signées ou ratifiées (ou non). Les rapports présentent ensuite brièvement les importants changements juridiques ou institutionnels survenus dans le pays entre juillet 2003 et juin 2004.

Le corps principal de chaque rapport est constitué d'une analyse des faits majeurs ayant trait à la corruption et survenus au cours de l'année examinée. Les rapports n'ont pas pour but d'être exhaustifs dans leur couverture des éléments présentés.

Les rapports pays de l'édition 2005 du *Rapport Mondial sur la Corruption* mettent en exergue les succès et les échecs des différentes approches de lutte contre la corruption d'un pays, que ce soit au niveau de l'État, du secteur privé ou de la société civile. Ils illustrent les progrès réalisés par les coalitions de lutte contre la corruption, mais également les revers connus et les défis en perspective.

## Note

1. Cobus de Swardt est Directeur des Programmes Mondiaux à Transparency International.

## 7 Rapports pays

---

### Allemagne

Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004 : 8,2 (15<sup>e</sup> sur 146 pays)

#### Conventions :

Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe (signée en novembre 1999 ; pas encore ratifiée)

Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (signée en janvier 1999 ; pas encore ratifiée)

Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption (ratifiée en novembre 1998)

Convention des Nations Unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; pas encore ratifiée)

Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé (signée en décembre 2000 ; pas encore ratifiée)

#### Changements juridiques et institutionnels

- En février 2004, la plus grande association de sociétés pharmaceutiques allemandes (Verband der Forschenden Arzneimittelhersteller) a présenté un **Code de conduite** à ses membres, interdisant les offres de faveurs inopportunes et réglementant les cadeaux d'entreprise et divertissements offerts aux médecins. Bien que cet évènement était attendu depuis longtemps, ce code comporte de nombreuses insuffisances en termes de précision, qui pourraient le rendre inefficace. Le respect du code sera surveillé par une association autocontrôlée en mesure d'appliquer des sanctions en cas d'infraction.
- Les Länder de Saxe et de Rhénanie du Nord-Westphalie ont respectivement mis sur pied un **groupe de travail spécial de lutte contre la corruption** en avril et mars 2004. Au sein de ces groupes de travail, des procureurs, des fonctionnaires de police et des comptables coopèrent afin de s'attaquer aux réseaux toujours plus complexes de la corruption. Les scandales qui ont touché ces deux Länder ont fourni la motivation nécessaire pour renforcer les efforts de lutte contre la corruption.
- En mars 2004, le Land de Hambourg est devenu le premier Land allemand à instaurer par le biais d'une loi, une **liste noire de sociétés** déclarées coupables de corruption. D'autres Länder, notamment ceux de Rhénanie du Nord-Westphalie, de Hesse, de Basse-Saxe et de Bade-Wurtemberg, ont introduit des listes noi-

res mais leur fondement juridique n'est pas aussi solide que celui de Hambourg car elles ont été établies par ordonnance administrative (*Verordnung*) et non par une loi. En avril, la Rhénanie du Nord-Westphalie a annoncé qu'elle souhaitait actualiser ses textes à cet égard. Sa liste noire actuelle n'est obligatoire que pour les appels d'offre au niveau du Land et non au niveau communal.

- L'Allemagne a finalement mis fin à sa résistance aux dispositions de la Convention des Nations Unies contre la corruption concernant la **corruption des membres du parlement**. La position allemande avait retardé les négociations en 2003. Les parlementaires affirmaient que la création d'un tel délit n'avait aucun intérêt puisque personne ne tenterait de les corrompre et que, en outre, les règles de conduite appropriées ne pouvaient être facilement précisées. En décembre, l'Allemagne a signé la convention, bien qu'au moment où nous rédigeons ce rapport, elle doive encore être ratifiée.

---

## Scandale de corruption à Munich

En mars 2004, à la surprise générale, la police a fait une descente dans les bureaux de Karl-Heinz Wildmoser, le président très populaire et haut en couleur du second plus grand club de football munichois, le TSV 1860 München. Wildmoser et son fils, Karl-Heinz Wildmoser Jr, ont été arrêtés et accusés, avec deux autres personnes, d'avoir reçu des pots-de-vin à hauteur de 2,8 millions d'euros (3,4 millions de dollars américains) en connexion avec le contrat de construction du nouveau stade de football qui accueillera le match d'ouverture de la Coupe du Monde 2006<sup>1</sup>.

Les deux plus grands clubs de foot de Munich, le Bayern et le TSV 1860, se partagent actuellement le stade construit en 1972 pour les jeux olympiques. En 1997, le Bayern München décidait de construire un nouveau stade spécifiquement dédié au football, bien que le projet n'ait débuté qu'à l'automne 2001. Les deux clubs ont constitué une société de holding afin de gérer ce projet, la société

Münchener Stadion GmbH, avec à sa tête Karl-Heinz Wildmoser Jr comme Directeur Général.

À partir de là, le déroulement des faits devient moins clair. Stefan Dung, un camarade d'école de Wildmoser Jr, actif dans l'immobilier, aurait contacté la société de construction autrichienne Alpine et reçu de l'argent en retour. Le véritable montant et les raisons pour lesquelles ce montant a été versé n'ont pas été dévoilés. Alpine affirme que Dung les aurait informés de l'appel d'offre du stade et conseillé de collaborer à ce projet avec lui. Apparemment, les responsables d'Alpine ont déclaré avoir versé une « commission » de 1,4 million d'euros (1,7 million de \$ US) pour cette information, comme il est d'usage dans le milieu des affaires<sup>2</sup>. Le procureur général de Munich, Christian Schmidt-Sommerfeld, a toutefois affirmé qu'Alpine avait versé 2,8 millions d'euros, non pas comme commission d'intermédiaire, mais plutôt comme dessous-de-table pour des informations confidentielles sur l'appel d'offre, que la société a finale-

ment remporté. Wildmoser Jr aurait admis avoir reçu plus de 2 millions d'euros, mais maintient que son père n'était pas impliqué dans cette affaire<sup>3</sup>. Le père a été blanchi de ces accusations et le procès de Wildmoser Jr devait s'ouvrir fin 2004.

L'affaire Wildmoser n'a rien d'exceptionnel, en partie parce que la corruption est perçue comme courante dans le secteur du bâtiment et pas inhabituelle dans d'autres secteurs de l'économie. Mais, d'un autre côté, elle a eu de profondes répercussions. L'implication présumée d'une célébrité et le lien avec la Coupe du Monde 2006, qui doit se dérouler en Allemagne, lui a conféré une importance symbolique. Les hommes politiques ont exprimé leurs craintes de voir la réputation « de propreté » de l'Allemagne sérieusement ternie et ont demandé l'établissement d'une liste noire nationale des sociétés condamnées pour corruption. Pourtant, c'est exactement ce type de projet de loi qui a échoué il y a deux ans en raison de la résistance au Bundesrat (la chambre haute du parlement) et le ministère de l'économie et du travail n'en avait pas fait une priorité. Néanmoins, ce projet de loi a toutes les chances d'être remis sur la table et associé à une réforme du Code de passation des marchés. Alors que certains Länder tels que celui de Hambourg ont introduit des mécanismes de type liste noire de leur propre chef, le parlement bavarois a récemment rejeté une motion similaire introduite par l'opposition. Le gouvernement bavarois a argué qu'il était surtout nécessaire d'agir au niveau fédéral.

## L'affaire Mannesmann

En janvier 2004 s'est ouvert le procès controversé de plusieurs membres éminents du milieu des affaires allemand, inculpés de non-respect de l'obligation fiduciaire (Untreue) à la suite du rachat de Mannesmann AG par Vodafone en février 2000, qui était alors la plus grosse OPA hostile jamais réalisée.

Au cœur des accusations figurent des versements d'indemnités de départ pour un total de 57 millions d'euros (70,4 millions de \$ US) à l'ancien PDG de Mannesmann, Klaus Esser, et à deux autres hauts responsables de la société. Les procureurs avaient affirmé au départ qu'Esser avait été corrompu pour accepter le rachat, un chef d'inculpation que le tribunal a refusé de retenir par manque de preuves. Le procès s'est plutôt focalisé sur la question de savoir si les accusés – qui, outre Esser, comprenaient Josef Ackermann, PDG de la Deutsche Bank, Klaus Zwickel, ancien chef du puissant syndicat IG Metall, et Joachim Funk, ancien président de Mannesmann – avaient agi dans l'intérêt de la compagnie lorsqu'ils ont voté en faveur de ce paquet d'indemnités de départ. Si la Juge Brigitte Koppenhöfer a indiqué, en avril 2004, qu'elle pensait que le parquet ne serait pas en mesure de prouver que les accusés avaient commis des actes criminels<sup>4</sup>, il reste la possibilité que les membres du conseil d'administration aient enfreint la loi sur les compagnies cotées en Bourse, ce qui pourrait constituer un délit civil. En juillet 2004, le tribunal a acquitté tous les inculpés mais le parquet a fait appel de cette décision d'acquiescement<sup>5</sup>. Quel que soit le jugement final, ce procès a eu le mérite de révéler au grand jour plusieurs aspects déterminants.

Tout d'abord, ces procédures se sont déroulées dans un contexte d'opposition de la presse d'affaires internationale et des hommes politiques du pays qui, tous, affirmaient qu'un tel procès était une erreur susceptible de ternir la réputation commerciale de l'Allemagne. La capacité du système judiciaire à agir en toute indépendance face à tant de puissants intérêts est sans nul doute rassurant.

Ensuite, en dépit des indications selon lesquelles tout ne se serait pas déroulé dans les règles pendant le rachat<sup>6</sup>, le ministère public n'a pas été en mesure de le prouver et a dû se rabattre sur des preuves indirectes. Bon nombre d'observateurs ont relevé des failles dans la stratégie de l'accusation, mais cela reflète aussi la nature hautement opaque d'une affaire où d'importants témoins prétendent avoir oublié des faits élémentaires<sup>7</sup> et où les parties concernées semblent apparemment peu soucieuses de dévoiler la vérité. Bien que ce procès ait révélé d'importantes failles dans le système de gestion des entreprises allemandes, il illustre également toute la difficulté de s'attaquer à des questions de ce type par le biais de procédures judiciaires.

En fin de compte, la confiance du public, déjà émoussée par les scandales de corruption et le déclin économique, a été encore un peu plus érodée par la révélation de l'arrogance de certaines élites du milieu des entreprises. Ces paiements ont été considérés par beaucoup comme un signe de cupidité débridée.

### Les ONG et les parlementaires cherchent à encourager la liberté d'information

Bien que puissant outil de lutte contre la corruption, la transparence n'est pas un

terme qui vient immédiatement à l'esprit lorsqu'il est question des services publics allemands. En effet, l'accès à l'information est de nature exceptionnelle : s'il n'existe aucune disposition précise indiquant qu'un document est accessible, il est confidentiel. À cet égard, l'Allemagne se retrouve de plus en plus isolée dans le monde développé et reste, avec le Luxembourg, le seul membre de l'UE qui n'a pas promulgué de législation sur la liberté de l'information. Bien que quatre Länder aient rendu accessibles les documents de leur administration – le Brandebourg (1998), Berlin (1999), le Schleswig-Holstein (2000) et la Rhénanie du Nord-Westphalie (2002) – il est indispensable de prendre des mesures au niveau fédéral, ne serait-ce que pour envoyer un signal fort.

Les perspectives semblaient prometteuses après le changement de gouvernement en 1998, lorsque la coalition des deux partis au pouvoir avait manifesté son intention d'introduire une loi sur la liberté de l'information, mais ce projet n'a jamais décollé. Un groupe de travail de fonctionnaires du ministère de l'intérieur a entamé la rédaction d'un projet de loi en 1999 mais, après cinq ans de résistance du secteur des entreprises et des ministères – notamment la défense, les affaires économiques et les affaires étrangères, qui ont tous demandé d'importantes exceptions – cette initiative a finalement été abandonnée en mars 2004.

En cette période cruciale, une coalition de cinq associations professionnelles et d'ONG – Deutscher Journalisten-Verband, le syndicat Deutsche Journalistinnen- und Journalisten-Union in Verdi, Netzwerk Recherche, TI Allemagne et Humanistische Union – a pris les devants. Frustrée par l'inaction au niveau fédéral et souhaitant relancer le

débat public, l'alliance a commencé à rédiger un projet de loi sur la liberté de l'information à la mi-2003. Le document achevé a été remis au président du Bundestag en avril 2004<sup>8</sup>. Ce projet de loi a fait l'objet d'une large publicité et, plus important encore, a créé un mouvement en faveur d'une initiative de plusieurs parlementaires qui étaient en train d'élaborer, en parallèle, un projet de loi devant

être introduit pour le compte de la coalition au pouvoir. La législation proposée ne couvrirait que les institutions fédérales, ce qui pourrait accélérer la procédure puisque la chambre haute du parlement n'aurait pas à voter en faveur de ce texte. Son inconvénient est que cela n'affectera pas l'information au niveau communal, puisque les Länder promulguent leur propre législation en la matière.

Carsten Kremer (TI Allemagne)

## Indications bibliographiques

Hans von Arnim, ed., *Korruption – Netzwerke in Politik, Ämtern und Wirtschaft* (Corruption – Réseaux dans les milieux politiques, les administrations publiques et les entreprises) (München : Knauer, 2003)

Britta Bannenberg et Wolfgang Schaubenstein, *Korruption in Deutschland* (Corruption en Allemagne) (München : Beck, 2004)

Hans Leyendecker, *Die Korruptionsfalle* (Le piège de la corruption) (Hamburg : Rowohlt, 2003)

Michael Wiehen, *OECD Convention : Overcoming Obstacles to Enforcement. Summary Report on Germany* (Convention de l'OCDE : surmonter les obstacles à l'application. Rapport de synthèse sur l'Allemagne) (octobre 2003), [www.transparency.de/Stellungnahme\\_Pruefbericht.113.0.html](http://www.transparency.de/Stellungnahme_Pruefbericht.113.0.html)

TI Allemagne : [www.transparency.de](http://www.transparency.de)

## Notes

1. *Financial Times* (Grande-Bretagne), 11 mars 2004.
2. *Associated Press* (États-Unis), 18 mars 2004.
3. *Der Spiegel* (Allemagne) 15 mars 2004.
4. *FAZ* (Allemagne), 1<sup>er</sup> avril 2004.
5. *Financial Times* (Grande-Bretagne), 24 juillet 2004.
6. Voir par exemple *Der Spiegel* (Allemagne), 2 février 2004.
7. *FAZ* (Allemagne), 2 avril 2004.
8. [www.transparency.de/uploads/media/DOK406\\_IFGNeufassung\\_040402.pdf](http://www.transparency.de/uploads/media/DOK406_IFGNeufassung_040402.pdf)

## Argentine

Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004 : 2,5 (108<sup>e</sup> sur 146 pays)

### Conventions :

Convention interaméricaine de l'OEA contre la corruption (ratifiée en octobre 1997)

Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption (ratifiée en février 2001)

Convention des Nations Unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; pas encore ratifiée)

Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en novembre 2002)

### Changements juridiques et institutionnels

- En décembre 2003, le gouvernement a promulgué le décret 1172/03, visant à accroître la **transparence au sein du gouvernement** (voir ci-dessous).
- Un décret présidentiel, promulgué en juin 2003 et instaurant des procédures plus rigoureuses et plus transparentes pour améliorer la procédure de **sélection des magistrats de la cour suprême**, a été mis en application. Avant cela, le président avait nommé les juges de la cour suprême et le Sénat ratifié ces nominations (voir *Rapport Mondial sur la Corruption 2004*). En vertu de la nouvelle réglementation, la communauté juridique et le grand public ont la possibilité de formuler des observations ou des objections relatives aux nominations proposées. Le décret, cependant, ne permet pas que les séances du Sénat où l'on débat de la liste des candidats proposés par le président soient ouvertes au public, comme l'avaient demandé les organisations de la société civile.
- Le Décret 588/03, signé en août 2003, étend les procédures ci-dessus au **choix du procureur général, de l'ombudsman national, des substituts du procureur et des juges des tribunaux de première instance**<sup>1</sup>.
- Le bureau de lutte contre la corruption a élaboré un projet de loi afin de **réformer la loi de 1999 relative à l'éthique publique**. Un débat public a été organisé afin de discuter de ce projet de loi, qui vise à régir le fonctionnement de la commission nationale d'éthique publique, les conflits d'intérêts, les sanctions ainsi que l'usage des déclarations sous serment. Au moment où nous rédigeons ce rapport, cette proposition est à l'étude au Ministère de la justice, de la sécurité et des droits de l'homme.
- Un nouveau **procureur en chef chargé des enquêtes administratives**, Manuel Garrido, a été nommé en novembre 2003. À ce poste, il cumule également la fonction de chef du bureau de lutte contre la corruption et, à ce titre, est chargé de l'instruction de tout comportement inapproprié des agents de l'État. Le pro-

cureur général a choisi Garrido à partir d'une liste de candidats issus d'un appel à candidatures public et concurrentiel. Garrido est bien connu pour son engagement dans le domaine de la lutte contre la corruption.

---

## Améliorer la qualité de la démocratie et de ses institutions

Le Décret 1172/03 relatif à « l'amélioration de la qualité de la démocratie et de ses institutions » constitue une avancée en termes de transparence dans les contacts et échanges entre les pouvoirs publics et certains puissants groupes d'intérêt en Argentine. Ce décret répond en partie à une demande populaire de changement radical auquel le Président Néstor Kirchner a été confronté lorsqu'il a pris le pouvoir en mai 2003. Son application reste toutefois fragmentaire et ne s'étend pas à d'importants secteurs des pouvoirs publics. Ce décret a été proposé par le sous-secrétariat aux réformes institutionnelles et au renforcement de la démocratie, ainsi que par le bureau de lutte contre la corruption, et prend en compte les recommandations des organisations de la société civile<sup>2</sup>.

Le décret met en place les mécanismes ci-après au sein de l'exécutif : les hauts fonctionnaires de l'exécutif national doivent consigner toutes leurs rencontres avec des groupes de pression ou groupes d'intérêts particuliers, en mentionnant les noms de tous les participants, l'objet ainsi que les résultats de la réunion ; toutes les institutions de l'exécutif national, les organismes privés qui reçoivent des subventions publiques ainsi que les services publics privatisés doivent fournir des informations, dans un délai de 10 jours, à toute partie qui les demande ; le journal officiel doit être mis à disposi-

tion gratuitement et intégralement pour publication sur Internet ; un espace institutionnel sera créé afin que le grand public puisse formuler des propositions et des recommandations sur toutes les décisions administratives et projets de lois soumis au congrès par l'exécutif ; les organes exécutifs qui réglementent l'administration publique doivent tenir des séances publiques et des réunions ouvertes au public lorsqu'ils envisagent des changements de politique, même si les avis qui en émanent ne sont pas juridiquement contraignants.

En termes d'accès à l'information, ce décret constitue une claire avancée dans la mesure où les citoyens ont désormais le droit de demander et de recevoir des informations des organismes relevant de la compétence de l'exécutif. Notons toutefois que le décret ne vient pas abroger les législations précédentes restreignant l'accès aux informations publiques. En outre, l'ONG Poder Ciudadano a contrôlé et évalué le degré de respect du volet « conflit d'intérêts » du décret et a constaté qu'il variait d'une institution à l'autre.

Ce décret présente également un certain nombre d'autres failles. En premier lieu, son champ de compétence est limité à l'exécutif ; il ne crée aucune obligation pour les pouvoirs législatif et judiciaire ou d'autres organes sous-nationaux. Il s'agit pourtant d'entités publiques particulièrement mises en cause pour leur manque d'ouverture et le faible accès qu'elles offrent à l'information<sup>3</sup>.

En second lieu, la réglementation d'un droit constitutionnel<sup>4</sup> tel que l'accès des citoyens à l'information publique ne devrait pas être limité ou octroyé par décret présidentiel, mais devrait plutôt faire l'objet d'une loi adoptée par le pouvoir législatif. Un projet de loi sur l'accès à l'information, actuellement déposé au congrès, a déjà été approuvé par la chambre basse, mais est probablement voué à l'échec s'il n'est pas adopté par le Sénat avant la fin de l'année parlementaire 2004.

Il est crucial que les mécanismes prévus par le décret soient étendus à d'autres secteurs et niveaux des pouvoirs publics, tels que le législatif, le judiciaire, et les administrations publiques, et qu'ils soient garantis par des textes plus solides – car à l'heure actuelle le décret peut être modifié ou abrogé par un autre décret présidentiel. Il convient également d'accorder une attention particulière aux problèmes que pourrait susciter sa mise en œuvre. Il est un peu prématuré de tirer des conclusions, mais il apparaît clairement que d'autres mesures sont indispensables si l'on souhaite éviter un décalage entre les nouvelles normes et leur pleine application.

### Négociation de peine : une voie pour parvenir à la vérité ?

En décembre 2003, deux fonctionnaires ont avoué des actes de corruption et ont proposé d'aider les institutions chargées de faire appliquer la loi dans l'enquête qui menaçait d'impliquer des responsables des pouvoirs publics hauts placés. Des confessions de ce type sont rares en Argentine, mais elles pourraient être plus courantes si une législation convenable en matière de protection des témoins était adoptée.

Mario Pontaquarto, un ancien greffier du Sénat aurait avoué avoir été dépêché, en avril 2000, par le gouvernement de Fernando de la Rúa (décembre 1999 – décembre 2001) pour corrompre un certain nombre de sénateurs afin qu'ils votent en faveur d'une loi réduisant de façon drastique les droits des travailleurs, finalement adoptée en mai 2000. Le montant total de l'enveloppe s'élevait à 5 millions de pesos (l'équivalent de 5 millions de dollars américains avant l'effondrement financier de l'Argentine), et aurait d'ailleurs été détourné des fonds secrets des services de renseignement de l'État. Le scandale a éclaté lorsque Hugo Moyano, un dirigeant de la Confédération Générale du Travail, a déclaré que l'ancien Ministre du travail et de la Sécurité sociale Alberto Flamarique lui avait dit « qu'il avait la Banelco » (une carte de crédit locale) pour les sénateurs qui s'opposaient à la réforme. Néanmoins, l'affaire a été oubliée jusqu'en décembre 2004, lorsque Pontaquarto est sorti de l'ombre.

Le juge chargé de l'instruction, Rodolfo Canicoba, a recueilli le témoignage de Pontaquarto, de l'ancien secrétaire des services secrets Fernando Santibáñez et des sénateurs José Genoud et Emilio Cantarero. Selon le juge, les informations fournies étaient cohérentes et constituaient une preuve suffisante pour prouver qu'il y avait bien eu corruption.

En juillet 2004, la Cour d'appel pénale de Buenos Aires a annulé la décision du tribunal de première instance au motif que l'instruction avait été « défectueuse » et que les détails fournis par Pontaquarto n'avaient pas été sérieusement vérifiés. Une instruction plus poussée a été ordonnée et a finalement permis de confirmer les dires de Pontaquarto.

Entre-temps, Roberto Martínez, secrétaire de l'ancien ministre de la justice Raúl Granillo, a affirmé que tous les ministres et un certain nombre de secrétaires avaient apparemment reçu 50 000 pesos (50 000 \$ US) par mois en guise de compléments de salaire secrets, sous le régime de Carlos Menem (1989-1999). Ces fonds, a-t-il déclaré, étaient versés via le bureau de l'ancien chef de cabinet Jorge Rodríguez. Aucun reçu n'a jamais été délivré ou signé. Martínez a avoué avoir retiré une enveloppe contenant 50 000 pesos dans le bâtiment du chef de cabinet, tous les mois, de juillet 1997 à novembre 1999. À l'instar de Pontaquarto ou Martínez, d'autres pourraient sortir de l'ombre si l'Argentine adoptait des lois permettant de se conformer à l'article 37 de la Convention contre la corruption, qui exhorte les signataires à encourager les personnes qui ont pris part à des délits proscrits à avouer en échange d'une relative clémence de la justice. Pour l'heure, la loi ne prévoit ni protection des informateurs, ni réduction de peine pour les auteurs de délits qui fournissent des informations à la justice.

### Succès mitigé de la nouvelle loi de financement des campagnes lors des présidentielles de 2003

La loi n° 25.600 régissant le financement des campagnes électorales a été appliquée pour la première fois au cours du scrutin présidentiel de 2003. La loi prévoit les plafonds de dépenses autorisées, la divulgation de l'identité des donateurs, particuliers ou entreprises, et la déclaration des dépenses. Les partis doivent également présenter une estimation préliminaire de leurs recettes et dépenses 10 jours avant le scrutin et un rapport

final un mois après ; les juges de première instance doivent publier les états financiers des partis politiques sur Internet. Ceci permet aux organisations de la société civile de suivre les dépenses de campagnes ; les résultats des premières initiatives de contrôle du respect de la nouvelle loi font ressortir un décalage entre la réglementation et son application.

La plupart des 21 partis ou coalitions qui se sont présentés aux élections d'avril 2003 se sont conformés aux exigences de rapport en temps voulu. Les rapports finaux des trois candidats à la présidence les plus populaires indiquaient que leurs dépenses totales tournaient autour de 2,6 millions de dollars américains par rapport à près de 48 millions de dollars américains en 1999<sup>5</sup>.

On constate toutefois une grande disparité entre l'estimation des dépenses prévues dans le rapport préliminaire et les montants figurant dans les rapports finaux. Selon un rapport publié par les commissaires aux comptes de la CEN (Commission électorale nationale), ces disparités, qui s'élèvent parfois à plusieurs centaines de pour cent, « sont de nature à fausser la décision des électeurs dans la mesure où ces derniers, au moment de voter, tiennent compte du rapport préliminaire, qui diffère considérablement de la version finale ».

On constate également une énorme disparité entre ce que les candidats déclarent avoir dépensé et les sommes vérifiables manifestement investies dans les campagnes médiatiques. Dans le rapport préliminaire présenté par ses directeurs financiers, Kirchner a déclaré n'avoir dépensé qu'un seul dollars américains dans les 10 jours précédant le scrutin et a précisé, en outre, que ses seuls donateurs étaient les deux personnes chargées de sa

campagne, qui auraient contribué à hauteur de 89 \$ US chacun. Le rapport final fait état de contributions en nature – essentiellement publicitaires – pour une valeur d'un peu plus de 527 000 \$ US, qui auraient été dépensés après l'élection. Le rapport des commissaires aux comptes présente une toute autre version car il conclut plutôt que plus d'1,2 million de dollars américains de dépenses ont été omis du rapport final de Kirchner. Poder Ciudadano a estimé que la campagne télévisée de Kirchner avait coûté au moins 2,6 millions de dollars américains.

L'alliance de Menem a présenté un budget d'un peu plus de 400 000 \$ US, dont 329 000 ont servi à la production de bulletins de vote<sup>6</sup>. Menem n'a rien dépensé en publicité, selon ses comptes officiels, mais les enquêtes des ONG et

des médias ont révélé que jusqu'à 5 millions de dollars américains avaient été consacrés à cette fin. Deux fondations de Salta<sup>7</sup> auraient fait un don cumulé de 714 000 \$ US pour la campagne de Menem, bien que ceci n'ait pas été déclaré aux autorités électorales.

En conclusion, les partis doivent à présent présenter des rapports détaillés sur leur financement, ce qui constitue un progrès, mais ces rapports relèvent trop souvent du domaine de la fiction. Afin de combler cette lacune, il convient de renforcer l'organe de supervision chargé de faire appliquer la loi. Entre autres recommandations concrètes, il faudrait que l'organe d'application soit doté des ressources nécessaires afin de pouvoir réaliser un audit des médias à l'échelle du pays, comme le fait l'Institut Electoral Fédéral Mexicain.

*Laura Alonso, Pilar Arcidiácono, María Julia Pérez Tort, Pablo Secchi  
(Poder Ciudadano, Argentine)*

## Indications bibliographiques

- International Budget Project, *Latin-American Index of Budgetary Transparency: The Experience of 10 Countries, 2003* (Indice latino-américain de transparence budgétaire : cas de 10 pays, 2003) (Mexico, 2003)
- Fondation Poder Ciudadano, « Banco de datos de Políticos Argentinos » (Banque de données des hommes politiques argentins), [www.poderciudadano.org/elecciones2003/index.asp](http://www.poderciudadano.org/elecciones2003/index.asp)
- Fondation Poder Ciudadano, *TI Argentina Manual para el monitoreo del Consejo de la Magistratura* (Manuel sur la surveillance du conseil de la magistrature) (Buenos Aires : Manchita, 2003) et *Manual de monitoreo de medios en períodos electorales* (Manuel sur la surveillance des médias en période électorale) (La Crujia : Buenos Aires, à paraître)
- Organisation des États Américains, « Report of the Experts Committee on the Mechanism for Monitoring Implementation of the Inter-American Convention against Corruption » (Rapport du Comité d'Experts sur le mécanisme de suivi de la mise en œuvre de la convention interaméricaine de lutte contre la corruption), Washington, DC, 2003, [www.oas.org/juridico/english/mec\\_rep\\_arg.pdf](http://www.oas.org/juridico/english/mec_rep_arg.pdf)

Daniel Santoro, *Venta de armas – Hombres de Menem* (Ventes d'armes – Les hommes de Menem), (Buenos Aires : Planeta, 2003)

Fondation Poder Ciudadano : [www.poderciudadano.org](http://www.poderciudadano.org)

## Notes

1. Au niveau sous-régional, le gouvernement autonome de Buenos Aires ainsi que la province de Santa Fe ont introduit, respectivement en septembre 2003 et janvier 2004, de nouveaux critères de sélection des magistrats, procureurs généraux et autres titulaires nommés à des postes judiciaires, en les soumettant à l'approbation du pouvoir législatif local.
2. Dans sa formulation, le décret reconnaît la contribution du Conseil de réforme politique ainsi que des ONG Argentine Dialogue et Forum Social pour la Transparence.
3. Organisation des États Américains, « Report of the Experts Committee on the Mechanism for Monitoring Implementation of the Inter-American Convention against Corruption » (Rapport du Comité d'Experts sur le mécanisme de suivi de la mise en œuvre de la convention interaméricaine de lutte contre la corruption) (Washington, DC, 2003).
4. Le droit d'accès à l'information est garanti par la constitution car l'article 75, alinéa 22 confère un statut constitutionnel aux traités internationaux qui prévoient le respect de ce droit.
5. D'après les informations fournies par les candidats à la Fondation Poder Ciudadano.
6. Le gouvernement central et les partis impriment conjointement des bulletins de vote. Les partis politiques reçoivent des financements publics à cet effet.
7. Des recherches menées par Daniel Santoro du quotidien *Clarín* ont révélé que ces dons ont été effectués par la Fondation Argentina Solidaria et la Fondation Salta, toutes deux créées par des amis de Juan Carlos Romero, gouverneur de Salta et également candidat de Menem pour la Vice-présidence.

## Autorité palestinienne

Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004 : 2,5 (108<sup>e</sup> sur 146 pays)

### Changements juridiques et institutionnels

- Un projet de **loi portant sur les gains illicites** est passé en seconde lecture au Conseil législatif palestinien (CLP) et a été transmis au Conseil des ministres en avril 2004. Si la loi est promulguée, les responsables des pouvoirs publics seront tenus de rendre compte des biens et fonds acquis durant leur mandat.
- Un projet de loi portant sur le fonctionnement du **Bureau chargé du contrôle des affaires administratives et financières** est passé en seconde lecture au CLP et a été transmis au Conseil des ministres en avril 2004. Ce Bureau relève actuel-

lement uniquement du Président de l'Autorité palestinienne (AP) qui a le pouvoir d'en nommer le directeur. En vertu des dispositions proposées, la nomination du directeur sera subordonnée à l'approbation du CLP qui, tout comme le Chef de l'exécutif, recevra également les rapports de ce Bureau. Si cette loi est promulguée, elle aura des conséquences d'envergure pour le contrôle public de toutes les activités des pouvoirs publics.

- Les **monopoles du secteur privé** ont constitué une énorme source de corruption au sein de l'Autorité palestinienne, donnant lieu à d'innombrables allégations de corruption de responsables des pouvoirs publics pour s'assurer le contrôle de marchés lucratifs. Un projet de loi encourageant la concurrence et interdisant les monopoles est passé en première lecture au CLP en avril 2004.
- Un projet de loi portant sur les **pouvoirs de la Cour constitutionnelle** est passé par l'étape du débat général au CLP en décembre 2003. Si la loi est promulguée, elle réduira les pouvoirs étendus de l'exécutif. Une séparation des pouvoirs claire permettra de traduire en justice les Ministres et hauts fonctionnaires corrompus sans qu'ils soient capables de compter sur la protection du chef de l'exécutif (le Président), comme cela a été le cas par le passé.

---

## Le programme des réformes

En Palestine, le mot « réforme » domine le discours public de la société civile et du secteur des affaires depuis le milieu des années 90, les allégations de corruption en constituant le fil rouge. Le déclenchement de la seconde Intifada en septembre 2000 a toutefois jeté le doute sur la priorité des réformes, la question étant de savoir si les réformes doivent être prioritaires par rapport à la résistance à l'occupation israélienne.

La question est devenue de plus en plus urgente avec la détérioration de la situation économique et sécuritaire, l'Autorité palestinienne étant devenue incapable de fournir les services de base dans un contexte de montée inexorable du chômage. Bien que les réformes contenues dans la « feuille de route » (par exemple la nomination d'un Premier

Ministre doté des « pouvoirs nécessaires », l'élaboration d'une constitution et la tenue d'élections) et adoptées par le « Quartet plus quatre<sup>1</sup> » reflétaient les préoccupations de nombreux Palestiniens, le fait que le programme de réforme soit présenté par des parties extérieures a suscité chez beaucoup des questions sur les motifs réels sous-tendant ces réformes. Néanmoins, le soutien populaire aux réformes et à la lutte contre la corruption est demeuré fort. À la suite de la démission du gouvernement de Mahmoud Abbas en septembre 2003, le gouvernement du Premier Ministre Ahmed Qoreï a cherché à gagner la légitimité populaire dont il avait tant besoin en formant un comité de coordination de la société civile pour les réformes<sup>2</sup> et en garantissant sa représentation au sein du Comité national de réforme (CNR).

Au moment où nous rédigeons ce rapport, le CNR s'était réuni trois fois depuis la formation du gouvernement de Qoreï et un certain nombre de mesures avaient déjà été prises. Le Premier Ministre et le Conseil des ministres ont présenté des rapports trimestriels sur leurs activités – conformément à la loi fondamentale amendée – au Président de l'Autorité palestinienne et au CLP (il convient toutefois de relever que le pouvoir de faire passer et d'amender des législations clefs demeure entre les mains du Président).

L'augmentation de la transparence financière semble être particulièrement importante. Des mesures ont été prises pour unifier et intégrer toutes les opérations financières de l'Autorité palestinienne et faire du Fonds d'investissement palestinien, une entité juridique indépendante. Le CLP et les institutions de la société civile voient le fait que le gouvernement ait présenté le projet de budget à temps au CLP au cours des deux derniers exercices comme une évolution positive.

Le ministère des finances a été en mesure de dresser un inventaire de tous les investissements de l'Autorité palestinienne, d'appliquer le principe d'un budget unique et d'unir le Trésor de la Cisjordanie à celui de la bande de Gaza. En avril 2004, le ministère a enfin pu assurer le paiement des salaires de tous les employés des services de sécurité et de la police via le système bancaire, ce qui réduit de façon significative les opportunités de détournement des deniers publics comme c'est le cas quand les paiements sont effectués en espèces.

Reconnaissant les mesures significatives qui ont été prises pour instaurer des réformes dans les finances, la Banque Mondiale a annoncé son intention de créer un fonds pour soutenir le budget de l'Autorité palestinienne qui a accumulé

un déficit de 650 millions de dollars américains pour l'année 2004. Sur le plan négatif, la loi régissant les salaires, la promotion et les pensions des fonctionnaires n'a pas été appliquée (prétendument à cause de la situation financière difficile de l'Autorité palestinienne), permettant aux responsables de continuer à abuser de leur charge publique pour procéder aux nominations, ce qui est, en terme de perception publique, l'une des formes les plus courantes de petite corruption dans l'Autorité palestinienne<sup>3</sup>. Le Président de la Commission du budget et des finances du CLP a annoncé qu'il s'attendait à ce que la loi amendée soit appliquée en juillet 2004, avec effet sur les personnes recrutées dans la fonction publique à partir de cette date et celles recrutées dans les services de sécurité et de police avant la fin de l'année. Il est regrettable que cette législation ne puisse toujours pas être appliquée à toutes les personnes employées par l'Autorité palestinienne.

### Les élections comme mécanisme de lutte contre la corruption

Une réforme clef pour accroître la responsabilité et renforcer la lutte contre la corruption serait l'organisation immédiate d'élections – qu'elles soient internes aux partis politiques, législatives, présidentielles ou locales. La suspension de presque toute activité électorale au sein de l'Autorité palestinienne a renforcé le pouvoir des individus dont les intérêts sont bien servis par la stase causée par l'impasse politique et militaire entre l'Autorité palestinienne et Israël.

Les élections sont largement perçues comme un mécanisme de renouvellement de l'Autorité palestinienne et de création d'une nouvelle dynamique

dans le système politique palestinien par l'encouragement de la participation des partis politiques d'opposition aux processus législatif (à travers le CLP) et de prise de décision (par la participation au gouvernement). Les élections générales pourraient donner aux Palestiniens une chance d'élire des représentants plus aptes, plus intègres et plus disposés à lutter contre la corruption.

Les élections générales sont attendues depuis mai 1999 mais le conflit politique et militaire avec Israël, particulièrement depuis septembre 2000, a créé des obstacles objectifs à la tenue de telles élections. Il s'agit du système étendu de barages routiers et de points de contrôle et des sections du mur de séparation qui empiètent sur le territoire de l'Autorité palestinienne. La direction de l'Autorité palestinienne (c'est-à-dire la direction du Fatah) n'a pas voulu organiser d'élections, même au sein de son propre parti. Des élections municipales auraient dû avoir lieu depuis 1997. Bien que les incursions fréquentes dans la bande de Gaza et en Cisjordanie et les confrontations armées aient rendu irréaliste tout progrès sérieux vers des élections présidentielles et législatives, la tenue d'élections locales est largement considérée comme plausible et cruciale pour lutter contre la corruption et réduire l'inefficacité des Conseils municipaux et villageois nommés par le pouvoir central.

Certains groupes politiques et associations de la société civile ont lancé des appels insistants et réguliers pour la tenue d'élections locales. Près de deux tiers (64 pour 100) des adultes palestiniens sondés en mars 2004 ont fait état d'une discrimination dans la prestation des services par les conseils municipaux et 70 pour 100 ont affirmé que les relations familiales jouaient un rôle dans les nominations au sein des administrations locales. Soixante-neuf pour cent des personnes sondées pensaient que la corruption affectait les conseils municipaux<sup>4</sup>.

La tenue d'élections générales et locales est une partie essentielle du programme de réformes et un certain degré de changement pourrait désormais être incontournable. Le Premier Ministre a annoncé que le Conseil des ministres avait décidé, lors d'une réunion conjointe avec le Conseil National de Sécurité sous la présidence du Président Arafat (tenue en mai 2004), de commencer à organiser les élections locales en août 2004, après avoir procédé aux amendements nécessaires de la loi relative aux élections locales. Cette réunion a également abouti à la décision de demander au CLP de voter une loi portant sur les élections générales et au Comité du Quartet d'œuvrer, avec l'Autorité palestinienne, à créer les conditions nécessaires à la tenue d'élections générales et d'en fixer la date.

*Jamil Hilal (TI Palestine)*

## Indications bibliographiques

Aman – The Coalition for Accountability and Integrity (La Coalition pour la Responsabilité et l'Intégrité), *Apparatuses for Overseeing, and Systems of Accountability in the Palestinian Public Sector* (Appareils de surveillance et systèmes de responsabilité dans le secteur public palestinien) (Ramallah : Miftah publications, 2003) (en Arabe)

Civic Forum Institute et Friedrich Naumann Foundation, *Reform : A Palestinian Perspective*

– *Between Reality and Aspirations* (Réformer : une perspective palestinienne – entre réalité et aspirations) (Ramallah, 2003)

Jamil Hilal *et al.*, *The Criminal Justice System in Palestine* (Le système de justice pénale en Palestine) (Beirzeit : Institute of Law, 2003)

Palestine Economic Policy Research Institute (MAS), *Social Monitor*, No. 6, (Ramallah, 2004)

TI Palestine : [www.aman-palestine.org](http://www.aman-palestine.org)

## Notes

1. 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.
2. Le Comité est composé de représentants de diverses entités de la société civile y compris Aman – La coalition pour la Responsabilité et l'Intégrité (TI Palestine), des sociétés du secteur privé, des associations professionnelles palestiniennes et l'Union générale des femmes palestiniennes.
3. Une majorité de Palestiniens en Cisjordanie et dans la bande de Gaza pensent que la corruption existe dans l'Autorité palestinienne et 77 pour 100 pensent que les emplois dans l'Autorité palestinienne s'obtiennent, dans une grande mesure, grâce aux relations informelles (Palestinian Centre for Policy and Survey Research, Ramallah, sondage d'opinion n° 11, 14-17 mars 2004).
4. Sondage d'opinion n° 3 (25-27 mars 2004) réalisé PANORAMA (Centre palestinien de promotion de la démocratie et du développement communautaire, Ramallah) 2004.

## Azerbaïdjan

**Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004** : 1,9 (140<sup>e</sup> sur 146 pays)

### Conventions :

Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe (ratifiée en février 2004)

Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (ratifiée en février 2004)

Convention des Nations Unies contre la corruption (signée en février 2004 ; pas encore ratifiée)

Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en octobre 2003)

## Changements juridiques et institutionnels

- Le parlement de l'Azerbaïdjan a adopté la loi sur **la lutte contre la corruption** en janvier 2004. Cette loi donne une définition de la corruption et de ses auteurs et établit les responsabilités des agents de l'État. Bien que largement saluée, la loi ne garantit pas la divulgation publique des revenus et des biens des fonctionnaires et est beaucoup trop permissive en ce qui concerne l'obligation de déclarer les parents proches comme tierces parties dans les transactions officielles (voir ci-dessous).
- Le décret présidentiel de mars 2004 portant application de la nouvelle loi contre la corruption stipule que la loi entrera en vigueur en janvier 2005. Beaucoup voient **ce report de l'entrée en vigueur de la loi** comme un moyen d'offrir aux fonctionnaires corrompus la possibilité de couvrir leurs méfaits avant sa mise en application. Le décret crée un organe de lutte contre la corruption sous la tutelle du procureur général (voir ci-dessous).
- En avril 2004, la **Commission chargée de la lutte contre la corruption** a été formée lors de la première réunion du Conseil Exécutif de la fonction publique. L'une des principales défaillances de cette commission, est que la société civile et les médias en sont exclus. Sa composition est mixte, avec des membres nommés par la présidence, d'autres par le parlement ou la cour constitutionnelle. Le conseil exécutif et la commission sont tous deux dirigés par Ramiz Mehdiyev, le chef de l'administration présidentielle (voir ci-dessous).

---

## Accusations de corruption

À la suite des problèmes de santé (suivis du décès) de l'ancien dirigeant communiste Heidar Aliev, les élections présidentielles d'octobre 2003 ont conduit à l'élection de son fils, Ilham, à la présidence de l'Azerbaïdjan. Le changement de régime a provoqué un délitement de la relative cohésion entre les groupes d'intérêts ethnico-territoriaux et économiques – largement respectée sous l'ancien régime – et a déclenché une rafale d'accusations généralisées et mutuelles de corruption.

Au moment des élections, la principale division qui s'est opérée autour des questions de corruption, concerne l'utili-

sation des biens de l'État dans le cadre de la transition de l'économie planifiée vers une forme d'économie de marché. Les conservateurs, essentiellement des groupes d'opposition, étaient en faveur de la conservation des biens de l'État et d'un strict contrôle étatique sur le secteur privé. Les réformateurs, cabinet présidentiel en tête, étaient plutôt partisans d'une libéralisation modérée. Pour les deux camps, la corruption, ou les accusations de corruption, était devenue le moyen d'attaquer la légitimité du camp opposé.

Pendant les élections, le camp des conservateurs a cherché à attaquer le gouvernement en exercice, dominé par le Parti Yeni Azerbaïdjan (PYA), sur son

maigre bilan en matière de corruption et à démontrer comment la dispersion des monopoles d'État avait servi de couverture au racket et à la corruption généralisée. Les principaux partis d'opposition ont tenté, en particulier, de faire du « scandale Kozeny » l'un des points forts de la campagne électorale.

En effet, début 2000, le ressortissant tchéco-irlandais Viktor Kozeny a été impliqué dans une grosse affaire de corruption, liée au fait qu'il n'avait pu faire en sorte que la privatisation de la Société Publique des Pétroles d'Azerbaïdjan (SOCAR) soit remportée par un groupe d'investisseurs basés aux États-Unis (Omega Advisers Inc.)<sup>1</sup>. Kozeny a reconnu, dans le *Wall Street Journal* (*Wall Street Journal*, septembre 2001), qu'il avait versé 83 millions de dollars américains de commissions à de hauts fonctionnaires azéris. Il a en outre affirmé que ceci s'était fait avec l'accord de son client et a déposé plainte auprès d'un tribunal de première instance aux États-Unis contre ces investisseurs américains, en citant nommément plusieurs responsables des pouvoirs publics azéris bénéficiaires de ces commissions<sup>2</sup>.

Ce scandale a refait surface à la veille des élections présidentielles de 2003 en Azerbaïdjan, lorsque, en octobre de la même année, une plainte pour fraude a été déposée contre Kozeny, toujours aux États-Unis. Les chefs d'inculpation mentionnaient l'appropriation de fonds de clients d'Omega Adviser Inc. à hauteur de 182 millions de dollars américains, des fonds qui étaient destinés à l'achat de SOCAR<sup>3</sup>.

De son côté, le camp des réformistes a dénoncé le maintien du contrôle de l'État sur les entreprises publiques comme un moyen de servir les intérêts d'une petite élite de hauts fonctionnaires cherchant à protéger leur contrôle sur les

ressources et marchés limités de l'Azerbaïdjan. Le programme conservateur, affirment-ils, ne vise qu'à soutenir un système clientéliste, empêchant les opérateurs indépendants du secteur privé de percer. Dans son discours public de février 2003, le Président Ilham Aliyev a ouvertement critiqué le maintien de monopoles sur les denrées de base telles que les marchés de la farine et des produits panifiés que défendent certains hauts fonctionnaires<sup>4</sup>.

Les réformateurs rétorquent par ailleurs que, dans l'ensemble, les allégations de corruption dans leurs rangs n'ont été lancées que pour faire écho aux accusations de corruption des personnalités de l'opposition. Ce type de campagnes de dénigrement a débuté au printemps 2004, avec la publication d'articles dans le journal officiel de l'État, *Azerbaijan*, qui a sévèrement critiqué un groupe de hauts fonctionnaires réputés pour appartenir à l'aile conservatrice. L'article les présentait comme incompetents et corrompus<sup>5</sup>.

Les campagnes de dénigrement se sont poursuivies jusqu'en juin 2004. Le député de l'opposition Sabir Rustamkhanli s'est plaint devant le parlement de la corruption régnant parmi les présidents des commissions parlementaires. Sirus Tabrizli, vice-président du Parti Yeni Azerbaïdjan a réclamé des faits concrets<sup>6</sup>. Ces allégations ont été minimisées par le président du parlement, au motif que Rustamkhanli n'avait cité aucun nom. Néanmoins, les accusations ont été reprises par Gohar Bakhchaliyeva, vice-président du parlement, qui a également porté des accusations anonymes contre des personnalités des pouvoirs publics opposées au programme des réformateurs<sup>7</sup>. Ces allégations de corruption ont été critiquées de façon générale, tant au

plan local qu'international, car elles semblent être dirigées contre des fonctionnaires pour des raisons politiques. Au niveau national, des personnalités telles que le Directeur du cabinet présidentiel, Ramiz Mehtiyev, ont été publiquement accusées d'orchestrer ce type de campagnes<sup>8</sup>. Il n'y a eu aucune réaction aux allégations de corruption de la part des organismes chargés de l'application des lois.

### Une nouvelle loi de lutte contre la corruption

Dans son décret de mars 2004, le Président Ilham Aliyev a entériné la loi sur la lutte contre la corruption et a donc rempli une des conditions préalables à l'admission de l'Azerbaïdjan au Conseil de l'Europe. Cette loi entrera en vigueur en janvier 2005.

Bien que le report d'application de la loi ait suscité des critiques de la part des observateurs qui considèrent celui-ci comme un « délai de grâce » pendant lequel certains pourront dissimuler leurs méfaits<sup>9</sup>, tout porte à croire que ce type d'initiative a accru la confiance du public dans la détermination du parti au pouvoir à véritablement s'attaquer à la corruption. Une enquête sur les ménages menée, à l'échelle nationale, par Transparency Azerbaïdjan en mai 2004 a révélé que pratiquement tous les répondants pensaient que la mise en œuvre du programme de lutte contre la corruption et la création d'un organisme de lutte contre la corruption ferait reculer ce fléau. Seul un quart des personnes interrogées ne pensaient pas qu'il en résulterait un quelconque effort sérieux de lutte contre la corruption.

En dépit de cet optimisme populaire, il ne semble pas évident que la législa-

tion introduite constitue un véritable engagement à lutter contre la corruption. Le côté positif, c'est que la loi prévoit la création d'une commission de lutte contre la corruption. Néanmoins, le fait que le conseil et la commission soient tous deux présidés par le même haut fonctionnaire du cabinet présidentiel, pose question quant à la capacité de cet organe à véritablement s'acquitter de sa tâche en toute impartialité. L'exclusion de la société civile, et des médias, de la commission ne peut qu'exacerber les craintes à cet égard.

Les antécédents du gouvernement azerbaïdjanais quand il s'agit de tuer la législation dans l'œuf sont une autre source de préoccupation. La loi sur la concurrence déloyale et la loi sur les politiques anti-trust ont toutes deux très bien fonctionné pour tranquilliser la communauté internationale, mais ne sont pas parvenues à empêcher l'apparition de monopoles.

À défaut de programme national de lutte contre la corruption aux contours bien définis afin de compléter la nouvelle législation, tout porte à croire que cette loi échouera, comme les autres, au stade de la mise en œuvre. Compte tenu du report de la loi jusqu'après la tenue des élections parlementaires en novembre 2004, il existe un réel danger de voir cette législation mise sous le boisseau après l'élection. Le fait que ces questions n'ont pu être abordées avant les élections signifie que la question de la corruption se perdra, une fois de plus, dans le match politique que se livrent les groupes d'intérêt, comme ce fut le cas pendant les élections présidentielles.

En outre, le décret présidentiel prévoit des dispositions pour la création d'un organe chargé de la lutte contre la corruption sous la tutelle du procureur général azerbaïdjanais, un poste qui,

tout comme celui de la commission de lutte contre la corruption, relève du pouvoir exécutif. La loi ne prévoit aucune disposition particulière pour envisager de décharger le procureur général de ses obligations à une date ultérieure. Les procureurs n'ont aucune possibilité juridique de refuser les « ordres » émanant des autorités exécutives.

Ainsi, l'élan qui a animé le parti au pouvoir pour élaborer des lois sur la corruption en 2003-4 doit-il être considéré,

à l'approche des élections parlementaires, comme un moyen d'apaiser les inquiétudes intérieures suscitées par la corruption et comme une façon de redorer le blason passablement terni de l'Azerbaïdjan en matière de corruption, au niveau international en général et européen en particulier. La probabilité de nouvelles vagues d'accrochages entre clans concurrents au sein du gouvernement et entre le gouvernement et l'opposition est plus que réelle.

Rena Safaralievna (TI Azerbaijan)

## Indications bibliographiques

Projet Caspian Revenue Watch, [www.eurasianet.org](http://www.eurasianet.org)

Elizabeth Lash, *Azerbaijan and Corruption* (Azerbaïdjan et corruption) (Sommerville : Tufts University, 2002), [www.transparency-az.org](http://www.transparency-az.org)

R. Safaralievna, ed., *Corruption : A Business Ethics Manual for Azerbaijani Companies*, (Corruption : manuel de déontologie d'entreprise à l'usage des sociétés azerbaïdjanaises) (Baku : TI Azerbaijan, 2003)

TI Azerbaïdjan : [www.transparency-az.org](http://www.transparency-az.org)

## Notes

1. Magazine *Fortune* (États Unis), 6 mars 2000.
2. Agence de presse Turan (Azerbaïdjan), 4 avril 2000.
3. *Echo* (Azerbaïdjan), 11 octobre 2003.
4. *Echo* (Azerbaïdjan), 2 février 2003.
5. *Azerbaycan* (Azerbaïdjan), 20 avril 2004.
6. *Adalet* (Azerbaïdjan), 5 juin 2004.
7. *Zerkalo* (Azerbaïdjan), 12 juin 2004.
8. *Eurasia Insight* (Azerbaïdjan), 5 mai 2004, [www.eurasianet.org](http://www.eurasianet.org).
9. *Nedelya* (Azerbaïdjan), 9 janvier 2004.

## Bangladesh

Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004 : 1,5 (145<sup>e</sup> sur 146 pays)

### Conventions :

Convention des Nations Unies contre la corruption (pas encore signée)

Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé (pas encore signée)

### Changements juridiques et institutionnels

- Le Parlement a adopté, en février 2004, la Loi portant sur la création de la **Commission de lutte contre la corruption**, ouvrant ainsi la voie à la création d'un organe indépendant de lutte contre la corruption dans le pays. Cette loi offre le cadre juridique nécessaire à la mise sur pied d'une commission chargée de promouvoir la bonne gouvernance et de garantir la transparence dans l'administration publique. Cette commission sera composée de trois commissaires, avec un président choisi parmi ces commissaires et nommé par le président du pays. On peut douter, néanmoins, que cette commission soit véritablement indépendante (voir ci-dessous).
- Le ministère du plan a introduit, en octobre 2003, une nouvelle **réglementation en matière de passation des marchés publics**, afin de promouvoir la transparence et la responsabilité au sein du système d'attribution de ces marchés. La nouvelle réglementation a pour but d'assurer l'allocation optimale des ressources lors de la passation de marchés publics et de garantir que ceux-ci soient attribués de façon juste, transparente et non discriminatoire. L'un des défauts majeurs de cette loi, est néanmoins que des exceptions sont autorisées dès lors qu'il s'agit de la sécurité de l'État, notamment pour les contrats militaires. Les règles ne font mention ni de considérations de rapport qualité/prix des approvisionnements, ni de délais de livraison. Plus important encore, les réglementations n'ont pas totalement force de loi. Le gouvernement peut en empêcher l'application, à sa seule discrétion.

### Efforts de réforme du gouvernement : création d'une commission chargée de la lutte contre la corruption

La Loi 2004 portant sur la création de la commission de lutte contre la corruption

a été adoptée par le parlement en février 2004. Cette commission remplace le Bureau de lutte contre la corruption, qui n'est pas parvenu à s'attaquer à la corruption endémique au Bangladesh et qui a lui-même été soupçonné d'être gangrené par la corruption.

L'initiative visant à créer une nouvelle commission est le résultat de l'intensification de la pression des associations de la société civile. Le fait que, dès 2001, le Bangladesh a régulièrement figuré en queue de peloton de l'indice de perceptions de la corruption de Transparency International a tout particulièrement contribué à maintenir la corruption à l'ordre du jour politique de ce pays. En 2004, tous les grands partis ont intégré la création d'une commission indépendante de lutte contre la corruption dans leurs programmes électoraux.

L'objectif de cette commission est de prévenir la corruption et de mener des enquêtes sur les délits touchant à la corruption. Aux termes de la loi, la commission est composée de trois commissaires, dont un nommé à la fonction de président par le Président de la République. Les commissaires doivent être nommés par un jury de sélection composé de cinq membres : deux magistrats, le contrôleur et vérificateur général, le président de la commission de la fonction publique et le secrétaire du cabinet le plus récemment retraité. Les commissaires sont nommés pour un mandat de quatre ans.

Le mandat de la commission comprend plusieurs fonctions : mener des enquêtes et des investigations, renvoyer et poursuivre les affaires en justice, revoir les mesures juridiquement adoptées pour prévenir la corruption, promouvoir l'honnêteté et l'intégrité dans la vie publique et faire des recommandations au Président. Elle aura aussi le pouvoir d'arrêter des suspects, de faire témoigner ceux qui sont impliqués dans les accusations, d'exiger de particuliers qu'ils produisent une déclaration de leurs avoirs et dettes et de saisir les biens excédant les sources de revenus connues. Un nouveau tribunal doit également être créé.

Si la décision d'abolir le Bureau de lutte contre la corruption et de créer un nouvel organe est la bienvenue, en revanche, la nouvelle loi présente de nombreuses failles qui suscitent des interrogations sur l'efficacité potentielle de la nouvelle commission. En tout premier lieu, l'autonomie de cette commission semble sérieusement restreinte. Hormis le point faible évident lié au fait que le chef de la commission est nommé par le président, la commission sera également tributaire du gouvernement pour les décisions relatives à sa structure organisationnelle et, notamment, pour son budget. L'absence de représentation de la société civile au sein du comité de sélection compromet aussi la neutralité des commissaires. Il n'existe pas de mécanismes de supervision de la société civile et aucune disposition dans la loi pour que cette dernière puisse jouer un rôle en sensibilisant le public et en prévenant ainsi la corruption.

Plusieurs amendements à la loi actuelle permettraient de renforcer la commission. Le pouvoir d'arrestation doit être mieux précisé car, laissé en l'état, c'est la porte ouverte à tous les abus. En outre, il est crucial que la commission soit dotée des ressources et du personnel suffisants dès sa création. Pour éviter de subir le même sort que le Bureau de lutte contre la corruption, la commission doit engranger de rapides résultats afin de gagner le respect de la population. En outre, cette structure gagnerait en crédibilité si elle introduisait l'obligation pour les commissaires de déclarer leur patrimoine.

Instaurer des changements institutionnels au Bangladesh n'est pas tâche aisée ; ces changements sont voués à se heurter à une forte résistance. Dans le cas de la nouvelle commission de lutte con-

tre la corruption ce sont principalement les bailleurs de fonds internationaux qui ont pris la chose à cœur, même si les associations locales de la société civile ont milité et fait de leur mieux pour exiger une plus grande responsabilité vis-à-vis de la population.

## Accélérer la justice

L'appel à la réforme judiciaire s'articule autour de deux thèmes : l'abus de fonctions judiciaires à des fins politiques et l'inefficacité chronique du système judiciaire, qui conduit à une piètre qualité de la justice et à l'existence d'une « petite corruption » généralisée. La loi d'avril 2004, qui étend la loi sur les procédures de jugement rapide pour deux ans, aura un impact sur ces deux phénomènes mais de façon complexe, voire opposée. Si l'accélération des procédures judiciaires peut prévenir certaines formes de « petite corruption », elle peut au contraire exacerber l'exploitation du pouvoir judiciaire à des fins politiques.

Le principal objectif de cette loi est d'accélérer le règlement des affaires qui ont un impact direct sur la violence sociale et sur la faiblesse de l'ordre public dans le pays, problèmes que les populations ont le sentiment de voir s'amplifier au Bangladesh. À cet égard, la réputation de lenteur notoire du système judiciaire bangladais est largement méritée. On signale des affaires de maltraitance d'enfants et d'abus sexuels qui se sont étalées sur plusieurs années, alors que la loi prévoit un verdict dans les 90 jours. Les délits couverts par la loi sont l'extorsion, la destruction de biens publics et privés, les voies de fait, l'intimidation source d'anarchie et la violation des procédures d'appel d'offre. Aux termes de la

loi, l'instruction de ces délits doit être bouclée dans un délai de sept jours suivant le dépôt de la plainte ; le prévenu doit comparaître devant le tribunal dans les 24 heures et l'affaire doit être jugée dans les 30 jours (60 jours si le prévenu s'est soustrait à la justice).

Si la loi ne s'attaque pas de façon spécifique à la question de la corruption, le jugement de ce type d'affaires dans un délai bien précis pourrait avoir un impact substantiel sur une source majeure de corruption au Bangladesh. L'une des techniques de corruption particulièrement généralisée consistait, effectivement, pour les fonctionnaires des tribunaux, à ralentir la procédure afin d'obliger les parties à verser des pots-de-vin pour obtenir un jugement. De fait, le terme populaire pour pot-de-vin au Bangladesh est « paiement accélérateur ».

Les avantages de l'accélération des procès pour lutter contre le phénomène de la « petite corruption » pourraient cependant se faire au prix de l'exacerbation d'autres formes de corruption. En effet, les détracteurs de cette loi ont avancé que ce texte pouvait aisément être utilisé à mauvais escient par le gouvernement afin d'intimider ses opposants. Il ressort des sondages d'opinion réalisés par TI Bangladesh qu'un quart des affaires jugées dans le cadre de la loi sur les procédures de jugement rapide l'ont été à des fins politiques. Les partis d'opposition du pays ont tous formulé des objections à cette loi.

Reporters sans frontières et le Centre pour le Développement, le Journalisme et la Communication du Bangladesh (BCDJC) ont également protesté contre le détournement de cette loi, qui a servi à arrêter des journalistes, notamment Abdul Mahbud Mahu du quotidien local *Ajker Desh Bidesh* et Hiramondol,

un reporter du quotidien *Prabartan*, qui n'avaient pas eu le temps de préparer leur défense<sup>1</sup>.

Autre conséquence préoccupante de ces procès rapides : un nombre croissant de prévenus n'assistent pas à leur procès. Il semble également que l'on n'ait pas

réfléchi aux répercussions de ces procès accélérés sur d'autres pans du système judiciaire. En effet, aucune ressource supplémentaire n'a été octroyée afin de faire face à ce surcroît d'activité des tribunaux ou pour gérer les répercussions sur les cours d'appel.

*Md. Abdul Alim (TI Bangladesh)*

## Indications bibliographiques

Centre for Policy Dialogue (CPD), *Developing a Policy Agenda for Bangladesh : Civil Society's Task Force Reports 2001* (Dhaka : CPD, 2003) (Élaborer un programme politique pour le Bangladesh : rapports du groupe d'experts de la société civile pour 2001)

Fédération des Chambres du Commerce et de l'Industrie du Bangladesh (FBCCI), *The Cost of Doing Business Study* (Etude : combien cela coûte-t-il de faire des affaires au Bangladesh ?) (Dhaka : FBCCI, 2004)

Transparency International Bangladesh (TIB), *Corruption Database* (Base de données sur la Corruption) (Dhaka, TIB, 2003)

TI Bangladesh : [www.ti-bangladesh.org](http://www.ti-bangladesh.org)

## Note

1. Voir [www.rsf.org/article.php3?id\\_article=7778](http://www.rsf.org/article.php3?id_article=7778) et [www.rsf.org/article.php3?id\\_article=9282](http://www.rsf.org/article.php3?id_article=9282).

## Bolivie

**Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004** : 2,2 (122<sup>e</sup> sur 146 pays)

### Conventions :

Convention interaméricaine de l'OEA contre la corruption (ratifiée en février 1997)

Convention des Nations Unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; pas encore ratifiée)

Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé (signée en décembre 2000 ; pas encore ratifiée)

## Changements juridiques et institutionnels

- Une **Délégation présidentielle de lutte contre la corruption** (DPA) a été créée en octobre 2003, pour remplacer le secrétariat à la lutte contre la corruption et aux politiques spéciales, qui avait été créé en août 2002 à l'instigation du cabinet du vice-président. La principale tâche de la DPA est de veiller au respect de la Convention interaméricaine de l'OEA contre la corruption et de coordonner les efforts de lutte contre la corruption du système judiciaire, du vérificateur général, du procureur général et de l'organe de réglementation bancaire. La délégation a élaboré un plan d'action de grande envergure pour 2004-2007, centré sur la promotion de l'éthique publique, la création de mécanismes de contrôle des organismes et procédures sujets à la corruption ainsi que le renforcement et le soutien des autorités compétentes pour instruire et sanctionner les cas de corruption. Dès le départ, elle a publié un certain nombre de bulletins et rapports, dont des analyses de cas précis de corruption, et a créé des brigades mobiles de lutte contre la corruption pour les municipalités rurales ainsi que des réseaux civiques de lutte contre la corruption. La délégation a également reçu des plaintes liées à des affaires de corruption. Son efficacité est néanmoins restreinte car elle n'a pas compétence pour instruire des affaires et lancer des poursuites judiciaires. L'autre problème de la délégation est qu'elle a été créée par décret présidentiel et jouit donc d'un statut juridique assez fragile et que, faisant partie de l'appareil exécutif, elle n'a pas autorité sur le judiciaire ou le législatif. Elle a également été décriée pour son manque d'indépendance, dans la mesure où elle fait partie du gouvernement central. Ses succès au plan régional ont été mitigés : dans le département de Cochabamba, par exemple, en avril 2004, le délégué de la DPA n'aurait reçu aucun appui (même pas des espaces de bureaux) de la part du chef de département, et a fini par démissionner.
- À défaut de loi sur l'**accès à l'information**, de nouvelles réglementations ont été promulguées par décret présidentiel en février 2004. Elles exigent que les fonctionnaires de l'État permettent l'accès aux informations qui ne sont pas de nature confidentielle. La DPA explore actuellement les voies et moyens de mettre en application ce décret dans toutes les administrations publiques. Un projet de loi sur un élargissement de l'accès à l'information a été élaboré mais ne sera probablement pas débattu par le parlement en 2004.
- En mars 2004, le Congrès a entériné l'arrêté prévoyant qu'une commission constitutionnelle bicamérale instruisse une série d'**affaires de corruption impliquant des personnalités en vue**. Il s'agit d'accusations contre l'ancien président Gonzalo Sánchez de Lozada ainsi que de l'affaire Kieffer (voir ci-dessous). Chacune des deux chambres législatives dispose d'une commission d'éthique distincte, qui peut également examiner des accusations de corruption, mais des querelles politiques internes ont limité l'efficacité de ces commissions. Signalons toutefois une avancée : la modification, en mars 2004, des procédures de saisine ; les commissions d'éthique des deux chambres peuvent à présent être directement saisies d'affaires de corruption, sans accord préalable du président de la chambre concernée.

- Au moment où nous rédigeons ce rapport, les commissions du congrès élaboraient des projets de loi sur la **pénalisation de l'enrichissement illicite, la protection des dénonciateurs d'actes de corruption et la création d'un poste de procureur général contre la corruption**. Les querelles entre partis politiques sont, néanmoins, de nature à différer ces processus législatifs au-delà de 2004.

---

### **Le scandale Kukoc incite le parlement à s'attaquer au détournement des fonds discrétionnaires**

Le montant des fonds discrétionnaires octroyés aux ministres a augmenté au cours de ces dernières années, atteignant entre 120 et 140 millions de dollars américains en 2003, dans un pays où le budget du gouvernement pour la même année n'était que d'un milliard de dollars américains. Le grand public n'a d'autre alternative que de spéculer sur la façon dont ces fonds sont dépensés. L'affaire très médiatisée de Yerko Kukoc, ministre d'État sous la seconde administration de Gonzalo Sánchez de Lozada (août 2002-octobre 2003), fait état d'accusations sur l'usage abusif de fonds discrétionnaires et a poussé le parlement à débattre d'un projet de loi intensifiant le droit de regard sur la façon dont ces fonds sont dépensés.

La justification officielle de ces fonds discrétionnaires est qu'ils sont utilisés pour des projets de sécurité nationale, tels que la lutte contre le trafic de stupéfiants ou la répression des troubles, autant d'activités qui seraient compromises si ces dépenses étaient rendues publiques. Officieusement, toutefois, ces fonds auraient été employés pour compléter les salaires de hauts respon-

sables des pouvoirs publics, notamment d'anciens présidents.

Le bureau du vérificateur général est chargé de superviser ces fonds discrétionnaires, conformément à un décret de l'exécutif promulgué en mai 2000, qui constituait une première tentative de contrôle de la façon dont ces fonds étaient dépensés. En octobre 2003, des protestations de masse contre la vente prévue d'énergie et de gaz, au cours desquelles plus d'une centaine de personnes ont été tuées, ont contraint le Président Sánchez de Lozada à démissionner. Juste avant de démissionner, il a promulgué un décret stipulant que les comptes relatifs aux fonds réservés ne devaient être présentés qu'au président et non au vérificateur général.

Kukoc avait été nommé ministre en mars 2003 et était, avec le président, l'une des personnalités les plus en vue au cours des affrontements d'octobre. Il s'est trouvé lui aussi contraint de démissionner suite à ces événements et a fui le pays. Trois semaines plus tard, voilà que Kukoc revenait au pays et faisait état de sa volonté de révéler à quoi servaient les fonds discrétionnaires.

Le procureur général a ordonné une instruction en décembre 2003, alors qu'une somme de 277 000 dollars américains aurait été découverte en liquide au domicile de l'ami d'enfance présumé de Kukoc, Milder Rubén Arzadam Monzón,

qui a affirmé que Kukoc lui avait demandé de camoufler ces fonds. D'après le procureur général, ces fonds provenaient des fonds discrétionnaires du ministère.

Kukoc a déclaré qu'il pouvait rendre compte, pour l'essentiel, de ces fonds ministériels, à l'exception de ceux qui ont été utilisés afin de réprimer les soulèvements d'octobre, qui ont été couverts par le décret présidentiel abrogeant la nécessité de compte rendu à toute personne autre que le président.

Sa posture est devenue plus délicate encore lorsque l'un des principaux syndicats de Bolivie, Central Obrera Boliviana, l'un des protagonistes clé des soulèvements, a accusé Kukoc d'avoir ordonné le retrait de 13,6 millions de bolivianos (1,8 million de \$ US) de la banque centrale vers la période où a été promulgué le décret présidentiel dispensant les responsables de rendre compte des fonds discrétionnaires au vérificateur général. Le président de la banque centrale, Juan Antonio Morales, a confirmé ces faits. Kukoc aurait admis avoir transféré des fonds à d'autres ministères et fonctionnaires et avoir déposé une partie des fonds qu'il avait retirés de la banque centrale sur un compte privé<sup>1</sup>.

Kukoc a été placé en résidence surveillée en janvier 2004 et a versé une caution plus tard dans le courant du mois. Il a finalement plaidé coupable, pour détournement de deniers publics, et a écopé de deux ans avec sursis à condition de fournir des informations sur les fonds détournés par d'autres fonctionnaires de l'État. Il est la première personne à être condamnée en Bolivie pour détournement de fonds discrétionnaires.

Le successeur de Sánchez de Lozada, le Président Carlos Mesa, a rétabli le premier décret exigeant que les comptes

soient présentés au vérificateur général et, en janvier 2004, a promulgué de nouvelles réglementations régissant les dépenses ainsi que la comptabilité des fonds discrétionnaires. En avril 2004, la première mouture d'un projet de loi a été présentée au Congrès afin de réglementer l'utilisation des fonds discrétionnaires, en stipulant l'interdiction claire de certaines utilisations des fonds et en exigeant que les comptes soient présentés non seulement au bureau du vérificateur général, mais aussi à une commission parlementaire. La loi, si elle était adoptée par le parlement, serait alors moins aisément amendable ou abrogeable qu'un décret.

### Pouvoir, immunité et subornation de la justice : l'affaire Fernando Kieffer

Le pouvoir judiciaire bolivien, qui semble plus faible que le pouvoir exécutif ou législatif, a régulièrement prouvé qu'il était incapable de faire condamner des membres de l'élite politique et économique pour corruption. Les ingérences politiques et la vaste immunité contre les poursuites dont jouissent les parlementaires constituent autant d'obstacles à la lutte contre la corruption des responsables des pouvoirs publics. L'affaire Fernando Kieffer, ancien ministre de la défense et membre du congrès, qui aurait détourné des fonds versés par la communauté internationale afin d'aider les victimes de tremblement de terre, illustre à quel point il est difficile de demander des comptes aux puissants et privilégiés en Bolivie.

Kieffer a initialement été accusé devant le parlement en août 2000 mais doit encore être jugé. Il est poursuivi pour trois chefs d'inculpation : le détournement de dons internationaux destinés

aux populations d'Aiquile et Mizque qui ont subi un tremblement de terre en 1998, le fait qu'une partie des fonds ait servi à acquérir un jet d'affaires surfacturé et le fait qu'il soit derrière l'achat irrégulier d'armes de type Galil pour l'armée.

Étant membre du congrès, Kieffer a brandi son immunité parlementaire contre toute poursuite jusqu'à la fin de son mandat en 2002. L'affaire a ainsi traîné pendant six mois, jusqu'à ce que le vice-président Jorge Quiroga ordonne que la commission du congrès chargée d'examiner les cas de corruption de haut niveau soit saisie de ce dossier. À l'heure où nous rédigeons ce rapport, cette affaire arrive en troisième position sur la liste des affaires à examiner par la commission.

Dans l'affaire du jet d'affaires, le vérificateur général a conclu que Kieffer avait versé une somme exagérément élevée par rapport à la valeur marchande de l'appareil et, fin 2001, Kieffer et le patron de la société qui a négocié le contrat ont été condamnés à verser à l'État un peu plus de 1,1 million de dollars américains, représentant le montant surfacturé<sup>2</sup>. Kieffer a tenté sans succès de contester ce verdict. Un second tribunal a confirmé sa condamnation à verser cette somme en juillet 2003 et, finalement, le ministre de la défense a gelé les avoirs de Kieffer et lui a donné 10 jours pour payer l'amende imposée. Kieffer a déposé une ordonnance de suspension et, à ce jour, n'aurait toujours pas payé l'amende. Il aurait également accusé Lupe Cajías, membre de la délégation de lutte contre la corruption, d'avoir fait obstruction à sa défense<sup>3</sup>. Face à la pression populaire,

le gouvernement a trouvé d'autres sources de financement afin de transférer 780 000 dollars américains à chacune des provinces touchées par le tremblement de terre. L'enquête sur les transactions illicites d'armement se poursuit au niveau du congrès.

Néanmoins, quelle que soit la lenteur apparente des tribunaux dans cette affaire, cela aurait pu être pire. Tout portait à croire que cette affaire serait entermée en mai 2004, en même temps que beaucoup d'autres qui entrent dans le cadre du délai de prescription de quatre ans qui était d'application dans l'ancien Code pénal. Néanmoins, cette affaire entre dans le champ d'application d'un nouveau Code de procédure pénale, initialement introduit en mai 2001, qui a contribué à transformer les procédures fermées, basées sur l'écrit, du système judiciaire en un système de procès transparents reposant sur une procédure orale publique.

Kieffer continue apparemment à évoluer librement dans les plus hautes sphères de la classe politique bolivienne, une classe d'hommes politiques apparemment immunisée ou insensible au mépris dont font normalement l'objet les dirigeants politiques corrompus. En dépit des efforts du gouvernement pour dynamiser le système judiciaire, le degré d'impunité des responsables des pouvoirs publics demeure généralement élevé. Les partis politiques tendent à protéger leurs membres, ce qui conduit à des affaires traînant en longueur dans les commissions parlementaires chargées d'enquêter ou, dans le cas de parlementaires, de statuer sur la levée de leur immunité.

## Indications bibliographiques

- H.C.F. Mansilla, *La Policía Boliviana, entre los códigos informales y los intentos de modernización* (La police bolivienne, entre codes informels et tentatives de modernisation) (La Paz : ILDIS – Plural, 2003)
- Marco Antonio Gonzales et Fernando Fernández Orozco, *Basta ya de impunidad* (Il y en a assez de l'impunité) (La Paz : Fondo Editorial de los Diputados, 2002)
- Martín Sivack, *El dictador elegido* (Le dictateur élu) (La Paz : Plural, 2001)
- Rafael Archondo, *Incestos y blindages, radiografía del campo político periodístico* (Incestes et blindages, une radiographie du journalisme politique) (La Paz : Plural, 2003)

## Notes

1. *La Razón* (Bolivia) 17 janvier 2004.
2. *La Razón* (Bolivia) 17 juillet 2003.
3. *La Razón* (Bolivia) 29 juillet 2003.

## Brésil

**Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004** : 3,9 (59<sup>e</sup> sur 146 pays)

### Conventions :

Convention interaméricaine de l'OEA contre la corruption (ratifiée en juillet 2002)

Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption (ratifiée en août 2000)

Convention des Nations Unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; pas encore ratifiée)

Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en janvier 2004)

### Changements juridiques et institutionnels

- La décision de 2002 du tribunal électoral suprême, exigeant des candidats qui se présentent aux élections nationales qu'ils déclarent leurs **dépenses de campagne** par voie électronique, a été étendue aux candidats briguant un mandat aux municipales de 2004. Le tribunal électoral suprême est censé adopter de nouvelles procédures réglementant la soumission des états de dépenses annuels des partis politiques. Entre autres stipulations, notons que tous les états financiers doivent être soumis sous format électronique, en conformité avec le système créé par le tribunal électoral. Bien que tous les partis aient obligation de rendre des comptes depuis 1993, la nouvelle réglementation fournira pour la première fois, un large aperçu du financement des partis politiques.
- Le **Conseil pour la transparence publique et la lutte contre la corruption** a été créé au sein du Bureau du vérificateur général (CGU) en mai 2003. Son orga-

nigramme a été approuvé et ses fonctions réglementées en décembre 2003. Il est néanmoins difficile de prévoir quel impact le conseil est susceptible d'avoir, dans la mesure où il s'agit d'un organe consultatif sans pouvoir exécutif ou exécutoire. Des membres de la société civile y sont représentés mais, contrairement aux promesses du gouvernement de mettre en place un organe centralisé de lutte contre la corruption doté de compétences étendues, le Conseil ne peut guère imposer des programmes de réformes aux autres ministères. Il en résulte que les importantes initiatives de lutte contre la corruption sont dispersées entre plusieurs bureaux non coordonnés.

- La loi d'**orientation budgétaire** pour 2005 a été soumise au congrès en avril 2004. Le Président Lula da Silva s'est tout d'abord vu conseiller de refuser l'accès total aux informations sur les dépenses budgétaires au motif que ces informations stratégiques devaient être protégées mais, apparemment, sous la pression des médias et des forces d'opposition au congrès, il a fait machine arrière. La loi a été adoptée en août 2004 et a permis aux membres du congrès d'obtenir des données informatisées sur le budget.

---

## Carton rouge pour le ballon rond

Au cours de ces dernières années, le football brésilien a été confronté à une kyrielle de problèmes largement imputables à une gestion malhonnête et irresponsable. Des scandales de corruption et de détournements à répétition ont eu un impact négatif sur le développement du football. Bien que le Brésil détienne un record de performances inégalé dans ce domaine au plan international, le football national connaît en revanche d'énormes difficultés financières. L'exode de joueurs vedette en quête de contrats lucratifs à l'étranger a conduit à une chute abrupte des recettes provenant des supporters nationaux.

Une série de reportages médiatiques sur les scandales impliquant des administrateurs de club, des gestionnaires et des agents de footballeurs, à la suite de la défaite du Brésil face à la France lors de la Coupe du Monde de 1998 et de son éli-

mination par le Cameroun lors des jeux olympiques de 2000, a conduit à deux enquêtes parlementaires afin de faire la lumière sur « les faces cachées » de ce sport. Sur la liste des scandales, figurent Ricardo Teixeira, président de la Confédération Brésilienne de Football (CBF), accusé de fraude et de détournement de fonds, et Wanderley Luxemburgo, l'ancien entraîneur de l'équipe brésilienne, soupçonné d'être impliqué dans une affaire de revenus non déclarés et mis de côté sur des comptes bancaires à l'étranger également non déclarés.

L'enquête menée par la chambre basse du parlement s'est concentrée sur les irrégularités présumées d'un contrat de sponsorship de 400 millions de dollars américains passé entre Nike et la CBF, mais l'enquête a été mise en veilleuse suite, semble-t-il, à une intervention d'Eurico Miranda, Président du club Vasco da Gama et membre de la commission d'enquête.

Néanmoins, une enquête du Sénat a révélé des irrégularités telles que la fraude fiscale, le non-paiement des contributions au titre de la Sécurité sociale, le blanchiment d'argent, le contournement des contrôles de change et la non-déclaration d'une partie des recettes au guichet, sans compter l'achat des arbitres afin d'influer sur les résultats des matchs. Le rapport final demande au procureur général la mise en examen de 17 responsables pour répondre des accusations de détournement et autres délits mais, jusqu'ici, beaucoup sont toujours en poste, que ce soit grâce à leurs relations politiques ou à l'inefficacité du ministère public.

Outre l'instruction sur les délits et autres malversations des responsables du football, l'enquête du Sénat a permis de proposer une nouvelle législation afin de renforcer la transparence et la responsabilité dans l'administration des clubs et fédérations. Après deux années de négociations, le Président da Silva a approuvé, à la mi-2003, la fameuse « loi de moralisation du Sport », parallèlement à une loi plus ambitieuse intitulée « Statuts du supporter », qui est une sorte de Charte des supporters.

La nouvelle loi contraint les clubs et fédérations de foot à publier leurs comptes chaque année et à les soumettre à des auditeurs indépendants, autorise le renvoi préventif des dirigeants accusés de malversations, encourage les clubs à acquérir le statut d'entreprises et à se conformer aux règles standards des sociétés commerciales.

Il n'est guère surprenant que moins d'une semaine après l'approbation de ces textes par le Président Lula da Silva, les dirigeants de certains grands clubs brésiliens aient menacé de suspendre indéfiniment le championnat national en signe de protestation contre la nou-

velle législation. Néanmoins, confrontés à la fronde des responsables gouvernementaux, des supporters et des médias et à la détermination personnelle du président, bien décidé à maintenir ces lois, les parrains du football ont fait machine arrière. Compte tenu des antécédents de corruption généralisée observés de longue date au sein du monde du football brésilien, il semble prématuré de prédire si la nouvelle législation aura véritablement l'impact attendu pour lutter contre les attitudes immorales et illicites et pourra renforcer la transparence au sein de l'administration des clubs et fédérations.

### Politique, jeux de hasard et crime organisé

Les 52 millions de brésiliens qui ont soutenu le Parti des Travailleurs de Lula da Silva lors des élections présidentielles de 2002 ont peut-être involontairement misé gros. En effet, début 2004, le Président da Silva a annoncé, lors de son discours annuel devant le congrès, l'intention du gouvernement de promulguer une législation spéciale pour réglementer les paris dans les salles de bingo et a donc décidé de rendre illégale cette activité. Le gouvernement estime en effet qu'elle constitue un foyer de blanchiment d'argent et de crime organisé.

La volonté du gouvernement d'interdire les paris a fait suite à la diffusion d'une cassette vidéo montrant Waldomiro Diniz – conseiller de Jose Dirceu, directeur du cabinet présidentiel et l'une des personnalités les plus influentes du gouvernement – demandant apparemment à un grand industriel du secteur des jeux de hasard des pots-de-vin et des contributions à la campagne. Bien que ce scandale n'implique pas directement Jose

Dirceu, cette affaire a ébranlé son autorité et sa crédibilité, et l'opposition au congrès a commencé à exiger une enquête approfondie ainsi que son limogeage.

Ce scandale, et la dénonciation en juin 2004 d'un groupe de responsables du ministère de la santé, de lobbyistes et d'hommes d'affaires qui se seraient entendus afin de faire gonfler le prix des achats publics de sang et de dérivés sanguins, a entamé l'autorité du gouvernement et terni l'image jadis sans tache du Parti des Travailleurs. Dans les deux cas, le Président da Silva a immédiatement réagi, en licenciant l'assistant présidentiel, en interdisant les salles de bingo dans tout le pays et en demandant une enquête approfondie au sein du ministère de la santé.

Les analystes considèrent cette interdiction des salles de bingo comme une tentative presque naïve du gouvernement de prendre ses distances par rapport à une implication dans des comportements malhonnêtes. Pour de nombreux observateurs, le gouvernement regarde

dans la mauvaise direction et n'a pas véritablement mesuré l'ampleur du problème. Un certain nombre d'analystes avancent que ce scandale va au-delà d'une simple affaire isolée de corruption au sein du gouvernement, car il met en lumière de dangereuses connexions entre le crime organisé et le financement des campagnes politiques au Brésil. Néanmoins, il semble que la croisade du gouvernement contre les salles de bingo se poursuivra. Après l'adoption du décret présidentiel par la Chambre des députés, le Sénat a, contre toutes attentes, rejeté cette mesure en la déclarant anticonstitutionnelle et a autorisé la réouverture des salles de bingo. Au moment où nous rédigeons ce rapport, le gouvernement devait déposer un projet de loi au congrès, dans les mêmes termes que le décret précédent, afin de tenter, une fois de plus, d'interdire les jeux de hasard dans tout le pays. Aucune enquête visant à se pencher sur les connexions entre le financement politique et le crime organisé n'a été évoquée.

Ana Luíza Fleck Saibro (*Transparência Brasil*)

## Indications bibliographiques

Claudio Weber Abramo, « Corruption in Brasil : The Perspective from the Private Sector, 2003 », (Corruption au Brésil : Perspective du Secteur Privé, 2003) enquête de Transparência Brasil en association avec Kroll Brasil, avril 2004, [www.transparencia.org.br](http://www.transparencia.org.br)

Bruno Wilhelm Speck et Claudio Weber Abramo, eds, *Primeira pesquisa sobre o mercado de compra de votos na cidade de Campinas : demandas e ofertas* (Première enquête sur le marché des achats de votes dans la ville de Campinas, l'offre et la demande), enquête de Transparência Brasil et Ponto-de-Vista, septembre 2003, [www.transparencia.org.br](http://www.transparencia.org.br)

Bruno Wilhelm Speck et Claudio Weber Abramo, eds., *Corrupção na municipalidade de São Paulo* (Corruption dans la ville de São Paulo), 2003, [www.transparencia.org.br](http://www.transparencia.org.br)

Transparência Brasil (TI Brésil) : [www.transparencia.org.br](http://www.transparencia.org.br)

## Burkina Faso

**Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004 :** non inclus dans l'enquête

### Conventions :

Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (signée en février 2004 ; pas encore ratifiée)

Convention des Nations Unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; pas encore ratifiée)

Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en mai 2002)

### Changements juridiques et institutionnels

- La Cour des comptes créée en 2002 a livré ses premiers rapports à l'Assemblée Nationale en septembre 2003 pour la période 1995-2000 et pour l'année 2001. La cour a pour mandat de vérifier l'**exécution des lois de finances** et la gestion du financement public des partis politiques. Le besoin de procéder à un examen minutieux dans ce domaine a été mis en lumière par les conclusions de la cour. Outre des retards de paiement et de transmission des documents, les rapports ont relevé des erreurs de comptabilité et le non-remboursement de prêts consentis à des responsables des pouvoirs publics et à des parlementaires.
- En janvier 2004, un **groupe multipartite de parlementaires** a créé une coalition afin de lutter contre la corruption, qui pourrait faire office de lien entre eux et les militants de la lutte contre la corruption ainsi que les réseaux internationaux tels que le Réseau des parlementaires africains contre la Corruption. Cette année a également vu la présentation d'un projet de loi sur les salaires des députés au bureau de l'Assemblée, dans le but de durcir les règles en matière de cadeaux et de contributions.
- En janvier 2004, REN-LAC, un réseau national de lutte contre la corruption regroupant plus de 30 organisations de la société civile, a soumis au Président Blaise Compaoré un mémorandum demandant un suivi plus efficace de la corruption. REN-LAC recommande tout un arsenal de mesures, dont l'introduction d'une **législation complète sur la lutte contre la corruption** régissant toutes les institutions concernées. Le mémorandum a également réclamé une plus grande indépendance et des pouvoirs plus étendus pour les structures de contrôle existantes, c'est-à-dire la Cour des comptes, l'Inspection Générale de l'État et la Haute Autorité de Coordination de Lutte Contre la Corruption (HACLCC). Ces organismes jouissent actuellement de très peu de pouvoirs pour faire appliquer les lois, de plus leurs rapports ne sont pas rendus publics et c'est le gouvernement qui détermine en dernier lieu les membres qui les composent. Au moment où nous rédigeons ce rapport, le gouvernement n'avait pas encore réagi aux recommandations de REN-LAC. Ce groupe de coordination entend

publier un mémorandum chaque année, comprenant un état des lieux des recommandations prises en compte par le gouvernement au cours de l'année précédente.

- Un atelier sur la bonne gouvernance dans le secteur privé réunissant une centaine de sociétés a été organisé en janvier 2004 à l'initiative de Shell-Burkina. Cet atelier a appelé à l'élaboration d'un **Code de bonne conduite du secteur privé**, qui serait adopté courant 2004 par les compagnies nationales et multinationales de l'industrie pétrolière et des autres secteurs. Ce code exigera de ces entreprises qu'elles se conforment à la législation nationale, qu'elles introduisent des règles précises de lutte contre la corruption et veillent à leur application par leurs employés, qu'elles contrôlent la coutume d'offrir des cadeaux et interdisent les avantages en nature ou les paiements anormalement élevés qui pourraient s'apparenter à de la corruption. Le grand défi sera de mobiliser d'autres sociétés pour qu'elles adhèrent au code et également de le rendre concret dans le contexte des relations étroites qui existent entre les partis politiques et les plus grands opérateurs économiques du pays.
- En avril 2004, la grande majorité des organisations de la société civile ont adopté un **Code de conduite** comprenant des principes de bonne gouvernance en matière de la gestion financière, de gestion des ressources humaines, de gestion démocratique et de refus de la corruption. Un comité national d'évaluation, composé de plusieurs personnalités de la société civile, a été mis sur pied afin de publier chaque année un répertoire des organisations qui ont adhéré au code. Les questions qui se posent à présent concernent les critères à appliquer pour dresser cette liste.

