



DÉMOCRATIE ET DROITS DE L'HOMME
D É C E M B R E 2 0 0 6

TRANSFORMER
LA CULTURE
DE CORRUPTION





Démocratie et droits de l'homme: Volume 11, Numéro 12

Rédactrice	Alexandra Abboud
Rédactrice adjointe	Rosalie Targonski
Documentaliste	Anita Green
Recherche photographique	Maggie Johnson Sliker
Conception page de couverture	Min-Chih Yao
Directeur de la publication	George Clack
Réviseur exécutif	Richard Huckaby
Chef de la production	Christian Larson
Chef adjoint de la production	Chloe Ellis
Traduction	Service linguistique IIP/G/AF
Maquette de la version française	Africa Regional Services, Paris

Conseil de rédaction	Jeremy Curtin
	Janet Garvey
	Charles Silver
	Jeffrey Berkowitz

Photo de couverture: Illustration © 2004 Getty Images, Inc.
Tous droits réservés

Le Bureau des programmes d'information internationale du département d'État des États-Unis publie cinq revues électroniques sous le logo «eJournal USA» – *Perspectives économiques, Dossiers mondiaux, Démocratie et droits de l'homme, Les Objectifs de politique étrangère des États-Unis* et *La Société américaine* – qui examinent les principales questions intéressant les États-Unis et la communauté internationale ainsi que la société, les valeurs, la pensée et les institutions des États-Unis.

Une nouvelle revue est publiée chaque mois en anglais et est suivie deux à quatre semaines plus tard d'une version en français, en portugais, en espagnol et en russe. Certains numéros sont également traduits en arabe, en chinois et dans d'autres langues.

Les opinions exprimées dans les revues ne représentent pas nécessairement le point de vue ou la politique du gouvernement des États-Unis. Le département d'État des États-Unis n'est nullement responsable du contenu ou de l'accessibilité des sites Internet indiqués en hyperliens; seuls les éditeurs de ces sites ont cette responsabilité. Les articles, photographies et illustrations publiés dans ces revues peuvent être librement reproduits en dehors des États-Unis, sauf indication contraire ou sauf mention de droit d'auteur. Les photos protégées par un droit d'auteur ne peuvent être utilisées qu'avec l'autorisation de la source indiquée.

Les numéros les plus récents, les archives ainsi que la liste des revues à paraître sont disponibles sous divers formats à l'adresse suivante : <http://usinfo.state.gov/journals/journals.htm>. Veuillez adresser toute correspondance au siège de l'ambassade des États-Unis de votre pays ou bien à la rédaction :

Editor, *eJournal USA*
IIP/PUBS
U.S. Department of State
301 4th Street SW
Washington, DC 20547
United States of America
E-mail: eJournalUSA@state.gov

Avant-propos

« La corruption n'est plus un problème local, mais un phénomène transnational qui frappe toutes les sociétés et toutes les économies, ce qui rend la coopération internationale essentielle pour la prévenir et la juguler, (...) » – Convention des Nations unies contre la corruption

*« Nous considérons la corruption comme le plus grand obstacle au développement économique et social. »
– La Banque mondiale*

« La corruption piège des millions de gens dans la pauvreté. » – Transparency International

« Pendant trop longtemps, la culture de corruption a sapé le développement et la bonne gouvernance et alimenté la criminalité et la méfiance dans le monde. » – Président George W. Bush

Selon la Banque mondiale, la corruption peut généralement être définie comme l'abus de pouvoir aux fins de gains personnels. Il existe divers types de corruption, selon qu'elle s'exerce aux niveaux les plus élevés des gouvernements ou aux échelons les plus modestes, portant sur l'échange de petites sommes d'argent en échange de faveurs minimales de petits fonctionnaires. Mais quelle que soit son ampleur, la corruption sape le développement de la société civile et accroît la pauvreté, particulièrement lorsque les ressources publiques qui pourraient servir à financer les aspirations des peuples à une vie meilleure sont gaspillées ou détournées par des agents publics.

Ces dernières années, grâce à une série d'accords internationaux, un cadre international de lutte contre la corruption a commencé à prendre forme. Des pays peuvent désormais, à titre individuel, rendre leurs mesures de lutte contre la corruption plus efficaces par une application rigoureuse de la loi et en s'appuyant sur la communauté internationale. Ce numéro de *eJournal USA* met en lumière le rôle important que jouent les secteurs public et privé, ainsi que les organisations non gouvernementales, dans la prévention et l'éradication de la corruption dans le monde entier.

