

Introduction au Rapport 2001 sur la corruption à l'échelle mondiale

Peter Eigen

Président de Transparency International

La corruption ne respecte aucune frontière nationale. Elle accentue les problèmes de pauvreté dans le monde en altérant la vie politique, économique et sociale. Transparency International (TI) est né de l'expérience de personnes qui ont été les témoins directs de la menace véritable que fait peser la corruption sur les vies humaines – et aussi du sentiment de frustration de ses fondateurs dû au fait que personne ne voulait en parler.

Aujourd'hui, la corruption dans les plus hautes sphères défraie la chronique à travers le monde, et les gens prennent conscience de ses conséquences désastreuses. Mais il y a un danger réel qui réside dans le fait que les citoyens du monde ne se lassent de mauvaises nouvelles et continuent d'avoir un sentiment d'impuissance. Ceux qui sont engagés dans la lutte contre la corruption doivent continuer à rendre public ses mécanismes de fonctionnement et à promouvoir les remèdes et les initiatives de succès pourraient inverser le cours des choses. Une vigilance soutenue est requise et beaucoup reste encore à faire.

Depuis sa création en 1993, TI a constamment invité les personnes et les institutions de tous bords à se joindre au mouvement mondial de lutte contre la corruption. C'est dans cet état d'esprit que nous nous sommes engagés dans cette nouvelle publication. Je vous recommande vivement sa lecture afin d'apprendre non seulement comment le fléau de la corruption afflige les sociétés dans le monde, mais aussi ce que les personnes concernées peuvent faire, et ce qu'elles entreprennent actuellement, pour contrecarrer la corruption.

Qu'est ce que le rapport sur la corruption à l'échelle mondiale?

Le rapport 2001 sur la corruption à l'échelle mondiale examine l'état actuel de la corruption dans le monde, analyse les développements récents, identifie les défis en cours et indique les solutions possibles. TI a mandaté des journalistes et des experts externes d'examiner minutieusement les phénomènes de la corruption et d'apporter leurs points de vue sur l'impact de la corruption. Il en résulte que le rapport ajoute une nouvelle dimension aux efforts de TI pour provoquer une prise de conscience de la corruption sous toutes ses formes.

Le rapport 2001 sur la corruption à l'échelle mondiale souligne le courage de ceux qui s'attaquent au problème, des nouveaux dirigeants politiques élus sur une plate-forme électorale anti-corruption, aux informateurs qui risquent leur propre gagne-pain, en passant par le nombre croissant d'organisations non-gouvernementales (ONG) qui forment le mouvement mondial de lutte contre la corruption. Le rapport nous aide à comprendre les réalités sous-jacentes à l'Indice de Perceptions de la Corruption (IPC), notre classement annuel des pays selon leurs niveaux de corruption observés. Il apporte aussi une dimension mondiale au concept de système national d'intégrité tel qu'il a été défini dans le *Source Book* de TI.¹

Le *rapport 2001 sur la corruption à l'échelle mondiale* n'est pas exhaustif mais il apporte une vue d'ensemble unique sur la corruption au cours de la période 2000-01. Les rapports individuels constituent des évaluations effectuées par chaque auteur. Ils ne reflètent pas toujours l'opinion des sections nationales de TI ou du mouvement de TI dans son ensemble. Mais nous sommes fiers de présenter ce travail, qui offre à notre avis un portrait révélateur de la corruption aujourd'hui.

Les leçons à tirer du rapport 2001 sur la corruption à l'échelle mondiale.

Comme on s'y attendait, le *rapport 2001 sur la corruption à l'échelle mondiale* fournit une évaluation mitigée de l'état de la corruption – bien que certaines tendances significatives apparaissent.