---

### La commission de lutte contre la corruption se bat pour asseoir sa crédibilité

La Haute Autorité de Coordination de la Lutte Contre la Corruption (HACLCC) a présenté son premier rapport annuel au Premier Ministre, M. Paramanga Ernest Yonli, en janvier 2004. Ce rapport n'a pas encore été rendu public, pas plus d'ailleurs que les rapports de l'Inspection Technique des Services Publics, de l'Inspection Générale de l'État et de l'Inspection Générale des Finances, qui ont tou-

tes fourni des documents constituant la matière première du rapport soumis par la HACLCC. De façon tout à fait inattendue, toutefois, la HACLCC a organisé une conférence de presse après avoir soumis son rapport, ce qui a eu pour effet de remettre sur la table de vieux dossiers bien connus, qui prenaient la poussière dans les tiroirs des inspections.

Le Président Compaoré a créé la HACLCC, qui a officiellement débuté ses activités en avril 2003 dans le but de démontrer la détermination du gouvernement à lutter contre la corruption à un moment où, pour reprendre les propos

du Premier Ministre, « la corruption commençait à devenir une activité professionnelle pour certains ». La mission déclarée de la haute autorité est de « coordonner la lutte contre la corruption et d'aider le gouvernement dans ses efforts de prévention, de détection et de lutte contre la fraude et la corruption au sein des pouvoirs publics ».

La conférence de presse a ouvert un débat public sur la question de savoir si les rapports de la HACLCC devaient être rendus publics. Dans un contexte de stratégie nationale naissante de lutte contre la corruption, le principe de la publication a été adopté, ce qui constitue une victoire pour les partisans de la transparence. Sous la pression des partenaires financiers internationaux, des groupes de pression ainsi que du secteur privé, le premier ministre a réagi en accélérant la formulation d'une politique nationale de lutte contre la corruption sous les auspices de la HACLCC. La politique en question, rendue publique en avril 2004, comporte plusieurs axes : le renforcement des mesures juridiques et réglementaires, le renforcement de l'efficacité des systèmes de suivi et d'application des lois, l'amélioration de l'efficacité et de la transparence de l'administration publique, le renforcement de la coopération internationale et l'intensification de la participation des citoyens à la lutte contre la corruption.

La HACLCC a une tâche colossale en perspective pour faire appliquer cette nouvelle politique de lutte contre la corruption. Elle doit tout d'abord s'acquitter de sa tâche en établissant sa propre crédibilité. La haute autorité a débuté ses activités de façon discrète et certains secteurs peuvent penser qu'elle est redondante dans ses attributions, compte tenu de l'existence d'organes similaires. Pour gagner la confiance du

grand public il lui faudra donner un signal fort en traduisant les auteurs de malversations en justice, surtout dans les grosses affaires de corruption. La bonne foi de la HACLCC sera mise à l'épreuve par la façon dont elle traitera les affaires mises à jour par l'Inspection Générale de l'État.

Pour répondre aux attentes, il est impérieux que les activités de la HACLCC soient visibles au grand jour. L'excellent travail réalisé à ce jour par l'Inspection de l'État n'est pas apparu clairement en raison de la possibilité d'intervention du gouvernement (notamment par le chantage politique et l'évocation de règles du secret) dans le suivi de ses conclusions et en raison également de son manque de pouvoir décisionnel.

La haute autorité sera donc jugée à l'aune de la visibilité de ses actes et des poursuites en justice des auteurs d'actes de corruption. Faute de quoi, le Burkina Faso ne sera guère plus qu'un pays supplémentaire où les organes de lutte contre la corruption sont devenus les pions d'un jeu politique intéressé, visant à séduire les partenaires de l'aide au développement ou à effrayer l'opposition.

Le succès de la lutte contre la corruption dépend également des autres institutions officielles et le rapport de la HACLCC contient d'ailleurs plusieurs recommandations qui leur sont adressées. Il s'agit par exemple d'élargir le champ d'intervention de l'Inspection Technique des Services Publics afin de lutter contre la corruption et d'y affecter davantage de moyens et de personnel, de créer un comité d'évaluation pour les inspections et de renforcer les pouvoirs des commissions disciplinaires au sein de chaque ministère en appliquant les clauses du décret portant réforme de la fonction publique.

Le rapport a proposé que la HACLCC établisse une liste noire d'individus impliqués dans des détournements de deniers publics, liste qui serait conservée par le Conseil des ministres et le secrétariat général du gouvernement.

### **Le scandale du marché public de vérification des importations**

Les médias se sont abondamment intéressés, en 2003-2004, à l'attribution d'un marché public pour la vérification des importations, qui s'est accompagné d'accusations de commissions s'élevant à plusieurs centaines de milliers de dollars. Ces accusations ont été portées contre des ministres, des membres de la commission de passation des marchés publics, des journalistes et des responsables des douanes.

Quatre sociétés ont soumissionné, en réponse à un appel d'offre international d'octobre 2003. Les offres ont été évaluées sur la base de leur mérite technique mais les conclusions de la commission d'attribution n'ont pas été acceptées et il a été demandé de recommencer deux fois la procédure d'évaluation (avec un nouveau groupe de membres siégeant à la commission pour la troisième procédure). Avec le nouveau groupe de membres en place, les précédentes conclusions de la commission ont été invalidées en décembre 2003.

Une combinaison de fuites dans la presse et d'enquêtes menées par REN-LAC a conduit à un tollé général vu l'apparente invalidation de l'évaluation de la commission et les accusations de corruption entachant ses décisions. La pression des médias et de la société civile a conduit l'administration à publier les résultats de l'appel d'offre en avril 2004. Les candidats non retenus ont alors déposé une plainte

officielle auprès de la Commission des règlements à l'amiable des litiges (CRAL) du ministère des finances.

Pour compliquer davantage la situation, des plaintes ont été déposées du fait qu'une partie de la couverture médiatique consacrée à l'affaire serait elle-même le résultat de pots-de-vin. Selon la plainte déposée auprès du CRAL par l'un des candidats malheureux, « il convient de noter que de nombreux articles sont parus dans la presse locale qui, en dehors de leur caractère polémique et diffamatoire (...), dévoilent un grand nombre d'informations confidentielles sur les soumissionnaires, que seule la commission d'attribution des marchés pouvait connaître ». Le rédacteur en chef d'une revue professionnelle a affirmé avoir reçu une enveloppe pour un article qu'il a rédigé à partir de documents remis en main propre par le directeur d'une des sociétés qui avaient perdu le marché.

En juin 2004, la CRAL a achevé son enquête sur l'affaire du marché public de la vérification des importations. Elle conclut dans son rapport : « en ce qui concerne les irrégularités constatées, la CRAL estime que les résultats du processus d'appel d'offre (...) doivent être déclarés nuls et nonavenus conformément aux textes juridiques et réglementaires relatifs à la procédure d'appel d'offre ». Cette affaire est loin d'être close. À l'heure où nous rédigeons ce rapport, la décision appartient au ministre des finances. Si le ministre tranche contre les conclusions de la CRAL, les plaignants peuvent faire appel auprès d'un tribunal administratif ; tant que l'affaire est en cours et que les accusations de corruption ne sont pas prouvées, elle continuera de préoccuper l'opinion publique.

## Indications bibliographiques

Conseil économique et social (CES), *Rapport 2003 d'activités* (CES, 2003)

Comité national d'éthique (CNE), *Rapport 2002* (Ouagadougou : IP, 2002)

REN-LAC, *Rapport 2003 sur l'état de la corruption au Burkina Faso* (Ouagadougou : Éditions REN-LAC, 2004)

PNUD, *Rapport sur le développement humain 2003 : Corruption et développement humain* (Ouagadougou, 2004), [www.pnud.bf/RAPDH2003.htm](http://www.pnud.bf/RAPDH2003.htm)

REN-LAC : [www.renlac.org](http://www.renlac.org)

## Cambodge

**Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004** : non inclus dans l'enquête

### Conventions :

Convention des Nations Unies contre la corruption (pas encore signée)

Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé (signée en novembre 2001 ; pas encore ratifiée)

### Changements juridiques et institutionnels

- Le Cambodge a été admis à l'**Organisation Mondiale du Commerce** (OMC) en septembre 2003, bien que la nouvelle Assemblée Nationale doive encore ratifier cette mesure. L'affiliation à l'OMC exige la création d'une juridiction commerciale afin d'assurer une certaine transparence dans l'arbitrage des litiges, conformément aux normes internationales. On peut cependant douter de l'existence d'une réelle volonté politique pour créer une telle juridiction, qui serait à la fois indépendante du système judiciaire existant et hors de portée de toute intervention politique.
- L'**École Royale de la Magistrature**, la première école de magistrature du pays formant les juges et les procureurs, a ouvert ses portes en novembre 2003 et cette mesure peut être véritablement considérée comme une avancée significative en direction d'une réforme du système juridique corrompu. Les nouveaux diplômés finiront par remplacer les 190 magistrats en fonction actuellement, mais les détracteurs de cette initiative s'inquiètent cependant du processus de sélection des étudiants : un candidat qui aurait échoué au concours d'entrée se serait vu proposer l'admission en échange d'une somme de 15 000 dollars américains<sup>1</sup>.

## Le nouveau gouvernement compromis par des accusations d'illégitimité

Après les secondes élections nationales du pays en 1998, la situation politique a été très instable au Cambodge et la corruption a fleuri sur le terrain de luttes intenses pour le pouvoir. Dans la période précédant les troisièmes consultations électorales nationales de juillet 2003, les associations de la société civile ainsi que les bailleurs de fonds ont présenté que cette période serait favorable à de vastes activités de corruption généralisée dans le pays. Ainsi, la communauté internationale des bailleurs de fonds a menacé de retirer son appui si les élections n'étaient pas déclarées « libres et justes », ce que la Commission Électorale Nationale (CEN) s'est empressée de faire. Pourtant, le Comité pour des Élections libres et justes au Cambodge (Comfrel), organe de surveillance des élections issu de la société civile, conteste cette déclaration<sup>2</sup>.

En effet, bien que les trois principaux partis aient spontanément signé, en juin 2003, un Code de conduite des partis politiques (élaboré par la CEN, l'Institut National démocratique et les partis politiques eux-mêmes), on a signalé des cas d'achats de votes massifs, de violence et d'intimidation par tous les partis en lice, surtout en milieu rural. Le plus gros des accusations pèsent contre le Parti Populaire Cambodgien (PPC) au pouvoir, car les observateurs des élections et les partis d'opposition ont tout deux accusés le PPC d'avoir distribué de l'argent, du riz et des sarongs en échange de voix. D'autres partis ont été accusés d'avoir distribué des cadeaux aux participants lors de leurs rassemblements, dans le but d'influencer les résultats<sup>3</sup>.

La société civile a joué un rôle important avant et pendant les élections, en distribuant des guides de l'électeur, en organisant des débats publics et en se postant dans les bureaux de vote pour observer le déroulement du scrutin. La présence de ces observateurs a détendu l'atmosphère, rassurant les électeurs sur la transparence du processus électoral. La présence d'observateurs nationaux et internationaux a toutefois été restreinte.

Le PPC, qui est au pouvoir depuis 1979, a remporté le scrutin sans majorité absolue, ce qui a provoqué un blocage politique pendant 11 mois. Un accord de dernière minute, inconstitutionnel selon certains, entre le PPC et le Front Uni National pour un Cambodge Indépendant, Neutre, Pacifique et Coopératif (FUNCINPEC) a finalement permis de sortir de l'impasse et a abouti à la constitution d'un gouvernement de coalition. En dépit de la légitimité douteuse du régime en place, il y a eu très peu d'attaques contre ce nouveau gouvernement de la part des universitaires, des associations de la société civile ou des observateurs internationaux. Chacun s'accordait plutôt pour dire que le scrutin 2003 constituait, à tout le moins, un progrès par rapport à celui de 1998, avec des débats plus ouverts et centrés sur les problèmes et une réduction globale du nombre d'irrégularités électorales signalées.

Si la majorité dont jouit toujours le PPC ne peut être uniquement attribuée à l'achat de voix et à l'intimidation des électeurs, la démographie électorale au Cambodge pourrait contribuer à ce que ces pratiques continuent d'être une caractéristique prédominante du paysage électoral. La perte croissante de la base électorale du PPC dans les centres urbains, où les niveaux d'instruction sont plus élevés, incite à compenser ce

déficit en milieu rural où la plupart des cas de corruption ont déjà lieu.

La corruption en milieu rural est encouragée par deux grands facteurs. Tout d'abord, en dépit du Code de conduite des partis politiques, ceux qui achètent les voix et font de l'intimidation sont les dirigeants locaux des partis politiques qui n'ont été associés ni à l'élaboration du code, ni à la formulation de la stratégie électorale du parti. Leur attitude n'est que le reflet de la structure sociale de type « patron-client » du Cambodge, où une petite élite détermine l'ensemble des orientations politiques et où seuls les représentants locaux sont en contact avec les électeurs. Dans la mesure où de nombreux fonctionnaires locaux s'identifient passionnément à leur parti et où leur stature est fonction du nombre de voix qu'ils peuvent « récolter » dans leur commune ou département, ils sont souvent peu regardants sur les moyens employés pour parvenir à leurs fins et obtenir ces voix.

La seconde explication aux niveaux élevés de corruption en milieu rural est que les Cambodgiens en sont venus à espérer des cadeaux en période électorale et peuvent facilement être intimidés en raison de la pauvreté, de l'analphabétisme et aussi de leur manque de connaissance des procédures légales ou même des différences entre les partis politiques pour lesquels on les pousse à voter<sup>4</sup>.

### Législation nationale de lutte contre la corruption

Au Cambodge, chacun est convaincu que seule la législation permettra de modifier ce que l'on appelle « la culture de la corruption ». Il y a donc eu de nombreuses pressions de la société civile pour faire adopter la Loi contre la corruption

(LCC). Les progrès réalisés sont néanmoins terriblement lents. L'assemblée nationale, une commission parlementaire ainsi que la société civile se sont associées afin de formuler un premier avant-projet en 1994. Lors d'une table ronde des bailleurs de fonds en juin 2002, le Premier Ministre Hun Sen s'est engagé à faire adopter cette loi dans un délai de 12 mois. À la suite de plusieurs reports et menaces des bailleurs de fonds internationaux de retirer leurs financements à moins que la loi ne soit adoptée, elle a entamé le processus d'adoption au parlement pour voir sa ratification interrompue par les élections de juin 2003.

Tandis que le processus pour tenter de faire adopter ce texte se poursuivait en tirant en longueur, les associations de la société civile ont joué un rôle actif en essayant de renforcer le projet de LCC. En formulant leurs recommandations, les réformateurs se sont inspirés de textes similaires dans d'autres pays et, plus particulièrement, de la convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC), que le Cambodge n'a pas encore signée.

À bien des égards, la LCC ne répond pas aux exigences de la CNUCC. Tout d'abord, la LCC est bien plus floue dans sa définition de la corruption et ne reconnaît pas l'importance de la coopération internationale pour la combattre. La LCC distingue cinq types de corruption (versements de pots-de-vin, acceptation de pots-de-vin, offre ou acceptation de tout type de faveurs, abus illégal d'influence ou de pouvoir et « toute coalition secrète manquant de transparence »). En revanche, la CNCC prévoit des délits distincts et spécifiques relatifs à la corruption, au détournement, au trafic d'influence et à l'enrichissement illégitime. En outre, la CNUCC contient des définitions de « l'enrichissement illégitime ».

cite » (un train de vie supérieur à celui de la rémunération d'un fonctionnaire) qui ne figurent pas dans la LCC.

Autre faille qui doit être corrigée : la mise en œuvre de la LCC. Dans le projet actuel, elle est du ressort du Conseil National Suprême contre la Corruption (CNSC). La loi actuelle dispose que le CNSC soit composé de sept membres issus de la cour royale, du Sénat, de l'assemblée nationale, du Conseil constitutionnel, du gouvernement, du Conseil supérieur de la magistrature et de la Cour des comptes. Les détracteurs rétorquent, cependant, que cette composition est la

parfaite garantie d'un manque d'indépendance du CNSC.

Si la LCC est adoptée, les compromis de la coalition signifient qu'il est peu probable qu'elle ait un impact significatif sur le comportement des hauts responsables et elle fonctionnera plutôt comme une structure permettant d'épingler les fonctionnaires discrets de niveau intermédiaire. Il ne s'agit pas, néanmoins, d'arguer contre son adoption, car la poursuite de responsables moins gradés peut susciter une demande publique poussant à enquêter dans les sphères plus élevées de la hiérarchie.

*Christine J. Nissen (Centre pour le développement social/TI Cambodge)*

## Indications bibliographiques

Zim Chea et Bruce McKenney, *Trading Forest Products in Cambodia : Challenges, Threats, and Opportunities for Resin*, Working Paper No. 28 (Commerce des produits forestiers au Cambodge : défis, menaces et opportunités pour la résine, Document de travail n° 28) (Cambodia Development Resource Institute, 2003)

Banque Mondiale, *Cambodia Governance and Corruption Diagnostic : Evidence from Citizen, Enterprise and Public Official Surveys* (Diagnostic de la gouvernance et de la corruption au Cambodge : constats issus des enquêtes menées auprès des citoyens, des entreprises et des agents publics) (Banque Mondiale, 2001)

Toshiyasu Kato, Jeffrey Kaplan et Chan Sophaland Real Sopheap, *Enhancing Governance for Sustainable Development* (Améliorer la gouvernance pour un développement durable) (Cambodia Development Resource Institute et Banque asiatique de développement, 2000)

Centre pour le développement social (TI Cambodge) : [www.online.com.kh/users/csd](http://www.online.com.kh/users/csd)

## Notes

1. *Phnom Penh Post* (Cambodge), 21 novembre-4 décembre 2003.
2. Comfrel, *Final Statement and Report on the National Assembly Elections 2003* (Déclaration finale et rapport sur les élections de l'assemblée nationale 2003) (Cambodge, 2003).
3. *Ibid.*
4. La Fondation Asie, *Democracy in Cambodia 2003 : A Survey of the Cambodian Electorate*, (Démocratie au Cambodge 2003 : enquête sur l'électorat cambodgien) (2003).

## Cameroun

**Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004 :** 2,1 (129<sup>e</sup> sur 146 pays)

### Conventions :

Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (pas encore signée)

Convention des Nations Unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; pas encore ratifiée)

Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé (signée en décembre 2000 ; pas encore ratifiée)

### Changements juridiques et institutionnels

- Une loi portant sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil constitutionnel a été adoptée en avril 2004 et devrait entrer en vigueur quelques mois après l'élection présidentielle d'octobre 2004 (voir ci-dessous).
- En décembre 2003, le parlement a approuvé les dispositions finales relatives à l'Observatoire National des Élections créé par loi en 2000. Le but de l'Observatoire est d'assurer la transparence et d'éliminer la corruption dans le processus électoral. Dans son rapport sur les élections de juin 2002, il a identifié de nombreux dysfonctionnements dans le système électoral et fait des propositions pour y remédier.

### Exploitation forestière et corruption au Cameroun

En juillet 2003, le gouvernement du Cameroun a créé une cellule de lutte contre la corruption au sein du ministère de l'environnement et des forêts. À l'instar des cellules similaires dans d'autres départements ministériels, les objectifs de cette cellule sont de proposer, d'appliquer et de surveiller les mesures de lutte contre la corruption au sein du ministère et de promouvoir une conduite conforme à l'éthique<sup>1</sup>. Toutefois, étant donné que ces cellules

sont dirigées par des responsables qui relèvent de leurs supérieurs dans les ministères et ne sont, par conséquent, pas indépendants, il y a de fortes chances qu'elles soient inefficaces. Leurs actions seront en outre limitées par l'absence de moyens de coercition et le manque de ressources matérielles et financières. Au moment où nous rédigeons ce rapport, la cellule de lutte contre la corruption au sein du ministère de l'environnement et des forêts n'avait encore pris aucune mesure en dépit d'une corruption généralisée dans ce secteur.

Deux études connexes, réalisées en 2003 par Greenpeace/Forest Monitor et par le DFID britannique et le FMI, illustrent l'étendue de la corruption dans le secteur forestier au Cameroun et les énormes pertes fiscales subies par l'État en conséquence. Ces études mettent en exergue deux types d'infractions majeures : l'exploitation forestière illégale, dans les cas où il n'y a pas de titre d'exploitation, et l'exploitation forestière anarchique qui concerne des exploitations autorisées mais s'opérant avec de graves infractions telles que les coupes incontrôlées, l'exploitation du bois hors des concessions ou les fausses déclarations fiscales. Ces études ont prouvé que 41 concessions sur 92 étaient exploitées illégalement. Une des études, qui porte sur 21 concessions, conclut à une perte fiscale de 59,7 milliards de francs CFA (115 millions de \$ US) et évalue à 432 milliards de francs CFA (834 millions de \$ US) les dommages et intérêts cumulés sur cinq ans, soit au total environ le quart du budget de l'État pour l'exercice 2004.

La corruption est certainement à l'origine de cette illégalité persistante. Des exploitants forestiers corrompus usent de leur influence sur tous les acteurs concernés en matière d'attribution, d'exploitation et de gestion des forêts. Par conséquent, leurs activités, même quand elles sont illégales, sont légitimées d'année en année par des pénalités minimales dont le paiement est négociable et toujours ouvert à une révision à la baisse.

En avril 2004, le ministère de l'environnement et des forêts a publié sa liste annuelle des dix plus grands contrevenants à la réglementation forestière. Cette liste, qui donne une vue partielle de l'impact financier et des pertes fiscales subies par l'État du fait de l'exploitation forestière anarchique, faisait partie du

train de mesures exigées par la Banque Mondiale et le FMI pour accompagner le programme d'ajustement structurel en cours. Certaines sociétés figurent sur la liste des dix plus grands contrevenants d'année en année.

### **Le Conseil constitutionnel peut-il garantir la transparence électorale ?**

L'adoption, en avril 2004, de la loi portant création du Conseil constitutionnel (conformément à la constitution de 1996), comblera ce que certains observateurs considéraient comme un vide juridique, même si ses prérogatives sont actuellement exercées par la Cour suprême. Le Conseil constitutionnel statuera sur la constitutionnalité des lois et les conflits de compétences entre les institutions de l'État et entre l'État et les régions. Il veillera également à la régularité des élections et des consultations référendaires et proclamera les résultats des élections.

Toutefois, on se demande si les dispositions de la loi fourniront une garantie satisfaisante de l'indépendance du Conseil. La loi stipule que les 11 membres du Conseil (en plus des anciens présidents) seront désignés comme suit : trois par le Président de la République, trois par le Président de l'Assemblée Nationale, trois par le Président du Sénat et deux par le Conseil supérieur de la magistrature. Si le Président de la République du Cameroun est également le Président du Conseil supérieur de la magistrature et le chef du parti au pouvoir et que ce parti détient la majorité au parlement, le choix de la quasi-totalité des membres du Conseil pourrait être déterminé par l'exécutif. Le manque potentiel d'indépendance peut saper la crédibilité du Conseil.

Autre facteur qui pourrait miner davantage sa crédibilité : le fait que son administration sera gérée par un secrétaire général nommé par le Président de la République. Le secrétaire général jouera un rôle important dans le fonctionnement du Conseil. Tout manque de neutralité de sa part aura nécessairement un impact sur l'efficacité et l'indépendance de l'institution dans son ensemble. Même si les membres du Conseil font un effort concerté pour demeurer indépendants, le secrétaire général pourra devenir le cheval de Troie de l'exécutif au sein de l'organisation. Pour garantir l'indépendance du Conseil constitutionnel il faut en amender la loi d'habilitation.

### **Mounchipou : procès de la transparence ou écran de fumée ?**

Depuis le classement du Cameroun à la dernière place de l'Indice de perceptions de la corruption de TI en 1999, les tribunaux se placent de plus en plus au centre de la lutte contre la corruption au Cameroun mais une série de soi-disant « procès de la transparence » ont soulevé la question de savoir si les tribunaux faisaient preuve d'une réelle détermination à combattre la corruption et le détournement des deniers publics ou s'ils créaient tout simplement un écran de fumée pour améliorer les perceptions publiques et internationales.

Le plus sensationnel des procès est connu sous le nom d'« affaire Mounchipou », du nom de l'ancien Ministre des Postes et Télécommunications, Monsieur Mounchipou Seidou. La singularité du procès tient à la qualité du principal accusé, Mounchipou Seidou, au grand

nombre d'accusés et à la nature des infractions qui leur sont imputées.

Plus de 20 accusés, y compris Seidou, de nombreux hauts responsables du ministère des Postes et Télécommunications et cinq dirigeants de sociétés étaient traduits en justice pour détournement de deniers publics, faux et usage de faux, pratiques frauduleuses et utilisation d'un acte public pour servir des intérêts personnels. Ces accusations étaient liées à l'attribution de marchés de travaux de construction et à l'acquisition d'équipements pour le ministère. Malgré le déclenchement de la procédure judiciaire en 1999, les accusés n'ont été jugés qu'en 2003 du fait des lenteurs du système judiciaire. Après plus de sept mois de procès, le verdict a été rendu en novembre 2003. Le tribunal a condamné sept des accusés à 20 ans d'emprisonnement, doublés de la confiscation de leurs biens, et prononcé l'acquittement des autres accusés<sup>2</sup>.

Toutefois, malgré les lourdes peines infligées, la portée de ce procès n'est pas claire. Nombre d'observateurs relèvent le fait que, depuis le début du procès en 1999, il n'y a pas eu d'autres poursuites en dépit des nombreuses allégations de corruption dans d'autres départements ministériels.

### **La police : une institution gangrenée par la corruption ?**

Dans l'enquête du Baromètre mondial de la corruption 2003 de TI<sup>3</sup>, en réponse à la question « si vous pouviez éliminer la corruption au sein d'une des institutions suivantes quel serait votre premier choix ? », 14 pour 100 des répondants camerounais ont placé la police en deuxième place, après le système judiciaire avec 31 pour 100. Le comporte-

ment de la police inquiète gravement le public et même Pierre Minlo Medjo, le délégué général à la sûreté nationale, a déclaré en décembre 2003 : « Il est signalé çà et là des cas de sous-traitance illégale des services publics, d'escroquerie éhontée, de violences exercées délibérément, de racket quasi-systématique des étrangers, d'abus de toutes sortes et, surtout, de corruption pratiquée à grande échelle par des fonctionnaires véreux qui en ont fait une source intarissable d'enrichissement personnel<sup>4</sup> ».

Ces observations reflètent la réalité quotidienne. À titre d'exemple, les chauffeurs de taxi sont, de façon routinière, forcés de verser 1 000 francs CFA (2 \$ US) ou plus aux policiers pour des infractions imaginaires telles que « le refus de transporter les passagers », « l'encombrement de la voie publique »

ou l'utilisation d'un « double pare-brise » dans le cas des chauffeurs de taxi qui portent des lunettes.

Cette situation était devenue si extrême que les chauffeurs de taxi se sont mis en grève en mars 2004, dénonçant le harcèlement par les policiers et exigeant, entre autres choses, le respect de la tarification en matière d'infractions. À l'issue des négociations entre le gouvernement et les syndicats des chauffeurs de taxi, les pouvoirs publics ont publié une liste des pièces administratives et autres accessoires à produire lors des contrôles de police ainsi qu'une classification des amendes. Les chauffeurs de taxi ont repris le travail mais seules des sanctions exemplaires infligées aux policiers corrompus et l'imposition d'une véritable discipline pourront éradiquer la corruption au sein de la police.

*Talla Jean Bosco (TI Cameroon)*

## Indications bibliographiques

Lucien Ayissi, *Corruption et gouvernance* (Yaoundé : PUA, 2003)

Friedrich Ebert Stiftung, *Lutte contre la corruption : Impossible n'est pas Camerounais ?* (Yaoundé : PUA, 2002)

Pierre Titi Nwel, ed., *De la corruption au Cameroun* (Yaoundé : Gerddes-Cameroun et Friedrich Ebert Stiftung, 2001)

Babissakana et Abissama Onana, *Les débats économiques du Cameroun et d'Afrique*, (Yaoundé : Prescriptor, 2003)

## Notes

1. « Mise en œuvre du programme national de gouvernance » (Yaoundé, décembre 2003).
2. *Cameroon Tribune* (Cameroun), 1<sup>er</sup> décembre 2003.
3. Disponible sur [www.transparency.org/surveys/index.html#barometer](http://www.transparency.org/surveys/index.html#barometer).
4. *Cameroon Tribune* (Cameroun), 26 décembre 2003.

## Canada

Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004 : 8,5 (12<sup>e</sup> sur 146 pays)

### Conventions :

Convention interaméricaine de l'OEA contre la corruption (ratifiée en juin 2000)

Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption (ratifiée en décembre 1998)

Convention des Nations Unies contre la corruption (signée en mai 2004 ; pas encore ratifiée)

Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en mai 2002)

### Changements juridiques et institutionnels

- Une loi adoptée en mars 2004 (Projet de loi C-4) a restructuré le bureau du **Commissaire à l'Éthique**, de sorte qu'il devienne à présent un organe du parlement. Poste créé en 1993 pour offrir des services de conseil aux membres de la chambre basse du Parlement et enquêter sur les accusations d'infractions à l'éthique, le commissaire répondait de ses actes et intervenait auparavant à la discrétion du premier ministre. Le même projet de loi créait un poste parallèle de Conseiller sénatorial en éthique pour la chambre haute, qui a longtemps résisté à cette réglementation en dépit de sa très mauvaise réputation. La loi a finalement été adoptée au Sénat après qu'un compromis informel eut été trouvé. Ce compromis prévoyait que le premier ministre nomme le conseiller en éthique à partir d'une liste établie par la chambre elle-même.
- Les nouveaux **plafonds de contribution aux campagnes**, adoptés en 2003 dans le cadre du projet de loi C-24, sont entrés en vigueur en janvier 2004. Outre un plafond de 5 000 dollars canadiens (3 870 dollars américains) de plafond par parti pour les contributions individuelles, la restriction la plus notable concerne une interdiction des contributions des syndicats ou des entreprises aux partis, à l'exception d'une dotation de 1 000 dollars canadiens aux associations locales de partis ou aux candidats eux-mêmes. En guise de compensation partielle, un plan d'accroissement des financements publics a été appliqué. Le projet de loi vient également combler un vide dans la législation électorale car les partis pouvaient rémunérer des employés et, fiscalement, les déclarer ensuite comme dépenses, puis faire en sorte que ces employés reversent ces fonds comme dons au parti. Les élections fédérales de juin 2004 ont été les premières à être régies par ces nouvelles règles.
- En réaction à l'actuel scandale des commandites (voir ci-dessous), un certain nombre de réformes ont été proposées ou mises en œuvre. Le projet de loi C-25 propose une meilleure **protection des dénonciateurs** pour les employés du secteur public, en créant une procédure de divulgation des malversations et de protection contre les représailles suite à la révélation d'actes de corrup-

tion au sein des pouvoirs publics. Les détracteurs de cette loi ont avancé qu'elle comportait un certain nombre de failles et ne couvrait pas d'importants sous-secteurs de la fonction publique, tels que le personnel politique, la Gendarmerie Royale du Canada et les forces de sécurité nationales. Le projet de loi vise à créer un poste de commissaire à l'intégrité du service public mais réitère l'erreur de la législation initiale sur le commissaire à l'éthique en rendant ce bureau responsable devant un ministre et non devant le parlement. Il obligerait également les éventuels dénonciateurs à faire connaître leurs accusations à leurs supérieurs avant de prendre contact avec le commissaire, ce qui pourrait les exposer à des mesures d'intimidation et permettre aux autorités de prescrire des pénalités pour des accusations jugées « futiles » ou de « mauvaise foi ».

- En réaction au même scandale, le budget fédéral de mars 2004 comporte des plans pour la réinstauration du Bureau du **Contrôleur Général** et pour la création de nouveaux postes de contrôleurs agréés auprès des ministères afin de vérifier les nouvelles dépenses. Des exigences accrues de vérification et des réglementations plus poussées sur la gouvernance des entreprises publiques ont également été présentées.
- Toujours suite au même scandale, le Conseil du Trésor<sup>1</sup> a annoncé de nouvelles procédures de nomination des cadres des entreprises publiques en mars 2004, qui constituent un « avant-goût » d'une **refonte plus complète de la gouvernance des entreprises publiques** dont la parution est prévue pour septembre 2004. Le Conseil du Trésor a également annoncé une **révision détaillée de la loi sur la gestion des finances publiques**<sup>2</sup> afin d'envisager l'adoption de clauses plus strictes d'application et de recouvrement ainsi que l'application de sanctions aux fonctionnaires, employés d'entreprises publiques et titulaires de postes.

---

## Le scandale des commandites

L'année 2003-2004 aura marqué les esprits essentiellement pour l'onde de choc provoquée par la publication du rapport de la Vérificatrice Générale le plus accablant qui soit, où il est fait état d'affaires de détournement et d'utilisation abusive des deniers publics au sein du ministère des travaux publics<sup>3</sup>. Le Premier Ministre Paul Martin, nouvellement installé en décembre 2003 et immédiate-

ment mis sur la sellette, a compris et partagé l'indignation de l'opinion publique quant au manque de responsabilité comptable constaté dans l'administration du programme tout en clamant n'avoir pas eu directement connaissance des abus commis. Le scandale qui s'en est suivi a été l'un des thèmes centraux de la campagne des élections fédérales de juin 2004, qui a vu le Parti Libéral de Martin, auparavant assuré d'une quatrième majorité successive, englué dans une âpre

bataille et finalement réduit à un gouvernement minoritaire instable.

Dans les années qui ont suivi la défaite de justesse au référendum de 1995 sur la souveraineté du Québec, 250 millions de dollars canadiens (193,5 millions de dollars américains) ont été dépensés dans un programme de commandite géré par le ministère des travaux publics pour créer une image plus positive de l'administration fédérale au Québec. Le premier ministre de l'époque, Jean Chrétien avait combattu le nationalisme québécois tout au long de sa carrière politique et était déterminé à faire progresser la cause fédéraliste. Toutefois, le zèle à financer ce projet associé à un manque de contrôles financiers adéquats a conduit à la catastrophe. La Vérificatrice Générale, Mme Sheila Fraser, a retrouvé peu de documents pour justifier la plupart des dépenses effectuées et a conclu que jusqu'à 100 millions de dollars canadiens (77,4 millions de dollars américains) avaient été détournés au profit d'agences publicitaires (certaines ayant des connexions politiques avec les pouvoirs publics) via des combines telles que les surfacturations, les fausses factures, les contrats factices et d'autres formes d'abus et de malversations. En outre, le rapport de vérification conclut que « le parlement n'a pas été informé des objectifs du programme ou des résultats atteints et a été mal informé quant à la façon dont il a été géré »<sup>4</sup>.

Les premières indications de détournement de fonds sont apparues en 2000 avec des rapports isolés faisant état de dépenses élevées et très peu documentées. En 2002, poussée par de nouvelles révélations, la vérificatrice générale a procédé à une vérification plus serrée des contrats passés dans le cadre du programme de commandites et a déclaré que de « hauts fonctionnaires avaient

enfreint à peu près toutes les règles de comptabilité » en octroyant pour 1,6 million de dollars canadiens de contrats à l'agence de publicité de Montréal, Groupaction Marketing – qui s'avérera un protagoniste clé dans l'ensemble du scandale<sup>5</sup>. Fin 2003, l'enquête de Mme Fraser livrant des détails toujours plus alarmants, le gouvernement a reconnu l'ampleur du problème : le premier jour de sa prise de fonction en tant que Premier Ministre, Martin a révoqué ce programme et l'agence qui le gérât, Communications Canada.

Le rapport de Mme Fraser ne mâchait pas ses mots : « Le schéma constaté de non-respect des règles n'est pas le résultat d'erreurs isolées. Il s'agit d'un schéma constant et omniprésent. C'est de cette façon que le gouvernement a géré ce programme »<sup>6</sup>. En outre, les paiements « semblent conçus afin de fournir des commissions aux agences de communication, tout en dissimulant les sources de financement et la véritable nature des transactions »<sup>7</sup>.

La réponse du gouvernement à ce rapport a été prompte et, outre les tentatives visant à limiter les dégâts et éviter le blâme, comprenait un certain nombre d'enquêtes parallèles ainsi que les réformes institutionnelles mentionnées plus haut. Alfonso Gagliano qui, en sa qualité de ministre des travaux publics, avait supervisé ce programme, a été rappelé de sa nouvelle affectation diplomatique afin de répondre aux questions de l'enquête concernant son rôle et celui de son ministère dans ce dossier. Un avocat-conseil spécial chargé du recouvrement a été nommé, ayant pour mandat de procéder au recouvrement des fonds perçus de façon indue. Le Comité des comptes publics du Parlement a immédiatement et ostensiblement débuté les auditions sur la question.

Dans son témoignage devant la commission parlementaire, Gagliano a clamé son ignorance des détournements et a avancé que, en dépit du principe de responsabilité ministérielle, il ne pouvait être tenu pour responsable des actions de son ministère car il n'avait pas le pouvoir de recrutement ou licenciement sur l'agence incriminée. Il a plutôt reporté le blâme sur l'administrateur de Communications Canada, Charles Guité. D'autres personnes impliquées, cependant, ont parlé de réunions hebdomadaires supervisées par Gagliano et ont généralement contredit son témoignage. Guité a également clamé son innocence, montrant plutôt du doigt ses supérieurs, notamment Gagliano.

Rebondissements quotidiens, accusations et contre-accusations, limogeages et poursuites pour licenciement abusif ou atteinte à la réputation, n'ont cessé de se succéder de février à mai 2004<sup>8</sup>. Avec l'organisation des élections fédérales en mai, l'enquête a été suspendue par la dissolution du parlement. Elle a fait place à la rhétorique de campagne des partis d'opposition, qui ont profité de ce scandale pour attaquer le Parti Libéral. La police poursuit néanmoins un certain nombre d'enquêtes pénales au moment où nous rédigeons ce rapport et une enquête judiciaire indépendante doit normalement débiter en septembre 2004. La responsabilité globale dans ce dossier demeure sujette à débat et la vérificatrice générale a ostensiblement fait savoir que les incidents découverts jusque-là pourraient bien ne constituer que la partie visible de l'iceberg : les ressources de son bureau ne permettent la vérification directe que d'une fraction des dépenses publiques, choisie sur une base de probabilité de risque. La question est de savoir si, dans l'affaire des commandites, les détournements sont le fruit d'un

programme en surchauffe, mal géré (et surfinancé), ou s'il s'agit d'une érosion plus généralisée de la responsabilité au sein du gouvernement et des entreprises publiques.

En définitive, des règles et réglementations existent et auraient dû être appliquées aux activités de Communications Canada et, si cela avait été le cas, elles auraient permis d'éviter que les abus n'aillent si loin. Le problème semble venir du fait que le manque de responsabilité comptable a permis aux administrateurs d'exploiter l'enthousiasme pour les objectifs anti-séparatistes implicites du programme et de se livrer à des pratiques qui incitaient à la corruption en abrogeant « deux principes fondamentaux de contrôle interne : la séparation des tâches et la surveillance appropriée »<sup>9</sup>. Avec un petit groupe d'individus exerçant un contrôle effectif sur tous les décaissements, il n'y a eu ni résistance à la « tentation », ni dénonciation, du moins jusqu'à ce que les excès n'attirent l'attention de la vérificatrice générale.

## Corruption de la police à Toronto

En janvier 2004, six fonctionnaires de police ont été accusés de délits incluant la conspiration, l'extorsion, l'agression, le parjure et l'obstruction à la justice, à l'issue d'une enquête interne de deux ans et demi portant sur la corruption au sein de la Brigade des stupéfiants des forces de terrain de la police de Toronto<sup>10</sup>. Les déclarations sous serment produites par la commission spéciale d'enquête ont fait état d'un large éventail d'actes illégaux, dont le vol de centaines de milliers de dollars dans des coffres-forts au cours de perquisitions et la vente d'armes et de narcotiques à des trafi-

quants de drogue<sup>11</sup>. Le chef de la commission spéciale a fait allusion à une corruption plus généralisée, indiquant que les procureurs avaient décidé de n'inculper que les individus dont les dossiers étaient tellement énormes que leur condamnation était certaine.

La brigade des stupéfiants avait précédemment été dissoute après un certain nombre de plaintes contre ses membres. Depuis 1999, pas moins de 200 poursuites liées à des affaires de stupéfiants à Toronto ont été interrompues en raison d'un problème de crédibilité des agents ; de plus des paiements en liquide ont été effectués pour régler au moins trois actions civiles engagées contre eux<sup>12</sup>. Entre-temps, une enquête distincte a abouti à l'inculpation d'autres agents, dont le fils d'un ancien chef de la police et celui du président du syndicat de police, pour avoir organisé un racket de protection pour les bars et restaurants du centre ville<sup>13</sup>. En juin 2004, plus de 20 policiers et enquêteurs avaient été mis en examen ou avisés d'inculpations potentielles.

Le Chef de la police, Julian Fantino, a annoncé un certain nombre de mesures visant à répondre aux inculpations et a engagé le Juge de la Cour Supérieure à la retraite, George Ferguson, afin de formuler des recommandations spécifiques. Ferguson a préconisé un éventail de mesures, dont l'amélioration des procédures d'embauche, de formation et de promotion, une analyse toxicologique et psychologique obligatoire, des durées limitées pour les missions des unités d'élite à « haut risque » telles que la brigade des stupéfiants, de nouvelles méthodes de gestion des informateurs, des contrôles surprises par des inspecteurs plus

gradés, un renforcement de l'unité chargée des affaires internes avec des bureaux séparés, un numéro vert interne de dénonciation pour les accusations de méconduite de la police et une meilleure protection des dénonciateurs<sup>14</sup>.

Cependant, Fantino s'était déjà publiquement aliéné un certain nombre de membres importants de la Commission des services de police, ainsi que le maire de Toronto nouvellement élu (en faisant activement campagne pour l'un de ses adversaires) et les militants des libertés civiques. Bien qu'il ne soit pas personnellement impliqué, ses détracteurs l'ont critiqué pour la lenteur de sa réaction aux problèmes touchant la brigade des stupéfiants. La commission a approuvé toutes les propositions de Ferguson mais a ensuite annoncé son propre plan d'enquête civile sur les pratiques de gestion de la police. La Commission n'a pas prolongé le contrat de Fantino à la tête des services de police lorsqu'il est arrivé à expiration en juin 2004<sup>15</sup>.

À l'instar du scandale des commandites, les enquêtes aussi bien civiles que pénales se poursuivent, couronnées finalement par la mise à l'écart des individus incriminés (et par des répercussions institutionnelles), mais seront probablement encore longtemps sujettes à débat. Dans la foulée du plus grand scandale de corruption touchant les services de maintien de l'ordre au Canada, les propositions de réforme ne manquent pas mais, vu l'influence des politiques municipales sur les décisions prises au plus haut niveau sur la façon d'effectuer voire même de conceptualiser le travail quotidien de la police, une véritable amélioration structurelle sera peut-être difficile à instaurer.

## Indications bibliographiques

- Rapport de la Vérificatrice Générale du Canada* (Ottawa : novembre 2003) [www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/03menu\\_f.html](http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/03menu_f.html)
- O.P. Dwivedi et Maureen Mancuso, « Corruption as a Threat to Good Governance : Lessons from Canada », (Corruption : une menace pour la bonne gouvernance, leçons du Canada) dans Gerald Caiden, O.P. Dwivedi et Joseph Jabbra, eds, *Where Corruption Lives* (Là où la corruption prospère) (Bloomfield : Kumarian Press, 2001).
- Ian Greene et Eleanor D. Glor, « The Government of Canada Approach to Ethics : The Evolution of Ethical Government », (Approche de l'éthique du Gouvernement du Canada : l'évolution du gouvernement éthique) dans *Public Integrity* 5 (hiver 2002-2003).
- Kenneth Kernaghan, « Corruption and Public Service in Canada : Conceptual and Practical Dimensions », (Corruption et Fonction publique au Canada : dimensions pratiques et conceptuelles) dans Seppo Tiihonen, ed., *The History of Corruption in Central Government* (Histoire de la corruption dans le gouvernement central) Institut International des Sciences administratives (Amsterdam : IOS Press, 2003).
- Denis Saint-Martin, « L'Affaire Groupaction : un cas de politisation de la fonction publique fédérale ? » dans *Canadian Public Administration* 46 (2003).

TI Canada : [www.transparency.ca](http://www.transparency.ca)

## Notes

1. Le Conseil du trésor est une puissante commission du Conseil des ministres, globalement chargé des aspects financiers, administratifs et de personnel de l'exécutif. Il est considéré comme le directeur général et employeur de la fonction publique.
2. La loi régit les procédures, responsabilités, délits et sanctions de la fonction publique. Il s'agit essentiellement d'un recueil de règles régissant la façon dont les autorités et l'administration publiques gèrent les fonds.
3. L'auteur remercie Josh Alcock, Nick Erdody, Jordan Hatton et David Hornsby qui l'ont aidé dans ses recherches afin de retracer et d'assimiler ce scandale en constante évolution.
4. Gouvernement du Canada, *Rapport de la Vérificatrice Générale du Canada* (Ottawa : Novembre 2003), section 3.1.
5. Vérificatrice Générale du Canada, Conférence de Presse, 8 mai 2002, [www.oag-bvg.gc.ca/domino/other.nsf/html/02ossp\\_e.html](http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/other.nsf/html/02ossp_e.html) (en anglais)
6. *Rapport de la Vérificatrice Générale du Canada*, section 3.122.
7. *Ibid.*, section 3. 44.
8. Outre Gagliano, Guité et Pelletier, des présidents de sociétés publiques tels que Marc Le François (VIA Rail) et Michel Vennat (Banque de Développement du Canada) ont été limogés et André Ouellet (Canada Post) a été suspendu sans solde en attendant l'enquête sur le rôle de sa société dans ce scandale. De nombreux cadres des différentes agences de publicité et cabinets de relations publiques impliqués ont également été renvoyés ou mis en examen.
9. *Rapport de la Vérificatrice Générale*, section 3.21.
10. Canadian Broadcasting Corporation, [www.cbc.ca/stories/2004/01/07/police040107](http://www.cbc.ca/stories/2004/01/07/police040107)
11. *Ottawa Citizen* (Canada), 20 janvier 2004.

12. *Ibid.*
13. *Ottawa Citizen* (Canada), 27 avril 2004.
14. Bon nombre des propositions de Ferguson découlent de son rapport, *Review and Recommendations Concerning Various Aspects of Police Misconduct* (Examen et recommandations sur divers aspects de la méconduite de la police) (Toronto : 2004), commandé par Fantino en novembre 2001, parallèlement aux premières étapes des investigations de la commission spéciale.
15. *Toronto Sun* (Canada), 26 juin 2004.

## Chine

**Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004** : 3,4 (71<sup>e</sup> sur 146 pays)

### Conventions :

Convention des Nations Unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; pas encore ratifiée)

Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en septembre 2003)

### Changements juridiques et institutionnels

- Les réglementations relatives aux **procédures de traitement des affaires administratives** ont été publiées en août 2003 par le ministère de la sécurité publique afin de contrôler l'usage de mesures coercitives par les fonctionnaires de police. Ces réglementations viennent répondre aux préoccupations qui ont été exprimées concernant des faits où des fonctionnaires de police ont usé de détentions illégales pour faire payer des amendes ou fait usage de la force afin d'obtenir des aveux de personnes innocentes.
- La commission disciplinaire centrale a publié, en janvier 2004, le « Document N° 1 », qui appelle à la réforme du système tant exploité de **confiscation des terres à des fins de construction**, dans le but de renforcer les droits et intérêts des paysans (voir ci-dessous).
- En février 2004, le Parti Communiste Chinois (PCC) a promulgué un nouvel arsenal de lois sur la **supervision et la politique disciplinaire du parti**. Ces textes doivent encore être pleinement appliqués à l'heure où nous rédigeons ce rapport. Les nouvelles réglementations accentuent l'indépendance ainsi que les pouvoirs de supervision de la Commission d'inspection disciplinaire (CID), qui est responsable devant la commission centrale du PCC, et introduit de nouveaux mécanismes de suivi pour les responsables provinciaux et les ministères du gouvernement central.
- Une Directive pour l'établissement de pouvoirs publics fondés sur le droit a été introduite par le gouvernement central en avril 2004. Elle porte sur la **séparation des fonctions exercées au sein des autorités** de la gestion des entreprises publi-

ques et sur la séparation des fonctions et pouvoirs entre les différentes strates des pouvoirs publics et de leurs différents services. Elle exhorte également à la création d'un mécanisme de contrôle des fonctionnaires de l'État.

- En avril 2004, le PCC a mis en œuvre des réglementations temporaires relatives à la démission des fonctionnaires, dans le but d'inciter les responsables du parti et les fonctionnaires à **répondre de leurs actes**. Les textes stipulent les circonstances dans lesquelles la démission est obligatoire, notamment pour certaines fautes lourdes, méconduites graves ou insuffisances sérieuses en termes de performance, bien que ces actes ne soient pas des infractions pénales.
  - Un **registre foncier** (Cadastre) a été créé pour la première fois à Pékin. Publiée en mai 2004, la réglementation prévoit une cartographie complète des propriétés foncières dans la capitale, mise à la disposition du public pour consultation auprès du bureau national du Cadastre et de la construction. Les visiteurs sont autorisés à faire des copies de ce Cadastre. Autrefois, les informations sur les propriétés foncières étaient tenues secrètes.
  - Le Parquet populaire suprême et les ministères de la construction, de la communication et des ressources hydrauliques ont décidé, en mai 2004, d'introduire un système de **liste noire** afin de lutter contre la corruption dans le secteur du bâtiment dans cinq régions pilotes (voir ci-dessous).
  - Les municipalités de Guangzhou et de Shanghai mettent en œuvre des programmes visant à étendre l'**accès public à l'information** dans 15 services publics. Guangzhou a adopté la législation nécessaire à cet effet en 2003, suivie par Shanghai en mai 2004. À Shanghai, toutes les informations relatives à la gestion économique et aux services sociaux, à l'exception de celles qui sont confidentielles aux termes de la loi, seront partiellement ou intégralement mises à la disposition du public. Les services concernés sont notamment l'éducation, le personnel, le foncier, l'approvisionnement en eau, le contrôle qualité, la programmation, l'entreprise commerciale, la police, le commerce extérieur, l'assainissement, la protection des travailleurs, les finances et l'administration urbaine. Les différentes branches des pouvoirs publics doivent élaborer et publier des directives pour ouvrir l'accès aux informations et donner les noms et numéros de téléphone des personnes chargées de la mise à disposition de l'information au public. L'administration publique de Shanghai a lancé un programme de formation afin d'assurer une bonne mise en œuvre de ce plan.
  - Les directives relatives à la mise en application de la **Loi sur les marchés publics**, qui est entrée en vigueur en janvier 2003, ont été élaborées et sont en cours d'examen. Des mesures connexes, notamment des directives sur les procédures d'approvisionnement, l'enregistrement des agents d'adjudication et les mécanismes d'évaluation pour les organismes d'achats centralisés, ont également été élaborées et plusieurs d'entre elles devaient être approuvées fin 2004.
-

## Corruption dans le secteur du bâtiment chinois en pleine expansion

Tandis que l'économie chinoise progresse au galop, les énormes investissements dans de nouveaux chantiers d'infrastructure associés à la faible application des règles de passation des marchés ont créé de nombreuses opportunités de corruption. Les fonctionnaires locaux jouent un rôle déterminant dans la procédure d'appel d'offre et, bien souvent, ont ignoré les règlements qui s'imposent. De 1997 à ce jour, 14 directeurs des transports de neuf provinces ont fait l'objet d'enquêtes pour corruption. Trois chefs des transports successifs de la province de Henan ont été pris en train d'accepter des pots-de-vin et condamnés pour complicité dans d'autres délits<sup>1</sup>.

Une telle incurie professionnelle existe aussi dans l'aménagement du territoire et le secteur foncier. La Chine modernise ses villes à tour de bras et un grand nombre de vieilles bâtisses sont balayées pour laisser la place à de nouvelles tours de bureaux ou d'habitations. Ce processus offre non seulement la possibilité aux fonctionnaires de détourner les biens immobiliers dont ils ont la charge, mais fournit également des preuves tangibles de leurs « performances professionnelles » et améliore leurs perspectives de carrière. Compte tenu de ces motivations faussées, il n'est guère surprenant que les fonctionnaires soient envoûtés par des « projets d'image de marque », qui peuvent avoir de sérieuses répercussions à long terme sur l'économie locale. Les investisseurs sont poussés à investir leur épargne dans des chantiers qui ne se matérialisent jamais, tandis que les propriétaires de logements sont

forcés, par des administrations provinciales ou des conseils municipaux corrompus, à quitter leurs maisons, qui sont ensuite démolies en vue d'aménager le site. Ce phénomène a déclenché des protestations populaires à travers tout le pays, surtout sur la côte en rapide croissance et dans la capitale, Pékin.

Lors de la présentation de son « Rapport d'activités » en mars 2004, le Premier Ministre Wen Jiabao a réitéré sa demande : les confiscations de terrains doivent être strictement contrôlées et menées avec tout le respect dû aux lois et aux priorités de planification. Submergé de plaintes, le procureur général du pays a annoncé, en décembre 2003, que la lutte contre la corruption dans le secteur immobilier et dans le marché des chantiers de construction serait une des grandes priorités de ses bureaux en 2004.

On a constaté certaines améliorations du cadre juridique au cours de ces dernières années. En janvier 2000, la loi relative aux appels d'offres et soumissions est entrée en vigueur et le ministère de la construction a ensuite promulgué une série de règlements sur les procédures d'appel d'offre pour les projets d'infrastructures urbaines et de construction civile en particulier. Dès 1994, les ministères de la construction et de la supervision ont aidé à la promotion du Marché des Constructions Immobilières (MCI), un marché d'appels d'offre et de soumissions ouvert pour les chantiers de construction civile ou d'infrastructures urbaines impliquant un investissement de l'État ou des sociétés détenues en majorité par l'État. Actuellement, 325 des 336 villes de la Chine ont créé ce type de centres de passation des marchés publics. Bien que le MCI ait eu un certain impact sur la réduction de la corruption dans les marchés publics, il demeure sous-financé et sous-exploité.

En mai de cette année, le gouvernement a introduit un système de liste noire pour les entrepreneurs du bâtiment condamnés pour corruption dans cinq régions – les provinces de Jiangsu, Zhejiang et Sichuan, la municipalité de Chongqing et la Région autonome de Guangxi Zhuang. Dans le cadre de ce plan pilote, la liste noire sera mise à la disposition des administrations locales et des personnes chargées des chantiers de construction dans ces régions. L'exclusion peut être temporaire ou définitive. Ce plan s'inspire d'un système de liste noire introduit à Wuxi, dans la province de Jiangsu, en 2002.

La période 2004-2008 sera une période charnière pour la construction de locaux et d'infrastructures de transport pour les jeux olympiques de 2008 à Pékin. Les projets de construction et de services liés aux Jeux représenteront jusqu'à 16 milliards de dollars américains d'opportunités de marchés pour les investisseurs locaux et étrangers. Pour prévenir le risque de corruption, l'administration municipale de Pékin et le comité d'organisation des jeux ont mis sur pied un Département d'Audit et de Supervision (DAS) composé de 23 membres issus des ministères de la supervision, des finances et de la construction ainsi que de la commission publique pour le développement et la réforme du Bureau National des Sports. Le DAS supervisera les processus de soumission et de développement des infrastructures et élabore actuellement un Code de conduite pour les personnels concernés. Cependant, les contestations liées à la réquisition forcée de terrains et à la démolition d'habitations pour pouvoir construire les centres sportifs, les hôtels et les restaurants nécessaires pour les Jeux ont déjà contribué à entacher ce processus.

## La grande corruption captive les foules

Les affaires de hauts fonctionnaires de l'État voyageant à l'étranger afin de dépenser le fruit des pots-de-vin touchés et d'autres actes de corruption ont placé la corruption en haut de la liste des préoccupations de l'opinion publique. Parallèlement, la Chine a intensifié sa coopération avec les organismes internationaux pour lutter contre la corruption et souscrit à des accords internationaux (en ratifiant par exemple les textes internationaux de lutte contre la corruption) qui engagent le gouvernement à prendre ce problème à bras-le-corps.

En avril 2004, les autorités américaines ont remis Yu Zhendong à la police chinoise, à l'aéroport international de Pékin. Yu est l'ancien président de l'agence de la Banque de Chine de la ville de Kaiping, dans la province de Guangdong, et est soupçonné d'avoir détourné des fonds bancaires entre 1993 et 2001, dont 485 millions de dollars américains ont été restitués à la Chine. Des affaires telles que celles-là ne représentent peut-être que la partie visible de l'iceberg : les recherches indiquent que jusqu'à 4 000 autres personnes soupçonnées de corruption ou de subornation se trouveraient toujours à l'étranger. Le montant total des fonds dérobés pourrait s'élever à cinq milliards de yuans (600 millions de dollars américains), selon des sources officielles<sup>2</sup>. Il est de plus en plus courant pour les fonctionnaires chinois d'envoyer leurs enfants vivre ou étudier à l'étranger, un luxe que beaucoup ne peuvent s'offrir en faisant un usage légal de leurs pouvoirs ou de leurs revenus.

La décision de centrer les efforts de lutte contre la corruption, engagés ces

dernières années, sur les hauts fonctionnaires a remporté l'adhésion populaire. Selon une série d'enquêtes réalisées auprès des ménages par la Commission centrale d'inspection disciplinaire du Parti Communiste Chinois, la satisfaction des citoyens envers cette initiative de lutte contre la corruption est passée de 33 pour 100 en 1996, à 52 pour 100 en 2003. Une préoccupation demeure cependant : la capacité du système judiciaire à poursuivre et à sanctionner les auteurs de délits de façon impartiale. En 2003, 13 fonctionnaires dépendant des provinces ou des ministères ont été reconnus coupables de corruption. L'un d'entre eux a été condamné à mort et deux autres ont reçu des peines de condamnation à mort qui ont été ultérieurement suspendues pour deux ans. Un

autre dossier illustre bien la nature fermée du processus judiciaire : celui de Liu Yong, ancien président du Groupe Kiyang à Shenyang, qui a été condamné à mort pour 27 délits différents notamment pour paiement de pots-de-vin, implication dans des associations de malfaiteurs et détention illégale d'armes. Sa condamnation, prononcée par un tribunal régional dans le District de Tieling, province de Liaoning, en avril 2002, a ensuite été suspendue pour deux ans à compter d'août 2003, au motif que ses aveux avaient été obtenus sous la torture. Cette décision a, à son tour, été annulée par la cour suprême et son exécution immédiate ordonnée. Le grand public n'a pas été informé des raisons justifiant les indécisions qui ont entouré sa condamnation.

*Guo Yong (Tsinghua University, China) et Liao Ran (Transparency International)*

## Indications bibliographiques

- Li Yongzhong, « China will launch a decisive anti-corruption battle », (La Chine engagera une bataille décisive contre la corruption) Pékin, Liaowang Dongfang Journal, 2004
- Guo Yong, « Study on Character and Trends of Corruption Cases involving China's Senior Public Officials », (Étude sur le caractère et l'évolution des affaires de corruption impliquant de hauts fonctionnaires chinois) dans *Comparative Economic and Social Systems*, 2004
- Xie Ping et Lu Lei, « Study on China's Financial Corruption : from Quality to Quantity » (Étude sur la corruption financière en Chine : de la qualité à la quantité) *Comparative Studies*, Vol. 8, 2003

## Notes

1. *People's Daily* (Chine), 7 avril 2004.
2. Agence de presse chinoise, 29 septembre 2003.

## Colombie

Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004 : 3,8 (60<sup>e</sup> sur 146 pays)

### Conventions :

Convention interaméricaine de l'OEA contre la corruption (ratifiée en novembre 1998)

Convention des Nations Unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; pas encore ratifiée)

Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en août 2004)

### Changements juridiques et institutionnels

- Le **Plan de développement national 2002-06** du Président Álvaro Uribe, intitulé « Vers un état communautaire » et adopté par le congrès en juin 2003, traduit une intention déclarée d'accroître la transparence et l'efficacité des fonctions de l'État en associant la société civile aux décisions sur la façon dont l'administration publique devrait fonctionner. Les deux composantes du plan qui ont le plus grand potentiel pour endiguer la corruption sont les réformes du processus de passation des marchés publics, d'une part, en particulier le fait de divulguer davantage d'informations sur les marchés dans le budget, et un durcissement des sanctions contre les agents de l'État dont les actes, délibérés ou non, ont conduit à la perte de deniers publics, d'autre part.
- En novembre 2003, une loi réglementant les **associations de surveillance civiles** est entrée en vigueur. Ces groupes gardent un œil sur les autorités publiques, qu'elles soient administratives, politiques, judiciaires, électorales, législatives, fiscales ou disciplinaires. Ils peuvent également surveiller des entités du secteur privé ainsi que les ONG nationales ou internationales qui exécutent des projets à l'aide de fonds publics. Ces associations existaient sans réglementation précise depuis la fin des années 80. La loi interdit à ces organisations de contrôler des entités publiques avec lesquelles elles ont passé des contrats de prestation de services ou d'autres contrats similaires.

---

### Le cabinet du procureur général confronté à la plus grave crise de son histoire

Le cabinet du procureur général a été créé en 1991 dans l'espoir de contribuer

à réduire les niveaux élevés d'impunité en Colombie. La réalité n'a pas été à la hauteur des attentes et 2004 a vu cette entité engluée dans la pire crise de son histoire, face à des accusations de corruption et d'infiltration par des paramilitaires et des trafiquants de drogue.

À Cali, situé à l'Ouest du pays, 16 fonctionnaires ont été suspendus pour des liens présumés avec des narcotrafiquants en février 2004. Ce même mois, le représentant du parquet auprès de la cour suprême, Justo Pastor, a été contraint de démissionner car il n'a pas été en mesure d'expliquer pourquoi l'une des personnes impliquées dans une procédure pénale lui avait offert une montre hors de prix. Peu de temps après, en mars 2004, Carlos Arias a été contraint de démissionner de son poste de directeur national du cabinet du procureur général parce qu'il aurait fait pression sur des magistrats afin de modifier des décisions de justice et pour harcèlement sexuel.

Des politiques partisans sont peut-être à la base de certaines accusations visant le parquet. En effet, le parquet est actuellement dirigé par Luis Camilo Osorio, membre du Partido Conservador de l'ancien président Andrés Pastana ; un certain nombre d'accusations émanent de partisans des partis d'opposition<sup>1</sup>. En février 2004, par exemple, un parlementaire du parti d'opposition Polo Democrático a affirmé que des membres de groupes paramilitaires avaient infiltré le parquet dans la ville septentrionale de Cúcuta.

D'après une analyse de ces dossiers par l'hebdomadaire *Revista Semana*<sup>2</sup>, un certain nombre de limogeages au parquet auraient eu pour but d'éviter des enquêtes pénales qui auraient élaboussé des individus plus haut placés dans la sphère politique. Dans l'une de ces affaires, le procureur chargé de réunir les chefs d'inculpation contre le chef de la sécurité sous l'ancien président Pastrana, Royne Chávez, a vu le mandat d'arrêt qu'il avait établi retenu par Osorio. Néanmoins, la décision d'Osorio a finalement été invalidée et Chávez arrêté.

Des raisons institutionnelles rendent le cabinet du procureur vulnérable à la corruption, en plus du fait que ce cabinet évolue dans un contexte de conflits au niveau national entre guérillas, groupes paramilitaires et la puissante industrie des stupéfiants. Tout d'abord, le procureur général a le pouvoir de nommer, muter ou congédier 16 000 fonctionnaires qui travaillent pour l'institution. Deuxièmement, il/elle a le pouvoir discrétionnaire d'attribuer ou de réattribuer les dossiers aux procureurs qui, eux-mêmes, ne jouissent que d'une autonomie limitée puisqu'ils doivent fournir des comptes-rendus détaillés sur chaque dossier à intervalles réguliers au cabinet du procureur général. L'entrée en vigueur d'un nouveau Code de procédure pénale en 2005 sera de nature à remédier à cette situation. Ce code dépouillera le parquet général de ses pouvoirs judiciaires, en restreignant ses fonctions à l'instruction et à l'inculpation, en redonnant le pouvoir judiciaire aux juges chargés des affaires pénales. La réforme mettra également en place un système accusatoire, avec des audiences, qui devrait accélérer les procédures. Cependant, les analystes ont exprimé des inquiétudes quant à l'un des aspects de la réforme car elle accroît les compétences du procureur général quand il s'agit de décider d'ouvrir ou non une instruction pour certains types de délits.

### Corruption électorale

Les procédures électorales continuent d'être l'une des sphères de la vie colombienne les plus touchées par la corruption. Les pratiques corrompues concernent notamment l'achat de voix avec de petites sommes en liquide, des carreaux ou du ciment, de la nourriture, des promesses d'aide médicale ou autre ; l'inscription de faux électeurs sur les listes,

dont l'inscription de personnes décédées ; le déplacement des isolects sans préavis ; l'élimination de bulletins de votes ; la falsification ou le trucage du décompte officiel des voix ; la fabrication ou la rétention de cartes d'électeurs et l'inscription d'individus qui ne sont pas autorisés à voter.

Le grand nombre d'irrégularités a conduit à l'annulation d'un certain nombre de scrutins électoraux ces dernières années. En août 2003, le cabinet du procureur général a demandé au conseil d'État d'annuler les élections de mars 2002 pour l'actuel congrès et de procéder à un nouveau décompte des voix, en excluant les bulletins déposés dans 20 503 urnes pour lesquelles des irrégularités ont été constatées. Ceci aurait représenté 30 pour 100 du total des bureaux de vote et aurait modifié la composition du congrès. À Barranquilla, la capitale d'un des départements les plus gravement touchés par ces irrégularités, le département d'Atlántico, la commission électorale nationale a calculé que 30 000 des 215 000 électeurs inscrits étaient fictifs ou correspondaient à des personnes vivant hors de la circonscription<sup>3</sup>. La commission électorale nationale a finalement annulé 180 000 des 400 000 voix que le procureur général avait demandé d'annuler.

Ces affaires ont rouvert le débat sur la nécessité d'une réforme électorale et d'une réorganisation du système des partis politiques. Un certain nombre d'analystes avancent que le grand nombre de partis et mouvements politiques en lice dans les élections (environ 70 au total) réduit leur capacité à se surveiller mutuellement. L'une des critiques formulées par le conseil national de planification (une tribune officielle visant à permettre aux citoyens de contribuer au plan de développement national) est que la commission électorale nationale doit

être plus professionnelle et plus indépendante. Le conseil national de planification a également proposé des modifications au système de financement de la politique au-delà des périodes de campagnes électorales.

## Pactes de transparence pour les maires et les gouverneurs

L'un des piliers de la lutte contre la corruption, lancés par le Président Álvaro Uribe dans son plan national intitulé « Vers un État communautaire », est constitué par les pactes de transparence entre les maires, les gouverneurs et les organisations de la société civile. Les fonctionnaires du cabinet du vice-président servent de témoins lors de la signature de ces pactes.

Les pactes engagent les maires et les gouverneurs à répondre de leurs actes devants leurs administrés et à accroître la participation des citoyens et la transparence au sein de leurs administrations. Les organisations de la société civile sont censées suivre et évaluer le respect de ces engagements par le biais de comités de suivi. La présidence a proposé que les pactes soient signés dans l'ensemble des 32 départements et dans 30 pour 100 des municipalités du pays.

L'impact de ce plan a été limité en raison, en partie, de la réticence de certains secteurs de la société civile à le soutenir. Beaucoup ont critiqué cette stratégie pour son manque de définition des objectifs et de mesures claires de mise en application. En effet, dans ces conditions, il est difficile pour la société civile de mesurer les progrès ou les reculs enregistrés. L'autre point que l'on peut reprocher à ce plan est que les comités de suivi n'ont pas été dotés des ressources nécessaires pour s'acquitter de leur tâche. Ce

programme pourrait échouer s'il est tributaire de la volonté politique des signataires et de la capacité existante des organisations de la société civile.

Ceci ne veut pas dire pour autant que l'intention d'endiguer la corruption au niveau régional et municipal est mal conçue. Plusieurs cas de corruption sont apparus dans les marchés publics et l'usage de fonds publics au niveau des départements et des mairies. Plusieurs affaires de corruption à ces niveaux ont

été dévoilées en 2003-2004 et, dans quelques cas, certains signes laissent présager d'une influence des narcotrafiquants et des groupes paramilitaires dans les administrations locales, en particulier dans plusieurs municipalités le long de la côte caribéenne. D'après la Fundación para la Libertad de Prensa, quatre journalistes ont été assassinés en 2003 suite aux enquêtes qu'ils effectuaient sur la corruption dans les localités de Neiva, Barrancabermeja, Maicao et Buenaventura.

Rosa Inés Ospina (*Transparencia por Colombia*)

## Indications bibliographiques

Corporación Transparencia por Colombia, *Índice de Integridad de las Entidades Públicas Nacionales* (Indice d'intégrité des organismes publics nationaux), (Bogotá : Transparencia por Colombia, 2002 et 2003).

Organisation des États Américains, *Report of the Committee of Experts of the Mechanism for Follow-up of Implementation of the Inter-American Convention against Corruption : Report on its Implementation in Colombia* (Rapport du comité d'experts sur le mécanisme de suivi de la mise en œuvre de la convention interaméricaine de lutte contre la corruption : rapport sur sa mise en œuvre en Colombie) (Washington, DC, 2004), [www.oas.org/juridico/english/mec\\_rep\\_col.pdf](http://www.oas.org/juridico/english/mec_rep_col.pdf)

Eduardo Wills, « La relación entre la Corrupción y el Proceso de Descentralización en Colombia » (La relation entre la corruption et le processus de décentralisation en Colombie) dans *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia : Balance de una década* (Bilan d'une décennie de décentralisation municipale en Colombie) (Bogotá : Departamento Nacional de Planeación, 2002).

Banque Mondiale et Vice-présidence colombienne, *Estudio sobre Corrupción, Desempeño Institucional y Gobernabilidad : Desarrollando una Estrategia Anti-corrupción para Colombia* (Étude sur la corruption, performance institutionnelle et gouvernance : élaboration d'une stratégie de lutte contre la corruption en Colombie) (Bogotá, 2002).

Transparencia por Colombia : [www.transparenciacolombia.org.co](http://www.transparenciacolombia.org.co)

## Notes

1. Le président établit une liste de trois candidats pressentis pour le poste de procureur général et la cour suprême effectue le choix final.
2. *Revista Semana* (Colombie), 19 avril 2004.
3. *Revista Semana* (Colombie), 18 octobre 2003.

## Costa Rica

Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004 : 4,9 (41<sup>e</sup> sur 146 pays)

### Conventions :

Convention interaméricaine de l'OEA contre la corruption (ratifiée en juin 1997)

Convention des Nations Unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; pas encore ratifiée)

Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en juillet 2003)

### Changements juridiques et institutionnels

- En avril 2004, l'assemblée législative a donné son approbation initiale à la **Loi contre la corruption et l'enrichissement illégal dans la fonction publique**. Le projet de loi avait été introduit cinq ans auparavant et devait encore être pleinement adopté au moment où nous rédigeons ce rapport. Cette loi vise à harmoniser le cadre juridique du Costa Rica avec les dispositions de la Convention interaméricaine contre la corruption. La loi définit les délits de corruption et autorise l'invocation des déclarations de biens des fonctionnaires de l'État dans le cadre de poursuites judiciaires.
- En avril 2004, la cour suprême a demandé la révocation d'une des dispositions de la loi portant création de tribunaux spéciaux pour les dossiers de **détournements de deniers publics et de délits fiscaux**, car les moyens nécessaires pour pouvoir appliquer correctement la loi n'avaient pas été alloués. La loi a été adoptée en mai 2002 mais a été décriée car elle rend plus difficile et plus onéreuse la lutte contre les cas de corruption, en raison du fait que ces dossiers doivent à présent être traités au niveau d'un tribunal centralisé dans la capitale, San José.

---

### Le système de Sécurité sociale costaricain entaché par le trafic d'influence

En dépit d'un cadre juridique assez solide et de mécanismes d'application opérationnels, le trafic d'influence continue de sévir dans les marchés publics au Costa Rica, avec des marchés lucratifs

parfois attribués aux sociétés qui sont disposées à graisser la patte des fonctionnaires de l'État. Une affaire récente, qui a suscité la colère de l'opinion publique, illustre parfaitement ce problème. Elle a impliqué le plus gros acheteur d'équipements médicaux du pays, la Caisse de Sécurité sociale du Costa Rica (CCSS), et un distributeur de produits pharmaceutiques, la Fischel Corporation<sup>1</sup>.

L'affaire a éclaté au grand jour lorsque les soupçons des enquêteurs publics ont été éveillés par l'augmentation massive du montant des médicaments vendus par la Fischel Corporation à la CCSS, qui est passé de 530 000 dollars américains en 2002 à 990 000 dollars américains en 2003. On a rapidement découvert que le chef de la CCSS, Eliseo Vargas, louait à la Fischel Corporation une maison de luxe à un prix défiant toute concurrence. La société avait utilisé une série de compagnies enregistrées au Panama pour acheter les biens immobiliers. Vargas a démissionné en avril 2004, après la révélation du scandale.

Une autre enquête a été ouverte pour creuser les présomptions d'irrégularités dans les achats d'équipement médical à l'aide de fonds provenant de prêts étrangers, notamment de Finlande et d'Espagne. Du matériel médical pour une valeur de 39,5 millions de dollars américains a été acheté à l'aide d'un prêt finlandais qui était subordonné à l'utilisation par la CCSS d'au moins la moitié de la somme pour acquérir du matériel finlandais, même si les équipements énumérés dans les modalités de prêt ne correspondaient pas aux besoins prioritaires des hôpitaux de la CCSS. La société qui a finalement remporté le marché d'approvisionnement était Instrumentarium-Medko Medical, un consortium finlandais représenté par la Fischel Corporation.

Le président a créé une commission spéciale composée de quatre personnalités respectées des pouvoirs publics et des milieux judiciaires, médical et des affaires afin de faire la lumière sur ces deux accusations. L'enquête de la commission, qui a duré trois mois, s'est déroulée parallèlement à une enquête parlementaire et à une instruction du parquet, qui a débuté en décembre 2003. Ceci a causé

certain problèmes : lorsqu'ils ont été appelés à témoigner devant le congrès, les accusés étaient enclins à refuser de s'y rendre au motif que leurs déclarations pouvaient être utilisées contre eux dans les procédures pénales parallèles en cours. Autre difficulté : le fait que, selon le procureur général, un certain nombre d'agents de la CCSS avaient été menacés de licenciement ou d'autres sanctions s'ils dénonçaient des actes de corruption dans les départements où ils étaient employés.

L'affaire a été largement médiatisée et la pression de l'opinion publique suscitée par ce scandale a contribué à la décision du parlement d'entamer le processus d'adoption de la loi contre la corruption et l'enrichissement illicite, lequel traînait à l'assemblée depuis plus de six ans. Cette affaire illustre également le rôle déterminant du journalisme d'investigation, car ce sont ces journalistes qui ont dévoilé les liens entre la Fischel Corporation et les directeurs de la CCSS impliqués dans le scandale.

### **Le contrôle technique promet de contribuer à dévoiler la corruption**

Des kilomètres d'autoroutes émaillés d'ornières et de ponts demeurés inachevés des années après le début de leur construction conduisent à s'interroger sur l'administration des fonds publics au Costa Rica et sur l'efficacité des procédures de construction et de passation de marchés. En 2002, le parlement a désigné un institut technique afin de superviser le CONAVI, l'organisme public chargé de la construction et de la maintenance du réseau routier du pays, et d'enquêter sur les pratiques médiocres de construction qui ont raccourci la durée de vie utile du réseau routier.

Cet organisme de contrôle est le Laboratoire National de Modèles et Matériels Structuraux (LANAMME) de l'Université du Costa Rica. Depuis qu'il a été investi de ce rôle de suivi, le LANAMME a produit un certain nombre de rapports dénonçant la qualité des travaux routiers – qu'il s'agisse de leur construction ou de leur maintenance – qui ont servi de base à des accusations de conflits d'intérêt et d'ingérence politique. La réaction du CONAVI à la nomination de ce nouvel organisme de contrôle a été on ne peut moins enthousiaste. Aux termes de la loi, le CONAVI doit transférer 3 pour 100 de son budget annuel au LANAMME mais, en 2004, il ne prévoyait qu'un transfert total de 2,1 pour 100 pour l'année. Après chaque rapport critique du LANAMME, les paiements avaient tendance à être différés ou annulés, ce qui complique la tâche de cet organisme de contrôle pour s'acquitter de son mandat.

Le LANAMME se penche sur les aspects techniques des chantiers. Ses rapports montrent clairement là où des matériaux moins chers et inférieurs aux normes ont été employés et là où les études de faisabilité n'ont pas été réalisées. Une affaire mérite d'être mentionnée ici. Il s'agit de l'autoroute Barranca-Peñas Blancas. Dans ce dossier, le cahier des charges technique du marché a été modifié par des fonctionnaires de l'État qui voulaient que les travaux se terminent rapidement, même si cela signifiait rogner sur les coûts, avec le risque de problèmes à venir.

Dans le cas Barranca-Peñas Blancas, un tronçon de l'autoroute principale du Nord du pays s'étendant sur 200 kilomètres et valant 16,8 millions de dollars

américains est défectueux. L'enquête a fait ressortir la piètre planification et administration du projet. La décision du CONAVI de renoncer aux études préliminaires requises en vertu du contrat va certainement déclencher une enquête afin d'élucider les raisons de telles irrégularités. Les fonds ont été versés à l'entrepreneur bien que les travaux aient pris 50 jours de retard, que 80 km de route restent encore à réparer et que la société privée chargée, en sous-traitance, de superviser la qualité du ciment ait failli dans sa mission. Les travaux ont coûté 4 millions de dollars américains de plus que prévu.

La mission du LANAMME se limite à une évaluation technique mais celle-ci pourrait bien, comme dans le cas ci-dessus, produire suffisamment de preuves pour déclencher des enquêtes visant à connaître les raisons de décisions désastreuses et d'une mauvaise qualité des travaux et, en particulier, à établir s'il y a eu corruption. La question qui se pose maintenant est de savoir si les structures chargées de se pencher sur les dimensions politiques et pénales des nombreux dossiers que le LANAMME a étudiés ont la volonté politique d'agir sur la base de ce travail technique. L'autre aspect lié à cette problématique est le besoin pour le LANAMME de devenir financièrement indépendant du CONAVI, qui a actuellement le pouvoir de réduire de façon unilatérale le budget du LANAMME. Les statistiques du secteur démontrent l'urgence des activités du LANAMME : seules 23 pour 100 des routes du pays sont en bon état, tandis que 38 pour 100 sont en mauvais état.

## Indications bibliographiques

Villasuso Estomba et Juan Manuel, *Corrupción en Costa Rica : análisis, discusión y propuesta de acción* (Corruption au Costa Rica : analyse, discussion et proposition d'action) (San José : Fundación Ebert, 2003)

Rodolfo Saborío Valverde, « Rendición de cuentas en Costa Rica : diagnóstico y ensayo de sistematización » (Responsabilité au Costa Rica : Diagnostic et tentative de systématisation) dans *Colección de Documentos del Instituto Internacional de Gobernabilidad*, October 2003

Roxana Salazar et Mario Carazo, *Guía sobre rendición de cuentas. Un compendio* (Guide de la responsabilité) (San José : Transparencia Internacional Costa Rica, 2004)

Roxana Salazar et Mario Carazo, *Principios empresariales antisoborno* (Principes de lutte contre la corruption dans le secteur privé) (San José : Transparencia Internacional Costa Rica, 2004)

Transparencia Costa Rica (TI Costa Rica) : [www.transparenciacr.org](http://www.transparenciacr.org)

## Note

1. L'article est paru dans les journaux nationaux *La Nación*, *Diario Extra*, *Diario Al Día* et *La Prensa Libre* en mai 2004.

## Croatie

**Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004** : 3,5 (67<sup>e</sup> sur 146 pays)

### Conventions :

Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe (ratifiée en juin 2003)

Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (ratifiée en novembre 2000)

Convention des Nations Unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; pas encore ratifiée)

Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en janvier 2003)

### Changements juridiques et institutionnels

- Le Parlement a adopté la Loi sur la prévention des **conflits d'intérêts** dans l'exercice de la fonction publique (LPCI) en octobre 2003, qui est entrée en vigueur ce même mois. La loi étend les obligations et restrictions imposées aux fonctionnaires de l'État. La LPCI tente essentiellement de lutter contre les conflits d'intérêts par des mesures préventives (voir ci-dessous).

- Une **loi sur l'accès à l'information** a été adoptée en octobre 2003. Cependant, les insuffisances dans le contenu de cette loi sont exacerbées par un organisme d'application sous-financé et politiquement impuissant (voir ci-dessous).
- Le **droit pénal** a été amendé en juillet 2003 afin d'étendre la possibilité de poursuivre les journalistes pour diffamation et de retirer une disposition qui protégeait les journalistes des poursuites si l'intention de diffamer n'était pas prouvée. En novembre 2003, la cour suprême a annulé l'amendement au motif que les procédures appropriées n'avaient pas été respectées lors de son adoption.
- Après plus de deux ans de fonctionnement, le **Bureau pour la prévention de la corruption et du crime organisé** (USKOK) a mis sur pied, en mars 2004, un groupe de travail sur la création et la mise en œuvre des amendements à ses statuts. Ces changements sont indispensables afin de garantir que l'USKOK soit à même de coopérer de façon plus efficace avec la police et les autres organismes publics et de jouer un rôle majeur dans l'instruction des dossiers criminels. Selon les informations du cabinet du procureur de la république, l'USKOK a reçu 140 rapports accusant 261 personnes en 2003, dont 57 font l'objet de procès<sup>1</sup>.
- Un **amendement de juillet 2003 à la législation du travail** comprend une disposition **protégeant les dénonciateurs** contre tout licenciement s'ils ont notifié, en toute bonne foi, un cas de corruption aux autorités.

---

## La loi sur le droit d'accès à l'information est-elle restée lettre morte ?

À la suite d'intenses pressions des associations de la société civile croate, la Loi sur le Droit d'accès à l'information (LDAI) a été adoptée en octobre 2003. Néanmoins, d'importantes omissions dans le texte final, ainsi que l'insuffisance des procédures d'application, permettent de s'interroger sur la conformité de cette loi avec les normes internationalement reconnues.

À la suite des recommandations du Conseil de l'Europe pour améliorer l'accès à l'information en Croatie, les

associations de la société civile ont introduit plusieurs projets de lois pour examen par le parlement croate. Si cela a eu un net impact sur le projet final, des éléments fondamentaux des projets proposés ont été omis, notamment les normes relatives à l'actualité et à l'étendue des informations fournies. La loi ne reconnaît pas non plus le fait que la personne recherchant les informations pourrait nécessiter davantage d'informations afin de replacer sa demande dans le contexte.

La loi ne répond pas davantage aux questions d'intérêt public clés et manque de tests de proportionnalité. De tels tests stipuleraient que le refus d'une demande d'accès à l'information ne doit pas être utilisé pour couvrir une violation de la

loi par une autorité publique et qu'un organisme public ne peut refuser l'accès à l'information en fournissant simplement les raisons de sa décision.

Les dispositions de la loi ont déjà été largement ignorées. À titre d'exemple, toutes les autorités publiques sont contraintes de soumettre un rapport annuel sur la mise en œuvre de la loi auprès du Bureau Administratif Central de l'État pour l'Administration Publique qui, à son tour, doit soumettre un rapport de synthèse au gouvernement pour soumission au parlement. Néanmoins, au moment où nous rédigeons ce document, aucun de ces rapports n'avait été soumis. De même, tout organe public est tenu de nommer un responsable officiel de l'information, afin de veiller à ce que les citoyens puissent exercer leur droit d'accès à l'information. Au moment où nous rédigeons ce rapport, une seule personne avait été nommée.

Des amendements à la législation, d'une importance cruciale et initialement prévus, n'apparaissent pas dans le texte final. Les exigences de la législation annexe contraignant les administrations publiques à tenir un registre des demandes, procédures et décisions relatives à l'exercice du droit d'accès à l'information ont été édulcorées, cependant, l'organe chargé de rédiger cet amendement, le Bureau Administratif Central de l'État pour l'Administration Publique n'a toujours pas produit cet instrument.

Bien que cette législation constitue un pas dans la bonne direction, il est important d'en reconnaître les limites. En effet, le fond de la loi est insuffisant et il y a manifestement peu de volonté d'améliorer l'accès à l'information en Croatie. Lors d'un débat public en mai 2004, le « Club des journalistes » a qualifié la loi de « morte », dans le sens où le gouvernement ne l'a pas respectée et où les

citoyens, comme les journalistes, ne l'ont pas utilisée<sup>2</sup>. Des amendements afin de renforcer la loi et les mécanismes d'application sont urgemment requis. Il est également indispensable d'affecter des ressources afin que les organismes publics puissent se conformer à la loi.

### Qu'est-ce qui n'a pas fonctionné dans la loi sur les conflits d'intérêts ?

La Loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice de la fonction publique (LPCI) a été adoptée en octobre 2003 à la suite de longs débats. Son objectif annoncé est de définir des règles de conduite pour les agents de l'État.

Si l'on peut s'inquiéter du contenu de la loi (p. ex. les cadeaux aux fonctionnaires ne sont pas pleinement couverts et un amendement de dernière minute a permis aux agents de l'État qui ont moins de 2 pour 100 de participation dans une société de ne pas déclarer leurs intérêts dans cette société), sa principale faille réside dans son application. En effet, les mécanismes de contrôle révèlent une claire absence de volonté politique pour se prémunir contre les conflits d'intérêts en Croatie.

L'organisme chargé de superviser la mise en œuvre de la loi est la Commission pour le règlement des conflits d'intérêts. Cette commission est composée de sept membres qui élisent leur président. Quatre des membres de la commission sont députés et les autres des fonctionnaires de l'État respectés. Bien que la loi soit entrée en vigueur en octobre 2003, les noms des membres siégeant à la commission n'ont finalement été annoncés qu'en février 2004. Seuls six membres ont été nommés, ce qui réduit les chances d'obtenir l'accord de quatre membres, nécessaire pour que la com-

mission puisse prendre des décisions, et c'est ainsi que le quorum n'a pas été atteint lors des cinq premières séances de la commission<sup>3</sup>.

Ni le budget 2003, ni celui de 2004 n'ont prévu des fonds pour les travaux de la commission. D'ailleurs, d'un point de vue juridique, cette commission n'existe même pas puisqu'elle n'a pas été enregistrée auprès du Département des Statistiques Nationales, n'a pas reçu de numéro d'immatriculation national et ne dispose pas de compte en banque<sup>3</sup>. Notons également de sérieuses limita-

tions à la capacité de la commission à prendre toute mesure contre les députés corrompus.

Le manque d'indignation de l'opinion publique concernant cette nouvelle loi indique un manque de compréhension du grand public de ce concept de conflits d'intérêts. Les fonctionnaires eux-mêmes ne saisissent pas très bien les principes contenus dans la loi. Il y a donc encore du pain sur la planche pour informer les fonctionnaires et l'opinion publique sur cette législation et son importance.

Ana First (TI Croatie)

## Indications bibliographiques

Josip Kregar et Gordana Vucinic Palasek, *Korupcija, Sukob Interesa, Dostupnost Informacija ; Stavovi i Iskustva* (Corruption, conflit d'intérêts et accès public à l'information : attitudes et expériences) (Zagreb : TI Croatia, 2003), [www.transparency.hr](http://www.transparency.hr)  
GFK – Centre d'Études de marché, *Citizens on Corruption and Bribing*, (L'avis des citoyens sur la corruption et les pots-de-vin) (Zagreb : GFK, juin 2001, décembre 2003 et janvier 2004), [www.gfk.hr/default.htm](http://www.gfk.hr/default.htm)

TI Croatia : [www.transparency.hr](http://www.transparency.hr)

## Notes

1. *Slobodna Dalmacija* (Croatie), 7 avril 2004.
2. Débats de la table ronde organisée par TI Croatie et l'ONG « Club des Journalistes » le 20 mai 2004.
3. *Novi list* (Croatie), 31 mars 2004.
4. Déclaration de M. Petar Marija Radelj, membre de la Commission de règlement des conflits d'intérêts dans *Slobodna Dalmacija* (Croatie), 8 avril 2004.

## Georgie

**Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004** : 2,0 (133<sup>e</sup> sur 146 pays)

### Conventions :

Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe (ratifiée en mai 2003)

Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (signée en janvier 1999 ; pas encore ratifiée)

Convention des Nations Unies contre la corruption (pas encore signée)

Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé (signée en décembre 2000 ; pas encore ratifiée)

### Changements juridiques et institutionnels

- En janvier 2004, deux jours après son investiture, le Président Mikheil Saakashvili a envoyé au parlement toute une **série de projets de lois** visant à amender 12 lois, notamment par des dispositions facilitant l'arrestation des personnes soupçonnées de corruption et facilitant la confiscation des biens illégaux (voir ci-dessous). Les projets ont par la suite été adoptés par le parlement. Dans le but de réduire la possibilité pour le parlement de servir de refuge aux criminels, un amendement constitutionnel a été adopté en février 2004 pour limiter l'immunité des députés.
  - Début 2004, les amendements à la **loi sur la corruption et les conflits d'intérêts** au sein des administrations publiques ont rendu possibles les poursuites pénales, indépendamment de la présence de l'accusé. Ces amendements comblent une lacune de la législation, qui était largement détournée par des inculpés en fuite ou par des personnes prétextant des problèmes de santé pour échapper aux poursuites. La loi s'applique aux fonctionnaires de l'État ainsi qu'aux dirigeants d'entreprises publiques (voir ci-dessous).
  - Le pouvoir judiciaire s'est adjoint un nouvel outil de lutte contre la corruption en approuvant l'inclusion des **négociations de peine dans le code pénal** en février 2004. Un magistrat doit superviser la procédure afin de s'assurer que les suspects livrent bel et bien des informations capitales sur des personnes plus profondément impliquées dans une activité criminelle.
-

## Saakashvili resserre l'état

La Révolution Rose, qui a éclos en réaction au trucage des élections parlementaires de novembre 2003, a conduit à la démission de l'ancien Président Eduard Shevardnadze et à l'arrivée au pouvoir de Mikheil Saakashvili en janvier 2004. Que ce soit en tant que candidat ou en tant que président, Saakashvili n'a cessé de marteler que la corruption constituait sa principale priorité. En effet, le zèle avec lequel Saakashvili a mené sa campagne anti-corruption est tel que certains se sont inquiétés du respect des droits civils et des droits de l'homme en Géorgie.

Début 2004, le gouvernement a fait des efforts remarquables afin d'arrêter des fonctionnaires de l'ère Shevardnadze, dont le beau-fils de Shevardnadze, Gia Jokhtaberidze, pour fraude fiscale. Au cours de cette période, cinq hauts fonctionnaires ont été arrêtés et inculpés, entre autres, de fraude fiscale, détournement de fonds et détournement de biens publics. Outre Jokhtaberidze, il y avait parmi eux l'ancien chef du département des chemins de fer géorgiens, un ancien ministre de l'énergie<sup>1</sup> et un ancien ministre des transports et des communications<sup>2</sup>. Ces arrestations ont toutes fait la une des journaux et ont servi l'image du gouvernement, qui est apparu déterminé dans sa lutte contre la corruption.

Ce type d'actions gouvernementales lui a valu la confiance internationale. Le FMI a repris ses activités suspendues pendant l'été 2003 et, en juin, a annoncé un prêt de 144 millions de dollars américains sur trois ans. La conférence des bailleurs de fonds de juin 2004 à Bruxelles a permis d'obtenir des promesses de financement à hauteur de 1 milliard de dollars américains pour la période 2004-2006, dont 78 millions ont déjà été affectés

par la Géorgie à la réforme pour la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption. Un peu plus tard dans le mois, la Banque Mondiale a annoncé l'octroi de 24 millions de dollars américains supplémentaires pour les activités de lutte contre la corruption. La Géorgie faisait partie des 16 pays qualifiés pour postuler au Millennium Challenge Account des États Unis, qui est conditionné par le niveau de corruption dans le pays (voir *Rapport Mondial sur la Corruption 2004*).

La nouvelle stratégie de lutte contre la corruption du gouvernement comprend une obligation de déclaration des biens. Un projet de loi stipule que, si le bureau du procureur général a des raisons de penser qu'un suspect a acquis des biens ou d'autres avoirs par des voies illégales, le tribunal administratif peut requérir une enquête distincte et une audience au tribunal. Plus important encore, la loi dispose que les parents et proches associés du suspect soient également inclus dans l'enquête. Si un suspect ne comparait pas à l'audience, un jugement peut malgré tout être rendu, ce qui permet de surmonter l'échappatoire très courante consistant à se déclarer en mauvaise santé pour échapper aux poursuites. Le ministère de la justice a également élaboré une législation calquée sur le modèle des lois américaines mises en place pour lutter contre la criminalité organisée (*Racketeer Influenced and Corrupt Organizations – RICO*). Le parlement devait débattre de la première mouture de ce projet de loi en septembre 2004.

Autre pilier de la politique anti-corruption du gouvernement : la réduction du poids de la fiscalité sur les petites entreprises, afin de réduire l'économie informelle en Géorgie, estimée à 70 pour 100 du PIB<sup>3</sup>. Chacun s'accorde à dire que

le fastidieux code fiscal est au cœur de l'asphyxie de l'économie et le premier responsable du fait que les entreprises du secteur formel glissent dans la clandestinité. Le président a annoncé une amnistie pour les entreprises coupables de fraude fiscale jusqu'à un seuil de 500 000 dollars américains et qui ont signé un plan de remboursement à long terme. Une équipe de 15 membres, dirigée par le premier ministre et comprenant des experts fiscaux étrangers, était, à l'heure où nous rédigeons ce rapport, en train d'élaborer un nouveau code fiscal pour examen au parlement en septembre 2004.

Cependant, si au niveau international ces initiatives ont suscité des attentes quant à la détermination de la Géorgie à laisser derrière elle son accablant passé en matière de corruption, un discours plus tempéré invite à s'interroger sur le coût de ce retournement de situation. Certains, par exemple, ont mis en cause la transparence des activités de lutte contre la corruption. Bon nombre des hauts fonctionnaires arrêtés ont ensuite versé des fonds pour être libérés et la question est de savoir si les chefs d'inculpation ont été abandonnés en échange<sup>4</sup>. Des bruits d'accusations de mauvais traitements, notamment de torture, sur les prisonniers, ont également couru. Sulhan Molashvili, l'ancien président de la Cour des comptes de l'État, a affirmé qu'il avait été brûlé à la cigarette et soumis à des chocs électriques pendant qu'il était en garde à vue pour inculpation de corruption<sup>5</sup>. Human Rights Watch a mis en garde contre le fait que les déclarations de hauts fonctionnaires prônant des méthodes drastiques pour lutter contre la corruption pouvaient encourager les violations des droits de l'homme.

En outre, il est décevant de noter que le parlement a à peine débattu de ces évè-

nements et peu d'associations de la société civile ou de personnalités se sont prononcées sur la nécessité pour le gouvernement de répondre davantage de ses actes. Cette réaction mitigée peut être attribuée à plusieurs facteurs, l'énorme popularité de Saakashvili n'étant pas le moindre, puisqu'il a remporté le scrutin présidentiel avec 97 pour 100 des voix. La vitesse vertigineuse des développements politiques en Géorgie et les crises actuelles en Adjarie et en Ossétie du Sud<sup>6</sup> ont polarisé l'attention du public. Le versement en temps utile des retraites et des arriérés de salaires sur des fonds que l'État déclare avoir récupéré auprès de 19 fonctionnaires corrompus depuis janvier 2004 (23,4 millions de dollars américains) a également renforcé le soutien de l'opinion publique à la politique gouvernementale de lutte contre la corruption<sup>7</sup>.

Les premiers bilans de la politique anticorruption de Saakashvili laissent penser qu'il y a à la fois des raisons d'être optimiste et inquiet. L'actuelle ligne dure, ainsi que les propositions visant à accroître le taux d'emploi et la croissance économique, semblent bien partis pour réduire les incitations à la corruption, mais il convient également de veiller à la protection des libertés civiques en Géorgie.

### Crise de la contrebande en Géorgie

Des recherches menées par le Groupe consultatif sur le pétrole ont révélé que le gouvernement perdait des recettes estimées à 300 millions de dollars américains chaque année, en raison de l'importation en contrebande de produits pétroliers, de tabac et d'alcool, en Géorgie. La contrebande, y compris celle de produits de base tels que la farine et les agrumes, fleurit de part et d'autre de la frontière.

Le ministère de l'intérieur et le service national de protection des frontières ont tous deux fait l'objet d'examen début 2004. L'ancien vice-ministre de l'intérieur a démissionné en mars, après avoir été accusé de violations des réglementations douanières dans l'importation de véhicules qui ont laissé un manque à gagner de 9 millions de laris (4,4 millions de dollars américains) dans le budget 2000-2003<sup>8</sup>. Le directeur du service de protection des frontières, Valeri Chkheidze, a été accusé de corruption et le chef du département du personnel a été arrêté et mis en examen pour fraude et contre-façon à la suite d'une enquête militaire<sup>9</sup>.

Le président a exigé que les services de douane mettent fin à leurs pratiques corrompues et, au moment où nous rédigeons ce rapport, des études sont en cours, avec l'aide d'experts européens, pour reformuler le code douanier en veillant particulièrement à bien définir les attributions des agents des douanes. La législation doit également être adoptée de manière à garantir qu'à l'avenir, les marchandises soient dédouanées aux frontières plutôt que dans les régions séparatistes du pays, sources de la plupart des activités de contrebande en Géorgie. De profondes modifications

infrastructurelles seront nécessaires pour que cela puisse s'appliquer. Le chef des services de douanes a également déclaré qu'il réduirait ses effectifs de près de 400 agents après une évaluation des compétences des employés actuels.

Néanmoins, beaucoup de ceux qui se livrent à cette contrebande sont économiquement et socialement démunis, ce qui fait que toute mesure drastique constituera un test politique et social décisif. Jusqu'à ce que leurs moyens de subsistance puissent être améliorés par d'autres ressources, il serait peu sage, voire dangereux, de poursuivre une stratégie qui punit les contrevenants sans toucher aux contrebandiers de haut vol, aux organismes d'application des lois et aux agents de l'État corrompus qui facilitent cette contrebande et permettent qu'elle perdure sans encombre.

Jusqu'à-là, le gouvernement n'a pas pris ce risque. S'il a pris quelques mesures de lutte contre la contrebande à court terme (la destruction par exemple des « chemins de contrebande »), il semble plus intéressé par une stratégie de réforme plus efficace à long terme que par la poursuite des trafiquants qui sont déjà dans des situations économiques désespérées.

*Johanna Dadiani (TI Georgia)*

## Indications bibliographiques

Alexandre Kukhianidze, Aleko Kapatadze et Roman Gotsiridze, *Research Report for American University's Transnational Crime and Corruption Center* (Rapport de recherche pour le centre de lutte contre la corruption et le crime organisé de l'université américaine) (Tbilisi : Georgia Office, 2003)

Georgian Opinion Research Business International (GORBI), *Corruption Survey* (Enquête sur la corruption) (Tbilisi, 2003), [www.gorbi.com](http://www.gorbi.com)

TI Georgie : [www.transparency.ge](http://www.transparency.ge)

## Notes

1. *Geogia Online Magazine* (Géorgie), 3 avril 2004, à [www.civil.ge](http://www.civil.ge).
2. *The Messenger* (Géorgie) 5 février 2004.
3. Alexandre Kukhianidze, Aleko Kupatadze et Roman Gotsiridze, *Research Report for the American University's Transnational Crime and Corruption Center* (Rapport de recherche pour le centre de lutte contre la corruption et le crime organisé de l'université américaine) (Tbilisi : Georgia Office, 2003).
4. *The Messenger* (Géorgie), 2 avril 2004.
5. Voir [eurasianet.org/departments/insight/articles/eav091104.shtml](http://eurasianet.org/departments/insight/articles/eav091104.shtml).
6. L'Abkhazie et l'Ossétie du Sud sont des régions séparatistes qui ne sont pas sous contrôle du gouvernement central. L'Adjarie était une troisième province séparatiste qui est passée sous contrôle central en mai.
7. *The Government's Strategic Vision and Urgent Financing Priorities in 2004-2006* (Vision stratégique et priorités urgentes de financement du gouvernement en 2004-2006) (Bruxelles : 2004), [www.civil.ge](http://www.civil.ge).
8. RFE/RL Newline, 3 mars 2004.
9. RFE/RL Newline, 19 février 2004.

## Grande-Bretagne

**Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004** : 8,6 (11<sup>e</sup> sur 146 pays)

### Conventions :

Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe (signée en juin 2000 ; pas encore ratifiée)

Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (ratifiée en décembre 2003)

Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption (ratifiée en décembre 1998)

Convention des Nations Unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; pas encore ratifiée)

Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé (signé en décembre 2000 ; pas encore ratifiée)

### Changements juridiques et institutionnels

- En juillet 2003, la commission parlementaire mixte publiait son rapport sur la première mouture du projet de loi sur la corruption, qui avait été publié par le gouvernement en mars 2003. Ce rapport était extrêmement critique envers le projet de loi, pour ce qui a trait, notamment, à la définition que le gouvernement donne de la corruption (voir ci-dessous).
- En novembre 2003, la Loi de 2003 (sur la coopération internationale) en matière de criminalité a été adoptée, conférant de nouveaux pouvoirs en matière d'échanges transfrontaliers d'informations entre le Serious Fraud Office (Bureau des fraudes graves) et les services de police étrangers.

- En mars 2004, le gouvernement a publié un livre blanc intitulé : *Un pas en avant : Stratégie du XXI<sup>e</sup> siècle pour venir à bout du crime organisé*, qui préconise la création d'une nouvelle organisation de police, l'Agence de répression de la grande criminalité organisée (Serious Organised Crime Agency – SOCA). La SOCA serait placée sous la tutelle du ministère de l'Intérieur et chargée d'enquêter sur la criminalité liée aux filières d'immigration, le trafic de stupéfiants et la récupération des avoirs criminels (voir ci-dessous).
- En mai 2004, l'Export Credits Guarantee Department (Organisme public britannique chargé de la garantie des crédits à l'exportation) a annoncé l'instauration de nouvelles politiques spécialement conçues afin de lutter contre les pots-de-vin et la corruption (voir ci-dessous).

---

## La Corruption à la croisée des chemins ?

En mars 2003, le gouvernement a publié sa première mouture d'un projet de loi visant à codifier la législation anti-corruption existante, mais son avenir demeure incertain.

En effet, ce projet de loi émane d'un rapport de la Commission du droit de 1998, qui a conduit à la mise sur pied d'un groupe de travail composé, entre autres, de la Commission du Droit, du ministère Public, du ministère des Finances, du Bureau des fraudes graves (SFO) et du ministère de l'Intérieur. Ce groupe de travail a publié un Livre Blanc en juin 2000, intitulé *Raising standards and Upholding Integrity : The Prevention of Corruption* (Rehausser les normes et préserver l'intégrité : la prévention de la corruption) et qui, par la suite, a été soumis à un débat public.

Les propositions de ce Livre blanc, qui entend fondre les différentes lois existantes en un seul texte de loi, ont suscité des critiques restreintes mais précises, notamment de la part de Transparency International (RU). Le projet de loi repre-

nait donc pratiquement toutes les recommandations déjà publiées pour la première fois en 1998.

En juillet 2003, la commission mixte parlementaire qui a examiné ce projet de loi a publié son rapport, élaboré à partir de témoignages oraux et écrits recueillis par un certain nombre d'organisations, dont Transparency International, le SFO, le Groupe d'Experts de l'OCDE contre la corruption et le procureur général. Les témoignages présentés par ces organisations, entre autres, se montraient extrêmement critiques envers le projet de loi, ce qui a amené la commission à suggérer un certain nombre d'amendements de fond à la législation proposée.

La commission a indiqué que le projet de loi ne serait guère « aisément compris par la police, les procureurs généraux, les magistrats et le grand public, en particulier par les communautés des affaires et du secteur public et leurs conseillers, ici ou à l'étranger »<sup>1</sup>. Le rapport a également critiqué les définitions données pour les termes « corruption » et « acte de corruption » figurant dans le projet de loi, les qualifiant « d'opaques » et indiquant qu'elles ne couvraient pas certai-

nes pratiques corrompues ; par exemple, lorsque le patron d'une entreprise sou- doie le patron d'une autre entreprise ou lorsqu'un employeur consent à la corruption d'un de ses employés<sup>2</sup>. Le rapport fait, par ailleurs, des propositions concernant la corruption dans le secteur privé ainsi que les droits et privilèges des parlementaires.

En décembre 2003, le gouvernement a publié sa réponse officielle au rapport. Il accepte plusieurs recommandations mais défend son projet de loi, notamment en ce qui concerne les critiques sur sa définition de la corruption<sup>3</sup>. Le gouvernement a avancé que la proposition de loi était restée inchangée de 1998 à 2003 et qu'elle était passée par trois processus de consultation, ce qu'atteste d'ailleurs le rapport de la commission<sup>4</sup>.

Pourquoi, dans ce cas, ces précédentes consultations n'ont-elles pas fait naître de critiques plus profondes qui auraient pu être prises en compte, soit par le Livre blanc de 2000, soit par le projet de loi de 2003 lui-même ?

L'une des raisons possible est simplement la complexité de la question, car rares sont ceux qui parviennent à s'accorder sur une définition de la corruption. Une seconde raison pourrait être un manque de volonté politique de la part du gouvernement et le fait que la réforme législative ne fait tout simplement pas partie de ses grandes priorités. Les partisans du gouvernement pourraient souligner que ce dernier a signé la Convention des Nations Unies contre la corruption en décembre 2003. Cependant, le gouvernement a admis que, pour ratifier cette convention, il fallait mettre en place une législation primaire et secondaire et qu'il n'y avait pas de calendrier prévu pour ce processus à l'heure actuelle. En fait, il semble que le gouvernement privilégie davantage la

lutte contre la fraude et le crime organisé que contre la corruption en soi, comme l'indique d'ailleurs son dernier Livre blanc : *One Step Ahead : A 21st Century Strategy to Defeat Organised Crime* (Un pas en avant : stratégie du XXI<sup>e</sup> siècle pour venir à bout du crime organisé – voir section ci-dessous). Il se peut que ce manque apparent de volonté politique ait conduit à une indifférence du public.

En l'état actuel des choses, la future réforme est incertaine – bien que le processus de re-rédaction soit en cours, aucune date précise n'a été avancée pour sa finalisation. La réforme de la législation existante semble donc encore bien éloignée.

## Une lutte dispersée ?

Bien que les organismes de lutte contre la corruption semblent engranger de beaux succès en Grande-Bretagne, leurs rapports mutuels sont complexes et quelque peu déroutants. Toute la coordination mise en œuvre tourne autour de trois axes : enquêtes conjointes, échange d'informations et élaboration de normes communes.

En février 2004, David Blunkett, le ministre de l'intérieur, a annoncé la création d'un nouvel organisme mixte d'investigation, qui doit lui rendre compte directement. Le rôle de l'Agence de répression de la grande criminalité organisée (Serious Organised Crime Agency – SOCA) a été défini dans le Livre Blanc intitulé *Un pas en avant*. La mission de la SOCA serait de lutter contre le trafic de stupéfiants, les filières organisées d'immigration clandestine et la récupération des avoirs criminels. D'aucuns espéraient que cette nouvelle agence « réduirait le nombre d'organisations avec lesquelles la police et d'autres servi-

ces doivent traiter, en améliorant l'efficacité et en réduisant la bureaucratie »<sup>5</sup>.

Le ministère du travail et des retraites (Department for Work and Pensions – DWP) abrite un autre exemple de ces structures d'enquête mixtes. Afin de promouvoir la coopération entre les différentes cellules de la DWP, les autres départements de l'administration publique et les autorités locales, une cellule de travail conjointe a été mise sur pied ; son objectif est d'améliorer le nombre et la qualité des opérations interinstitutionnelles de lutte contre les fraudes. En outre, la DWP a également œuvré en collaboration avec l'« Inland Revenue and HM Customs and Excise » (services des douanes, taxes et accises de Sa Majesté), exploitant conjointement les informations échangées afin d'enquêter sur les entreprises soupçonnées d'activités dans l'économie souterraine dans le but de découvrir et de pénaliser des fraudes fiscales ou sur les bénéficiaires.

Autre exemple d'échange d'informations, le « Financial Fraud Information Network » (Réseau d'informations sur la fraude financière) regroupe les organes de réglementation, les administrations publiques, les organisations professionnelles, les institutions d'application de la loi et les marchés financiers. Fondé en 1992 afin de faciliter la coopération entre le large éventail d'organismes publics concernés par la fraude financière, le Secrétariat du FFIN a intégré l'Administration des Services Financiers.

Le Public Audit Forum constitue un exemple d'élaboration de normes communes ; en effet, il s'agit d'un organe consultatif qui offre une plateforme pour la mise au point de normes professionnelles. Ce forum est composé des quatre institutions nationales de vérification des comptes et dispose, en outre, d'un organe consultatif regrou-

pant des représentants de l'administration centrale et locale, du service national de santé, de la profession comptable et de la vérification des comptes.

La question de l'efficacité de ces institutions est, bien entendu, sujette à débat. Ce qui semble important, c'est que les exemples de coopération interinstitutionnelle présentés ci-dessus semblent conforter l'idée que le gouvernement s'intéresse actuellement davantage aux fraudes et au crime organisé qu'à la corruption. Les observateurs de la lutte contre la corruption avaient par exemple avancé que la SOCA aurait très peu d'impact sur les actes de corruption à l'étranger commis par des criminels en col blanc, ce qui a été confirmé par une annonce récente du gouvernement indiquant que le SFO serait le premier organisme à examiner des affaires de corruption à l'étranger et prendrait la tête de toute enquête à venir<sup>6</sup>.

*A priori*, la coopération interinstitutionnelle semble une bonne chose, notamment dans un domaine aussi complexe que la corruption, mais cela dépend énormément du type de coopération qui est privilégié. L'échange d'informations constitue également et de façon inhérente, une activité sensée, mais cela dépend des institutions qui jouent un rôle clé dans les enquêtes : dans quelle mesure seront-elles disposées à échanger des informations avec les autres ? Plus important encore, la coordination est indispensable pour aboutir à des normes communes sur la corruption, en particulier pour la corruption à l'étranger. La récente étude de Transparency International sur les Systèmes Nationaux d'Intégrité en Grande Bretagne a indiqué qu'il « existe une certaine hypocrisie dans l'engagement des pouvoirs publics à défendre l'intégrité. D'un côté, ils développent des cadres de

déontologie afin de régler le comportement des institutions publiques au Royaume Uni. De l'autre, ils semblent fermer les yeux sur les activités des services publics et des entreprises lorsque ces derniers opèrent à l'étranger»<sup>7</sup>. Cet aspect ressort clairement dans le cas de l'Export Credits Guarantee Department (ECGD, Département de garantie des crédits à l'exportation).

### Export Credits Guarantee Department (ECGD)

L'ECGD est un organisme public distinct, placé sous la tutelle du Ministre du commerce et de l'industrie, dont le rôle consiste essentiellement à assurer les exportateurs et entreprises britanniques investissant à l'étranger. Il offre également des garanties aux banques situées en Grande-Bretagne pour qu'elles puissent prêter à des investisseurs étrangers. En 2000, le mandat de l'ECGD a été revu de fond en comble et, en 2004, de nouvelles mesures de lutte contre la corruption ont été annoncées.

L'ECGD est particulièrement bien placé pour détecter et prévenir la corruption et est également en mesure d'influer sur le comportement des entreprises pour susciter un rejet de la corruption dans la conduite des transactions à l'étranger. Le dossier de candidature prévoit une déclaration de refus de la corruption et une demande de renseignements afin de savoir si le demandeur a particulièrement veillé à ce qu'aucun dessous-de-table ne soit versé au cours de la transaction visée. L'ECGD a annoncé de nouvelles politiques et procédures entrées en vigueur en mai 2004 et spécialement conçues afin de lutter contre la corruption. Elles comprennent des dispositions visant à accroître les pouvoirs

de l'ECGD pour inspecter les documents contractuels des exportateurs, des clauses exigeant que les candidats montrent qu'ils ont mis en place des procédures afin d'éviter toute activité malhonnête et des déclarations plus étendues afin d'inclure les filiales, les directeurs et les employés des sociétés.

Ces mesures n'ont été introduites, cependant, qu'après d'âpres critiques de l'opinion publique. Certains médias ont indiqué dernièrement que l'ECGD « était pétri d'une culture institutionnelle de la négligence lorsqu'il s'agissait de corruption »<sup>8</sup>, ce qui est particulièrement inquiétant, compte tenu des déclarations mêmes de l'ECGD, qui affirme que, depuis la révision de son mandat en 2000, il n'y a jamais eu de cas de refus de couverture en raison de suspicions ou de preuves de pratiques corrompues<sup>9</sup>. La question qui se pose est donc de savoir pourquoi la couverture de l'ECGD n'a pas été refusée dans ce qui apparaît comme des circonstances on ne peut moins transparentes, surtout vu les allégations suivantes :

Tout au long des années 90 et jusqu'au début des années 2000, l'ECGD a toujours soutenu des projets qui étaient surfacturés et entachés d'accusations de corruption, des barrages tels que le Lesotho Highlands Water Project jusqu'aux centrales électriques telles que celle de Dabhol Power en Inde. Dans certains cas, le département a octroyé ou a continué à fournir son appui tout en ayant connaissance de ces accusations. Dans la plupart des cas, il a fait montre d'une profonde réticence à enquêter sur ces allégations ou à saisir les autorités locales ou britanniques compétentes<sup>10</sup>.

Ces préoccupations sont exacerbées par l'envergure des activités de l'ECGD : 95 pour 100 de toutes les créances dues à la Grande-Bretagne par les pays en voie

de développement sont actuellement détenues par l'ECGD. Il est donc déterminant que les nouvelles réglementations soient concrètes au lieu de demeurer uniquement rhétoriques. En attendant, la Grande-Bretagne continuera à être soupçonnée de traiter très différemment la corruption selon qu'elle se passe sur son territoire ou à l'étranger.

Le cas de l'ECGD résume donc bien les thèmes de ce rapport. En effet, une approche coordonnée des normes communes semble être un moyen beaucoup plus logique pour lutter contre la corruption, notamment à l'étranger. La meilleure façon d'adopter ce type d'approche passe

par la législation, qui établit des règles claires afin d'accompagner la stratégie de lutte contre la corruption. Cette législation est néanmoins différée en raison d'une série de facteurs, ce qui, à son tour, a des répercussions sur les engagements de la Grande-Bretagne envers les mesures internationales de lutte contre la corruption telles que la Convention des Nations Unies. Ainsi, en dépit de la bonne position de la Grande-Bretagne dans l'indice de perceptions de la corruption, le gouvernement doit encore bâtir des fondations solides sur lesquelles pourront s'édifier des stratégies de lutte contre la corruption plus cohérentes et plus solides.

*Michael James Macauley (Teesside Business School, Britain)*

## Indications bibliographiques

S. Hawley, *Turning a Blind Eye : Corruption and the UK Export Credits Guarantee Department* (Fermer les yeux : la corruption et le Département de garantie des crédits à l'exportation du RU). (Dorset : The Corner House, 2003)

S. Hawley, *Underwriting Bribery : Export Credit Agencies and Corruption* (Cautionner la corruption : Agences de crédit à l'exportation et corruption) (Dorset : The Corner House, 2003)

TI (RU) : [www.transparency.org.uk](http://www.transparency.org.uk)

## Notes

1. « Draft Corruption Bill – Report and Evidence » (Projet de loi contre la Corruption – Rapport et constats, HL Paper 157 HC 705).
2. La commission a proposé que la définition du projet de loi soit remplacée par les définitions ci-après : « toute personne fait acte de corruption dès lors qu'elle procure, propose ou accepte de procurer des avantages inopportuns dans l'intention d'influencer le récipiendaire dans l'exécution de ses obligations ou fonctions » ; « toute personne fait acte de corruption dès lors qu'elle reçoit, demande ou accepte de recevoir un avantage inopportun dans l'intention de l'influencer dans l'exécution de ses obligations ou de ses fonctions ».
3. « The Government Reply to the Report from the Joint Committee on the Draft Corruption Bill » (Réponse du gouvernement au rapport de la commission mixte sur le projet de loi contre la corruption), CM 6086 (2003).

4. Selon le projet de loi, « l'avant-projet de loi est le fruit d'un long processus de formulation de politique... ». La commission du droit a publié un avant-projet de loi sur la corruption dans des termes relativement similaires il y a cinq ans.
5. Ministère de l'intérieur, *One Step Ahead : A 21st Century Strategy to Defeat Organised Crime*, Cm 6167 (Un pas en avant : stratégie du XXI<sup>e</sup> siècle pour venir à bout du crime organisé) (London : HMSO, 2004).
6. Financial Times (Grande-Bretagne), 25 juin 2004.
7. Transparency International, *National Integrity Systems, Transparency International Country Study Report, United Kingdom 2003* (Systèmes nationaux d'intégrité, Rapport sur les études de cas nationaux, Transparency International, Royaume-Uni 2003) (London, 2004).
8. *Observer* (Grande-Bretagne), 2 février 2003.
9. « New Procedures on Bribery and Corruption in Export Deals Announced by ECGD », (Nouvelles procédures en matière de corruption dans les transactions d'exportation annoncées par l'ECGD) 11 avril 2004, [www.ecgd.gov.uk/news\\_home.htm?id=6095](http://www.ecgd.gov.uk/news_home.htm?id=6095).
10. *Observer* (Grande-Bretagne), 2 février 2003.

## Grèce

Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004 : 4,3 (49<sup>e</sup> sur 146 pays)

### Conventions :

Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe (ratifiée en février 2002)

Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (signée en janvier 1999 ; pas encore ratifiée)

Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption (ratifiée en février 1999)

Convention des Nations Unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; pas encore ratifiée)

Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé (signée en décembre 2000 ; pas encore ratifiée)

### Changements juridiques et institutionnels

- Les pouvoirs de l'**Inspection Générale de l'Administration Publique** (IGAP), créée en novembre 2002, ont été amendés en 2003 afin de lui permettre de requérir des mesures disciplinaires contre des employés ayant enfreint la loi. Un autre amendement de la loi donne pouvoir aux « inspecteurs spéciaux » de l'IGAP de contrôler, inspecter et enquêter, de se porter partie civile et de mener des interrogatoires administratifs. Dans sa première année de fonctionnement, l'IGAP a enquêté sur 386 dossiers, dont 49 étaient liés à des questions de corruption et de transparence. Le rapport 2004 de l'IGAP comprenait un certain nombre de propositions pour lutter contre la corruption et améliorer la transparence dans l'administration publique.

- En 2003, les premières décisions de la cour suprême ont été prononcées sur des dossiers ayant trait au délit de corruption nouvellement reformulé, modifié pour se conformer à la convention de l'UE sur la lutte contre la corruption. Contrairement à la formulation antérieure de la loi, la cour suprême a jugé qu'il n'était pas illégal de donner des pots-de-vin *après* que les actes qu'ils sont censés influencer se sont produits. En conséquence, les **cadeaux de remerciement** sont à présent autorisés, malgré le risque que ces cadeaux puissent créer une obligation pour l'employé envers la personne qui les lui remet.
- Le nouveau gouvernement élu en mars 2004 a introduit un certain nombre de **propositions de loi** en vue d'une réforme de l'administration publique, notamment : une réforme de la loi sur le trafic d'influence entre les médias et les entrepreneurs des travaux publics (voir ci-dessous), une proposition visant à éradiquer ce que l'on appelle « la formule mathématique », qui a été considérée comme un mode de sélection des fournisseurs inapproprié et non transparent, et la création de commissions ministérielles avec la participation des ONG pour l'élaboration de la nouvelle législation.

---

## Mass médias et marchés publics

En 2003, les organismes publics ont, pour la première fois, inclus dans les soumissions aux marchés publics, les dispositions d'une nouvelle loi sur les médias et les marchés publics. La loi, reposant sur un amendement constitutionnel de 2001, a pour but de promouvoir la transparence et de limiter le trafic d'influence en interdisant aux propriétaires ou actionnaires d'organisations du secteur des médias de prendre des participations dans des sociétés qui exécutent des marchés publics. Les contrevenants à la loi s'exposent à de lourdes pénalités, avec la possibilité de retrait de la licence du diffuseur et l'annulation du marché public.

Cette loi fait suite à plusieurs cas frappants survenus au cours de ces dernières années, lors desquels la presse grecque a publié des articles affirmant que l'attribution de marchés publics de construction résultait de l'influence de proprié-

taires de médias qui étaient, eux-mêmes ou un membre de leur famille, également actionnaires des compagnies qui ont remporté les marchés. Avec l'explosion du secteur du bâtiment en raison des édifices publics nécessaires pour les jeux olympiques de 2004, de telles affaires ont naturellement suscité énormément de publicité.

La nouvelle loi vise le secteur public élargi, y compris les contrats passés avec l'État ou les municipalités, les sociétés privées dont le conseil d'administration est sélectionné par l'État ou qui reçoivent de substantiels financements publics et les sociétés créées par l'État. La loi s'applique à tous les marchés publics d'une valeur supérieure à 250 000 € (302 000 \$ US), dont la plupart concernent des chantiers de construction et de travaux publics.

Aux termes de la nouvelle loi, pour que les sociétés puissent répondre à un appel d'offre au-delà de ce plafond, tous

les membres du conseil d'administration, les directeurs, les actionnaires détenant une participation de plus de 5 %, les actionnaires des sociétés et leurs parents doivent signer une déclaration attestant qu'ils ne sont ni propriétaires ni actionnaires d'une société des médias. Même une petite entreprise comptant trois actionnaires, un conseil d'administration de cinq membres et deux directeurs, tous membres de petites familles, pourraient devoir déposer une liste de 150 noms et les listes de 500 noms ne sont pas inhabituelles.

Néanmoins, dans le cas où l'une des personnes figurant sur la liste serait en effet liée à une société médiatique, il lui suffira de prouver son indépendance financière vis-à-vis du membre de sa famille prenant part à l'appel d'offre. Dans la mesure où une société de mass média et une entreprise de bâtiment, même si elles sont détenues par le même groupe d'individus, peuvent parfaitement être financièrement indépendantes l'une de l'autre, cette disposition facilite la non-application de la loi, en dépit de son apparente sévérité. La loi peut également être contournée par les compagnies extraterritoriales, car on ne peut les obliger à publier le nom de leurs actionnaires.

Les espoirs que cette nouvelle loi avait suscités au départ en terme de prévention des abus d'influence se sont éteints en 2003, quelques mois après sa mise en application. Bien que ces affaires aient été abondamment commentées dans les médias, une seule est passée devant les tribunaux, et même pas en procédure pénale. L'affaire en question, qui concerne l'annulation de l'attribution d'un marché de construction à une société détenue par les fils du propriétaire d'un groupe médiatique, a été entendue par le tribunal administratif suprême.

Les conditions que la loi imposait se sont révélées bureaucratiques et nettement inapplicables, tout en offrant de larges possibilités de contournement. Le gouvernement Nouvelle Démocratie, élu en mars 2004, proposait d'amender la loi ultérieurement dans l'année, mais tout amendement n'interviendra que bien après les Jeux Olympiques et le plus grand boom du bâtiment financé sur les deniers publics auquel la Grèce a assisté ces dernières années.

### Une agence de police spécialisée

En 2003, le gouvernement grec a répondu aux appels à la création d'une agence spécialisée afin de s'attaquer au problème des fonctionnaires corrompus. La nécessité de cette structure est criante depuis des années, à en juger par le nombre de réclamations du public contre la corruption et le manque de poursuites judiciaires.

Plutôt que de monter une nouvelle agence, c'est une institution existante, la Direction des affaires internes de la police grecque, qui a vu ses compétences élargies. Cette initiative fait suite aux recommandations de l'équipe d'inspection du GRECO, qui a contrôlé la direction en 2001, évalué de façon positive ses activités anti-corruption au sein des forces de police et proposé d'étendre ses activités à d'autres secteurs de l'administration publique<sup>1</sup>.

Le choix de cette institution expérimentée, fonctionnant bien et largement autonome a déjà fait ses preuves. Au cours de sa première année de fonctionnement, en 2003, 396 plaintes contre des membres de la police et 65 plaintes contre d'autres fonctionnaires, toutes pour corruption, ont été déposées. Douze affaires contre des fonctionnaires ont fait l'objet de poursuites et seront

jugées. La corruption arrive déjà en seconde position en termes de nombre d'infractions sur lesquelles la Direction enquête (après le manquement aux devoirs).

La Direction des affaires internes a été créée en 1999. Elle jouit d'une autonomie de fonctionnement et rend compte directement au chef de la police ; elle est supervisée par un procureur de haut niveau de la cour d'appel. La direction est chargée de tous les délits commis par le personnel de police, dont la corruption, et depuis que ses pouvoirs ont été étendus, elle est à présent habilitée à enquêter sur les actes de corruption et d'extorsion commis par tout fonctionnaire de l'État. Ceci englobe les employés des ministères, des institutions publiques, des municipalités et des préfectures, les inspecteurs des impôts, etc. Seuls les employés de l'autorité portuaire sont exclus de son mandat, puisque le ministère de tutelle dispose de sa propre Direction des affaires internes. Contrairement aux autres autorités en

Grèce, y compris l'IGAP, la direction a essentiellement une fonction pénale, tandis que les autres sont principalement administratives.

La direction instruit les plaintes, qui peuvent être anonymes, mais peut également agir en dehors de toute plainte (par exemple sur information interne). Les enquêtes sont menées confidentiellement, mais en prenant garde de ne pas porter atteinte à la réputation de fonctionnaires accusés à tort.

Plusieurs cas traités en 2003 étaient instruits contre des inspecteurs des impôts qui avaient été spécialement désignés pour lutter contre la corruption dans le domaine fiscal. Plusieurs scandales qui les touchent ont conduit l'opinion publique à s'interroger : « qui donc contrôlera les contrôleurs ? ». L'enquête menée sur eux par la direction des affaires internes revêt une importance capitale, non seulement pour répondre à cette question, mais surtout pour prévenir la corruption à l'avenir.

*Markella Samara (TI Greece)*

## Indication bibliographique

TI Grèce : [www.transparency.gr](http://www.transparency.gr)

## Note

1. Groupe d'États du Conseil de l'Europe contre la Corruption (GRECO), « Évaluation Report for Greece » (Rapport d'Évaluation sur la Grèce) (2002).

## Inde

Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004 : 2,8 (90<sup>e</sup> sur 146 pays)

### Conventions :

Convention des Nations Unies contre la corruption (pas encore signée)

Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé (signée en décembre 2002 ; pas encore ratifiée)

### Changements juridiques et institutionnels

- Le projet de loi portant création de la **Commission de Vigilance Centrale** (CVC) a été adopté en septembre 2003. Cette loi autorise les enquêtes sur des délits de corruption qui auraient été commis par certaines catégories de fonctionnaires. Cette législation constitue une réponse à une recommandation de la cour suprême datant de 1997, demandant d'accroître l'indépendance du Bureau Central d'Investigation (BCI) ainsi que d'autres organes d'investigation qui enquêtent sur la grande corruption, en transférant la supervision de la BCI du gouvernement à la CVC. Néanmoins, la loi ne confère pas de mandat fort à la CVC. La loi restreint la supervision du BCI par la CVC et ne s'attaque pas à d'autres problèmes fondamentaux soulevés en 1997, tels que la nécessité de créer une agence spéciale pour suivre les cas de grande corruption.
- Plusieurs lois sur le **financement des élections** ont été amendées en septembre 2003. Les amendements visent à contrecarrer l'achat de faveurs politiques par le biais d'une transparence et d'une responsabilité accrues en matière de financement des partis politiques. Ces changements devraient également aider les partis à mobiliser davantage de fonds de campagne. Ils accordent aux entreprises des exonérations d'impôt pour les contributions aux partis politiques et exigent des partis qu'ils signalent à la commission électorale tout don provenant de particuliers ou d'entreprises au-delà de 20 000 roupies (435 dollars américains). Le non-respect de cette condition fait perdre la possibilité de déduction fiscale sur la contribution. Le projet de loi prévoit également le financement public indirect, sous la forme d'allocation de temps d'antenne sur le réseau de télévision câblé et les médias électroniques.
- Une « **loi anti-défection** » a reçu l'accord présidentiel en janvier 2004. Cette loi vise à endiguer la corruption dans le processus électoral en limitant le nombre de ministres dans les gouvernements, au niveau central et à celui des États. L'une des méthodes de déstabilisation des gouvernements consistait à persuader des membres du parlement de changer de parti en échange de promesses de postes ministériels. Aux termes de la nouvelle loi, certains États, qui avaient un nombre de ministres exagérément élevé, ont dû le réduire avant juin 2004. La loi interdit également aux « transfuges » de devenir ministres jusqu'à l'élection suivante. Si la loi réduit les incitations à la corruption, elle sanctionne également les parlementaires qui votent contre la ligne de leur parti et pourrait ainsi

tuer dans l'œuf tout débat interne au sein des partis. En outre, cette loi dispose que le président du parlement a l'autorité suprême pour déterminer qui disqualifier pour défection, ce qui laisse la porte ouverte aux manœuvres politiques.

- À la suite d'une directive de la cour suprême, et en attendant la promulgation d'une législation appropriée, le gouvernement a présenté une **résolution sur les dénonciateurs** en avril 2004. Cette résolution désigne la Commission de Vigilance Centrale comme agence chargée de recevoir les plaintes des dénonciateurs d'actes de corruption ou d'abus de pouvoir des fonctionnaires. S'il s'agit là d'une mesure louable et bienvenue, cette résolution est insuffisante par rapport à la Loi sur les dénonciateurs, rédigée par la Commission des lois et en cours d'examen par le gouvernement, qui habiliterait la CVC à donner des directives aux différents départements des services publics<sup>1</sup>. Au lieu de cela, la résolution se borne à autoriser la CVC à délivrer des avis aux départements concernés, une fois les plaintes des dénonciateurs instruites. Le projet de loi stipulerait également qu'une fois le délit établi, l'agence désignée peut directement se porter partie civile contre les fonctionnaires de l'État fautifs mais, en vertu de l'actuelle résolution du gouvernement, les sanctions pour poursuites doivent provenir des instances supérieures.

---

## Rôle des tribunaux et de la société civile pour juguler la corruption politique

Les élections parlementaires nationales de novembre 2003 ont constitué le premier ballon d'essai d'envergure d'une importante initiative visant à accroître la transparence électorale. Dans la foulée d'une directive de la cour suprême de mai 2003, la commission électorale a élaboré des lignes directrices demandant à tous les candidats aux élections de déclarer leur niveau d'instruction, leur casier judiciaire et leur actif et passif financiers. En dépit d'un démarrage hésitant lors des élections locales à K. R. Puram, une municipalité de la banlieue Est de Bangalore (où 30 des 170 candidats aux élections parlementaires n'ont pas totalement déclaré leurs biens), tous les candidats

aux élections parlementaires ont remis leurs déclarations et ces informations ont été largement relayées par les médias.

Par ailleurs, la cour suprême a pris l'initiative de décider du résultat des élections au niveau de l'État de Bihar. En avril 2004, la Haute Cour de Patna a ordonné un rappel des voix dans les circonscriptions où certains candidats étaient en prison et inculpés de délits graves tels que le meurtre, l'extorsion et l'enlèvement. La cour suprême a annulé le jugement de la Haute Cour de Patna au motif que le scrutin (du 26 avril) avait eu lieu avant l'ordonnance de la Haute Cour (annoncée le 30 avril)<sup>2</sup>. Le dossier reste ouvert en attendant une décision finale de la cour suprême. Néanmoins, la décision de la Haute Cour de Patna pourrait conduire à de nouvelles mesures visant à empêcher les individus inculpés pour des délits graves de se présenter aux élections.

Une autre initiative visant à accroître la responsabilité et la transparence politique concerne des poursuites en justice amorcées par une ONG, Krishak Bharat, qui cherche à recouvrer des fonds, dus au titre de factures d'électricité, d'eau et de téléphone, par 656 anciens et actuels membres du parlement. Ces fonds sont dus à la New Delhi Municipal Corporation et à la société Mahanagar Telephone Nigam. En mars 2004, la Haute Cour de Delhi a ordonné à la commission électorale de rendre ces informations publiques. La Haute Cour a ensuite demandé aux secrétariats des deux chambres du parlement de veiller au recouvrement des sommes dues par les parlementaires<sup>3</sup>.

En juillet 2003, l'association de la société civile Lok Sevak Sangh a déposé, auprès de la cour suprême, une pétition demandant le retrait du Member of Parliament Local Area Development Scheme (Plan de développement des circonscriptions locales des membres du parlement). Ce programme, qui autorise un membre du parlement à dépenser 20 millions de roupies (440 000 dollars américains) chaque année en plans sociaux dans sa circonscription, a été sapé par les abus selon un rapport du contrôleur et vérificateur général soumis au président en 2001. L'association Lok Sevak Sangh affirme que ce plan confère aux parlementaires en fonction un avantage déloyal sur leurs adversaires en période électorale.

Une coalition de 22 ONG a constitué un « observatoire des élections » à Delhi, au Chattisgarh et au Gujarat, pour les élections organisées au niveau des États en 2003-2004. Lors des élections générales d'avril-mai 2004, un observatoire des élections a été constitué dans 12 États à travers le pays. La tâche de ces vigiles

électorales consistait à sensibiliser les électeurs sur leur droit de vote, à collecter des données sur les casiers judiciaires et le passif financier des candidats et à tenir l'opinion publique informée sur les candidats en lice. Les observateurs ont également surveillé les pratiques corrompues des partis politiques au cours de la campagne et le jour du scrutin.

La coalition d'ONG pour l'observation des élections a lancé un appel à tous les partis pour qu'ils exposent leur politique en matière de corruption, et en particulier leur position concernant la création d'un bureau du médiateur, tant au niveau national que des États, d'un code d'éthique pour les ministres et les parlementaires, d'un audit régulier des comptes des partis politiques et d'un projet de loi sur les dénonciateurs.

Il y a eu des avancées positives en direction de la transparence électorale en Inde. Les conditions posées par la commission électorale ont été, en règle générale, assez bien respectées et les initiatives de la société civile ont produit des résultats significatifs. En ce qui concerne les aspects négatifs, si les partis font des déclarations sur la nécessité de lutter contre la corruption, ils ne s'engagent pas de façon très précise. En outre, en dépit de la déclaration des biens et des casiers judiciaires des candidats, plusieurs candidats ayant des casiers non vierges ont été élus. Ceci peut s'expliquer par la popularité de certains candidats, mais également par le fait que de nombreux électeurs continuent de baser leurs choix électoraux sur un système de favoritisme, car il est de notoriété publique que certains hommes politiques achètent des voix en offrant un meilleur accès aux services publics.

## Indications bibliographiques

Centre for Media Studies, *Corruption in Urban Public Services* (Corruption dans les services publics urbains) (New Delhi : 2003), [www.cmsindia.org](http://www.cmsindia.org)

S.K. Das, *Public office, Private Interest : Bureaucracy and Corruption in India* (Fonction publique, intérêts privés : bureaucratie et corruption en Inde) (New Delhi : Oxford University Press, 2001)

Garry Jeffrey Jacobsohn, *The Wheel of Law* (La roue de la loi) (Princeton and Oxford : Princeton University Press, 2003)

Bhure Lal, *Corruption : Financial Anarchy in Governance* (Corruption : anarchie financière dans la gouvernance) (New Delhi : Siddharath Publications, 2002)

TI Inde : [www.ti-bangladesh.org/ti-india/](http://www.ti-bangladesh.org/ti-india/)

## Notes

1. *Indian Express* (Inde), 7 mai 2004.
2. *The Hindu* (Inde), 2 mai 2004.
3. *Indian Express* (Inde), 2 mai 2004.

## Indonésie

Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004 : 2,0 (133<sup>e</sup> sur 146 pays)

### Conventions :

Convention des Nations Unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; pas encore ratifiée)

Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé (signée en décembre 2000 ; pas encore ratifiée)

### Changements juridiques et institutionnels

- La **commission anti-corruption** attendue depuis fort longtemps a été mise sur pied en décembre 2003. Cette commission jouit du pouvoir de poursuites en justice pour les affaires de corruption dépassant le milliard d'IDR (106 300 \$ US), de coordonner les efforts de prévention de la corruption, de superviser les enquêtes et les procès de corruption menés par les procureurs et la police, d'ordonner qu'un haut fonctionnaire mis en examen soit relevé de ses fonctions, d'ordonner aux banques de signaler toute transaction suspecte et de geler les comptes. La Commission peut, en outre, reprendre les enquêtes de corruption menées par la police et les procureurs qui traînent en longueur – un symptôme courant de corruption en Indonésie. Au moment où nous rédigeons ce rapport, la commission avait reçu 800 dossiers de corruption transmis par des citoyens. La première affaire traitée concernait la corruption présumée du gou-

verneur de la province d'Aceh. La taille restreinte de la commission et la lenteur de son processus de création ont suscité des préoccupations quant au degré d'engagement politique envers cette institution.

- Un **décret présidentiel relatif aux marchés publics** a été promulgué en décembre 2003 afin de remplacer les réglementations datant de 2000. Ce décret prescrit la création d'un office national des marchés devant faire office d'organe de contrôle pour tous les marchés publics. De nouvelles réglementations exigent la divulgation totale de toutes les informations concernant les appels d'offre. Les procédures d'appel d'offre doivent être annoncées dans la presse au minimum un mois avant la date limite de réception des offres. Le décret autorise la société civile à contrôler la procédure de passation des marchés. La présélection des soumissionnaires est restreinte. Néanmoins, ce décret continue à permettre la nomination directe de fournisseurs dans les situations d'urgence. Dans la mesure où la notion d'urgence n'est pas clairement définie, ceci constitue une lacune que les agents de l'État peuvent exploiter afin de différer un achat jusqu'à ce qu'il soit trop tard pour enclencher une procédure d'appel d'offre en bonne et due forme. Au moment où nous rédigeons ce rapport, cet office national des marchés publics n'était toujours pas mis en place.
- En octobre 2003, le parlement a adopté une **loi sur le blanchiment d'argent** afin d'amender la législation existante datant de 2002. Ceci fait suite aux critiques de la loi de 2002 formulées par le Groupe d'action financière de l'OCDE sur le blanchiment de capitaux (GAFI) qui a placé l'Indonésie sur la liste des pays et territoires non coopératifs. Cette nouvelle législation modifie plusieurs articles controversés de l'ancienne loi, notamment par l'élimination du montant minimum d'argent blanchi requis pour tomber sous le coup de la loi, le raccourcissement du délai pour le signalement des transactions suspectes qui passe de 14 à 3 jours, l'ajout des services de poste à la liste des institutions financières et l'inclusion des transactions liées au terrorisme et à la traite des êtres humains. L'amendement à la loi permet également au Centre de signalement et d'analyse des transactions financières (PPATK) de faire connaître ses conclusions au grand public. Néanmoins, au moment où nous rédigeons ce rapport, la place de l'Indonésie sur la liste du GAFI demeure inchangée. Le PPATK a enregistré 807 transactions suspectes depuis mai 2002, dont 132 ont été signalées à la police mais un seul de ces dossiers a été poursuivi en justice<sup>1</sup>.

---

## Le mouvement anti-corruption s'enracine

Si, par le passé, la lutte contre la corruption était essentiellement menée par les

ONG, on a assisté en 2003-2004 à une extension du mouvement de lutte contre la corruption en Indonésie, lorsque les entreprises et les organisations religieuses ont adhéré à la campagne visant à améliorer la transparence et la responsa-

bilité. Les Chambres de Commerce et d'Industrie indonésiennes (KADIN) ont annoncé leur engagement écrit à faire reculer la corruption en octobre 2003. Deux semaines plus tard, Nahdhatul Ulama et Muhammadiyah, les deux principales organisations islamiques d'Indonésie, ont également fait une déclaration de lutte contre la corruption.

Les perceptions du public sur ces deux nouveaux venus dans la lutte contre la corruption varient considérablement. L'opinion générale est que, dans la mesure où un certain nombre de signataires de la déclaration des KADIN ont été impliqués dans des affaires de collusion et de corruption avec des agents de l'État indonésien, cette déclaration n'est qu'une façade. En revanche, les Indonésiens ont bien accueilli la déclaration des deux organisations islamiques et y ont fondé de grands espoirs. Selon l'Enquête 2001 sur la gouvernance et la lutte contre la corruption du Partenariat pour la Réforme de la Gouvernance, les organisations religieuses sont de loin les institutions dans lesquelles les citoyens ont le plus confiance.

Ces déclarations ont suscité une plus grande prise de conscience de l'existence de la corruption au sein de l'opinion publique. Nahdhatul Ulama a promulgué une fatwa (décret religieux) en vertu de laquelle toute personne jugée coupable de corruption ne pourrait bénéficier d'une cérémonie d'enterrement musulmane en bonne et due forme au moment de son décès. Leurs efforts, couplés à ceux des ONG luttant contre la corruption dans le pays, sont parvenus à influencer sur le programme électoral. En effet, la corruption a été l'un des thèmes clés des élections législatives et présidentielles de 2004, tous les partis et tous les candidats à la présidence s'étant engagés à lutter contre la corruption s'ils étaient élus.

Si les partis religieux jouissent clairement de la confiance de la population, il reste encore énormément à faire pour passer de la parole aux actes. Le défi majeur auquel Nahdhatul Ulama et Muhammadiyah sont actuellement confrontés est de savoir comment intégrer la transparence et la responsabilité dans les écoles islamiques, la distribution des aides caritatives, la gestion et l'administration des mosquées. La promulgation d'une fatwa ou l'organisation d'un enseignement islamique sur la corruption ne constitue en rien une garantie d'efficacité et rien ne prouve jusqu'ici que les choses ont évolué dans le bon sens.

### Le règne de l'argent en politique lors des élections de 2004

Les élections indonésiennes de 2004 ont été dominées par la « politique de l'argent » (pratique connue sous l'expression anglaise « money politics »), soit l'achat du soutien populaire par les partis politiques. Dans le contexte indonésien, cette politique de l'argent revêt plusieurs formes : dons à des organismes religieux, mise à disposition d'infrastructures publiques, prix de présence lors de rassemblements politiques, promesses de faire don d'une partie du salaire d'un candidat s'il est élu, distribution de denrées de base (tel que du riz et d'autres aliments), distribution d'argent à la volée au public lors des rassemblements et achat pur et simple de voix.

La Commission générale de supervision des élections a signalé 57 de ces cas à la police, tandis que Transparency International Indonésie a signalé 93 cas et Indonesia Corruption Watch 48. Seul 21 dossiers ont été traduits devant les tribunaux. Sur ces 21 dossiers, neuf seulement ont débouché sur des poursuites,

au moment où nous rédigeons ce rapport, assorties d'amendes de 1 à 1,5 million d'IDR (106 à 160 \$ US) et jusqu'à deux mois d'emprisonnement. Le non-respect des règles et réglementations en matière de financement des campagnes est certainement dû à la faiblesse du récent code électoral de 2003. Ce code prévoit très peu de sanctions. La peine maximale pour violation de la loi est 12 mois de prison et une amende de 10 millions d'IDR (1 063 \$ US). Aucune sanction n'est prévue pour non présentation d'une liste de donateurs ou de comptes de campagne, ce qui a lié les mains de la commission électorale lorsque 14 partis sur 20 n'ont pas présenté leurs listes de donateurs dans les délais impartis en 2004.

D'autres irrégularités ont également été constatées lors des élections. Il est de notoriété publique que les dépenses de campagnes étaient beaucoup plus importantes que les montants présentés à la commission électorale. Les comptes de campagne secrets ont été monnaie courante au cours des élections 2004.

Bien qu'il soit urgent de réformer le code électoral indonésien, il y a néanmoins eu des progrès notables en termes de démocratie. Pour la première fois, les candidats étaient connus de leurs électeurs et le suffrage direct a contraint les candidats à expliquer leur programme politique, et notamment à exprimer publiquement leurs engagements en faveur de la lutte contre la corruption sur la base desquels les électeurs pourront leur demander des comptes.

### Quand les législateurs se servent dans la caisse

Depuis la fin de l'époque Suharto, une nouvelle forme de corruption est appa-

rie. Avant 1998, la corruption à grande échelle était concentrée autour de l'ancien président, de sa famille et de ses amis. Avec la décentralisation attendue depuis longtemps, qui définit « l'époque de la réforme » en Indonésie, est cependant apparue la crainte que la corruption ne soit exportée aux parlements aux niveaux local et national. Les preuves indiquant que ces craintes étaient fondées commencent à apparaître.

En mai 2004, un tribunal de Padang, dans la province du Sumatra Occidental, a condamné 43 des 55 conseillers de la province à des peines de deux ans de prison et à des amendes de 100 à 127 millions d'IDR (11 000 – 14 000 \$ US) pour le détournement de 4,6 milliards d'IDR (500 000 \$ US) de fonds publics. Ce procès est le fruit d'une campagne de pressions menée pendant deux ans par le Forum des Citoyens Préoccupés du Sumatra Occidental et d'un groupe de professeurs de droit de l'Université Andalas<sup>2</sup>.

Le jugement n'est pas définitif, les 43 accusés ont tous fait appel de la décision. Néanmoins, les indonésiens ont largement salué le verdict du Sumatra Occidental et les affaires de Padang ont eu un effet boule-de-neige sur les efforts de la société civile pour rendre les parlementaires plus responsables de leurs actes. Depuis l'annonce du verdict, 12 autres affaires de corruption impliquant des parlementaires ont fait l'objet d'enquêtes.

Contrairement à l'époque de Suharto, les parlementaires ont à présent compétence pour déterminer les budgets gouvernementaux, prendre des décisions concernant les marchés publics et les fonds de développement et instruire les plaintes émanant des citoyens. Ces pouvoirs sont essentiels afin de contrôler l'exécutif, mais il est

clair que de nombreux législateurs indonésiens sont disposés à abuser de leur autorité à des fins d'enrichissement privé. Les médias font de plus en plus

état d'irrégularités liées aux indemnités, aux déplacements, à l'assurance-maladie et aux fonds de retraite des parlementaires.

*Emmy Hafild (TI Indonésie)*

## Indications bibliographiques

Merly Omar Khouw, *The Private Sector Response to Public Sector Corruption, Business in Indonesia : New Challenges, Old Problems* (La réponse du secteur privé à la corruption du secteur public, Entreprises en Indonésie : nouveaux défis, anciens problèmes) (Singapour : Institute of Southeast Asian Studies, 2004)

Pranowo U. Tantowi, *Membasmi Kanker Korupsi* (Eradiquer le cancer de la corruption) (Jakarta : Pusat Studi Agama dan Peradaban Muhammadiyah, 2004)

W. Zakiyah, D. Widyoko, I. Kusuma et R.A. Edi, *Menyingkap Tabir Mafia Peradilan* (Dévoiler la mafia des tribunaux) (Jakarta : Indonesian Corruption Watch, 2002)

TI Indonésie : [www.ti.or.id](http://www.ti.or.id)

## Notes

1. Informations du bureau des relations publiques du PPAK.
2. Voir [www.laksamana.net/vnews.cfm?ncat=35&news\\_id=7069](http://www.laksamana.net/vnews.cfm?ncat=35&news_id=7069).

## Irlande

**Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004** : 7,5 (17<sup>e</sup> sur 146 pays)

### Conventions :

Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe (signée en novembre 1999 ; pas encore ratifiée)

Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (ratifiée en octobre 2003)

Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption (ratifiée en septembre 2003)

Convention des Nations Unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; pas encore ratifiée)

Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé (signée en décembre 2000 ; pas encore ratifiée)

## Changements juridiques et institutionnels

- En octobre 2003, l'Irlande a ratifié la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe qui s'applique au blanchiment d'argent comme à la corruption dans les secteurs public et privé. Elle a ratifié le mois précédent la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption qui criminalise la corruption des agents de l'État.

---

## Commissions d'enquête

Des accusations d'écarts de conduite impliquant des intérêts politiques et commerciaux ont conduit à la création d'un certain nombre de Commissions d'enquête dans les années 1990<sup>1</sup>. Les origines de la Commission d'enquête Moriarty sur les paiements aux hommes politiques et de la Commission Flood sur la corruption dans les services de l'urbanisme de Dublin se trouvent, respectivement, dans un litige portant sur le contrôle de la chaîne de supermarchés Dunnes Stores au milieu des années 90 et dans les accusations portées contre un cabinet d'avocats d'Irlande du Nord à la suite d'une demande d'informations sur les malversations dans les services d'urbanisme. Les documents qui ont été dévoilés ont été le catalyseur nécessaire pour susciter des enquêtes auxquelles le système politique a été contraint de répondre. Le gouvernement et les partis politiques ont considéré que ces Commissions constituaient le meilleur moyen d'établir les faits et de retrouver la confiance de l'opinion publique. Certains ont même nourri l'espoir que cette approche permettrait de retirer la corruption de l'ordre du jour politique immédiat. Ce dernier espoir n'a pas fait long feu dans la mesure où les Commissions ont renforcé le sentiment de l'existence

d'une corruption systémique à tous les niveaux des pouvoirs publics irlandais.

Les Commissions Flood et Moriarty existent depuis fin 97 et ne semblent guère prêtes à conclure leurs travaux de sitôt. Ces deux commissions ont connu un succès spectaculaire après avoir dévoilé des réseaux complexes de versement de commissions occultes à des hommes politiques et des fonctionnaires de l'État. Si elles n'ont pas encore prouvé que l'argent versé a véritablement servi à acheter des faveurs politiques, elles ont posé de façon persistante la question de savoir pourquoi certains hommes d'affaires contribuaient de façon si généreuse à soutenir des personnalités à des postes de pouvoir.

L'enquête McCracken de 1997 sur les paiements versés à l'ancien Taoiseach (premier ministre), Charles Haughey, a révélé qu'il avait reçu plus de 8 millions de livres sterling (14,7 millions de dollars américains) au cours de sa longue carrière politique, mais n'est pas parvenu à prouver qu'il était coupable de corruption. La commission McCracken a également révélé des paiements effectués au membre du parti Fine Gael Michael Lowry mais, une fois de plus, il a été conclu qu'il n'y avait pas d'irrégularité politique<sup>2</sup>. Au moment où nous rédigeons ce rapport, la commission Moriarty enquêtait encore sur des paiements versés à Lowry.

Un seul homme politique a été reconnu coupable d'avoir reçu des pots-de-vin à la suite de preuves présentées par différentes commissions. Le second rapport provisoire 2002 de la commission Flood a conclu qu'il y avait bien eu un certain nombre de pots-de-vin versés à l'ancien ministre des affaires étrangères et de la communication, Ray Burke<sup>3</sup>. Burke a réfuté les conclusions de la commission. En septembre 2004, sa demande de remboursement des frais de justice a été rejetée par la commission au motif qu'il avait fait obstruction à ses travaux.

La commission d'urbanisme à présent présidée par M. le Juge Alan Mahon, a passé le plus clair de son temps à enquêter sur une plainte du promoteur immobilier Tom Gilmartin, qui déclare que, à l'issue d'une réunion en février 1989 avec des ministres d'État, notamment l'actuel Taoiseach, Bertie Ahern, un représentant du parti lui a demandé de « faire don » de 5 millions de livres sterling (9,2 millions de dollars américains) pour qu'on lui laisse le champ libre pour construire un centre commercial à l'ouest de Dublin. La plupart des observateurs estiment que, au rythme d'avancement actuel des travaux, la commission sur l'urbanisme ne s'achèvera qu'en 2020, soit 23 ans après sa création. Les hommes politiques ont une part de responsabilité dans ce retard, dans la mesure où ils n'ont pas jugé utile d'accroître le nombre de juges en dépit des appels répétés du Juge Flood, qui n'a cessé de marteler qu'il n'avait pas suffisamment de moyens pour mener à bien son mandat.

Les transactions présumées corrompues de George Redmond, le plus haut responsable de l'urbanisme à Dublin pendant plus d'un quart de siècle, ont tout d'abord été portées à l'attention du public par la commission Flood en 1999.

Lorsqu'il a été menacé d'une peine de prison de deux ans pour avoir menti à la commission, il a reconnu avoir reçu de fortes sommes d'argent de divers constructeurs et propriétaires terriens. Lorsqu'il a pris sa retraite en 1988, en qualité d'administrateur régional adjoint de la ville et du comté de Dublin, il touchait un salaire de 24 000 € (29 200 \$ US). Néanmoins, ses investissements dans la région s'élevaient à l'époque à 830 000 € (1 million de \$ US) et il a placé en banque 217 000 € au cours de cette seule année<sup>4</sup>.

Par la suite condamné pour n'avoir pas renvoyé ses déclarations fiscales, Redmond a fait l'objet d'une enquête du Bureau des biens d'origine criminelle<sup>5</sup>. Il a été jugé coupable pour deux chefs d'accusation de corruption en novembre 2003 et condamné à 12 mois d'emprisonnement. Il s'agit là de la première condamnation d'une personnalité de premier rang pour corruption fondée sur les enquêtes de la commission chargée de l'urbanisme. Redmond a fait appel de cette condamnation et elle a été cassée en juillet 2004 lorsque de nouvelles pièces qu'il a produites ont permis de contester les premières preuves de la personne qui avait effectué les paiements. Aucun nouveau procès n'a été ordonné dans la mesure où Redmond avait déjà purgé pratiquement l'essentiel de sa peine. Malgré son acquittement, il ne fait aucun doute que la décision de départ de le traduire en justice a démontré que le procureur général traitait avec beaucoup plus de sérieux les accusations de criminalité en col blanc.

Le troisième rapport de la commission d'enquête sur l'urbanisme livré en janvier 2004 indiquait que Redmond avait reçu des pots-de-vin d'un promoteur immobilier et d'un constructeur, en rapport avec des opérations immobilières à

la fin des années 80. Le rapport faisait état de quatre commissions versées à Redmond et indiquait qu'il avait régulièrement reçu des commissions occultes de la part d'urbanistes et de promoteurs depuis les années 60<sup>6</sup>. Ces affirmations faisaient suite au second rapport de la commission d'enquête, publié en septembre 2002, qui accusait l'ancien ministre des affaires étrangères, Ray Burke, d'avoir également reçu des pots-de-vin de divers constructeurs. Ce rapport a été adressé au procureur général, au préfet de police, au Bureau des biens d'origine criminelle, à l'administration fiscale et au bureau du Directeur de l'application du droit des sociétés. L'une des raisons expliquant la longueur du traitement de ce rapport par les autorités réside dans la nature de la loi sur les commissions d'enquête, qui stipule qu'aucun aveu effectué par une personne devant une commission d'enquête ne peut être retenu comme preuve contre cette personne dans une procédure pénale.

### L'enquête Morris sur la police

La Commission d'enquête Morris est une autre de ces commissions siégeant encore actuellement. Cette dernière enquête sur des plaintes contre des agents de police de Donegal. Elle a publié en juin 2004 son premier rapport provisoire, dans lequel elle indique que deux fonctionnaires de police, dont un commissaire, ont orchestré la dissimulation de munitions et de faux engins explosifs en vue d'incriminer des suspects, afin de donner un coup de pouce à leur carrière. En outre, de hauts fonctionnaires ont été taxés de laxisme car ils n'ont rien fait pour démanteler le complot organisé par ces deux fonctionnaires.

Ce rapport, a déclaré le Juge Morris, doit conduire à des réformes en profondeur, notamment en matière de contrôles pratiques par les quartiers généraux de la police, une discipline plus stricte au sein des forces de police, une nouvelle structure de promotion et une amélioration de la tenue des registres. Le Ministre de la justice, de l'égalité et de la réforme législative, M. Michael McDowell, a noté que les problèmes systémiques dans la gestion de Garda n'étaient pas limités à Donegal<sup>7</sup>.

Il est probable qu'à la suite de ce rapport, il y aura des changements substantiels dans la législation relative à la police. Au moment où nous rédigeons ce rapport, le gouvernement devait également prendre des mesures afin de créer une nouvelle cellule d'audit qui aurait compétence de procéder à des contrôles surprises dans les commissariats de police. Une mesure encore plus efficace consisterait à nommer un ombudsman pour la police, à l'instar de ce qui existe en Irlande du Nord, afin de créer un système indépendant et impartial de réclamations contre la police. La création d'un tel organe en République d'Irlande serait de nature à redonner à l'opinion publique une nouvelle confiance dans les forces de police.

### Rehausser les normes de conduite dans la vie publique

L'évaluation de l'ampleur de la corruption politique en Irlande a prêté à controverse. En effet, en juillet 2003, le Juge Matthew Smith, président de la Commission des normes de la fonction publique (Standards in Public Office Commission – SIPO), qui contrôle le code d'éthique et le financement des partis politiques, a réfuté les affirmations (for-

mulées dans une étude du Joseph Rowntree Charitable Trust britannique) selon lesquelles la corruption constituait un « motif central » de la politique Irlandaise. Tout en mettant en garde contre les dégâts potentiels pour la réputation de l'Irlande, il a reconnu qu'il était urgent de contrôler et de rehausser les normes de conduite dans l'intérêt des citoyens. Le juge a écrit qu'il regrettait que l'examen des difficultés passées, étalé ainsi sur la place publique, ait conduit à des critiques du système de gouvernance : « ces critiques ne sont pas, pour l'essentiel, étayées par des faits, ce qui, à mon sens, tend à montrer que l'intégrité du processus de prise de décision n'a pas été contestée »<sup>8</sup>.

Cependant, dans la mesure où la commission d'enquête sur l'urbanisme ne s'est attaquée qu'aux accusations de corruption à Dublin, en laissant de côté les questions relatives à des malversations dans d'autres régions, il est impossible d'affirmer avec certitude à quel point exactement les processus de prise de décision sont soumis à l'obligation de rendre des comptes. Ce qui est certain, c'est que les commissions qui siègent

depuis 1997 ont bien rendu service à l'État, en apportant des informations cruciales sur la façon dont l'Irlande a été gouvernée au cours de ces dernières années.

En partie grâce à ces commissions, le gouvernement a lancé un programme global d'éthique et tous les grands partis politiques ont introduit des codes de conduite pour leurs membres et ont pris des positions politiques générales sur les normes de conduite dans la vie publique. La SIPO a elle-même joué un rôle essentiel pour faire en sorte que les concepts d'ouverture, de responsabilité et de transparence soient intégrés dans la législation relative à l'éthique de l'Irlande.

Certains détracteurs ont avancé que ces commissions étaient futiles et onéreuses, mais les clore ne véhiculerait pas un message positif en termes d'attitudes à adopter vis-à-vis de la corruption. Les commissions devraient être autorisées à poursuivre leurs travaux, en faisant en sorte que la sphère politique irlandaise affronte son passé et en faisant pression pour rehausser dorénavant les normes de conduite dans la vie publique.

Gary Murphy (Université de la ville de Dublin, Irlande)

## Indications bibliographiques

- Neil Collins et Mary O'Shea, « Political Corruption in Ireland », (*Corruption politique en Irlande*) dans M.J. Bull et J.L. Newell, *Corruption in Contemporary Politics* (Corruption dans la politique contemporaine) (Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2003)
- Conseil de l'Europe, « GRECO, Premier cycle d'évaluation, Rapport de conformité sur l'Irlande » (2003), [www.greco.coe.int/evaluations/cycle1/GrecoRC-I\(2003\)14F-Ireland.pdf](http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle1/GrecoRC-I(2003)14F-Ireland.pdf)
- Paul Cullen, *With a Little Help from my Friends : Planning Corruption in Ireland* (Avec un petit coup de pouce de mes amis : la corruption dans l'urbanisme en Irlande) (Dublin : Gill et Macmillan, 2003)

Colm McCarthy, « Corruption in Public Office in Ireland : Policy Design as a Countermeasure », (*Corruption dans la fonction publique en Irlande : formulation de politique comme contre-mesure*) dans Economic and Social Research Institute, Quarterly Economic Commentary (2003), [www.esri.ie/pdf/QEC1003SA\\_McCarthy.pdf](http://www.esri.ie/pdf/QEC1003SA_McCarthy.pdf)

Gary Murphy, « A Culture of Sleaze : Political Corruption and the Irish Body Politic 1997-2000 », (*Une culture de la corruption : la corruption dans les sphères politiques irlandaises*) Irish Political Studies 15 (2000)

## Notes

1. La commission d'enquête est un mécanisme mis sur pied par le parlement irlandais afin d'enquêter sur des questions d'importance publique.
2. Voir [www.irelandsown.net/tribunal.htm](http://www.irelandsown.net/tribunal.htm).
3. Voir [www.ireland.com/newspaper/special/2002/flood/index.html](http://www.ireland.com/newspaper/special/2002/flood/index.html).
4. Irish Times (Irlande), 20 décembre 2003.
5. Le Bureau des biens d'origine criminelle a été fondé en 1996 afin d'identifier les biens particuliers qui proviennent ou sont soupçonnés de provenir d'activités criminelles.
6. Voir [www.planningtribunal.ie/images/SITECONTENT\\_219.pdf](http://www.planningtribunal.ie/images/SITECONTENT_219.pdf).
7. Irish Times (Irlande), 16 juillet 2004.
8. Voir [www.sipo.gov.ie/281e\\_246.htm](http://www.sipo.gov.ie/281e_246.htm).

## Japon

**Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004 :** 6,9 (24<sup>e</sup> sur 146 pays)

### Conventions :

Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption (ratifiée en octobre 1998)

Convention des Nations Unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; pas encore ratifiée)

Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé (signée en décembre 2000 ; pas encore ratifiée)

### Changements juridiques et institutionnels

- La **protection des dénonciateurs** a été approuvée en juin 2004 et entrera en vigueur dans un délai de deux ans. Le fait que bon nombre de malversations dans les entreprises ont été dévoilées par des employés de ces organisations qui ont communiqué ces affaires aux autorités compétentes a fait prendre conscience à l'opinion publique et aux pouvoirs publics de la nécessité d'assurer une meilleure protection des dénonciateurs. La loi protégera les employés qui révèlent des comportements illégaux des entreprises qui vont à l'encontre de l'inté-

rêt public. Tout fonctionnaire qui dénonce ce type de comportement sera également protégé par la loi.

- La notion de **compétence fondée sur la nationalité** a été intégrée en juin 2004 aux mesures législatives japonaises afin de pouvoir appliquer la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption et la Loi japonaise de Prévention de la Concurrence Déloyale (LPCD). Cet amendement permet aux autorités chargées de l'application des lois d'instruire et de poursuivre en justice des affaires de corruption hors du territoire japonais. Cette réforme a été réalisée dans le droit fil d'un récent amendement du code pénal, en vertu duquel les fonctionnaires qui acceptent des pots-de-vin en dehors du pays ainsi que les particuliers qui versent des pots-de-vin à l'étranger sont passibles de sanctions.
  - Un projet d'amendement à la loi relative à la répression du crime organisé, au contrôle des revenus de la criminalité et autres a été soumis au parlement et vise à étendre la mesure de **confiscation des profits illégaux aux payeurs de pots-de-vin**. En effet, la législation existante ne confère que le pouvoir de geler les avoirs des bénéficiaires de pots-de-vin. Au moment où nous rédigeons ce rapport, cet amendement n'avait pas encore été adopté. La procédure s'appliquerait au délit de versement de pots-de-vin prévu dans le code pénal, ainsi qu'au délit de corruption de fonctionnaires étrangers dans le cadre de la LPCD, ce qui n'a pas de caractère obligatoire dans la Convention de l'OCDE.
  - Le gouvernement a établi, en mai 2004, une nouvelle cellule rattachée au Bureau du cabinet et chargée de la promotion des réformes de déréglementation. Cette initiative s'inscrit dans le cadre d'un plan triennal qui comprend des mesures pour renforcer la loi anti-monopole, renforcer les pouvoirs de la Commission de la concurrence et **améliorer la qualité des marchés publics**, toutes ces mesures devant avoir un impact positif sur la prévention de la corruption.
  - Le **favoritisme dans les habitudes de recrutement** des administrations locales est depuis longtemps une question à laquelle il convient de s'attaquer. En février 2004, le ministère de l'intérieur et des communications a annoncé des plans visant à amender la loi relative aux fonctionnaires locaux dans le but d'étendre les compétences de sa commission disciplinaire (dont les fonctions étaient limitées auparavant à l'examen des plaintes relatives aux pénalités imposées aux employés) de façon à ce qu'elle soit en mesure de suivre et de contrôler les procédures de recrutement. Les administrations préfectorales et les villes désignées disposent déjà de commissions du personnel indépendantes qui supervisent les pratiques d'embauche, mais aucun organe analogue n'existe dans les administrations locales où les chefs de l'administration sont très impliqués dans le recrutement. L'élargissement de la commission de discipline, qui est indépendante des bureaux administratifs, constitue un progrès, si ce n'est une solution totale au problème.
-

## Les fonds discrétionnaires de la police sous les feux des projecteurs

Cela fait au moins une décennie que les caisses noires de la police constituent un sujet de préoccupation. Les associations de citoyens ont eu recours aux procédures de divulgation des informations pour tenter de pousser les services de police locaux à rendre compte de l'utilisation de ces fonds. Des informations cruciales demeurent néanmoins secrètes dans la plupart des cas. Plusieurs poursuites en justice introduites par des associations de citoyens ont obtenu gain de cause, entraînant des décisions de justice qui ont ensuite provoqué une plus grande diffusion d'informations de la part de la police. En avril 1998, la Haute Cour de Sendai a partiellement cassé la décision d'un tribunal de grande instance de rejeter les requêtes d'une association de citoyens qui demandaient que la préfecture de Miyagi publie les informations sur les frais de déplacement de l'assemblée et de la police préfectorales. Il s'agit là du premier jugement sur la divulgation d'informations relatives aux dépenses des services de police mais, comme les affaires ultérieures, elle n'a eu que peu d'impact sur la transparence de la police.

Des révélations venant de l'intérieur du système ont contribué à accélérer les progrès en la matière. Un haut fonctionnaire du département de police d'Hokkaido a avoué, en février 2004, que les départements faisaient régulièrement des efforts afin d'obtenir des fonds discrétionnaires sur le budget de la police nationale. Ce même mois, un haut fonctionnaire du département de police de Fukuoka a déclaré lors d'une émission télévisée comment lui et ses collègues ont affecté et dépensé ces fonds. Selon

ses dires, une division du département a obtenu 10 à 20 millions des yens (90 000 – 180 000 \$ US) chaque année, qui ont été secrètement employés afin de rehausser les salaires des fonctionnaires de police ou en divertissements et en cadeaux. Une vieille tradition veut que, lors de la mutation d'un haut fonctionnaire à un autre poste, on lui remette tous les fonds qui restent dans la caisse en guise de prime de départ.

À la suite du doute croissant de l'opinion publique quant à l'honnêteté de la police, l'Agence Nationale de la Police (ANP) a publié, en mars 2004, des instructions exhortant les départements de police à faire en sorte que, si un bureau local venait à être impliqué dans une affaire de mauvaise gestion, il présente des excuses et rende, dans la mesure du possible, les montants détournés à l'aide de ses propres comptes. L'ANP envisagerait également de modifier le système de reçus, qui serait également un autre terrain fertile pour la corruption car les bénéficiaires des fonds utilisent de faux noms.

Les mesures prises pour prévenir ou réduire la corruption dans la police sont louables, mais la surveillance de la police par les associations de citoyens doit se poursuivre. Il convient par ailleurs de prendre encore d'autres mesures, parmi lesquelles une réforme du système d'audit pour associer des auditeurs externes au processus, mais les autorités de police ont jusqu'ici rejeté cette initiative.

## L'application des lois visant à faire reculer la corruption électorale est jugée satisfaisante

Il faut noter, au cours de ces dernières années, des améliorations notables dans l'application de la Loi de Contrôle des

Financements Politiques (LCFP), qui contraint les partis et organisations politiques à soumettre un rapport financier annuel aux autorités compétentes. Trois membres de la Diète ont été arrêtés et mis en examen au cours de ces quatre dernières années en vertu de cette loi.

L'un des scandales les plus retentissants de l'année dernière concerne la fille du Gouverneur Yoshihiko Tsuchiya de la préfecture de Saitama, qui a présidé la chambre haute du parlement et dirigé l'agence pour l'environnement. Elle a été arrêtée et mise en examen pour fausse déclaration dans l'organisation du financement politique de son père, en violation de la LCFP. En avril 2004, elle a été condamnée à 18 mois de prison, une peine commuée à quatre ans avec sursis après qu'elle a exprimé des regrets. Le Gouverneur Tsuchiya a démissionné de ses fonctions après l'annonce des accusations contre sa fille en juillet 2003.

Un autre scandale a impliqué le président et des cadres de l'Association Dentaire du Japon (ADJ), qui soutient depuis longtemps le Parti Démocratique Libéral (PDL) au pouvoir. Les contributions de financement non comptabilisées versées par l'ADJ pour les années 2000-02 s'élèveraient à 100 milliards de yens (910 millions de \$ US) et beaucoup pensent que ces fonds sont allés directement dans les poches des hommes politiques. En avril 2004, les autorités ont arrêté des cadres de l'ADJ pour corruption de fonctionnaires de l'État.

Les services de police ont également pris des mesures énergiques contre l'achat de votes lors des élections pour la chambre basse du parlement en novembre 2003. Ils ont notamment arrêté deux parlementaires en fonction du PDL, au motif qu'ils ont remis des sommes en espèces aux électeurs en violation de la Loi électorale sur les mandats publics. De

telles arrestations étaient autrefois rares au Japon. Dans la même veine, la police a annoncé qu'elle avait décidé d'appliquer rigoureusement une règle d'exclusion de cinq ans qui empêche tout candidat dont les militants sont reconnus coupables d'achat de votes de se présenter à toute autre élection, même si ce candidat n'a pas été directement impliqué dans le délit. Le bruit court que Hiroshi Kumagai, ancien chef du Parti conservateur qui a annoncé son retrait de la vie politique après avoir été battu à la préfecture de Shizuoka, se serait retiré pour cette raison.

### La corruption secoue le monde médical

Une vague de malversations dans le monde médical a éclaté dans les années 2003-2004. En effet, il est apparu qu'un professeur de la faculté de médecine de l'Université de Tokyo a détourné des subventions versées par une fondation privée ; il a fait l'objet d'une sanction disciplinaire en octobre 2003. Le détournement de subventions par un professeur de médecine à la Faculté de Médecine de Jikei a, en outre, éclaté au grand jour en mars 2004 et ce dernier a été licencié.

En avril 2004, une enquête a révélé que jusqu'à 1 500 médecins de plus de 50 universités ont prêté leur nom à des institutions médicales auxquelles ils n'étaient pas officiellement rattachés. Ce chiffre va probablement augmenter au fur et à mesure que l'enquête progresse. L'opinion ne soupçonnait rien de cette pratique, qui consistait pour certains fonctionnaires des hôpitaux à « monnayer » les noms de médecins renommés des hôpitaux universitaires, soit pour tirer profit de leur réputation,

soit pour pouvoir répondre aux critères imposés pour bénéficier de subventions publiques.

Un autre scandale impliquant l'Association Dentaire Japonaise a été dévoilé au cours de ce même mois. Des cadres de plusieurs organisations paramédicales telles que la Caisse d'Assurance Sociale, la Confédération des syndicats japonais (RENGO) et le Conseil Médical Central d'Assurance Sociale placé sous la tutelle du ministère de la santé, du travail et des affaires sociales, ont été arrêtés car suspectés d'avoir accepté des pots-de-vin du président de l'ADJ. Dans la même veine, la Fédération Japonaise des Dentistes (FJD), l'aile politique de l'ADJ, faisait l'objet, à l'heure où nous rédigeons ce rapport, d'une enquête pour soupçons de dons politiques illégaux (voir ci-dessus). Cette enquête pourrait bien éclaircir au bout du compte de grandes personnalités politiques qui sont liées au Parti Démocratique Libéral au pouvoir.

En plus de garantir un emploi à vie, la profession de médecin au Japon confère d'énormes avantages. En effet, contrairement aux avocats ou aux comptables, les médecins n'ont nul besoin de clients ; ils peuvent prospérer au sein d'institutions établies telles que les caisses d'assurance santé ou sociale, qui utilisent leur influence pour faire du lobbying politique. Ces institutions contribuent à

maintenir à un niveau élevé le coût des soins médicaux au Japon et les investissements dans la recherche médicale. Le maintien de leurs privilèges peut entraîner la dissimulation de fautes professionnelles par des institutions sœurs, au détriment des patients.

Certains signes encourageants montrent cependant que l'intégrité du monde médical japonais se renforce. En effet, le nombre d'affaires où des médecins ou des institutions médicales ont été tenus responsables de fautes professionnelles a atteint 248 en 2003, connaissant une croissance de 35 %. L'opinion publique exige davantage de transparence et de publication d'informations et un certain nombre de dénonciateurs ont révélé les malversations de médecins et d'institutions médicales. Des mécanismes permettant d'évaluer les institutions médicales ont été mis en place. Le Conseil Japonais pour la Qualité des Soins de Santé, une fondation créée en 1995, a entrepris des évaluations indépendantes sur les institutions médicales à des fins d'homologation depuis 1997, et un certain nombre d'organisations privées, notamment des agences de notation ont commencé à évaluer les institutions médicales en 2003. Ces développements devraient conduire à une plus grande concurrence et à l'amélioration des services médicaux au Japon.

*TI Japon*

## Indications bibliographiques

- Youichi Ishii, *Sekai-no-oshoku, Nihon-no-oshoku* (Corruption dans le monde, corruption au Japon) (Iwanami : 2003)  
 Kazuo Kawakami, *Oshoku-Zoushuuwai : Sono Sousa-no-jittai* (La corruption à la lumière des enquêtes de police) (Kodansha : 2003)

Hajime Mizuno, *Daremo-kakanakatta Nihon-ishikai* (Histoires secrètes de l'Association médicale japonaise) (Soushi-sha : 2003)

Kazuko Miyamoto, *Naibu-kokuhatsu-no-jidai* (L'ère de la dénonciation) (Kaden-sha : 2002)

TI Japon : [www.ti-j.org](http://www.ti-j.org)

## Kenya

**Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004** : 2,1 (129<sup>e</sup> sur 146 pays)

### Conventions :

Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (signée en décembre 2003 ; pas encore ratifiée)

Convention des Nations Unies contre la corruption (ratifiée en décembre 2003)

Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé (adhésion en juin 2004)

### Changements juridiques et institutionnels

- La **Loi sur l'éthique des fonctionnaires**, adoptée en mai 2003, constitue un Code de déontologie des fonctionnaires. Elle consiste essentiellement à exiger une déclaration des richesses : les fonctionnaires de l'État sont légalement contraints de déclarer leurs biens. Les détracteurs de cette loi avancent que, s'il est louable de demander que les fonctionnaires de l'État déclarent leurs biens, le faire en secret comme le stipule la loi (un délai jusqu'à octobre 2003 a été tacitement respecté) est certainement contraire au but recherché. Aucun fonctionnaire du gouvernement n'a été poursuivi en justice en vertu de la loi et il a été difficile pour les médias ou toute autre institution indépendante d'avoir accès à l'information.
- Plusieurs organes créés dans le cadre de la **Loi relative à la lutte contre la corruption et les crimes économiques**, adoptés par le parlement en mai 2003, sont devenus opérationnels en 2003-2004. Le principal organe chargé des crimes économiques, la **Commission kenyane de lutte contre la corruption**, s'est vu doté des pouvoirs d'enquêter sur les affaires de corruption mais pas de les poursuivre en justice. Le **Bureau public des réclamations**, créé dans le cadre de cette même loi, fait office de bureau du médiateur. Le **Programme d'intégrité dans la fonction publique** vise à créer un plan de prévention de la corruption au sein de tous les organismes publics. Il crée un poste de responsable de la garantie de l'intégrité au sein de chaque organisme public afin de faire office de vigile interne.
- En mai 2004, le gouvernement a lancé un **Comité national de pilotage de la lutte contre la corruption** afin de mener à bien une vaste campagne de sensi-

bilisation contre la corruption dans tout le pays. Ce comité est composé de représentants des pouvoirs publics, de la société civile et du secteur privé.

- Le ministère de la justice et des affaires constitutionnelles a mis sur pied plusieurs **tribunaux et commissions** afin d'auditionner les accusations de crimes économiques passés. Les deux exemples les plus importants sont la Commission Goldenberg et les tribunaux judiciaires (voir ci-dessous).

### De nouveaux scandales démontrent la persistance des réseaux de corruption

En mai 2004, un quotidien kenyan a publié un article intitulé « Cinq ministres du gouvernement font l'objet d'une enquête pour corruption ». Cet article, qui cite le président de la commission des comptes publics du parlement, affirme qu'un ministre du gouvernement aurait « illégalement acquis l'ahurissante somme de 800 millions de shillings kenyans [10 millions de \$ US] qu'il a dissimulé dans des banques locales et étrangères ». La veille, le même quotidien avait publié une grande photographie d'un autre ministre, avec un article intitulé « Millionnaire du jour au lendemain ? ». L'article avançait que ce ministre se servait de sa fonction au sein du gouvernement afin d'obtenir des marchés publics pour une compagnie d'assurance dont il est administrateur.