Les scandales de corruption dominent l'actualité et le débat public sur la corruption

La bonne nouvelle est que la corruption suscite plus que jamais un examen minutieux de la part du public. Au cours des dernières années nous avons été témoins des révélations de hauts fonctionnaires et de personnalités politiques en Inde par des cyber-journalistes qui ont filmé les paiements présumés de pots-de-vin portant sur des contrats d'armement; l'affaire Elf-Aquitaine qui a mené à la condamnation de hauts fonctionnaires français; au Pérou, un régime télévisuel quotidien de films vidéos enregistrés en secret montrant des dirigeants politiques acceptant des pots-de-vin. Aux Philippines, l'opinion publique outragée a forcé un dirigeant national à quitter ses fonctions. Le voile secret qui entourait la corruption est en train de s'effiloche.

De nombreuses élections importantes se sont concentrées sur la lutte contre la corruption. Le Mexique est un récent exemple marquant où la population a montré qu'elle en avait assez des décennies de corruption envahissante, en choisissant Vicente Fox comme Président. Mais des scandales en Allemagne et dans plusieurs pays d'Asie du sud-est et d'Amérique latine, ont accru les inquiétudes concernant la corruption au sein des partis politiques et dans le financement des élections. Aux Etats-Unis, il y a une crise d'intégrité et de responsabilité évidente au sein du système de financement des campagnes politiques: le sénateur John McCain s'est acquis un soutien national au cours des élections présidentielles en 2000 grâce à sa critique de «l'argent facile». Le *rapport 2001 sur la corruption à l'échelle mondiale* examine la possibilité d'établir des standards internationaux afin d'aborder ce problème.

Un aspect négatif de l'accroissement de l'attention portée à la corruption tient à la manière dont la question est souvent politisée et exploitée, un phénomène marqué dans la vie politique de plusieurs pays d'Asie du sud, d'Asie du sud-est et d'Afrique occidentale. Selon le rapport, le danger de chasse aux sorcières en relation avec des affaires de corruption est très présent. Une telle manipulation politique est une menace pour d'autres efforts qui visent à mettre à jour des phénomènes de corruption et à traduire les coupables en justice.

On trouve les signes d'un engagement croissant des dirigeants politiques pour aboutir à des réformes anti-corruption, mais les programmes nationaux de lutte contre la corruption ont eu des résultats mitigés. La prééminence accrue de la corruption dans le débat public a obligé les dirigeants, aussi bien les nouveaux que les autres, à essayer de s'attaquer à la corruption. Le Président russe Vladimir Poutine cherchant à faire respecter l'autorité de la loi a dû se rendre à l'évidence que la corruption sévissait à travers toute la classe dirigeante russe: une seule décennie de privatisation des biens étatiques a eu pour résultat la fuite de dizaines de milliards de dollars sur les comptes bancaires personnels situés outre-mer des anciens fonctionnaires de l'administration. Au Japon, les nouveaux dirigeants semblent comprendre que la reprise économique exige un relâchement du musellement qui a maintenu le tabou sur la corruption au sein du débat politique. Accusés il y a peu de temps encore de faire traîner les choses, le gouvernement japonais, ainsi que le gouvernement travailliste réélu en Grande-Bretagne, ont commencé à aligner la législation nationale sur la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption.

En Chine, les autorités ont déclaré la guerre à la corruption, acceptant ainsi tacitement la pression internationale en faveur d'un nettoyage en vue d'entrer dans l'Organisation Mondiale du Commerce. De vastes complots pour escroquer l'Etat furent mis à jour et présentés devant les tribunaux, mais l'usage persistant de la peine capitale à l'encontre des coupables est une mesure draconienne qui doit être condamnée. La Commission indépendante de lutte contre la corruption de Hong Kong est une agence anti-corruption modèle et il se peut que le gouvernement chinois trouve un moyen pour mettre en application les leçons tirées de son succès. Néanmoins la répression des médias en Chine demeure un sujet d'inquiétude important.