Si le ministre en question a nié ces accusations, cette histoire démontre que le Kenya est dans un état de perpétuel changement. En effet, tandis qu'un nouvel ordre lutte pour s'imposer, l'ancien ordre lutte pour maintenir ses anciennes sphères d'influence (les réseaux clientélistes qui continuent d'exister à l'intérieur et à l'extérieur des courants politiques et de la bureaucratie). La crédibilité

d'une série de personnes et d'institutions est remise en question et il est difficile de savoir où se trouve la vérité. Les articles cités ci-dessus, par exemple, ont été publiés dans l'*East African Standard*, un journal contrôlé par l'ancien président Daniel arap Moi. De même, les stations de radio et de télévision les plus populaires sont détenues par des individus qui seraient liés à l'ancien régime. Les rumeurs abondent et elles sont alimentées par une presse à scandale florissante et de plus en plus influente, qui s'est imposée comme une force dans les dernières années du régime Moi. Beaucoup de ces publications informelles seraient financées par des hommes politiques liés à Moi, bien qu'il soit difficile de vérifier qu'ils en sont bien propriétaires. Le nouveau régime a été lent à communiquer son programme dans ce qui s'avère être une guerre de propagande.

À l'heure où nous rédigeons ce rapport, le gouvernement de la Coalition Nationale Arc-en-ciel (NARC) est au pouvoir depuis 18 mois. En décembre 2002, ce rassemblement de personnalités clé de l'opposition et d'éléments mécontents du régime Moi a remporté une élection générale historique à la majorité des deux tiers. Il a battu le régime du parti KANU (Kenya African National Union) qui était maintenu au pouvoir grâce à un système complexe de clientélisme

financé par les retombées financières de la corruption des fonctionnaires. Le programme politique de la NARC était axé sur la lutte contre la corruption et la réforme constitutionnelle. Aujourd'hui, la question que se posent de nombreux kenyans est de savoir si le pays s'oriente de nouveau vers les mauvaises habitudes du temps du parti KANU.

### Enquêtes sur la corruption : écran de fumée ou résurrection ?

Il convient de mettre au crédit du nouveau gouvernement la redynamisation d'institutions de surveillance moribondes, dont la Commission des comptes publics du parlement (CCP) et le bureau du commissaire aux comptes et contrôleur général. Si, sous le régime KANU, ces deux organismes soumettaient régulièrement des rapports avec plusieurs années de retard (accompagnés de recommandations qui étaient souvent ignorées), dans les premiers mois de 2004, la CCP et le bureau de l'auditeur général ont été prompts à réagir à de nouvelles affaires de corruption. Parallèlement, le secrétaire permanent de la bonne gouvernance et de l'éthique, le conseiller spécial du président en matière de lutte contre la corruption, a, à plusieurs reprises, rapidement réagi afin de prévenir l'apparition de nouvelles affaires de corruption.

La CCP a joué un rôle particulièrement prépondérant dans l'enquête sur le fameux scandale « Anglo-Leasing » qui a éclaté en avril 2004. Selon la presse, ce scandale lié à l'attribution du marché de la confection des passeports a coûté à l'État près de 2,7 milliards de shillings kenyans (34 millions de \$ US). Le scandale a éclaté lorsqu'il est apparu qu'une opération de modernisation routinière du passeport kenyan qui aurait dû coûter environ

10 millions de dollars américains a été gonflée pour atteindre trois fois ce montant. Le député de l'opposition Maoka Maore a mentionné devant le parlement plusieurs individus en rapport avec ce scandale, notamment le vice-président, le ministre des finances, deux secrétaires permanents, et des hauts fonctionnaires, en plus d'une société suisse. Le président a réagi rapidement, en suspendant les deux secrétaires permanents impliqués dans l'affaire. Une enquête de la CCP a été lancée et il est probable que des têtes vont tomber au fur et à mesure que progresse l'enquête. Aucun des fonctionnaires cités au départ n'a été innocenté au moment où nous rédigeons ce rapport.

L'un des aspects potentiellement préoccupants de ce scandale est que, si le président a été prompt à suspendre les hauts fonctionnaires de l'État, il n'a pas sanctionné les ministres du gouvernement qui sont impliqués dans l'affaire. Ceci laisse penser que, tout comme le régime KANU avant lui, le président se contente de sacrifier le menu fretin, mais est réticent à abandonner les gros poissons. Que ce soit le cas ou non, les coups portés à la crédibilité du nouveau régime par ces scandales, et par d'autres qui ont aussi fait l'objet d'une grande publicité, ont été considérables. La confiance des citoyens dans le gouvernement de la NARC a décliné en conséquence du retour de la corruption des fonctionnaires, des luttes intestines entre les deux principaux partenaires de la coalition et, plus important encore, du fait que le gouvernement traîne les pieds sur la réforme constitutionnelle.

L'ambiguïté du gouvernement en ce qui concerne la réforme constitutionnelle a eu pour corollaire le fait que les pouvoirs de la présidence (de loin le principal point d'achoppement lors du débat sur la révision constitutionnelle) demeu-

rent largement intacts. Si le président est bien demeuré au-dessus de toute critique directe à cet égard, son cercle de partisans a été décrié pour avoir perpétué la tradition, héritée de la KANU, de nominations partisans et arbitraires dans les institutions publiques. Au Kenya, ceci a toujours constitué la voie royale pour avoir accès aux largesses de l'État et à l'enrichissement personnel. Ce sont les fameux « proches conseillers » du président qui, selon la rumeur, sont au centre de nombre des scandales de corruption qui assaillent actuellement le gouvernement.

### Progrès au niveau judiciaire et du rapatriement des biens volés

Néanmoins, il ne fait aucun doute que beaucoup, au sein de la nouvelle équipe au pouvoir, sont bien décidés à lutter contre la corruption. Il n'y a pas pénurie de discours anti-corruption, et la rhétorique a été accompagnée par des actions concrètes. Deux éléments en particulier le démontre : le ménage effectué dans le système judiciaire et la nomination d'un secrétaire permanent pour la bonne gouvernance et l'éthique.

L'une des premières victoires populaires du nouveau gouvernement est intervenue sur le front judiciaire avec la démission, en février 2003, du juge en chef, Bernard Chunga. La nomination de Chunga était considérée par beaucoup comme l'une des plus cyniques de l'ancien président Moi. Pendant le mandat de Chunga, l'arriéré judiciaire s'est fortement aggravé et la justice était à vendre dans la mesure où les juges, les magistrats et les fonctionnaires de justice étaient régulièrement soudoyés.

Le successeur de Chunga, le juge en chef Evans Gicheru, a immédiatement ordonné une enquête sur la corruption

dans le système judiciaire. Publié en septembre 2003, le rapport cite 23 juges et 82 magistrats, qui ont tous été accusés d'incompétence et d'avoir pris part à divers actes de corruption. Tous se sont vus proposer le choix de démissionner ou de répondre aux chefs d'accusation qui pèsent contre eux devant un tribunal judiciaire. La plupart ont choisi de démissionner, bien que, de manière assez significative, un certain nombre de juges aient récemment poursuivi le système judiciaire pour licenciement abusif. Deux juges ont choisi d'affronter les tribunaux et les affaires sont en cours.

Les attentes des citoyens envers le nouvel engagement des pouvoirs publics à lutter contre la corruption ont encore été rehaussées par la nomination, en janvier 2003, de John Githongo au poste de conseiller du président en matière de corruption. John Githongo est un militant en vue de la lutte contre la corruption ; il fait partie des dirigeants de la société civile de l'époque pré-NARC qui ont été nommés à un poste à responsabilité dans le gouvernement. Depuis sa prise de fonction, ses efforts ont produit de bons résultats. En 2003-2004, sa plus grande victoire a été de localiser 1 milliard de dollars américains dissimulés sur des comptes étrangers par des individus proches du régime Moi, bien que l'on n'ait pas de nouvelles du rapatriement de ces fonds au moment de la rédaction de ce rapport. En outre, il a interrompu au moins deux procédures de marchés irrégulières avant qu'elles n'aillent plus loin.

### Les résultats mitigés de la commission Goldenberg

Si le gouvernement n'a pu se défaire des critiques qui l'accusent de ne pas suffi-

samment lutter contre la corruption en son sein, il a pris des mesures majeures afin de s'attaquer aux crimes économiques du passé. En plus de la réorganisation approfondie du système judiciaire, la gestion par le gouvernement de l'affaire Goldenberg, le plus gros scandale financier de l'histoire du Kenya, en offre un autre exemple intéressant.

Il y a dix ans, un jeune négociant en or a réussi, d'une manière ou d'un autre, à convaincre le gouvernement qu'il y avait suffisamment d'or au Kenya pour l'exporter. En conséquence, le parlement a adopté un projet de loi relative aux primes à l'exportation (en un seul après-midi) exclusivement à cette fin. Il est rapidement apparu que Kamlesh Pattni, le fameux négociant en or, falsifiait les exportations d'or (en réalité, il n'exportait pas d'or du tout) mais réclamait tout de même les primes à l'exportation. Ce scandale Goldenberg a coûté au pays environ un milliard de dollars américains.

L'une des premières mesures du nouveau gouvernement a été de mettre sur pied une commission d'enquête publique afin de faire la lumière sur ces accusations. La commission Goldenberg n'a pas le pouvoir d'ester en justice, mais la population kenyane s'attend largement à ce qu'elle recommande l'arrestation et la poursuite des personnes impliquées dans ce scandale. Plus d'un millier de personnes ont été informées par le président de la Commission Goldenberg, le Juge Samuel Bosire, qu'ils seraient cités à comparaître devant la commission. Parmi les plus connues figurent l'ancien président Daniel Arap Moi, l'ancien vice-président et aujourd'hui ministre de l'éducation George Saitoti, l'ancien ministre des finances Musalia Mudavadi, deux gouverneurs de la banque centrale du Kenya et de nombreux hauts fonctionnaires.

Néanmoins, au moment où nous écrivons ces lignes, il n'y a eu que de maigres signes d'avancement. Après avoir siégé pendant près d'un an, la légitimité et l'impartialité de la Commission Goldenberg a été remise en question à plusieurs reprises. En effet, à la mi-2004, le contre-interrogatoire de Kamlesh Pattni a fait apparaître l'existence d'éventuelles actions inappropriées au sein de la commission elle-même. Des interrogations subsistent en outre quant à la véracité de son témoignage, car certains avancent qu'il a fort bien pu conclure un arrangement pour maintenir à l'abri, dans son témoignage, des membres en vue du gouvernement de la NARC.

## Séduire les bailleurs de fonds

Tandis que le gouvernement semble s'attaquer à la corruption (passée et présente), la confiance déclinante de l'opinion publique a entamé sa crédibilité. Si le gouvernement a institutionnalisé la lutte contre corruption, il a été accusé de le faire essentiellement pour la gouverner des bailleurs de fonds. À titre d'exemple, en février 2003, le président a rappelé le parlement plus tôt que prévu, principalement pour faire adopter deux projets de loi : la Loi de lutte contre la corruption et les crimes économiques et la Loi sur l'éthique des fonctionnaires (voir ci-dessus). L'objet de ces deux lois est d'institutionnaliser la lutte contre la corruption, dans la première loi, essentiellement en créant un organe de lutte contre la corruption indépendant et constitutionnellement protégé et, dans la seconde, en imposant aux fonctionnaires de déclarer leurs richesses. Ces deux projets de loi ont été adoptés en un temps record. L'adoption d'une législation anti-corruption a été l'un facteur clé pour obtenir d'importants

tantes promesses d'aide des bailleurs de fonds en décembre 2003, une aide suspendue depuis 1991.

Dès la mi-2004, cependant, il apparaissait clairement que les relations entre le gouvernement et les bailleurs de fonds commençaient à se détériorer, justement sur la question de la corruption. À titre d'exemple, de nombreux observateurs ont remis en cause l'efficacité de cette Loi rela-

tive à l'éthique des fonctionnaires. En juillet 2004, le Haut-commissaire britannique (ambassadeur) Edward Clay, qui s'est forgé une réputation de négociateur entre les factions opposées dans le gouvernement de coalition, a lancé une attaque cinglante sur la corruption dans le gouvernement. Si le gouvernement a réagi avec colère, ces remarques ont en revanche bénéficié d'un large soutien populaire.

*Parselelo Kantai (TI Kenya)*

## Indications bibliographiques

TI Kenya : [www.tikenya.org](http://www.tikenya.org)

## Lettonie

**Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004 :** 4,0 (57<sup>e</sup> sur 146 pays)

### Conventions :

Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe (signée en février 2004 ; pas encore ratifiée)

Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (ratifiée en février 2001)

Convention des Nations Unies contre la corruption (pas encore signée)

Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en décembre 2001)

### Changements juridiques et institutionnels

- Adoptée par le gouvernement en mars 2004, la **Stratégie nationale de lutte contre la corruption** est la première stratégie globale en matière de corruption qu'ait jamais connue la Lettonie. La stratégie est complétée par le **Programme national de prévention de la corruption mis à jour**, qui a été établi en 1998. Plus de 100 organismes et institutions sont inclus dans ce programme pour la période 2004-2008. La stratégie vise à renforcer le contrôle financier sur les partis politiques, à améliorer les enquêtes judiciaires et les procédures de lutte contre le blanchiment d'argent, à fournir un budget public transparent et à protéger les dénonciateurs de la corruption. Un grand nombre de ces initiatives visent à sensibiliser davantage les fonctionnaires et le grand public aux questions de responsabilités juridiques.

- Les modifications apportées à la **loi régissant le financement des partis politiques** ont été adoptées en février 2004 (voir ci-dessous). Cette réforme établit les plafonds des dépenses totales des campagnes des partis politiques, interdit les dons de sociétés et présente toutes les exigences relatives aux déclarations financières et aux mécanismes de contrôle. La loi est l'une des plus progressistes de la région.
  - Les modifications à la **loi sur les marchés publics** sont entrées en vigueur en avril 2004, conformément aux conditions établies par la Commission européenne (CE) pour l'entrée de la Lettonie dans l'UE. Cependant, les nouvelles dispositions réduisent en fait la transparence et la responsabilité. Avant cette loi, des pressions exercées par la société civile avaient conduit le Premier ministre de l'époque, Einars Repše, à mettre en place des mesures pour que le public ait accès à toutes les informations relatives aux marchés publics, y compris le contrat final avec la société ayant remporté le marché. La CE a, cependant, exigé que l'accès du public aux contrats de marchés publics soit refusé. Elle a également exigé le retrait d'une clause permettant à une institution publique de demander des renseignements concernant les propriétaires véritables d'une entreprise, clause qui aurait pu être utilisée lorsque, par exemple, une entreprise extraterritoriale désire répondre à un appel d'offres. La CE a fait valoir que ces changements devaient empêcher la violation des règlements généraux de l'UE sur la libre concurrence et la protection des secrets commerciaux.
  - Le Parlement a nommé un **nouveau chef du Bureau anti-corruption** en mai 2004. Le Bureau qui, au cours de ses deux années d'activité, a été dirigé par un chef nommé en bonne et due forme et par trois chefs intérimaires, a souffert jusqu'à présent d'un manque de continuité dans son leadership. Un comité de consultation de la société civile a été mis sur pied pour le compte du Bureau ; il rassemble des ONG d'intérêt public, des associations professionnelles, un comité d'investisseurs étrangers et des organisations représentant des médecins et des patients, des travailleurs du secteur de la construction et des banquiers.
  - Un comité de surveillance a été créé au Bureau d'inspection pour la protection des données en janvier 2004 afin de superviser la mise en œuvre de la **loi de 1998 sur la liberté de l'information**. Malgré les critiques de longue date des organismes de recherche et de la société civile, le mécanisme de supervision de cette loi cruciale manque grandement de ressources.
-

## Les modifications apportées à la loi sur le financement des partis provoquent un changement de gouvernement

Après les élections parlementaires de 2002, une agitation publique croissante s'est manifestée au sujet de la concurrence acharnée que se livraient les partis politiques pour obtenir toujours plus de dons pour financer des campagnes médiatiques ne brillant pas par leur contenu politique<sup>1</sup>. Depuis 1995, date de l'adoption initiale de la loi exigeant une divulgation régulière des informations financières de la part des partis politiques, les coûts des élections ont quadruplé<sup>2</sup>.

C'est pourquoi des modifications à la loi sur le financement des partis politiques ont été adoptées en février 2004, autorisant chaque parti à dépenser un maximum de 0,20 lats (0,35 \$ US) par électeur, soit environ 550 000 dollars américains au total. La nouvelle loi impose également des contrôles plus stricts sur les revenus, proposition qui a été faite par le nouveau Bureau anti-corruption. À la suite de son travail sur les formulaires de déclaration en 2003, le Bureau a estimé que les faux dons, encore appelés dons de tiers (selon lesquels, un « faux » donateur fait office d'intermédiaire pour un autre donateur qui a déjà atteint son plafond de dons) concernaient plus de la moitié de tous les donateurs déclarés lors des élections de 2002. Cependant, selon son chef intérimaire de l'époque, Juta Striņe<sup>3</sup>, le Bureau n'avait pas les moyens de prouver que de tels donateurs avaient menti.

Aux termes de la nouvelle loi, les particuliers ont le droit de donner 17 000 \$ US (et non plus 46 000 \$ US), mais ne pourront le faire qu'à partir de leurs reve-

nus imposables légalement déclarés des trois années précédentes. Ces changements amélioreront les chances de prouver que les fonds d'un donateur donné ne sont pas répartis sur plusieurs entités, n'ayant aucun lien entre elles. La loi modifiée interdit également les dons de sociétés<sup>4</sup>.

Malgré la difficulté d'identifier les dons de tiers, le Bureau anti-corruption a été capable de prouver que les treize plus importants partis avaient bénéficié de fonds illégaux d'un montant approximatif de 230 000 \$ US<sup>5</sup>. Confrontés au premier examen externe des comptes de leur parti, l'Union des Fermiers et des Verts (ZSS, le parti du Premier ministre depuis mars 2004, Indulis Emsis, et de la présidente du parlement, Ingrida Dre) a lancé une action en justice pour établir si des sanctions administratives étaient applicables. L'affaire est toujours en cours<sup>6</sup>.

Avant les élections de 2004, la modification de la loi sur le financement des partis politiques était une priorité à la fois pour le Bureau anti-corruption nouvellement établi et pour le Premier ministre d'alors et chef du parti Nouvelle Ere, Einars Repše. Ce dernier avait l'appui de trois autres partis de la coalition gouvernementale. Cependant, en dernière lecture, le Premier Parti de Lettonie (LPP) s'est soudainement opposé à l'amendement, s'élevant contre la soumission des cotisations et des droits d'admission versés par les membres des partis aux mêmes plafonds que les autres dons.

Le conflit entre le Premier ministre et le chef du Premier Parti de Lettonie (et vice-premier ministre), Ainars Šlesers, a entraîné une importante rupture entre les deux principaux partis et a été la raison officielle de la démission du gouvernement en février 2004. Le parti Nou-

velle Ere s'est, néanmoins, affermi sur le plan politique du fait qu'on s'attendait à ce qu'il forme le nouveau gouvernement, et il a réussi à exercer des pressions sur le Parlement pour que celui-ci adopte le projet de loi sur le financement des partis.

Jusqu'aux élections de 2002, les politiques lettones ont été largement dictées par les dons versés en coulisse. Cela a donné jour à des contrats de privatisation accordés par clientélisme, à des lois favorisant certaines entreprises, à la radiation de créances, à du recrutement par favoritisme et à des octrois suspects de marchés publics. Alors que la loi modifiée semble permettre de mieux s'attaquer à ces problèmes, la nouvelle loi sera véritablement jugée sur son aptitude à contrôler les plafonds de revenus et de dépenses lors des élections locales de mars 2005.

### Trouver un chef pour le Bureau anti-corruption

Le Bureau anti-corruption a une vaste portée et des pouvoirs très étendus mais son indépendance et son efficacité varient beaucoup trop en fonction de la personne qui le dirige. Les manœuvres au sein du système politique letton ont conduit à des conflits au sein du Bureau qui ont jeté de sérieux doutes sur l'aptitude de celui-ci à rester à l'écart des influences politiques.

Au cours de l'été 2003, le Premier ministre Repše a lancé un concours public pour trouver un chef pour le Bureau anti-corruption et 58 personnes ont posé leur candidature à ce poste. Une commission de sélection spéciale, dirigée par le Premier ministre, composée du procureur général, du vérificateur général des comptes, des représentants de la

Chancellerie d'État et de plusieurs ministres et surveillée par la société civile, a voté à l'unanimité en faveur d'un agent de la Sûreté, âgée de 33 ans, Juta Strīe.

Cependant, les groupes d'opposition au sein du Parlement, largement supposés être associés à l'Union des Fermiers et des Verts, ont à deux reprises empêché la nomination de Strīe<sup>7</sup>. Repše a réagi en servant de ses pouvoirs en vertu de la Loi sur le service public pour nommer Strīe, sous-chef du Bureau, puis de la nommer chef intérimaire du Bureau. Malgré les critiques fournies qu'a suscité cette initiative de la part des partenaires de la coalition, des partis de l'opposition et des organismes de la société civile, Strīe a continué de travailler pendant dix mois sans l'approbation du Parlement et s'est acquis un appui populaire généralisé.

À la suite du changement de gouvernement au début de 2004, et au cours de sa deuxième semaine seulement au poste de Premier ministre, Indulis Emsis (Union des Fermiers et des Verts) a annoncé unilatéralement un nouveau candidat à la tête du Bureau anti-corruption, malgré la popularité de Strīe et le soutien verbal qu'il lui avait accordé. Mais le candidat en question s'est désisté après avoir fait l'objet de lourdes critiques de la part des médias et de la société civile. Ce n'est qu'ensuite que le Premier ministre a lancé un nouvel appel à candidatures à ce poste.

Une commission de sélection similaire à la précédente a alors voté en faveur de Strīe par trois voix sur six. Cependant, le Premier ministre a refusé de ne présenter que son seul nom au Conseil des ministres et a préféré présenter trois candidats. Au cours de la réunion publique du Cabinet des ministres, mais sans véritable explication, les ministres ont voté à l'unanimité en faveur d'Aleksejs Loskutovs.

Lorsque la nomination d'Aleksejs Loskutovs a été confirmée par le Parlement pour un mandat de cinq ans, en mai 2004, la réaction des experts en lutte contre la corruption a été généralement positive. Considéré par la plupart comme étant de la « nouvelle génération », il était chargé de cours en criminologie et droit pénal. Loskutovs a fait ce commentaire aux médias : « Je ne dois nullement mon élection aux politiques »<sup>8</sup>, et il a promis de diriger le Bureau d'une manière indépendante et professionnelle.

Cependant, l'indépendance du Bureau reste encore à prouver. Certains médias

ont laissé entendre que le Conseil des ministres avait choisi Loskutovs parce qu'il s'était opposé à Strīe, chose utile pour les propres intérêts politiques du Conseil des ministres<sup>9</sup>. En fait, l'une des premières mesures prises par Loskutovs une fois entré en fonction a été de lancer une enquête interne sur le travail de Strīe. Un grand niveau d'attention accordé par les médias et la société civile pourrait empêcher Loskutovs de licencier Strīe cette fois, mais on prétend que les acteurs politiques intervenant dans les coulisses espèrent qu'il le fera<sup>10</sup>.

*Inese Voika (TI Lettonie)*

## Indications bibliographiques

GRECO, Rapport d'évaluation sur la Lettonie, (Conseil de l'Europe, 2004), [www.greco.coe.int](http://www.greco.coe.int)

Valts Kalnins et Lolita Cigane, *On the Road Toward a More Honest Society : The Latest Trends in Anti-corruption Policy in Latvia* (Sur la voie d'une société plus honnête : dernières tendances de la politique de lutte contre la corruption en Lettonie) (Riga : Latvian Institute of International Affairs, 2003), [www.policy.lv](http://www.policy.lv)

TI Lettonie : [www.delna.lv](http://www.delna.lv)

## Notes

1. Sondage d'opinion, société SKDS, février 2003.
2. *Analysis of Campaign Finance of the 2002 Parliamentary Elections* (TI Lettonie, Delna et la Fondation Soros, 2003).
3. Présentation par le chef du Bureau, Jūta Strīe, à la table ronde « Party Financing – What are We Going to Change ? » (2003), [www.politika.lv/index.php?id=107578&lang=lv](http://www.politika.lv/index.php?id=107578&lang=lv).
4. *Diena* (Lettonie), 2 février 2004.
5. *Diena* (Lettonie), 22 novembre 2003.
6. *Diena* (Lettonie), 2 juillet 2004.
7. NRA, *Deputāti dievojas : balsojuši par. Strīi neapstiprina* (2004).
8. Service d'information LETA (Lettonie), 27 mai 2004.
9. *Diena* (Lettonie), 26 mai 2004.
10. *Diena* (Lettonie), 29 juillet 2004.

## Nicaragua

Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004 : 2,7 (97<sup>e</sup> sur 146 pays)

### Conventions :

Convention interaméricaine de l'OEA contre la corruption (ratifiée en mars 1999)

Convention des Nations Unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; pas encore ratifiée)

Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en septembre 2002)

### Changements juridiques et institutionnels

- Depuis la fin 2002, et surtout pendant le premier semestre de 2004, le parti au pouvoir, le Partido Liberal Constitucionalista (PLC), a présenté plusieurs projets de loi dans le seul but de libérer l'ancien président **Arnoldo Alemán**, condamné à 20 ans de prison en 2003 pour blanchiment d'argent, fraude et détournement de fonds. Les efforts du PLC, qui n'avaient pas abouti au moment de mettre sous presse, se sont soldés par une crise politique qui a complètement paralysé l'Assemblée nationale ; aucune loi n'a été adoptée durant les cinq premiers mois de l'année<sup>1</sup>. Voici quelques-uns des projets de loi proposés par le PLC : une amnistie couvrant tous les actes de corruption administrative commis par des hauts fonctionnaires de 1997 à 2001 ; une tentative, en janvier 2004, d'instaurer une nouvelle interprétation de la loi sur le blanchiment d'argent (en vertu de laquelle Alemán a été condamné), qui aurait limité son application aux délits liés au trafic de drogue ; une tentative, en mars 2004, de modifier le code pénal pour que les anciens présidents purgent leur peine d'emprisonnement en résidence surveillée ; une loi qui protège les biens d'État, que le conseil exécutif préconise en raison d'un litige entre les opposants sandinistes et l'Instituto Nicaragüense de Seguros y Reaseguros (INISER), l'institut national d'assurance et de réassurance contrôlé par l'État, et un projet de loi visant à réformer le système judiciaire (voir ci-dessous).
- En juin 2004, le gouvernement a signé un « Pacte pour promouvoir la transparence et lutter contre la corruption » avec les pays du G8, en vertu duquel ils s'engageaient à **fournir une aide technique** en matière de budgets publics et de gestion financière, notamment concernant les recettes, les dépenses, les marchés publics et la location de concessions publiques.
- Le ministère des finances et du crédit public et le Système de gestion financière intégrée (SIGFA) ont accru la **transparence du processus budgétaire** en publiant les allocations et les dépenses budgétaires nationales sur Internet<sup>2</sup>. L'ONG Coordinadora Civil, qui analyse le budget depuis sa présentation en octobre 2003, y a décelé des dépenses publiques cachées s'élevant à près de 80 millions de dollars américains.

- En juillet 2003, l'Assemblée nationale a élu cinq nouveaux **juges à la Cour suprême** sur un total de 16, décision qui, de l'avis de certains analystes, accroît le degré, déjà élevé, de polarisation politique de l'organisme. En plus de six mois, la cour n'a toujours pas réussi à se doter d'un président ou à faire les nominations dont elle est responsable. Au cours de cette période, les juges ont étudié ouvertement les avantages d'une entente visant à alterner la présidence de la Cour suprême entre les principaux partis politiques d'une année à l'autre.

### Obstacles à l'établissement d'une loi sur la profession judiciaire

Le Groupe consultatif pour le Nicaragua, qui se compose de 12 États, de donateurs bilatéraux, de la Banque mondiale et de la Banque de développement interaméricaine, s'est réuni en septembre 2003 à Managua afin de réaffirmer ce que les organismes nationaux et internationaux disent depuis longtemps, à savoir que la réforme institutionnelle, en particulier du système judiciaire, est essentielle au développement du pays. Le système judiciaire actuel est critiqué pour sa torpeur et son excessive politisation. La Cour suprême a présenté un projet de loi sur la profession judiciaire à l'Assemblée législative nationale à la fin de 2003<sup>3</sup>. Dans son rapport de juin sur la corruption au Nicaragua, le G8 indiquait que ce projet de loi est un élément clé du programme de lutte contre la corruption de l'administration en place, mais juge qu'il est « moyennement » probable que le projet de loi soit adopté en raison du climat politique actuel.

L'Assemblée législative a étudié plusieurs versions du projet de loi mais, au moment de mettre sous presse, aucune loi n'avait été approuvée. Cet échec s'explique par un manque de volonté politique de la part de ceux qui ont tout intérêt à s'opposer aux deux principales

réformes visées par le projet de loi : « professionnaliser » le système judiciaire au moyen d'un processus de nomination transparent et compétitif et prôner son indépendance externe et interne, dessaisissant ainsi la Cour suprême de sa responsabilité actuelle de gérer les nominations et les salaires.

Dans sa proposition, la Cour suprême abordait le problème de l'absence de mécanismes basés sur le mérite dans le recrutement et la promotion des magistrats, mais continuait de se réserver le contrôle de l'administration des carrières judiciaires. Selon les experts, cette proposition ne règle pas la question de la séparation des fonctions administratives et judiciaires et ne résout donc pas le problème de l'indépendance interne.

La proposition de loi a fait naître trois courants principaux au sein de l'Assemblée législative. Le PLC – qui n'a pas la majorité nécessaire pour adopter les lois sans l'accord d'autres partis – affirme que le système judiciaire est favorable au Frente Sandinista, deuxième parti du Nicaragua, la plupart des magistrats ayant été nommés pendant la période révolutionnaire sandiniste. C'est pour cette raison, et parce les juges en place ont envoyé l'ancien président Alemán en prison pour corruption, que le PLC entend utiliser la nouvelle loi pour remplacer les magistrats.

Le Frente Sandinista s'oppose au projet de loi, invoquant la constitution qui donne à la Cour suprême le pouvoir sur « l'administration de la justice ». Il affirme que cette garantie ne peut pas être modifiée au moyen d'une loi ordinaire mais nécessiterait une majorité qualifiée de parlementaires pour modifier la constitution. Ces dernières années, le parti s'est trouvé un certain nombre d'alliés parmi les juges, inquiets de la perte de pouvoir et d'influence politique que la loi proposée pourrait impliquer.

Une troisième faction, dirigée par le président Enrique Bolaños, cherche à dépolitiser le système judiciaire. C'est là une promesse électorale que beaucoup jugent essentielle au développement économique du Nicaragua.

Puisque la majorité nécessaire à la réforme constitutionnelle est impossible sans le soutien du Frente Sandinista, il sera difficile de faire approuver la loi proposée. Cette impasse politique souligne les obstacles que rencontre toute tentative de réforme institutionnelle au Nicaragua.

### **Les accusations de corruption contre le président révèlent la nécessité d'une réforme électorale**

Lorsque le président Bolaños a annoncé, en 2002, que des poursuites avaient été engagées contre Alemán pour des actes de corruption ayant coûté au moins 100 millions de dollars américains à l'État, il était loin de s'imaginer que cette annonce aboutirait à d'autres accusations liées à sa propre utilisation d'une partie des fonds censément détournés par Alemán.

L'argent détourné et blanchi par Alemán aurait eu trois destinations

différentes : les poches des fonctionnaires impliqués, le versement mensuel de « dessous-de-table » à 500 membres du conseil exécutif, de l'assemblée législative et du corps judiciaire et le financement de la campagne électorale du PLC, dont celle d'Enrique Bolaños.

Il semblerait qu'aucune répercussion judiciaire ne suivra l'utilisation de ces fonds pour payer les dirigeants du PLC, dont Bolaños, qui n'a pas nié avoir reçu 500 000 \$US alors qu'il était vice-président. On soupçonne également le président et son entourage d'être responsables d'autres irrégularités, dont le fait de ne pas avoir déclaré les fonds perçus et l'évasion fiscale.

Néanmoins, en condamnant Alemán à 20 ans de prison, la juge Juana Méndez a laissé la porte ouverte à l'éventualité que des poursuites soient un jour intentées contre le président Bolaños et ses conseillers électoraux les plus proches. Au Nicaragua, la loi électorale interdit l'usage impropre de fonds appartenant à l'État (direct ou indirect) dans les campagnes électorales.

La loi en vigueur au Nicaragua est loin d'être un modèle de réglementation des finances politiques, mais elle stipule que l'abus de fonds appartenant à l'État est une violation claire de la loi et tient pour responsables le parti impliqué et toutes les personnes qui connaissaient l'origine des fonds.

Au début, le président Bolaños a publiquement renoncé à son immunité pour faire face aux accusations, bien qu'il ait ensuite bel et bien manqué à sa promesse de coopérer avec le ministère public, le bureau du contrôleur général et même le président du tribunal. Pendant ce temps, les indices de l'existence de fonds non déclarés versés sur les comptes de sa campagne électorale ne cessent de s'accumuler, même si l'on n'a

pas la preuve que le président Bolaños ait été personnellement informé de leurs origines potentiellement illicites.

On craint qu'au lieu d'être traitée de manière transparente, cette affaire ne serve de monnaie d'échange pour le Frente Sandinista et le PLC, car les deux partis disposent à eux deux de suffisamment de voix pour priver le président de son immunité et le traîner devant les tribunaux. Ces derniers semblent eux-mêmes ne pas avoir la volonté ou la capacité de poursuivre le président sans approbation politique.

Cette crise ne fait que souligner la nécessité d'une réforme de la loi électorale. Depuis la dernière réforme, qui a eu lieu en 2000, le système électoral nicaraguayen s'est avéré être l'un des plus chers au monde par personne. En outre, l'autorité chargée de surveiller les élections est excessivement politisée. Les observateurs électoraux nationaux et internationaux souhaitent une réforme de fond en comble du système électoral.

À la suite d'une étude effectuée par l'ONG Grupo Cívico Etica y Transparencia (section de TI au Nicaragua), un groupe composé d'observateurs électoraux, de groupes de défense des droits de l'homme et de petits partis politiques a essayé, en 2003-2004, d'élaborer une ébauche de projet de loi visant à réformer le processus électoral dans l'espoir de recevoir l'appui du président

Bolaños, qui avait fait campagne pour la réforme électorale. Le projet de loi a pour but de réduire le coût des élections, de réglementer le financement des partis, d'améliorer le processus démocratique interne des partis politiques et de réduire l'influence des partis politiques sur les organismes chargés de surveiller les élections. Les partisans du projet de loi veulent le présenter à l'Assemblée nationale où les deux principaux partis politiques sont conscients des lacunes de la loi électorale mais font face à un dilemme : s'ils font l'impasse sur ces lacunes, ils risquent de perdre toute crédibilité politique et s'ils appuient la réforme, ils risquent de perdre une partie de leur pouvoir. Ce deuxième point pèsera lourd et pourrait diluer toute véritable tentative de réforme.

Grupo Cívico Etica y Transparencia demande que les financements privés soient éliminés ou tout au moins contrôlés, comme le recommandent les observateurs internationaux, afin de limiter l'escalade des coûts et de rendre les élections plus équitables. Il faudrait, pour cela, que les financements privés et publics soient transparents et assujettis à des mécanismes de contrôle appropriés et qu'en cas d'infraction, des sanctions soient imposées et appliquées de manière équitable par les autorités légitimes.

*Roberto Courtney (Grupo Cívico Etica y Transparencia, Nicaragua)*

## Indications bibliographiques

Grupo Cívico Etica y Transparencia (TI Nicaragua) : [www.eyt.org.ni](http://www.eyt.org.ni)

## Notes

1. D'autres projets de loi qui auraient eu une incidence positive sur la corruption ont été présentés pendant la période visée par ce rapport mais n'ont soit pas été étudiés, soit pas approuvés. Cela comprend un projet de loi sur la structure de l'ordre judiciaire et un projet de loi protégeant les biens d'État.
2. Bien que la publication sur Internet des renseignements sur le budget soit une mesure positive, il y a un autre problème : le budget ne contient pas de renseignements complets sur les recettes fiscales. C'est la deuxième année de suite que le réseau d'ONG Coordinadora Civil déplore cette situation.
3. La Cour suprême peut soumettre à l'Assemblée législative des projets de loi sur des questions judiciaires.

## Norvège

**Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004 :** 8,9 (8<sup>e</sup> sur 146 pays)

### Conventions :

Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe (signée en novembre 1999 ; pas encore ratifiée)

Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (ratifiée en mars 2004)

Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption (ratifiée en décembre 1998)

Convention des Nations Unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; pas encore ratifiée)

Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en septembre 2003)

### Changements juridiques et institutionnels

- Le Parlement a promulgué trois nouveaux articles du « Code pénal civil général » (Code pénal) en juillet 2003. Les dispositions sont plus sévères que celles qu'elles remplacent et elles sont conformes à la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe mais, à certains égards, elles sont plus rigoureuses qu'il n'est nécessaire. Elles introduisent le concept d'« avantage abusif », une norme dont la portée sera tôt ou tard déterminée par la jurisprudence. Le champ d'application des nouvelles dispositions est universel et celles-ci s'appliquent en Norvège tout comme au comportement des ressortissants norvégiens à l'étranger. L'article 276(a) stipule que toute personne qui propose activement ou qui accepte passivement une offre d'avantage abusif liée à un poste, une fonction ou une commission sera passible d'amendes ou d'un maximum de trois ans d'emprisonnement. L'article 276(b) criminalise la corruption grave et implique des peines pouvant aller jusqu'à 10 ans. Les pouvoirs d'enquête de la police seront élargis lorsqu'il y a soupçon de corruption grave, les tribunaux ayant le pouvoir d'autoriser l'écoute des communications. L'article 276(c) criminalise le trafic d'influence.

- Certaines recommandations de l'organisme d'évaluation du Conseil de l'Europe, le GRECO, faites en 2002 ne sont toujours pas mises en application, y compris la clarification juridique du droit ou devoir de tout fonctionnaire de signaler les agissements illégaux, impropres ou contraires à l'éthique et les agissements liés à la mauvaise administration. Un tel manque de clarté signifie que les allégations d'irrégularités dans le secteur public ne sont pas toutes signalées à la police ou au bureau du procureur. En juin 2004, le gouvernement a annoncé qu'il se pencherait sur la question. Il a également annoncé de nouvelles « règles de quarantaine » pour les fonctionnaires, entre autres l'interdiction de réembauchage dans le secteur privé pendant une certaine période afin de prévenir les conflits d'intérêts.
- Le gouvernement a annoncé en juin 2004 qu'il exigera une plus grande transparence dans les paiements des entreprises vers des pays étrangers. Il prévoit obliger les entreprises à indiquer dans leurs livres comptables vers quels pays elles ont effectué des transferts de paiements.
- Une nouvelle loi sur le Bureau de l'auditeur général (OAG) est entrée en vigueur en juillet 2004 à la suite d'une révision qui s'imposait sur le cadre réglementaire de coopération entre l'OAG, la police, l'Autorité nationale d'investigation et de répression des crimes économiques et écologiques (Økokrim) et d'autres organismes d'application des lois. L'OAG est maintenant autorisé à signaler tout soupçon à la police ou à Økokrim en toute confidentialité, dès que des doutes sont soulevés dans le cours d'une vérification publique des comptes. L'organisme qui fait l'objet de l'audit n'a pas à être informé des soupçons qui pèsent contre lui. Lorsque la police lance une enquête criminelle, l'OAG peut lui remettre la documentation de son audit, indépendamment de toute obligation de confidentialité ayant trait aux informations de nature personnelle ou se rapportant à des secrets commerciaux. La présente réforme fait suite à l'une des recommandations du GRECO faite en 2002.
- En mai 2004, le gouvernement a publié un livre blanc intitulé *Fighting Poverty Together* en réaction aux défis posés par les Objectifs du Millénaire pour le développement des Nations Unies. Le document reconnaît que l'aide au développement peut contribuer à la corruption lorsque les donateurs ferment les yeux sur l'usage illégitime qu'on en fait. Le document expose les grandes lignes de la politique de lutte contre la corruption du gouvernement dans l'aide au développement. Le gouvernement compte mettre l'accent sur la lutte contre la corruption dans son dialogue bilatéral avec les pays qui reçoivent de l'aide et encourager les autres pays à ratifier la Convention des Nations Unies contre la corruption. Le gouvernement a également déclaré qu'il entendait poursuivre le dialogue avec le secteur privé norvégien « afin de le sensibiliser davantage à la façon de contrer la corruption », qu'il appuierait les initiatives de transparence des industries extractives et qu'il apporterait son soutien aux initiatives de recouvrement des actifs. Le gouvernement n'a pas encore précisé les ressources qui seront disponibles pour mettre ces mesures en place, ni indiqué quels

points de repère il compte utiliser pour évaluer les progrès accomplis, ce qui ne permettra pas facilement de déterminer s'il a tenu promesse.

---

## Quand la corruption norvégienne rentre au bercail

Les allégations de corruption au sein des entreprises ont fortement retenu l'attention des médias en 2003 et en 2004 mais l'affaire Statoil-Horton est celle qui a le plus fait les gros titres de l'actualité. La société d'État Statoil est la plus importante entreprise de Norvège. En juin 2002, Statoil a signé un contrat de conseil de 10 ans d'une valeur de 15 millions de dollars américains avec Horton Investments pour l'exploitation de pétrole et de gaz naturel en Iran. Horton Investments, une entreprise appartenant à Abbas Yazdi, Iranien en exil, aurait également agi comme intermédiaire financier pour Mehdi Hashemi Rafsanjani, fils de l'ancien président iranien, directeur de la Compagnie nationale du pétrole iranien (NIOC) et personnalité influente du secteur de l'énergie du pays.

À l'automne 2002, Statoil obtenait le contrôle opérationnel de South Pars, le plus important gisement gazier en mer du monde, en partenariat avec une filiale de la NIOC. Statoil s'était engagée à consacrer 300 millions de dollars à la construction de trois plates-formes de production et d'un pipeline. Une fois le travail terminé, la NIOC devait reprendre le contrôle de South Pars et Statoil recouvrer sa part des coûts du projet ainsi qu'une partie du chiffre d'affaires de la NIOC.

En septembre 2003, les vérificateurs internes de Statoil auraient remis en

question un versement de 5,2 millions de dollars au compte de Horton Investments dans les îles Turks et Caïques, ce qui a conduit à une enquête d'Økokrim, l'organisme norvégien chargé des enquêtes sur les fraudes financières. Le président de Statoil, Leif Terje Løddesøl, et le chef de la direction, Olav Fjell, ont tous les deux démissionné. Økokrim a conclu que le paiement était une offre d'avantages abusifs en échange de l'influence de Horton Investments pour obtenir le contrat en Iran. En juin 2004, Økokrim émettait des avis de sanctions contre Statoil et contre l'ancien directeur de la division internationale de la société, Richard Hubbard. Økokrim a infligé une amende de 20 millions de couronnes norvégiennes (2,9 millions de \$ US) à Statoil.

Statoil a également fait l'objet d'une enquête de la Commission américaine des opérations de bourse (Security and Exchange Commission) pour enfreinte à la loi américaine sur les pratiques de corruption à l'étranger qui s'applique à Statoil parce que la société est inscrite à la bourse de New York. De leur côté, le parlement iranien a cherché à déterminer si les allégations envers Statoil étaient fondées tandis que les autorités suisses ont mené une enquête sur Abbas Yazdi pour allégations de blanchiment d'argent. Un facteur important qui a contribué à retarder l'enquête a été le refus de Rafsanjani de se soumettre à un interrogatoire, faisant ainsi ressortir les obstacles que rencontrent les enquêteurs en matière

de procédure lorsqu'ils cherchent à appliquer les lois sur la lutte contre la corruption en dehors de leur juridiction nationale.

Un autre cas très en vue impliquait le constructeur Veidekke, la principale entreprise d'un consortium affecté à la construction de la centrale électrique de Bujagali, en Ouganda. En 2002, la compagnie aurait versé un paiement au ministre ougandais de l'énergie, Richard Kaijuka, moins d'un an après que le contrat a été attribué au consortium Veidekke sans appel d'offres. La filiale britannique de Veidekke, Noricil Ltd., a été accusée d'avoir transféré 10 000 \$ US à un compte bancaire de Londres au nom de M. Kaijuka. Après que le Groupe de la Banque mondiale a interrompu le financement du projet, Økokrim a lancé une enquête mais l'affaire s'est conclue par un non-lieu en 2003 pour manque de preuve.

Les cas cités et d'autres semblables mettant en cause des pratiques douteuses à l'étranger ont fait ressortir les problèmes de corruption en Norvège. Une question clé était de déterminer si les entreprises norvégiennes appliquaient des normes différentes dans leurs transactions à l'intérieur du pays et à l'étranger. Un autre débat a consisté à établir quand et comment il fallait appliquer des politiques de « tolérance zéro ». Mais des sondages récents laissent entendre que les entreprises norvégiennes font toujours preuve d'une plus grande corruption qu'elles ne l'admettent. Tandis que la majorité des chefs d'entreprises norvégiens pensent que les pots-de-vin sont nécessaires pour obtenir des contrats dans les pays en développement, la plupart n'admettent pas que leur entreprise se heurte à la corruption dans leurs échanges commerciaux internationaux.

## « Annus horribilis » pour la Norvège

Un sondage de Gjensidige NOR, la plus importante compagnie d'assurances norvégienne, a révélé que 25 % des chefs d'entreprises pensent désormais que la corruption existe dans leur propre secteur d'activité, bien que seulement 10 % aient admis que leur entreprise était touchée<sup>1</sup>. Le message peut-être le plus important du sondage était cependant que les Norvégiens ne considèrent plus la corruption comme un problème exclusivement étranger ou un problème réservé aux pays en développement. Un plus grand nombre de chefs d'entreprise reconnaissent que le problème existe à l'échelle nationale. Le sondage de Gjensidige NOR a suivi la couverture médiatique d'une série de cas alléguant la présence de corruption ou de conflits d'intérêts dans le secteur privé.

Au moment de la rédaction du présent rapport, quatre importantes sociétés de construction faisaient l'objet d'enquêtes pour entente sur les prix, appels d'offres teintés de collusion et partage de marchés, tant dans les contrats du secteur public que ceux du secteur privé. Le Bureau norvégien de la concurrence a poursuivi un cartel comprenant Veidekke, Selmer Skanska, NCC Construction et Reinerstsen Anlegg en février 2003 pour allégations d'actes illégaux liés à la construction de projets de développements industriels, de centrales électriques, de ponts, de docks et de l'aéroport d'Oslo. NCC Construction a reconnu avoir « coopéré illégalement » avec ses concurrents en produisant des factures factices et en offrant des sommes compensatoires à ses concurrents qui n'avaient pas obtenu le contrat. Veidekke, Selmer Skanska et NCC Construction faisaient également l'objet d'une

enquête pour activités collusoires dans le marché du béton.

Une enquête criminelle sur le compte de Finance Credit, entreprise de services financiers, était en cours au moment de la rédaction du présent rapport ; l'entreprise est accusée d'avoir détourné les fonds qu'elle a empruntés à six banques norvégiennes et de les avoir déposés dans des paradis fiscaux à l'étranger. Les chefs d'accusations comprenaient la fraude pour un montant équivalant à 200 millions de dollars américains ainsi qu'une gestion comptable frauduleuse et trompeuse. Madland & Wara, la firme de relations publiques de Finance Credit, aurait tenté d'« acheter » un journaliste d'investigation avec l'intention de mettre fin à sa couverture de l'affaire<sup>2</sup>.

Un expert-conseil externe, embauché par la société de classification et de certification internationale Det Norske Veritas pour évaluer la nécessité d'un nouveau système de technologie de l'information, a été jugé coupable en mai 2004 de sollicitation de pots-de-vin pour avoir demandé 10 % de dessous-de-table à UNISYS en échange d'une recommandation d'achat de ses produits<sup>3</sup>. Dans une affaire en cours au moment de la rédaction du présent rapport, un ancien directeur financier de la Croix-Rouge norvégienne et ses deux frères sont accusés d'avoir détourné un million de dollars américains pendant la réhabilitation du siège social de la Croix-Rouge et d'avoir soudoyé un inspecteur en construction indépendant pour qu'il approuve des factures factices<sup>4</sup>. Le procès a été reporté à septembre 2004.

Les médias norvégiens ont qualifié des cas comme ceux-ci de « symptomatiques » d'un monde des affaires qui n'a plus de vertu. Il s'agit d'un nouveau phénomène en Norvège et le débat public qu'il a suscité a été tout aussi animé que

partagé. La plupart des Norvégiens ont accueilli favorablement la nouvelle attention portée à la corruption, aux révélations des médias et au débat approfondi sur l'éthique et sur les responsabilités des entreprises. Mais des déclarations superficielles et optimistes sur la tolérance zéro et le manque de reconnaissance publique de l'existence de la corruption dans la pratique quotidienne constituent une stratégie de lutte contre la corruption peu convaincante et sont loin de promouvoir une avancée réelle au sein du secteur privé. Bien que les entreprises reconnaissent la nécessité de renforcer les mesures protectrices et les contrôles internes, il leur manque toujours les connaissances et les outils nécessaires pour mettre en place des politiques de lutte contre la corruption efficaces.

### Obligations fiduciaires dans le secteur de la santé

L'administration publique, qui achète un quart de tous les investissements de la Norvège continentale et emploie un tiers de la main-d'œuvre, subit présentement de profonds changements structuraux. Les responsabilités publiques sont externalisées, privatisées et soumises aux forces du marché, à une réorganisation et aux exigences d'amélioration de leur efficacité. Un nombre croissant d'entreprises privées dépendent maintenant entièrement ou partiellement des budgets, des appels d'offres, des prêts, des règlements, des relocalisations et des projets de privatisations publics. Les sommes impliquées dans les marchés publics présentent un risque pour l'intégrité des personnes responsables de leur administration. Les mesures de sauvegarde présentement en place dans la pra-

tique des marchés publics ne comportent pas un effet dissuasif suffisant contre l'illégalité et la corruption, particulièrement dans les districts et dans les municipalités.

Les relations particulières dans la gestion des fonds publics favorisent le développement de conflits d'intérêts potentiels. Un exemple typique concerne le Conseil de recherches de Norvège (RCN), organisme de financement national de la recherche et de l'innovation. En 2003 et en 2004, les médias ont révélé des allégations selon lesquelles des conseillers externes engagés par le RCN auraient rejeté les demandes de financement d'autres chercheurs après avoir présenté leurs propres demandes et les avoir acceptées. À la suite d'une enquête indépendante sur ses lignes de conduite, le RCN a publié, en 2004, de nouvelles directives qui obligent ses conseillers externes à se retirer des débats présentant un conflit d'intérêts.

Un autre exemple porte sur le lien qui existe entre le financement public des médicaments et les efforts entrepris par les sociétés pharmaceutiques pour convaincre les médecins et les hôpitaux d'acheter et de prescrire leurs produits. Les sociétés pharmaceutiques financent

les congrès médicaux et les cours de médecine et elles soutiennent la recherche médicale, ce qui implique indéniablement des conséquences avantageuses pour les participants. Mais le fait que le gouvernement couvre la majeure partie du coût des médicaments par le biais d'une approche fondée sur les droits de chaque patient pourrait constituer une mesure incitative pour les médecins de ne tenir compte ni des intérêts du patient ni de ceux du gouvernement.

Le fait que les coûts soient imputés au gouvernement crée une situation dans laquelle l'entité responsable du financement et du contrôle est éloignée du processus décisionnel, ce qui risque d'entraîner la prescription de médicaments inappropriés, inutiles ou coûteux. En 2004, pour contrer l'amplification de la corruption, 250 médecins ont signé une pétition qui demandait une plus grande transparence et une amélioration des mesures de contrôle dans la profession, de même que des réglementations pour régir les relations entre l'industrie pharmaceutique et le personnel médical. Ils ont proposé qu'il soit obligatoire de révéler les noms des médecins qui participent aux essais et aux processus d'approbation des nouveaux médicaments.

*Jan Borgen, Henrik Makoto Inadomi et Gro Skaaren-Fystro (TI Norvège)*

## Indication bibliographique

TI Norvège : [www.transparency.no](http://www.transparency.no)

## Notes

1. *Dagens Næringsliv* (Norvège), 14 avril 2004.
2. [odin.dep.no/odin/engelsk/nytt/nyheter/032091-210355/index-dok000-n-n-a.html](http://odin.dep.no/odin/engelsk/nytt/nyheter/032091-210355/index-dok000-n-n-a.html)
3. [www.okokrim.no](http://www.okokrim.no).
4. *Ibid.*

## Panama

Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004 : 3,7 (62<sup>e</sup> sur 146 pays)

### Conventions :

Convention interaméricaine de l'OEA contre la corruption (ratifiée en juillet 1998)

Convention des Nations contre la corruption (signée en décembre 2003 ; pas encore ratifiée)

Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en août 2004)

### Changements juridiques et institutionnels

- Un projet de **code d'éthique et d'honneur des parlementaires** a été soumis à l'assemblée législative en septembre 2003. Ce projet de loi porte sur le comportement attendu des parlementaires et de leurs suppléants face aux situations de conflit d'intérêt, de népotisme, de tentative de corruption et d'abus de pouvoir à des fins personnelles<sup>1</sup>. Plusieurs allégations de corruption ont été portées contre des législateurs au cours de la période qui nous intéresse ici, mais le projet de loi n'a pas encore été voté au moment où nous rédigeons ce rapport.
- Un projet de loi portant réforme de la **réglementation** de 1998 **régissant l'assemblée législative** a été soumis en septembre 2003. Le projet de loi vise à améliorer l'image publique du parlement à un moment où la crédibilité de ses membres est ternie par les rapports des médias sur le taux élevé d'absentéisme et les allégations selon lesquelles les parlementaires abusent du droit d'importer des véhicules à usage personnel pour les vendre à des tiers. Les réformes proposées comprennent la réduction du salaire en cas d'absence aux séances plénières et aux réunions des commissions et la réduction du droit d'importer des véhicules de trois à un véhicule par législateur et de deux à un véhicule par suppléant. À l'heure où nous écrivons ces lignes, le projet de loi n'a pas encore été voté.
- Un projet de loi portant modification du texte d'application d'une disposition constitutionnelle contre la **corruption administrative** a été soumis en septembre 2003. Si la loi est adoptée, les hauts fonctionnaires seront contraints de déclarer la valeur de leurs biens avant d'entrer en fonction et au terme de leur mandat. La réforme habiliterait le vérificateur général à veiller à la déclaration exhaustive de ces biens. Elle allégerait également la charge de la preuve incombant aux plaignants pour les accusations d'enrichissement illégal ; une preuve indirecte serait suffisante pour reconnaître la culpabilité, au lieu d'une preuve sommaire comme c'est le cas à présent. Les organisations de la société civile demandent que les déclarations de biens soient rendues publiques, que la Cour des comptes en fasse un audit annuel et que les notaires facilitent les enquêtes en cas de plainte. Au moment où nous écrivons ceci, le projet de loi n'a pas encore été voté.

- Un projet de loi a été soumis en septembre 2003 pour modifier une loi de 2002 sur la **transparence dans l'administration publique**. La réforme mettrait fin à l'exigence, pour toute personne sollicitant une information, de prouver d'abord qu'elle a un lien direct avec l'information sollicitée. Cette condition avait été ajoutée à la loi d'origine par décret de l'exécutif en mai 2002 et elle est considérée comme le principal obstacle à l'application de la loi sur la transparence. Après les élections de mai 2004, la Cour suprême a rendu un arrêt stipulant que la partie du décret relative à l'accès à l'information publique était illégale. Au moment où nous écrivons ces lignes, la réforme de la loi n'a pas encore été décidée.
- Un projet de loi soumis en décembre 2003 vise à étendre une loi sur la **transparence du processus de passation des marchés publics** en demandant la publication des noms des propriétaires ou actionnaires des sociétés qui font des affaires avec l'État. En vertu de ce projet de loi, les actionnaires des sociétés remportant des marchés publics devront indiquer les parts qu'ils détiennent et communiquer cette information au Parquet ou à la Cour des comptes. Au moment où nous écrivons ceci, la réforme de la loi n'a pas encore été votée.

---

## La corruption au centre des troisièmes élections générales

Martin Torrijos a été élu Président en mai 2004 sur un programme de tolérance zéro vis-à-vis de la corruption, dans une élection qui a été largement louée pour sa transparence et son équité. Tout comme aux élections de 1994 et de 1999, le taux de participation était élevé, se situant à 77 pour 100. Les Panaméens et la communauté internationale en général ont trouvé ces élections honnêtes, ce qui contrastait fortement avec les élections de 1989 annulées pour cause de fraude électorale. Le vainqueur a été annoncé quatre heures après la fermeture des bureaux de vote et ses trois rivaux ont reconnu leur défaite quelques instants plus tard.

Le Président Torrijos se présentait sous la bannière de Patria nueva (nouvelle patrie), une coalition du Partido Revolu-

cionario Democratico (Parti révolutionnaire démocratique) et du Partido Popular (Parti populaire). Son programme électoral comprenait 16 promesses de lutte contre la corruption, y compris l'engagement de créer un Conseil national de la transparence et de la lutte contre la corruption, de mettre en place une structure chargée du plan de carrière dans la fonction publique et de soumettre à l'assemblée législative un projet de loi sur les salaires. Ces engagements sonnaient bien dans le principe mais l'expérience de son prédécesseur à la présidence, Mireya Moscoso, appelle à la prudence. Son plan d'action contenait également des mesures de lutte contre la corruption et le fait qu'elles n'ont jamais été mises en application a déçu la population.

La lutte contre la corruption figurait en très bonne place dans les programmes des quatre candidats à l'élection présidentielle de 2004. En décembre 2003, la

section panaméenne de TI leur avait envoyé un « programme minimum de lutte contre la corruption » et chacun d'eux avait répondu en adoptant près de la moitié des 13 actions proposées. Le Président Torrijos bénéficie actuellement de la majorité à l'assemblée législative et a, par conséquent, peu d'excuses de ne pas faire passer les changements législatifs inscrits dans son programme de lutte contre la corruption.

D'autres actions pourraient cependant nécessiter plus que de la volonté politique. Les institutions de lutte contre la corruption ont besoin d'être renforcées et il faut penser à la création d'un organe chargé de la prévention de la corruption tel qu'un service public chargé de l'éthique, un bureau chargé de la lutte contre la corruption ou un procureur général spécialisé en matière de lutte contre la corruption. Il faut également prévoir la protection des dénonciateurs – actuellement l'Autorité du Canal de Panama est la seule institution publique du pays qui garantit la pleine protection des dénonciateurs, ce qui facilite la conduite des enquêtes. Un autre défi consiste à renforcer la Cour suprême et le Parquet, qui sont largement discrédités. Pour ce faire, il faut créer une structure de gestion de carrière avec des nominations basées sur le mérite afin que les juges n'agissent pas dans l'intérêt du gouvernement qui les a choisis.

Une profonde réforme de la loi électorale est également nécessaire. L'instance chargée des élections doit créer, en 2005, une commission chargée d'évaluer les changements à apporter au code électoral. Une des propositions est d'organiser un second tour des élections au cas où le candidat arrivé en tête n'obtiendrait pas 50 pour 100 des voix. Le Président Torrijos a obtenu seulement 47,3 pour 100 ; Moscoso a gagné en 1999 avec 44,8 pour

100 et Ernesto Balladares a gagné en 1994 avec 33 pour 100. Un autre train de propositions, déjà soumises au débat à l'assemblée législative dans le cadre d'un ensemble de réformes constitutionnelles, comprend la réduction de la durée de la campagne et de la période de transition de quatre à deux mois. Une troisième mesure, qui a fortement retenu l'attention du public, est la fixation d'un plafond pour les dons de campagne et la divulgation des sources de financement des campagnes. Une précédente commission de réforme électorale avait débattu du sujet mais un seul parti avait soutenu la proposition d'obliger les partis à divulguer le montant et la source de leurs dons. Le texte que l'assemblée législative a finalement adopté demande seulement aux partis de présenter leurs comptes, de « manière confidentielle », à l'instance chargée des élections.

Le nombre d'irrégularités électorales dénoncées au procureur compétent a mis en exergue la nécessité des réformes. Actuellement, 1 186 cas font l'objet d'une enquête et, si la majorité d'entre eux sont liés à la fraude électorale (principalement sous forme d'adresses indûment enregistrées), d'autres sont liés au financement de la campagne. Plusieurs législateurs ont été accusés de mauvaise utilisation des fonds publics ou privés dans leurs tentatives de se faire réélire, par exemple en offrant des bourses, des bons de supermarchés et des chèques en échange de voix. Un des plus grands scandales concernait le législateur Haydée Milanés dans la province de Darién, qui a été déclarée coupable d'avoir détourné des fonds publics à hauteur de 370 000 dollars américains, via 28 comptes bancaires, pour sa campagne de réélection. L'affaire a reçu une large publicité et Milanés a entamé une grève de la faim pour protester contre ces accusations.

## Surveiller la Convention interaméricaine contre la corruption

Dans le cadre du mécanisme de surveillance prévu par l'Organisation des États Américains (OEA) pour surveiller la mise en œuvre de la Convention interaméricaine contre la corruption (CIACC), les organisations de la société civile ont identifié des lacunes dans le respect des dispositions de la convention par Panama. Le comité des experts de l'OEA s'est fait l'écho de ces lacunes.

En février 2004, les organisations de la société civile ont présenté devant le comité des experts de l'OEA, un contre-rapport en réponse à celui du gouvernement sur le respect de la convention. Les organisations de la société civile ont reconnu les progrès réalisés par le gouvernement actuel, relevé les difficultés relatives à la mise en œuvre de la convention interaméricaine contre la corruption et fait des recommandations. Parmi les évolutions positives mentionnées, il y avait l'adoption, en juillet 2001, des réformes du code pénal et judiciaire et de nouvelles normes pour prévenir la corruption.

La société civile et les experts se sont également accordés sur les obstacles à la lutte contre la corruption. Premièrement, en termes d'accès à l'information, le comité d'experts a vivement recommandé que Panama révise et modifie le décret d'application de la loi sur la transparence (voir plus haut). Deuxièmement, il existe certains problèmes liés à la direction nationale de lutte contre la corruption, qui a été créée par décret de l'exécutif en 1999 mais n'a jamais fait l'objet d'un texte

d'application. La direction est coordonnée par un directeur par intérim et n'a pas de portée nationale. Troisièmement, d'aucuns ont exprimé des inquiétudes quant à la réglementation sur la divulgation financière s'appliquant aux responsables publics, puisqu'il y a peu de preuves qu'elle est appliquée efficacement.

Les organisations de la société civile et le comité d'experts ont convenu de recommander un certain nombre d'actions telles que le renforcement de l'exécution des lois sur les conflits d'intérêts et des systèmes garantissant cette exécution – afin d'instaurer un système pratique et efficace d'éthique publique, la création et l'instauration de mécanismes de publication des déclarations de biens (revenus, actif et passif) et la pleine évaluation des pouvoirs actuellement dévolus à la direction nationale de lutte contre la corruption, en vue de créer un nouveau bureau national d'éthique gouvernementale.

L'expérience de l'OEA en matière d'implication de la société civile dans le travail de lutte contre la corruption souligne l'importance d'écouter les voix non gouvernementales qui sont capables de pénétrer la rhétorique officielle en évaluant l'état de la corruption. Le Programme des Nations Unies pour le Développement a également fait quelques avancées en associant les organisations de la société civile à l'effort de promotion de l'intégrité et de la transparence publiques, à travers son Foro Panama 2020, un forum créé pour que le gouvernement, les partis politiques et la société civile débattent des politiques publiques jusqu'en 2020.

*Angélica Maytín Justiniani (TI Panama)*

## Indications bibliographiques

Marianela Armijo, « Investigación diagnóstica de la administración pública panameña y lineamientos de acción » (Enquête diagnostique de l'administration publique panaméenne et lignes d'action) (Procuraduría de la Administración del Ministerio Público de Panamá, 2004), [www.procuraduria-admon.gob.pa/](http://www.procuraduria-admon.gob.pa/)

Linette Landau, « Revisión de legislación anticorrupción, Panamá » (Révision de la législation panaméenne contre la corruption) [www.respondanet.com/spanish/anti\\_corrupcion/legislacion/revision\\_legislacion\\_el\\_panama.pdf](http://www.respondanet.com/spanish/anti_corrupcion/legislacion/revision_legislacion_el_panama.pdf).

Rafael Pérez Jaramillo, *Índice de Impunidad* (Indice d'impunité) (Panama : Editorial Libertad Ciudadana, 2003).

La Prensa (Panama), *Las Caras de la Corrupción* (Les visages de la corruption) rapports spéciaux 14), 2004, [www.prensa.com/especial/2004/corrupcion/corrupcion.hth](http://www.prensa.com/especial/2004/corrupcion/corrupcion.hth)

TI Panama : [www.libertadciudadana.org](http://www.libertadciudadana.org)

## Note

1. Chaque législateur a deux suppléants.

## Pérou

Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004 : 3,5 (67<sup>e</sup> sur 146 pays)

### Conventions :

Convention interaméricaine de l'OEA contre la corruption (ratifiée en juin 1997)

Convention des Nations Unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; pas encore ratifiée)

Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en janvier 2002)

### Changements juridiques et institutionnels

- Une loi cadre portant sur un budget participatif, adoptée en août 2003, vise à accroître la **transparence et la participation des citoyens à la prise des décisions budgétaires** dans les municipalités et les régions nouvellement créées. Les associations de la société civile avaient demandé cette loi qui, bien qu'étant une mesure positive, est formulée en des termes très généraux et n'indique pas clairement comment les organisations de la société civile doivent être identifiées et encouragées à participer. Le texte d'application adopté par le ministère des finances et de l'économie en novembre 2003 n'a pas apporté de clarifications sur ces points (voir ci-dessous).

- La toute première loi péruvienne portant réglementation des partis politiques a été adoptée en novembre 2003. Un des buts de cette loi était d'améliorer la transparence du **financement des partis politiques**, qui était précédemment peu réglementé. La nouvelle loi interdit le financement par certaines sources clairement citées, fixe un plafond pour les dons privés, instaure des procédures d'audit, régit la couverture publicitaire des campagnes et définit certaines sanctions. Cependant il y a encore des lacunes dans la législation : elle ne demande pas la divulgation des sources de financement et ne prévoit pas de sanctions pour toutes les infractions.
- Une loi adoptée en octobre 2003 porte création de la Commission spéciale chargée de la **réforme intégrée de l'administration judiciaire** (CERIAJUS), telle que demandée par la plus vaste commission de restructuration du système judiciaire. Les propositions de réforme en cours d'examen comprennent une formation en éthique publique pour les juges, des mesures pour faciliter le dépôt de plaintes par les citoyens et l'introduction de mécanismes de déclaration des biens pour les juges. Toutefois, la recommandation de la société civile d'introduire des contrôles extérieurs du système judiciaire n'a pas été adoptée<sup>1</sup>.
- Une série de scandales concernant des responsables des pouvoirs publics en fonction a poussé le chef du gouvernement à annoncer de **nouvelles mesures de lutte contre la corruption** en février 2004, bien que ces mesures n'aient pas fait l'objet d'un large débat et n'aient pas été pleinement appliquées. Ces mesures comprenaient la relance de la Commission nationale de lutte contre la corruption (CNA), avec de nouvelles fonctions et un nouveau président (le premier président a démissionné en février 2003 pour occuper un poste diplomatique). Quatre mois après cette annonce, le ministre de la justice a désigné un groupe composé presque entièrement de représentants de la société civile pour réviser et raviver les propositions de grande envergure faites par l'Initiative nationale de lutte contre la corruption (INA), le groupe de travail créé par le gouvernement de transition qui a recommandé la création d'une Commission nationale de lutte contre la corruption forte et indépendante.

---

### Manque de volonté politique pour déraciner la corruption

La lutte contre la corruption a constitué, dès le départ, une dimension importante de la transition vers la démocratie au Pérou mais elle s'est toujours focalisée sur le passé. Des tribunaux, des procu-

reurs et des services de police spécialisés dans la lutte contre la corruption ont été instaurés pour enquêter sur les cas de grande corruption qui ont eu lieu sous le régime de l'ancien Président Alberto Fujimori et traduire leurs auteurs en justice. Des succès importants ont été enregistrés : les principales têtes du trafic

de Fujimori ont été inculpées et reconnues coupables mais il y a moins de succès à revendiquer en ce qui concerne la corruption découverte sous le gouvernement de transition ou sous le nouveau gouvernement démocratiquement élu.

Le pays a clairement besoin d'une stratégie nationale de lutte contre la corruption pour s'attaquer non seulement aux cas passés de corruption, mais également aux cas actuels et futurs. Pour ce faire, il faut penser à la prévention ainsi qu'à la mise en application et à l'élaboration d'une politique de lutte contre la corruption interdépartementale, avec des objectifs à court terme et à long terme.

Cela ne veut pas dire qu'un tel plan de changement n'existe pas. Le groupe de travail de l'INA créé sous le gouvernement de transition a élaboré un ensemble de recommandations que le gouvernement n'a pas appliquées jusqu'à présent. Cela ne veut pas dire non plus qu'il n'y ait pas d'initiatives départementales ou institutionnelles pour lutter contre la corruption au Pérou. L'exemple le plus clair est le projet de restructuration du système judiciaire décrit plus haut. D'autres importants secteurs de la réforme sont la police et les forces armées, anciens piliers du réseau de corruption de Fujimori, et la mise au point de systèmes de marchés publics en ligne. Mais ces efforts n'ont pas été suffisants pour endiguer la corruption comme l'a démontré le nombre de scandales exposés par la presse ces dernières années<sup>2</sup>.

Toledo a choisi un nouveau gouvernement en février 2004 et le chef du gouvernement a pris la responsabilité de concevoir une « stratégie de sortie » pour résoudre la crise politique, face à une cote de popularité en chute libre. Les propositions du chef du gouvernement comprenaient une série de mesures anti-corrup-

tion disparates individuellement positives (par exemple, mesures contre la contrebande, nouveaux mécanismes d'extradition et engagement à formuler un plan cohérent de lutte contre la corruption) mais qui, une fois de plus, ne font pas partie d'une stratégie qui s'attaque aux racines structurelles de la corruption.

Le Président Alejandro Toledo a toujours parlé de sa volonté de lutter contre la corruption mais il a été incapable de traduire cette volonté en initiatives effectives, sans doute à cause du frein créé par les allégations de corruption portées contre des personnes et des groupes d'intérêts proches de lui. Les médias ont fait état d'un certain nombre d'allégations de corruption concernant des membres de sa famille, des législateurs affiliés au parti du Président, des amis proches, des ministres, d'anciens ministres et la « première dame » du pays<sup>3</sup>. Le fait que certains législateurs s'alignant sur le parti au pouvoir étaient étroitement liés au régime de Fujimori ajoute aux soupçons insinuant que le Président manque de la distance nécessaire par rapport à des groupes ou individus qui pourraient être compromis en cas de lutte effective contre la corruption<sup>4</sup>.

Les chances d'assister à l'élaboration d'une politique nationale de lutte contre la corruption sont inévitablement liées à l'évolution de la crise politique qui, à l'heure actuelle, menace de faire tomber le Président et de provoquer une élection anticipée. La création d'un groupe de travail pour raviver les propositions faites par l'INA mentionnée plus haut est positive mais arrive au mauvais moment. Si les élections sont anticipées et que le nouveau gouvernement manque également de volonté politique pour s'attaquer aux racines de la corruption, ces recommandations pourraient, une fois de plus, finir au fond d'un tiroir.

## Décentralisation de la corruption

Divers secteurs de la société péruvienne, particulièrement les plus pauvres et les plus marginalisés, ont longtemps appelé de leurs vœux une délégation des pouvoirs aux régions. Au cours de la seconde moitié des années 80, le gouvernement d'Aprista a initié un processus de décentralisation détruit par Fujimori après 1992. Lors de la campagne électorale de 2001, après la fuite de Fujimori au Japon, la question de la décentralisation avait été soulevée à nouveau parmi les promesses électorales. Quand Alejandro Toledo a gagné, beaucoup ont espéré qu'il respecterait ses engagements.

Les demandes exprimées par le public pour un début immédiat du processus de décentralisation ont suscité l'annonce, en 2002, de l'organisation des élections des présidents de régions, lesquelles n'étaient pourtant pas encore pleinement constituées. La loi organique relative aux administrations régionales n'a été promulguée qu'en novembre 2002, quatre jours après la tenue des élections.

La vitesse à laquelle l'opération a été menée implique qu'on n'a pas pris le temps de mettre en place les mécanismes de contrôle nécessaires pour superviser les nouvelles institutions, encore moins pour élaborer un calendrier de transfert des programmes. Les seuls mécanismes de contrôle en place étaient ceux qui existaient déjà, notamment les organes d'audit créés sous Fujimori, prétendument pour contrôler les conseils d'administration régionaux transitoires mais, en pratique, pour s'assurer que les programmes sociaux étaient affectés en fonction des lignes politiques, au profit de la campagne électorale de l'ancien Président en 2000. Le fait que ces mêmes mécanismes n'ont pas empêché Fujimori de tisser un réseau de corruption soulève

la question de savoir si ces mécanismes peuvent exercer un contrôle réel sur les nouvelles administrations régionales.

La question a reçu une réponse en 2003 et au cours de la première moitié de 2004 : la corruption a été décentralisée en même temps que les pouvoirs politiques et administratifs, comme certains experts l'avaient prédit. Au moment où nous rédigeons ce rapport, huit présidents de région sur vingt cinq ont déjà fait l'objet d'enquêtes suite à des suspicions de corruption et l'un d'entre eux a été démis de ses fonctions pour corruption et détournement.

La « décentralisation » de la corruption pourrait s'expliquer par le fait que l'accès à l'information et le contrôle de la société civile sont limités au Pérou.

L'accès à l'information publique a été consacré par la loi en août 2002 mais beaucoup d'institutions semblent ne pas comprendre le contenu de la loi ou manquent des ressources nécessaires pour l'appliquer<sup>5</sup>. D'après le constat fait par Vigilia Perú, le réseau de contrôle de la société civile, cette application est également freinée par « des attitudes de méfiance et la réticence à fournir l'information quand elle est demandée, (...) attitudes qui étaient associées dans de nombreux cas à la désinformation des responsables publics eu égard aux normes et procédures<sup>6</sup> ».

Selon l'enquête menée par Vigilia Perú sur 12 administrations régionales, les barrières à l'accès aux informations budgétaires ont diminué depuis 2003. La même chose est vraie pour les informations politiques et normatives produites par le Conseil régional, la plus haute institution décisionnelle régionale, et le Conseil de coordination régionale. La transparence des informations sur les achats et les acquisitions s'est également améliorée. Alors que ces améliorations sont importantes, il

est également important de faire remarquer que les administrations régionales s'acheminent vers une conformité minimale avec la loi et pas au-delà. Au niveau des municipalités, les problèmes sont pires ; elles sont notoirement connues pour avoir des systèmes d'information désorganisés et pour éprouver des « difficultés » à retrouver les documents pertinents, particulièrement s'ils sont anciens.

L'absence de participation de la société civile est également critique. Presque tous les niveaux de pouvoir infranationaux comprennent une composante politique qui met à rude épreuve les relations entre les pouvoirs publics et la société civile, puisque l'opposition politique peut abuser des fonctions de contrôle en utilisant les audits comme arme contre les autorités. Par conséquent, les responsables tendent à rejeter les tentatives de la société civile de contrôler les pouvoirs publics, même quand c'est prévu par la loi. En vertu de la loi, le Conseil de coordination régionale doit inclure les maires provinciaux et les représentants de la société civile élus par les organisations membres

mais, dans la pratique, selon une étude en cours effectuée par Proética, la section de TI au Pérou, les administrations infranationales ont trouvé les voies et moyens de garder hors du conseil les institutions qui ne les soutiennent pas. En plus, deux audiences publiques doivent avoir lieu chaque année pour contrôler le budget. Toutefois, lors des audiences antérieures, seules les institutions qui soutiennent l'administration étaient invitées ou les invitations étaient mal distribuées. Dans les pires cas, les audiences publiques n'ont pas eu lieu du tout.

Cette situation constitue la toile de fond du niveau élevé de corruption dans les institutions administratives décentralisées du Pérou, où la cote de popularité des autorités est très faible<sup>7</sup>. En conséquence, le processus de décentralisation a été remis en cause. Une tragique protestation contre cet état des choses a eu lieu en avril 2004 quand une partie de la population d'Ilave, dans la région de Puno, indignée par des allégations de corruption faites par l'opposition politique, a lynché le maire.

Samuel Rotta Castilla (Proética, Pérou)

## Indications bibliographiques

Apoyo Opinión y Mercado, Proética, *II Encuesta Nacional sobre Corrupción* (Deuxième

Enquête Nationale sur la Corruption) (Lima : Proética, 2004), [www.proetica.org.pe](http://www.proetica.org.pe)  
 Ciudadanos al Día, *Transparencia en las Municipalidades : El caso de las licencias de funcionamiento* (La transparence dans les municipalités : le cas des licences d'exploitation) (Lima : CAD, 2004), [www.ciudadanosaldia.org](http://www.ciudadanosaldia.org)

Lorena Alcázar, José López-Calix and Eric Wachtenheim, *Las pérdidas en el camino. Fugas en el gasto público : Transferencias municipales, vaso de leche y educación* (Les pertes sur le chemin. Fuite dans les dépenses publiques : transferts municipaux, programme laitier et éducation) (Lima : Instituto Apoyo, 2003)

Vigila Perú, *Reportes nacionales 1, 2 y 3* (Rapports nationaux 1, 2 et 3) (Lima : Grupo Propuesta Ciudadana, 2003), [www.participaperu.org.pe](http://www.participaperu.org.pe)

Proética (TI Pérou) : [www.proetica.org.pe](http://www.proetica.org.pe)

## Notes

1. La CERIAJUS a soutenu la proposition mais la Commission de restructuration du système judiciaire – qui étudie tous les aspects de la réforme judiciaire, pas uniquement l’administration judiciaire – a plaidé en faveur du système d’autorégulation existant.
2. Certains des cas les plus notoires comprennent le conseil national de renseignement (qui est en cours de réorganisation) et l’ingérence politique dans les médias et le système judiciaire.
3. La plupart de ces allégations n’ont pas été confirmées par les enquêtes officielles, à l’exception du cas de César Almeyda, un ami du président et ancien chef du conseil national de renseignement, qui est en prison depuis février 2004 pour des transactions commerciales liées au trafic de Fujimori.
4. Rapport mondial sur la Corruption 2004.
5. Voir, par exemple, une étude par Proética sur les départements de la santé et de l’éducation de l’administration régionale de Lambayeque, César Guzmán Valle, *Diagnostico de la Organizacion de la Documentacion en el Gobierno Regional de Lambayeque* (Diagnostic de l’Organisation de la Documentation dans le Gouvernement régional de Lambayeque), disponible sur [www.proetica.org.pe](http://www.proetica.org.pe).
6. Vigila Perú, *Reportes nacionales* (Rapports nationaux) (Lima : Grupo Propuesta Ciudadana, 2003), [www.participaperu.org.pe](http://www.participaperu.org.pe).
7. *II Encuesta Nacional sobre Corrupción* (Deuxième enquête nationale sur la corruption) (Lima : Apoyo Opinión y Mercado, 2004).

## Pologne

**Note à l’Indice de perceptions de la corruption 2004** : 3,5 (67<sup>e</sup> sur 146 pays)

### Conventions :

Convention civile sur la corruption du Conseil de l’Europe (ratifiée en septembre 2002)  
Convention pénale sur la corruption du Conseil de l’Europe (ratifiée en décembre 2002)

Convention de l’OCDE sur la lutte contre la corruption (ratifiée en septembre 2000)  
Convention des Nations Unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; pas encore ratifiée)

Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en novembre 2001)

### Changements juridiques et institutionnels

- Une **loi portant création des organes administratifs fiscaux des voïvodies** et portant amendement d’autres lois est entrée en vigueur en septembre 2003. La loi sur le contrôle de l’impôt a été amendée en spécifiant les groupes de personnes obligés de déclarer annuellement leurs biens et revenus. Les groupes spéci-

fiés comprennent les inspecteurs des impôts, les employés des services des impôts et les fonctionnaires des douanes. Un bureau du ministère des finances est chargé du contrôle. En augmentant la transparence des finances personnelles des responsables administratifs, la loi devrait restreindre la propension des fonctionnaires des impôts et des douanes à abuser de leurs postes en exigeant des pots-de-vin.

- Toujours en septembre 2003, la chambre basse du parlement a adopté une **législation sur le service militaire** (entrée en vigueur en juillet 2004), qui interdit aux soldats professionnels d'assumer des fonctions dans les entreprises ou les fondations et de gagner de l'argent pour des fonctions de conseillers. En vertu de cette loi, les commandants, les commandants adjoints et les chefs comptables militaires doivent déclarer leurs biens. La loi a été introduite à la suite de plusieurs scandales de corruption récents dans lesquels on a découvert que des responsables pesant sur les décisions d'approvisionnements militaires occupaient des fonctions dans des entreprises privées soumissionnant pour ces marchés.
- En janvier 2004, une nouvelle loi sur les **marchés publics** a été votée, après des amendements apportés à la précédente loi en août 2003. Les changements étaient destinés à renforcer les contrôles, accroître la transparence et améliorer les procédures d'appels (voir ci-dessous).

---

## L'achat des lois au parlement

L'enquête menée sur le « Rywingate », le plus grand scandale de corruption qu'ait connu la Pologne ces dernières années, est arrivée à son terme, suscitant chez beaucoup des questions sur la mesure dans laquelle la législation en Pologne peut être achetée par les milieux d'affaires. L'affaire remonte à 2002 quand un producteur de films, Lew Rywin, a tenté d'intervenir en faveur du consortium médiatique Agora lors du vote de la législation qui aurait empêché Agora d'acheter la station de télévision Polset. Il paraît que Rywin représentait de hauts membres du gouvernement, y compris le Premier Ministre d'alors, Leszcek Miller, et a exigé un pot-de-vin de 17,5 millions de dollars américains<sup>1</sup>.

Dans sa décision rendue en avril 2004, le tribunal de première instance de Varsovie a condamné Rywin à deux ans et demi d'emprisonnement et à une amende de 100 000 zlotys (27 000 \$ US). En rendant cette décision, le tribunal a modifié le chef d'accusation de « protection payée » à « fraude ». Cette modification a notamment eu pour conséquence juridique d'empêcher l'implication dans l'infraction d'un « groupe au pouvoir », un groupe informel de personnes ayant de l'influence dans l'administration de l'État. Le verdict a été largement condamné par ceux qui soutenaient que le procès aurait dû impliquer d'autres figures influentes ; c'est notamment l'avis d'Adam Michnik (rédacteur en chef de *Gazeta Wyborcza* et l'homme qui a le premier révélé le scandale), qui a décrit le

verdict comme « un beau cadeau pour le groupe qui détient le pouvoir »<sup>2</sup>.

Par la suite, au mois de mai 2004, la chambre basse du parlement a voté l'approbation d'un des six rapports préparés par différents membres d'une commission d'enquête parlementaire spécialement nommée. Le rapport adopté, perçu comme étant le plus critique des six, spécifiait que le « groupe au pouvoir » impliqué dans l'affaire était constitué de Leszek Miller (Premier Ministre de l'époque), le chef du Cabinet du Premier Ministre, un des conseillers du Premier Ministre, l'ancien Président de la télévision publique et le secrétaire du Conseil National de la Radio et de la Télévision. Le rapport recommandait que les membres du groupe soient reconnus légalement responsables et que Miller, le Président (Aleksander Kwasniewski) et l'ancien ministre de la justice soit traduits en justice et reconnus constitutionnellement responsables<sup>3</sup>.

Le Rywingate a constitué une avancée en permettant de lever le voile sur la corruption politique en Pologne. Pendant longtemps, on a soupçonné des connexions informelles corrompues dans la prise de décision publique, mais sans preuve jusqu'à ce que Michnik enregistre sur bande une conversation avec Rywin. Le Rywingate a déjà suscité des enquêtes sur d'autres affaires. D'aucuns ont allégué que les lois réglementant les produits pharmaceutiques, les biocarburants et les téléphones mobiles ont été également affectées par le « lobbying sale » des hommes politiques. Une enquête des médias commencée en août 2003 a débouché sur des allégations de lobbying inapproprié et de liens avec le crime organisé dans le vote d'une loi qui devait profiter aux propriétaires de machines à sous<sup>4</sup>.

Le Rywingate a également permis d'établir que la législation existante sur le

financement des partis politiques n'était pas suffisante pour empêcher le milieu des affaires d'influencer le processus législatif. L'achat de la législation en Pologne est facilité par la nature centralisée du système de partis politiques. Les membres du parlement votent strictement dans le respect de la ligne adoptée par leur parti puisque la sanction pour violation de la discipline du parti est souvent l'exclusion de la liste des candidats aux élections. La loi électorale polonaise ne permet pas de participer aux élections sans être présenté par un parti. Il en résulte qu'il suffit à un lobbyiste d'avoir des contacts avec un haut responsable du parti pour gagner les votes de tout un parti au parlement.

Pour prévenir l'achat des lois, deux projets de loi sur le lobbying ont été préparés, le premier par le ministère de l'intérieur et le second par des organisations non gouvernementales, dont l'Institut des affaires publiques. Les pressions exercées pour modifier la loi électorale se sont également intensifiées. En mai 2004, plus de 400 personnalités de premier plan ont lancé un « appel des personnes préoccupées par la destinée du pays » à l'attention du Président. Cet appel demandait, entre autres, la modification urgente de la loi électorale pour adopter un système majoritaire basé sur un scrutin uninominal. Parmi les signataires de l'appel figuraient Wladyslaw Bartoszewski (l'ancien ministre des affaires étrangères), Stefan Bratkowski (président honoraire de l'Association des journalistes polonais) et des professeurs et recteurs des principales universités.

## Marchés publics

En 2003-2004, plusieurs mesures ont été prises pour renforcer le contrôle des marchés publics, accroître la transparence et

améliorer les procédures d'appels. Tout d'abord, en août 2003, la chambre basse du parlement a adopté les amendements à la loi sur les marchés publics. Ces amendements donnaient au président du Service central des approvisionnements, le pouvoir de désigner les arbitres chargés d'étudier les appels interjetés contre les décisions d'attribution des marchés publics. Auparavant, l'UZP choisissait un seul arbitre et les parties concernées choisissaient les autres, sans aucun contrôle contre le risque de corruption lié au choix des arbitres. Par la suite, en novembre 2003, le président de l'UZP a pris des mesures introduisant des méthodes plus transparentes de sélection des arbitres. En outre, les amendements à la loi accordaient l'accès public à une large gamme de documents, y compris les offres, les déclarations et les certificats soumis au cours des procédures d'attribution des marchés publics (à l'exception des informations commerciales confidentielles), les documents devant être disponibles avant la fin du processus d'attribution du marché.

En janvier 2004, le parlement a adopté une nouvelle loi sur les marchés

publics, qui est entrée en vigueur en mars 2004. La loi a renforcé les pouvoirs du président de l'UZP et durci les procédures de surveillance, avec contrôle obligatoire des procédures d'attribution avant la conclusion des appels d'offres de grande valeur. La loi a introduit la désignation d'observateurs indépendants pour surveiller les marchés publics d'une valeur supérieure à 5 millions d'euros (6 millions de \$ US) pour l'achat de biens et de services et à 10 millions d'euros (12 millions de \$ US) pour les travaux de construction. La loi prévoit des contrôles à deux niveaux : *a priori*, par des mesures préventives mises en place avant la conclusion des appels d'offres et, *a posteriori*, en permettant l'examen des procédures trois ans après l'attribution d'un marché. Un observateur indépendant est désigné par le président de l'UZP parmi une liste d'arbitres. La loi autorise également l'attribution de marchés publics par un système de vente aux enchères électroniques. La réglementation sur la sélection des arbitres a été renforcée et le président de l'UZP a reçu le droit d'imposer des pénalités en espèces en cas de violation de la loi.

Julia Pitera (TI Pologne)

## Indications bibliographiques

Maria Jarosz, *Wladza, Przywileje, Korupcja* (Pouvoir, Privilège et Corruption) (Varsovie : Wydawnictwo Naukowe PWN, 2004).

Janusz Kowalski et Rafał Zgorzelski, eds, *O Nowa Polska* (Pour une Nouvelle Pologne) (Opole : Stop Korupcji, 2004).

Anna Kubiak, *Łapownictwo w świadomości i Doswiadczeniu Potocznym Polaków* (Perceptions et expérience quotidienne de la corruption en Pologne) (Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2003).

Julia Pitera, ed., *Mapa Korupcji w Polsce* (Une carte de la corruption en Pologne) (Varsovie : TI Pologne, 2003).