A travers le monde, les efforts nationaux de lutte contre la corruption sont minés par la corruption au niveau des procédures de passation des marchés publics. *Le rapport 2001 sur la corruption à l'échelle mondiale* souligne la manière dont les marchés conclus dans le domaine militaire en particulier peuvent être la proie d'accords illicites et de pots-de-vin, comme en Afrique méridionale et en Asie du sud par exemple, avec de dangereuses ramifications pour la sécurité régionale et aux dépens des services publics fondamentaux. Les marchés publics à travers le monde doivent se débarrasser du secret, des conflits d'intérêts et des systèmes de patronage qui empêchent la transparence à ce point de jonction crucial entre les sphères publique et privée. Les agences consacrées à la lutte contre la corruption n'ont guère de chance de réussir si elles ne sont pas indépendantes. Au Kenya, la Haute Court a déclaré inconstitutionnelle l'Autorité Anti-Corruption du Kenya en décembre 2000, avec de sérieuses implications pour les relations du Kenya avec ses donateurs étrangers. En Afrique du Sud, le chef de la Section d'enquête spéciale chargée d'examiner la corruption a été exclu d'une enquête portant sur des personnalités de haut rang par une commission constitutionnelle.

Les institutions publiques doivent être puissantes, efficaces et de dimensions adéquates afin de garantir que l'ouverture sur le marché économique mondial ne permette pas la capture de l'Etat par les intérêts privés ; ceci ayant eu des effets nuisibles dans de nombreux pays de l'ex-URSS, comme le montre le rapport. Par ailleurs, les programmes nationaux de lutte

contre la corruption qui ont réussi ne se bornent pas à la promulgation de lois et à la création d'institutions, mais ils font preuve d'intentions sérieuses à travers des stratégies réalistes et créatives quant à la mise en application et au contrôle. Dans de nombreux cas, comme en Slovaquie ou en Colombie, l'action de la société civile a aidé à la consolidation de ces programmes, apportant ainsi à la lutte contre la corruption une plus grande crédibilité et une plus large diffusion publique.

Une plus grande transparence des pratiques gouvernementales dans tous les domaines est probablement l'instrument isolé le plus efficace contre la corruption. De nouvelles approches de la transparence commencent à se normaliser dans certains domaines. Le gouvernement en ligne sur Internet, grâce à des appels d'offres diffusés sur la Toile pour des contrats de marchés publics, est bien établi en Chine, en Estonie et dans la ville de Séoul. De plus en plus les gouvernements diffusent sur Internet des rapports officiels, certaines déclarations et autres documentations. Le ministre des finances letton est même allé jusqu'à installer une caméra Internet dans son bureau afin de montrer ce qu'il fait à toute personne qui souhaiterait le voir. La puissance des technologies nouvelles continue de forcer les portes du pouvoir.

Les entreprises ont commencé à s'attaquer à la corruption et des efforts ont été réalisés afin d'introduire de nouvelles normes pour l'identification et la prévention de la corruption. Le *rapport 2001 sur la corruption à l'échelle mondiale* démontre que le secteur privé ne peut échapper à ses responsabilités en tant que composante de l'équation sur la corruption. Ceci fait écho à l'Indice des Fournisseurs de Pots-de-vin de TI, dont la mise à jour est prévue pour 2002, et qui souligne la tendance actuelle à faire usage de la corruption de la part de sociétés venant de pays exportateurs de premier plan. Des initiatives émanant d'entreprises commerciales ont fait une énorme différence dans la lutte contre la corruption – et les entreprises jouent un rôle essentiel dans toute coalition anti-corruption.

Ces dernières années, le profond silence des banques privées internationales a suscité l'outrage de la population, lorsqu'on s'est aperçu qu'un certain nombre de banques avaient gardé sous silence, ou n'avaient pas pris note par négligence, de versements de sommes considérables aux origines douteuses. Les efforts pour juguler le blanchiment d'argent se concentrent maintenant sur l'introduction de la transparence et sur l'amélioration de la cohérence de toutes les juridictions en matière de règlements et de conditions préalables dans le domaine bancaire. Des mesures volontaires ont été prises: TI a joué un rôle essentiel pour faciliter une initiative appelée «informez-vous sur votre client» émanant de 11 banques internationales de premier plan, connue aussi sous le nom des Principes de Wolfsberg. Les résultats cumulés des nouveaux efforts pourraient aboutir à un rétrécissement du marché des dépôts de fonds illicites.