TI Pologne : [www.transparency.pl](http://www.transparency.pl)

## Notes

1. Voir *Rapport mondial sur la Corruption 2004*.
2. *Warsaw Voice Online* (Pologne), 5 mai 2004, [www.warsawvoice.pl](http://www.warsawvoice.pl).
3. *Polish News Bulletin* (Pologne), 27 septembre 2004.
4. *Gazeta Wyborcza* (Pologne), 29 novembre 2003.

## République démocratique du Congo

**Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004** : 2,0 (133<sup>e</sup> sur 146 pays)

### Conventions :

Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (signée en décembre 2003 ; pas encore ratifiée)

Convention des Nations Unies contre la corruption (pas encore signée)

Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé (pas encore signée)

### Changements juridiques et institutionnels

- En juin 2004, l'assemblée nationale, suivie du Sénat, a adopté une loi déterminant l'organisation, les pouvoirs et le fonctionnement de la **Commission d'Éthique et de Lutte contre la Corruption** (CELC). L'objet de cette commission est de sensibiliser les citoyens aux questions d'éthique et de lutte contre la corruption, d'influencer les autorités politiques, publiques et religieuses, d'accroître la capacité des institutions nationales à promouvoir l'intégrité et de garantir la capacité de fonctionnement de toutes les institutions nationales engagées dans la lutte contre la corruption. Bien que présidée par un représentant de la société civile avec le rang et les pouvoirs d'un ministre, la CELC est, dans la pratique, contrôlée par le gouvernement, qui peut limiter sa capacité à prendre des mesures effectives contre la corruption. Il est primordial que l'existence de la CELC soit confirmée dans la future constitution.
- En mai 2004, le parlement a entamé l'examen d'un projet de loi visant à amender le **code pénal**. Ce projet de loi porte sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme et viendrait, s'il était adopté, amender la loi relative à la corruption, aux paiements illicites, à la négociation d'avantages et au défaut coupable d'agir dans la fonction publique.
- La Direction générale des impôts (DGI) a promulgué un **code des impôts** en mars 2004. Une direction des grandes entreprises ainsi qu'une direction centrale des impôts ont été toutes deux créées au sein de la DGI afin de simplifier les procédures, dans l'optique de réduire les possibilités de corruption.

## Lutte contre la corruption pendant la transition

En juin 2004, dans une lettre adressée aux vice-présidents de l'actuel régime de transition et publiée dans la presse, le Président Joseph Kabila a reconnu être conscient de l'inquiétude de la société civile et de la communauté internationale face aux niveaux de corruption dans le pays : « les rapports des organisations internationales, les éditoriaux des journaux, les plaintes des églises, les rapports de tous les secteurs de la population montre la persistance, si ce n'est la résurgence de la corruption, de l'abus de biens sociaux et du détournement des deniers publics dans tous les secteurs de la vie nationale. Les dirigeants du peuple ne peuvent rester indifférents à cet état de choses ». Si le nombre de discours reflétait l'ampleur des réformes, il y aurait réellement un espoir pour la lutte contre la corruption en République Démocratique du Congo (RDC). Certains observateurs pensent que le poids des déclarations du gouvernement sur la corruption a été renforcé par les scandales financiers dévoilés en 2003-2004 et impliquant des dirigeants des entreprises d'État, voire même des membres du gouvernement<sup>1</sup>.

Néanmoins, de nombreux observateurs s'interrogent sur la signification des bonnes intentions affichées par le gouvernement. L'une des caractéristiques particulières de la RDC, un pays en reconstruction après des années de guerre, est que les personnes qui ont joué un rôle dans le détournement et le pillage des ressources sont aujourd'hui au pouvoir, grâce aux pourparlers intercongolais qui ont conduit au régime de transition. La crainte de voir le précaire équilibre politique voler en éclat inhibe les initiatives que l'on pourrait prendre

afin d'éradiquer la corruption et les autres délits connexes<sup>2</sup>. En outre, le pillage des ressources naturelles, qui a été condamné par une enquête de l'ONU, se poursuit selon de nombreux rapports. Les ressources perdues fournissent les revenus qui alimentent les troubles et la guerre.

Pour répondre aux attaques, le Président Kabila a invité les commissions parlementaires à assumer un rôle de contrôle de l'action gouvernementale et, en particulier, des entreprises publiques. Dans la foulée de cette invite, la CELC a organisé un séminaire à l'intention des directeurs de sociétés publiques en juin 2004. Elle a également élaboré un plan stratégique de lutte contre la corruption en RDC et a lancé des programmes télé- et radiodiffusés afin de sensibiliser l'opinion publique à ce problème.

S'il doit y avoir changement, des réformes juridiques et institutionnelles sont indispensables. Les premières mesures en vue d'une réforme de l'administration publique sont engagées, à la suite des recommandations formulées en septembre 2002, lors d'un séminaire de la Banque Mondiale sur la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption. La réforme totale de l'administration publique exigera le départ à la retraite de certains fonctionnaires, un recensement des effectifs et l'élimination des employés fictifs, la formation des agents de l'État, la création d'une école nationale de l'administration, d'une école de la magistrature et des professions du droit et une augmentation des salaires des fonctionnaires.

Une réforme judiciaire est elle aussi indispensable. D'octobre 2003 à mars 2004, une équipe pluridisciplinaire de consultants a effectué un audit du système judiciaire afin de déterminer les besoins précis. Depuis 2003, l'ONG Jus-

tice et Démocratie organise des formations pour les fonctionnaires des forces nationales de police, en partenariat avec le ministère de l'intérieur. Les agents formés sont suivis de façon régulière. Elle organise également des activités éducatives avec les juristes, les magistrats et les autorités chargés des poursuites judiciaires.

### Marchés publics en RDC

La RDC ne dispose pas d'un système crédible ou efficace de passation des marchés publics. Les agents de l'État manquent de compétences techniques et les dispositions régissant la passation des marchés publics sont obsolètes. Des amendements temporaires aux règlements ont été effectués afin de répondre aux besoins immédiats, mais ils ne sont pas inscrits dans un projet global de modernisation du cadre juridique. Il en résulte que de nombreuses dispositions juridiques et réglementaires, loin de clarifier la réglementation, viennent simplement accroître les difficultés à les appliquer.

Les projets financés par les bailleurs de fonds internationaux prévoient des procédures visant à garantir la transparence et à prévenir toute corruption et semblent fonctionner relativement bien, en conformité avec les normes contractuelles internationales. En revanche, 3 pour 100 seulement des marchés conclus par les autorités congolaises se font selon une procédure d'appel d'offre<sup>3</sup>. Le reste est attribué soit par adjudication confidentielle, soit de gré à gré. Il n'existe actuellement aucune planification ni

programmation des marchés d'approvisionnement. De nombreux marchés publics, notamment ceux qui sont attribués de gré à gré, ne sont pas conformes aux exigences légales.

En outre, la faiblesse des mécanismes de contrôle internes et externes rend très difficile la détection des infractions et l'application de sanctions. L'organisme de recours, le Conseil Supérieur des Adjudications, n'a jamais réellement fonctionné et il n'existe aucun mécanisme de recours indépendant. En effet, aucune affaire de corruption n'a jamais été saisie devant les tribunaux, en raison de la difficulté à réunir les preuves et du manque de compétences nécessaires.

Après la prise de fonction du gouvernement de transition en juin 2003, le gouvernement et la Banque Mondiale ont lancé, ensemble, un examen du système d'adjudication et d'exécution des marchés publics. Au départ, le gouvernement a mis sur pied un groupe de travail national composé d'un groupe d'experts des pouvoirs publics. À partir de leur rapport, un plan d'action a été élaboré en vue d'incorporer les concepts de transparence, de concurrence, d'économie et d'efficacité dans les marchés publics afin de lutter contre la corruption, entre autres problèmes.

Endiguer la corruption dans les marchés publics exigera une clarification du cadre juridique, un renforcement des institutions concernées, mais également un changement de mentalités. Mais compte tenu des habitudes acquises au fil de nombreuses années, il est peu probable qu'un changement radical de mentalité intervienne du jour au lendemain.

## Indications bibliographiques

ONU, *Report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of Congo* (Rapport du groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres formes de richesses de la République Démocratique du Congo) (2001), [www.un.org/News/dh/latest/drcongo.htm](http://www.un.org/News/dh/latest/drcongo.htm)

Banque Mondiale, *Rapport analytique du système de passation des marchés publics* (Country Procurement Assessment Report) (2004)

PNUD, *Governance for Human Development in DRC* (La gouvernance au bénéfice du développement humain en RDC) (PNUD, 2000)

S.J. Leon de Saint Moulin, J.M. Kinkela, N. Paluku et E. Tshimanga, *La perception de la démocratie et de l'État de droit en RDC* (Kinshasa : Konrad Adenauer Stiftung and Cepas, 2003)

## Notes

1. Voir Observatoire Anti-Corruption (OAC), « Corruption et spoliation du patrimoine de l'état dans la liquidation de la BCCE, dans l'ONPT et dans la GECAMINES », Doc. 2 (Kinshasa : OAC, 2003).
2. Au moment de la rédaction de ce rapport, une amnistie pour ces crimes devait être examinée par le parlement en juillet et août 2004.
3. World Bank, « Rapport analytique du système de passation des marchés publics en RDC », volume 1 (2004).
4. Avec l'aide de Julien Attakla-Ayinin, ancien coordonnateur de programme à Transparency International pour la RDC.

## République tchèque

**Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004 :** 4,2 (51<sup>e</sup> sur 146 pays)

### Conventions :

Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe (ratifiée en septembre 2003)

Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (ratifiée en septembre 2000)

Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption (ratifiée en janvier 2000)

Convention des Nations Unies contre la corruption (pas encore signée)

Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé (signée en décembre 2000 ; pas encore ratifiée)

### Changements juridiques et institutionnels

- Fin 2003, le parlement a adopté une **nouvelle loi sur les marchés publics** afin d'harmoniser les réglementations existantes avec celles de l'Union Européenne, que la République tchèque a intégrée en mai 2004. La loi prévoit d'importantes modifications du cadre juridique régissant les marchés publics mais rate le coche en termes de mesures de lutte contre la corruption. En effet, elle crée de nouvelles exceptions aux règles de passation des marchés et limite les possibilités de recours en exigeant le versement de frais administratifs relativement élevés et d'un montant supplémentaire dû par tout plaignant désireux de faire appel d'une décision. Ce montant est, en outre, conservé par l'organisme de contrôle s'il juge que la plainte était infondée.
  - Une **sous-commission sur la corruption**, composée de 19 membres, a été créée à la chambre basse du parlement en octobre 2003. Cette nouvelle commission se chargera d'amorcer une législation contre la corruption et d'évaluer les expériences de stratégies de lutte contre la corruption à l'étranger.
  - Un nouveau **projet de loi sur les conflits d'intérêts** a été élaboré par TI République tchèque et soutenu par le gouvernement début 2004. Ce projet de loi permet de corriger de nombreuses insuffisances de la législation actuelle en exigeant des fonctionnaires qu'ils actualisent régulièrement les registres de déclaration de leurs biens et intérêts. Ce projet de loi s'étend également aux membres du parlement, aux fonctionnaires de l'État, aux hommes politiques locaux et régionaux ainsi qu'à leurs proches. À la suite d'interventions des pouvoirs publics, les propositions de limitations relatives à l'après-mandat ont été retirées. Ce projet de loi est en butte à une forte opposition. Certains maires, par exemple, le considèrent comme une atteinte à l'indépendance des administrations locales. Cette proposition fera certainement l'objet de débats houleux fin 2004.
  - Courant 2003, les **forces de police anti-corruption** tchèques ont connu des changements institutionnels majeurs, lorsque deux unités spécialisées dans les enquêtes de corruption et les crimes économiques ont fusionné pour créer la Cellule d'enquête sur la corruption et la criminalité financière. Certaines enquêtes menées récemment sur des fonctionnaires des administrations locales et des milieux sportifs portent à croire que cette fusion pourrait produire des résultats positifs.
  - En janvier 2004, le ministère de la justice a créé un **numéro vert anti-corruption** à la disposition du public afin qu'il puisse signaler des écarts de conduite ou des soupçons de corruption dans le secteur judiciaire. En créant ce service, le ministère a emboîté le pas à d'autres organismes publics qui ont lancé des services similaires peu de temps auparavant, sans grand effet, cependant.
-

## Une nouvelle loi sur les faillites requise de toute urgence

Il existe peu de preuves flagrantes de corruption systémique dans le système judiciaire tchèque, à une exception près : les procédures de faillite. La législation actuelle en la matière manque de critères transparents pour la désignation et la révocation des administrateurs de faillite par les juges. Cette situation crée un contexte propice à la corruption lorsqu'il y a complicité entre les juges des tribunaux commerciaux chargés des faillites et les administrateurs de faillite. Plus particulièrement, l'accès aux affaires lucratives de dépôts de bilan peut être réservé à un nombre limité d'administrateurs de faillite et les ententes entre le juge et l'administrateur peuvent conduire au détournement de biens après le dépôt de bilan.

Une affaire illustre parfaitement le potentiel de corruption de ce type de connivences. Il s'agit de l'enquête policière en cours sur Jirí Berka, un juge des faillites au tribunal régional d'Ústí nad Labem. Dès 2003-2004, des enquêtes de police ont révélé que plusieurs dossiers de faillite contre Zbrojovka Brno, ZKL Klášterec nad Ohří, Stavební podnik Ralsko, Bánské stavby Most et Krušnohorské Strojírny Komorany obéissaient à un schéma de pratiques corrompues<sup>1</sup>. Tout d'abord, une société endettée, dont le siège était situé dans la juridiction du juge Berka, était repérée. Les complices de Berka rachetaient alors les créances de la société afin d'accumuler les documents nécessaires pour une requête en déclaration de faillite. Immédiatement après le dépôt de la requête au tribunal, le juge Berka déclarait la société en faillite et désignait un administrateur de connivence avec lui. La tâche de l'admini-

nistrateur était d'honorer les demandes de ceux qui avaient racheté les créances et, en coopération présumée avec l'expert-évaluateur désigné par le tribunal, de récupérer les biens de la société en faillite.

Bien que l'affaire soit toujours en cours d'instruction, les détails dévoilés sur cette affaire, comme sur d'autres d'ailleurs, démontrent clairement les défaillances institutionnelles des procédures de faillite en République tchèque, une situation d'ailleurs depuis longtemps décriée par certains investisseurs du secteur privé. Au moment où nous rédigeons ce rapport, la législation est en cours d'élaboration pour conférer à d'autres agents que les juges des faillites (tels qu'une commission des créanciers), le pouvoir de désigner les administrateurs pour une affaire donnée, de façon à induire des relations plus distantes entre les juges et les administrateurs. Ce même projet de législation vise à imposer des conditions plus strictes pour entrer dans le milieu de l'administration des faillites et, parallèlement à cela, à créer un organe afin de contrôler leur conduite.

## Marchés suspects

L'une des dernières grandes affaires de corruption a pour théâtre le ministère des affaires étrangères. En effet, le secrétaire général du ministère, Karel Srba, aurait influencé la procédure de soumission pour la reconstruction d'ambassades à l'étranger et la location d'autres bâtiments officiels<sup>2</sup>. Tandis que les médias se saisissaient de cette affaire, Srba et ses acolytes ont mis à pris la tête de Sabina Slonková, une journaliste d'investigation de premier plan auprès du quotidien *Mlada Fronta Dnes* qui avait réussi à retrouver la trace d'une partie des

fonds détournés. La police a fait avorter cet assassinat et, en juin 2003, un tribunal a condamné Srba à huit ans de prison pour tentative de meurtre<sup>3</sup>.

Entre-temps, l'enquête sur la corruption dans les marchés ministériels se poursuit. Les audiences au tribunal sont prévues pour fin 2004 mais le bruit court que le niveau d'abus de pouvoir dans les plus hautes sphères politiques est beaucoup plus important que ce que l'on a pu soupçonner au départ.

L'affaire Srba démontre le clientélisme qui règne dans l'attribution des marchés publics à plusieurs niveaux de l'administration publique. Un audit externe des marchés publics réalisé à la mairie de Prague en 2003 a révélé que l'ensemble des 133 marchés audités étaient illégaux<sup>4</sup>. À la suite de ce premier audit externe, la mairie de Prague envisage de procéder régulièrement à ce type d'opération. Néanmoins, tant que les fonctionnaires de l'État seront en position d'influer sur le choix des affaires à examiner, de profondes inquiétudes demeureront en termes de conflit d'intérêts.

En décembre 2003, le parlement a adopté un nouveau Code de passation des marchés publics, qui avait pour but de mettre la législation de la République tchèque en phase avec les réglementations de l'UE, et le gouvernement a largement présenté ce code comme une « législation anti-corruption ». Certes, il introduit certaines évolutions positives, mais bon nombre de lacunes demeurent. Le cadre réglementaire externe est toujours inefficace. Le bureau antitrust chargé des contrôles externes ne se focalise que sur les aspects formels du processus de passation des marchés et, bien souvent, ne fait pas de distinction entre corruption et erreur administrative. La loi a également réduit les pénalités.

La loi ne précise pas non plus les critères de sélection à employer pour l'éva-

luation des offres, de sorte qu'il y a toujours possibilité de fixer des critères subjectifs qui favorisent un soumissionnaire donné. Le choix d'une offre est également sujet à la supervision discrétionnaire des fonctionnaires chargés de la passation des marchés et la décision de publier les contrats et leurs amendements est prise par le contractant, ce qui rend le contrôle public difficile, si ce n'est impossible.

En outre, il n'y a aucun plafond légal aux augmentations de prix intervenant par la suite et le contenu des contrats demeure une question d'entente entre le contractant et le soumissionnaire. Les occasions de « motiver » un individu pour qu'il gonfle les coûts et le contenu d'un contrat semblent considérables. Il y a eu des exemples de contrats augmentés de 1 000 pour 100 par rapport à l'offre de départ, notamment dans le cas de la serre de Fata Morgana à Prague, dont le coût s'élève à présent à des centaines de millions de couronnes (plus de 8 millions de dollars américains).

La nouvelle loi ne prévoit pas grand-chose pour accroître la transparence dans les procédures de passation de marchés publics en République tchèque et les autorités semblent manquer de volonté politique pour garantir une répartition juste et effective des fonds publics. Les marchés publics demeurent le secteur le plus vulnérable à la corruption à l'heure où les fonds de l'UE commencent à être utilisés.

## Corruption dans le football tchèque

En novembre 2003, Radek Vána, le capitaine d'une équipe de football de seconde division, a contacté un journaliste d'investigation de Télévision Tchèque et a proposé de lui démontrer à quel

point le football était gangrené par la corruption. Ensemble, ils ont contacté trois arbitres à qui ils ont offert de petits bakchichs de 500 CZK (19 \$ US). Tous les arbitres ont accepté sans hésitation<sup>5</sup>.

La fédération de football a suspendu Vána de mars à décembre 2004 et son équipe a perdu 12 points, ce qui démontre la vulnérabilité des dénonciateurs dans la société tchèque<sup>6</sup>. Vána a cependant reçu un énorme soutien moral de la part de l'opinion publique tchèque et a reçu le Prix du Fair-play du Comité olympique tchèque.

La couverture médiatique de l'affaire Vána par la télévision tchèque a suscité un grand intérêt de la part du public et des autorités et la police a enquêté pendant huit mois sur la corruption dans le football tchèque, ce qui a abouti à l'inculpation pour corruption de cinq arbitres et d'un directeur de Club<sup>7</sup>. Au moment où nous rédigeons ce rapport, d'autres personnes devaient être inculpées à la suite d'accusations selon lesquelles 14 des 16 équipes de la première division tchèque avaient acheté des arbitres<sup>8</sup>.

*David Ondráčka et Michal Štíčka (TI République tchèque)*

## Indications bibliographiques

Inna Cábelková, *Entry Restrictions, Corruption and Extortion in the Context of Transition* (Restrictions d'entrée, corruption et extorsion dans le contexte de la transition) (Prague : CERGE-EI, 2001).

Chmelík, J. (ed), *Pozornost, úplatek a Korupce* (Faveurs, pots-de-vin et corruption) (Prague : Linde, 2003).

TI République tchèque : [www.transparency.cz](http://www.transparency.cz)

## Notes

1. Agence de presse CTK (République tchèque), 16 février 2004.
2. Voir [www.transparency.cz/index.php?id=727](http://www.transparency.cz/index.php?id=727).
3. Radio Praha en ligne, 30 juin 2003, voir [www.radio.cz/en/news/42476#1](http://www.radio.cz/en/news/42476#1).
4. Bez Korupce en ligne, 15 janvier 2003, voir [www.bezkorupce.cz/vypis\\_zpravy.php?id=71](http://www.bezkorupce.cz/vypis_zpravy.php?id=71).
5. Agence de presse CTK (République tchèque), 24 novembre 2003.
6. Voir [www.transparency.cz/index.php?id=1971](http://www.transparency.cz/index.php?id=1971).
7. Voir [www.transparency.cz/index.php?id=2346](http://www.transparency.cz/index.php?id=2346).
8. BBC tchèque en ligne, 14 mai 2004, voir [www.bbc.co.uk/czech/domesticnews/story/2004/05/040514\\_football\\_1830.shtml](http://www.bbc.co.uk/czech/domesticnews/story/2004/05/040514_football_1830.shtml).

## Roumanie

Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004 : 2,9 (87<sup>e</sup> sur 146 pays)

### Conventions :

Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe (ratifiée en avril 2002)

Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (ratifiée en juillet 2002)

Convention des Nations Unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; pas encore ratifiée)

Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en décembre 2002)

### Changements juridiques et institutionnels

- En octobre 2003, le parlement roumain a voté un ensemble d'amendements constitutionnels destinés à combattre la corruption en Roumanie. L'**immunité des membres du parlement** a été restreinte aux opinions politiques et le pouvoir du ministère de la justice sur les affaires administratives et disciplinaires relatives aux magistrats a été confié au conseil de la magistrature, améliorant substantiellement l'**autonomie politique des magistrats**.
- En février 2004 a été voté le premier **Code de conduite** des fonctionnaires qui énonce les principes fondamentaux de l'administration moderne : État de droit, priorité de l'intérêt public, égalité de traitement, professionnalisme, impartialité, indépendance, intégrité morale, bonne foi et transparence. Constituant une amélioration par rapport à la loi précédente, ce code clarifie la législation sur les conflits d'intérêts en définissant l'intérêt public, l'intérêt personnel et les situations qui peuvent donner lieu aux conflits d'intérêts. D'autres dispositions interdisent aux fonctionnaires de se livrer à des activités politiques ou d'user de leurs statuts officiels pour la promotion d'activités commerciales. Il est interdit aux fonctionnaires d'accepter des cadeaux, des services ou tout autre avantage pour eux-mêmes ou leur famille, parents, amis ou associés d'affaires et politiques. Toutefois, l'effectivité du code se limite aux fonctionnaires, laissant les responsables élus et nommés hors de portée.
- L'ordonnance d'urgence 24, adoptée en avril 2004, a amendé les dispositions antérieures relatives à la **déclaration des biens** des hommes politiques et clarifié les sanctions. La loi impose les mêmes obligations à tous les candidats à des fonctions électorales (présidence, parlement, conseils locaux et nationaux, maires) et les déclarations doivent être publiées sur Internet. L'opposition politique a critiqué le choix de la date de la mesure à l'approche des élections de juin, faisant valoir qu'il ne restait pas suffisamment de temps pour remplir les formulaires alors que les candidats du parti au pouvoir connaissaient ces exigences depuis longtemps. Malgré une large couverture, aucune enquête n'a été menée à la suite de déclarations suspectes, ce qui suppose une application inefficace

ou un manque de volonté politique. Des inquiétudes supplémentaires sont dues au fait que les dénonciateurs sont susceptibles d'être traduits en justice pour diffamation, que l'obligation de déclaration ne s'applique pas à l'art, au « patrimoine » ou aux métaux précieux et qu'il n'y a aucun recoupement avec les déclarations annuelles d'impôts sur le revenu.

- Une décision gouvernementale a été prise en juillet 2003, définissant la structure et les fonctions du Bureau de contrôle des pouvoirs publics (CCG). Le CCG exerce un contrôle administratif interne sur le gouvernement central et les administrations locales, mène des enquêtes à la suite des plaintes relatives à la **législation sur les conflits d'intérêts**, coordonne les activités de lutte contre la fraude et protège les intérêts financiers de l'UE en Roumanie (voir ci-dessous). Toutefois, étant donné que le CCG lui-même est subordonné au gouvernement il pourrait avoir ses propres problèmes de conflit d'intérêts.
  - En avril 2004, le **Parquet National Anticorruption** (PNA) a bénéficié d'une forte augmentation de ses ressources de 23 % et d'une autonomie financière accrue vis-à-vis du ministère de la justice. D'autre part, l'étendue des activités du PNA s'est élargie pour inclure de plus petits actes de corruption. Par le passé, le PNA a été critiqué pour esquiver les « gros requins » et les ONG ont contesté son indépendance. En dépit des amendements ci-dessus, le PNA demeure directement subordonné au ministère de la justice et le ministère nomme et sanctionne les procureurs<sup>1</sup>. Le chef du PNA a récemment déclaré que le PNA ne soumettrait pas son rapport annuel au parlement, restreignant la soumission du rapport au ministère de la justice. Peu de temps avant les élections de juin 2004, le PNA a rouvert les poursuites contre le chef de l'opposition Traian Basescu (bien que le procès ait été plus tard suspendu jusqu'à la fin des élections) alors que la même administration avait mené des enquêtes sur l'affaire en 1997 et avait été forcée d'abandonner les poursuites pour manque de preuve.
  - Le controversé **Service indépendant de protection et de lutte contre la corruption** (SIPA) au sein du ministère de la justice a changé sa dénomination en Direction générale pour la protection et la lutte contre la corruption (DGPA). Malgré l'obligation officielle de la nouvelle institution de rendre des comptes au parlement et sa mission déclarée de prévenir et d'identifier les actes délictueux dans les prisons, la corruption et les actes qui minent la sécurité nationale ou la sécurité des magistrats, la nécessité d'un « service secret » dans le système judiciaire demeure discutable.
-

## Indépendance judiciaire : être ou ne pas être

La justice roumaine a été largement critiquée, tant localement qu'au niveau international, pour corruption, retards dans le jugement des affaires et manque d'indépendance<sup>2</sup>. Selon une enquête réalisée au début de l'année 2004, 63 pour 100 des Roumains ne croient pas que la justice peut être obtenue à travers les tribunaux, par rapport à 21 pour 100 qui pensent le contraire<sup>3</sup>. Des rapports de la Commission européenne ont, à plusieurs reprises, attiré l'attention sur l'impérieuse nécessité de la réforme judiciaire, particulièrement « l'amélioration de l'indépendance judiciaire et la réduction de l'influence de l'exécutif sur les décisions judiciaires »<sup>4</sup>.

Au niveau de la réglementation, l'indépendance judiciaire est compromise depuis 1992, quand la première loi roumaine sur l'organisation du système judiciaire est entrée en vigueur. Cette législation créait, au sein du système judiciaire, une structure par laquelle l'itinéraire de carrière, la responsabilité disciplinaire et les salaires des magistrats étaient tous à la discrétion du ministère de la justice.

À la fin de 2003, le ministère de la justice a introduit un ensemble de projets de loi pour autoriser le gouvernement à finaliser les négociations relatives à l'accès à l'UE sur le volet judiciaire, un indicateur critique de la volonté de la Roumanie de rejoindre l'UE en 2007. Le ministère a initié deux lois sur l'organisation du système judiciaire et le statut des magistrats mais a, de manière décisive, conservé une grande partie des leviers de contrôle (itinéraire de carrière, responsabilité disciplinaire, gestion des tribunaux, etc.).

Au début de l'année 2004, plusieurs ONG roumaines ont organisé une conférence de presse pour souligner les défauts du train de mesures de réforme<sup>5</sup>. Elles ont réussi à exiger que la commission juridique de la chambre basse du parlement empêche l'adoption des deux lois jusqu'à ce qu'un troisième projet de loi relatif au Conseil supérieur de la magistrature (CSM) soit finalisé. On a découvert plus tard que ce dernier projet de loi était en préparation au ministère mais avait été différé jusqu'à la fin de l'année 2004.

Les discussions entre la société civile, le ministère de la justice et le CSM ont continué mais aucun projet garantissant l'indépendance du système judiciaire n'a encore été élaboré. Durant les négociations du début de l'année 2004, des projets de texte sur lesquels les diverses parties s'étaient en principe entendues ont été publiés sur le site Internet du ministère après avoir été substantiellement modifiés pour le pire. Le projet final traite de manière satisfaisante les principales questions de la réforme (responsabilité disciplinaire, itinéraire de carrière et autonomie administrative) mais, significativement, l'autonomie financière du système judiciaire a été refusée. En outre, la surveillance effective de la loi a été gravement entravée par le refus d'accorder un poste à plein-temps aux membres du CSM.

## Conflits d'intérêts à l'œuvre

La Roumanie a reçu la plus grande part du financement de l'UE destiné aux pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne. Utilisés sagement, les fonds structurels de l'UE ont le pouvoir de redresser les déséquilibres sociaux, économiques et éducatifs entre la Roumanie et les autres États candidats à l'adhésion.

Toutefois, l'importance des montants concernés a également tenté les corrompus et la façon dont certains de ces fonds structurels ont été distribués a révélé des imperfections juridiques et administratives énormes dans le système roumain d'intégrité publique.

Un gros scandale a éclaté en février 2004, quand les médias ont révélé que plusieurs projets SAPARD de l'UE, mis en œuvre dans le Comté de Suceava, avaient été entachés de conflits d'intérêts à cause des liens entre les fonctionnaires attribuant les marchés et les conseils d'administration des entreprises remportant ces marchés<sup>6</sup>. Sur un total de 37 contrats signés, 16 violaient un aspect de la législation relative aux conflits d'intérêts. La Commission Européenne a exigé une enquête complète sur les marchés de Suceava<sup>7</sup>.

L'agence responsable a par la suite entrepris de vérifier, à travers tout le pays, tous les marchés attribués dans le cadre de ce programme national. Elle a découvert que, sur 150 contrats en cours d'exécution environ, plus d'un tiers avait

été attribué en violation de la législation relative aux conflits d'intérêts<sup>8</sup>. Selon le rapport 2002-2003 de l'agence chargée de l'audit, la Roumanie a enregistré le plus grand nombre d'irrégularités rapportées à l'Office de Lutte Antifraude (OLAF) de l'UE.

Suite à de tels cas, on a observé une augmentation notable de la sensibilisation de l'État au problème des conflits d'intérêts. En juillet 2003, la ministre de l'intégration européenne, Hildegard Carola Puwak a obtenu 150 000 euros d'un programme éducatif financé par l'UE pour des entreprises appartenant à son époux et à son fils. Deux marchés avaient été approuvés avant la nomination de Puwak au ministère mais d'autres l'avaient été après son entrée en fonction. L'OLAF et le PNA ont tous deux ouvert des enquêtes qui ont conclu qu'il n'y avait eu aucune violation des procédures d'attribution des marchés puisque la ministre n'avait pas participé directement au processus de prise de décision. Malgré cela, la ministre a été forcée de démissionner en octobre 2003<sup>9</sup>.

*Adrian Savin (TI Roumanie)*

## Indications bibliographiques

*Evaluation of the Integrity and Resistance to Corruption of the Judiciary* (Évaluation de l'Intégrité et de la Résistance à la Corruption du Système Judiciaire) (Bucarest : ministère Roumain de la Justice, 2004), [www.just.ro/bin/anticoruptie/EN%20FULL.htm](http://www.just.ro/bin/anticoruptie/EN%20FULL.htm)

GRECO, *Rapport d'Évaluation sur la Roumanie* (Strasbourg : GRECO, 2002), [www.just.ro/bin/anticoruptie/GrecoEval1Rep\(2001\)13E-Romania.pdf](http://www.just.ro/bin/anticoruptie/GrecoEval1Rep(2001)13E-Romania.pdf)/  
[www.greco.coe.int/evaluations/cycle1/GrecoEval1Rep\(2001\)13F-Romana.pdf](http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle1/GrecoEval1Rep(2001)13F-Romana.pdf)

Gouvernement de la Roumanie, *Combating Corruption in Romania : Measures to Expedite the Implementation of the National Strategy* (Combattre la Corruption en Roumanie : Mesures visant à accélérer la mise en application de la Stratégie Nationale) (Bucarest : Gouvernement de la Roumanie, 2002), [www.gov.ro/obiective/pganticoruptie/anticoruptie-2002-2.pdf](http://www.gov.ro/obiective/pganticoruptie/anticoruptie-2002-2.pdf)

TI Roumanie : [www.transparency.org.ro](http://www.transparency.org.ro)

## Notes

1. Au moment où nous écrivons ces lignes, un projet de loi relatif au Conseil supérieur de la magistrature est en cours d'élaboration ; il rendrait les procureurs indépendants du ministère de la justice.
2. Selon le Baromètre mondial de la Corruption 2003 de TI, les Roumains perçoivent le système judiciaire comme étant la deuxième institution la plus corrompue après les partis politiques.
3. Centre de sociologie urbaine et régionale *Sondaj la Nivel National in Mediul Urban (Enquête urbaine nationale) 2004*
4. Rapport sur la demande d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne et l'état des négociations, voir [www.europarl.eu.int/meetdocs/committees/afet/20000710/406856\\_fr.doc](http://www.europarl.eu.int/meetdocs/committees/afet/20000710/406856_fr.doc).
5. *Justitie, Reforma, Integrare Europeana, O Ecuatie Pentru Societatea Româneasca* (Justice, Réforme, Intégration Européenne, Une Équation pour la Société Roumaine) (Bucarest : Citybank, 2004).
6. *Evenimentul Zilei* (Roumanie), 25 février 2004.
7. *Gardianul* (Roumanie), 28 février 2004.
8. BBC News, 28 mars 2004.
9. Radio Free Europe/Radio Liberty, 2004.

## Russie

**Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004** : 2,8 (90<sup>e</sup> sur 146 pays)

### Conventions :

Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe (pas encore signée)

Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (signée en janvier 1999 ; pas encore ratifiée)

Convention des Nations Unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; pas encore ratifiée)

Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en mai 2004)

### Nouveaux développements juridiques et institutionnels

- Le Président Vladimir Poutine a signé, en novembre 2003, un décret portant création du **Conseil chargé de la Lutte contre la Corruption**. Le conseil, un organe consultatif, comprend le Premier Ministre, les présidents des deux chambres du parlement et les présidents de la Cour constitutionnelle, de la Cour suprême et du tribunal d'arbitrage de grande instance. Conformément au décret, le principal objectif du conseil est d'identifier les raisons de la propagation de la corruption et d'aider le Président à définir des mesures pour la combattre.

- En avril 2004, une **Commission spéciale de lutte contre la corruption** a été créée par le nouveau parlement élu en décembre 2003. La mission de cette commission consiste à analyser les lois et à rédiger les projets de loi pour détecter les failles qui pourraient fournir des opportunités de corruption. Elle joue aussi le rôle d'agence de réception des plaintes des citoyens et en a reçu environ 100 durant ses premiers deux mois et demi d'existence.
- Le **Service Fédéral de Contrôle Financier** (SFCF) a été réorganisé en juillet 2004. Ce service de « renseignements sur les activités financières » contrôle tous les marchés immobiliers et les transactions supérieures à une valeur de 3 millions de roubles (100 000 \$ US). Quand des organisations entreprennent de telles transactions, elles sont obligées d'informer immédiatement le SFCF. L'obligation d'informer le SFCF s'applique également à certaines opérations en espèces, aux transactions impliquant des comptes anonymes, aux opérations effectuées par des personnes morales enregistrées au cours des trois derniers mois, aux opérations de crédits-bails financiers et aux prêts sans intérêt supérieurs à 600 000 roubles (20 000 \$ US).

---

## La politique anti-corruption de Poutine

Endiguer la corruption est devenu l'un des refrains à la mode pour légitimer la « présidence forte » de Vladimir Poutine et reconstruire le « pouvoir vertical » – le principal projet de Poutine pour moderniser et renforcer l'État russe. Dans la droite ligne de ce projet, la lutte contre la corruption est caractérisée par des mesures directives de type campagne de lutte et par la création de nouvelles agences. Avec l'élan pris par la campagne de lutte contre la corruption en Russie, il est également devenu évident qu'à l'instar de ce qui se passe dans d'autres pays de la Communauté des États Indépendants (Ukraine et Biélorussie), la lutte contre la corruption devient un puissant outil dans les mains du Président, qui pourrait le retourner, de façon sélective, contre les hauts fonctionnaires qui ne coopèrent pas ou les opposants politiques.

L'affaire Yukos en est un bon exemple. En octobre 2003, Mikhail Khodorkovsky, le président directeur général du géant pétrolier russe Yukos, considéré comme l'homme le plus riche de Russie et principal bailleur de fonds du parti réformiste Yabloko, a été arrêté pour fraude, faux et usage de faux, détournement et fraude fiscale. Nombre d'observateurs pensent que l'affaire a été suscitée non seulement par les ambitions politiques croissantes de Khodorkovsky, mais aussi par un incident intervenu début 2003 lors d'une réunion entre Poutine et les « oligarques », au cours de laquelle Khodorkovsky aurait critiqué l'étendue de la corruption dans l'exécutif.

Dès avril 2002, Poutine avait critiqué l'administration de l'État comme étant mal gérée et corrompue et réclamé des réformes institutionnelles dans son discours à la nation ; depuis lors, aucune mesure n'a été prise. Toutefois, deux jours après l'arrestation de Khodorko-

vsky, Poutine a déclaré que la corruption constituait une menace pour la sécurité nationale et demandé une « politique systémique de lutte contre la corruption ». Le 24 novembre 2003, il a créé le conseil présidentiel de lutte contre la corruption, qui est composé de deux commissions – l'une chargée de lutter contre la corruption et l'autre chargée de détecter les conflits d'intérêts qui pourraient survenir quand des responsables des pouvoirs publics acceptent des cadeaux offerts par des dirigeants d'entreprises ou passent des vacances avec eux.

La création d'un conseil présidentiel est une méthode qui a une longue tradition en Russie quand il s'agit de faire face à des problèmes difficiles. Le conseil est directement subordonné à Poutine et est limité à un rôle consultatif. Sa conception est interprétée par beaucoup d'analystes comme une indication de la victoire des libéraux sur les tenants d'une ligne dure au sein du Kremlin, ces derniers ayant prescrit la création d'une agence spéciale commandant une force armée indépendante ou faisant partie du ministère de l'intérieur. Alors que cette dernière approche aurait été inutilement dure (et aurait surtout rencontré l'opposition de l'élite d'affaires russe<sup>1</sup>), les détracteurs de la solution « douce » adoptée mettent en doute l'efficacité du conseil en l'absence de la mise en application de la loi. En tout cas, au moment où nous écrivons ces lignes, le conseil était resté inactif<sup>2</sup>.

Un autre élément des activités de lutte contre la corruption de Poutine est la réforme de la fonction publique. La première mesure visible à cet égard était la création par décret présidentiel, en juillet 2003, d'une commission chargée de la réforme administrative. L'appel à la réforme administrative repose sur deux hypothèses. Premièrement, un pouvoir

discrétionnaire bureaucratique considérable, des responsabilités réparties entre une multiplicité d'agences et l'arbitraire excessif dans l'application de la réglementation de l'État par les fonctionnaires en poste sont tous des facteurs de corruption. Deuxièmement, les bas salaires des fonctionnaires favorisent la corruption. Alors que le premier problème a reçu peu d'attention jusqu'à présent, le second a reçu une réponse quand les salaires ont été sensiblement augmentés par décret présidentiel en avril 2004. Pour certains, le décret représente un vrai progrès alors que d'autres font remarquer que la hausse des salaires doit s'accompagner d'autres mesures<sup>3</sup>. L'opinion publique demeure également sceptique quant à l'efficacité de cette mesure<sup>4</sup>.

### Endiguer la corruption : activités de la société civile

La société civile en Russie est faible : les organisations de la base éprouvent des difficultés car l'accès à la politique est limité à l'élite dirigeante et le contrôle des médias contribue également à étouffer le développement de la société civile<sup>5</sup>. Cela dit, des initiatives de lutte contre la corruption issues des milieux d'affaires et de groupes de citoyens qui ont accès à des ressources indépendantes ont commencé à faire surface.

Une initiative a été lancée par l'Union Russe des Industriels et des Entrepreneurs (RSPP), le syndicat professionnel le plus influent de Russie. En août 2003, le RSPP a créé un système conjoint d'arbitrage, en coopération avec deux petits syndicats professionnels. Les nouvelles chambres d'arbitrage permettent d'éviter de recourir aux tribunaux ordinaires, souvent corrompus, pour les cas de règlement de litiges entre

partenaires commerciaux. Bien que la saisine de la chambre d'arbitrage soit volontaire et présuppose le consentement des deux partenaires, ses décisions sont exécutoires. Le non respect sera puni par l'inscription sur une « liste noire ». Le système d'arbitrage est, jusqu'à présent, la plus importante mesure entreprise par le RSPP pour améliorer le climat des affaires en Russie. Comme un commentateur l'a déclaré ironiquement, les principaux bénéficiaires du nouveau système sont les petits et moyens entrepreneurs puisque « les grandes entreprises ont déjà noué des relations à long terme avec les tribunaux »<sup>6</sup>.

Une deuxième initiative notable est « Antikorruptsiya », créée en février 2004 par les représentants de l'Association des petites entreprises et les organisations de défense des droits de l'homme. Elle vise à « consolider les ressources de la société civile » et à aider et exhorter le gouvernement à freiner la corruption. Antikorruptsiya cherche à mener des enquêtes en posant des questions aux responsables des pouvoirs publics et aux hommes politiques et à publier les résultats dans les médias et en ligne. Elle surveille le respect de la loi par les responsables publics et entreprendra des poursuites judiciaires si nécessaire. Les premières listes de questions relatives à des activités présumées corrompues ont été présentées en mai 2004 au procureur général, aux ministres des transports et des communications et au président du tribunal de la ville de Moscou, entre autres<sup>7</sup>.

Une troisième source d'activités non étatique de lutte contre la corruption est fortement soutenue par l'Agence des États-Unis pour le Développement International qui a démarré un programme de « partenariat anti-corruption » (PAC)

destiné à développer l'intégrité, la responsabilité et la transparence des pouvoirs publics dans les régions de Russie. Des « partenariats locaux » ont été créés sous forme d'organisations à but non lucratif qui arrêtent des mesures de lutte contre la corruption, rassemblant les agences étatiques régionales et locales, les hommes d'affaires et les militants de la société civile<sup>8</sup>.

Dans le cadre d'une initiative différente, le Comité National Anti-Corruption (CNAC), un « club » de 55 hommes politiques et analystes politiques et les PAC régionaux ont coopéré étroitement avec les agences gouvernementales pour essayer de renforcer la position d'hommes politiques honnêtes au sommet. Le CNAC croit que l'ampleur de la corruption en Russie est causée par la bureaucratie russe et que Poutine est la seule personne capable de délivrer le système de la corruption. Le CNAC recommande que Poutine utilise son large soutien populaire comme une « ressource présidentielle » dans les batailles à venir.

Bien qu'il y ait un réseau d'acteurs non étatiques en gestation, qui se construit autour d'un petit noyau de militants, l'évaluation de l'importance réelle de ces initiatives n'est pas une tâche facile. La faiblesse générale de la société civile encourage une approche directive de « haut en bas », tout comme la structure de certains groupes de lutte contre la corruption, qui sont liés à des groupes d'intérêts d'élites plutôt que d'être des mouvements de masse. Toutefois, l'appel actuel en faveur d'une « main de fer » est problématique dans un environnement où les campagnes de lutte contre la corruption pourraient également servir d'arme contre les opposants politiques.

## Indications bibliographiques

Bogdanov et Kalinin, *Corruption en Russie : Aspects socio-économiques et juridiques* (Moscou : Académie des Sciences Russe, Institut de Recherches socio-politiques, 2001) (en russe).

Vladimir Shlapentokh, « Russia's Acquiescence to Corruption Makes the State Machine inept » (L'acceptation de la Corruption par la Russie rend la Machine de l'État incompétente), *Communist and Post-Communist Studies* 36(2) (2003).

Fond Indem, « Diagnostika Rossiiskoi Korruptsii : Sotsiologicheskii Analiz » (2001), [www.anti-corr.ru/awbreport/index.htm](http://www.anti-corr.ru/awbreport/index.htm)

Timothy Frye, « Capture or Exchange ? Business Lobbying in Russia » (Captation ou Échange ? Lobbying des milieux d'affaires en Russie), *Europe-Asia Studies* 54(7) (2002).

Richard Sakwa, « Russia : From a Corrupt System to a System with Corruption ? » (Russie : D'un système pervers à un système gangrené par la corruption ?), dans Robert Williams, ed., *Party Finance and Political Corruption* (Basingstoke : Macmillan, 2000).

TI Russie : [www.transparency.org.ru](http://www.transparency.org.ru)

## Notes

1. *Moscow Times* (Russie), 26 novembre 2003.
2. Interview avec Georgy Satarov, *Gazeta* (Russie), 9 avril 2004.
3. Voir [www.grani.ru/Politics/Russia/Cabinet/p.67340.html](http://www.grani.ru/Politics/Russia/Cabinet/p.67340.html) ; [www.chuvashia.com/cap\\_xp/main.asp?prev=9151&pos=153](http://www.chuvashia.com/cap_xp/main.asp?prev=9151&pos=153).
4. Public Opinion Foundation, [bd.fom.ru/report/map/projects/finfo/of0416/of041603](http://bd.fom.ru/report/map/projects/finfo/of0416/of041603).
5. Rapport de Briefing : « Corruption, Biased Media Turn Russian Election into « Farce » (Corruption, des médias partiels tournent les élections russes en « farce »). JRL 8108, 9 mars 2004, [www.cdi.org/russia](http://www.cdi.org/russia).
6. *Financial Times* (Grande Bretagne), 6 août 2003.
7. [www.iamik.ru/15674.html](http://www.iamik.ru/15674.html).
8. Voir : [www.stopcor.ru](http://www.stopcor.ru), [www.nakhodka.info](http://www.nakhodka.info), <http://coalition.tomsk.ru>, [a-corruption.irkutsk.ru/index.htm](http://a-corruption.irkutsk.ru/index.htm).

## Serbie

**NB : Le présent rapport ne couvre pas les évolutions intervenues au Monténégro ou au Kosovo**

**Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004<sup>1</sup> : 2,7 (97<sup>e</sup> sur 146 pays)**

### Conventions :

Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe (pas encore signée)

Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (ratifiée en décembre 2002)

Convention des Nations Unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; pas encore ratifiée)

Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en septembre 2001)

### Changements juridiques et institutionnels

- Une **loi sur le financement des partis politiques** a été adoptée en juillet 2003 et appliquée à partir de janvier 2004. La loi prévoit un financement public pour les finances générales des partis (par exemples pour les frais de fonctionnement) et pour financer les candidats lors des campagnes électorales, respectivement à hauteur de 0,15 pour 100 et 0,1 pour 100 du budget national. Le montant maximum autorisé pour les contributions privées est de 800 000 dollars américains par parti ou candidat aux élections parlementaires ou présidentielles. Les violations de la loi sont sanctionnées par des amendes élevées par rapport aux normes nationales. Toutefois, la loi a été votée sans grand débat public et son application a été mal préparée. Des lacunes dans le texte ont entraîné un certain nombre de mauvaises interprétations par les partis, les organes étatiques et même les experts électoraux à l'approche de l'élection présidentielle de juin 2004 (voir ci-dessous).
- Le parlement nouvellement élu a adopté une **loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans la fonction publique** en avril 2004, après une longue période de lobbying par TI-Serbie entre autres. La loi n'a pas été à la hauteur des attentes de la société civile mais elle prévoit la création d'un organe de contrôle chargé de résoudre les conflits en faveur de l'intérêt public. L'application a connu des débuts difficiles, des incertitudes régnant autour des mécanismes de mise en application. Certains ont critiqué la loi parce qu'elle ne faisait pas des conflits d'intérêts un délit et pour son manque de mesures incitatives positives (voir ci-dessous).
- La **loi relative aux marchés publics** a été amendée en mai 2004 pour faciliter les procédures d'appel d'offres et renforcer les droits des soumissionnaires grâce à un mécanisme de plainte amélioré. Les soumissionnaires infructueux peuvent se plaindre, en cas de suspicion d'illégalité dans la passation des marchés, d'abord auprès du client puis d'une commission chargée de la protection des droits des soumissionnaires qui a le pouvoir de confirmer ou d'annuler tout ou une partie de la procédure d'appel d'offres avant la signature des contrats. L'amendement n'est pas conforme aux pratiques exemplaires qui demanderaient que l'organe d'appel soit indépendant de l'exécutif et rende directement compte au parlement.
- Un **projet de loi sur l'accès à l'information** a été soumis au parlement en juillet 2003 mais retiré vu les trop nombreuses divergences rendant l'amendement impossible. Après le changement de gouvernement, les travaux sur le pro-

jet ont repris en avril 2004. Si le projet est adopté, la nouvelle version autoriserait l'accès à l'information détenue par l'exécutif, le législatif, le système judiciaire, les administrations locales, les entreprises publiques et toute autre entité exerçant des fonctions publiques. Un poste de Commissaire spécial serait créé avec des fonctions d'appel et de conseil. L'accès pourrait être refusé quand l'information visée représente une menace pour la sécurité nationale ou viole la confidentialité ou la protection légale des données personnelles. Le droit d'accès des médias serait renforcé. La vague définition des catégories exemptées a suscité des inquiétudes. Le projet ne prévoit pas non plus de dispositions pour protéger les dénonciateurs contre des poursuites judiciaires ou d'autres mesures disciplinaires.

---

### **Le financement des partis sombre dans le chaos**

Il y a des lacunes claires dans les dispositions de la plus récente législation régissant le financement des partis en Serbie, qui est entrée en vigueur en janvier 2004. Les mécanismes de contrôle, en particulier, ont suscité beaucoup de critiques parce que les rapports doivent être soumis à la commission électorale – un organe créé à d'autres fins et ayant peu de moyens de vérifier ces rapports. Toutefois, le problème le plus pressant est la tentative de l'État de renoncer à l'un des piliers fondamentaux de la législation : la disposition relative au financement public des campagnes politiques.

Le noyau de la nouvelle législation est une approche reposant sur de multiples piliers, qui combine de plus grandes restrictions sur le financement des partis et un soutien de l'État pour les frais de fonctionnement et les campagnes électorales. Le but spécifique du financement public est de maintenir un équilibre entre les sources publique et privée et, partant, de réduire la dépendance des partis politiques vis-à-vis des donateurs privés.

Pour financer les campagnes, la loi de janvier 2004 prévoit 0,1 pour 100 du budget national pour les partis politiques ou « groupes de citoyens ». Sur la base des chiffres du budget national de la Serbie de 2004, le montant total disponible pour les dépenses relatives aux élections serait de 227 millions de dinars (4 millions de \$ US)<sup>2</sup>. Un cinquième de ce montant doit être réparti à parts égales entre tous les candidats et quatre cinquièmes versés au parti ayant présenté le candidat gagnant. Le maximum des contributions privées autorisées est fixé à un cinquième de l'ensemble du budget national, 45,3 millions de dinars (800 000 \$ US). Les fonds non utilisés pour des dépenses de campagne doivent être remboursés à l'État.

Toutefois, lors du premier test pour la législation, l'élection présidentielle de juin 2004, le financement public a viré au chaos. En mars 2004, apparemment par erreur, le ministère des finances a calculé une somme beaucoup plus réduite pour le soutien de l'État aux campagnes électorales, sur la base des lois relatives à l'élection présidentielle qui avaient été abrogées par la législation de janvier 2004. Arguant de contraintes budgétaires

res nationales, l'État a alors tenté de consacrer le montant réduit dans la loi en faisant adopter un amendement à la législation de janvier 2004<sup>3</sup>.

Sur la base de la précédente loi régissant le financement des dépenses liées à l'élection présidentielle, les engagements totaux de l'État s'élevaient à 12 millions de dinars, comparés aux 227 millions de dinars mentionnés plus haut (soit la différence entre 200 000 \$ US et 3,8 millions de \$ US). À la suite du rejet de l'amendement consacrant la plus petite dotation budgétaire (0,01 pour 100 du budget de l'État)<sup>4</sup>, le gouvernement a finalement proposé la somme de 45 millions de dinars (740 000 \$ US). Les représentants de 11 des 15 candidats du premier tour ont annoncé leur volonté de contester la décision du ministère des finances de leur verser 607 000 dinars (10 000 \$ US), prétendant avoir droit à cinq fois ce montant<sup>5</sup>.

La confusion juridique créée par la dotation de l'État a également jeté le doute sur les contributions privées. Comme relevé plus haut, le niveau de financement privé est lié au niveau de financement public. Dans le contexte d'incertitude régnant sur le niveau du financement par l'État, il est difficile de déterminer la somme disponible pour les candidats et les partis à partir des sources privées et les conséquences juridiques liées à l'utilisation de montants plus élevés.

On ne sait toujours pas clairement si l'État a l'intention de renoncer au concept central de la loi (financement équilibré par les sources publique et privée) ou tout simplement de faire des économies à court terme à des fins budgétaires. Ce qui est certain, c'est que pour que la loi fonctionne, tous les partis politiques doivent avoir une interprétation commune des dispositions de la loi avant les

élections locales de septembre 2004. Il faut également procéder à l'amendement de la loi pour éliminer toute ambiguïté. Le contrôle de son application doit être amélioré et un mandataire devrait être nommé par la commission électorale pour associer des vérificateurs agréés au processus de vérification.

### La longue marche vers la législation relative aux conflits d'intérêts

La sensibilisation publique au problème des conflits d'intérêts a atteint son point culminant du fait d'une série de scandales de conflits d'intérêts survenus tout au long de l'été 2003. Il y a eu des allégations contre le ministre des transports et des communications et l'un des conseillers du premier ministre<sup>6</sup>. Ces affaires ont été portées à l'attention du public par les partis politiques d'opposition et, à l'approche des élections de décembre 2003, les groupes d'opposition ont cherché à tirer un profit politique maximal des scandales et, ce faisant, se sont rapprochés sur l'engagement de procéder à une réforme législative. Par conséquent, la loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice des fonctions publiques a été l'une des premières que la nouvelle administration a promulguées après sa prise de pouvoir.

Si la législation couvre beaucoup d'aspects importants des conflits d'intérêts et impose des restrictions strictes aux responsables publics aux niveaux central, provincial et local, elle présente également les marques d'une rédaction hâtive et d'un manque de contributions des experts. La loi couvre seulement une petite partie du domaine qui devrait être réglementé.

Les mécanismes de mise en application sont également des motifs d'inquié-

tude. L'organe central de contrôle de la loi est le Conseil de la République chargé de la Résolution des Conflits d'Intérêts. Cet organe comprend neuf membres nommés par la cour suprême, l'académie des sciences et des arts et le barreau. Il y a des doutes quant à la capacité de cet organe de faire face à la charge de travail, surtout qu'une disposition portant création des conseils régionaux de contrôle a été éliminée dans le processus d'adoption de la loi. La coopération avec d'autres agences du gouvernement n'est pas garantie et, malgré la complexité de la tâche qui les attend, les salaires des membres du conseil sont bas.

Un autre problème de cette législation, c'est qu'elle présente peu de mesures incitatives positives pour entraîner l'adhésion des responsables publics. La loi impose plusieurs restrictions régissant leurs comportements – restrictions relatives aux sources de revenu, obligations de déclarer les biens et intérêts personnels et familiaux – mais offre peu en retour, à l'instar d'une référence explicite à de futures augmentations de salaire. Une motivation plutôt faible est offerte

sous la forme d'un nouveau mécanisme sûr de résolution des cas de conflits d'intérêts potentiels en sollicitant l'avis d'un organe de contrôle sur des violations potentielles de la loi avant de s'engager dans une opération particulière ou d'accepter un cadeau.

L'espoir de certains que les conflits d'intérêts soient qualifiés de délit n'a pas été comblé. Cela étant, certains signes indiquent que, dans le contexte serbe, la portée de cette lacune pourrait ne pas être aussi grande qu'elle le paraît d'emblée. Des sondages d'opinion réalisés en Serbie montrent que, malgré une préférence générale pour les lourdes peines, un nombre relativement élevé de personnes croient que des sanctions politiques pourraient être efficaces<sup>7</sup>. Cela pourrait être dû au niveau de sensibilité du public vis-à-vis des conflits d'intérêts et à une apparente disposition à ne pas voter pour les hommes politiques impliqués. Il n'est pas non plus évident que de nouvelles lois soient utiles étant donné que la législation relative aux abus de pouvoir des hommes politiques est déjà étendue.

*Nemanja Nenadic (TI Serbie)*

## Indications bibliographiques

- Banque Mondiale, « Serbia and Montenegro – Recent Progress on Structural Reforms » (Serbie et Monténégro – Progrès Récents en matière de Réformes Structurelles) (2003), [http://siteresources.worldbank.org/INTSERBIA/Resources/SaM\\_Recent\\_Progress\\_on\\_Structural\\_Reforms.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTSERBIA/Resources/SaM_Recent_Progress_on_Structural_Reforms.pdf)
- Nemanja Nenadic, *Conflict of Public and Private Interest and Free Access to Information* (Conflit entre les Intérêts Public et Privé et Libre Accès à l'Information) (Belgrade : Transparency International-Serbie, 2003), [www.transparentnost.org.yu/publications/conflict.pdf](http://www.transparentnost.org.yu/publications/conflict.pdf)
- Boris Begovic et Bosko Mijatovic, *Corruption in Serbia* (Corruption en Serbie), (Belgrade : Centre d'Études libérales et démocratiques, 2001), [www.clds.org.yu/pdf-e/e-korupcija.pdf](http://www.clds.org.yu/pdf-e/e-korupcija.pdf)

Centre d'Études Politiques, *Korupcija u Novim Uslovima* (La Corruption dans un nouvel environnement) (Belgrade : 2002), [www.cpa-cps.org.yu/cpa-cps/cpa/projekti/zavr-seni/Sadrzaj/ent\\_2002-10-06-16-26-02](http://www.cpa-cps.org.yu/cpa-cps/cpa/projekti/zavr-seni/Sadrzaj/ent_2002-10-06-16-26-02)

TI Serbie : [www.transparentnost.org.yu](http://www.transparentnost.org.yu)

## Notes

1. La note de l'IPC s'applique à la Serbie et au Monténégro.
2. Les montants sont calculés sur la base des chiffres du budget 2004.
3. *Glas javnosti* (Serbie), 20 avril 2004.
4. *Glas javnosti* (Serbie), 15 avril 2004.
5. BETA News Agency (Serbie), 19 juin 2004.
6. *Ibid.*
7. Voir [www.transparentnost.org.yu/publications/confl\\_ict.pdf](http://www.transparentnost.org.yu/publications/confl_ict.pdf).

## Slovaquie

**Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004** : 4,0 (57<sup>e</sup> sur 146 pays)

### Conventions :

Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe (ratifiée en mai 2003)

Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (ratifiée en juin 2000)

Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption (ratifiée en septembre 1999)

Convention des Nations Unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; pas encore ratifiée)

Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en décembre 2003)

### Changements juridiques et institutionnels

- Un **amendement au Code de procédure pénale et au code pénal** est entré en vigueur en décembre 2003. Les pouvoirs du bureau de « l'agent provocateur » ont été élargis pour lui permettre d'intenter des poursuites judiciaires pour des actes de corruption. Des procédures ont été introduites pour réduire les peines des contrevenants qui témoignent contre leurs complices. L'amendement introduit aussi des mesures punitives pour les cas de conspiration en vue de commettre un acte de corruption. Une personne qui était probablement en mesure de donner des informations sur une autre personne commettant ou conspirant pour commettre un acte de corruption est également passible d'une peine d'emprisonnement allant jusqu'à trois ans.
- Une **loi portant création d'un tribunal spécial et d'un parquet spécial pour lutter contre la corruption et le crime organisé** a été votée en octobre 2003.

La loi crée une institution anti-corruption centralisée avec une autonomie considérable. Sa structure particulière est conçue pour empêcher de soudoyer les tribunaux, les procureurs et les hommes politiques et surmonter la réticence des juges à poursuivre les cas de corruption (voir ci-dessous).

- Une **nouvelle loi sur la protection de l'intérêt public** dans l'exercice des fonctions de responsables publics a été adoptée par le parlement en mai 2004 (elle doit entrer en vigueur en octobre 2004). La loi fixe les conditions nécessaires pour protéger l'intérêt public ainsi que les conditions d'incompatibilité des fonctions publiques avec d'autres activités. Elle traite également de la responsabilité des responsables en cas de violation de la loi (voir ci-dessous).

## Un conflit d'intérêts

Avant mai 2004, la législation sur les conflits d'intérêts en Slovaquie était inscrite dans la loi constitutionnelle de 1995 relative aux hauts responsables et aux agents publics dans l'exercice de leurs fonctions publiques. Alors que la loi précédente paraissait prometteuse sur le papier, elle souffrait d'une faible mise en application et de l'exclusion d'un grand nombre de responsables publics de son champ d'application. L'association des Villes et Villages, une organisation professionnelle des maires de Slovaquie a réussi à faire pression pour que les organes municipaux et les administrations locales ne relèvent pas du champ d'application de cette législation. Des documents tels que les déclarations de biens étaient rarement vérifiés et n'étaient pas rendus publics. L'organe de contrôle, la Commission du Parlement de la République de Slovaquie (CPRS), n'avait aucun mandat pour soumettre une affaire à un autre organe étatique comme les autorités fiscales.

Les insuffisances de l'ancienne loi ont été mises en exergue par plusieurs affaires notoires impliquant des responsables

publics bien connus. Plus particulièrement en 2003-2004, l'ancien premier ministre slovaque, Vladimir Meciar, a fait l'objet d'une attention minutieuse des médias et d'une intense spéculation publique au sujet du montant de sa propriété et des moyens par lesquels il l'a acquise. Malgré le scandale, Meciar a refusé de déclarer ses biens dans les limites des délais fixés, attirant l'attention du grand public sur la faiblesse de la législation sur les conflits d'intérêts en Slovaquie<sup>1</sup>.

La récurrence de tels scandales a suscité une dynamique de changement et un certain nombre de coalitions de la société civile ont été mises sur pied pour mener des campagnes sur la question. Après plusieurs tentatives infructueuses du gouvernement pour faire adopter une législation plus forte sur les conflits d'intérêts, TI Slovaquie a initié la formation de l'Alliance – Stop au Conflit d'Intérêts, une association informelle de plus de 240 ONG qui ont travaillé avec le ministre de la justice, Daniel Lipsic, pour présenter un projet de loi au parlement. Les amendements apportés au projet de loi par les commissions parlementaires ont poussé Lipsic à retirer le

projet de loi au début de l'année 2004 mais l'initiative avait suscité un élan pour des réformes juridiques. Comme on pouvait s'y attendre, la loi finalement adoptée par le parlement de Slovaquie en mai 2004 était beaucoup plus faible que le projet de loi présenté par Lipsic et répétait un grand nombre des erreurs de la législation existante en termes de champ d'application et de mise en application.

En termes de champ d'application, la loi ne s'applique pas aux représentants de l'État de l'Office national des privatisations, ni aux représentants de l'État des sociétés commerciales dans lesquelles l'État détient des parts inférieures à 100 pour 100. Certaines sections des conseils municipaux sont également exclues. En termes de mise en application, les processus de prise de décision sont complexes et pèsent lourdement contre la prise de sanctions. Le seuil de tolérance avant de décider d'intenter des poursuites contre un responsable corrompu est très élevé. Pour intenter des poursuites judiciaires, trois cinquièmes au moins des membres des commissions parlementaires compétentes doivent s'accorder sur le fait que l'affaire dont ils sont saisis constitue un conflit d'intérêts ; il faut au moins 90 membres du parlement pour décider de sanctions. De par l'expérience du passé, de telles exigences font que la législation reste sans sanction effective.

La loi présente également d'autres défauts. Elle n'exige pas que les responsables publics révèlent publiquement la source de leurs prêts, ni la divulgation publique des déclarations de biens soumises par les membres des familles des parlementaires. La loi ne prévoit que de faibles restrictions à l'embauche d'anciens fonctionnaires, mettant uniquement l'accent sur les postes occupés

par d'anciens fonctionnaires qui génèrent des revenus supérieurs à plus de 10 fois le salaire minimum.

Alors que la législation introduit clairement certains éléments positifs, par exemple la nécessité pour les membres du parlement de faire des déclarations de biens pour les membres de leur famille (bien qu'elles ne soient pas rendues publiques) et l'inclusion d'un plus grand nombre d'autorités et de responsables publics dans cette loi (les adjoints de certains conseils municipaux ne sont toujours pas inclus), ses faiblesses jettent des doutes sur son aptitude à résoudre le problème des conflits d'intérêts en Slovaquie. Cela dit, certains demeurent optimistes et la loi ainsi que la volonté de la mettre en application ne sont pas encore pleinement mises à l'épreuve.

### Détecter la corruption et traduire les auteurs en justice

La loi portant création d'un tribunal spécial et d'un parquet spécial est entrée en vigueur en mai 2004. Elle vise à créer une cellule centralisée d'experts juridiques, focalisée sur le crime organisé et la corruption. Cette cellule centrale fonctionnera sous un régime spécial pour l'isoler des relations qui favorisent souvent la corruption.

La cellule doit fournir des mesures de sécurité renforcées et de meilleures rémunérations pour son personnel. Les membres du personnel seront soumis à une procédure de sélection rigoureuse, conduite par le bureau de la sécurité nationale, et comprendront des membres du parlement, des membres du gouvernement, les présidents des organes centraux de l'administration de l'État, le président et le vice-président de l'Office supérieur de contrôle des finances de

l'État, les juges de la Cour constitutionnelle, des juges et des procureurs. Un tribunal spécial traitera les délits de corruption tandis que les plus graves affaires financières seront vérifiées par un enquêteur spécial et des experts fiscaux et financiers.

Sur le plan positif, l'État a alloué une somme relativement importante pour ses opérations et le premier procureur spécial, qui jouit d'une grande estime, a été nommé lors d'une séance du parlement slovaque en mai 2004. D'un autre côté, il y a de grandes inquiétudes dues au fait que le pouvoir de cette cellule a été substantiellement affaibli par les manœuvres politiques au sein du gouvernement de coalition.

Comme pour la nouvelle loi sur les conflits d'intérêts présentée ci-dessus, cette initiative a notamment été affaiblie par des groupes d'intérêt existant au sein du parlement, en limitant les responsables publics qui doivent relever de la compétence de l'institution. La formulation de la loi a également été affaiblie pour qu'elle s'applique uniquement aux actes directement liés à l'exercice d'une responsabilité publique. En pratique, cela veut dire que les infractions commises par un responsable public avant ou

après son mandat demeurent de la compétence du procureur général.

Il y a eu une grande résistance à l'adoption de cette loi de la part des groupes politiques d'opposition, particulièrement du parti SMER, qui a rejeté le projet de loi en bloc au motif qu'il existe un risque d'abus contre ceux qui ne participent pas au gouvernement de coalition. On a exprimé des inquiétudes au sujet du parquet général et de sa relation avec le parquet spécial. La loi dispose que le procureur spécial doit être choisi par le Conseil national de la République slovaque, parmi une liste de candidats sélectionnés par le procureur général. Le parquet général a également été renforcé par la disposition qui stipule que les poursuites intentées par le procureur spécial à l'encontre d'un membre du parlement sont subordonnées à l'approbation du procureur général et du parlement national.

En somme, la création du parquet spécial et du tribunal spécial est une condition positive mais pas suffisante pour combattre la corruption avec succès en Slovaquie. Il semble y avoir en ce moment un engagement de l'État à créer et à financer les institutions nécessaires mais la loi a également été affaiblie par des intérêts personnels au sein du parlement.

*Emília Si áková-Beblavá et Daniela Zemanovi ová (TI Slovaquie)*

## Indications bibliographiques

- E. Sicáková-Beblavá et D. Zemanovicová, *Corruption and Anti-corruption Policy in Slovakia (evaluation report)* [Corruption et Politique Anti-corruption en Slovaquie (rapport d'évaluation)] (Bratislava : Transparency International Slovaquie, 2003).
- D. Zemanovicová et E. Beblavá, *The Country of Equal and More Equal – Slovakia and Corruption* (Le pays des égaux et des plus égaux – Slovaquie et Corruption) (Bratislava : Kalligram, 2003).

V. Pirošík, E. Sicáková-Beblavá et B. Pavlovic, *Decentralisation and Corruption* (Décentralisation et Corruption) (Bratislava : Transparency International Slovaquie, 2004).

TI Slovaquie : [www.transparency.sk](http://www.transparency.sk)

## Note

1. *Daily Pravda* (Slovaquie), 10 décembre 2002.

## Sri Lanka

**Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004** : 3,5 (67<sup>e</sup> sur 146 pays)

### Conventions :

Convention des Nations Unies contre la corruption (ratifiée en mars 2004)

Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé (signée en décembre 2000 ; pas encore ratifiée)

### Changements juridiques et institutionnels

- Le gouvernement Sri Lankais a promulgué en 2003 la **loi n° 3 sur la (responsabilité en matière de) gestion fiscale**. La loi est destinée à renforcer la transparence et la responsabilité financière et à s'assurer que la stratégie fiscale du gouvernement est basée sur une gestion fiscale responsable. En vertu de la loi, le ministre des finances est tenu de rendre publiques la politique et la performance fiscales du gouvernement. L'efficacité de la loi dépendra du contrôle minutieux des rapports du ministre des finances par le public et de l'engagement de l'État à respecter les mécanismes de mise en application et de contrôle.
- La rédaction de la **loi sur la vérification des comptes** a été terminée fin 2003. La loi élargira le mandat et renforcera les pouvoirs et l'indépendance de la Cour des comptes. En vertu de la loi, le rapport de la Cour des comptes doit être présenté au parlement cinq mois avant la clôture de l'exercice fiscal (au lieu des 10 mois requis actuellement). La loi élargit les compétences du président de la Cour des comptes à la vérification de tous les revenus et dépenses du parlement.
- La nécessité d'une **loi sur la liberté de l'information** a été reconnue par le gouvernement en décembre 2003 et elle devrait être soumise au parlement à la fin de l'année 2004. Si elle est votée, la loi devrait combler un grand déficit de l'accès du public aux documents des pouvoirs publics tels que le rapport de contrôle des comptes, les plans de recrutement et de promotion des employés du secteur public et les transactions liées aux marchés publics. Le manque d'accès

à de telles informations a entraîné la généralisation du copinage et des détournements de fonds publics. La législation proposée présente des lacunes en ce sens qu'elle manque de clarté dans son champ d'application et plusieurs de ses dispositions fournissent d'énormes possibilités de restrictions.

## Un système judiciaire malade

Selon un sondage de Transparency International, le système judiciaire est perçu comme étant la deuxième institution la plus corrompue au Sri Lanka après la police<sup>1</sup>. Une autre étude réalisée par l'Institut Marga révèle également l'étendue du problème dans le système judiciaire Sri Lankais. Sur les 50 juges (y compris des juges à la retraite) qui ont répondu au questionnaire, 41 ont fait état de 226 incidents de corruption au sein du système judiciaire. Parmi les personnes interrogées, le point de vue prédominant (84 pour 100) était que le système judiciaire Sri Lankais est corrompu<sup>2</sup>.

Même la plus haute autorité du système judiciaire Sri Lankais a été ternie par des allégations de corruption. Il y a eu deux tentatives de mise en accusation de la présidente de la Cour Suprême, Sarath Nanda Silva, pour obstruction de la justice, violation de la constitution, abus de pouvoir et comportement personnel inapproprié relativement au statut de juge de la cour suprême<sup>3</sup>. La seconde mise en accusation a été présentée au président du parlement en novembre 2003. Aucune de ces tentatives n'a suscité d'enquête parlementaire parce que le président de la République a dissout le parlement à ces deux occasions, avant que la procédure ne soit menée à son terme.

Face au mauvais fonctionnement du système judiciaire, des réformes urgentes sont nécessaires. Premièrement, toute

procédure ou enquête impliquant des juges devrait être résolue par une action judiciaire appropriée et opportune. Les procédures de mise en accusation concernant le président de la Cour Suprême devraient être traitées rapidement et dans le respect de la loi. Les avocats et les juges doivent traiter des problèmes d'intégrité en respectant eux-mêmes des normes élevées. L'appui de l'exécutif et du législatif au système judiciaire doit être assuré tout en évitant la partialité et la perception de la partialité dans les procédures judiciaires et dans le choix des juges. Le strict respect de la discipline doit être assuré dans les instances judiciaires inférieures grâce à une commission du service judiciaire indépendante.

## Quand des abus électoraux déclenchent des réformes

La constitution sri-lankaise prévoit une commission électorale dont les pouvoirs se limitent à émettre des ordres écrits. À la suite d'un amendement constitutionnel de 2001, destiné à mettre la commission à l'abri de l'influence de l'exécutif, le pouvoir de sélectionner les candidats a été retiré au président et confié au Conseil constitutionnel dont les choix doivent, néanmoins, être entérinés par le président. Le refus du président d'entériner ces choix a créé une lacune dans la lutte contre la corruption électorale et la responsabilité de surveiller les élections

est revenue à la commission électorale – un organe mal outillé pour faire face aux abus perpétrés couramment dans le cadre des élections au Sri Lanka.

Une initiative de la société civile, le Programme de Protection des Ressources Publiques (PPPR)<sup>4</sup>, visait à surveiller l'abus des ressources publiques dans les élections de 2004 par la collecte d'informations auprès des partis politiques, l'étude minutieuse des médias et le recours à des équipes chargées de mener des enquêtes. Le PPPR a publié des rapports hebdomadaires contenant les noms des auteurs des abus et des détails sur leurs abus. Les résultats obtenus par le PPPR ont mis en lumière l'incapacité de la commission électorale à résoudre le problème des abus électoraux dans une vaste gamme de domaines, mais particulièrement son inaptitude à empêcher le détournement des médias électroniques publics au profit du parti sortant, la United People's Freedom Alliance (UPFA).

Dans son sondage relatif aux médias électroniques publics, le PPPR a constaté qu'un grand nombre de programmes étaient diffusés pour promouvoir l'élection de l'UPFA. Ces programmes critiquaient le principal parti d'opposition et ne présentaient pas d'opinions contradictoires. Les bulletins d'informations aussi soutenaient majoritairement l'UPFA. La Sri Lanka Rupavahini Corporation (SLRC), la principale chaîne de télévision publique, a présenté 101 sujets favorables à l'UPFA pour un seul sujet défavorable. Par contre, elle n'a diffusé que 22 sujets d'information positifs sur le principal parti d'opposition, le United National Front (UNF), contre 46 sujets négatifs. Il y a eu également des abus au niveau du temps d'antenne alloué gratuitement aux

partis politiques. À titre d'exemple, le président, qui dirigeait la campagne électorale pour l'UPFA, a fait un discours de 28 minutes qui était annoncé comme un « message à la nation » et qui contenait des critiques contre d'autres partis et leurs politiques. Les émissions de débat ont également fait preuve de partialité en faveur de l'UPFA bien qu'il faille préciser que le boycott de ces programmes par l'UNF y a contribué.

Avant la campagne, la commission électorale avait donné des directives<sup>5</sup> pour assurer une couverture médiatique équilibrée et accorder le même temps d'antenne à tous les partis politiques. Dès qu'il est devenu clair que les médias électroniques publics avaient violé ces directives, la commission électorale a usé des pouvoirs que lui confère la loi pour nommer une autorité compétente chargée de contrôler ces médias. Les médias publics ont non seulement contesté les pouvoirs de l'autorité compétente, mais ils ont également ignoré ses instructions de ne pas diffuser certains programmes.

En plus des abus des médias publics, le PPPR a reçu des rapports selon lesquels 555 véhicules publics auraient été utilisés pour des activités électorales, surtout par l'UNF, et il a obtenu les preuves justifiant 129 de ces cas. Des installations et des immeubles publics, y compris la résidence présidentielle, ont été utilisés gratuitement pour les activités publicitaires de l'UPFA. Des employés d'organismes publics ont été déchargés de certaines de leurs fonctions pour leur permettre de soutenir certains candidats dans leurs activités politiques. On a également des témoignages selon lesquels l'aide d'urgence reçue par l'État a été distribuée par des politiques pour s'attirer les faveurs des électeurs.

## Indications bibliographiques

Institut des Droits de l'Homme et Transparency International Sri Lanka, *Final Report on Misuse of Public Resources* (Rapport final sur la mauvaise utilisation des ressources publiques) (Colombo : Vishvalekha Printers, 2004).

Institut Marga, *A system under Siege : An Inquiry into the Judicial System of Sri Lanka* (Un système en état de siège : Une enquête sur le système judiciaire du Sri Lanka) (Colombo : Rasanjala, 2002).

Victor Ivan, *An Unfinished Struggle – An Investigative Exposure of Sri Lankan Judiciary and the Chief Justice* (Un combat inachevé – Une enquête qui dénonce les abus du système judiciaire sri-lankais et de la Présidente de la Cour Suprême) (Colombo : Ravaya Publication, 2003).

TI Sri Lanka : [www.tisrilanka.org](http://www.tisrilanka.org)

## Notes

1. Transparency International, *Corruption in South Asia* (2002).
2. Institut Marga, *A system under Siege : An Inquiry into the Judicial System of Sri Lanka* (Un système en état de siège : Une enquête sur le système judiciaire du Sri Lanka) (Colombo : Rasanjala, 2002).
3. Voir [www.thesundayleader.lk/20031109/spotlight-2.htm](http://www.thesundayleader.lk/20031109/spotlight-2.htm).
4. Le PPPR est un projet conjoint de Transparency International Sri Lanka, de l'Institut des Droits de l'Homme et du Centre de contrôle de la violence électorale
5. *Daily Mirror* (Sri Lanka), 10 mars 2004.

## Turquie

**Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004** : 3,2 (77<sup>e</sup> sur 146 pays)

### Conventions :

Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe (ratifiée en septembre 2003)

Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (ratifiée en mars 2004)

Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption (ratifiée en juillet 2000)

Convention des Nations Unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; pas encore ratifiée)

Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en mars 2003)

### Changements juridiques et institutionnels

- Au moment où nous écrivons ces lignes, un **projet de loi de lutte contre la corruption** est en train d'être étudié par les commissions parlementaires. Il a

été préparé par le ministère de la justice et, s'il est voté, il modifiera les lois existantes relatives aux poursuites judiciaires en cas de délits de corruption. Le projet de loi énumère toutes les activités qui doivent être considérées comme des délits de corruption et les procédures judiciaires à suivre dans de tels cas. Il élargit également le délai de prescription et révisé un bon nombre de législations connexes telles que le code pénal, le code des impôts et les lois antidrogue. Ce projet de loi contient également des dispositions relatives au paiement de réparations et de dommages et intérêts, à la protection des dénonciateurs et à la formation des fonctionnaires. Le projet de loi contient une clause temporaire permettant aux propriétaires de banque qui ont illégalement détourné à des fins personnelles les fonds déposés, pour éviter l'incarcération, de rembourser directement l'argent à leurs déposants, au lieu que cette charge incombe à l'État. Contrairement aux lois anti-corruption d'autres pays, il n'est pas prévu de créer une entité indépendante chargée de lutter contre la corruption.

- Une nouvelle loi entrée en vigueur en août 2003 criminalise les **déclarations frauduleuses des banques**, y compris les fausses informations sur le montant des dépôts. Cette législation est connue sous le nom de Loi Uzan, du nom de la famille qui possède la banque Imar. Conformément aux dispositions de la nouvelle loi, l'État a pris le contrôle de la banque Imar, qui était impliquée dans le plus grand scandale bancaire turc de tous les temps (voir ci-dessous).
  - Dans la marche vers une plus grande transparence publique, une nouvelle **loi relative à l'accès à l'information** a été approuvée par le parlement en octobre 2003. La loi est conçue pour accroître la transparence dans la gestion publique et permet aux citoyens d'avoir accès aux informations sur les activités publiques. La loi est entrée en vigueur en avril 2004. Il faut noter que la nouvelle loi ne contient pas de définition du secret d'État et du secret commercial.
  - La pression publique a entraîné l'introduction, en janvier 2002, d'une **loi sur les marchés publics**. Toutefois, l'administration actuelle a utilisé sa majorité au parlement pour réformer plusieurs des dispositions de la réforme avec une loi d'amendement adoptée en juillet 2003. De puissants groupes d'intérêt, y compris des entités gouvernementales, continuent de faire pression pour être exclus du champ d'application de ses dispositions.
  - Une **loi portant création d'une commission d'éthique de la fonction publique** a été votée par le parlement en mai 2004. Cette loi ne réussit pas à fixer les objectifs, les définitions ni les principes directeurs du respect de l'éthique dans la fonction publique. De plus, elle stipule que le président, les membres du parlement et les membres du gouvernement ne sont pas assujettis aux dispositions de la loi.
-

## Quand les banques détournent les fonds des comptes de particuliers

Depuis la fin des années 90, l'utilisation illégale de comptes de particuliers par les propriétaires et les hauts cadres de banques constitue un objet de scandale récurrent ; il est question de transferts d'argent vers des entreprises extérieures ou sur leurs comptes personnels – parfois hors du pays – ou d'utilisation des fonds de façon contraire à la déontologie pour obtenir des crédits.

La plus grande et la plus organisée de ces opérations frauduleuses a été découverte en juillet 2003. Elle concerne la famille Uzan qui, en plus de la banque Imar, possédait un quotidien national et deux stations nationales de télévision et assurait la gérance de deux compagnies d'électricité publiques. La famille a utilisé ses moyens médiatiques pour soutenir des candidats politiques et affaiblir ses concurrents commerciaux. Un des fils de la famille a obtenu un grand nombre de voix aux élections de novembre 2002, mais n'a pas pu franchir le seuil des 10 % qui lui aurait permis d'entrer au parlement.

Au milieu de l'année 2003, à la suite d'une enquête menée par l'Agence de Supervision et de Régulation des Banques (BDDK), le gouvernement a repris la gestion de la banque Imar. Les inspecteurs de la BDDK ont découvert de gros écarts entre les dépôts enregistrés et l'argent effectivement déposé par les particuliers. Dans l'affaire Imar, les dépôts cachés s'élevaient à 5,7 milliards de dollars américains, soit 90 pour 100 des dépôts collectés<sup>1</sup>.

L'indignation publique qui s'est ensuivie a conduit à la rapide rédaction de la « loi Uzan » en août 2003. Cette loi a apporté des amendements au code bancaire qui qualifient désormais les

fausses déclarations de dépôts d'infraction. La réglementation bancaire est devenue encore plus stricte avec la loi votée en décembre 2003 par le parlement pour améliorer la supervision des banques. Cette loi force en principe les groupes bancaires à convenir d'une rémunération avec le gouvernement dans les cas de détournement de fonds par les banques, bien que la difficulté de recouvrer les fonds transférés hors du pays laisse un gros point d'interrogation sur l'efficacité de cette législation.

Au cours des sept dernières années, l'État a été obligé de reprendre plus de 22 banques dont les propriétaires et les hauts responsables font l'objet de procès pour détournements de fonds, impliquant un coût de 42 milliards de dollars américains pour les contribuables turcs<sup>2</sup>.

## Allégations de corruption dans le système judiciaire

Des événements liés à des irrégularités financières dans les services médicaux turcs et à la corruption judiciaire remontant à plus d'un an ont été finalement dévoilés en janvier 2004. Au début de l'année 2003, une enquête judiciaire sur les programmes d'approvisionnements en médicaments, dans le cadre desquels des compagnies pharmaceutiques auraient versé des pots-de-vin aux médecins et directeurs des hôpitaux pour utiliser et prescrire des marques spécifiques, a débouché sur plusieurs arrestations. Des propriétaires de compagnies pharmaceutiques ont d'abord été arrêtés, suivis plusieurs mois plus tard par un tas de professionnels médicaux et d'administrateurs d'hôpitaux.

Des allégations de corruption judiciaire ont surgi subséquentement suite à la relaxe, après une courte période de

détention provisoire, d'un certain nombre des propriétaires de compagnies pharmaceutiques accusés. Une très faible caution avait été requise et leur procédure de mise en liberté avait abouti malgré le fait que c'était un week-end et qu'il n'y avait pas d'audience du tribunal.

Suite à un tollé public, des enquêtes ont été ouvertes et ont révélé que la famille Edin, une des familles qui possédaient les compagnies pharmaceutiques impliquées dans cette affaire d'approvisionnement, avait utilisé un groupe d'avocats pour corrompre de hauts responsables de la justice afin d'obtenir la libération des membres de la famille qui avaient été arrêtés<sup>3</sup>. Ces allégations ont été appuyées par des enregistrements de conversations téléphoniques qui auraient

confirmé le versement de pots-de-vin. Des avocats et d'autres personnes ont, par conséquent, été arrêtés ainsi que des membres de la famille Edin et ils ont tous été libérés sous caution plus tard<sup>4</sup>.

En dépit de ces affaires notoires indiquant l'ampleur de la corruption au sein du système judiciaire turc, les signes annonciateurs d'une réforme imminente sont plutôt rares. Le Procureur général de la Haute Cour a déclaré que, s'il y avait des brebis galleuses dans le troupeau, elles devraient se mettre à l'écart d'elles-mêmes. Comme on pouvait s'y attendre, l'impact d'une telle déclaration a été limité et, au moment où nous écrivons ces lignes, il n'y a eu aucun nouveau développement dans l'affaire Edin, ni de sanctions contre d'autres juges corrompus.

*Ercis Kurtulus (TI Turquie)*

## Indications bibliographiques

Selçuk Cingi, Umur Tosun et Cahit Güran, *Yolsuzluk ve Etkin Devlet* (Corruption et Gouvernement effectif) (Ankara : Ankara Chambers of Commerce Publication, 2002).

Fikret Adaman, Ali Çarkoglu et Burhan Senatalar, *Survey : Causes and Recommendations for the Prevention of Corruption from a Business Perspective*. Enquête : Causes et Recommandations pour la Prévention de la Corruption, point de Vue du Milieu des Affaires (Istanbul : TESEV Publications, 2003).

Kemal Özsemerci, *Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar : Nedenleri, Zararları ve Çözüm önerileri* (La Corruption dans l'Administration publique turque : Causes, Effets et Solutions recommandées) (Publications de la Cour des comptes, 2003).

Tuncay Özkan, « Yeniden Yapılandırılarda Yolsuzluk Mücadelesi » (Lutte contre la corruption et Restructuration) (Aksam : 2003).

TI Turquie : [www.saydamlik.org](http://www.saydamlik.org)

## Notes

1. *Financial Times* (Grande Bretagne), 6 octobre 2003.
2. *Ibid.*
3. *Hurriyet* (Turquie), 12 juillet 2003.
4. *Vatan* (Turquie), 17 janvier 2004.

## Vanuatu

Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004 : non inclus dans l'enquête

### Conventions :

Conventions des Nations Unies contre la corruption (pas encore signée)

Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé (pas encore signée)

### Changements juridiques et institutionnels

- La loi sur le parquet, portant création et fonctionnement du **Bureau du procureur de la République**, a été votée en août 2003. Auparavant, le parquet fonctionnait sur la base des pouvoirs constitutionnels uniquement et il n'y avait pas de bureau reconnu sur le plan législatif. La nouvelle loi devrait permettre de veiller à ce que le personnel soit nommé sur la base du mérite et que le parquet demeure indépendant. En vertu de la loi, le procureur de la République doit élaborer un manuel de procédure et un code d'éthique.
  - Dans le cadre d'une tendance législative, une série de lois destinées à s'assurer que les dirigeants des organismes de droit public sont **nommés correctement** ont été adoptées. Les révisions apportées à la loi sur la Radiodiffusion et la Télévision exigent que le directeur général de la Société de Radiodiffusion et de Télévision de Vanuatu ait des compétences primaires et une expérience en gestion, et des compétences secondaires, si possible, en radiodiffusion, finance, droit ou journalisme. La loi sur la chambre de Commerce et d'Industrie de Vanuatu a été amendée en janvier 2004 pour stipuler explicitement que le directeur général doit être nommé sur la base du mérite. Le même jour, la loi relative au Fonds de Prévoyance Sociale de Vanuatu a été amendée dans le même sens.
  - Un amendement apporté en décembre 2003 à la loi relative au Conseil de Commercialisation des Produits de Base de Vanuatu (CCPBV) a renforcé les pouvoirs de cet organisme. Auparavant, seuls le CCPBV et ses agents étaient autorisés à exporter les produits de base visés par la loi. L'amendement implique désormais que le CCPBV contrôle également l'achat des produits de base visés à l'intérieur de Vanuatu. Le CCPBV a, par le passé, fait l'objet de plusieurs rapports du Médiateur et d'allégations d'ingérence politique et de mauvaise gestion. Toute augmentation de ses pouvoirs pourrait, par conséquent, accroître la propension à la corruption, en dépit du fait que l'amendement a également augmenté ses obligations en termes de soumission de rapports.
-

## La réélection de Barak Sope

Au milieu de l'année 2002, Barak Sope a été condamné à trois ans d'emprisonnement pour avoir falsifié des garanties de l'État alors qu'il exerçait les fonctions de Premier Ministre<sup>1</sup>. Sope avait fourni des garanties d'État à deux entreprises privées – l'une pour 5 millions de dollars américain et l'autre pour 18 millions de dollars américains – pour leur permettre d'obtenir des prêts, mais il n'avait pas suivi les procédures requises, les rendant ainsi inutiles. La cour suprême a jugé que Sope était pleinement conscient qu'il créait de faux documents. Puisque Sope était membre du parlement à cette époque, il a été destitué de son siège parlementaire. Plus tard cette année-là, après que le Président John Bani l'a gracié au motif qu'il était en mauvaise santé, il a fait appel de la décision de destitution de son siège parlementaire. Au début de l'année 2003, la cour suprême a rejeté l'appel de Sope mais décidé que la mesure de grâce lui permettait de se présenter aux élections partielles<sup>2</sup>. Le scrutin s'est tenu en novembre 2003, avec Sope comme candidat du parti qu'il dirige, le Parti progressiste mélanésien. Son principal rival était Foster Rakom du Vanuaaku Pati, un parti généralement perçu comme n'étant pas corrompu. Le taux de participation était faible, se situant à 46 pour 100, mais Sope a été réélu avec une marge confortable.