De manière similaire, des initiatives volontaires sont apparues dans le domaine du négoce international de diamants, au sein duquel les acteurs principaux ont répondu à la demande de diamants «propres», en préconisant des projets de certification ou des systèmes de «chaîne des propriétaires». Le *rapport 2001 sur la corruption à l'échelle mondiale* contient le récit de la réaction d'un secteur industriel entier face à la société civile et à un plaidoyer international

en tant qu'exemple de processus bénéfiques mutuels et d'actions prises en faveur de pratiques commerciales plus transparentes. Le mouvement de lutte contre la corruption peut grandir de l'expérience de tels exemples.

L'initiative de la communauté des entrepreneurs est particulièrement importante dans les domaines où la législation seule ne peut pas intervenir. A l'issue de pressions accrues en faveur d'échanges commerciaux en matière d'éthique et de responsabilité sociale corporative, de nombreux dirigeants de sociétés ont fait des efforts afin d'être en conformité avec les codes de conduite qui incluent des dispositions anti-corruption. Les sociétés qui souhaitent rester «propres» ont déjà indiqué qu'elles tenteront d'éviter les investissements dans des pays corrompus, comme le montrent les contributions empiriques de la section données et recherche du *rapport 2001 sur la corruption à l'échelle mondiale*. Tandis que ceci constitue un bon signe, le secteur privé doit être continuellement encouragé à maintenir les meilleures normes de transparence possibles.

Tout compte fait, les efforts de la communauté internationale pour lutter contre la corruption ont eu un impact positif. Ceci constitue une des leçons encourageantes que nous pouvons tirer du *rapport 2001 sur la corruption à l'échelle mondiale*, bien qu'il subsiste d'importantes exceptions. En Bosnie-Herzégovine, les institutions internationales ne sont pas parvenues à coopérer de manière effective. Dans certaines parties de l'Afrique, aussi bien que dans de nombreux pays en voie de développement et pays en phase de transition, l'impact de l'intervention internationale est contesté et demeure complexe: depuis de nombreuses années, les activistes ont souligné que privatisation et libéralisation furent préconisées trop souvent sans esprit critique comme moyen de lutte contre la corruption. Le *rapport 2001 sur la corruption à l'échelle mondiale* démontre que de telles solutions, soutenues et encouragées au niveau international mais mises en application à l'échelle locale sans prudence suffisante, peuvent ouvrir la porte à un accroissement de la corruption.

Au niveau régional, l'Organisation des Etats Américains a été particulièrement active dans le domaine de la lutte contre la corruption. Plus récemment, des organisations régionales aussi variées que la Communauté de Développement de l'Afrique Australe, la Communauté Economique des Etats de l'Afrique Occidentale et l'Union Européenne (UE), ont aussi inscrit à l'ordre du jour une réforme anti-corruption, signalant ainsi de nouvelles sources de pression régionale pour enrayer la corruption. L'UE a eu un impact majeur sur les pays d'Europe centrale et du sud-est dans leur phase d'adhésion à l'Union. Avec le Conseil de l'Europe, elle a également pris les premières mesures permettant de s'attaquer à la corruption dans le financement des partis politiques. Le Conseil de l'Europe quant à lui a développé des conventions de droit pénal et civil sur la corruption et s'est engagé activement dans un programme d'évaluation des stratégies anti-corruption des pays membres de l'Union.

D'autres efforts internationaux ont été couronnés d'un certain succès: une liste noire publiée récemment par le groupe d'action financière (*Financial Action Task Force*) révélant le nom des pays ayant refusé de coopérer dans la lutte contre le blanchiment d'argent, a

suscité d'importantes réformes dans un certain nombre de pays figurant sur la liste. La mise en application de la Convention sur la lutte contre la corruption de l'OCDE, qui est entrée en vigueur en 1999 et rend légalement répréhensible au sein des pays signataires le versement de pots-de-vin à l'étranger, constitue une mesure qui fera date et qui promet d'importants résultats. Désormais, il n'est plus possible de considérer les pots-de-vin comme des frais commerciaux légitimes pouvant être déduits du revenu imposable. Ces mesures constituent des réussites majeures pour le mouvement de lutte contre la corruption, mais il demeure essentiel d'aller de l'avant, d'essayer de combler les lacunes dans la Convention et de faire pression en faveur de sa mise en application que nous devons suivre attentivement.

L'intensification de la coopération internationale est essentielle afin d'inverser le courant dans la lutte contre la corruption. Les institutions multilatérales et bilatérales de la coopération au développement se concentrent aujourd'hui plus que jamais sur des mesures anti-corruption et devraient continuer sur cette voie. Il est possible qu'une convention des Nations Unies sur la lutte contre la corruption constitue la prochaine occasion de promouvoir le travail de lutte contre la corruption au niveau international. Il est attendu que cette initiative des Nations Unies se concentre sur des domaines sur lesquels une attention inadéquate est portée en ce moment – tels que le rapatriement des fonds dérobés et l'assistance mutuelle en matière juridique – et par conséquent, il est également attendu que les autres efforts pour renforcer l'intégrité, en particulier au niveau national ou régional, ne soient ni retardés ni déplacés. Une convention des Nations Unies sur la lutte contre la corruption pourrait ouvrir le chemin à un consensus plus fort et universel sur les thèmes de l'inacceptabilité du problème, et sur le besoin d'apporter un environnement favorable au soutien de la lutte contre la corruption au niveau mondial.

Les groupes de société civile dans le monde ont déclenché une « éruption anti-corruption ». Les citoyens se sont mobilisés de façon sans précédent pour exiger une plus grande transparence et des comptes des détenteurs du pouvoir.. Soutenue par les médias d'information et le pouvoir de l'électorat, l'action civique a joué un rôle de contrôle essentiel dans la lutte pour juguler les pratiques de corruption. La société civile a montré sa force ces dernières années dans de nombreux pays, aussi bien en tant que surveillant qu'en tant que partenaire des détenteurs du pouvoir. Au Pérou, par exemple, la société civile a contribué à forger une nouvelle voie à la suite des allégations de corruption et d'abus de pouvoir sous Fujimori et Montesinos. Presque la totalité des 12 rapports régionaux contenus dans le *rapport 2001 sur la corruption à l'échelle mondiale* rendent hommage au courage des organisations de la société civile, y compris les médias d'information travaillant dans le cadre de la lutte contre la corruption.

Les groupes de société civile ont démontré leur aptitude à l'innovation et à l'adaptation. Mais malgré leur capacité croissante, la persévérance de leurs activistes et de leurs journalistes, et la voix importante qu'ils fournissent aux citoyens, la société civile n'est pas toujours bienvenue à table des négociations. Et de nombreux gouvernements interdisent encore la liberté d'information et de presse, comme au Zimbabwe, ou tolèrent encore une

concentration écrasante des médias entre les mains des politiques, comme au Honduras et en Italie.

L'importance d'une presse libre ne peut être trop soulignée. La mise en lumière par les médias a eu pour résultat une prise de conscience généralisée de l'étouffement des sociétés par la corruption de par le monde. Malgré les dangers auxquels les journalistes ont dû faire face, les médias d'information ont rendu compte avec vigueur pendant des années, que ce soit en poursuivant la corruption au sein du Sénat argentin ou en divulguant les mauvaises pratiques électorales au Ghana. Toute proportion gardée, les médias d'information ont pu devenir plus actifs dans des lieux peu connus pour leur liberté de presse, tels que le Moyen-Orient et l'Afrique du nord.