Le résultat met en lumière la nature des choix des électeurs à Vanuatu et le manque apparent d'opposition aux délits de corruption. Le problème s'était déjà posé par le passé quand les électeurs ont réélu des hommes politiques qui avaient fait l'objet de rapports du médiateur pour des pratiques corrompues. Il y a un certain nombre d'explications à la

réélection de Sope. L'une d'entre elles est que les électeurs n'avaient pas réellement compris en quoi Sope était fautif dans ce qu'il avait fait. Certains électeurs ont certainement considéré ces sanctions comme étant liées au fait qu'il ne se « conformait pas aux règles » dans un « système imposé de l'extérieur par les blancs »<sup>3</sup>. Les reportages des médias, qui indiquaient que « l'incarcération avait augmenté la popularité de Sope auprès des Ni-Vanuatu locaux, qui le considéraient comme fort sur les questions domestiques et le nationalisme vanuatais », soutiennent cette explication<sup>4</sup>.

Mais une autre explication pourrait être que les électeurs ne perçoivent pas la pertinence du système politique et sont indifférents vis-à-vis du comportement des parlementaires. Le plus qu'ils puissent attendre, c'est un peu d'argent en échange de leurs voix plutôt qu'une amélioration des services. Cet état de choses est lié à l'exigence culturelle selon laquelle on ne critique pas les « grands hommes » en public, ce qui agit comme un autre frein à la critique<sup>5</sup>. Ces explications ne sont que des hypothèses mais elles soulèvent les problèmes fondamentaux qui touchent l'attitude de la population par rapport à la corruption et la relation entre l'électorat et le système politique.

## Élection présidentielle

Le mandat du Président John Bani a expiré en mars 2004 et Alfred Maseng Nalo a été élu pour lui succéder. Il est bientôt apparu que Nalo avait été reconnu coupable d'un délit et qu'au moment de son élection, il était sous le coup d'une condamnation de deux ans avec sursis pour complicité, détournement et enrichissement illicite après la

découverte de sommes manquantes suite à la vente de cacao. À ce moment-là, Nalo agissait en qualité d'agent pour le compte du CCPBV. Cette condamnation aurait dû automatiquement disqualifier Nalo comme candidat mais la commission électorale chargée d'enquêter sur la moralité des candidats ne l'avait pas détectée parce que l'extrait de casier judiciaire délivré par la police aurait été mal rempli<sup>6</sup>.

Nalo a refusé de démissionner, obligeant le gouvernement à saisir la justice. En mai, la cour suprême a ordonné la destitution de Nalo, une décision confirmée plus tard par la cour d'appel. En attendant l'élection d'un nouveau président, le président du parlement joue le rôle de président par intérim, conformément à la constitution.

Alors qu'un certain nombre de chefs, d'ONG et de leaders politiques demandaient à Nalo de démissionner, il semblait ne pas accepter la responsabilité d'avoir fait une fausse déclaration. Par contre, la police, la commission électorale et le premier ministre ont été tenus pour responsables parce que, selon certaines critiques, ils avaient l'ultime responsabilité de s'assurer que seuls des candidats convenables se présentaient aux élections<sup>7</sup>. Toutefois, ce qui est certain, c'est que le public ne semble pas décrier Nalo pour quelque méfait que ce soit. Dans la perception publique, en tant que président, Nalo pouvait légalement utiliser ses pouvoirs pour se gracier lui-même.

## Changements de gouvernement

Vanuatu a connu deux principaux changements de gouvernement en 2003-2004. En novembre 2003, il y a eu un changement de coalition. Puis, pendant

la session parlementaire de mai 2004, il est apparu qu'une motion de censure réussirait à obliger le premier ministre Edward Natapei et le Vantuaaku Pati à quitter le gouvernement. Pour éviter cela, Natapei a persuadé le président par intérim de dissoudre le parlement. Des critiques ont considéré la dissolution comme un abus de pouvoir et un stratagème pour demeurer en poste bien que le gouvernement ait prétendu que c'était dans l'intérêt de la stabilité. De nouvelles élections étaient programmées pour le 6 juillet.

L'instabilité est une caractéristique de la politique à Vanuatu et elle semble être due aux abus de pouvoir commis, à des fins personnelles, par des membres individuels du parlement. Il est courant pour les membres du parlement de rejoindre un parti opposé parce qu'il peut leur offrir plus d'avantages personnels que leur ancien parti. Des raisons légitimes de changer de parti, telles que des désaccords fondamentaux sur la politique, sont rarement le motif de telles défections.

Le manque de continuité des gouvernements contribue également à la corruption. Un examen récent du système national d'intégrité a indiqué que des changements de gouvernement fréquents à Vanuatu perpétuaient les faiblesses institutionnelles, créant un environnement dans lequel fleurit la corruption. La commission des comptes publics, qui est chargée au parlement d'examiner les documents de contrôle des comptes, est particulièrement vulnérable aux perturbations après de fréquents changements de gouvernement.

La principale faiblesse de la fonction publique est qu'elle n'est pas clairement séparée de l'exécutif. Les changements dans l'exécutif entraînent des remaniements dans la fonction publique, avec

des nominations souvent basées sur les relations familiales, d'affaires ou politiques plutôt que sur le mérite. De même, les nominations aux conseils d'administrations des organismes de droit public sont habituellement faites à la discrétion d'un ministre particulier et, étant donné que les ministres changent, il en est de même des conseils d'administration. Les nominations sont souvent considérées comme un moyen de remercier ses partisans politiques. Un exemple notoire de mauvaise gestion due à la politisation est la décision prise par le CCPBV en 2001 d'acheter du copra aux agriculteurs à un prix supérieur à celui auquel ils l'auraient réellement vendu. Cette décision a été perçue comme un stratagème pour rendre le gouvernement UMP populaire à l'approche des élections.

De fréquents changements de gouvernement sont une indication et un facteur favorisant de plus grands problèmes systémiques en termes de compréhension par le public du rôle et du fonctionnement du système politique. La population estime de plus en plus que les leaders politiques tirent le maximum de profit de leur mandat parce qu'ils pensent qu'ils seront seulement au pouvoir pour peu de temps. Il est possible de concevoir une autre réglementation pour insuffler plus de stabilité au système de gouvernement de Vanuatu mais, compte tenu des problèmes systémiques plus vastes, il est peu probable qu'une telle mesure puisse totalement porter ses fruits. Il est plutôt nécessaire d'éduquer les populations à savoir ce qu'elles doivent attendre du parlement et de former les parlementaires et les membres des partis sur leurs rôles dans le fonctionnement d'une démocratie. Ces questions touchent aux racines de la corruption puisqu'elles concernent le développement de la volonté politique d'agir dans

les limites du pouvoir et de la volonté citoyenne de veiller à ce que les dirigeants agissent ainsi.

## Autorité Maritime de Vanuatu

L'Autorité maritime de Vanuatu (VMA) a été créée en 1998 avec pour principal objectif de réguler et de promouvoir l'industrie maritime. Pendant quelque temps, elle a fait l'objet de rumeurs d'ingérence politique et de mauvaise gestion mais le changement de composition de la VMA en 2002 a ouvert plus d'opportunités que ces problèmes se développent. À l'origine, la VMA était composée d'une personne nommée par le ministre et d'un certain nombre de hauts fonctionnaires, dont le procureur général, le commissaire chargé des services financiers, le commissaire chargé des affaires maritimes et plusieurs directeurs généraux. La loi (d'amendement) de 2002 relative à l'Autorité maritime de Vanuatu a changé cette composition et le personnel de la VMA est actuellement entièrement nommé par le ministre en poste.

Ce changement de composition a entraîné un certain nombre de changements dans la direction de la VMA. Le commissaire chargé des affaires maritimes, John Roosen, est parti en avril 2003, suivi deux mois plus tard par Marie Noelle Patterson, l'ancienne médiatrice de Vanuatu et actuelle présidente de TI Vanuatu dont le poste de directrice de société était supprimé. Tous deux avaient critiqué les changements intervenus dans la composition de la VMA y compris la nomination, aux fonctions de Président, de Christopher Emelee qui, en tant que Dirigeant de la Tuna Fishing Agency (Agence de la Pêche au Thon) était confronté à un conflit d'intérêts. En

août 2003, Timbaci Bani, le commissaire par intérim de la VMA et ancien homologue de Roosen, a été suspendu, apparemment pour avoir résisté aux efforts des nouveaux membres du conseil d'administration visant à empêcher leurs concurrents de naviguer et à favoriser leurs amis et alliés<sup>8</sup>. Bani a d'abord été remplacé par Donald Hosea, qui a ensuite admis avoir détourné l'argent de la VMA au début de l'année 2002, et a donc été limogé.

En raison de la couverture continue de l'histoire de la VMA dans le *Vanuatu Daily Post*, le directeur de la publication Marc Neil-Jones a été agressé à l'extérieur de son bureau en septembre 2003. Le lendemain, l'avocat de M. Emelee saisissait le tribunal pour qu'il émette une injonction interdisant

au *Vanuatu Daily Post* de publier quoi que ce soit sur la VMA ou Emelee et sa famille. Un premier tribunal a émis une telle injonction mais la cour suprême l'a annulé quelques jours plus tard.

La saga de la VMA semble regorger d'exemples d'ingérence politique, bien qu'avant la dissolution du parlement, il soit apparu que le gouvernement pourrait prendre des mesures pour résoudre ces problèmes. Emelee a été destitué de la présidence et un appel à candidature a été lancé pour le poste de commissaire pour permettre une nomination politiquement neutre. Toutefois, l'avenir de la VMA semble dépendre du résultat des prochaines élections et de la capacité du futur ministre de tutelle à résister à l'ingérence politique.

Anita Jowitt (*Université du Pacifique Sud*)

## Indication bibliographique

Anita Jowitt et Tess Newton Cain, *National Integrity Systems, TI International Country Study Report : Vanuatu* (Systèmes Nationaux d'Intégrité, Rapport sur l'étude internationale par pays de TI : Vanuatu) (Transparency International, 2004), [www.transparency.org.au/nispac/vanuatu.pdf](http://www.transparency.org.au/nispac/vanuatu.pdf)

## Notes

1. *Procureur de la République v. Sope Maautamate* (2002) VUSC 46. [www.paclii.org](http://www.paclii.org)
2. On peut trouver les détails des décisions de la cour d'appel dans *Sope Maautamate v Speaker of Parliament* (2003) VUCA 5. [www.paclii.org](http://www.paclii.org)
3. Immédiatement après l'incarcération de Sope il y a eu des appels demandant qu'il soit gracié – au motif que le procès avait été un exemple de « néo-colonialisme » et que Sope avait été persécuté par l'Australie et la Nouvelle Zélande. Voir Rapport des Iles pacifiques, 24, 25 et 30 juillet 2004. Une récente étude de TI sur le système national d'intégrité de Vanuatu indique qu'une des principales causes du manque d'indignation publique en réaction à la corruption des dirigeants est le manque d'implication personnelle par rapport aux événements dans le cadre du système politique en place (Anita Jowitt et Tess Newton Cain, *National Integrity Systems, TI International Country Study Report : Vanuatu* (Transparency International, 2004).
4. *Vanuatu Trading Post*, 14 janvier 2003.

5. Jowitt et Cain, Rapport pays : Vanuatu.
6. Port Vila Presse Online, 28 avril 2004 [www.news.vu/en/news/national/nalo-election.shtml](http://www.news.vu/en/news/national/nalo-election.shtml)
7. *Vanuatu Daily Post*, 23 avril 2004.
8. *Vanuatu Daily Post*, 19 août 2003.

## Vietnam

**Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004** : 2,6 (102<sup>e</sup> sur 146 pays)

### Conventions :

Convention des Nations Unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; pas encore ratifiée)

Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé (signé en décembre 2000 ; pas encore ratifiée)

### Changements juridiques et institutionnels

- En mars 2004 la commission permanente de l'assemblée nationale a pris une résolution demandant aux candidats aux élections d'avril 2004 de **déclarer leurs biens**. Il était demandé aux candidats de déclarer leurs terrains et propriétés. Il leur était également demandé de déclarer leurs activités lucratives y compris leurs immobilisations et leurs liquidités et tout objet d'une valeur supérieure à 50 millions de dong (3 250 \$ US).
  - Dans le cadre de grandes mesures visant à améliorer la gouvernance d'entreprise, le gouvernement a publié, en mars 2004, un décret qui renforce la réglementation relative aux audits indépendants. Avant la signature de ce décret, il y avait peu de règlements régissant **les normes et les activités des auditeurs**.
  - En avril 2004, la Banque d'État du Vietnam (BEV) a soumis au gouvernement un projet de décret visant à combattre le **blanchiment d'argent** et le financement du terrorisme. Selon le service d'inspection de la BEV, le décret donnera des directives pour la mise en place de systèmes de détection et de dénonciation des transactions suspectes. Le projet de décret stipule également les sanctions possibles en cas de blanchiment d'argent<sup>1</sup>.
  - L'assemblée nationale a voté une nouvelle **loi sur les inspections** destinée à accroître l'efficacité des agences officielles d'investigation dans leurs efforts visant à prévenir et à détecter la corruption. Cette loi, qui a été votée en mai 2004, comprend des dispositions sur la fonction, les droits et les pouvoirs des inspecteurs.
-

## L'affaire Nam Cam

Le parti communiste du Vietnam est depuis longtemps conscient que l'érosion de sa probité est la plus grave menace au maintien de son soutien populaire et de sa légitimité. Le Secrétaire général Nong Duc Mahn, qui a pris ses fonctions en avril 2001, a affirmé à plusieurs reprises la détermination du parti et de l'État à lutter contre la corruption. Son prédécesseur, Le Kha Phieu, avait bâti sa réputation sur une campagne similaire mais avait été incapable de maintenir la dynamique de ce mouvement. Mahn a adopté une rhétorique anti-corruption plus dure et maintient que des sanctions exemplaires seront prises, pour l'exemple, à l'encontre des auteurs de malversations.

Une occasion de prouver le sérieux de la campagne de lutte contre la corruption s'est offerte avec une affaire qui a défrayé la chronique et qui avait trait aux activités du chef de gang de Ho Chi Minh Ville, Truong Van Cam, également connu sous le nom de Nam Cam. Après un procès fortement médiatisé de trois mois, impliquant 155 prévenus dans trois salles d'audience, en juin 2003, Nam Cam a été déclaré coupable de corruption et d'avoir commandité l'assassinat d'un rival. Il a été exécuté en juin 2004. Bien qu'il soit remarquable qu'une figure ayant autant de relations que Nam Cam ait été condamnée, il est également significatif qu'un certain nombre d'importantes personnalités des pouvoirs publics aient été déclarées coupables soit d'avoir fermé les yeux sur le crime organisé, soit d'avoir aidé Nam Cam à éviter la prison en de précédentes occasions. (Des forces de police spéciales de la province voisine de Tien Giang avaient été dépêchées pour arrêter Nam Cam parce que la police de Ho Chi Minh

Ville était corrompue par son réseau). Tran Mai Hanh, ancien membre du comité central et directeur de la radio d'État, a été condamné à 10 ans d'emprisonnement ; Pham Sy Chien, ancien substitut du Procureur de la République, à six ans et Bui Quoc Huy, ancien Vice Ministre chargé de la sécurité publique et membre du comité central, à quatre ans. L'issue du procès n'était guère surprenante. Les juristes vietnamiens ont souligné que le procès était étroitement surveillé et que des directives avaient été données au tribunal par la commission compétente du parti. Les demandes d'appel de trois hauts responsables déclarés coupables d'avoir accepté des pots-de-vin et d'avoir manqué de faire leur devoir ont été rejetées en octobre 2003.

L'issue du procès était un avertissement à l'intention d'autres hauts responsables, leur signifiant qu'ils n'étaient pas au-dessus de la loi. Au milieu de l'année 2003, dans un discours à l'assemblée nationale largement diffusé, le Vice Premier Ministre Nguyen Tan Dung a déclaré que le gouvernement « punirait sévèrement tout responsable corrompu, sans exception »<sup>2</sup>. Cette détermination place les dirigeants devant un dilemme à double tranchant : plus le parti produit des preuves qu'il extirpe la corruption de ses propres rangs, plus il mine sa légitimité. Cependant, ne pas agir renforcerait la perception que la corruption est galopante. Par conséquent, il est probable que les autorités continuent de prendre des sanctions exemplaires contre d'éminentes personnalités reconnues coupables, présentant de tels cas comme la preuve que le parti fait des progrès dans la lutte contre la corruption. Mais pour éviter de trop nuire à l'image du parti, les investigations demeureront probablement sélectives et non extensives.

Avec un contrôle strict de l'État sur les médias, il y a peu d'investigations indépendantes sur les malversations perpétrées par de hauts responsables. En fait, en dépit du grand nombre de responsables impliqués dans le scandale Nam Cam et du degré inhabituel de couverture médiatique autorisée, des doutes persistent encore quant à la profondeur des investigations. Peu après la fin du procès, Nguyen Khoa Diem, Président de la Commission chargée de l'idéologie et de la culture du parti a annoncé que les médias ne pouvaient plus commenter librement ce scandale. Il a également précisé que les médias ne devaient pas « révéler des secrets, créer la division interne ou faire obstruction au rôle clef de la propagande »<sup>3</sup>.

### Des ministres tenus de répondre de leurs malversations

L'assemblée nationale se défait progressivement de sa réputation de marionnette du parti en affichant une plus grande détermination à demander aux hauts responsables de rendre compte de leurs actes.

En juin 2004, les députés ont voté pour l'éviction du ministre de l'agriculture et du développement rural, Le Huy Ngo, pour n'avoir pas pu empêcher le scandale de corruption qui a entaché les activités d'une entreprise d'investissement et de commercialisation gérée par l'État et liée au ministère. (L'ancien directeur de la société, La Thi Kim Oanh, a été condamné à mort en décembre 2003 pour le détournement de 4,7 millions de dollars américains. Deux anciens Vice-ministres, Nguyen Thien Luan et Nguyen Quang Ha, ont été condamnés à trois ans d'emprisonnement avec sursis pour leur implica-

tion dans le scandale)<sup>4</sup>. Ngo avait proposé de démissionner mais le premier ministre Phan Van Khai a émis l'idée que le ministre soit relevé de ses fonctions par le parlement.

Le mandat du ministre des postes et télécommunications, Do Trung Ta, pourrait également se terminer prématurément suite à des allégations de malversations dans la gestion du conglomerat d'État, Vietnam Posts and Telecommunications Corporation (VNPT). À la suite d'un contrôle initié à la fin de l'année 2003, l'inspection de l'État a accusé, en mai 2004, les responsables de la VNPT de violations courantes dans les méthodes utilisées pour attribuer les marchés au cours des cinq dernières années. L'inspection a demandé la démission de quatre hauts dirigeants : le directeur général adjoint de la VNPT, le chef du service commercialisation et tarification ainsi que le directeur et le directeur adjoint du réseau de téléphonie mobile de la VNPT.

La décision de renégocier les arrangements de partage des bénéfices liés à un contrat passé avec le partenaire de téléphonie mobile de la VNPT, la compagnie suédoise Comvik International Vietnam, a également attiré l'attention. Selon les reportages des médias locaux, le nouvel arrangement aurait privé le gouvernement d'environ 45 millions de dollars américains de recettes. Le ministre des postes et télécommunications était président du conseil d'administration de la VNPT au moment de la signature du contrat avec Comvik et il pourrait connaître le même sort que Le Huy Ngo s'il était impliqué dans une action fautive. Le premier ministre Khai a désigné un groupe interministériel pour enquêter davantage sur l'affaire mais, au moment où nous écrivons ces lignes, le groupe n'a pas encore déposé son rapport.

## Les réformes administratives réduisent les opportunités de corruption

Dans le cadre de la lutte contre la corruption, l'accent a été mis sur la punition des contrevenants importants mais des efforts sont également déployés pour réduire les opportunités que des responsables subalternes peuvent saisir pour augmenter leurs revenus. Le gouvernement est presque à mi-parcours du Programme Directeur de Réforme de l'Administration Publique 2001-10, qui vise à améliorer la prestation des services administratifs aux niveaux des provinces, des districts et des communes. L'initiative la plus remarquable en termes de réduction des opportunités de corruption est l'extension du réseau de « guichets uniques ». Les guichets uniques sont un élément fondamental des efforts déployés par le gouvernement pour améliorer la prestation des services par la création d'agences uniques qui traitent les demandes formulées pour toute une gamme d'activités, y compris les permis de bâtir, les titres fonciers, les registres de commerce et l'agrément des projets d'investissements locaux et étrangers<sup>5</sup>.

En septembre 2003, le gouvernement a annoncé son intention de créer, avant la fin de 2004, des guichets uniques au niveau des provinces et des districts, dans l'ensemble des 64 villes et provinces du Vietnam et de les installer au niveau des communes à partir de janvier 2005. Malgré les difficultés de démarrage, l'extension du réseau de guichets uniques reflète une tentative authentique d'amélioration des capacités administratives de l'État. La transparence des procédures administratives s'est également accrue puisque les guichets uniques publient les détails de leurs services et de leurs tarifs, limitant de ce fait les

occasions pour les responsables d'exiger des paiements supplémentaires.

Toutefois, d'aucuns s'inquiètent que les réformes juridiques n'aient pas suivi le rythme des réformes administratives. Les récents amendements à la loi relative aux plaintes et dénonciations des citoyens se sont attachés à renforcer les fonctions et les responsabilités des responsables dans les tribunaux administratifs qui traitent ces affaires mais n'ont pas élargi les pouvoirs de contrôle et de mise en application donnés aux tribunaux. Dans l'état actuel des choses, les tribunaux sont seulement autorisés à étudier les décisions qui violent ou outrepassent la réglementation mais ils n'ont pas compétence pour juger des cas de partialité administrative ou faire appliquer des décisions contre les responsables récalcitrants.

Par ailleurs, les investisseurs locaux et étrangers sont encore découragés par la lourde bureaucratie et le chevauchement des agréments officiels, qui donne aux fonctionnaires des occasions de se remplir les poches. Les résultats d'une enquête sur le sentiment du milieu des affaires ont été rendus publics en décembre 2003, au Forum Vietnamien des Affaires. Sur les 143 entreprises étrangères et locales qui ont répondu, 54 pour 100 ont dit que la bureaucratie et la corruption étaient les plus gros obstacles auxquels ils étaient confrontés<sup>6</sup>. Une enquête réalisée en 2004 par le Political and Economic Risk Consultancy (Cabinet d'études des risques politiques et économiques) de Hong Kong, auprès d'hommes et de femmes d'affaires expatriés, sur leurs perceptions de la corruption dans 12 pays asiatiques, a abouti aux mêmes résultats. Le Vietnam était classé derrière l'Indonésie et l'Inde (le Bangladesh n'était pas inclus) comme la troisième nation la plus corrompue de la

région, avec une note de 8,67 (sur une échelle de 0 à 10, où 10 reflète le pire cas possible)<sup>7</sup>.

D'autres initiatives destinées à accroître la confiance des investisseurs et à combattre la corruption sont prévues. Le vice premier ministre Nguyen Tan Dung a fait part de sa détermination à appliquer une gamme de mesures comprenant la mise au point d'un cadre juridique qui inclut une politique de gestion des finances publiques, l'instauration d'un système judiciaire indépendant, la

réforme des salaires du secteur public et l'ouverture de forums permettant aux médias et au public de donner leur avis sur la gestion des projets d'investissement public<sup>8</sup>.

La mise en application de ces mesures est attendue depuis longtemps. Étant donné la détermination du parti communiste à maintenir son contrôle, il est peu probable que le rythme du changement aille de pair avec les attentes des investisseurs étrangers et des bailleurs de fonds.

*Danny Richards (Economist Intelligence Unit, Grande Bretagne)*

## Indications bibliographiques

Banque Mondiale, « Vietnam – Combatting Corruption » (Vietnam – Combattre la Corruption), 2000, [www.worldbank.org.vn/publication/pub\\_pdf/anticorup\\_e.pdf](http://www.worldbank.org.vn/publication/pub_pdf/anticorup_e.pdf)  
Tim Lindsey et Howard Dick, eds, *Corruption in Asia – Part III, Vietnam* (La Corruption en Asie – IIIe Partie, Vietnam) (New South Wales : Federation Press, 2002).

## Notes

1. Agence France-Presse (France), 26 avril 2004.
2. Reuters (Grande Bretagne), 2 juin 2003.
3. Reporters Sans Frontières, *Vietnam – Rapport annuel 2003*, [www.rsf.org/article.php3?id\\_article=6369](http://www.rsf.org/article.php3?id_article=6369)
4. VietnamNet online, 2 janvier 2004.
5. Pour une évaluation du mécanisme des guichets uniques voir « One-Stop Shops in Vietnam », Agence Suisse de Développement et de Coopération, juillet 2003, [www.deza.ch/ressources/product\\_7\\_en\\_625.pdf](http://www.deza.ch/ressources/product_7_en_625.pdf)
6. Reuters (Grande Bretagne), 1<sup>er</sup> décembre 2003.
7. Voir [www.asiarisk.com](http://www.asiarisk.com)
8. Agence vietnamienne d'information, 1<sup>er</sup> avril 2004.

## Zimbabwe

Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004 : 2,3 (114<sup>e</sup> sur 146 pays)

### Conventions :

Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (signée en novembre 2003 ; pas encore ratifiée)

Convention des Nations Unies contre la corruption (signée en février 2004 ; pas encore ratifiée)

Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé (signée en décembre 2000 ; pas encore ratifiée)

### Changements juridiques et institutionnels

- En janvier 2004, le parlement a adopté la loi sur la promotion du système bancaire et la **suppression du blanchiment d'argent**, qui est entrée en vigueur un mois plus tard. La loi est destinée à promouvoir l'utilisation du système bancaire, à limiter son abus à des fins de blanchiment d'argent et à favoriser l'identification et la confiscation des revenus tirés d'infractions graves. Cette loi, qui a été prise en réaction à la crise causée par une pénurie de billets de banque en 2003, prévoit la création, au sein de la Banque Centrale, d'une cellule dont le mandat est de détecter et d'enquêter sur le blanchiment d'argent dans le système financier. Les inspecteurs ont des pouvoirs généraux d'investigation et peuvent opérer des saisies de biens et accéder aux locaux dans le cadre de leurs enquêtes mais ils doivent soumettre les résultats de leurs enquêtes aux autorités compétentes chargées de l'application de la loi.
- La **loi d'amendement sur les preuves et la procédure pénale** adoptée en juin 2004 habilite la police à détenir des suspects pendant 21 jours sans chef d'accusation. Faisant prétendument partie d'un train de mesures de lutte contre la corruption, cette loi vise la possession illégale de pierres ou métaux précieux, le blanchiment d'argent, la violation de la réglementation relative au contrôle du change et les transactions illégales de céréales. La présomption d'innocence est éliminée par la nouvelle loi et les responsables judiciaires ont été dépouillés de leur pouvoir discrétionnaire d'accorder la libération sous caution aux personnes couvertes par la loi. Les dispositions semblent calculées pour augmenter les dispositions de la loi très controversée sur l'ordre public et la sécurité et les possibilités d'abus par la police, les responsables politiques, les juges et autres sont énormes. Quand le projet de loi a d'abord été présenté au parlement le 22 juin, des législateurs du ZANU (PF), le parti au pouvoir, ont quitté la séance<sup>1</sup>. Au moment où nous rédigeons ce rapport, la législation attend l'approbation présidentielle.
- Le **projet de loi portant création de la commission de lutte contre la corruption** a été présenté au parlement en avril 2004 et adopté en juin. Au moment où

nous écrivons ces lignes, cette législation attend l'approbation présidentielle. La loi porte création d'une commission de lutte contre la corruption et lui confère le pouvoir de mener des enquêtes en cas de soupçons de crimes économiques. La législation relative à la création d'une commission indépendante de lutte contre la corruption est depuis longtemps un sujet de plaidoyer prioritaire pour la société civile et les secteurs privé et public au Zimbabwe. La constitution a été amendée dès 1999 pour prévoir la création d'une telle commission.

- Un nouveau ministère des affaires spéciales, attaché au bureau du président et chargé de la lutte contre la corruption et des monopoles, a été créé en février 2004 avec pour mandat de traiter les problèmes de corruption et d'**abus de pouvoir**. Toutefois, ce nouveau ministère a été considéré comme un non événement vu que des entités adéquates pour combattre la corruption existaient déjà au sein de l'exécutif. Ce qui a toujours manqué c'est la volonté politique pour faire appliquer les lois et les dispositions existantes contre la corruption et d'autres irrégularités.
- Une section zimbabwéenne du **Réseau des parlementaires africains contre la corruption** a été lancée en novembre 2003. La section a déjà joué un rôle déterminant en présentant des stratégies de lutte contre la corruption au parlement au nom de la société civile.

---

## Campagne de lutte contre la corruption ?

L'économie du Zimbabwe a été constamment dépouillée de ses biens par la corruption dans les secteurs privé et public. Au cours de l'année écoulée, ce phénomène a été accentué en grande partie par le processus de réforme agraire chaotique qui a pratiquement provoqué l'effondrement de l'économie agricole. Cette situation a, à son tour, suscité une réaction en chaîne précipitant le Zimbabwe dans une pénurie de produits de base tels que le combustible, les devises étrangères et les produits alimentaires. L'infrastructure juridique étant inadéquate pour contenir le problème au sein des structures formelles, cette situation a abouti au développement d'un marché informel parallèle qui est un véritable nid de tran-

sactions malhonnêtes. Des montants importants en monnaie locale et en devises étrangères ont été transférés illégalement hors du pays. Les observations sur le terrain indiquent que la corruption a connu un accroissement considérable au cours de l'année écoulée et elle est officiellement tenue responsable des problèmes socio-économiques qui poursuivent le Zimbabwe depuis la fin des années 1990. Les pressions hyperinflationnistes, les pénuries de devises étrangères, la prolifération des marchés noirs pour les denrées de base et la hausse des niveaux de pauvreté sont en partie les symptômes de pratiques commerciales malhonnêtes, bien que ces symptômes et la corruption soient en grande partie dus à la mauvaise gestion financière et politique.

L'annonce, en décembre 2003, d'une nouvelle politique monétaire par le nou-

veau gouverneur de la Banque Centrale du Zimbabwe pourrait marquer un tournant. Le gouverneur a fait des recommandations pour résorber les irrégularités dans le système bancaire. Au cours des mois suivants, des chefs d'entreprises ont été arrêtés ou placés sur la liste des personnes recherchées pour des infractions allant du vol et de la fraude à la corruption et à la violation de la réglementation relative au change. Parmi les personnes arrêtées figuraient James Makamba, membre du Comité Central du parti au pouvoir, et Chris Kuruneri, le ministre des finances de l'époque. Au moment où nous écrivons ces lignes, les deux affaires sont toujours pendantes devant les tribunaux. Le président Robert Mugabe a déclaré que toute personne impliquée dans un acte de corruption serait sévèrement punie, bien que les critiques disent que sa campagne anti-corruption est sélective et fait partie de sa campagne politique à l'approche des élections générales de 2005.

La loi sur la promotion du système bancaire et la suppression du blanchiment d'argent cherche à promouvoir le recours aux banques et à introduire simultanément des mesures visant à supprimer son abus par les auteurs de blanchiment d'argent. Contrairement aux auteurs de blanchiment d'argent, ces mesures se limitent au secteur bancaire. Néanmoins, la nouvelle loi est une mesure fondamentalement positive dans la mesure où aucune autre législation ne traite explicitement du blanchiment d'argent au Zimbabwe et vu que de nombreuses plaintes ont déjà été exprimées par des agences de mise en application de la loi, des juristes, des responsables judiciaires et les secteurs privé et public. La loi crée une cellule chargée de renseignement financier et lui donne l'opportunité d'acquérir le niveau de spécialisa-

tion nécessaire en matière de détection des cas de blanchiment d'argent et d'investigation. Cette cellule a également le mandat de former les autres institutions sur les méthodes d'identification et de prévention du blanchiment d'argent. La Banque Centrale est en meilleure position pour attirer le personnel qualifié que les pouvoirs publics, où l'une des principales causes du fort taux de rotation du personnel est la faible rémunération.

Cependant, le processus de nomination des inspecteurs de la cellule, qui pourraient être recrutés au sein de la Banque Centrale, du ministère des finances et de l'administration fiscale, est susceptible de causer des conflits d'intérêts. Le personnel proviendra de départements différents avec des méthodes opérationnelles et des intérêts différents. Le fait que le ministre de tutelle soit une personnalité politique alors que le gouverneur de la Banque Centrale et le Commissaire général de l'administration fiscale sont plus indépendants pose un problème évident. Un autre défaut est lié au fait que les inspecteurs n'ont pas de pouvoirs étendus pour enquêter ou arrêter les suspects. Pour remplir efficacement leur mission, les inspecteurs auront besoin de pouvoirs au moins équivalents à ceux de la police, au lieu de la situation actuelle où ils doivent lui soumettre leurs résultats, avec toute la bureaucratie que cela implique. De longues procédures de notification ne peuvent que travailler contre la traque de fonds qui peuvent être transférés en un clic de souris.

L'adoption, en juin 2004, de la loi portant création de la commission anti-corruption est une réponse au protocole de la CDAA contre la corruption de 2001, dont le Zimbabwe est signataire. Le préambule de cette loi se réfère spécifi-

quement à ce protocole comme à l'un des fondements de la promulgation de la nouvelle législation et il est à espérer que la commission s'inspirera des expériences des autres pays de la région où des institutions similaires existent déjà. Toutefois, la loi doit être renforcée à plusieurs égards.

Premièrement, l'indépendance de la commission est cruciale pour accomplir sa mission. La commission ne doit pas être contrôlée par l'exécutif. La nomination des commissaires et des autres responsables clefs ne devrait pas être la prérogative du gouvernement uniquement ; le parlement devrait jouer un rôle plus important.

Des pouvoirs étendus d'investigation, d'arrestation, de perquisition et de saisie devraient être également conférés aux agents de la commission. Il faudrait se rappeler que la commission a été créée pour assurer l'existence d'une cellule spéciale chargée de lutter contre la corruption du fait de l'incapacité des autres agences de mise en application des lois à résoudre efficacement ces problèmes. Donner à ces mêmes agences le pouvoir de prendre des décisions cruciales sur les enquêtes menées par la commission dans le cadre de la lutte contre la corruption serait une mesure rétrograde et contre-productive.

D'autres lacunes sont le manque de disposition pénalisant les personnes qui entravent les agents de la commission dans l'exercice de leurs fonctions ou celles qui donnent de fausses informations, la limitation du recrutement aux citoyens zimbabwéens et aux hommes ou femmes de plus de 40 ans. Les hauts responsables de la nouvelle commission, tels que le président et son adjoint, les commissaires et les agents demeurent également vulnérables aux poursuites judiciaires en vertu de la formulation de

la législation, qui ne contient pas non plus de disposition pour la protection des informateurs et des dénonciateurs.

## Mépris généralisé de l'éthique

Le Zimbabwe a connu une déstabilisation sans précédent des systèmes nationaux d'intégrité en 2003-2004 : la pénurie critique des produits de base tels que le carburant, les produits alimentaires de base, les devises étrangères et les billets de banque est venue s'ajouter à la « culture de la corruption ». L'aggravation de la crise économique a certainement joué un rôle fondamental mais il n'y a eu aucune consultation sérieuse entre le gouvernement et les autres parties prenantes pour résoudre la crise.

Le plus regrettable, c'est que presque tout le monde, indépendamment de la couche sociale, a été impliqué, volontairement ou involontairement, activement ou passivement, dans une certaine forme de comportement « contraire à l'éthique ». La plupart des gens n'avaient pas d'autre choix que d'obtenir les produits de base sur le marché parallèle illégal. Le même scénario s'est appliqué à la disponibilité des devises étrangères, comme le reflète le grand nombre d'affaires portées devant les tribunaux en 2003-2004. La plupart des entreprises et des banques ont échangé des devises étrangères sur le marché noir et même des institutions étatiques l'ont fait.

De nouveaux types d'entreprises ont prospéré pendant que le reste de l'économie s'effondrait. Les banques ont déclaré de « super » profits et la profession de gestionnaire de patrimoine est devenue subitement attrayante. Ce n'est qu'après décembre 2003 qu'il est devenu clair, suite à l'annonce de la nouvelle politique monétaire de la Banque Centrale, que la

plupart des banques et des entreprises de gestion de patrimoine n'étaient pas aussi saines qu'elles voulaient le faire croire au public. La plupart des entreprises de gestion de patrimoine se sont trouvées être des simulacres montés pour escroquer des citoyens sans méfiance<sup>2</sup>.

Il est désormais capital que le pays commence à restaurer la confiance du public en envoyant un message clair, à savoir que la corruption sera réprimée sévèrement. Ce qui a toujours fait défaut, c'est la volonté politique. La raison du changement apparent d'attitude du gouvernement est, toutefois, sujette à conjecture. D'aucuns sont d'avis que la campagne actuelle de lutte contre la corruption est sincère, comme le prouve le nombre d'affaires portées devant les tribunaux, mais beaucoup d'observateurs pensent que c'est simplement un changement symbolique destiné à influencer l'opinion publique avant les élections générales de 2005.

Un autre aspect de cet argument est que les récentes révélations du nouveau gouverneur de la banque centrale ont donné au gouvernement l'occasion d'imputer l'actuelle crise économique à la corruption, plutôt qu'à l'échec de sa propre politique. Cependant, indépen-

damment de la motivation sous-jacente, la plupart des Zimbabwéens espèrent que l'initiative ira au-delà des élections générales et de tout changement de dirigeants politiques possible.

Les entreprises de gestion de patrimoine, les banques et les agences de transfert de fonds sont actuellement régies par les réglementations définies par la banque centrale et les conditions d'exercice ont été rendues plus strictes pour que les agréments ne puissent être accordés qu'aux personnes de bonne réputation commerciale et aux entités qui ont des ressources et des fonds régulateurs adéquats pour sécuriser la clientèle<sup>3</sup>.

On reçoit enfin des signes positifs qu'il existe une volonté politique de combattre le problème endémique de la corruption au Zimbabwe et que le gouvernement serait en train de se rendre aux raisons des recommandations de la société civile et du secteur privé sur les stratégies appropriées de lutte contre la corruption. La demande d'informations relatives à la lutte contre la corruption est en hausse à travers le Zimbabwe car les citoyens se méfient davantage des pénuries de produits de base, de devises étrangères et de billets de banque qu'ils ont connu ces 12 derniers mois.

*Idaishe Chengu et Webster Madera (TI Zimbabwe)*

## Indications bibliographiques

Constance Kunaka et Noria Mashumba, *Strategies Against Corruption in Southern Africa* (Stratégies contre la corruption en Afrique Australe) (Human Rights Trust of Southern Africa, 2002).

Tulani Sithole et Goodhope Ruswa, *Zimbabwe's Land Reform Programme : An Audit of the Public Perception* (Programme Zimbabwéen de Réforme Agricole : Un Contrôle de la Perception publique) (Konrad Adenauer Foundation, 2003) [www.kubatana.net](http://www.kubatana.net)

TI Zimbabwe : [www.transparency.org.zw](http://www.transparency.org.zw)

## Notes

1. *Financial Gazette* (Zimbabwe), 24-30 juin 2004.
2. Les comptes rendus d'audiences montrent que des centaines de milliers de dollars américains ont été versés à perte à des gestionnaires de patrimoine qui avaient pris des dépôts sous le prétexte d'investir l'argent avec des bénéfices en retour. Cet argent était habituellement converti à des fins d'enrichissement personnel.
3. Auparavant, la délivrance des agréments était la prérogative du ministère des finances et du développement économique. La Banque centrale réglementait uniquement les opérations bancaires.



## **Quatrième partie**

### **La recherche sur la corruption**



## 8 Introduction

Robin Hodess<sup>1</sup>

---

Si les 23 articles sur la recherche qui figurent dans le *Rapport mondial sur la corruption* de cette année ne représentent qu'une faible portion des travaux en cours, ils démontrent néanmoins les progrès remarquables réalisés par les chercheurs dans le domaine de la corruption. Il est essentiel que ces efforts de recherche innovants soient connus, aussi bien des acteurs de la lutte contre la corruption, pour qu'ils puissent mettre les conclusions en pratique, que des autres chercheurs. Quelles tendances ressortent de cette étude empirique de la corruption ?

### La corruption et les pauvres

Les recherches sur lesquelles se fonde le *Rapport mondial sur la corruption 2005* confirment que la corruption porte préjudice aux couches les plus pauvres de la société, en imposant les coûts les plus élevés à ceux qui peuvent le moins se les permettre. Le Baromètre mondial de la corruption de Transparency International (page 306) quant à lui montre que la corruption frappe de plein fouet les pauvres et que ces derniers sont les plus septiques en ce qui concerne les niveaux futurs de corruption. L'enquête nationale mexicaine sur la corruption et la bonne gouvernance (page 315) révèle que le coût des pots-de-vin est particulièrement élevé pour les pauvres, alors que l'indice de corruption du Kenya (page 312) indique que les services publics sont fréquemment refusés à ceux qui ne peuvent pas verser les pots-de-vin qui leur sont réclamés. Autrement dit, la corruption impose une taxe régressive aux pauvres, en particulier lorsqu'elle intervient dans les activités ordinaires des citoyens, qu'il s'agisse de régler les infractions au Code de la route ou d'accéder aux réseaux de distribution (eau, gaz, etc.).

### Corruption et bonne gouvernance

Dans les débats sur les politiques de bonne gouvernance, la lutte contre la corruption est considérée comme primordiale. Sarah Repucci (page 322) rend compte d'un nouvel outil de Freedom House – appelé « Countries at the Crossroads » – qui a servi à évaluer divers aspects de la performance des pouvoirs publics dans trente pays mal classés dans d'autres enquêtes de Freedom House. Il est frappant de constater que, parmi tous les indicateurs liés à la gouvernance, la transparence des pouvoirs publics et leurs efforts pour lutter contre la corruption étaient les plus faibles. Cette constatation met en évidence le besoin urgent d'aider les pays pauvres à élaborer des systèmes d'intégrité, ce que s'efforce justement de faire Transparency International.

Une grande partie des recherches présentées dans le *Rapport mondial sur la corruption* porte sur les institutions du secteur public. Au Kenya, par exemple (page 312), la police obtient une très mauvaise cote tandis que, dans les États insulaires du Pacifique, les ombudsmen sont considérés comme inefficaces (page 309). Dans une étude sur les victimes de la criminalité fondée sur des enquêtes entreprises dans neuf pays d'Amérique latine, Mitchell Seligson (page 355) indique que les victimes de la corruption dans le secteur public se retrouvent avant tout dans le système d'éducation et dans les interactions avec les municipalités. La transparence budgétaire a récemment fait l'objet de travaux de recherche reposant sur des données de plus en plus fournies (page 351). Fundar, le groupe de réflexion mexicain, a évalué la transparence budgétaire dans dix pays d'Amérique latine et créé un indice basé sur les résultats obtenus.

### Corruption, criminalité et confiance

Un nouveau domaine de recherche important à des fins d'orientation stratégique porte sur le lien entre la corruption et les autres crimes. Omar Azfar (page 358) constate que plus le taux de corruption est élevé, plus le niveau des homicides et des vols est également élevé. Pour Rodrigo Soares (page 362), la corruption est aussi liée au taux de signalement de la criminalité : plus le niveau perçu de corruption est élevé, moins il est probable que les crimes soient signalés. Cela entraîne des conséquences importantes en termes politiques, étant donné que la confiance du public dans les institutions, en particulier dans la police, est indispensable pour que l'on ait un système efficace de lutte contre la corruption. En effet, Eric Uslaner indique que les niveaux de confiance d'une société ont une incidence considérable sur la corruption (page 332). Mais le lien entre la corruption et la criminalité pourrait s'avérer important à d'autres niveaux : ceux qui luttent contre la corruption pourraient obtenir un meilleur appui du public en démontrant clairement que réduire la corruption permet aussi de réduire la criminalité.

### La corruption et le milieu des affaires

Plusieurs études évaluent les liens qui existent entre la corruption et le milieu des affaires en analysant le commerce et les investissements, ainsi que la probabilité qu'une entreprise verse des pots-de-vin (Larry Chavis, page 383 ; Cheryl Gray et James Anderson, page 343). Une grande partie de ces travaux révèle les coûts élevés de la corruption, à la fois pour les entreprises et pour l'économie tout entière. Klaus Uhlenbruck *et al.* (page 376) ont examiné les projets d'infrastructure de télécommunications dans les pays en développement et ont trouvé que plus la corruption était omniprésente, plus les investissements étrangers avaient tendance à être à court terme par nature. Mohsin Habib et Leon Zurawicki (page 380) ont également constaté que la corruption freine les investissements directs étrangers et que les entreprises cherchant à investir à l'étranger ont beaucoup de difficultés à gagner la confiance de partenaires commerciaux potentiels si elles sont originaires de pays à haut niveau de corruption.

## La corruption, genre et environnement

Les recherches effectuées pour le rapport de cette année viennent s'ajouter aux recherches présentées dans le *Rapport mondial sur la corruption* des années précédentes sur les liens entre la corruption et l'appartenance à l'un ou l'autre sexe et entre la corruption et l'environnement. Les recherches de Hang-En Sung sur le sexe (page 370) confirment d'autres conclusions (Mukherjee et Gokcekus. dans le *Rapport mondial sur la corruption 2004*) selon lesquelles l'augmentation de la proportion de femmes au gouvernement ne réduit pas la corruption. Heinz Welsch (page 373) fournit les résultats d'une étude sur les liens entre la corruption et l'environnement, et conclut en disant que la corruption accroît la pollution et que les dégâts sont particulièrement élevés dans les pays à faible revenu.

## Peut-on éliminer la corruption ?

Compte tenu de ces nombreux effets néfastes de la corruption, la bonne nouvelle que nous présentent les travaux de recherche entrepris ici est qu'il est possible de réduire le niveau de corruption. Un certain nombre de projets de recherche semblent indiquer – malgré d'importantes exceptions – que le niveau de la corruption a baissé (Indice de corruption du Kenya 2004, page 312 ; Enquête nationale mexicaine sur la corruption et la bonne gouvernance, page 315). La comparaison faite par Cheryl Gray et James Anderson (page 343) entre deux importantes enquêtes sur les entreprises révèle une chute récente de la corruption dans de nombreux pays en transition particulièrement touchés par la corruption dans les années 1990. Si ces séries chronologiques en sont encore à un stade précoce, elles sont importantes car elles fournissent des points de repère permettant d'évaluer les progrès.

Plusieurs des projets de recherche se concentrent sur les méthodes particulières pour réduire la corruption. Wayne Sandholtz et Mark Gray (page 339), par exemple, montrent que l'intégration d'un pays au système international, par l'adhésion à des organismes internationaux et un degré avancé d'intégration économique, se traduit par un taux de corruption inférieur. La recherche expérimentale (passée en revue par Jens Andvig, page 335) est un nouveau domaine permettant de mettre les politiques de lutte contre la corruption à l'épreuve. Les expériences laissent entendre que des mesures incitatives, tant « positives », comme de meilleurs salaires, que « négatives », comme de sévères sanctions, peuvent limiter la corruption et que l'engagement envers une organisation peut jouer un rôle encore plus important que des mesures incitatives.

## Rôle des enquêtes pour comprendre la corruption

Un grand nombre des conclusions présentées dans le *Rapport mondial sur la corruption* sont fondées sur les résultats d'enquêtes : soit des enquêtes auprès des ménages (par exemple, au Kenya, page 312), soit des évaluations d'experts (par exemple, Helena Hofbauer, page 35). Pour certains des travaux de recherche de Transparency International, les enquêtes ont été commandées spécifiquement pour évaluer certains aspects

de la lutte contre la corruption. D'autres enquêtes sont plus générales (comme les sondages sur les victimes de la criminalité ou le milieu des affaires) mais incluent des questions liées à la corruption. L'une de ces études visait à comparer les enquêtes auprès des ménages et les évaluations d'experts (Mireille Razafindrakoto et François Roubaud, page 365) et laisse entendre qu'il existe peut-être une différence systématique entre les deux. Alors que les enquêtes auprès d'experts demeureront une importante source pour comprendre les perceptions de la corruption, cette conclusion souligne l'importance des instruments de recherche visant les ménages et basés sur l'expérience.

### La recherche qualitative atteint de nouveaux niveaux d'analyse

Si la plupart des articles de ce rapport sont quantitatifs, Peter Larmour (page 309) démontre la valeur des évaluations qualitatives dans un projet portant sur l'évaluation des systèmes de lutte contre la corruption (« systèmes nationaux d'intégrité ») dans douze États insulaires du Pacifique. Le projet a démontré que, si de nombreux États sont dotés de dispositions réglementaires adéquates contre les pots-de-vin et les conflits d'intérêts, les actes de corruption demeurent difficiles à définir et à poursuivre et la frontière entre les rôles officiels et non officiels est souvent floue. Ce type de conclusions ne peut ressortir que d'une étude approfondie par pays, comportant des évaluations d'experts, impliquant les intervenants locaux (par le biais d'interviews et de groupes de discussion) et reposant sur un cadre méthodologique clair qui permette des comparaisons entre les pays.

L'Indice d'intégrité publique en Colombie (page 319) repose également sur des études qualitatives des systèmes d'intégrité au niveau national, utilisées ensuite pour traduire ces données qualitatives en notes et classements. Les experts ont noté 80 indicateurs, qui ont été examinés par des pairs puis synthétisés pour former un indice général, lequel a donné lieu à un classement des pays de très faibles à forts (aucun pays ne se classant comme « très fort ») en termes d'intégrité publique. Le système des Nations Unies a aussi produit un catalogue fourni d'études par pays, enrichi tout récemment par son évaluation de la transparence et de la responsabilité dans la région arabe (page 348).

### Faire le point

Le *Rapport mondial sur la corruption 2005* offre des résumés des plus récents travaux de recherche sur la corruption, qui reflètent l'expertise grandissante et l'intérêt croissant porté à cette question. Si ces études indiquent qu'il est nécessaire de maintenir et d'améliorer les ensembles de données internationales (comme l'enquête sur l'environnement et les performances des entreprises – enquête BEEPS – et les enquêtes internationales sur les victimes de la criminalité – les EIVC – ainsi que les propres instruments de Transparency International que sont l'Indice de perceptions de la corruption, page 298, et le Baromètre mondial de la corruption, page 306), elles démontrent aussi la richesse de l'analyse nationale et même infranationale, en particulier en matière de travail de diagnostic et d'orientation stratégique. Après dix années à l'avant-garde de

la lutte contre la corruption, Transparency International et ses partenaires détiennent de plus en plus de preuves de la manière dont la corruption dégrade les institutions publiques et le milieu tant économique que physique. Toutefois, nous disposons également d'indications nous permettant de dire que les nombreuses forces en œuvre dans la lutte contre la corruption pourraient avoir un impact.

**Notes**

1. Directrice, Recherche et stratégie, Transparency International.

## 9 Indice de perceptions de la corruption 2004

Johann Graf Lambsdorff<sup>1</sup>

---

L'année 2004 marque la dixième publication de l'Indice de perceptions de la corruption (IPC) de Transparency International. L'indice rassemble des perceptions d'experts à l'égard de la corruption. Dans un domaine où il n'existe pas de données objectives, une telle méthode nous aide à comprendre les niveaux réels de corruption. C'est la raison pour laquelle de nombreux économistes, politicologues et sociologues se servent de l'IPC comme point de départ pour étudier sur les causes et les conséquences de la corruption dans un groupe représentatif de pays. Depuis la première publication de l'IPC en 1995, nous avons assisté à une vague de publications de recherches basées sur l'IPC et nos connaissances continuent à s'étendre rapidement.

L'IPC synthétise les perceptions de personnes bien informées sur l'ampleur de la corruption, celle-ci étant définie comme l'abus de pouvoir public à des fins personnelles. L'ampleur de la corruption reflète la fréquence des paiements illégaux et les entraves qui en résultent pour les entreprises. Alors que des innovations méthodologiques ne cessent d'être introduites, les résultats sur plusieurs années présentent un haut niveau de cohérence. Une remarquable amélioration cette année est l'extension de l'indice de 133 à 146 pays.

L'IPC de cette année a utilisé les données recueillies entre 2002 et 2004. C'est un indice composite. Au total, 18 sources de données ont été utilisées pour l'IPC 2004 ; elles ont été fournies par douze institutions différentes, à savoir : 1) le Forum économique mondial ; 2) l'Institute of Management Development (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) Merchant International Group Limited (Londres) ; 9) le cabinet d'experts-conseils Political and Economic Risk Consultancy (Hong Kong) ; 10) l'université Columbia ; 11) une banque de développement multilatérale ; 12) l'Enquête sur l'environnement et les performances des entreprises réalisées par la BERD et la Banque mondiale.

Pour être intégrée dans l'indice, une source doit fournir un classement de pays. Elle doit aussi mesurer le niveau général de la corruption. Il est très important de remplir ces conditions pour ne pas comparer des éléments disparates. Il existe des sources inappropriées qui fusionnent le niveau de corruption avec d'autres variables comme la xénophobie, le nationalisme, l'instabilité politique ou les risques escomptés vu l'évolution de la corruption. L'inclusion de telles sources fausserait l'évaluation des niveaux perçus de corruption, donnant ainsi un indice composite insuffisant pour des pans entiers de la recherche universitaire et de la sensibilisation du public. Nous adop-

tons une approche prudente en n'incluant que des sources qui comparent rigoureusement les niveaux de corruption.

La force de l'IPC réside dans la combinaison de multiples sources de données en un seul indice, ce qui augmente la fiabilité de chaque note individuelle. L'avantage de combiner les données de cette manière est que les valeurs déviantes provenant d'une source peuvent être contrebalancées par l'inclusion d'au moins deux autres sources, réduisant ainsi le risque de représenter de manière inexacte le niveau de corruption d'un pays.

La forte corrélation des différentes sources utilisées dans l'IPC indique sa fiabilité générale. Cette fiabilité se reflète également dans la figure 9.1, qui illustre les intervalles de confiance pour chaque pays inclus dans l'IPC 2004. Cet intervalle montre comment la note d'un pays peut varier, suivant la précision des mesures. Il illustre en principe un intervalle au sein duquel la véritable note se situe à une probabilité de 90 %. Cependant, ce niveau de certitude ne peut pas être atteint lorsqu'il n'existe qu'un petit nombre d'observations. Par exemple, lorsqu'on ne dispose que de cinq observations, l'estimation non biaisée de la probabilité moyenne est de 80 %. La plupart des pays sont évalués avec suffisamment de précision pour permettre un classement des pays.

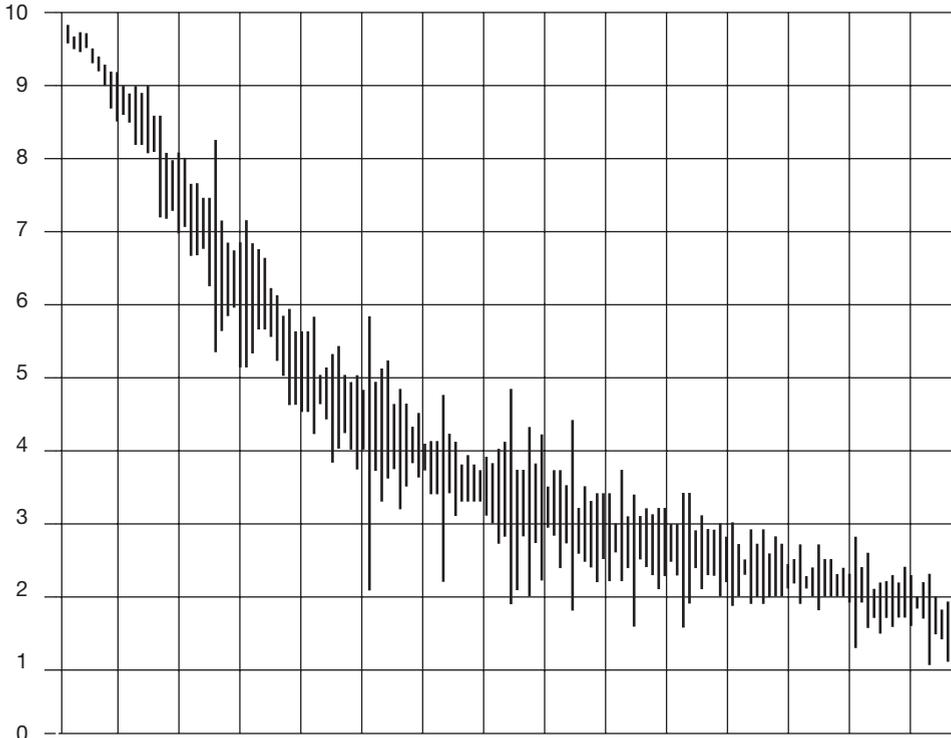


Figure 9.1 : IPC 2004 et intervalles de confiance

L'indice fournit un aperçu annuel des points de vue des décideurs. Les comparaisons avec les résultats d'années antérieures devraient être basées sur la note d'un pays et non sur son classement. Le classement d'un pays peut en effet varier du seul fait que de nouveaux pays sont inclus dans l'indice. Cependant, les comparaisons de la note obtenue par un pays d'une année à l'autre reposent non seulement sur l'évolution de la perception de la performance d'un pays, mais aussi de l'évolution de la méthodologie et de l'échantillon : chaque année, des points de vue différents sont recueillis et des questions légèrement différentes sont posées. Des recherches sur les tendances à long terme sont actuellement en cours et les premiers résultats sont escomptés en 2005-2006.

L'IPC reflète des perceptions insensibles aux facteurs culturels et représente une perception globale. La robustesse des résultats de l'IPC est renforcée par le fait qu'il est apparu que les sondages réalisés auprès de résidents concordaient avec ceux qui interrogeaient des expatriés. Autrefois, le point de vue des pays moins avancés semblait insuffisamment représenté. Cependant, depuis 2003, Gallup International a mené, pour le compte de Transparency International, un sondage auprès de ressortissants des pays moins avancés en leur demandant d'évaluer la performance des fonctionnaires des pays industrialisés. Une approche similaire a été utilisée par Information International, une institution basée à Beyrouth, et par une banque de développement multilatérale. Les résultats concordent avec les autres sources utilisées dans l'IPC 2004, ce qui confirme la robustesse de l'IPC.

On trouvera une description plus détaillée de cette méthodologie sur les sites suivants : [www.transparency.org/surveys/index.html#cpi](http://www.transparency.org/surveys/index.html#cpi) ou [www.icgg.org](http://www.icgg.org).

Tableau 9.1 : Indice de perceptions de la corruption 2004

Classement	Pays	Note IPC 2004 <sup>a</sup>	Nombre de sondages utilisés <sup>b</sup>	Écart-type <sup>c</sup>	Note la plus basse/haute <sup>d</sup>	Intervalle de confiance <sup>e</sup>
1	Finlande	9,7	9	0,3	9,2 – 10,0	9,5 – 9,8
2	Nouvelle Zélande	9,6	9	0,2	9,2 – 9,7	9,4 – 9,6
3	Danemark	9,5	10	0,3	8,7 – 9,8	9,3 – 9,7
	Islande	9,5	8	0,2	9,2 – 9,8	9,4 – 9,7
5	Singapour	9,3	13	0,3	8,5 – 9,5	9,2 – 9,4
6	Suède	9,2	11	0,2	8,7 – 9,5	9,1 – 9,3
7	Suisse	9,1	10	0,3	8,6 – 9,4	8,9 – 9,2
8	Norvège	8,9	9	0,5	8,0 – 9,5	8,6 – 9,1
9	Australie	8,8	15	0,8	6,7 – 9,5	8,4 – 9,1
10	Pays-Bas	8,7	10	0,4	8,3 – 9,4	8,5 – 8,9
11	Royaume-Uni	8,6	12	0,5	7,8 – 9,2	8,4 – 8,8
12	Canada	8,5	12	0,9	6,5 – 9,4	8,1 – 8,9
13	Autriche	8,4	10	0,7	7,3 – 9,3	8,1 – 8,8

Tableau 9.1 : Indice de perceptions de la corruption 2004 (suite)

Classement	Pays	Note IPC 2004 <sup>a</sup>	Nombre de sondages utilisés <sup>b</sup>	Écart-type <sup>c</sup>	Note la plus basse/haute <sup>d</sup>	Intervalle de confiance <sup>e</sup>
	Luxembourg	8,4	7	0,8	7,3 – 9,6	8,0 – 8,9
15	Allemagne	8,2	11	0,6	7,5 – 9,2	8,0 – 8,5
16	Hong Kong	8,0	13	1,5	3,5 – 9,4	7,1 – 8,5
17	Belgique	7,5	10	0,8	6,6 – 9,1	7,1 – 8,0
	Irlande	7,5	10	0,7	6,5 – 8,7	7,2 – 7,9
	États-Unis	7,5	14	1,1	5,0 – 8,7	6,9 – 8,0
20	Chili	7,4	11	0,7	6,3 – 8,7	7,0 – 7,8
21	Barbade	7,3	3	0,7	6,6 – 8,0	6,6 – 7,6
22	France	7,1	12	1,1	5,0 – 9,0	6,6 – 7,6
	Espagne	7,1	11	0,6	5,6 – 8,0	6,7 – 7,4
24	Japon	6,9	15	1,4	3,5 – 9,0	6,2 – 7,4
25	Malte	6,8	4	1,9	5,3 – 9,1	5,3 – 8,2
26	Israël	6,4	10	1,4	3,5 – 8,1	5,6 – 7,1
27	Portugal	6,3	9	0,9	5,0 – 7,3	5,8 – 6,8
28	Uruguay	6,2	6	0,6	5,6 – 7,3	5,9 – 6,7
29	Oman	6,1	5	1,2	4,2 – 7,3	5,1 – 6,8
	Émirats arabes unis	6,1	5	1,5	4,7 – 8,0	5,1 – 7,1
31	Botswana	6,0	7	1,3	4,4 – 8,0	5,3 – 6,8
	Estonie	6,0	12	1,2	5,0 – 9,1	5,6 – 6,7
	Slovénie	6,0	12	1,0	5,3 – 8,7	5,6 – 6,6
34	Bahreïn	5,8	5	0,5	5,3 – 6,6	5,5 – 6,2
35	Taiwan	5,6	15	1,0	3,7 – 7,8	5,2 – 6,1
36	Chypre	5,4	4	0,5	4,7 – 6,0	5,0 – 5,8
37	Jordanie	5,3	9	1,2	3,7 – 6,8	4,6 – 5,9
38	Qatar	5,2	4	0,6	4,3 – 5,8	4,6 – 5,6
39	Malaisie	5,0	15	1,3	2,6 – 8,0	4,5 – 5,6
	Tunisie	5,0	7	0,9	3,7 – 6,6	4,5 – 5,6
41	Costa Rica	4,9	8	1,3	3,6 – 7,8	4,2 – 5,8
42	Hongrie	4,8	12	0,5	4,1 – 5,6	4,6 – 5,0
	Italie	4,8	10	0,7	3,4 – 5,6	4,4 – 5,1
44	Koweït	4,6	5	1,0	3,4 – 5,6	3,8 – 5,3
	Lituanie	4,6	9	1,3	3,1 – 7,7	4,0 – 5,4
	Afrique du Sud	4,6	11	0,7	3,4 – 5,8	4,2 – 5,0
47	Corée du Sud	4,5	14	1,0	2,2 – 5,8	4,0 – 4,9

Tableau 9.1 : Indice de perceptions de la corruption 2004 (suite)

Classement	Pays	Note IPC 2004 <sup>a</sup>	Nombre de sondages utilisés <sup>b</sup>	Écart-type <sup>c</sup>	Note la plus basse/haute <sup>d</sup>	Intervalle de confiance <sup>e</sup>
48	Seychelles	4,4	3	0,8	3,7 – 5,3	3,7 – 5,0
49	Grèce	4,3	9	0,7	3,8 – 5,6	4,0 – 4,8
	Suriname	4,3	3	2,2	2,1 – 6,6	2,1 – 5,8
51	Rép. tchèque	4,2	11	1,2	3,4 – 7,3	3,7 – 4,9
	El Salvador	4,2	7	1,5	2,1 – 6,3	3,3 – 5,1
	Trinité et Tobago	4,2	6	1,2	3,3 – 6,6	3,6 – 5,2
54	Bulgarie	4,1	10	0,9	2,9 – 5,7	3,7 – 4,6
	Île Maurice	4,1	5	1,1	2,5 – 5,6	3,2 – 4,8
	Namibie	4,1	7	0,9	2,6 – 5,3	3,5 – 4,6
57	Lettonie	4,0	8	0,4	3,5 – 4,8	3,8 – 4,3
	Slovaquie	4,0	11	0,9	3,0 – 5,6	3,6 – 4,5
59	Brésil	3,9	11	0,4	3,5 – 4,8	3,7 – 4,1
60	Belize	3,8	3	0,5	3,4 – 4,3	3,4 – 4,1
	Colombie	3,8	10	0,7	2,5 – 4,5	3,4 – 4,1
62	Cuba	3,7	4	1,7	1,6 – 5,6	2,2 – 4,7
	Panama	3,7	7	0,7	3,0 – 5,1	3,4 – 4,2
64	Ghana	3,6	7	0,9	2,5 – 5,1	3,1 – 4,1
	Mexique	3,6	11	0,5	2,6 – 4,5	3,3 – 3,8
	Thaïlande	3,6	14	0,7	2,5 – 4,5	3,3 – 3,9
67	Croatie	3,5	9	0,4	2,7 – 4,2	3,3 – 3,8
	Pérou	3,5	8	0,4	2,6 – 4,0	3,3 – 3,7
	Pologne	3,5	13	0,9	2,4 – 5,3	3,1 – 3,9
	Sri Lanka	3,5	8	0,8	2,5 – 4,5	3,1 – 3,9
71	Chine	3,4	16	1,0	2,1 – 5,6	3,0 – 3,8
	Arabie saoudite	3,4	5	1,0	2,0 – 4,5	2,7 – 4,0
	Syrie	3,4	5	1,1	2,1 – 5,1	2,8 – 4,1
74	Bélarus	3,3	5	1,9	1,6 – 5,8	1,9 – 4,8
	Gabon	3,3	3	1,1	2,1 – 4,3	2,1 – 3,7
	Jamaïque	3,3	6	0,7	2,1 – 4,2	2,8 – 3,7
77	Bénin	3,2	3	1,6	2,0 – 5,1	2,0 – 4,3
	Égypte	3,2	8	1,0	2,1 – 5,1	2,7 – 3,8
	Mali	3,2	5	1,5	1,5 – 5,1	1,5 – 5,1
	Maroc	3,2	7	0,5	2,5 – 3,9	2,9 – 3,5
	Turquie	3,2	13	0,9	1,9 – 5,4	2,8 – 3,7

Tableau 9.1 : Indice de perceptions de la corruption 2004 (suite)

Classement	Pays	Note IPC 2004 <sup>a</sup>	Nombre de sondages utilisés <sup>b</sup>	Écart-type <sup>c</sup>	Note la plus basse/haute <sup>d</sup>	Intervalle de confiance <sup>e</sup>	
82	Arménie	3,1	5	0,9	2,3 – 4,3	2,4 – 3,7	
	Bosnie-Herzégovine	3,1	7	0,6	2,3 – 4,0	2,7 – 3,5	
	Madagascar	3,1	4	1,7	1,7 – 5,3	1,8 – 4,4	
85	Mongolie	3,0	3	0,4	2,6 – 3,4	2,6 – 3,2	
	Sénégal	3,0	6	0,8	2,0 – 4,2	2,5 – 3,5	
87	Rép. dominicaine	2,9	6	0,7	2,0 – 3,6	2,4 – 3,3	
	Iran	2,9	5	0,8	1,6 – 3,7	2,2 – 3,4	
	Roumanie	2,9	12	0,9	1,7 – 5,1	2,5 – 3,4	
90	Gambie	2,8	5	0,9	1,6 – 3,8	2,2 – 3,4	
	Inde	2,8	15	0,5	2,2 – 3,7	2,6 – 3,0	
	Malawi	2,8	5	1,0	2,0 – 4,5	2,2 – 3,7	
	Mozambique	2,8	7	0,6	2,1 – 3,7	2,4 – 3,1	
	Népal	2,8	3	1,0	1,6 – 3,5	1,6 – 3,4	
	Russie	2,8	15	0,8	2,0 – 5,0	2,5 – 3,1	
	Tanzanie	2,8	7	0,6	2,0 – 3,7	2,4 – 3,2	
	97	Algérie	2,7	6	0,5	2,0 – 3,4	2,3 – 3,0
		Liban	2,7	5	0,9	1,6 – 3,7	2,1 – 3,2
		Macédoine	2,7	7	0,8	2,1 – 4,3	2,3 – 3,2
		Nicaragua	2,7	7	0,4	2,1 – 3,5	2,5 – 3,0
Serbie-Monténégro		2,7	7	0,6	2,1 – 3,5	2,3 – 3,0	
102	Érythrée	2,6	3	1,4	1,6 – 4,2	1,6 – 3,4	
	Papouasie Nlle Guinée	2,6	4	1,2	1,6 – 4,3	1,9 – 3,4	
	Philippines	2,6	14	0,6	1,4 – 3,7	2,4 – 2,9	
	Ouganda	2,6	7	0,8	2,0 – 3,7	2,1 – 3,1	
	Vietnam	2,6	11	0,6	1,6 – 3,7	2,3 – 2,9	
	Zambie	2,6	6	0,5	2,0 – 3,4	2,3 – 2,9	
108	Albanie	2,5	4	0,6	2,0 – 3,3	2,0 – 3,0	
	Argentine	2,5	11	0,6	1,7 – 3,7	2,2 – 2,8	
	Libye	2,5	4	0,7	1,8 – 3,5	1,9 – 3,0	
	Palestine	2,5	3	0,5	2,0 – 2,9	2,0 – 2,7	
112	Équateur	2,4	7	0,2	2,1 – 2,6	2,3 – 2,5	
	Yémen	2,4	5	0,7	1,6 – 3,5	1,9 – 2,9	
114	Congo, Rép. du	2,3	4	0,4	2,0 – 2,9	2,0 – 2,7	
	Éthiopie	2,3	6	0,8	1,6 – 3,7	1,9 – 2,9	

Tableau 9.1 : Indice de perceptions de la corruption 2004 (suite)

Classement	Pays	Note IPC 2004 <sup>a</sup>	Nombre de sondages utilisés <sup>b</sup>	Écart-type <sup>c</sup>	Note la plus basse/haute <sup>d</sup>	Intervalle de confiance <sup>e</sup>
	Honduras	2,3	7	0,4	1,5 – 2,9	2,0 – 2,6
	Moldavie	2,3	5	0,6	1,8 – 3,4	2,0 – 2,8
	Sierra Leone	2,3	3	0,5	2,0 – 2,9	2,0 – 2,7
	Ouzbékistan	2,3	6	0,2	2,0 – 2,5	2,1 – 2,4
	Venezuela	2,3	11	0,3	2,0 – 3,0	2,2 – 2,5
	Zimbabwe	2,3	7	0,7	1,2 – 3,3	1,9 – 2,7
122	Bolivie	2,2	6	0,2	2,0 – 2,5	2,1 – 2,3
	Guatemala	2,2	7	0,3	1,6 – 2,5	2,0 – 2,4
	Kazakhstan	2,2	7	0,7	1,6 – 3,7	1,8 – 2,7
	Kirghizistan	2,2	5	0,3	1,8 – 2,6	2,0 – 2,5
	Niger	2,2	3	0,4	2,0 – 2,6	2,0 – 2,5
	Soudan	2,2	5	0,2	2,0 – 2,5	2,0 – 2,3
	Ukraine	2,2	10	0,4	1,6 – 2,9	2,0 – 2,4
129	Cameroun	2,1	5	0,3	1,7 – 2,6	1,9 – 2,3
	Irak	2,1	4	1,0	1,2 – 3,5	1,3 – 2,8
	Kenya	2,1	7	0,5	1,6 – 3,1	1,9 – 2,4
	Pakistan	2,1	7	0,8	1,2 – 3,3	1,6 – 2,6
133	Angola	2,0	5	0,3	1,5 – 2,1	1,7 – 2,1
	Congo, Rép. démocratique	2,0	3	0,5	1,5 – 2,5	1,5 – 2,2
	Côte d'Ivoire	2,0	5	0,4	1,6 – 2,5	1,7 – 2,2
	Géorgie	2,0	7	0,6	1,0 – 2,6	1,6 – 2,3
	Indonésie	2,0	14	0,6	0,8 – 3,2	1,7 – 2,2
	Tadjikistan	2,0	4	0,4	1,6 – 2,6	1,7 – 2,4
	Turkménistan	2,0	3	0,5	1,6 – 2,5	1,6 – 2,3
140	Azerbaïdjan	1,9	7	0,2	1,6 – 2,1	1,8 – 2,0
	Paraguay	1,9	7	0,5	1,2 – 2,6	1,7 – 2,2
142	Tchad	1,7	4	0,7	1,0 – 2,6	1,1 – 2,3
	Myanmar	1,7	4	0,3	1,5 – 2,1	1,5 – 2,0
144	Nigeria	1,6	9	0,4	0,9 – 2,1	1,4 – 1,8
145	Bangladesh	1,5	8	0,8	0,3 – 2,4	1,1 – 1,9
	Haïti	1,5	5	0,6	0,8 – 2,4	1,2 – 1,9

a. La colonne « Note IPC 2004 » se réfère à la perception du niveau de corruption selon les hommes d'affaires, les universitaires et les analystes pays risqués et va de 10 (très propre) à 0 (très corrompu).

b. La colonne « Sondages utilisés » se réfère au nombre de sondages ayant permis l'évaluation de la performance d'un pays. Un total de 18 sondages menés par 12 institutions indépendantes ont été utilisés et un minimum de trois sondages était requis pour qu'un pays soit inclus dans l'IPC.

- c. La colonne « 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.
- d. La colonne « Note la plus basse/haute » indique les plus grandes et les plus petites valeurs attribuées par les différentes sources.
- e. La colonne « Intervalle de confiance » 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. Cependant, notamment lorsqu'on ne dispose que de quelques sources, une estimation impartiale de la probabilité moyenne est inférieure à la valeur nominale de 90 %. Elle est de 65,3 % pour 3 sources, de 73,6 % pour 4 sources, de 78,4 % pour 5 sources, de 80,2 % pour 6 sources et de 81,8 % pour 7 sources.

## Note

1. Johann Graf Lambsdorff est professeur d'économie à l'université de Passau, en Allemagne, et directeur des travaux statistiques sur l'IPC pour le compte de TI. Contact : [jlambsd@uni-passau.de](mailto:jlambsd@uni-passau.de).

## 10 Baromètre mondial de la corruption 2004

Marie Wolkers<sup>1</sup>

---

Le Baromètre mondial de la corruption, lancé pour la première fois par Transparency International (TI) en 2003, est un sondage d'opinion publique sur les perceptions, les expériences et les attitudes à l'égard de la corruption. Le baromètre a été réalisé pour le compte de Transparency International par Gallup International, dans le cadre de son sondage « La voix du peuple ». Complémentaire de l'Indice de perceptions de la corruption de TI (voir page 298), qui saisit les perceptions des hommes d'affaires et des analystes-pays, le Baromètre mondial de la corruption s'intéresse à l'opinion du grand public. La version de cette année porte sur des entretiens réalisés de juin à septembre 2004 auprès de 50 000 personnes, dans 64 pays du monde entier<sup>2</sup>.

L'une des conclusions les plus frappantes en 2004 était qu'à l'échelle mondiale, tout comme en 2003, le public percevait les partis politiques comme le secteur le plus touché par la corruption, suivi par le parlement/le pouvoir législatif, la police et le système juridique/pouvoir judiciaire (voir figure 10.1). Sur une échelle de 1 (« pas du tout corrompu ») à 5 (« extrêmement corrompu »), les partis politiques ont reçu une note globale de 4 et obtenu la pire évaluation dans 30 pays sur 54, plus particulièrement en Équateur (4,9), en Argentine et au Pérou (4,6 dans ces deux pays). De même, lorsqu'on leur a demandé de comparer l'effet de la corruption sur différents aspects de la vie, 7 personnes interrogées sur 10 ont jugé, à l'échelle mondiale, que la vie politique était touchée par la corruption, soit un chiffre plus élevé que le nombre de répondants estimant que la corruption affectait le monde des affaires (6 sur 10) ou leur vie personnelle et familiale (4 sur 10).

À l'échelle mondiale, les gens considèrent la corruption comme l'un des plus grands problèmes auxquels fait face leur pays. La grande corruption/corruption politique était l'une des quatre questions identifiées comme un problème assez ou très important par 85 à 90 % des personnes interrogées (les trois autres grandes questions étant le chômage, la pauvreté et l'insécurité/les crimes/la violence/le terrorisme). La petite corruption/corruption administrative était mentionnée par 78 % des personnes interrogées.

La petite corruption/corruption administrative n'était pas considérée comme un problème dans la plupart des pays industrialisés, mais les différences étaient importantes en ce qui concerne la grande corruption/corruption politique. Alors que la grande corruption était considérée comme un problème assez ou très important par seulement 25 % des Danois et 27 % des Norvégiens, elle était considérée comme un sujet d'inquiétude par 86 à 95 % des répondants en Italie, en France, en Grèce et au Portugal, dont le niveau d'inquiétude dépassait celui du public dans certains pays moins développés comme l'Afghanistan et la Malaisie, où le pourcentage atteignait respectivement 74 et 77 %.

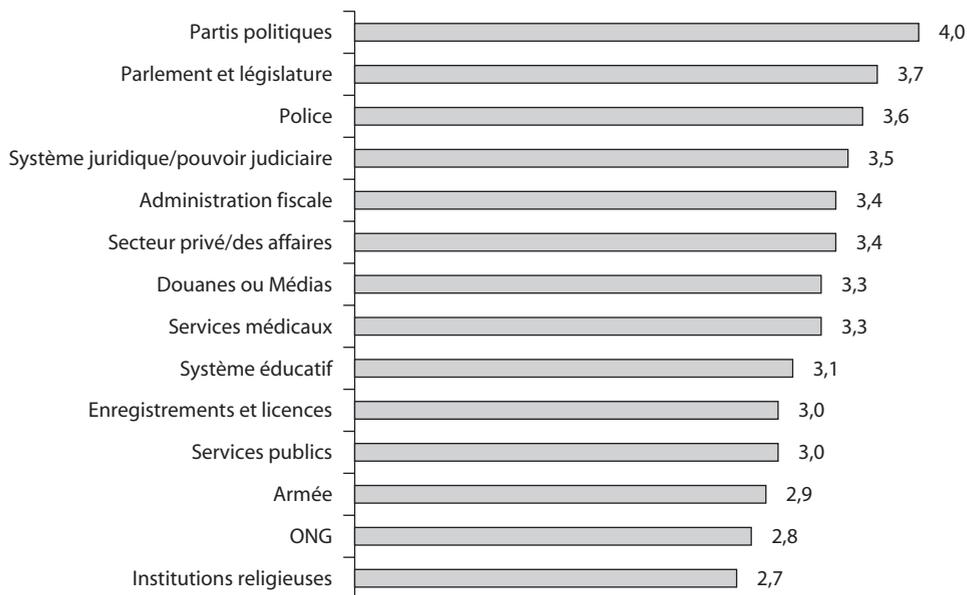


Figure 10.1 : Secteurs touchés par la corruption<sup>a</sup>

a. La question suivante avait été posée aux personnes interviewées : Dans quelle mesure pensez-vous que les secteurs suivants sont affectés par la corruption dans ce pays ?

Dans les pays en développement, les deux sortes de corruption, la grande corruption/corruption politique et la petite corruption/corruption administrative, représentent une forte préoccupation, tout particulièrement en Amérique latine et en Afrique. Le Brésil a enregistré les résultats les plus frappants, 99 % des répondants considérant à la fois la petite et la grande corruption comme d'assez gros, voire de très gros problèmes.

Des différences entre pays développés et pays en développement ont été constatées de façon similaire lorsque les répondants étaient interrogés sur l'impact de la corruption sur leur vie familiale et personnelle. L'impact de la corruption était considéré comme très faible dans la plupart des pays développés, à l'exception du Canada, de la Grèce et des États-Unis, où 43 % des répondants faisaient savoir que la corruption touchait leur vie personnelle d'une manière modérée à forte. Un impact personnel négatif était signalé par trois répondants sur quatre au Brésil, en Équateur, en Corée, au Mexique, aux Philippines et en Turquie.

À l'échelle mondiale, un répondant sur dix faisait savoir qu'eux-mêmes ou d'autres membres de leur foyer avaient versé des pots-de-vin au cours des douze mois précédents. L'expérience directe de la corruption la plus fréquente était répertoriée au Cameroun, où plus de la moitié des répondants signalait avoir versé des pots-de-vin au cours de l'année ; ce pays était suivi par le Kenya, la Lituanie, la Moldavie et le Nigeria (voir tableau 10.1). À l'autre extrême, dans 18 pays, seulement 2 % des répondants ou moins indiquaient avoir versé des pots-de-vin au cours des 12 mois précédents.

En ce qui concerne les perspectives d'avenir, 43 % des répondants ont dit s'attendre à ce que le niveau de corruption augmente au cours des trois prochaines années. Le pays le plus pessimiste était l'Équateur, où 75 % des personnes interrogées prévoyaient une augmentation de la corruption. Par contre, l'Indonésie était le pays le plus optimiste, 66 % des personnes interrogées prévoyant une réduction de la corruption dans les années à venir ; venaient ensuite la Géorgie (avec 59 %) et le Kosovo (avec 52 %).

Pour plus de renseignements sur le Baromètre mondial de la corruption, voir le site : [www.transparency.org/surveys/index#gcb](http://www.transparency.org/surveys/index#gcb).

Tableau 10.1 : Expérience des pots-de-vin – les 10 pays signalant les niveaux les plus élevés<sup>a</sup>

	Oui de réponse (%)	Non (%)	Ne sais pas/pas (%)
Cameroun	52	34	14
Kenya	36	60	4
Lituanie	32	64	5
Moldavie	32	62	6
Nigeria	32	60	9
Albanie	30	67	3
Bolivie	29	68	3
Équateur	27	71	2
Roumanie	25	61	14
Ukraine	25	64	10

a. La question du sondage était la suivante : « Au cours des 12 derniers mois, vous-même ou quelqu'un vivant dans votre foyer a-t-il versé un pot-de-vin sous quelque forme que ce soit ? ».

## Notes

1. Marie Wolkers est responsable des questions relatives à la mesure de la corruption au service de la recherche de Transparency International (contact : [mwalkers@transparency.org](mailto:mwalkers@transparency.org)).
2. Les résultats du Baromètre mondial de la corruption 2004 comprenaient les 54 pays suivants au moment de la rédaction du présent rapport : l'Albanie, l'Argentine, l'Autriche, la Bolivie, la Bosnie-Herzégovine, le Brésil, la Grande-Bretagne, la Bulgarie, le Cameroun, le Canada, la Croatie, le Danemark, l'Équateur, l'Égypte, l'Estonie, la France, la Géorgie, l'Allemagne, la Grèce, le Guatemala, Hong Kong, l'Islande, l'Indonésie, Israël, l'Italie, le Japon, le Kenya, la Corée, le Kosovo, la Lituanie, le Luxembourg, la Macédoine, la Malaisie, le Mexique, la Moldavie, les Pays-Bas, le Nigeria, la Norvège, le Pakistan, le Pérou, les Philippines, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Russie, l'Afrique du Sud, l'Espagne, la Suisse, Taiwan, la Turquie, l'Ukraine, l'Uruguay, les États-Unis et le Vietnam. D'autres pays (notamment l'Afghanistan, le Costa Rica, la République tchèque, la Finlande, le Ghana, l'Inde, l'Irlande, la Lettonie et Singapour) pourraient être ajoutés avant la date de publication prévue en décembre 2004.

## 11 Systèmes nationaux d'intégrité des États insulaires du Pacifique

Peter Larmour<sup>1</sup>

---

TI Australie a entrepris un sondage sur les Systèmes nationaux d'intégrité (SNI) dans douze petits États du Pacifique Sud. Le SNI est considéré comme une série de piliers soutenant l'intégrité au sein des pouvoirs publics. Pour ce sondage, on a eu recours à un questionnaire standard, dont les idées sont empruntées au *Source Book*<sup>2</sup> de TI, qui a déjà été utilisé lors de sondages menés dans plus de 60 autres pays [y compris les plus grands pays du Pacifique comme l'Australie, Fiji, la Nouvelle-Zélande et la Papouasie Nouvelle-Guinée (PNG)]. Des questions supplémentaires portant sur les institutions traditionnelles, qui demeurent influentes dans la région du Pacifique Sud, et sur la corruption dans le secteur privé et les ONG ont été ajoutées. La population médiane des États faisant l'objet du sondage s'élève à environ 50 000 personnes, allant de 2 000 (Niue) à environ 500 000 (Îles Salomon).

Les travaux de recherche ont été coordonnés par Peter Larmour et Manu Barcham de l'université nationale d'Australie (ANU). Pour chaque pays, l'étude a été préparée par un expert ou un petit groupe d'experts du pays en question. Les experts étaient en général des universitaires politologues ou anthropologues ou d'anciens hauts fonctionnaires qui n'avaient plus de liens étroits avec le gouvernement. Sept sur douze étaient des études menées par des nationaux. Dans presque chacun des cas, le chercheur a tenu un forum public au cours duquel les résultats ont fait l'objet d'un débat puis, une fois le rapport terminé, un suivi a été prévu. Les chercheurs se sont également réunis lors d'un atelier, organisé à Fiji en mars 2004 par l'université du Pacifique Sud. À cette occasion, ils ont discuté de leurs conclusions et du bilan préparé par l'ANU et se sont mis d'accord sur un ensemble de recommandations.

Les rapports ont révélé que la plupart des pays comptaient des dispositions légales contre la corruption et disposaient de règlements pour la fonction publique qui interdisaient les conflits d'intérêts. Plusieurs de ces pays avaient conçu ou étaient en train de concevoir des « codes des dirigeants » qui précisaient le comportement que l'on attend des hauts fonctionnaires et des ministres. Cependant, les rapports indiquaient qu'il existait une confusion générale chez le grand public ainsi que des désaccords sur ce qui était considéré comme de la corruption et, en particulier à Vanuatu, si cela avait réellement de l'importance. La petite taille de ces pays permettait aux citoyens de mieux contrôler les pouvoirs publics car tout le monde savait ce qui s'y passait mais il y était aussi plus difficile de bien séparer les affaires familiales des fonctions officielles.

Tous les pays (à l'exception de Tonga) sont des démocraties mais les manœuvres politiques visant à gagner les élections et à rester au pouvoir y restent des sujets

d'inquiétude. Les partis politiques sont faibles ou absents dans ces pays. Les personnalités politiques sont élues sur des promesses personnelles faites aux électeurs, alors que les gouvernements doivent rassembler des majorités parmi les membres indépendants des assemblées législatives. Pour obtenir l'appui des électeurs, les responsables politiques offrent des postes au sein des pouvoirs publics. La plupart du temps, les ministres du gouvernement sont soupçonnés de corruption, abusant de leur pouvoir pour réglementer et octroyer des permis, finançant des projets dans leur circonscription et intervenant dans la promotion et les possibilités de formation des membres de la fonction publique.

Les piliers des SNI comprennent le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et les organismes indépendants comme le vérificateur général, l'ombudsman (médiateur) ou la commission de la fonction publique. Les rapports ont révélé que les ombudsmen étaient généralement inefficaces et que les rapports des vérificateurs étaient rarement lus ou pris en compte. Paradoxalement, c'est le pays qui possède les dispositions légales les plus élaborées en matière de surveillance indépendante, les Îles Salomon, qui connaît un problème chronique de corruption, issu essentiellement de l'industrie forestière dans les années 1990<sup>3</sup>.