Les étapes suivantes

Le *rapport 2001 sur la corruption à l'échelle mondiale* a réaffirmé que le problème de la corruption est énorme et varié, touchant toutes les sociétés, riches et pauvres. Le rapport sert de rappel marquant de l'aspect central de la corruption du secteur politique et public dans la discussion du problème au sein de la population. Mais il indique également de quelle manière le secteur privé fait partie intégrante du problème – et les solutions qui peuvent y être apportées. En démontrant qu'une mauvaise administration gouvernementale, des citoyens désintéressés et la pauvreté sont les conséquences inévitables de la corruption, le rapport réitère que la lutte contre la corruption ne doit pas faire figure de lubie – mais doit être soutenue afin d'être un succès. L'inscription de la corruption à l'ordre du jour de la politique internationale n'est qu'un commencement.

Lorsqu'il s'agit d'évaluer ce qui a contribué au succès de la lutte contre la corruption, la nécessité de former une coalition apparaît à maintes reprises. Les hommes et femmes courageux qui luttent contre la corruption au sein des sections nationales de TI, souvent au prix de risques personnels, ont montré que, pour agir comme ils le font, il faut du courage, de l'engagement et une aptitude à ériger des alliances larges qui résistent aux épreuves du temps. Des liens doivent être tissés à l'intérieur des sociétés aussi bien qu'entre les sociétés afin d'inciter le moins possible à la corruption et afin de mettre en application les engagements pris en matière de la lutte contre la corruption. Des efforts récents, tels que les Principes de Wolfsberg, les accords sur l'intégrité en Colombie, et le contrôle des ventes de biens publics par la société civile en Bulgarie et en Slovaquie, indiquent tous le chemin à suivre pour que de telles alliances créatives apportent des résultats positifs.

Sur le plan international, à Transparency International, nous travaillons intensément à la création d'une conscience et de coalitions publiques et nous faisons pression sur les institutions financières internationales, les organisations intergouvernementales et les compagnies multinationales pour qu'elles fassent plus d'efforts dans leur combat contre la corruption. Des normes mondiales d'intégrité et de transparence parlent en leur faveur comme le montre le *rapport 2001 sur la corruption à l'échelle mondiale*. Mais la bataille

contre la corruption doit être menée pays par pays. Néanmoins, comme le montre ce rapport nous commençons à recueillir des leçons et à savoir ce qui fonctionne.

Le *rapport 2001 sur la corruption à l'échelle mondiale* constitue un document de travail en cours d'évolution tout comme le mouvement de lutte contre la corruption qu'il a pour but de soutenir. Le contenu du rapport sera peut-être désagréable à lire pour certains. Pour d'autres il indiquera peut-être les problèmes auxquels il faut s'attaquer de manière urgente. Nous sommes impatients de recevoir les réactions de nos nombreux partenaires, des personnes qui nous soutiennent et de celles qui nous critiquent. Nous voulons améliorer et affiner le processus utilisé pour rendre compte de l'état de la corruption à l'échelle mondiale afin de créer une publication qui serve aux besoins nombreux et variés de la coalition internationale de lutte contre la corruption.

¹ L'Indice de Perceptions de Corruption (IPC) de TI est un index annuel des pays, classés selon leur niveau perçu de corruption et ayant pour source de multiples enquêtes (cf. p. 232 de l'IPC 2001). Le *Source Book* de TI, aujourd'hui traduit en plus de 20 langues, argumente en faveur d'une approche holistique de la transparence et de l'obligation de rendre compte, en se basant sur le concept du système d'intégrité nationale développé par TI. Jeremy Pope, *TI Source Book 2000 – Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System* (Berlin: Transparency International, 2000).