Les institutions et pratiques traditionnelles demeurent fortes dans la plupart des régions du Pacifique et les sondages comportaient des questions sur leur rôle dans la prévention ou l'encouragement de la corruption. Ce qui en est ressorti, c'est que les tribunaux, en particulier à Kiribati, parvenaient à faire la distinction entre les cadeaux traditionnels et les pots-de-vin. La noblesse de Tonga n'avait pas l'impression d'avoir des comptes à rendre au peuple et il était difficile d'y distinguer les aspects publics et privés de la monarchie. Les gens avaient en général des attentes différentes à l'égard du comportement des chefs et des membres des pouvoirs publics, accordant aux politiques élus une situation intermédiaire : le rapport sur les États fédérés de Micronésie critiquait les hommes politiques qui se « comportaient comme des chefs ». Des facteurs culturels, comme le respect de l'autorité et la réticence à « jouer les empêcheurs de tourner en rond », empêchaient les gens de signaler les cas de corruption.

Les sondages ont révélé que la société civile et le secteur privé étaient inégalement développés dans la région. Il existe des groupes liés à TI dans deux des pays (Îles Salomon et Vanuatu) et les rapports sur les sondages ont suscité un intérêt lors de réunions publiques organisées à Samoa et Tonga. Dans certains pays, par exemple, dans les Îles Cook, à Vanuatu et dans les Îles Salomon, il existe une société civile dynamique, tandis que dans d'autres, comme à Kiribati, cette dernière est moins développée. De même, le secteur privé est souvent quasi inexistant et dépend du gouvernement. Les sondages ont révélé une inquiétude au sujet de la corruption au sein des ONG, particulièrement dans les églises, qui traitent de grosses sommes d'argent et des biens importants. La plupart des pays jugeaient que les médias jouaient un rôle déterminant en mettant en lumière les problèmes de corruption, particulièrement à Palau, mais indiquaient aussi que les pressions du gouvernement et des annonceurs limitaient leur couverture médiatique.

Les rapports ont abouti à un ensemble de recommandations communes sur les mesures à prendre. Les gouvernements devraient faire preuve d'une plus grande volonté politique et une société civile plus forte pourrait les forcer à aller dans ce sens. Des partis politiques plus solides pourraient empêcher les manœuvres politiques, bien

que le rapport de Samoa mettait en garde contre des partis politiques trop puissants susceptibles de museler toute opposition. Des commissions indépendantes contre la corruption pourraient fournir une plate-forme pour les activités de lutte contre la corruption, même si les recherches remettent aussi en question la valeur des commissions indépendantes, qui créent de nouveaux postes devant être pourvus par des nominations partisans et qui manquent généralement de ressources. Des codes de conduite aideraient à définir un comportement adéquat, là où les rapports ont révélé qu'il existait des désaccords et des incertitudes.

En juin 2004, des représentants de TI Australie et de TI PNG ont présenté une vue d'ensemble des études à l'assemblée annuelle des ministres de l'Économie du Forum des Îles du Pacifique (organisation économique et politique régionale dont sont membres les États insulaires, l'Australie et la Nouvelle-Zélande). Dans le « plan d'action » final, les ministres ont noté les conclusions de l'étude et se sont engagés à multiplier leurs efforts et à renforcer les institutions et les lois pour prévenir la corruption, y compris ses causes, et pour améliorer la gouvernance du secteur public à l'échelle nationale.

## Notes

1. Peter Larmour est maître de conférence en politique et gouvernance à l'université nationale d'Australie.
2. Transparency International, *The TI Source Book 2000, Confronting Corruption : The Elements of a National Integrity System* (Berlin : Transparency International, 2000), [www.transparency.org/sourcebook/index.html](http://www.transparency.org/sourcebook/index.html).
3. Le gouvernement des Îles Salomon a réclamé une intervention étrangère après un coup d'État mené par la police et les émeutes qui suivirent. L'intervention menée par l'Australie a renforcé la capacité du gouvernement à enquêter sur les affaires de corruption et à les porter en justice et de nombreux membres de la police ont été poursuivis devant les tribunaux (même si les conclusions de ces affaires ne sont pas encore connues).

## 12 Indice de corruption du Kenya 2004

*Mwalimu Mati et Osendo Con Omoro*<sup>1</sup>

---

L'Indice de corruption du Kenya 2004 présente les résultats du troisième sondage national de TI Kenya sur la corruption. L'indice classe 38 organismes des secteurs public et privé selon les expériences de la corruption vécues par les citoyens ordinaires dans leurs interactions quotidiennes avec ces organismes. Il mesure ce qu'on appelle la petite corruption et ne traite pas de la grande corruption, comme celle qui a trait aux grands projets de marchés publics.

Un questionnaire structuré a été administré à l'échelle du pays par le biais d'entretiens personnels auprès des ménages. En décembre 2003, 2 407 personnes au total ont été interrogées dans les huit provinces du Kenya ; 1 160 en milieu urbain et 1 247 en milieu rural. Les personnes interrogées ont fourni des renseignements sur l'expérience qu'elles avaient eue de la corruption au cours des douze mois précédents : dans quels organismes elles avaient été confrontées à la corruption, auxquels d'entre elles avaient versé des pots-de-vin, quel montant, en échange de quoi et si elles avaient ou non signalé ce cas.

Le tableau 12.1 présente les conclusions sur les dix organismes les plus susceptibles de recourir à la corruption au Kenya. Pour chaque organisme, six indicateurs saisissent différentes dimensions de l'ampleur et de l'impact du problème :

1. L'**incidence** mesure la probabilité qu'une personne qui visite l'organisme se voie solliciter de verser un pot-de-vin ou en ressente l'obligation.
2. La **prévalence** indique le pourcentage de la population touchée par la corruption dans un organisme particulier.
3. La **gravité** mesure le niveau d'impunité – le service est-il refusé lorsque la personne ne verse pas de pot-de-vin ?
4. La **fréquence** est le nombre moyen de pots-de-vin versés par an par personne ayant des contacts avec l'organisme.
5. Le **coût** indique le revenu estimatif tiré des pots-de-vin ; il peut être interprété comme la « taxe de corruption » qui pèse sur l'ensemble des citoyens adultes qui ont un contact avec l'organisme.
6. Le **montant** se rapporte au montant moyen des pots-de-vin versés par ceux qui ont un contact avec l'organisme.

En outre, un indice global a été constitué sous forme de moyenne non pondérée des six indicateurs. La fourchette de valeur de l'indice va de 0 à 100, le score le plus élevé correspondant à la pire performance. Les indicateurs de fréquence (incidence, prévalence, gravité) ont été calculés selon un pourcentage de cas observés. Les données en valeur (fréquence, coût, montant) ont été mises à l'échelle selon la plus forte

valeur de manière à obtenir une note normalisée d'une valeur comprise entre 0 et 100 (alors que les valeurs réelles sont indiquées au tableau 12.1).

Tableau 12.1 : Résultats de l'indice pour les 10 organismes les plus susceptibles d'être touchés par la corruption, 2003

Rang	Organismes	INDICATEURS						
		Indice global	Incidences <sup>a</sup>	Prévalence	Gravité <sup>b</sup>	Fréquence	Coût <sup>c</sup>	Montant <sup>c</sup>
1	Police du Kenya	57,3	82,1	28,4	31,7	12,5	251,59	635
2	Ministère de la Défense	37,7	75,0	0,3	40,0	2,1	39,63	27 917
3	Sociétés d'État	30,1	37,6	2,1	9,7	3,3	191,89	10 188
4	Ministère de l'Immigration	30,1	89,6	2,2	25,4	4,2	43,46	4 467
5	Administration fiscale du Kenya	28,8	63,8	1,5	18,8	9,0	31,90	1 486
6	Administration provinciale	26,7	53,4	20,3	16,2	4,1	90,61	636
7	Conseil municipal de Nairobi	26,2	74,1	4,1	19,1	5,8	28,06	863
8	Gouvernement central	25,5	60,8	2,3	23,5	5,8	37,42	1 816
9	Ministère des Travaux publics	24,7	71,4	0,5	38,1	3,8	5,57	2 035
10	Ministère des Terres	24,5	73,2	3,2	21,4	2,9	40,23	3 620

a. Pourcentage de cas

b. Pourcentage de refus ayant entraîné une privation de service.

c. Le coût et le montant sont exprimés en shillings kenyans.

Malheureusement pour les Kenyans, qui croulent déjà sous le poids de la pauvreté, la corruption demeure un fardeau important même si elle semble être en baisse. En 2002, deux visites sur trois dans les organismes classés impliquaient des pots-de-vin. En 2003, la proportion était tombée à deux sur cinq. En outre, le nombre de pots-de-vin versés par personne est tombé de 2,4 par mois en 2002 à moins de un par mois en 2003. Les agents de police conservent la première place parmi ceux qui soustraient le plus d'argent au public par le biais de pots-de-vin. Le montant a cependant baissé considérablement, passant de 1 270 shillings (16,90 \$ US) par personne par mois en 2002 à 250 shillings (3,30 \$ US) en 2003. En ce qui concerne leur perception du niveau de corruption, en 2003, un plus grand nombre de Kenyans (32 %) avaient l'impression que le problème de la corruption avait baissé, ce pourcentage s'établissant à 14 % en 2002, mais la majorité (55 %) pensait encore qu'il n'y avait pas eu d'évolution du niveau de la corruption.

Cependant, alors que la dépense moyenne en pots-de-vin par mois (la « taxe de corruption ») était tombée de 3 905 shillings (52 \$ US) en 2002 à 1 261 shillings

(16 \$ US) en 2003, le montant moyen des pots-de-vin avait augmenté, passant de 2 318 shillings (30,90 \$ US) en 2002 à 3 958 shillings (52,70 \$ US) en 2003. Cela pourrait refléter une prime de risque consécutive à la politique de tolérance zéro adoptée par le gouvernement Kibaki après sa prise de pouvoir en décembre 2002.

Malheureusement, de nombreux Kenyans ne signalent pas la corruption aux autorités. Nous avons demandé aux répondants quelle avait été leur réaction, le cas échéant, lorsqu'ils avaient été confrontés à la corruption. Dans la majorité des cas (58 %), les répondants avaient versé des pots-de-vin et n'avaient rien mentionné à ce propos. Seulement 5 % des répondants ont affirmé avoir refusé de verser les pots-de-vin réclamés et signalé l'incident aux autorités. Le faible niveau de signalement indique un manque de confiance dans les organismes officiels chargés de l'application des lois, dans la police en particulier.

Les conséquences qu'entraîne le refus de verser des pots-de-vin sont encore graves – il y a de fortes chances qu'un grand nombre d'organismes refusent de fournir le service attendu. Au ministère de la Défense, 40 % des refus de soudoyer donnent lieu à une privation de services (généralement dans les cas de recrutement) tandis qu'au ministère de l'Immigration, cela se traduira dans 25 % des cas par un refus d'accorder un service à celui qui ne versera pas de pots-de-vin.

## Note

1. Mwalimu Mati est directeur exécutif adjoint de TI Kenya (contact : [mmati@tikenya.org](mailto:mmati@tikenya.org)).  
Osendo Con Omoro est chef de programme adjoint à TI Kenya (contact : [comore@tikenya.org](mailto:comore@tikenya.org)).

## 13 Mesurer la corruption dans la prestation des services publics : l'expérience du Mexique

*Transparencia Mexicana*<sup>1</sup>

---

L'Enquête nationale sur la corruption et la bonne gouvernance (ENCBG) est un outil pour surveiller la corruption dans la prestation des services publics. Comme elle compare à la fois les états fédérés et des services publics particuliers, elle peut encourager la compétition dans les efforts entrepris pour enrayer la corruption et améliorer la qualité des services. L'enquête a été menée à deux reprises, en 2001 et en 2003. Elle a mesuré l'expérience des foyers mexicains en matière de corruption dans les 32 régions fédérales du Mexique (y compris le district fédéral) et dans 38 services publics. Au total, l'enquête a couvert 14 019 foyers, soit entre 383 et 514 foyers dans chaque région fédérale<sup>2</sup>.

Les données recueillies lors de l'enquête ont permis d'établir un Indice de corruption et de bonne gouvernance (ICBG) pour le pays. L'indice comporte deux éléments, l'un classant les fonctionnaires et l'autre, les régions fédérales. Pour les services publics particuliers, l'indice correspond au nombre de fois où les répondants indiquent avoir obtenu le service en versant un pot-de-vin, par rapport au nombre total de fois que l'ensemble des répondants ont utilisé le service au cours de la même année. Pour les régions fédérales, l'indice correspond au nombre de fois où les répondants ont obtenu l'un des 38 services précisés dans cette région en versant un pot-de-vin, par rapport au nombre total de fois où tous les répondants de la région ont utilisé l'un des 38 services. L'indice ICBG comporte une échelle de 0 à 100 : plus l'indice est bas, plus le niveau de corruption est faible.

L'évolution de l'indice entre 2001 et 2003 donne une valeur de référence pour évaluer les politiques publiques visant à lutter contre la corruption. En 2003, onze régions fédérales ont connu une augmentation de la corruption (telle que mesurée par l'ICBG) par rapport à 2001, tandis que 21 ont connu une réduction. Ayant enregistré la note de corruption la plus élevée de toutes les régions en 2001, le district fédéral (la capitale du Mexique) a connu la plus grande chute de l'ICBG en 2003. Cependant, cette évolution positive ne s'est pas reflétée en termes comparatifs. En effet, le district fédéral n'a gravi qu'un échelon au classement (voir tableau 13.1). La région de San Luis Potosi est celle qui a connu la plus grande augmentation de la corruption, étant passée de la 7<sup>e</sup> position en 2001 à la 27<sup>e</sup> en 2003.

Ce qui est significatif, c'est que le Chiapas, qui a l'indice de développement humain le plus bas du Mexique, se trouve parmi les 21 régions à avoir réussi à améliorer leur score à l'ICBG. Après avoir obtenu les résultats de l'ENCBG de 2001, l'administration locale du Chiapas a mis en œuvre un programme d'administration électronique pour

la prestation des services publics. En 2003, le Chiapas avait grimpé de 10 places au classement, passant de la 16<sup>e</sup> à la 6<sup>e</sup> position, ce qui laisse entendre que des mesures concrètes, bien ciblées, peuvent réduire la corruption même à court terme.

Tableau 13.1 : Résultats par région fédérale en 2001 et 2003

Régions fédérales ayant le niveau de corruption le plus faible, selon l'ICBG 2003

Classement		Région	ICBG	
2001	2003		2001	2003
2	1	Baja California Sur	3,9	2,3
10	2	Quintana Roo	6,1	3,7
1	3	Colima	3,0	3,8
15	4	Hidalgo	6,7	3,9
3	4	Aguascalientes	4,5	3,9
16	6	Chiapas	6,8	4,0
4	7	Coahuila	5,0	4,4
5	8	Sonora	5,5	4,5

Régions fédérales ayant le niveau de corruption le plus élevé, selon l'ICBG 2003

Classement		Région	ICBG	
2001	2003		2001	2003
9	25	Guanajuant	6,0	8,9
18	26	Nuevo León	7,1	9,9
7	27	San Luis Potosí	5,7	10,2
30	28	Guerrero	13,4	12,0
26	29	Durango	8,9	12,6
31	30	Mexico	17,0	12,7
32	31	District fédéral	22,6	13,2
29	32	Puebla	12,1	18,0

Le service d'abonnement téléphonique par une société privée au Mexique était le seul service à obtenir une plus mauvaise note en 2003 qu'en 2001. Tous les autres services ont enregistré une meilleure note. Le service qui était le plus fréquemment associé à des pots-de-vin était celui consistant à récupérer une voiture transportée à la fourrière ou à empêcher un agent de la circulation de faire emmener un véhicule à la fourrière (voir tableau 13.2). La plus faible fréquence de corruption se rapportait aux procédures relatives à l'immobilier (par exemple, le paiement des taxes foncières).

Les services pour lesquels le plus grand montant de pots-de-vin était versé comprenaient la collecte des déchets par l'administration municipale, les paiements pour récupérer des voitures volées et les paiements aux agents de la circulation pour empêcher qu'une voiture soit transportée à la fourrière. En moyenne, les pots-de-vin les plus élevés de tous étaient requis pour obtenir des prêts d'institutions privées, pour lesquels les paiements individuels atteignaient 700 dollars américains, suivis des pots-de-vin pour accélérer le rétablissement du raccordement au gaz ou pour obtenir des prêts d'institutions gouvernementales.

Si on extrapole ces résultats à la population tout entière, ils représentent près de 101 millions d'actes de corruption dans les 38 services au cours de l'année. L'enquête a révélé que chaque « *mordida* » (acte de corruption) représentait environ une moyenne de 107 pesos (9 \$ US). Au total, ces chiffres laissent entendre que près de 1 milliard de dollars américains ont été versés en pots-de-vin en 2003 pour obtenir des services publics au Mexique.

Les ménages qui disaient avoir accepté de soudoyer ont consacré en moyenne 7 % de leur revenu aux pots-de-vin. Pour les ménages les plus pauvres qui disaient avoir versé des pots-de-vin – ceux dont le revenu se trouve au niveau du salaire minimum – cette taxe régressive représentait 29,5 % de leur revenu.

Tableau 13.2 : Résultats par service en 2001 et 2003

Nombre		Type de démarche	ICBG	
2001	2003		2001	2003
1	1	Procédure concernant l'immobilier	1,6	1,4
2	2	Procédure pour obtenir une autorisation pour des problèmes d'invalidité et de santé	2,8	1,5
6	3	Procédure fiscale au ministère des Finances : RFC, remboursements, déclaration trimestrielle ou annuelle	3,2	1,7
4	4	Procédures relatives au téléphone	2,9	2,3
11	5	Obtenir des soins d'urgence pour un malade ou passer avant son tour dans les hôpitaux pour obtenir de l'aide	4,3	2,5
3	6	Procédure pour obtenir un raccordement ou un nouveau raccordement au gaz pour son domicile	2,9	2,8
14	7	Procédure pour obtenir une aide ou pour accéder aux programmes du gouvernement comme PROGRESA, PROCAMPO, lait, etc.	5,9	2,8
8	8	Procédure pour obtenir le livret militaire/se faire exempter du service militaire	3,9	3,0
10	9	Recevoir le courrier	3,8	3,2
13	10	Procédure pour obtenir des prêts pour une maison, une entreprise ou une voiture, auprès d'institutions privées	5,0	3,2

Services auxquels est associé le niveau de corruption le plus élevé, selon l'ICBG 2003

Nombre		Type de démarche	ICBG	
2001	2003		2001	2003
29	29	Procédure pour obtenir un permis de démolir, de construire, d'aligner ou un numéro officiel	16,8	13,2
30	30	Procédure pour travailler ou vendre sur la voie publique	18,7	16,0
31	31	Procédure pour le nettoyage des égouts	25,8	16,5
33	32	Procédure pour éviter l'incarcération par le ministère Public/déposer un dossier, une accusation ou une plainte/obtenir un suivi de dossier	28,3	21,3
32	33	Demander le passage d'un camion à ordures à l'administration municipale pour enlever des déchets	27,0	24,4
34	34	Procédure pour passer les postes de douane, les bureaux frontière	28,5	25,8
35	35	Procédure pour récupérer des véhicules volés	30,3	26,0
37	36	Stationner dans des endroits contrôlés par des particuliers	56,0	45,9
36	37	Éviter les amendes ou l'enlèvement de véhicules par des agents de la circulation	54,5	50,3
38	38	Empêcher les agents de la circulation de faire transporter des véhicules à la fourrière ou les en faire sortir	57,2	53,3

## Notes

1. Transparencia Mexicana est la section nationale mexicaine de TI. Transparencia Mexicana a mis sur pied un Conseil technique consultatif (CTC) chargé de concevoir l'étude. Les membres du CTC comprenaient plus de 20 spécialistes en enquêtes et sondages d'opinion, analystes politiques et universitaires. La composition du CTC a été modifiée entre les phases de conception, d'exécution et de diffusion, suivant les exigences techniques de chaque phase.
2. Dans 73 % des ménages, c'est le chef du ménage qui a répondu au questionnaire. Ce n'est qu'après avoir essayé sans succès d'interroger le chef du ménage que les enquêteurs étaient autorisés à s'adresser à d'autres membres du ménage. Les marges d'erreur pour les résultats nationaux sont inférieures à 1 %. À l'échelle régionale, les marges d'erreur augmentent en raison de la plus petite taille des échantillons et peuvent s'élever à + ou - 4 à 7 %.

## 14 Indice d'intégrité publique : évaluation des mécanismes de lutte contre la corruption

Marianne Camerer et Jonathan Werve<sup>1</sup>

---

L'Indice d'intégrité publique est l'élément clé du Rapport mondial sur l'intégrité, étude sur 25 pays publiée en avril 2004 par le *Center for Public Integrity* et portant sur les mécanismes de lutte contre la corruption. S'il fournit une carte de résultats quantitatifs des pratiques de gouvernance de chacun de ces pays, l'indice ne mesure pas la corruption en soi mais plutôt l'opposé de la corruption, à savoir les institutions et pratiques auxquelles les citoyens peuvent recourir pour tenir les autorités responsables de leurs actes face à l'intérêt public. Des pouvoirs publics dont les systèmes d'intégrité publique sont faibles ne sont pas nécessairement corrompus, mais il est dans ce cas beaucoup plus difficile et rare de maintenir un système d'exercice du pouvoir sain.

Les 25 pays ont été choisis pour constituer un échantillon mondial représentant la diversité géographique, économique et politique. Cet échantillon comprend six pays d'Afrique et sept d'Amérique latine, ainsi que la démocratie comptant le plus grand nombre d'habitants sur chaque continent. L'indice évalue le cadre de gouvernance national. Dans de nombreux cas, en particulier dans les États fédéraux, l'expérience à l'échelle locale diverge des expériences nationales et ces situations locales ne se reflètent pas dans l'indice.

L'Indice d'intégrité publique mesure trois éléments :

1. l'**existence** de mécanismes d'intégrité publique, notamment les lois et institutions qui encouragent la responsabilité publique et freinent la corruption ;
2. l'**efficacité** de ces mécanismes ;
3. l'**accès** des citoyens à l'information publique pour qu'ils puissent obliger les fonctionnaires à rendre des comptes.

L'indice comporte 80 indicateurs principaux et 212 sous-indicateurs (292 au total). Ceux-ci sont regroupés en six catégories principales et 21 sous-catégories (voir tableau 14.1). Les catégories et les indicateurs ont été choisis à partir d'une étude exhaustive de la littérature universitaire sur les dispositifs de protection contre la corruption. Par exemple, la catégorie 3, les « branches du pouvoir », comprend trois sous-catégories qui portent sur 1) *le pouvoir exécutif*, y compris les mécanismes de responsabilité, l'immunité en matière de poursuite judiciaire, les règlements sur les conflits d'intérêts et l'accès des citoyens aux dossiers de divulgation financière du chef du gouvernement ; 2) *le pouvoir législatif*, y compris les mécanismes de responsabilité, l'immunité en matière de poursuite judiciaire, les règlements sur les conflits d'intérêts ainsi que le contrôle législatif du processus budgétaire national ; 3) *le pouvoir judiciaire*, y

compris les questions d'indépendance et de responsabilité ainsi que la sécurité des juges et des témoins dans les affaires de corruption.

Tableau 14.1 : Catégories et sous-catégories de l'Indice

1. Société civile, information publique et médias	Organisations de la société civile ; lois sur l'accès à l'information ; liberté des médias
2. Processus électoraux et politiques	Élections nationales ; agence de surveillance du scrutin ; finances des partis politiques
3. Branches du pouvoir	Exécutif ; législatif ; judiciaire
4. Administration et fonction publique	Règlements sur la fonction publique ; mesures de dénonciation ; marchés publics ; privatisation
5. Mécanismes de surveillance et de réglementation	Ombudsman national ; institution supérieure de contrôle des finances publiques ; impôts et douanes ; réglementation du secteur financier
6. Mécanismes de lutte contre la corruption et État de droit	Loi sur la lutte contre la corruption ; organisme de lutte contre la corruption ; état de droit et accès à la justice ; application de la loi

L'indice est basé sur des évaluations d'experts approuvées par des pairs. Le principal spécialiste en sciences sociales de chaque pays a attribué une note initiale à chaque indicateur. Pour arriver à la note finale, les indicateurs, commentaires et références générés par le principal spécialiste en sciences sociales ont été étudiés par un groupe d'experts connaissant bien le pays, puis ils ont été consolidés par l'équipe centrale de notation à Washington. On a fait la moyenne des scores de chaque indicateur dans sa sous-catégorie pour obtenir une note de sous-catégorie. On a ensuite fait la moyenne de la note de la sous-catégorie et des autres notes de sous-catégorie dans chaque catégorie. On a enfin fait la moyenne des notes par catégorie pour obtenir un score national.

Les scores nationaux sont présentés à la figure 14.1. Les pays sont regroupés en cinq grands niveaux de notation qui reflètent une évaluation de la force ou de la faiblesse du système d'intégrité publique du pays : très fort (90-100), fort (80-90), modéré (70-80), faible (60-70) et très faible (moins de 60). Aucun pays n'a atteint le niveau « très fort ».

Ce modèle de recherche présente deux avantages importants. Tout d'abord, l'indice est transparent dans sa notation et sa méthodologie. Les lecteurs peuvent connaître non seulement la note obtenue par un pays, mais ils peuvent aussi savoir exactement pourquoi elle a été obtenue, grâce à des détails allant jusqu'à l'existence d'une loi particulière ou l'évaluation de la performance d'une institution particulière.

Deuxièmement, les indicateurs eux-mêmes servent de liste de contrôle des différentes mesures progressives que les gouvernements peuvent adopter pour mieux entreprendre des réformes de lutte contre la corruption. En tant qu'instrument de dialogue et de réforme, l'indice est également utile pour les organisations de la société civile qui font du lobbying dans le cadre d'un dialogue avec les pouvoirs publics et de la défini-

tion d'objectifs réalisables et mesurables visant à améliorer l'intégrité publique. L'indice n'est pas un outil visant à humilier les pays les moins performants. Par contre, les notes sont des diagnostics qui soulignent les points faibles des mécanismes de la lutte contre la corruption d'un pays.

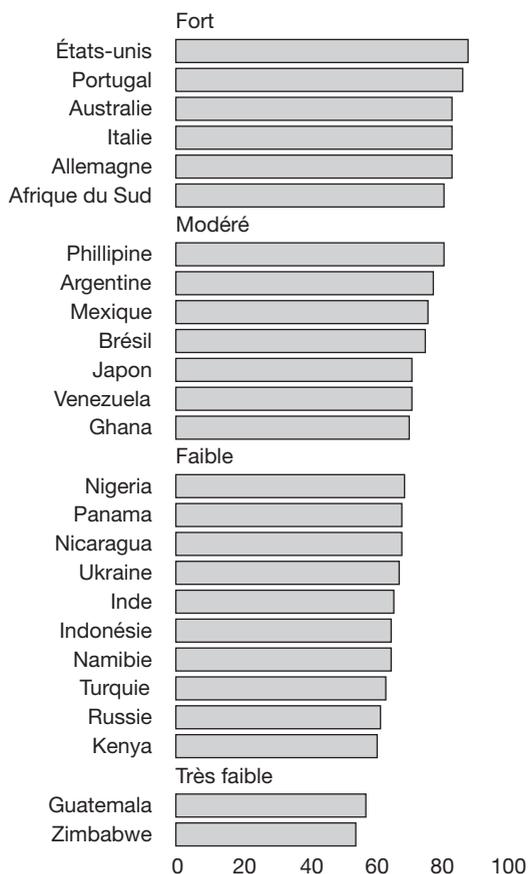


Figure 14.1 : Indice d'intégrité publique

Pour accéder à l'ensemble des rapports des 25 pays, recouvrant notamment les données factuelles sur les pays, les calendriers et carnets d'activités de lutte contre la corruption, les évaluations de l'intégrité, les cartes de résultats et les indicateurs d'intégrité, voir le site : [www.publicintegrity.org/ga](http://www.publicintegrity.org/ga). En 2005, nous prévoyons de mettre à jour les 25 rapports nationaux et d'étendre l'étude.

## Note

1. Marianne Camerer est directrice de Global Access et Jonathan Werve est directeur associé de Global Access au *Center For Public Integrity*, États-Unis, [www.publicintegrity.org/ga](http://www.publicintegrity.org/ga).

## 15 Enquête sur la gouvernance dans 30 États moins performants

Sarah Repucci<sup>1</sup>

---

Ces dernières années, la communauté internationale a porté une attention croissante à la question de la gouvernance. Le Millennium Challenge Account (MCA, Fonds des défis du millénaire) du gouvernement américain illustre bien cette tendance : il s'agit d'un fonds d'aide étrangère qui sera uniquement accordé aux pays dont les dirigeants « gouvernent de façon juste, investissent dans le domaine social et encouragent la liberté dans le domaine économique ». En mai 2004, la Millennium Challenge Corporation a annoncé le nom des seize premiers pays remplissant les conditions requises pour présenter une demande de fonds.

À l'heure actuelle, l'enquête *Freedom in the World* réalisée par Freedom House fournit certains des critères utilisés par le gouvernement américain pour déterminer si un pays « gouverne de façon juste ». Pour examiner plus en détail certaines des questions déterminantes pour accéder au MCA, Freedom House a conçu une enquête portant sur la performance des pouvoirs publics de 30 pays. Ces pays représentent une grande diversité de régions géographiques et de régimes politiques – des monarchies, des dictatures, des démocraties naissantes ayant du mal à s'affirmer et d'autres en proie à la sédition – mais tous sont des pays peu performants selon les critères de l'enquête *Freedom in the World*. Entreprise avec l'appui du Bureau de la démocratie, des droits de l'homme et du travail du Secrétariat d'État américain, la nouvelle enquête, baptisée *Countries at the Crossroads*, n'est pas encore un indicateur officiel pour le MCA. Cependant, sa méthodologie a été conçue pour tenir compte des critères du MCA et contribuer à documenter le processus du MCA. Sur les 63 pays candidats aux fonds du MCA en 2004, 18 ont été couverts dans la première édition de *Countries at the Crossroads*. Les autres pays ont été choisis pour leur importance géopolitique ou stratégique.

L'enquête combinait quatre éléments fondamentaux sous forme descriptive et numérique : les libertés civiles, l'État de droit, la lutte contre la corruption/la transparence et l'obligation de rendre des comptes/l'expression publique. Elle comportait 83 questions réparties en quatre domaines d'intérêt et 16 sous-sections. Freedom House a engagé un expert par pays pour rédiger la partie explicative des réponses aux questions. Les experts venaient de divers horizons, réunissant à la fois des universitaires et des professionnels (y compris des journalistes et des analystes politiques), tant nationaux qu'internationaux. En plus de la partie explicative, les experts classaient leur pays sur une échelle de 0 (la plus faible performance) à 7 (la plus forte) pour chacune des questions. En calculant la moyenne des notes dans chaque sous-section, puis

la moyenne des moyennes au sein d'un domaine d'intérêt, Freedom House a obtenu quatre notes pour chacun des pays visés par l'enquête (voir tableau 15.1). Les rapports couvraient les événements de l'année, d'octobre 2002 à septembre 2003.

Tableau 15.1 : Notes des pays pour *Countries at the Crossroads* (échelle : de 0 « faible » à 7 « fort »)

	Libertés civiles	État de droit	Lutte contre la corruption et transparence	Responsabilité et expression publique
Afghanistan	2,48	1,67	1,56	2,21
Arménie	3,96	3,26	2,75	2,98
Azerbaïdjan	3,74	2,92	1,57	2,63
Bahreïn	3,67	3,33	2,83	3,32
Cambodge	3,21	2,04	2,11	3,04
Timor oriental	4,77	4,76	2,42	4,77
Géorgie	3,90	3,89	2,30	3,89
Guatemala	3,70	2,66	2,47	3,84
Haïti	3,19	2,34	2,81	3,09
Indonésie	3,38	2,95	2,46	4,03
Jordanie	3,46	2,75	2,92	2,94
Kazakhstan	3,53	1,90	1,58	1,94
Kenya	4,74	3,97	3,80	4,22
Kirghizstan	3,17	2,62	2,34	1,84
Malaisie	3,64	3,52	2,31	3,11
Maroc	2,84	2,42	1,54	2,42
Népal	3,91	3,96	3,81	3,84
Nicaragua	4,56	3,95	2,69	4,56
Nigéria	4,49	3,60	3,00	4,02
Pakistan	2,61	2,03	2,12	1,89
Qatar	3,69	3,74	2,58	3,27
Sierra Leone	3,81	3,76	3,01	4,13
Sri Lanka	4,59	4,49	3,97	4,45
Ouganda	4,33	4,08	3,77	3,82
Ukraine	3,85	3,32	2,82	3,48
Ouzbékistan	2,31	1,93	1,31	1,35
Venezuela	4,32	3,21	2,89	3,64
Vietnam	2,80	2,36	2,45	1,30
Yémen	3,63	3,45	1,85	3,23
Zimbabwe	2,97	2,48	1,86	2,19

La section sur la corruption était un élément du rapport particulièrement important, puisque c'est le seul critère du MCA qui peut éliminer un pays qui serait autrement éligible. L'enquête *Countries at the Crossroads* a utilisé un indicateur de corruption particulier : plutôt que de mesurer la corruption dans chaque pays, il portait sur les pouvoirs publics et étudiait comment ils pouvaient favoriser ou supprimer la corruption. La corruption non administrative n'a pas été abordée. Les quatre sous-sections de la section « lutte contre la corruption et transparence » étaient les suivantes :

- le cadre de protection contre la corruption (niveaux d'administration, degré de contrôle et implication de l'État dans l'économie) ;
- l'existence de lois, de normes éthiques et de limites entre les secteurs public et privé (règlements pour prévenir la corruption et garantir la responsabilité financière de l'État) ;
- la mise en application des lois sur la lutte contre la corruption (efficacité des enquêtes et poursuite des cas de corruption) ;
- la transparence des pouvoirs publics (divulgaration des pratiques des pouvoirs publics).

L'une des conclusions les plus frappantes a été que les scores en matière de lutte contre la corruption et de transparence étaient nettement inférieurs à ceux de chacun des autres domaines d'intérêt<sup>2</sup>. Ainsi, dans ces pays qui étaient déjà peu performants, l'état de la corruption semble être pire que les autres aspects de leur gouvernance.

Freedom House a aussi constaté que la corrélation entre la lutte contre la corruption et la transparence et les autres trois domaines d'intérêt était beaucoup moins forte qu'elle ne l'était entre ces derniers. Les domaines comme les libertés civiles, l'État de droit et la responsabilité/l'expression publique avaient entre eux des corrélations d'environ 0,85, tandis que la corrélation entre le domaine de la lutte contre la corruption et la transparence et les trois autres était plus proche de 0,67. Ce résultat montre encore davantage que la corruption constituait une exception parmi les domaines étudiés, les conditions favorables à la corruption étant en quelque sorte indépendantes du contexte politique plus large.

D'une manière générale, il est ressorti de l'enquête que la plupart des pays étudiés avaient adopté des lois pour se conformer aux normes internationales mais n'avaient pas réussi à les mettre en application. Cependant, en ce qui concerne les mesures relatives à la lutte contre la corruption et à la transparence, il n'y avait pas de lois uniformément en place. Cela laisse entendre également que la corruption est un problème plus important que tout autre domaine de gouvernance et qu'une attention particulière doit être portée à l'élaboration de lois appropriées.

En plus des notes, la partie explicative des réponses de chaque pays donnait des recommandations qui soulignaient les priorités les plus urgentes sur lesquelles le gouvernement devait se pencher. Les recommandations les plus fréquentes en matière de corruption portaient sur une meilleure protection des dénonciateurs, une transparence accrue dans l'attribution des marchés publics, la publication des déclarations financières des responsables des pouvoirs publics et les lois sur la liberté de l'information.

Le rapport intégral se trouve sur le site : [www.freedomhouse.org/research/crossroads/cac.htm](http://www.freedomhouse.org/research/crossroads/cac.htm). L'enquête sera menée à nouveau en 2005 et portera sur 30 nouveaux pays.

## Notes

1. Sarah Repucci est chercheuse à Freedom House, États-Unis. Contact : [repucci@freedomhouse.org](mailto:repucci@freedomhouse.org).
2. Il faut faire preuve d'une certaine prudence lorsque l'on compare les domaines de l'enquête, même si Freedom House a fait tous les efforts possibles pour utiliser la même échelle dans tous les domaines.

## 16 Indice mondial de la corruption liée à la couverture médiatique

*Dean Kruckeberg, Katerina Tsetsura et Frank Ovaitt<sup>1</sup>*

---

À une époque où la précision et la fiabilité des médias font l'objet d'une grande attention dans le monde entier, l'Association internationale de relations publiques et l'*Institute for Public Relations* (États-Unis) ont mis au point un indice exhaustif qui classe 66 pays suivant la probabilité que les journalistes de la presse écrite chercheront à obtenir ou accepteront de l'argent de la part de représentants des pouvoirs publics, du milieu des affaires ou d'autres sources pour leur assurer une couverture médiatique.

Même si l'on sait que la corruption est également présente dans la radiodiffusion et d'autres types de médias, les chercheurs se sont concentrés sur la presse écrite pour s'assurer d'avoir un cadre de référence unique. Les chercheurs soupçonnent que la note et le classement obtenu par chaque pays pour les quotidiens sont très similaires pour les autres médias d'information, mais cela n'a pas été mesuré en raison de l'étendue des formats possibles des différents médias tels que les magazines imprimés, les journaux d'information commerciale à diffusion gratuite, les sites Web, la radio et la télévision.

L'indice fournit une note de valeur numérique et classe 66 pays. Ces pays ont été sélectionnés essentiellement pour leur importance économique et politique à l'échelle mondiale et, dans une certaine mesure, en raison de la disponibilité de données fiables pour les variables de l'indice.

Comme il est pratiquement impossible de mesurer par l'observation directe le montant des sommes versées en échange d'une couverture médiatique, les chercheurs ont eu recours à une méthodologie d'indice composite. Ils ont cherché un ensemble de mesures de substitution qui serait prédictif et corrélé, mais pas nécessairement causal. Un défi de poids consistait à savoir comment choisir ces facteurs.

Pour résoudre ce problème, une enquête par courrier électronique a été menée pour bénéficier de l'expertise collective de deux groupes internationaux touchés par la corruption en matière de couverture médiatique. Ces groupes étaient le conseil d'administration de l'Association internationale de relations publiques ainsi que le conseil d'administration, les membres du comité national et les membres affiliés de l'Institut international de la presse. Représentant respectivement les professionnels des relations publiques et les journalistes, les cadres dirigeants de ces deux institutions à l'échelle mondiale ont été invités à donner leur opinion d'experts sur la pertinence de facteurs d'indice potentiels ; on leur a demandé quels sont, d'après leurs observations et leurs années d'expérience, les principaux facteurs qui ont un rapport avec le phénomène « argent contre couverture médiatique ». Cette approche est plus ou moins analogue à la situation d'un médecin incapable d'examiner directement un patient

mais qui, à la place, pose des questions au sujet de facteurs qui indiquent la probabilité d'une maladie particulière en isolant et identifiant les variables qui sont supposées avoir un rapport avec la présence de la maladie.

Les chercheurs ont ainsi sélectionné huit variables pour lesquelles il existait des données objectives. Pour chaque facteur, on a donné une note de 0 (forte probabilité de corruption) à 5 (faible probabilité de corruption), puis on a fait la moyenne des huit notes de manière à obtenir un ordre de classement des 66 pays. Les variables et sources de données pour chacune d'entre elles étaient les suivantes :

- la durée de la tradition d'autodétermination des citoyens (tirée du *CIA World Factbook 2001*, avec une notation suivant le nombre d'années) ;
- la perception de lois détaillées sur la corruption et d'une mise en œuvre efficace (telle que mesurée par l'Indice de perceptions de la corruption 2001 de TI) ;
- l'obligation des pouvoirs publics de rendre des comptes aux citoyens à tous les niveaux (notamment l'évaluation du type de gouvernement, du système juridique, du suffrage et des élections, telle que mesurée dans le *CIA World Factbook 2001*) ;
- l'alphabétisation des adultes (d'après la base de données de l'Institut de statistique de l'UNESCO) ;
- la formation libérale et professionnelle des journalistes en exercice (selon les rapports parus dans *World Press Encyclopedia : A Survey of Press Systems Worldwide*, 2003) ;
- l'existence de codes de déontologie bien établis, publiés et ayant force exécutoire pour les journalistes (d'après le Réseau international des journalistes) ;
- la liberté de la presse, la liberté d'expression et la libre circulation de l'information (d'après le sondage *Press Freedom Survey 2002* de Freedom House) ;
- la concurrence parmi les médias (d'après *World of Information Business Intelligence Reports 2001* ou les rapports sur les pays de Walden et *Editor & Publisher International Yearbook : The Encyclopedia of the Newspaper Industry 2002*).

L'étude n'a pas essayé de justifier ni d'expliquer l'impact particulier de chaque variable. Il est possible, par exemple, qu'une faible note pour la « liberté de la presse, la liberté d'expression, et la libre circulation de l'information » indique dans certains cas le degré d'intimidation des journalistes par les pouvoirs publics, plutôt que le degré de corruption des journalistes. L'étude n'a mesuré que les variables qui, selon les experts, ont un rapport avec le phénomène de « l'argent contre une couverture médiatique ».

Comme l'indique le tableau 16.1, sur les 66 pays visés par l'étude, la corruption des médias est plus susceptible de se produire en Chine, en Arabie saoudite, au Vietnam, au Bangladesh et au Pakistan. Par contre, les pays qui obtiennent les meilleures notes parce qu'ils n'ont pas recours à de telles pratiques sont la Finlande (première place), suivie par le Danemark, la Nouvelle-Zélande et la Suisse (deuxième place, à égalité).

Tableau 16.1 : Indice mondial de la corruption en échange d'une couverture médiatique <sup>a</sup>

	Autodétermination	Perception de la législation	Responsabilité	Alphabétis.	Formation profess.	Codes d'éth.	Liberté de la presse	Concurrence	Note moyenne
Finlande	5	5	5	5	5	5	5	4	4,88
Danemark	5	5	5	5	4	5	5	4	4,75
Nouvelle-Zélande	5	5	5	5	4	4	5	5	4,75
Suisse	5	4	5	5	4	5	5	5	4,75
Allemagne	5	3	5	5	5	5	5	4	4,63
Islande	5	5	5	5	3	4	5	5	4,63
R.-U.	5	4	5	5	5	4	4	5	4,63
Norvège	5	4	5	Données manq.	4	4	5	5	4,57
Autriche	5	3	5	5	5	4	4	5	4,5
Canada	5	4	5	5	5	5	4	3	4,5
Pays-Bas	5	4	5	5	5	5	5	2	4,5
Suède	5	4	5	5	5	3	5	4	4,5
Belgique	5	2	5	5	5	5	5	4	4,5
États-Unis	5	3	5	5	5	5	4	4	4,5
Australie	5	4	5	5	3	5	5	3	4,38
Irlande	5	3	5	5	5	3	4	2	4,
Israël	5	3	4	5	3	4	4	4	4
Italie	5	1	5	5	5	5	4	2	4
Espagne	4	2	4	5	4	5	4	3	3,88
Chypre	4	Données manq.	3	5	3	3	4	5	3,86
France	5	2	5	5	4	4	4	1	3,75
Portugal	4	2	4	5	3	4	3	5	3,75
Chili	3	3	3	5	3	4	4	4	3,63
Grèce	4	0	4	5	3	3	4	5	3,63

Tableau 16.1 : Indice mondial de la corruption en échange d'une couverture médiatique (suite)<sup>a</sup>

	Autodéter- mination	Perception de la législation	Responsabilité	Alphabétis.	Formation profess.	Codes d'éth.	Liberté de la presse	Concurrence	Note moyenne
Estonie	3	1	3	5	3	4	4	5	3,5
Japon	4	3	4	5	3	4	4	1	3,5
Bosnie-Herzégovine	3	Données manq.	3	5	2	5	2	Données manq.	3,33
Bésil	4	0	4	4	4	5	3	2	3,25
Hongrie	3	1	3	5	3	4	4	3	3,25
Puerto Rico	4	Données manq.	4	4	3	Données manq.	3	1	3,17
Corée du Sud	4	0	4	5	4	3	4	1	3,13
Lettonie	3	0	3	5	3	4	4	3	3,13
Russie	3	0	3	5	3	4	2	5	3,13
Slovaquie	3	0	3	5	3	4	4	3	3,13
Bulgarie	3	0	3	5	4	4	4	1	3
Rép. tchèque	3	0	3	5	4	3	4	2	3
Hong Kong	1	3	1	5	3	3	Données manq.	5	3
Lituanie	3	0	3	5	3	4	5	1	3
Singapour	4	5	2	5	3	2	1	2	3
Ile Maurice	3	0	3	4	3	Données manq.	4	4	3
Slovénie	3	1	3	5	3	3	4	2	3
Pologne	3	0	3	5	3	3	4	2	2,88
Argentine	4	0	3	5	4	0	3	3	2,75
Mexique	5	0	4	4	1	5	3	0	2,75
Taiwan	4	1	4	4	3	0	4	2	2,75
Ukraine	3	0	3	5	3	3	2	3	2,75
Croatie	3	0	3	5	3	4	Données manq.	1	2,71
Turquie	4	0	4	4	3	3	2		2,63

Tableau 16.1 : Indice mondial de la corruption en échange d'une couverture médiatique (suite)<sup>a</sup>

	Autodétermination	Perception de la législation	Responsabilité	Alphabétis.	Formation profess.	Codes d'éth.	Liberté de la presse	Concurrence	Note moyenne
Venezuela	4	0	2	5	4	0	3	3	2,63
Afrique du Sud	4	0	3	2	3	4	4	0	2,5
Thaïlande	2	0	3	5	4	2	4	0	2,5
EAU	3	Données manq.	1	3	2	3	1	4	2,43
Malaisie	4	0	2	4	3	3	1	2	2,38
Inde	4	0	3	1	2	5	3	0	2,25
Kenya	3	0	3	3	3	5	1	0	2,25
Koweït	2	Données manq.	1	3	2	Données manq.	2	3	2,17
Indonésie	4	0	2	4	2	3	2	0	2,13
Nigeria	3	0	3	1	3	5	2	0	2,13
Bahreïn	1	Données manq.	1	4	1	Données manq.	1	4	2
Jordanie	2	0	2	4	2	3	2	1	2
Égypte	4	0	3	1	1	4	0	0	1,63
Pakistan	2	0	2	0	2	3	2	1	1,5
Bangladesh	3	0	2	1	1	3	1	0	1,38
Vietnam	1	0	1	5	1	1	0	2	1,38
Arabie saoudite	2	Données manq.	1	3	2	0	0	1	1,29
Chine	1	0	1	2	2	0	0	0	0,75

a. Certaines données sont manquantes (« Données manq. ») car elles ne figurent pas dans les sources standardisées. Dans la détermination de la note moyenne, les chercheurs ont éliminé les catégories pour les variables des pays où ces données ne sont pas disponibles.

L'étude intégrale accompagnée d'une description détaillée de la méthodologie se trouve (en anglais) sur le site : [www.instituteforpr.com/international.phtml?article\\_id=bribery\\_index](http://www.instituteforpr.com/international.phtml?article_id=bribery_index).

## Note

1. Dean Kruckeberg est professeur au département des études en communications à l'université de Northern Iowa (contact : [kruckeberg@uni.edu](mailto:kruckeberg@uni.edu)). Mme Katerina Tsetsura est professeur adjointe au Gaylord College of Journalism and Mass Communication à l'université de l'Oklahoma (contact : [tsetsura@ou.edu](mailto:tsetsura@ou.edu)). Frank Ovaitt est président et chef de la direction de l'*Institute for Public Relations* (États-Unis) (contact : [iprceo@jou.ufl.edu](mailto:iprceo@jou.ufl.edu)).

## 17 Confiance et corruption

Éric M. Uslaner<sup>1</sup>

---

Est-ce que la corruption découle des structures institutionnelles ou de la culture d'une société ? Pour essayer de répondre à cette question, la présente étude s'est penchée sur la confiance généralisée, valeur morale fondée sur la notion d'un lien commun entre les classes et les races et sur des valeurs égalitaires. La confiance généralisée reflète une croyance selon laquelle les étrangers doivent être traités comme dignes de confiance. Dans les enquêtes *World Values Surveys* (WVS), on mesure la confiance en posant la question : « D'une manière générale, pensez-vous que l'on peut faire confiance à la plupart des gens ou bien que l'on n'est jamais assez prudent dans nos rapports avec les gens ». Il existe une forte corrélation entre la confiance (telle qu'elle est mesurée par les WVS) et la (ou l'absence de) corruption (telle que mesurée par l'Indice de perceptions de la corruption de TI) : la corrélation primaire dans un ensemble de 47 pays est de 0,724.

Est-ce que la corruption entraîne moins de confiance ou est-ce que la confiance entraîne moins de corruption ? Des modèles d'équations simultanées (doubles moindres carrés) ont été estimés pour établir l'ordre causal<sup>2</sup>. Ces modèles ont démontré que :

1. la confiance et la corruption ont de forts rapports de réciprocité. Les pays qui ont de hauts niveaux de confiance ont de faibles niveaux de corruption et vice-versa ;
2. la confiance est beaucoup plus importante que les indicateurs structureaux comme le niveau de démocratie, les droits de propriété, la décentralisation ou la stabilité politique, pour expliquer la corruption. Chacune de ces mesures est devenue non significative dans les modèles intégrant la confiance comme indicateur ;
3. alors qu'il existe de forts liens de réciprocité entre la confiance et la corruption, l'évolution des niveaux de corruption n'entraînent pas d'évolution des niveaux de confiance, tandis qu'un accroissement de la confiance conduit bien à des niveaux de corruption inférieurs. Ainsi la confiance a un effet plus important sur la corruption que la corruption sur la confiance.

Quelles sont les conséquences de la confiance et de la corruption ? L'estimation par équations simultanées conduit aux résultats préliminaires du tableau 17.1. La corruption semble avoir plus d'impact que la confiance sur le respect de la loi et les lourdeurs administratives. Mais, la plupart du temps, c'est la confiance qui importe davantage. Les gouvernements de sociétés majoritairement confiantes – plus que les gouverne-

ments honnêtes – consacrent une plus grande partie de leur produit intérieur brut aux pouvoirs publics, à l'éducation et au secteur public en général ; leur pouvoir judiciaire fonctionne mieux et leur stabilité politique se trouve renforcée. Mais, comme la confiance et la corruption présentent une forte corrélation, il est difficile d'établir des conclusions fermes sur ce qui est plus important pour influencer les résultats et, par conséquent, ces conclusions sont provisoires.

Tableau 17.1 : Effets de la confiance et de la corruption sur la performance politique et économique<sup>a</sup>

Indicateur	Corruption	Confiance	Corruption	Liberté	Variables	N
Taux de vol	**				Revenu par tête 1990	14
Fraude fiscale	***	*	Corrupt**		Revenu par tête 1990 Diversité des connaissances	22
Réglementation des entreprises	**		Corrupt**		Diversité des connaissances	23
Taux marginal d'imposition max.				**		23
Taux de croissance du PIB			Conf.**	**		22
Croiss. annuelle moyenne du PIB 1980-90	**			****	Diversité des connaissances	23
Part du PIB revenant à l'État			Conf.**	**		22
Dépenses du sect. public	**	***	Conf.**			22
Dépenses en éducation	**	**	Conf.*			21
Dépenses de transfert					Revenu par tête 1990	23
Stabilité politique	*	**				
Efficience judiciaire	***	****	Conf.**			22
Lourdeurs administratives	****	**	Corrupt***		Diversité des connaissances	22
Le gvt répond à la volonté du peuple	*				Diversité des connaissances	21

\*\*\*\* p < 0,0001 ; \*\*\* p < 0,001 ; \*\* p < 0,05 ; \* p < 0,01.

a. Chaque indicateur représente la variable dépendante clé (résultat) dans les estimations d'équations simultanées, les autres variables explicatives significatives se trouvant à l'avant-dernière colonne. Les astérisques représentent les seuils de signification (tests unilatéraux) pour la confiance et la corruption. La colonne « corruption c. confiance » indique quelle variable a le plus haut seuil de signification. La colonne « liberté » indique le seuil de signification de la démocratisation.

Dans les travaux de Gabriel Badescu de l'université Babes-Bolyai, en Roumanie, le lien entre la confiance et la corruption a été également examiné au niveau individuel<sup>3</sup>. En nous servant des données tirées de l'enquête Gallup du Millénaire et de notre propre enquête sur la Roumanie en 2001, menée dans le cadre du projet d'enquêtes sur la citoyenneté, la participation et la démocratie dans toute l'Europe, nous avons fait des estimations de modèles à équations simultanées pour la confiance et la perception de la corruption et pour voir si l'État est gouverné dans l'intérêt de la population. Nous avons découvert que les perceptions de la corruption avaient un fort impact sur les perceptions de la représentativité dans la société « bien ordonnée » de la Suède, mais n'en avaient pas sur la confiance en Roumanie, où les gens semblent être devenus insensibles à la corruption.

Nous avons trouvé ce résultat étrange, si bien que nous avons approfondi nos recherches dans une enquête menée en Roumanie en 2003, dans laquelle nous faisons la distinction entre la petite et la grande corruption<sup>4</sup>. La petite corruption consiste en des paiements supplémentaires de « cadeaux » que les gens font à leur médecin, à leur banque, à la police et aux enseignants. La grande corruption désigne les pots-de-vin impliquant les responsables politiques, les cadres d'entreprises et les tribunaux. Nous avons constaté que la petite corruption ne conduisait pas à des niveaux de confiance inférieurs. La plupart des gens ne considèrent pas que ces paiements enrichissent d'autres personnes, mais ils trouvent souvent que ces « cadeaux » permettent au système bureaucratique de fonctionner plus efficacement. Par contre, nous avons noté que la grande corruption affectait les perceptions en matière d'inégalités croissantes, les évaluations de la capacité du gouvernement à influencer la qualité de la vie et la confiance accordée à la fois aux autres personnes et au gouvernement. Le fait de devoir soudoyer les fonctionnaires municipaux et en particulier les fonctionnaires des tribunaux, venant s'ajouter à la conviction que la plupart des responsables politiques et des hommes d'affaires sont corrompus, a conduit les gens à croire que le système leur est forcément défavorable, qu'ils ne peuvent pas faire confiance au gouvernement, et pas même aux gens ordinaires. Il existe différents types de corruption et les citoyens des pays sortis récemment du communisme les distinguent parfaitement.

## Notes

1. Éric Uslaner (contact : [euslaner@gvpt.um.edu](mailto:euslaner@gvpt.um.edu)) est professeur d'administration et de politique à l'université du Maryland. Pour lire l'article intégral, voir Éric M. Uslaner, « Trust and Corruption », dans Johann Graf Lambsdorff, Markus Taube et Matthias Schramm, eds., *Corruption and the New Institutional Economics* (London : Routledge, 2004).
2. Les mesures de corruption étaient l'IPC 1998 de TI et (pour les évolutions) l'Indice de corruption de Business International 1980-1983. Si ces indices ne sont pas directement comparables au fil des ans du fait qu'ils sont fondés sur des sources différentes, ils sont néanmoins fortement corrélés ( $r = 0,87$ ,  $N = 37$ ) et, par conséquent, indiquent une grande stabilité. Les  $R^2$  estimatifs sont 0,762 pour la confiance et 0,863 pour la corruption ( $N = 23$ ), l'inégalité économique et le pourcentage de catholiques étant aussi inclus dans l'équation de confiance. Dans l'équation de corruption, se trouvaient mesurés la démocratie (notes de Freedom House), les droits à la propriété, l'ouverture de l'économie et la religiosité (données de la World Values Survey). Les équations d'évolution avaient des valeurs  $R^2$  d'environ 0,490 pour chaque équation, avec des variables explicatives basées essentiellement sur l'évolution des situations économiques et commerciales pour les deux équations et l'évolution de la démocratisation pour l'équation sur la corruption.
3. Éric M. Uslaner et Gabriel Badescu, « Honesty, Trust, and Legal Norms in the Transition to Democracy : Why Bo Rothstein is Better Able to Explain Sweden than Romania », dans Janos Kornai, Susan Rose-Ackerman et Bo Rothstein, eds, *Creating Social Trust : Problems of Post-Socialist Transition* (New York : Palgrave, 2004).
4. Éric M. Uslaner et Gabriel Badescu, « Making the Grade in Transition : Equality, Transparency, Trust, and Fairness », sur le site : [www.bsos.umd.edu/gvpt/uslaner/working.htm](http://www.bsos.umd.edu/gvpt/uslaner/working.htm).

## 18 Économie expérimentale et corruption : survol d'un domaine de recherche naissant

Jens Chr. Andvig<sup>1</sup>

---

La recherche empirique sur la corruption a reposé essentiellement sur des observations indirectes et « bruitées » d'actes de corruption. Le bruit a été réduit grâce à des questions plus détaillées et plus directes ainsi qu'à des études de cas mais peu d'actes de corruption peuvent être observés d'une manière systématique. La difficulté d'observation fait que la corruption se prête bien aux expériences même si, jusqu'à présent, quelques-unes seulement ont été entreprises. Le présent article offre un résumé des conclusions tirées de quatre exemples de ce nouveau domaine de recherche.

### La corruption, un jeu de confiance

Abbink *et al.* commencent leurs expériences sur la corruption à partir de travaux de recherche établis sur ce qu'on appelle des jeux de confiance séquentiels, au cours desquels une personne a, à plusieurs reprises, la possibilité d'influencer une deuxième personne (par exemple, par le biais de pots-de-vin) pour qu'elle change de comportement mais, chaque fois qu'elle le fait, elle doit être convaincue qu'en définitive, la deuxième personne agira en conséquence<sup>2</sup>. Dans l'expérience d'Abbink *et al.*, la première personne jouait le rôle d'un homme d'affaire et la deuxième, celui d'un agent public, et chaque paire exécutait 30 transactions entre eux.

Abbink *et al.* ont trouvé qu'en moyenne les « hommes d'affaires » avaient donné des pots-de-vin représentant plus de 10 % des profits qu'ils étaient supposés faire et que les « agents publics » avaient modifié leur comportement en faveur des hommes d'affaires 65 % du temps.

Abbink *et al.* ont ensuite modifié le jeu de différentes manières. Dans un cas, une paire donnée serait gravement punie si l'on « découvrait » un acte de corruption au cours de l'une des 30 opérations, même si le taux de découverte était fixé à un bas niveau. L'effet négatif sur le taux de corruption s'est avéré considérable, les « agents publics » n'ayant modifié leur comportement que dans 43 % des cas. Lorsque, en outre, les partenaires étaient changés à chacune des 30 opérations (pour essayer de simuler une rotation des agents publics), on a constaté un fort effet préventif, la fréquence de modification du comportement tombant à 14 %. Cependant, lorsque les salaires des agents publics ont été augmentés, les effets ont été négligeables.

L'expérience porte à croire que de sévères sanctions contre la corruption, à faibles taux de probabilité, pourraient être plus préventives que ne le pensent la plupart des

économistes. En outre, la rotation des agents publics pourrait aussi être efficace et devrait être adoptée dans les secteurs à haut risque. Cependant, il reste à voir si de tels résultats seraient valides dans la réalité économique.

## La corruption – Un paradoxe de la surveillance

Dans les expériences documentées par Frank et Schulze, les sanctions n'avaient pas d'effets préventifs nets et augmentaient même la fréquence des actes de corruption<sup>3</sup>. On avait demandé aux membres d'un ciné-club d'étudiants d'agir au nom de leur club pour accorder un contrat devant permettre de recueillir des fonds pour le club. Agissant à titre de préposé à la passation des marchés pour leur club, chacun des membres devait choisir une entreprise parmi les dix qui avaient répondu à un appel d'offres. Les offres variaient dans le montant à payer par le ciné-club à l'entreprise pour ses services et aussi dans le montant du pot-de-vin offerts par l'entreprise à l'étudiant. Plus la société soumissionnaire était payée et plus le montant des pots-de-vin était élevé, moins le montant des fonds recueillis pour le club était important. Pour ajouter plus de réalisme, certains étudiants étaient alors choisis au hasard pour recevoir à la fois un montant fixe plus les pots-de-vin qu'ils acceptaient.

Dans une partie de l'expérience, aucune sanction n'avait été infligée. Dans l'autre, la probabilité d'être pris augmentait avec le montant du pot-de-vin accepté. Ce qui est surprenant, c'est que Frank et Schulze ont trouvé que 9,4 % des étudiants avaient refusé d'être soudoyés malgré l'absence de sanction tandis que, lorsqu'ils risquaient une sanction, seulement 0,9 % avaient refusé un pot-de-vin et le montant moyen de celui-ci était plus élevé. Comment une mesure de lutte contre la corruption pouvait-elle augmenter la corruption de cette manière ? Frank et Schultze prétendent que, dans leur expérience, une incitation extrinsèque à ne pas être corrompu (sanction) a réduit une motivation intrinsèque à ne pas être corrompu (la loyauté des étudiants envers leur club), et que l'effet net a été une augmentation de la corruption.

Le résultat devrait intéresser les décideurs. Si un organisme commence à surveiller ses membres pour essayer de combattre la corruption, cela peut engendrer de la méfiance et, par conséquent, entraîner une augmentation de la corruption. Cependant, les résultats peuvent aussi être liés à des éléments particuliers de l'expérience : le ciné-club était considéré comme pauvre et fortement apprécié de ses membres étudiants.

## Une expérience qui met en lumière la corruption politique

L'expérience la plus ambitieuse sur la corruption a été documentée par Azfar et Nelson dans le *Rapport mondial sur la corruption 2004*<sup>4</sup>. Leur expérience impliquait des décideurs – « responsables politiques » – pouvant détourner des fonds, des « procureurs généraux » les contrôlant et des électeurs élisant les responsables politiques. Dans certains cas, les procureurs généraux étaient élus par les citoyens et, dans d'autres, ils étaient nommés par les politiques. La probabilité d'être pris pour détournement de fonds variait systématiquement.

Azfar et Nelson ont constaté qu'une probabilité accrue d'être pris réduisait la fréquence des détournements de fonds. Une fois pris, les politiques avaient peu de chance d'être réélus, si bien que des salaires plus élevés pour les politiques réduisaient également les détournements de fonds. Il est intéressant de noter que les procureurs généraux élus étaient plus vigilants que ceux qui étaient nommés et cela réduisait la corruption des politiques. L'expérience a été réitérée, avec quelques modifications, auprès d'étudiants infirmiers en Éthiopie, et les résultats ont été sensiblement les mêmes<sup>5</sup>. La conclusion selon laquelle les procureurs généraux élus réduisent la corruption contraste avec les observations du monde réel. L'explication pourrait venir de la conception de l'expérience, qui empêchait les procureurs généraux et les politiques d'être de connivence.

## La corruption et la bureaucratie

González *et al.* ont mené une expérience consistant à étudier les effets de la corruption sur la bureaucratie<sup>6</sup>. Au cours de l'expérience, un « homme d'affaires » propose un projet qui doit être accepté par deux fonctionnaires différents pour pouvoir continuer. Les fonctionnaires ont des salaires fixes mais, si le projet est accepté, toutes les personnes concernées pourront avoir leur part du gâteau. Les deux fonctionnaires ont un droit de veto, mais un seul a un pouvoir dilatoire. La part du gâteau diminue avec le temps. Comme on pouvait s'y attendre, González *et al.* ont constaté que plus les pots-de-vin versés au fonctionnaire ayant un pouvoir dilatoire étaient importants, plus vite le projet était accepté.

Alors que l'expérience n'est sans doute pas la meilleure qui soit, que ce soit pour l'étude des lenteurs bureaucratiques ou de la corruption, elle indique cependant que la corruption, en termes de files d'attente et autres formes de comportements bureaucratiques très longs, se prête bien aux études de laboratoire. D'autres expériences dans ce domaine pourraient être particulièrement utiles, étant donné la fréquence des files d'attente dans la fonction publique.

## Conclusion

L'étude de la corruption par le biais de méthodes expérimentales en est encore à ses balbutiements et présente des limites définitives. Les résultats ne sont pas immédiatement valides pour des situations réelles. Cependant, en permettant une variation systématique de variables explicatives potentielles, comme la probabilité d'être découvert ou le contrôle de la connivence, le laboratoire pourrait générer des hypothèses plus précises et mieux fondées sur les causes et les effets de la corruption que nous ne pourrions autrement formuler. En outre, les nombreux moyens de contrôler le contexte institutionnel en laboratoire pourraient engendrer de nouvelles idées pour la politique de lutte contre la corruption. À l'avenir, les acteurs de la lutte contre la corruption devront peut-être tenir compte des résultats de laboratoire.

## Notes

1. Jens Chr. Andvig est chercheur principal à l'Institut norvégien des affaires internationales. Contact : jensc.andvig@nupi.no.
2. K. Abbink, B. Irlenbusch et E. Renner, « An Experimental Bribery Game », *Journal of Law, Economics and Organization* (2002).
3. B. Frank et G. Schulze, « Deterrence versus Intrinsic Motivation : Experimental Evidence on the Determinants of Corruptibility », *Economics of Governance* 2 (2003).
4. O. Azfar et W.R. Nelson, « Transparence, salaires et séparation des pouvoirs : une analyse expérimentale des causes de la corruption » dans le *Rapport mondial sur la corruption 2004* de Transparency International (Londres : Pluto Press, 2004).
5. A. Barr, M. Lindelöw et P. Serneels, *To Serve the Community or Oneself – The Public Servant's Dilemma*, document de travail de recherche en politique de la Banque mondiale, n° 3187 (Washington, DC, 2004).
6. L. González, W. Güth et M.V. Levati, *Speeding Up Bureaucrats by Greasing Them – An Experimental Study*, Max Planck Institute for Research into Economic Systems, Articles sur l'interaction stratégique n° 5 (Jena, 2002).

## 19 Les déterminants internationaux des niveaux de corruption nationaux

Wayne Sandholtz et Mark Gray<sup>1</sup>

---

Au cours de la dernière décennie, les normes et les idées en matière de lutte contre la corruption ont gagné de plus en plus de notoriété à l'échelle internationale. Les efforts de réseaux transnationaux (comme Transparency International) et d'organismes internationaux (comme le FMI, l'OCDE, les Nations Unies et la Banque mondiale) ont considérablement renforcé et diffusé les valeurs et normes internationales de la lutte contre la corruption. Ces développements sur le plan international ont-ils des effets mesurables sur le niveau de corruption au sein des pays ?

Nous pensons que les facteurs internationaux ont une influence sur le niveau de corruption d'un pays par le biais de deux voies principales. La première consiste en stimulants économiques qui modifient, pour divers acteurs, les coûts et les avantages que représentent les actes de corruption. La deuxième est l'intégration sociale et la transmission de valeurs et de normes ; dans une société internationale, les normes délégitiment et stigmatisent la corruption.

Sur le plan économique, le commerce international et les liens d'investissement peuvent endiguer la corruption en accroissant ses coûts. De nombreuses études antérieures ont révélé que plus un pays était ouvert au commerce international, moins son niveau de corruption avait tendance à être élevé. Les pratiques de corruption peuvent se perpétuer plus facilement dans des économies fermées, à l'abri des pressions de la concurrence. Notre analyse empirique comportait un ensemble de variables mesurant l'intégration économique : l'ouverture commerciale (commerce total/PIB), les investissements directs étrangers bruts par habitant, le fret et le trafic voyageurs aériens internationaux par habitant et le trafic de télécommunications internationales par habitant.

En outre, les interactions associées au commerce et aux investissements transfrontaliers pourraient également être des mécanismes favorisant la communication d'idées, de valeurs et de normes. Les organismes internationaux (OI) sont un autre moyen permettant la transmission de normes et de valeurs internationales. Pour mesurer le degré d'intégration sociale internationale d'un pays, nous nous sommes penchés sur les adhésions à des organismes internationaux. Cet ensemble d'indicateurs comprenait : le nombre total d'adhésions à des organismes internationaux, les années d'adhésion au FMI, les années d'adhésion aux Nations Unies et les années d'adhésion au GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce) et à l'Organisation mondiale du commerce.

Notre première étape a consisté à mener une analyse factorielle des variables indépendantes. L'analyse factorielle a produit deux résultats importants. Tout d'abord, les variables se regroupaient en trois facteurs indépendants, que nous avons appelés « l'intégration économique internationale », « l'adhésion à des organismes internationaux » et « le niveau de développement »<sup>2</sup>. Ce regroupement a fortement confirmé notre hypothèse selon laquelle les trois ensembles de variables saisissaient des phénomènes distincts et indépendants. Deuxièmement, nous avons pu utiliser les notes des facteurs en tant que variables indépendantes dans la régression multiple, évitant ainsi que les variables de chaque groupement ne soient en forte corrélation entre elles.

Pour démontrer la robustesse de nos résultats, nous avons utilisé deux mesures de la variable dépendante (niveau de corruption perçue) : l'Indice de perceptions de la corruption (IPC) de Transparency International et les données du CPIA sur la corruption produites par des chercheurs de l'Institut de la Banque mondiale<sup>3</sup>. Pour le modèle de l'IPC, nous avons calculé la moyenne des variables indépendantes pour la période de 1995 à 1998 et les variables dépendantes pour la période de 1999 à 2002. Les données du CPIA sur la corruption n'étaient disponibles que pour 1997 et 1998, si bien que nous avons utilisé les données de 1996 pour les variables indépendantes, évitant à nouveau le chevauchement temporel<sup>4</sup>.

Les résultats de l'analyse de régression ont fortement appuyé notre hypothèse initiale<sup>5</sup>. Le tableau 19.1 présente les principaux résultats :

Tableau 19.1 : Analyse de régression des notes de corruption<sup>a</sup>

	Notes de l'IPC, 1999-2002		Notes de corrupt CPIA 1997-1998	
	B (E.T.)	Beta	B (E.T.)	Beta
Développement (facteur)	- 0,730*** (0,188)	- 0,310	- 0,590*** (0,120)	- 0,325
Intég. écon. internationale (facteur)	- 0,848*** (0,134)	- 0,360	- 0,398*** (0,106)	- 0,218
Adhésions à des OI (facteur)	- 0,407** (0,165)	- 0,173	- 0,411*** (0,118)	- 0,219
Note de démocratie (Freedom House)	- 0,305*** (0,108)	- 0,220	- 0,155*** (0,032)	- 0,336
<i>R</i> <sup>2</sup> ajusté		0,847		0,796
Nombre de cas		97		153

\*\* p < 0,05 ; \*\*\* p < 0,01.

a. La variable dépendante est la note de corruption, inversée de manière à ce que les notes plus élevées représentent les niveaux plus élevés de perception de la corruption. Les notes de corrupt. CPIA ont été converties sur une plage de variation de 1 à 10. Régression ordinaire des moindres carrés avec suppression par paire. *B* indique les coefficients non normalisés, les écarts types (E.T.) étant indiquées dessous, entre parenthèses. *Beta* indique les coefficients normalisés.

Notre conclusion la plus remarquable est que nos deux variables de niveau international – intégration économique internationale et adhésion à des OI – indiquent une relation négative très significative avec la corruption. En d'autres termes, les pays qui sont plus ouverts à l'économie internationale et qui participent plus largement à des organismes internationaux ont tendance à avoir des niveaux de perception de la corruption plus faibles. Pour s'assurer que nos résultats ne sont pas dictés par les riches démocraties, nous avons réutilisé nos modèles en omettant les pays de l'OCDE. Les résultats n'ont pas changé, ce qui accroît la confiance que nous accordons à nos conclusions.

Les implications stratégiques de notre étude sont claires. Le fait de soutenir la démocratisation, notamment des élections compétitives et une presse libre, pourrait par ailleurs contribuer à enrayer la corruption<sup>6</sup>. Les pays où les problèmes de corruption sont intenses bénéficieraient sans doute aussi d'une intégration internationale croissante, à la fois sur les plans économique et sociopolitique. Le commerce et les investissements internationaux ont tendance à accroître les coûts de la corruption. Une plus grande participation à des organismes internationaux et à des réseaux du secteur privé pourrait contribuer à accélérer la transmission des normes et des idées sur la lutte contre la corruption. Même si nos résultats doivent être interprétés avec une certaine prudence, il semblerait que les efforts continus et conjugués des institutions officielles et des organisations non gouvernementales jouent un rôle utile dans la réduction de la corruption.

## Notes

1. Wayne Sandholtz est membre du département de sciences politiques à l'université de Californie, Irvine, États-Unis (contact : wsandhol@uci.edu). Mark M. Gray travaille au Centre de recherche appliquée à Apostolate, université de Georgetown, États-Unis (contact : mmg34@georgetown.edu). Cette étude est initialement parue dans l'article de Wayne Sandholtz et Mark Gray intitulé « International Integration and National Corruption », *International Organisation* 57 (2003).
2. Nous avons inclus deux mesures de développement : le produit intérieur brut par habitant et l'alphabétisation.
3. L'IPC permet de faire des comparaisons avec les recherches précédentes qui ont employé cet indice ; l'utilisation des données sur la corruption du CPIA permet d'avoir des données sur un beaucoup plus grand nombre de pays (153 au lieu de 97), évitant ainsi les erreurs liées au biais d'échantillonnage (les petits pays moins développés étant sous-représentés dans l'IPC).
4. Il est possible que, dans les enquêtes auprès d'experts étayant à la fois les notes de l'IPC et du CPIA, les experts évaluent plus sévèrement les pays qui ne participent pas largement à des organismes internationaux. Mais comme un faible niveau de corruption n'a jamais été une condition d'adhésion à un organisme international (y compris l'UE), nous sommes persuadés que les effets de ce biais potentiel sont minimes.
5. Nos variables indépendantes comportaient les notes des trois facteurs (intégration économique internationale, adhésion à des organismes internationaux et développement), plus un certain nombre de variables pour contrôler d'autres facteurs ayant

une relation possible avec les niveaux de corruption, notamment : héritages du système britannique, appartenance religieuse (pourcentage de protestants, de catholiques, de musulmans), démocratie (notes de Freedom House) et intervention de l'État dans l'économie (notes de Freedom House).

6. La possibilité de causalité inverse (des niveaux de corruption supérieurs, des niveaux de revenus inférieurs et des niveaux inférieurs de participation aux échanges économiques internationaux et aux organismes internationaux) justifie une certaine prudence. Cependant, des travaux de recherche antérieurs apportent la preuve qu'il existe bien un lien de causalité entre un faible PIB par habitant et la corruption et entre l'ouverture commerciale et la corruption. Pour ce qui est des adhésions à des OI, aucun de ceux qui sont impliqués dans nos mesures n'a imposé un faible niveau de corruption comme condition d'adhésion.

## 20 La corruption dans les économies en transition

Cheryl Gray et James Anderson<sup>1</sup>

---

Le document *Anticorruption in Transition – A Contribution to the Policy Debate*, préparé en vue des assemblées annuelles de la Banque mondiale et du FMI à Prague en 2000, innovait dans la quête visant à mieux comprendre la corruption et les raisons pour lesquelles elle est si répandue et persistante dans les pays en transition. Un nouveau rapport de Cheryl Gray, Joel Hellman et Randi Ryterman, *Anticorruption in Transition 2 (ACT-2)*, s'inscrit dans la tradition consistant à utiliser des preuves empiriques pour traiter cette question<sup>2</sup>.

Reposant sur deux cycles de l'enquête de la BERD et de la Banque mondiale « *Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS)* » (enquête sur l'environnement et les performances des entreprises), le rapport se penche sur les complexités de la corruption dans les relations entre les entreprises commerciales et l'État. Les deux cycles de l'enquête BEEPS, couvrant à eux deux plus de 10 000 entreprises dans 27 pays<sup>3</sup>, fournissent une occasion d'examiner non seulement l'état actuel de la corruption, mais aussi les changements intervenus au fil des ans, les facteurs qui influencent les niveaux et modèles de corruption, les domaines de corruption en déclin et ceux qui posent de nouveaux défis. Ces enquêtes ont fourni des informations sur le montant des pots-de-vin versés par les entreprises et sur la fréquence de ces versements, ainsi que sur l'opinion plus générale des gestionnaires sur l'ampleur de l'obstacle que la corruption représente pour les affaires.

L'étude ACT-2 apporte des preuves rigoureuses attestant que la prévalence et les coûts de certains types de corruption sont désormais plus modérés dans de nombreux pays de la région (voir figure 20.1). Les réponses des dirigeants dans pratiquement la moitié des pays en transition laissent entendre qu'il y a eu un déclin, entre 1999 et 2002, dans la fréquence générale des versements de pots-de-vin et dans l'impact de la corruption sur leurs entreprises, conclusion qui est particulièrement importante pour cette région. Nulle part, la corruption n'a été un enjeu social et politique plus grand que dans les économies en transition de l'Europe centrale et orientale et dans l'ancienne Union soviétique, où les principales mesures visant à privatiser l'économie et réécrire les règles commerciales après l'effondrement du socialisme ont souvent été accompagnées par une corruption généralisée.

Le rapport souligne, cependant, qu'il n'y a aucune raison de se satisfaire de la situation. Les niveaux de corruption sont encore élevés dans de nombreux pays et dans de nombreux secteurs de l'économie. Si les versements de pots-de-vin pour obtenir des services publics, par exemple, semblent moins fréquents, ils semblent plus courants qu'en 1999 pour les impôts et les passations de marchés publics. Et les nouvelles ne sont pas non plus partout positives à l'échelle des pays : comme le montrent certains

indicateurs, on constate une aggravation de la corruption dans certains pays, comme dans le Sud-Est de l'Europe. En outre, dans la plupart des pays en transition, les entreprises considèrent toujours la corruption comme un énorme obstacle, l'un des plus graves auxquels elles doivent faire face.

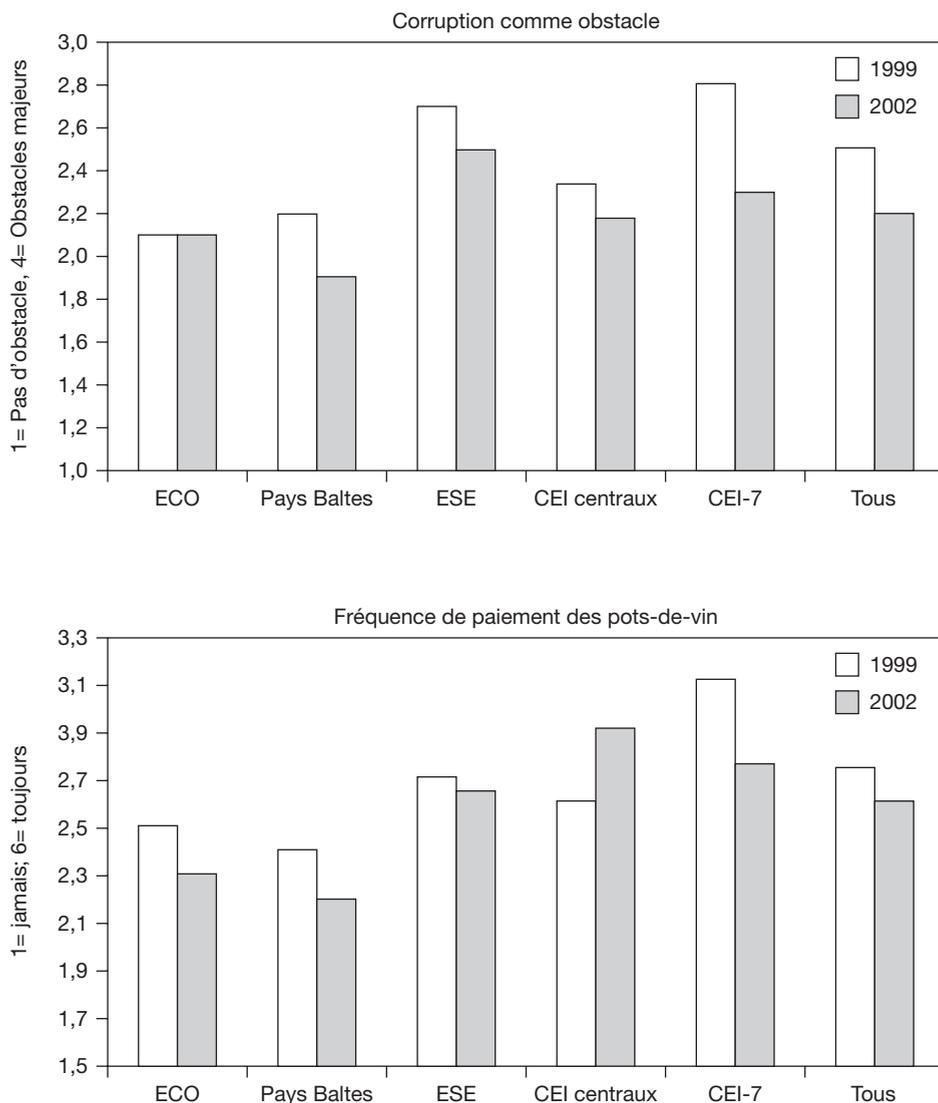


Figure 20.1 : Notation de la corruption comme obstacle par les entreprises de l'échantillon et fréquence des pots-de-vin versés, par regroupements sous-régionaux 1999-2002

Sources : ACT-2 et BEEPS 1999 et 2002.

Ce qui est encourageant, c'est que le rapport révèle que de meilleures politiques et institutions peuvent contribuer à réduire la corruption à moyen terme. De nombreux pays en transition ont entrepris, ces dernières années, des réformes politiques et institutionnelles qui ont entraîné d'importants changements dans les « règles du jeu », contribuant à combler le vide laissé par l'abandon du communisme. Ces changements et le déclin consécutif de certaines formes de corruption devraient, dans de nombreux cas, s'avérer durables, ce qui souligne l'importance fondamentale d'un processus de réforme actif, crédible et correctement mis en œuvre.

Malheureusement, les améliorations observées ne sont pas toutes attribuables à de meilleures politiques. Le rapport révèle que des facteurs propres aux entreprises jouent un rôle important, les petites entreprises privées versant généralement plus de pots-de-vin et les entreprises étrangères moins que la moyenne. En outre, l'« optimisme » de la direction joue un rôle important en influençant les points de vue des dirigeants sur la corruption, dans la mesure où la réduction perçue de la corruption peut être expliquée par des perceptions plus générales d'amélioration du contexte commercial. Cependant, s'il faut tenir compte de l'attitude de la direction dans l'analyse des données d'enquêtes, son influence sur les perceptions de la corruption n'amointrit pas l'utilité des enquêtes sur la corruption. Après tout, les attitudes et les perceptions influencent réellement les décisions importantes des entreprises. De plus, les preuves décrites dans le rapport ACT-2 montrent une évolution réelle des niveaux de corruption, même après avoir tenu compte dans l'analyse des attitudes de la direction.

Le document ACT-1 faisait valoir que l'une des formes les plus pernicieuses de la corruption est la « captation de l'État » – la corruption qui influence l'élaboration des lois, des règles et règlements. Alors qu'un nombre relativement plus faible d'entreprises se sont plaintes d'être touchées par ce phénomène en 2002 par rapport à 1999, un nombre d'entreprises relativement plus élevé ont dit être engagées dans de telles activités (voir figure 20.2). Il semble que la « captation de l'État » soit en train de se transformer dans certains cas et de passer d'une stratégie d'influence politique pratiquée par un petit groupe d'entreprises à une pratique plus généralisée.

La meilleure nouvelle apportée par ACT-2 est que le progrès est possible. Les pays peuvent effectivement combattre la corruption en entreprenant des réformes dans les institutions publiques et en menant des politiques volontaires de lutte contre la corruption ; par ailleurs, des données d'enquêtes détaillées peuvent aider à établir avec précision les mesures à prendre en priorité dans chaque pays. Ce qui est le plus prometteur, c'est que nous disposons maintenant de preuves solides que les réformes menées ces dernières années dans de nombreux pays en transition ont commencé à porter leurs fruits. Un troisième cycle d'enquête BEEPS, prévu en 2005, aidera à vérifier si les progrès vont se poursuivre.

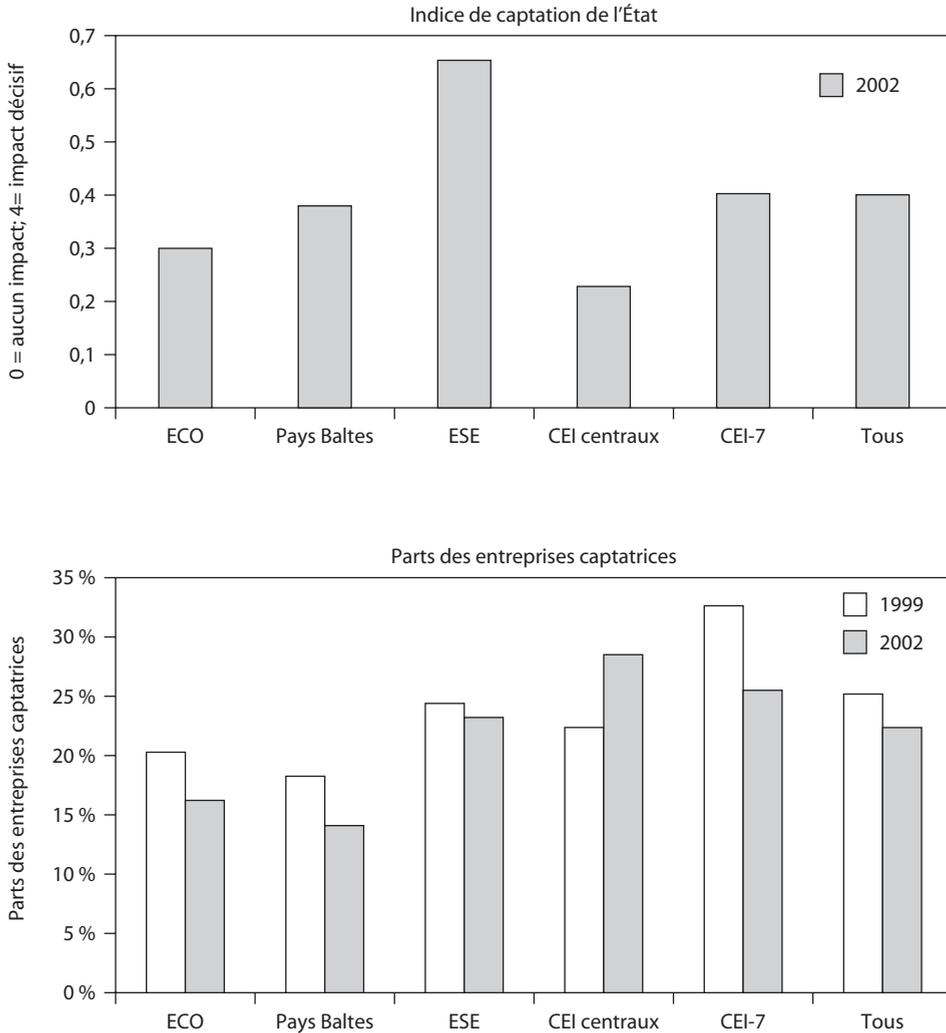


Figure 20.2 : Indice de captation de l'État et part des entreprises captatrices pour les entreprises de l'échantillon, par regroupements sous-régionaux 2002

Sources : ACT-2 et BEEPS 1999 et 2002.

## Notes

1. Cheryl Gray est directrice de secteur et James Anderson est économiste en chef au service de gestion économique et de réduction de la pauvreté, région Europe et Asie centrale de la Banque mondiale.
2. Cheryl Gray, Joel Hellman et Randi Ryterman, *Anticorruption in Transition 2 – Corruption in Enterprise-State Interactions in Europe and Central Asia 1999-2002* (Washington, DC : Banque mondiale, 2004). Cette publication et d'autres s'y rapportant peu-

vent être commandées sur le site : [www.worldbank.org/eca/governance](http://www.worldbank.org/eca/governance). Une version antérieure de ce résumé est parue dans *World Finance Review*, au printemps 2004.

3. Les pays et leurs regroupements régionaux sont les suivants : l'Europe centrale et orientale (ECO) comprend la République tchèque, la Hongrie, la Pologne, la Slovénie et la Slovaquie ; les pays Baltes comprennent l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie ; l'Europe du Sud-Est (ESE) comprend : l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la Croatie, l'ancienne république yougoslave de Macédoine, la Roumanie, et la Serbie-Monténégro ; la Communauté des États indépendants (CEI) centraux comprend le Bélarus, le Kazakhstan, la Russie et l'Ukraine et les 7 pays de la CEI comprennent l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, le Kirghizistan, la Moldavie, le Tadjikistan et l'Ouzbékistan.

## 21 **Transparence et responsabilité du secteur public dans la région arabe**

*Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies<sup>1</sup>*

---

En 2002-2003, le Département des affaires économiques et sociales (DESA) des Nations Unies a entrepris une étude comparative sur la transparence et la responsabilité du secteur public dans la région arabe. L'étude couvrait six pays : la Jordanie, le Liban, le Maroc, le Soudan, la Tunisie et le Yémen.

Le projet visait à aider les pays participants à améliorer la transparence et la responsabilité du secteur public en comparant les pratiques existantes dans les domaines des ressources humaines et de la gestion de l'information. Le projet devait identifier les pratiques exemplaires et les lacunes qu'elles présentaient ainsi qu'aider à choisir les politiques et les programmes à adopter et à prendre les décisions de financement. Les pays participants ont été choisis pour représenter la diversité de la région arabe, d'après des consultations entre les Nations Unies et les gouvernements. Par conséquent, les autres pays de la région devraient pouvoir tirer des leçons de cette étude.

Le cadre analytique se basait sur une check-list d'institutions, de règles et de pratiques, qui ont été évaluées par une combinaison d'analyses de documents et d'entrevues auprès d'experts. Des experts-conseils nationaux bien informés ont préparé des études de cas sur les pays, analysé des documents et conduit plus de 400 entretiens avec des experts<sup>2</sup>, en se servant des questionnaires du DESA pour obtenir des données statistiques, des renseignements administratifs et des perceptions d'experts sur les pratiques quotidiennes. Le DESA a ensuite mis sur pied une base de données et rédigé le rapport final.

Pour garantir la fiabilité, ainsi que la participation des intervenants régionaux et nationaux au processus de recherche, le projet a obtenu l'aide d'un groupe consultatif chargé du projet. Ce groupe était composé de représentants de l'Organisation arabe des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, de l'Organisation arabe de développement de l'administration, du Conseil arabe pour l'unité économique, de la Fédération des journalistes arabes, du Réseau arabe de recherche en sciences sociales, de la Ligue des États arabes et de l'Union des banques arabes.

Une sélection de résultats est présentée au tableau 21.1. Les principales conclusions étaient les suivantes :

- L'accès aux données sur la structure et l'emploi dans le secteur public est fortement limité dans de nombreux pays.
- Dans les domaines du secteur public examinés, la gestion financière est le domaine le plus développé. Dans la gestion des ressources humaines et le

Tableau 21.1 : Présentation synoptique des principales conclusions

Gestion financière :	Gestion des ressources humaines :	Gestion de l'information :
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bien que le cadre législatif et administratif pour les transactions financières soit en place, les contrôles financiers généraux ne sont pas très visibles.</li> <li>• Il y a eu de nombreuses améliorations dans les pratiques de perception des recettes mais le recours à des procédures d'appel efficaces est moins satisfaisant.</li> <li>• Les vérifications indépendantes des montants de la masse salariale publique et les rapprochements de comptes se font régulièrement mais pas l'identification physique du personnel.</li> <li>• À la suite des appels d'offres publics pour de gros contrats, ce ne sont pas forcément les meilleures soumissions qui remportent les contrats. Une plus grande transparence pourrait aider à améliorer la situation en indiquant des critères constants et en conservant <i>tous</i> les dossiers.</li> <li>• En ce qui concerne les paiements, les vérifications des produits et services et les calculs sont faits, mais les paiements peuvent être retardés et des excédents de dépenses se produisent fréquemment sans qu'on essaie d'y remédier adéquatement.</li> <li>• Le rôle des audits internes et externes doit être renforcé en garantissant une plus grande indépendance pour ces opérations et en améliorant la formation du personnel.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les valeurs de base officiellement reconnues (le plus fréquemment défini comme la neutralité, la légalité, l'impartialité ou l'égalité) sont inscrites dans des lois pertinentes, mais ne sont ni bien communiquées ni expliquées par la direction.</li> <li>• Les normes de conduite ne sont pas systématiquement mises en application.</li> <li>• Le recrutement et les promotions ne sont pas basés principalement sur le mérite ni suffisamment protégés contre l'ingérence politique.</li> <li>• Seulement trois pays ont signalé l'existence d'obligations de déclarer les conflits d'intérêts et aucun pays n'a fait mention d'un signalement obligatoire des malversations ou d'une protection des dénonciateurs.</li> <li>• Les enquêtes, à part les enquêtes criminelles menées par la police, ne sont pas considérées comme indépendantes.</li> <li>• Les procédures disciplinaires sont clairement exposées mais ne sont pas mises uniformément en application.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le cadre législatif et administratif de la gestion de l'information en est à ses premières étapes, malgré l'adoption récente de lois ou leur mise à jour.</li> <li>• Il existe peu de sources indépendantes et alternatives de production de rapports sur l'information publique, sauf des sources contrôlées par les pouvoirs publics.</li> <li>• Les consultations publiques ont été limitées et restreintes aux formes traditionnelles (par exemple, conseils consultatifs).</li> <li>• La tenue des dossiers dans le secteur public n'est pas de grande qualité.</li> <li>• Le journalisme d'investigation est sous-développé.</li> <li>• Alors que les organismes de la société civile jouissent généralement de la liberté d'association dans les pays participant à l'étude, ils n'ont qu'un rôle limité en éducation civique et dans le contrôle de la performance du secteur public.</li> </ul>

domaine relativement jeune de la gestion de l'information (tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du secteur public), les pratiques exemplaires sont bien moins mises en application.

- Alors que les trois domaines examinés (gestion financière, gestion des ressources humaines et gestion de l'information) sont liés entre eux et importants pour la transparence et la responsabilité, pour progresser rapidement, les pays devraient avant tout centrer leurs efforts de réformes sur la gestion de l'information et encourager une diffusion de l'information plus libre au sein et à l'extérieur du secteur public.

Ces conclusions correspondent à d'autres travaux de recherche entrepris récemment dans la région arabe. Dans ses rapports sur le développement humain, *Arab Human Development Reports 2003-4*, le PNUD identifie la pénurie de connaissances comme l'un des obstacles au développement et prône la création d'une société du savoir. Dans son rapport régional, la Banque mondiale souligne les faiblesses frappantes en termes de responsabilité externe, qui à un déficit clair de bonne gouvernance dans cette région surtout par rapport au reste du monde<sup>3</sup>.

Les documents relatifs au projet (y compris une étude régionale exhaustive et des études de cas sur les pays particuliers) et une base de données des résultats de l'enquête se trouvent sur le site : [www.unpan.org/technical\\_highlights-Transparency-Arabstates.asp](http://www.unpan.org/technical_highlights-Transparency-Arabstates.asp).

## Notes

1. Contacts : Guido Bertucci, directeur ([bertucci@un.org](mailto:bertucci@un.org)) ou Elia Yi Armstrong, spécialiste de l'administration publique ([armstronge@un.org](mailto:armstronge@un.org)) de la division de l'administration publique et de la gestion du développement, département des affaires économiques et sociales, Nations Unies.
2. Ce chiffre comporte des entrevues multiples avec certains des experts.
3. Banque mondiale, « Better Governance for Development in the Middle East and North Africa : Enhancing Inclusiveness and Accountability », *MENA Development Report* (Washington, DC : Banque mondiale, 2003).

## 22 Indice de transparence budgétaire de l'Amérique latine

*Helena Hofbauer*<sup>1</sup>

---

Plusieurs indices, qui essaient de mesurer la transparence gouvernementale, ont récemment vu le jour. La transparence exige que les raisons de toutes les décisions gouvernementales et administratives, ainsi que les coûts et ressources engagés pour mettre ces décisions en application, soient accessibles, claires et communiqués au public. La transparence des dépenses publiques est particulièrement importante, étant donné la centralité du budget dans la politique gouvernementale. L'analyse budgétaire permet d'évaluer les gagnants et les perdants véritables dans la distribution des ressources publiques. En outre, elle révèle le degré d'efficacité et d'efficacités des dépenses publiques en divulguant les cas potentiels de corruption. L'analyse du degré de transparence du processus budgétaire contribue à renforcer les institutions démocratiques et à consolider l'État de droit.

En 2001, huit organismes de cinq pays d'Amérique latine ont mis au point la première édition de l'Indice de transparence budgétaire de l'Amérique latine. Cet outil de mesure et d'évaluation a été réutilisé en 2003 dans dix pays : l'Argentine, le Brésil, la Colombie, le Costa Rica, le Chili, l'Équateur, le Salvador, le Mexique, le Nicaragua et le Pérou. L'étude comportait une analyse du cadre juridique réglementant le processus budgétaire, un questionnaire factuel et une enquête de perception menée auprès d'experts. Les experts ont été sélectionnés à l'aide de critères comparables dans tous les pays et comprenaient : les membres de la commission budgétaire de l'assemblée législative, des universitaires ayant publié des articles sur des questions budgétaires, des ONG œuvrant dans ce domaine et des journalistes qui couvraient cette question. Au total, 996 personnes ont été identifiées (près de 100 par pays), dont 63 pour 100 ont répondu à l'enquête<sup>2</sup>.

Les experts devaient donner le degré de transparence budgétaire à la fois au début et à la fin de l'enquête. Dans chaque cas, la moyenne de leurs perceptions était calculée sur une échelle de 1 à 100, 100 correspondant au plus haut degré de transparence. Comme l'illustre la figure 22.1, la plupart des pays ont obtenu des notes globales allant de 40 à 50 points. Le Chili avait la note la plus élevée, 61,7 points, et l'Équateur la plus basse, soit 30,6 points.

Les participants devaient également évaluer une série d'aspects particuliers du processus budgétaire dans leur pays et leurs réponses ont été réparties en 14 catégories. Chacune de ces catégories offre une perspective sur l'accès à l'information budgétaire, la volonté des dirigeants d'impliquer les citoyens dans les décisions budgétaires et la crédibilité d'institutions telles que les vérificateurs internes et externes, entre autres. Les chiffres ci-dessous indiquent la proportion des répondants qui a donné une réponse positive (« d'accord » ou « tout à fait d'accord ») à un certain nombre de déclarations pour lesquelles un accord signifie une grande transparence.

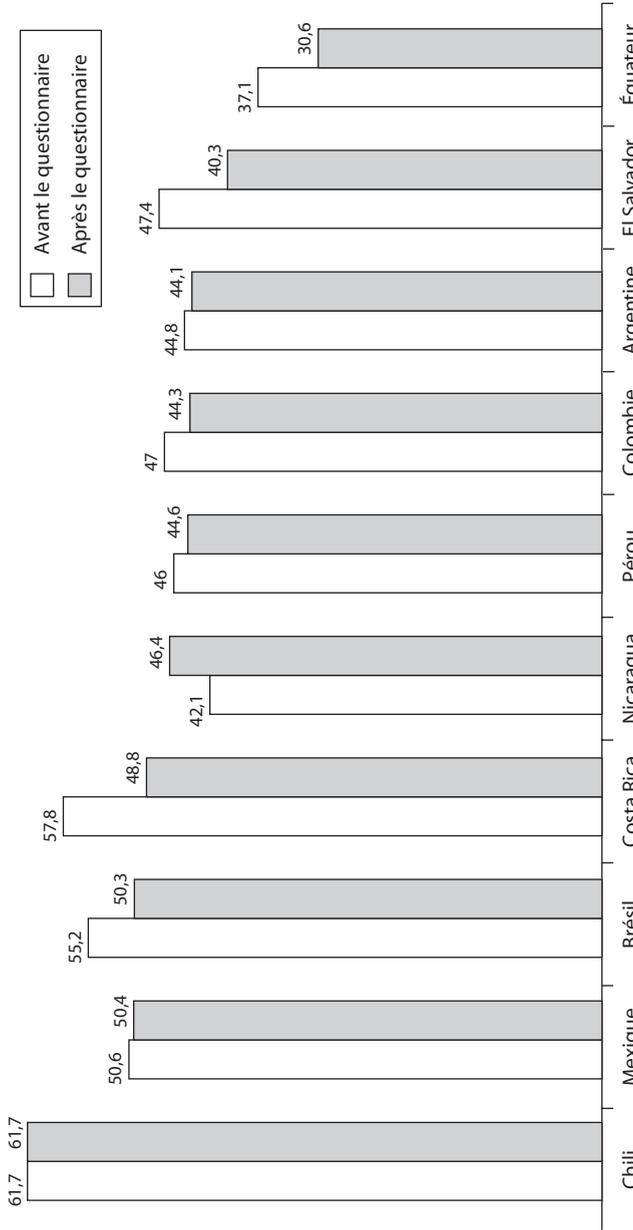


Figure 22.1 : Indice général de transparence budgétaire

Comme l'indique le tableau 22.1, la participation des citoyens au processus budgétaire a obtenu une cote extrêmement basse dans toute la région. Le Brésil, pays le mieux classé dans cette catégorie, n'a été coté positivement que par 20 % des répondants. L'Équateur, le Salvador, le Pérou et le Costa Rica ont été cotés positivement par moins de 10 % des participants.

Tableau 22.1 : Évaluation de certains aspects donnés de la transparence budgétaire (pourcentage de réponses positives)

	Participation des citoyens au budget	Évaluation des contrôleurs internes	Information sur les critères budgétaires macroéconomiques
Argentine	11	27	49
Brésil	20	33	53
Chili	14	33	76
Colombie	15	4	43
Costa Rica	8	46	47
Équateur	3	0	36
El Salvador	5	s/o	33
Mexique	16	18	64
Nicaragua	12	11	24
Pérou	7	6	58

La crédibilité des vérificateurs internes n'a également obtenu qu'une très faible cote positive. Pas un seul répondant en Équateur ne pensait que les contrôles financiers internes étaient crédibles et les cotes positives pour la Colombie et le Pérou ne s'élevaient respectivement qu'à 4 et 6 %. Même la cote la plus élevée de la région, celle du Costa Rica, ne laisse pas supposer un niveau écrasant de confiance dans les vérificateurs internes.

La catégorie ayant obtenu le plus grand nombre de réponses positives était la disponibilité et la qualité des informations macroéconomiques. Les pays les mieux cotés dans cette catégorie étaient le Chili (76 %), le Mexique (64 %) et le Pérou (58 %).

Des recommandations générales pour chaque pays ont été tirées de l'étude du cadre juridique et du questionnaire factuel pour les catégories identifiées dans l'enquête de perception. Pour accroître la transparence budgétaire dans les dix pays concernés, les mesures suivantes devront être prises :

- créer les conditions d'une participation du public lors de l'étude du budget à l'assemblée législative ;
- renforcer le pouvoir et les compétences des vérificateurs internes ;
- diffuser l'information budgétaire plus rapidement, plus fréquemment et plus en détail.

Les réactions à l'étude dans chacun des pays participants ont varié : en Argentine, le Congrès a examiné l'étude et l'a incluse dans son ordre du jour officiel ; au Chili, le président Lagos a salué la cote positive du pays ; au Costa Rica, plusieurs institutions officielles ont fait des commentaires et posé des questions sur l'étude tandis qu'au Mexique, le vérificateur interne a analysé ses propres résultats. Dans tous les pays, l'indice a aidé à éclairer un sujet obscur, à évaluer dans quelle mesure les lois sur l'accès à l'information fonctionnent et à renforcer les arguments des groupes indépendants qui évaluent le budget.

## Notes

1. Helena Hofbauer est directrice générale de Fundar, Mexique.
2. L'étude est disponible en anglais et en espagnol sur le site [www.internationalbudget.org/themes/BudTrans/LA03.htm](http://www.internationalbudget.org/themes/BudTrans/LA03.htm). Elle a été coordonnée par Fundar, un groupe de réflexion mexicain également responsable de la mise au point de la troisième édition de l'étude, qui sera effectuée en 2005. Pour de plus amples renseignements, veuillez vous adresser à Helena Hofbauer ou Briseida Lavielle, à [fundar@fundar.org.mx](mailto:fundar@fundar.org.mx).

## 23 Projet de sondage de l'opinion publique latino-américaine sur les victimes de la corruption 2004

Mitchell A. Seligson<sup>1</sup>

---

Le *Rapport mondial sur la corruption 2004* contenait un chapitre portant sur les enquêtes mesurant la victimisation par la corruption dans plusieurs pays d'Amérique latine. En 2004, ces enquêtes ont de nouveau été menées dans neuf pays de la région dans le cadre du *Latin American Public Opinion Project*, projet rattaché précédemment à l'université de Pittsburgh et désormais à l'université Vanderbilt ; ce projet est financé par l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID). Le rapport tiré des enquêtes porte sur la victimisation par la corruption sur le lieu de travail et parmi les utilisateurs de quatre types de services très fréquentés : les services de santé, les tribunaux, les écoles et l'administration municipale. Toutes les études ont été menées par le biais d'entretiens directs auprès d'échantillons représentatifs au niveau national, comptant environ 1 500 personnes dans chaque pays, sauf en Équateur où 3 000 personnes ont été interrogées<sup>2</sup>.

Pour ce groupe de 15 000 habitants d'Amérique latine, il a été décevant de constater que le plus grand nombre de victimes de la corruption se retrouvait dans le système scolaire, pour les répondants qui avaient des enfants à l'école pendant l'année visée par l'enquête (voir figure 23.1)<sup>3</sup>. On aimerait penser que les systèmes scolaires sont essentiellement à l'abri des plus sordides aspects de la vie auxquels les adultes doivent faire face mais, en Amérique latine, ce n'est définitivement pas le cas. En fait, comme les écoles sont le plus important moyen de transmission des valeurs culturelles, les jeunes de ces pays sont socialisés dans des systèmes où la corruption est endémique.

Ces résultats généraux cachent de grandes différences parmi les pays constituant l'échantillon. Le tableau 23.1 montre qu'en Colombie « seulement » un vingtième des parents d'enfants scolarisés ont indiqué avoir versé des pots-de-vin l'année précédant l'étude, tandis qu'en Équateur, pratiquement 1 parent sur 4 avait été confronté à ce problème à l'école. La corruption liée au milieu scolaire est également un problème sérieux pour les parents dans d'autres pays de la région, en particulier au Mexique et au Honduras.

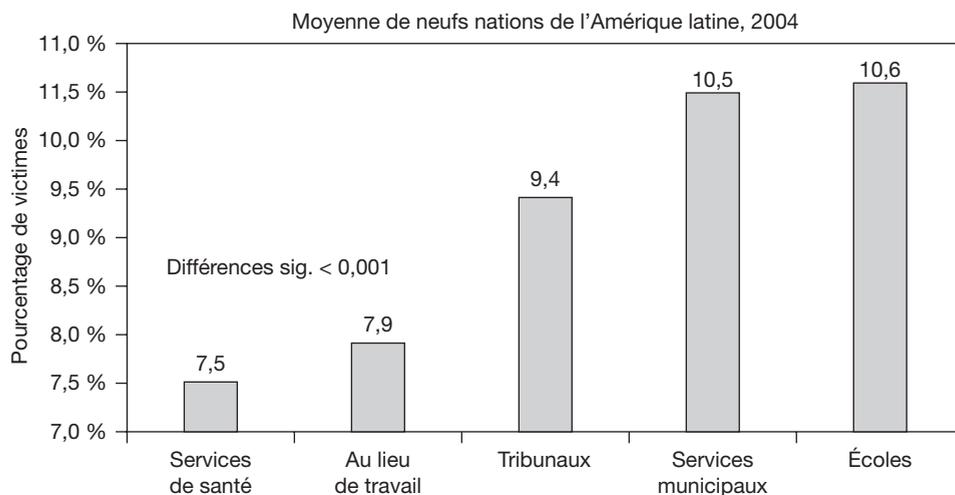


Figure 23.1 : Victimisation par la corruption signalée au travail et parmi les utilisateurs de services

Source : Latin American Public Opinion Project, Vanderbilt University.

Tableau 23.1 : Pourcentage de victimes de la corruption parmi les usagers des services publics par pays<sup>a</sup>

	Système scolaire	Administration municipale	Tribunaux
Colombie	5,5	5,3	5,1
Costa Rica	8,6	5,6	2,7
Équateur	23,8	15,0	20,5
El Salvador	7,3	5,3	4,0
Guatemala	8,7	8,2	5,0
Honduras	11,3	10,2	6,6
Mexique	12,8	20,8	13,5
Nicaragua	9,5	12,9	15,5
Panama	6,7	9,3	6,5

a. Différences sig. < 0,001.

La victimisation par la corruption parmi les personnes ayant fréquenté les administrations municipales (par exemple, pour une demande de permis) était chose courante, comme l'indique le tableau 23.1. Au Mexique, 20,8 % des usagers de services municipaux ont signalé avoir été forcés de verser des pots-de-vin alors qu'en Colombie, au Guatemala et au Costa Rica, la proportion de victimes n'atteignait qu'un quart de ce taux.

Bien que le système des tribunaux soit fréquemment mentionné comme un lieu important de pratiques de corruption, nos données indiquent qu'en moyenne, la cor-

ruption y est moins fréquente que parmi les autres services publics. Au Costa Rica, par exemple, une telle corruption n'est pas courante (seulement 2,7 % des personnes fréquentant les tribunaux). Par contre, chez son voisin du nord, le Nicaragua, la corruption dans les tribunaux est plus de cinq fois plus fréquente.

Ce qui ressort de cette analyse est non seulement la fréquence de la victimisation par la corruption chez les usagers de services publics, mais aussi la grande variation parmi les pays étudiés et la variation entre les différents sites de pratiques corrompues. Le Mexique et l'Équateur se distinguent des autres pays comme étant beaucoup plus sujets à la corruption que les autres, tandis que le système scolaire dans son ensemble et l'administration municipale sont particulièrement vulnérables à la pénétration des pratiques malhonnêtes. Ces résultats devraient aider à cibler les efforts de lutte contre la corruption des politiques publiques dans ces pays, en montrant les secteurs où les problèmes sont plus sérieux et ceux où ils sont mieux maîtrisés.

## Notes

1. Mitchell A. Seligson est « Centennial Professor » en sciences politiques, université Vanderbilt, États-Unis. Contact : m.seligson@vanderbilt.edu.
2. Comme l'échantillon de l'Équateur est deux fois plus important que celui des autres pays, les réponses de ce pays ont été affectées d'un poids de 0,5 de manière à ne pas fausser la moyenne générale pour l'échantillon des neuf pays.
3. Alors que les résultats d'ensemble sont statistiquement significatifs pour l'échantillon total, les différences entre les formes de corruption mesurées se situent entre les pots-de-vin versés en échange de services de santé et dans le cadre du travail, d'une part, et les trois catégories restantes, d'autre part. Environ la moitié des répondants dans chacun des pays ont été confrontés à la corruption dans les services de santé, le travail et les écoles, alors qu'environ un tiers ont eu de pareilles expériences avec les administrations municipales et une moyenne de 15 % avec les tribunaux. La plus faible fréquence de la victimisation par la corruption dans ces deux dernières catégories élargit l'intervalle de confiance des estimations par rapport aux autres catégories.

## 24 Corruption et criminalité

Omar Azfar<sup>1</sup>

---

L'un des rôles fondamentaux de l'État consiste à protéger la vie et les biens de ses citoyens contre les criminels. On peut légitimement s'attendre à ce que la corruption réduise l'efficacité de la mise en application des lois, aboutissant à des taux plus élevés de criminalité. Les criminels peuvent soudoyer la police et se soustraire aux sanctions, tandis que la corruption qui s'infiltré dans le processus de recrutement peut porter atteinte à la qualité du pouvoir judiciaire et des services de police. À en croire certaines observations faites sur le terrain, la corruption a effectivement des effets sur les services de police et sur la volonté et la capacité de commettre des actes criminels. Toutefois, des études antérieures n'ont révélé qu'un faible lien entre la corruption et la criminalité<sup>2</sup>. Dans le cours des travaux qui se poursuivent au *Center for Institutional Reform and the Informal Sector* (IRIS) de l'université du Maryland, nous avons examiné les liens entre la corruption et deux types d'actes criminels : le vol et les homicides. Dans chaque cas, nous avons constaté l'existence d'une relation significative entre des degrés élevés de corruption et de criminalité.

### Le vol

Il existe deux sources de données possibles sur le vol : Interpol, pour un grand nombre de pays, et l'Enquête internationale sur les victimes de la criminalité (EIVC), pour un plus petit nombre de pays. Toutefois, les données d'Interpol viennent de sources policières et ne sont pas fiables vu que les actes criminels commis ne sont pas nécessairement signalés à la police et que, de son côté, la police ne communique pas nécessairement ses renseignements sur la criminalité aux organismes internationaux. Ce sous-signalement est très répandu et le taux de sous-signalement lui-même est étroitement lié à la corruption (voir le rapport de Rodrigo Soares aux pages 362-364). Les taux moyens de criminalité tels qu'ils sont calculés par l'EIVC sont mesurés avec un certain bruit mais ils sont moins susceptibles d'être biaisés. C'est pourquoi nous nous sommes servis des données de l'EIVC sur l'incidence de la criminalité.

L'EIVC recueille des données auprès de quelque 1 000 répondants dans 67 pays. Les données portent à la fois sur les taux de criminalité et sur les taux de signalement de la criminalité pour différents actes criminels, dont les cambriolages, les vols qualifiés, le paiement de pots-de-vin, la fraude et les voies de fait. Parmi ces actes criminels, le vol est de loin le plus répandu et donc celui qui est mesuré avec la plus grande exactitude. Sur un échantillon de 67 pays, 16,2 % des répondants ont été victimes d'un vol de biens personnels (autre que de voiture) au cours des deux dernières années.

Nous avons constaté une étroite corrélation entre le taux de vols et la mesure de la corruption de l'Institut de la Banque mondiale<sup>3</sup>. Ce rapport est toujours aussi fort du point de vue statistique après avoir tenu compte de l'effet de différents facteurs comme l'inégalité, l'urbanisation, l'alphabétisation, l'exécution des contrats et l'origine de l'héritage juridique<sup>4</sup>. La figure 24.1 illustre cette relation.

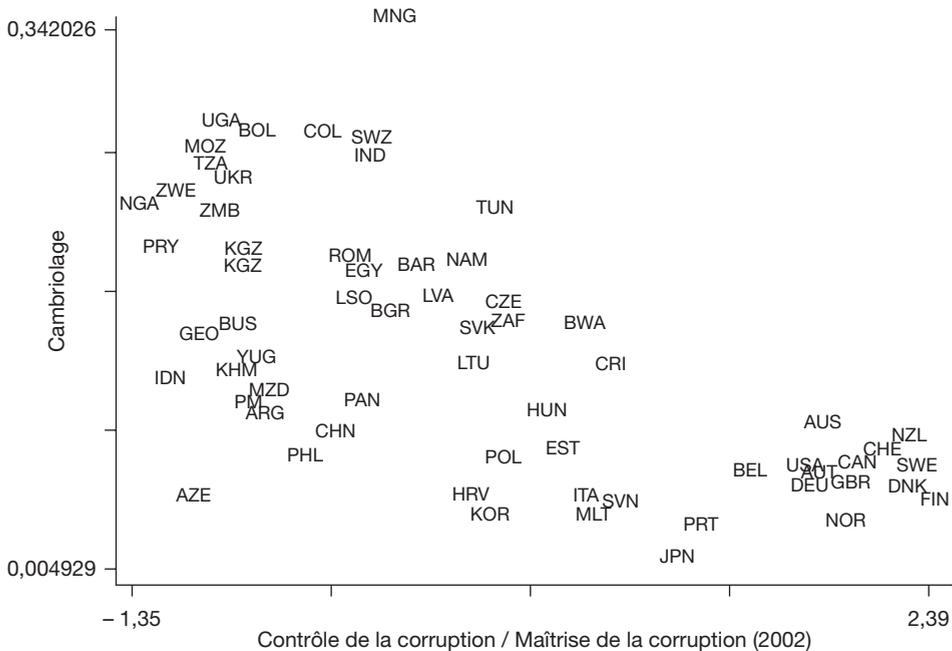


Figure 24.1 : La corruption et le vol

Une régression avec variables instrumentales a également révélé une relation significative entre la corruption et le vol, ce qui porte à croire qu'il s'agit d'un lien de cause à effet<sup>5</sup>. Si cette interprétation s'avère correcte, alors le fait de réduire la corruption d'un écart-type – du niveau de l'Inde à celui de la Corée du Sud – aurait pour effet de réduire l'incidence des vols d'environ 4,4 pour 100 individus tous les deux ans. À l'échelle mondiale, cela représenterait une réduction de centaines de millions de vols par année.

## Les homicides

Il existe deux sources de données possibles sur les homicides : l'Organisation mondiale de la santé (l'OMS), qui publie des statistiques sur la mortalité attribuable à différentes causes, notamment l'homicide, et Interpol, qui publie des statistiques sur les homicides déclarés par la police. Même mise en garde que précédemment à propos de l'exactitude des données d'Interpol. Aux erreurs de déclaration possibles s'ajoutent des problèmes de définition, à savoir que, pour Interpol, les homicides comprennent

les tentatives d’homicide, tandis que celles-ci sont souvent exclues des données fournies par les services de police. En outre, nous avons constaté que la différence entre les chiffres de l’OMS et ceux d’Interpol est en corrélation avec le niveau de corruption – ceci peut s’expliquer par le fait que la déclaration des homicides à la police ou par celle-ci est moins probable dans les pays mal gouvernés. Nous avons donc opté pour les données de l’OMS.

Nous avons constaté une corrélation très marquée entre les taux d’homicides et le niveau de corruption<sup>6</sup>. Cette relation demeure importante et significative après avoir tenu compte de l’effet du revenu, des inégalités, du niveau de scolarité et du fractionnement ethnique<sup>7</sup>. La relation demeure significative dans une régression avec variables instrumentales visant à tester l’existence d’une causalité.

La figure 24.2 montre la relation qui existe entre les homicides et la corruption. L’amélioration de la note de corruption d’un pays d’un écart-type – du niveau de l’Ukraine à celui de la Slovaquie ou du niveau du Brésil à celui du Costa Rica – aurait pour effet de réduire le taux d’homicides de 50 %. Pour le Brésil uniquement, cela impliquerait une réduction de plus de 10 000 homicides par an. À l’échelle mondiale, une réduction des homicides d’une telle ampleur ferait baisser le nombre de décès par homicide de centaines de milliers par an.

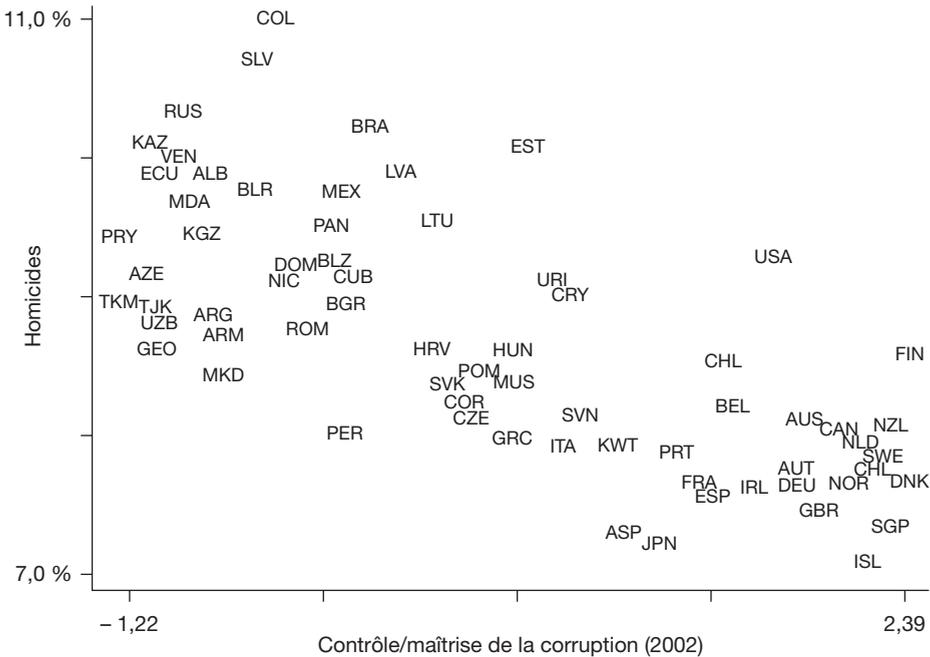


Figure 24.2 : La corruption et les homicides

Les relations que nous avons constatées sont évidentes et ce, en dépit des données imparfaites sur la criminalité. Nous comptons sur une amélioration des données à l’avenir, tant sur le plan de la quantité que de la qualité, et espérons qu’il sera possible

de faire des analyses plus pointues. En outre, il faut examiner les mécanismes qui font que la corruption favorise la criminalité. Une fois que ces liens seront mieux définis, il sera peut-être possible de se servir des données sur la corruption et la criminalité pour mieux mobiliser l'opinion publique contre la corruption.

## Notes

1. Omar Azfar est agrégé de recherche au *Center for Institutional Reform and the Informal Sector* de l'université du Maryland aux États-Unis. Contact : omar@iris.econ.umd.edu.
2. Daniel Lederman, Norman Loayza et Rodrigo Soares, *Accountability and Corruption : Political Institutions Matter*, mimeo (Washington, DC : La Banque mondiale, 2004).
3. Le coefficient de corrélation était de 0,65. Voir Omar Azfar et Tugrul Gurgur, *Crime, Crime Reporting and Governance*, mimeo (IRIS, université du Maryland, 2004).
4. T-stat = 3,00, indubitablement significatif au niveau de 1 %.
5. La relation était significative au niveau de 5 %. Instruments utilisés : si le pays était démocratique en 1946, s'il avait été colonisé, si le paludisme sévissait en 1946 (comme indicateur de la mortalité des colons) et les termes d'interaction « colonisé » multiplié par « paludisme en 1946 » (étant donné que la mortalité des colons devrait avoir une plus grande incidence dans les colonies). La première régression expliquait 80 % de la variation de la gouvernance et soutenait facilement le test des restrictions de suridentification.
6. Le coefficient de corrélation était de 0,73. Voir Omar Azfar, *The Rule of Law, Corruption and Homicides*, mimeo (IRIS, université du Maryland, 2004).
7. T-stat = 3,86, indubitablement significatif au niveau de 1 %.

## 25 Évaluation de la corruption : validation des enquêtes subjectives sur les perceptions

Rodrigo R. Soares<sup>1</sup>

---

Les données objectives sur la corruption et la qualité des institutions sont rares, quoique de récentes initiatives aient démontré que les enquêtes auprès des ménages peuvent être une précieuse source d'information sur les expériences de la corruption vécues par les citoyens ordinaires. En raison de la disponibilité des données, pratiquement tous les travaux empiriques effectués dans ce domaine ont été axés sur des enquêtes subjectives portant sur les niveaux de corruption perçue et l'efficacité du secteur public. Or, rien ne prouve que ces indicateurs sont justes. C'est pourquoi il est essentiel de chercher d'autres sources de données afin de les substituer aux enquêtes subjectives ou, tout au moins, de les valider. Une option consiste à rechercher des données générées par le comportement réel des gens dans des situations où celui-ci devrait être influencé par la corruption, comme le taux de signalement de la criminalité.

Le taux de signalement de la criminalité correspond à la proportion d'actes criminels commis qui sont déclarés à la police et que l'on peut estimer en divisant le taux de criminalité officiel par celui obtenu dans les enquêtes sur la victimisation<sup>2</sup>. En principe, il doit exister une corrélation entre le taux de signalement de la criminalité et plusieurs dimensions du développement institutionnel auxquels s'intéressent les chercheurs, comme la confiance que les citoyens accordent au système, l'efficacité des services publics, le sens du devoir civique et, en particulier, la corruption. La corruption peut réduire les avantages tirés du signalement d'un acte criminel en instaurant une sorte de taxe sur le bien recouvré. En outre, elle diminue l'efficacité des services de police, étant donné qu'elle augmente la probabilité que la police travaille en fait de connivence avec les criminels.

La crédibilité des indices de corruption actuels se trouverait renforcée si ceux-ci étaient en corrélation très étroite avec le taux de signalement de la criminalité. Pour tester cette possibilité, le taux de signalement de la criminalité a été calculé grâce à deux sources de données internationales : l'Enquête internationale sur les victimes de la criminalité (EIVC) et l'Enquête des Nations Unies sur les tendances de la criminalité et le fonctionnement des systèmes de justice pénale (UNCS). Le comportement de ce taux de signalement a été comparé à l'indice de corruption du Guide international des risques-pays (ICRG). Les données utilisées étaient des moyennes pour la première moitié des années 1990. Nous disposons de données à la fois pour les taux de signalement et l'indice de corruption pour une quarantaine de pays, y compris des pays d'Europe occidentale et orientale, d'Amérique du Nord et quelques pays d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine.

La fraction des crimes déclarés à la police varie considérablement d'un pays à l'autre et selon le type de crime, allant de pratiquement zéro (comme c'est le cas des vols en Égypte ou en Inde) à pratiquement un (comme c'est le cas des cambriolages en Autriche et en Finlande). La figure 25.1 montre le rapport entre ces taux et l'indice de corruption de l'ICRG dans le cas des taux de signalement des cambriolages. Les pays classifiés comme étant peu corrompus déclarent en moyenne 37 % des cambriolages perpétrés, tandis que les pays classifiés comme ayant un niveau de corruption très élevé n'en déclarent que 3 %. On retrouve les mêmes tendances lorsqu'on examine d'autres actes criminels comme les vols ou les actes de violence, quoique les écarts ne soient pas aussi importants. Le coefficient de corrélation simple entre l'indice de corruption et le taux de signalement est de 0,41 pour les cambriolages, 0,65 pour les vols et 0,62 pour les actes de violence (dans l'indice ICRG, les valeurs plus élevées correspondent à un taux de corruption moins élevé).

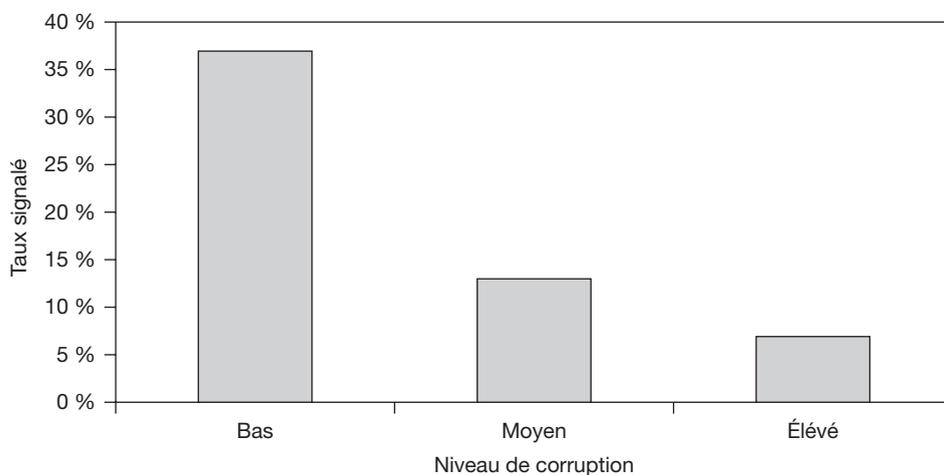


Figure 25.1 : Taux de signalement des cambriolages selon les niveaux de corruption, moyennes par pays, années 1990

Cette corrélation ne semble pas illusoire, ni être générée par la relation indirecte d'une autre variable à la fois avec les taux de corruption et les taux de signalement. Les données fournies par plusieurs sources internationales indiquent que le signalement de la criminalité est très intimement lié à la stabilité des institutions, à la présence policière et à la corruption perçue. Ceci est valable même lorsque l'analyse tient compte indépendamment du nombre d'années passées sous un régime démocratique ininterrompu, une variable bien connue pour saisir le degré de stabilité politique du système<sup>3</sup>.

L'analyse statistique sous-entend que, si la Russie ramenait son niveau de corruption perçue à celui des États-Unis, le taux de signalement des cambriolages passerait de 1,8 à 5,7 %, celui des vols de 3,1 à 6,1 % et celui des actes de violence de 1 à 1,85 %. Plus important encore, les données disponibles corroborent l'usage des enquêtes subjectives sur les perceptions de la corruption comme une mesure de la corruption réelle.

## Notes

1. Rodrigo R. Soares est professeur adjoint d'économie à l'université du Maryland (Contact : soares@econo.umd.edu).
2. Les enquêtes sur la victimisation sont moins sujettes au sous-signalement que les statistiques officielles sur la criminalité. Ce phénomène est encore plus vrai pour les « crimes économiques », comme les vols et les cambriolages, que pour les crimes associés à des stigmates sociaux, comme la violence familiale et les crimes sexuels, pour lesquels même les enquêtes sur la victimisation donnent une sous-estimation.
3. Cette analyse tient compte de l'effet d'une autre dimension de l'indice de corruption de l'ICRG – le « risque politique » présent dans la corruption – qui pourrait être considéré comme pouvant biaiser les résultats. Pour les résultats complets voir « Crime Reporting as a Measure of Institutional Development » (Le signalement de la criminalité comme mesure de développement institutionnel), *Economic Development and Cultural Change* 52 (2004), de Rodrigo R. Soares.

## 26 Jusqu'à quel point peut-on se fier aux opinions des experts sur la corruption ? Une expérience fondée sur les enquêtes menées en Afrique francophone

Mireille Razafindrakoto et François Roubaud<sup>1</sup>

---

Nous nous sommes toujours fiés aux opinions des experts pour comprendre l'incidence de la corruption – et, plus généralement, de la mauvaise gouvernance. Une approche différente, qui s'appuie sur les sondages d'opinion et qui suit à la fois les perceptions et les expériences du public, commence à faire son apparition, bien qu'elle soit moins usitée parce qu'elle exige d'importantes ressources financières et humaines pour obtenir un échantillon représentatif et pour mettre les statistiques régulièrement à jour.

Bien qu'ils aient fait l'objet de nombreuses critiques dans un premier temps, les groupes d'expert ont acquis un certain degré de légitimité et ce, pour plusieurs raisons. Premièrement, il existe une corrélation suffisante entre les indicateurs s'appuyant sur des groupes d'experts différents et indépendants. Deuxièmement, un nombre croissant d'études ont fait le lien entre ces indicateurs et la croissance économique, l'investissement, le commerce international et la pauvreté. Cependant, il n'y a aucun lien avéré entre ces indicateurs de perceptions d'experts et le niveau réel de corruption et c'est sur ce problème que se penche le présent chapitre. Notre enquête compare l'opinion des experts sur le sujet aux perceptions et à l'expérience de la corruption vécue par la population générale.

Certaines questions sur la corruption faisaient partie de l'enquête générale auprès des ménages sur la gouvernance et la démocratie menée entre 2001 et 2003 dans huit capitales africaines<sup>2</sup>. Dans une « enquête miroir » parallèle, les mêmes questions sur la corruption ont été posées à un groupe d'experts du Nord et du Sud (y compris des chercheurs, des experts en développement, des décideurs, des hauts fonctionnaires et des politiques)<sup>3</sup>. Deux types de questions ont été posées aux experts ; on leur a demandé : 1) leur opinion personnelle sur un problème donné et 2) ce qu'ils croyaient que le public répondrait.

Une comparaison des deux enquêtes montre clairement que les experts surestiment la mesure dans laquelle la population générale vit l'expérience de la corruption (voir le tableau 26.1). En moyenne, 13 % de la population a été confrontée à des actes de corruption au cours de l'année précédente, alors que les experts s'attendaient à un chiffre de 54 %. En outre, 5 % seulement du public croyait que le versement de pots-de-vin était une pratique acceptable, alors que les experts envisageaient un chiffre de 32 %. Dans l'ensemble, les experts voient la réalité de manière beaucoup plus négative que le public.

Tableau 26.1 : Comparaison de l'enquête générale auprès des ménages avec « l'enquête miroir »

Pourcentage	Bénin	Burkina Faso	Côte d'Ivoire	Madagascar	Mali	Niger	Sénégal	Togo	Moyenne
<b>Incidence de la corruption</b>									
Population générale <sup>a</sup>	8,7	15,2	16,5	16,3	10,1	8,2	10,8	9,6	13,1
Groupes d'experts (ce qu'ils croient que le public répondrait)	54,1	35,2	60,7	57,1	52,0	56,1	51,1	62,5	54,0
<b>Avis selon lequel le versement de pots-de-vin est un comportement acceptable</b>									
Population générale <sup>a</sup>	3,6	8,2	5,2	10,5	5,0	3,1	2,2	3,8	5,2
Groupes d'experts (ce qu'ils croient que le public répondrait)	31,3	28,7	29,2	32,9	33,3	33,8	35,5	21,8	31,5
<b>Vision de la corruption comme un problème sérieux</b>									
Population générale <sup>a</sup>	94,2	87,4	91,0	96,9	88,4	91,6	87,9	82,8	90,3
Groupes d'experts (ce qu'ils croient que le public répondrait)	84,8	67,4	72,3	76,4	67,2	62,3	69,4	84,0	72,9
Groupes d'experts (opinion personnelle)	96,3	65,0	94,1	88,9	78,1	72,7	80,5	92,3	85,3

a. À Madagascar, les résultats ont été tirés de l'enquête de 2003. Dans tous les autres pays, les légères variations entre l'incidence de la corruption et les résultats publiés dans le *Rapport mondial sur la corruption 2004* découlent de différences dans l'harmonisation de la procédure de pondération.

Sources : Enquête générale auprès des ménages (35 594 personnes interviewées ; 4 500 pour chaque pays en moyenne) ; sondage du groupe d'experts (246 personnes sondées ; 30 experts pour chaque pays en moyenne).

Cette surestimation des niveaux réels de corruption ne serait pas une si mauvaise chose si elle était cohérente, ce qui n'est pas le cas car il existe d'importants écarts entre les deux enquêtes concernant la position relative des huit pays. L'assez bonne réputation du Burkina Faso aux yeux des experts – comme le reflètent la faible incidence de la petite corruption aux yeux des experts et le plus faible pourcentage d'experts qui estiment qu'elle représente un sérieux problème – n'est pas confirmée par les enquêtes auprès des ménages. Par contre le Togo qui, selon l'enquête-ménages, fait face à des niveaux de corruption quotidienne bien inférieurs à la moyenne régionale, est classé comme le pays le plus corrompu par les experts.

En fait, il n'existe aucune corrélation entre les taux de corruption mesurés par les enquêtes-ménages et par *l'enquête miroir* : le coefficient de corrélation, bien que non significatif, est en fait négatif ( $-0,19$ ). Par contre, les résultats de *l'enquête miroir* sur les opinions des experts sont semblables aux indicateurs de corruption que l'on trouve dans les bases de données internationales. La corrélation entre les résultats du groupe d'experts et l'indicateur du « contrôle de la corruption » élaboré par Kaufmann, Kraay et Zoido-Lobaton (KKZ) en 2002 est de  $-0,52$ , ce qui représente une association positive, étant donné que plus la note baisse plus la corruption est élevée<sup>4</sup>.

Afin d'approfondir un peu plus les choses, nous avons essayé de découvrir les facteurs expliquant les opinions d'experts sur la corruption. Les modèles ont indiqué que ces opinions ne sont pas liées au niveau de corruption observée dans le pays mais plutôt à la réputation du pays pour sa bonne gouvernance économique et sa solidité démocratique aux yeux du monde extérieur (voir le tableau 26.2). Les cinq indicateurs de gouvernance de la base de données de KKZ ont été testés en tant que variables explicatives de l'estimation des experts de l'incidence de la corruption (colonnes 3 et 4). Nous avons trouvé des associations significatives avec l'indicateur « *voix et responsabilité* » (respectivement  $-1,1$  et  $-2,5$ ), l'indicateur de la *qualité de la réglementation* (respectivement  $-8$  et  $-17$ ) et l'indicateur de *l'État de droit* ( $-2,6$  et  $-10,1$ ), assortis des signes négatifs escomptés. Le profil des experts (sexe, nationalité ou institution dont ils dépendent) n'a pas influencé leurs perceptions de la corruption. Il est toutefois rassurant de voir que la bonne connaissance du sujet a atténué la mesure dans laquelle les experts ont surestimé la corruption.

Les résultats n'invalident pas la pertinence des opinions d'experts, étant donné qu'ils saisissent les perceptions couramment répandues de la corruption. Néanmoins, l'enquête laisse entendre que les opinions d'experts devraient être combinées à une nouvelle série d'indicateurs fondés sur des mesures objectives et pas seulement sur des perceptions, si nous voulons comprendre la corruption dans toute sa complexité.

Tableau 26.2 : Explication des opinions énoncées par le groupe d'experts

<b>Variabiles dépendantes :</b>				
Incidence de la corruption (selon le groupe d'experts) <sup>a</sup>				
<b>Variabiles indépendantes</b>	Avec l'incidence de la corruption dans l'enquête-ménages	Avec l'indicateur du « contrôle de la corruption » de KKZ	Avec les 5 indicateurs de la gouvernance de KKZ	À la fois avec les indicateurs de KKZ et l'incidence constatée dans l'enquête-ménages
<i>Incidence de la corruption</i>				
(selon un sondage d'opinion publique)	0,2			- 6,1*
<i>Indicateurs de la base de données de KKZ</i>				
<i>Contrôle de la corruption</i>		- 0,5**	2,6**	9,7**
<i>Voix et responsabilité</i>			- 1,1**	- 2,5**
<i>Qualité de la réglementation</i>			- 8,0**	17,0**
<i>Efficacité du gouvernement</i>			3,9**	9,9**
<i>État de droit</i>			- 2,6*	- 10,1**
<i>Caractéristiques individuelles de l'expert</i>				
<i>Originaire d'un pays d'Afrique</i>	0,0	0,0	- 0,1	- 0,1
<i>Prétend bien connaître le pays</i>	0,2	0,3	0,1	0,2
<i>Prétend bien connaître le sujet</i>	- 0,4**	- 0,4**	- 0,4**	- 0,4**
Constante/coordonnée à l'origine	0,6	0,1	- 0,9*	- 13,8*
R <sup>2</sup>	0,03	0,05	0,09	0,11
R <sup>2</sup> ajusté	0,01	0,03	0,06	0,07
Nombre d'observations	233	233	233	233

\*\* Le coefficient est statistiquement significatif au niveau de 5 %. \*Statistiquement significatif au niveau de 10 %.

a. Les indicateurs montrant l'incidence de la corruption ont été normalisés (à une tolérance de - 2,5 à 2,5 comme pour les autres indicateurs) afin de travailler avec des coefficients comparables.

Sources : Groupe d'experts, enquête générale auprès des ménages et base de données de Kaufmann, Kraay et Zoido-Lobaton, 2002

## Notes

1. Mireille Razafindrakoto est économiste chez DIAL (Développement et insertion internationale), France. Contact : razafindrakoto@dial.prd.fr. François Roubaud est lui aussi économiste chez DIAL et directeur de l'unité de recherche CIPRE à l'Institut de recherche pour le développement, France. Contact : roubaud@dial.prd.fr.
2. Voir l'exposé de Mireille Razafindrakoto et François Roubaud dans le *Rapport mondial sur la corruption 2004*.
3. Les experts ont été sélectionnés parmi un groupe de spécialistes nationaux et internationaux en matière de corruption et de gouvernance et/ou de spécialistes d'au moins un des huit pays à l'étude. À cette fin, nous avons mobilisé le réseau international de DIAL de même que ses partenaires institutionnels du Nord (GovNet de l'OCDE, le projet METAGORA, le ministère français des Affaires étrangères, Transparency International et d'autres encore) et du Sud (spécialistes des sciences sociales, décideurs dans les ministères des Finances, hauts fonctionnaires et d'autres encore).
4. Le « coefficient de corrélation des rangs de Spearman » donne des résultats similaires : 0,02 entre les données du groupe d'experts et l'enquête d'opinion auprès de la population générale ; -0,50 entre le groupe d'experts et les données de KKZ.

## 27 Corruption et genre : en quête de preuves plus probantes

*Hung-En Sung*<sup>1</sup>

---

On constate souvent des niveaux de corruption moins élevés dans les pays où plus de femmes participent au pouvoir. Mais cela veut-il dire que la participation des femmes à la vie politique *réduit* la corruption politique parce que celles-ci ont plus de scrupules que les hommes ? Faudrait-il recommander d'accroître la représentation féminine dans les gouvernements comme moyen d'enrayer la corruption ? De nouvelles hypothèses et données viennent bousculer ces hypothèses causales et ces prescriptions en matière de politiques. Une étude récente avance et démontre que le lien entre le sexe et la corruption est fallacieux et essentiellement déterminé par la présence d'une démocratie libérale, qui favorise à la fois l'égalité des sexes et la bonne gouvernance<sup>2</sup>.

En 2001, deux études techniques s'appuyant sur différentes données et différents échantillons aboutissaient aux mêmes observations : les femmes sondées exprimaient un plus fort rejet de la corruption gouvernementale que les hommes dans les enquêtes sur le comportement et, dans les comparaisons transnationales, la corrélation entre la participation des femmes à la politique et la corruption politique était systématiquement négative<sup>3</sup>. Les femmes étant moins tolérantes à l'égard de la corruption et leur représentation au gouvernement étant associée à un niveau moins élevé de corruption, les chercheurs ont incité les gouvernements à accroître le nombre de femmes parmi leurs hauts fonctionnaires. Pourtant, ces premières recherches comportent plusieurs faiblesses sur le plan méthodologique, dont l'une se détache comme la plus cruciale : la thèse du « sexe juste » n'a pas été testée par rapport à une théorie concurrente.

Depuis, d'autres données sur les hommes et les femmes face à la corruption sont devenues disponibles. Contrairement à l'existence d'un lien entre le sexe et la corruption qui avait été signalé chez les citoyens ordinaires, les enquêtes effectuées auprès de représentants gouvernementaux n'ont révélé aucune différence majeure dans les perceptions ou l'attitude face à la corruption entre les responsables gouvernementaux de sexe masculin et féminin<sup>4</sup>. Ce qui s'est produit chez les citoyens ordinaires ne tenait pas nécessairement pour les agents gouvernementaux et ce qui existait dans la société ne se retrouvait pas systématiquement dans les organisations. Des niveaux d'analyse différents demandent des explications différentes. Que dire alors des niveaux nationaux de corruption ?

Au XIX<sup>e</sup> siècle, Alexis de Tocqueville faisait observer que l'élargissement des débouchés pour les femmes allait de pair avec une structure sociale généralement plus participative et donc plus ouverte à la démocratie. La participation des femmes au gou-

vernement et des niveaux inférieurs de corruption dépendraient-ils tous deux de l'existence d'un État démocratique libéral ? Dans une démocratie libérale, l'importance idéologique accordée à l'égalité et à l'égalitarisme facilite l'accès à des postes gouvernementaux pour les femmes, tandis que les mécanismes de contrôle institutionnels réduisent les risques de corruption systémique. Pour vérifier ces liens, les indicateurs de l'hypothèse du « sexe juste » (comme la représentation des femmes au parlement, les femmes occupant des fonctions de ministre et d'adjoint ministériel) ont été comparés aux mesures de la démocratie libérale (comme l'État de droit, la liberté de la presse et les élections) dans une enquête fondée sur les 99 pays qui figuraient dans l'Indice de perceptions de la corruption de 1999 de Transparency International<sup>5</sup>.

Dans l'ensemble, le lien sexe-corruption a été réfuté comme un lien largement fallacieux et l'hypothèse de la démocratie libérale a été fortement soutenue. On a constaté un lien significatif entre un degré moindre de corruption et, d'un côté, les niveaux de présence féminine au gouvernement et, de l'autre côté, le degré de démocratie libérale lorsque ces deux éléments étaient séparés l'un de l'autre. Mais, forcés dans le même modèle, les effets du sexe sur la corruption perdaient leur signification statistique, tandis que la démocratie libérale demeurait une variable prédictive très puissante (voir le tableau 27.1).

Tableau 27.1 : Analyse de la régression mettant en rapport la représentation féminine dans les gouvernements (postes ministériels) et la corruption

Variables	B	1 <sup>re</sup> étape E.T.	Bêta	B	2 <sup>e</sup> étape E.T.	Bêta
<i>Variables de contrôle</i>						
PNB	- 0,000	0,000	- 0,737***	- 0,000	0,000	- 0,514***
Pauvreté	0,025	0,012	0,157*	0,022	0,011	0,138*
Analphabétisme	- 0,010	0,011	- 0,072	- 0,009	0,010	- 0,059
<i>Participation des femmes</i>						
Femmes au gouvernement	- 0,042	0,020	- 0,147*	- 0,030	0,019	- 0,105
<i>Démocratie libérale</i>						
État de droit	-	-	-	- 0,174	0,071	- 0,184**
Liberté de la presse	-	-	-	- 0,025	0,010	- 0,235**
Démocratie électorale	-	-	-	0,467	0,404	0,87
R <sup>2</sup>		0,770***			0,818***	
R <sup>2</sup> incrémentiel		-			0,47***	

\* p < 0,05 ; \*\* p < 0,01 ; \*\*\* p < 0,001 (test unilatéral).

C'est la liberté de la presse qui exerçait la plus grande influence sur la corruption, suivie de l'indicateur de l'État de droit. Une presse d'investigation très active, qui surveille à la loupe le comportement des hauts fonctionnaires, renforce la transparence d'un gouvernement, tandis que la subordination de l'usage du pouvoir de l'État par

ses représentants à des lois prédéfinies et la répression des actions fautives incitent les gouvernements à se montrer responsables. Les élections démocratiques exerçaient un effet positif sur la corruption mais sans atteindre le seuil de signification, ce qui porte à croire que des élections compétitives ne sont pas en elles-mêmes une panacée contre la corruption politique et pourraient laisser une porte ouverte à des manipulations malhonnêtes.

Accroître la participation des femmes à la vie publique est en soi une cause noble et juste mais ce ne serait pas un moyen efficace de rendre les gouvernements honnêtes et sans reproches.

## Notes

1. Hung-En Sung est agrégé de recherche au National Center on Addiction and Substance Abuse de l'université Columbia, États-Unis. Contact : [hsung@casacolumbia.org](mailto:hsung@casacolumbia.org).
2. Voir H.-E. Sung, « Fairer Sex or Fairer System ? Gender and Corruption Revisited » *Social Forces* 82 (2003).
3. D. Dollar, S. Fisman et R. Gatti, « Are Women Really the « Fairer » Sex ? Corruption and Women in Government », *Journal of Economic Behavior & Organization* 46 (2001) ; A. Swamy, S. Knack, Y. Lee et O. Azfar, « Gender and Corruption », *Journal of Development Economics* 64 (2001), résumé dans le *Rapport mondial sur la corruption 2003*.
4. Pour des synthèses de ces recherches plus récentes, voir R. Mukherjee et O. Gokcekus et aussi V. Vijayalakshmi, dans le *Rapport mondial sur la corruption 2004*.
5. Les données sur la participation des femmes au gouvernement viennent de l'Organisation des Nations Unies et de l'Union interparlementaire. La mesure de l'État de droit a été compilée par les chercheurs du Fraser Institute qui ont fondé leur estimation sur l'indice de l'indépendance judiciaire publié par le Forum économique mondial. L'évaluation de la liberté de la presse vient des analystes de Freedom House qui ont examiné et évalué les lois et règlements régissant les contenus médiatiques, les exemples et les modes d'expression du contrôle politique et de l'intimidation de la presse et la présence de pressions économiques qui influencent les contenus médiatiques dans chaque pays. La variable de démocratie électorale, également élaborée par Freedom House, identifie simplement les pays qui ont élu leur chef d'État par le biais d'un suffrage universel et équitable.

## 28 Corruption, pollution et développement économique

Heinz Welsch<sup>1</sup>

---

Des études de cas ont révélé que la corruption est une source importante de dégradation environnementale, particulièrement dans les pays en développement, mais les évaluations quantitatives systématiques des effets de la corruption sur l'environnement font tout juste leur apparition.

La corruption peut nuire à la qualité de l'environnement de deux façons distinctes et les conséquences varient. D'une part, la corruption peut affaiblir la rigueur de la réglementation environnementale ou l'efficacité de la mise en application de la réglementation, ce qui, par conséquent, peut aggraver la pollution. D'autre part, on a constaté que la corruption réduit la prospérité. Comme la prospérité (revenu par habitant) est à son tour un facteur déterminant des différences dans les degrés de pollution d'un pays à l'autre, la corruption peut indirectement contribuer à réduire le degré de pollution. Si l'on réunit les deux conséquences, l'effet combiné de la corruption sur l'environnement est aléatoire.

Des recherches ont récemment examiné les liens entre corruption, pollution et développement économique<sup>2</sup>. Premièrement, elles ont voulu déterminer quelle incidence la corruption peut avoir sur la pollution à des niveaux de revenus donnés en étudiant les effets de la corruption sur l'élaboration et la mise en application des lois environnementales (effet direct). Deuxièmement, elles se sont intéressées à l'influence de la corruption sur la pollution en recherchant les conséquences de la corruption sur le revenu (effet indirect). Les deux effets ont ensuite été réunis.

L'analyse a utilisé des données transversales du milieu des années 1990 pour 106 pays. L'ensemble des données comprenait des indicateurs de la pollution de l'air ambiant (dioxyde de soufre, oxydes d'azote, total des particules en suspension) et de la pollution de l'eau (demande en oxygène dissous, phosphore, solides en suspension) ; l'analyse comprenait également des données sur le revenu par habitant et sur la corruption, ces dernières étant des indices subjectifs sur la corruption provenant de l'Institut de la Banque mondiale.

L'approche méthodologique pour démêler l'effet indirect de l'effet direct a consisté à estimer un système d'équations comprenant des équations pour les six types de pollutions mentionnés ci-dessus et une équation du revenu. Les équations de la pollution comprenaient le revenu par habitant et la corruption comme variables explicatives, tandis que les variables explicatives pour le revenu (par habitant) étaient le capital humain et physique et la corruption. L'effet direct de la corruption sur la pollution provient de la dérivée des six équations de la pollution relativement à la corruption. L'effet indirect provient de la dérivée des équations de la pollution relativement au revenu, multipliée par la dérivée de l'équation de revenu relativement à la corruption.

Puisque, conformément à des recherches antérieures, le revenu influe sur la pollution de façon non linéaire, tant l'effet indirect que l'effet total peuvent varier à différents niveaux de revenus<sup>3</sup>. Le tableau 28.1 illustre les effets de la corruption sur la pollution.

Tableau 28.1 : Effets sur la pollution d'une augmentation de la corruption d'un écart-type<sup>a</sup>

		Effet direct	Effet indirect	Effet total
Dioxyde de soufre	Maximum	0,343	0,071	0,414
	Minimum	0,343	-0,137	0,206
Oxyde d'azote	Maximum	0,358	-0,024	0,334
	Minimum	0,358	-0,063	0,295
Total des particules en suspension	Maximum	0,209	0,357	0,566
	Minimum	0,209	0,012	0,221
Demande en oxygène dissous	Maximum	0,364	0,185	0,549
	Minimum	0,364	0,005	0,369
Phosphore	Maximum	0,308	0,316	0,624
	Minimum	0,308	-0,094	0,214
Solides en suspension	Maximum	0,404	0,257	0,661
	Minimum	0,404	-0,041	0,363

a. Effets mesurés en écarts-types.

En joignant les effets directs et indirects, la recherche a permis de constater que, dans l'ensemble, la corruption accroît les degrés de pollution. Cette constatation s'impose malgré la conclusion sur les effets indirects de la pollution selon laquelle il existe des paliers de revenus où la corruption réduit, en fait, certains types de pollution en réduisant les niveaux de revenu.

Dans les pays à faible revenu, cependant, tant l'effet direct que l'effet indirect aboutissent au même résultat : les deux effets font que la corruption accroît le degré de pollution. Une explication possible est qu'en réduisant le niveau de revenu dans les pays à faible revenu, la corruption réduit les ressources nécessaires pour diminuer la pollution. En fait, pour certains types particuliers de pollution, (total des particules en suspension, demande en oxygène dissous et solides en suspension), l'effet indirect accentue fortement l'effet direct. Pour ces types de pollution, l'effet nocif combiné de la corruption sur la pollution est plus important dans les pays pauvres que dans les pays à revenu intermédiaire et dans les pays riches.

À titre d'exemple des quantités en jeu, considérons les cas du Burundi et du Pérou. Le Burundi se classe parmi les pays hautement corrompus (1,2 écarts-types (ET) au-dessus de la moyenne) tandis que le degré de corruption au Pérou est plus modéré (0,2 ET au-dessus de la moyenne). Si on réduisait le degré de corruption du Burundi à celui qui prévaut au Pérou, le revenu par habitant au Burundi passerait de moins d'un cinquième du revenu du Pérou à un peu plus de la moitié. Prenant en considération l'effet total sur la pollution, une telle réduction de la corruption serait associée à un

déclin substantiel du total des particules en suspension (de 1,65 à 1,1 ET au-dessus de la moyenne), de la demande en oxygène dissous (de 1,4 à 0,85 ET) et des solides en suspension (de 1,65 à 1,0 ET).

D'un point de vue stratégique, le message le plus important semble être que, pour la plupart des polluants, l'effet de la corruption sur la pollution est particulièrement prononcé dans les pays à faible revenu. Il est donc spécialement important de réduire la corruption dans les pays en développement. En réduisant la corruption, les pays à faible revenu pourraient améliorer considérablement leur économie et leur environnement.

## Notes

1. Heinz Welsch est professeur en science économique à l'université d'Oldenburg, Allemagne. Contact : heinz.welsch@uni-oldenburg.de.
2. Welsch, Heinz. « Corruption, Growth, and the Environment : A Cross-Country Analysis », *Environment and Development Economics*, 9 (2004).
3. La méthode de « régression sans corrélation apparente » a servi pour estimer le système d'équations (en supposant que la corruption est indépendante du revenu et de la pollution).

## 29 Réactions des entreprises face à la corruption sur les marchés étrangers

*Klaus Uhlenbruck, Peter Rodriguez, Jonathan Doh et Lorraine Eden<sup>1</sup>*

---

La corruption des pouvoirs publics exerce sur le commerce international et sur le processus de décision des dirigeants une grande influence qui n'a pas été suffisamment étudiée. Nous avons utilisé un modèle qui renferme deux caractéristiques fondamentales de la corruption – l'omniprésence et l'arbitraire – afin d'évaluer comment la corruption influe sur les décisions d'entrée des entreprises de télécommunications sur le marché international.

L'expérience de la corruption peut varier considérablement entre des pays qui se situent au même rang des indices unidimensionnels de corruption. Dans notre mesure bidimensionnelle de la corruption, la première dimension, « l'omniprésence », est représentative de la probabilité que l'entreprise moyenne soit confrontée à des transactions corrompues dans un pays donné. La deuxième dimension, « l'arbitraire », fait ressortir le degré inhérent d'ambiguïté qui entoure les transactions corrompues. Lorsque l'arbitraire est élevé, les entreprises ne savent pas trop si des pots-de-vin sont nécessaires, à qui il faut les remettre, combien il leur faut payer ou si les paiements produiront un effet. Ensemble, les mesures de l'omniprésence et de l'arbitraire permettent d'obtenir une représentation plus précise et plus utile de la variation de la nature de la corruption des pouvoirs publics<sup>2</sup>. Les recherches ont démontré que le degré et l'arbitraire de la corruption réduisent tous deux indépendamment l'investissement direct étranger (IDE)<sup>3</sup>.

Nous avons tiré les mesures d'omniprésence et d'arbitraire de l'enquête « World Business Environment Survey » (WBES) de 1998, qui était basée sur les perceptions des dirigeants des entreprises. La WBES fournissait des informations, tant sur l'ampleur que sur la nature des attentes liées aux pratiques de corruption, auprès d'un vaste échantillon de 8 000 entreprises réparties dans 80 pays émergents. Les questions posées pour déterminer « l'omniprésence » cherchaient à connaître la fréquence des pots-de-vin et l'ampleur des demandes ou des exigences de versements de pots-de-vin de la part des responsables des pouvoirs publics et des organismes gouvernementaux. Les questions posées pour déterminer « l'arbitraire » cherchaient à savoir à quel point les conditions des pratiques de corruption étaient prévisibles et si les avantages recherchés étaient habituellement accordés comme convenu après le versement des pots-de-vin. La figure 29.1 montre une répartition représentative de ces deux dimensions, illustrant la variation substantielle de la nature de la corruption<sup>4</sup>.

Nous avons associé ces résultats aux informations de la banque de données de la Banque mondiale sur la participation privée aux infrastructures (PPI) concernant



- À mesure que l'omniprésence de la corruption augmente, les modes d'entrée prennent plus souvent la forme de projets clé en main à court terme plutôt que d'IED à long terme. Les entreprises ont davantage tendance à transférer la propriété à des sociétés locales ou aux pouvoirs publics et sont moins disposées à demeurer dans les pays où l'omniprésence est élevée. De plus, lorsque l'omniprésence et l'arbitraire sont tous les deux élevés, pratiquement tous les projets sont vendus ou transférés à l'achèvement des travaux.
- À mesure que l'arbitraire de la corruption augmente, les modes d'entrée risquent davantage de prendre la forme de coentreprises et d'inclure des partenaires locaux. Nous concluons que les investisseurs s'allient à des partenaires locaux pour naviguer dans des environnements qui se caractérisent par des systèmes ambigus ou des systèmes où la corruption est hautement imprévisible. De plus, l'interaction entre l'arbitraire et l'omniprésence accroît la probabilité d'entrée sous la forme de coentreprise.

Le fait que les entreprises doivent s'adapter à la nature de la corruption engendre ultérieurement des coûts additionnels pour les entreprises, les pays hôtes et la société. En créant des conditions où les entreprises se sentent forcées de se départir de leurs propriétés et de quitter le pays une fois les projets terminés ou de prendre des partenaires locaux uniquement pour se protéger de la corruption, les pays hôtes limitent les avantages potentiels de l'IED, même quand ils ne découragent pas totalement les investisseurs. Toutefois, les décideurs devraient prendre en considération la versatilité des entreprises multinationales lorsqu'ils formulent leurs politiques d'investissement. Plutôt que de se priver d'opportunités de développement économique en raison d'environnements hautement corrompus, les entreprises cherchent d'autres façons d'investir sur de tels marchés, par exemple par des engagements à court terme comme les projets clé en main. Tandis que les entreprises internationales trouvent des façons de s'adapter à des conditions difficiles, les entreprises locales possédant des liens étroits avec l'économie intérieure sont plus limitées et ce sont elles qui souffrent probablement le plus de la corruption des pouvoirs publics.

## Notes

1. Klaus Uhlenbruck fait partie du département de gestion et de marketing de l'université du Montana, États-Unis (contact : klaus.uhlenbruck@business.umt.edu). Peter Rodriguez est Professeur à l'école Darden des études supérieures en administration des affaires de l'université de Virginie, États-Unis (contact : rodriguezp@darden.virginia.edu). Jonathan Doh appartient au département de gestion de l'université Villanova, États-Unis (contact : jonathan.doh@villanova.edu). Lorraine Eden travaille au département de gestion de l'université A&M du Texas, États-Unis (contact : leden@tamu.edu).
2. Pour une discussion détaillée de cette vision de la nature de la corruption, voir Rodriguez P., K. Uhlenbruck et L. Eden. « Government Corruption and Entry Strategies of Multinationals », *Academy of Management Review* (qui paraîtra en 2005). Voir également Shleifer, A. et R. Vishny. « Corruption », *Quarterly Journal of Economics*, 108 (1993).

3. Voir Campos, J.E., D. Lien et S. Pradhan, « The Impact of Corruption on Investment : Predictability Matters », *World Development*, 27 (1999) ; Wei, S.-J. « Why is Corruption So Much More Taxing than Tax ? Arbitrariness Kills », *NBER*, document de travail n° 6255 (1997).
4. Les deux dimensions sont pratiquement orthogonales. Les saturations factorielles étaient très importantes et les degrés de fiabilité (coefficient alpha de Cronbach) étaient tous supérieurs à 0,70.

## 30 Effet de la corruption sur le commerce et les IDE

*Mohsin Habib et Leon Zurawicki*<sup>1</sup>

---

On a étudié l'incidence de la corruption sur l'économie internationale principalement dans le contexte des investissements directs étrangers (IDE). Un très petit nombre d'études empiriques ont examiné les répercussions néfastes de la corruption sur les échanges internationaux<sup>2</sup>. De plus, bien que la corruption influe (négativement) sur les échanges internationaux, l'inverse n'est pas forcément vrai<sup>3</sup>. Tout en reconnaissant qu'il reste de nombreux sujets à étudier, dans la présente étude, nous avons concentré nos recherches sur les différentes manières dont la corruption influe sur divers modes d'échanges internationaux.

La question de la corruption, que ce soit dans le contexte du commerce extérieur ou des investissements étrangers, est une source d'incertitude et d'élévation des coûts pour les entreprises. La corruption fausse le marché et peut rendre la concurrence injuste. Les entreprises faisant preuve d'une éthique rigoureuse ne sont pas nécessairement celles qui réussissent le mieux.

Les études antérieures se sont généralement concentrées sur la corruption dans les pays destinataires de l'investissement et du commerce. La présente étude a également pris en considération l'incidence de la corruption dans le pays d'origine en utilisant l'Indice de perceptions de la corruption (IPC) de TI. Alors que l'IPC vise principalement les responsables des pouvoirs publics, nous supposons qu'il illustre également la prédisposition du secteur privé à verser des pots-de-vin – la corruption du point de vue de l'offre. Par conséquent, puisqu'une entreprise associée à un pays corrompu peut se comporter de façon contraire à l'éthique, ses partenaires commerciaux dans d'autres pays devront consacrer davantage d'efforts au contrôle et à la surveillance, détournant ainsi des ressources précieuses d'autres activités commerciales productives. En supposant toutes choses égales par ailleurs, nous avons formulé l'hypothèse selon laquelle les fournisseurs de biens, de capital et de technologie des pays jugés moins corrompus auraient tendance à être favorisés.

L'échantillon des 89 pays visés par l'étude est tiré des Statistiques financières internationales du Fonds monétaire international. Les données nationales sur les entrées et les sorties d'IDE proviennent de la base de données « Investissements étrangers directs en ligne » de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED). Les données sur les importations et les exportations ont été tirées des Statistiques financières internationales.

Les décisions relatives aux IDE et au commerce reposent habituellement sur une étude exhaustive du contexte commercial. D'après la littérature sur le commerce international, le commerce et l'IDE sont influencés par plusieurs facteurs. L'étude a incorporé ces facteurs au modèle analytique pour dégager les effets particuliers de la cor-

ruption. Les variables indépendantes ont été décalées d'un an pour mesurer leurs effets sur les variables dépendantes. Afin d'obtenir des comparaisons valables, des modèles identiques visant à produire la meilleure adéquation dans son ensemble ont été conçus afin d'évaluer les répercussions de la corruption sur le commerce et les IDE entrants et sortants.

Nos résultats ont montré les effets négatifs de la corruption sur les IDE entrants et sortants, de même que sur les importations et les exportations d'un pays (voir le tableau 30.1). Une analyse plus poussée a conduit aux conclusions suivantes<sup>4</sup> :

Tableau 30.1 : La corruption nuit au commerce et à l'investissement étranger

	Log IDE entrants (vers un pays)	Log exportation (vers un pays)	Log importation (d'un pays)	Log IDE sortants (d'un pays)
Coefficients IPC <sup>a</sup>	0,17	0,11	0,11	0,39

a. Les coefficients IPC étaient basés sur quatre régressions des moindres carrés ordinaires (MCO) de log IDE entrants, log exportation, log importation et log IDE sortants sur la corruption (IPC), log population, log PIB/habitant, distance des États-Unis, distance de la France, distance de la Chine, liens économiques (membre d'une intégration régionale), risque politique et présence d'une section nationale de TI. Les quatre modèles étaient statistiquement significatifs et les R au carré ajustés s'élevaient respectivement à 0,65, 0,91, 0,87 et 0,41. Un coefficient IPC positif révèle un effet négatif de la corruption sur la variable dépendante, puisqu'une note plus élevée à l'IPC indique un pays « plus propre ».

1. Dans les marchés plus corrompus, le commerce semble être une option plus prudente. À notre avis, c'est parce que les IDE sont perçus comme un mode d'entrée exigeant un degré plus élevé d'engagement et d'effort que le commerce. Le degré d'engagement accru se traduit par un plus haut degré de risque (et de coûts) pour les entreprises en cause. De plus, la corruption peut rendre les IDE plus vulnérables en raison de la difficulté de redéployer les actifs et les ressources. La relation proposée entre les modes d'entrée, d'une part, et les risques que court une entreprise à cause de la corruption et sa flexibilité en général, d'autre part, est illustrée par la figure 30.1.
2. En termes d'IDE, la corruption dans le pays d'origine joue un rôle plus important que la corruption dans le pays destinataire, comme le confirme la comparaison des coefficients d'entrée et de sortie des IDE. Il semble qu'il soit plus important de choisir un partenaire commercial crédible du point de vue du pays d'origine des IDE que du point de vue du pays destinataire. Cette constatation indique qu'à l'avenir, les chercheurs auraient peut-être avantage à détourner leur attention du volume des flux respectifs pour la reporter sur la réputation des entreprises individuelles (et prises dans leur ensemble) et sur la qualité des projets.

En termes stratégiques, les conclusions révèlent que les décideurs devraient prêter attention à la corruption dans le « pays d'origine », qui précède la réputation des petites et moyennes entreprises individuelles (généralement moins connues). D'un point de vue managérial, toutes choses étant égales par ailleurs, une entreprise provenant d'un pays moins corrompu aura un avantage, qu'il s'agisse de commerce ou d'IDE..

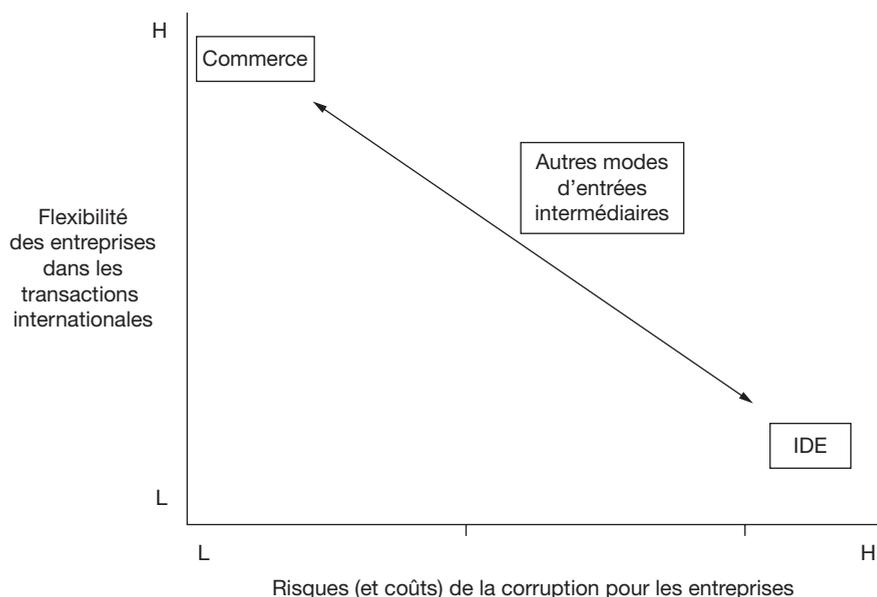


Figure 30.1 : Modes d'entrée, flexibilité et risques de corruption

## Notes

1. Mohsin Habib est professeur adjoint au département de gestion de l'université du Massachusetts, États-Unis (contact : mohsin.habib@umb.edu). Leon Zurawicki est professeur au département de marketing de l'université du Massachusetts, États-Unis (contact : leon.zurawicki@umb.edu).
2. J. Lambsdorff, J. « An Empirical Investigation of Bribery in International Trade », *European Journal of Development Research*, 11 (1998).
3. S. Knack, S. et O. Azfar. « Trade Intensity, Country Size and Corruption », *Economics of Governance*, 4 (2003).
4. L'analyse multivariée du modèle linéaire général a servi à vérifier, par exemple, si la pente de l'entrée d'IDE (dans un pays) par rapport à la corruption (IPC) est significativement différente de la pente des exportations (vers un pays) par rapport à la corruption (IPC).

## 31 Entreprises, bureaucrates et crime organisé : une étude empirique des interactions illicites

Larry Chavis<sup>1</sup>

---

L'objectif de la présente étude était de déterminer comment les réseaux sociaux du propriétaire d'une entreprise peuvent influencer sur les versements de pots-de-vin de son entreprise. Le but était de déterminer quels sont les réseaux qui habilitent les dirigeants à négocier le versement de pots-de-vin. Ces recherches se sont basées sur un sondage réalisé en 1997 auprès de plus de 900 entreprises en Pologne, en Roumanie et en Slovaquie. Le sondage a été mené dans des villes de taille moyenne dans chaque pays et il se voulait représentatif des petites et moyennes entreprises. Le sondage s'est également intéressé à l'esprit d'entreprise ; par conséquent, plus de 90 % des entreprises visées par le sondage avaient moins de 10 ans d'existence. Le sondage a produit des données relatives à divers domaines, tels que les conditions au démarrage de l'entreprise, les caractéristiques des fournisseurs et des clients, les différends contractuels et le versement de pots-de-vin<sup>2</sup>.

Les données sur le versement de pots-de-vin proviennent de questions en deux parties adressées aux propriétaires et dirigeants des entreprises sur les pots-de-vin versés aux représentants des pouvoirs publics et ceux versés au crime organisé. Pour les pots-de-vin aux pouvoirs publics, on leur a demandé si, oui ou non, il était probable que l'entreprise type de leur secteur verse des « paiement directs ou indirects à des représentants du service public pour obtenir des permissions, des permis et des règlements en leur faveur ». On leur a posé une question semblable relativement aux « paiements de protection » versés au crime organisé. Si les dirigeants répondaient que l'entreprise versait de tels paiements, on leur demandait aussi d'indiquer le montant qu'une entreprise type de leur secteur versait dans ces cas. Les auteurs de l'étude supposent que les dirigeants ont répondu aux questions d'après leur propre expérience<sup>3</sup>. Par conséquent, on a conclu que les réponses à ces questions indiquaient les sommes que l'entreprise interrogée versait en pots-de-vin aux représentants gouvernementaux et au crime organisé.

Le tableau 31.1 présente un résumé des variables relatives aux pots-de-vin. Le sondage a permis de déterminer que le pot-de-vin moyen était similaire pour les représentants des pouvoirs publics et pour le crime organisé, bien qu'un nombre beaucoup plus important d'entreprises aient reconnu avoir versé des pots-de-vin aux représentants des pouvoirs publics. Dans les deux cas, une proportion importante de dirigeants n'ont pas indiqué le montant des pots-de-vin. Pour les deux types de pots-de-vin, les sommes versées pouvaient être substantielles et plus de la moitié des entreprises ont déclaré avoir versé plus de 2 % de leurs revenus en pots-de-vin.

Tableau 31.1 : Résumé des variables relatives aux pots-de-vin

	Paiements non officiels aux pouvoirs publics	Paiements de protection
Pourcentage versant des pots-de-vin	28	13
Pourcentage déclarant les montants versés	16	9
Paiement moyen	1 379 \$ US	1 428 \$ US
<i>Note : Écart-type</i>	<i>2 182 \$ US</i>	<i>1 857 \$ US</i>
Somme totale versée en pourcentage des revenus :		
Médiane	2,0	2,4
Moyenne	6,4	7,2
<i>Note : Écart-type</i>	<i>11</i>	<i>11</i>

Le tableau 31.2 résume certaines caractéristiques des entreprises qui versent des pots-de-vin et de celles qui n'en versent pas. Par exemple, 28,3 % des entreprises qui ne paient pas de pots-de-vin sont dirigées par d'anciens cadres de sociétés d'État (SE) tandis que seulement 16,6 % des entreprises dotées de ce type de direction en versent. Le tableau indique également que les membres d'associations professionnelles sont moins nombreux à verser des pots-de-vin. Par ailleurs, les entreprises qui démarrent et qui, par conséquent, ont moins de relations dans les pouvoirs publics semblent payer des pots-de-vin plus souvent. Ces proportions sont valables tant pour les versements aux responsables des pouvoirs publics que pour ceux au crime organisé.

Tableau 31.2 :

	Membre d'associations professionnelles	Entreprise essaimée	Jeune entreprise	Ancien dirigeant d'une SE
<i>Paiements non officiels aux pouvoirs publics (%)</i>				
Entreprises qui paient	30,3 <sup>a</sup>	16,1	77,6 <sup>a</sup>	16,6 <sup>a</sup>
Entreprises qui ne paient pas	37,1 <sup>a</sup>	20,1	72,4 <sup>a</sup>	28,3 <sup>a</sup>
<i>Paiements de protection (%)</i>				
Entreprises qui paient	26,1 <sup>a</sup>	14,3	77,3	16,8 <sup>a</sup>
Entreprises qui ne paient pas	36,5 <sup>a</sup>	19,6	3,2	26,1 <sup>a</sup>

a. Les moyennes sont différentes à 95 % de signification statistique.

Pour explorer plus à fond la relation entre les réseaux sociaux et le versement de pots-de-vin, les auteurs de l'étude ont calculé la régression des sommes versées en pots-de-vin sur les variables des réseaux sociaux et autres caractéristiques de

l'entreprise<sup>4</sup>. Les résultats des régressions suggèrent que les réseaux sociaux sont fortement corrélés tant avec le montant du pot-de-vin versé qu'avec la probabilité de verser un pot-de-vin. Ce qui est surprenant, c'est que cette étude suggère que le rôle des réseaux sociaux peut être beaucoup plus important que l'influence d'autres caractéristiques plus « courantes » de l'entreprise comme le nombre d'employés ou les bénéfices. Pour une petite entreprise qui réalise des bénéfices de 13 000 \$ US par an, on a estimé que, si le propriétaire est un ancien cadre d'une société d'État, les versements de pots-de-vin aux représentants des pouvoirs publics seront réduits environ de 3 300 \$ US par an. Si on doublait les bénéfices de la même entreprise à 26 000 \$ US, les pots-de-vin augmenteraient de moins de 20 \$ US. Il serait donc possible que ceux qui acceptent des pots-de-vin accordent plus d'importance aux relations sociales d'une entreprise qu'à ses bénéfices<sup>5</sup>. Nous avons également constaté que le schéma de versement de pots-de-vin aux représentants des pouvoirs publics est beaucoup plus clair que pour le crime organisé et que ni les représentants des pouvoirs publics, ni le crime organisé ne semblent coordonner les montants des pots-de-vin qu'ils cherchent à obtenir.

Deux constatations laissent un espoir aux décideurs. La première est que le fait d'être membre d'une association professionnelle est associé à une plus faible probabilité de versement de pots-de-vin. L'autre est que les entreprises qui ont vécu des expériences positives récemment avec les tribunaux versent des pots-de-vin moins élevés. Ces deux résultats pourraient être interprétés comme découlant du pouvoir de la « vieille clique », dont les membres jouissent à la fois des faveurs des tribunaux et de ceux qui acceptent des pots-de-vin. Une interprétation plus optimiste consiste à penser que les associations professionnelles, aussi bien que les tribunaux, peuvent accroître le pouvoir des entrepreneurs dans leurs rapports avec ceux qui acceptent des pots-de-vin. Par conséquent, renforcer les tribunaux et les associations professionnelles pourrait aider à abaisser les niveaux de corruption dans ces pays. Il ne s'agit là que d'une conjecture très préliminaire qu'il serait toutefois intéressant d'étudier plus à fond afin de mieux comprendre les mécanismes en jeu dans les situations de corruption.

## Notes

1. Larry Chavis travaille à l'école des études supérieures de l'université Stanford, États-Unis. Contact : [chavis\\_larry@gsb.stanford.edu](mailto:chavis_larry@gsb.stanford.edu).
2. On peut consulter le matériel d'enquête et les données qui en résultent sur le site [www2-irps.ucsd.edu/faculty/cwoodruff/data.htm](http://www2-irps.ucsd.edu/faculty/cwoodruff/data.htm). Les données sont résumées dans les annexes en ligne de S. Johnson, J. McMillan et C. Woodruff. « Property Rights and Finance », *American Economic Review*, 92 (2002).
3. Cette hypothèse clé est étudiée plus en détail dans le document de travail de l'étude. L'hypothèse est nécessaire car, si on interrogeait directement les entreprises sur leurs propres versements de pots-de-vin, les taux de réponse seraient très faibles. Si l'hypothèse ne se tient pas et si les dirigeants répondent en fonction de l'« entreprise type », les résultats de l'étude indiquent alors que les anciens cadres de sociétés d'État considèrent que la corruption est moins répandue que les autres dirigeants.

4. Vu que de nombreux dirigeants n'ont pas indiqué le montant versé en pots-de-vin, il existe un grave problème de données manquantes quant aux régressions où le montant des pots-de-vin est la variable dépendante. Ce problème est abordé en détail dans le document de travail. Les résultats sont robustes malgré les données manquantes, bien que l'ampleur des répercussions du réseau social puisse être légèrement exagérée dans certaines spécifications. Cependant, dans tous les cas, les variables liées au réseau social demeurent beaucoup plus importantes que les variables comme les bénéfices ou le nombre d'employés.
5. Les bénéfices ont joué un rôle important dans la théorie de la corruption parce qu'ils représentent l'argent qui est potentiellement à la disposition de ceux qui acceptent des pots-de-vin. Par conséquent, on s'attend normalement à ce qu'ils soient un facteur déterminant clé pour établir le montant d'un pot-de-vin.