La rédaction



DÉMOCRATIE ET DROITS DE L'HOMME

DÉPARTEMENT D'ÉTAT DES ÉTATS-UNIS / DÉCEMBRE 2006 / VOLUME 11 / NUMÉRO 12

<http://usinfo.state.gov/pub/ejournalusa.html>

Transformer la culture de corruption

4 Le principe de responsabilité : transformer la culture de corruption

CONDOLEEZZA RICE, SECRÉTAIRE D'ÉTAT

Les États-Unis sont fiers de soutenir ceux qui mènent la lutte contre la corruption en mettant en avant l'honnêteté et l'intégrité, en rétablissant la confiance du public, en veillant à la transparence dans les transactions commerciales et en cultivant des médias libres et une société ouverte.

5 Lutter contre la corruption en recourant à des traités et engagements internationaux

JOHN BRANDOLINO ET DAVID LUNA,
BUREAU DES AFFAIRES INTERNATIONALES RELATIVES
AUX STUPÉFIANTS ET À L'APPLICATION DES LOIS,
DÉPARTEMENT D'ÉTAT DES ÉTATS-UNIS

En se mettant d'accord sur des mécanismes de lutte contre la corruption, la communauté internationale ouvre la voie à un accroissement de la coopération multilatérale et bilatérale sur des fronts importants, mais traditionnellement considérés comme des affaires locales.

9 La lutte contre la kleptocratie

En 2006, pour lutter contre la corruption de haut niveau, les États-Unis ont adopté la Stratégie nationale visant à mondialiser la lutte contre la kleptocratie.

11 Lever le voile sur la corruption : les lois sur la transparence et la liberté de l'information

DONALD KETTL, DIRECTEUR DU FELS INSTITUTE OF
GOVERNMENT À L'UNIVERSITÉ DE PENNSYLVANIE

Les mesures et les lois mises en œuvre afin d'augmenter la transparence au niveau de la gestion des affaires publiques ont réduit la corruption en instituant une surveillance étroite des activités du gouvernement afin d'éliminer le gaspillage, la fraude et les abus.

14 Des stratégies efficaces de lutte contre la corruption

AGENCE DES ÉTATS-UNIS POUR LE DÉVELOPPEMENT
INTERNATIONAL, BUREAU DE LA DÉMOCRATIE ET
DE LA GOUVERNANCE

La bonne gouvernance et l'obligation de rendre des comptes créent les conditions qui permettent de sortir les individus de la misère, de rehausser l'éducation et la santé, d'améliorer la sécurité des frontières, d'élargir le rayonnement des libertés personnelles, de mettre en place des stratégies de développement durable qui soient économiquement judicieuses et de créer des démocraties plus saines.

16 Les coûts de la corruption

JOHN SULLIVAN ET ALEKSANDR SHKOLNIKOV,
CENTER FOR INTERNATIONAL PRIVATE ENTERPRISE
La corruption, qui profite à quelques individus,
coûte, à long terme, très cher à la société, au secteur
privé et aux gouvernements.

19 Promouvoir la transparence dans la gestion des entreprises

PHILIP UROFSKY, CONSEILLER SPÉCIAL DU SERVICE
CHARGÉ DE LA FRAUDE COMMERCIALE ET DES
AFFAIRES LITIGIEUSES COMPLEXES AU CABINET
CADWALADER WICKERSHAM & TAFT LLP,
WASHINGTON, D.C.

En 1977, le Congrès a adopté la loi sur la
corruption dans les transactions à l'étranger en
vue de mettre un terme à la corruption des agents
publics étrangers et de rétablir la confiance du
public dans l'intégrité du système commercial des
États-Unis.

22 Le rôle de la société civile dans la mise en place de réformes efficaces et durables

NANCY BOSWELL, P.-D.G. DE TRANSPARENCY
INTERNATIONAL-USA

Le rôle de la société civile est incontournable
lorsqu'il s'agit de donner de l'élan aux engagements
de lutte contre la corruption.

25 La Société du compte du millénaire encourage les champions du développement

AMBASSADEUR JOHN DANILOVICH, PRÉSIDENT-
DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ DU COMPTE
DU MILLÉNAIRE

La Société du compte du millénaire incite
les gouvernements à adopter des politiques
anticorruption sans complaisance et à renforcer
leurs institutions de lutte contre la corruption.

28 Bibliographie (en anglais)

29 Sites Internet (en anglais)

Le principe de responsabilité : transformer la culture de corruption



La démocratie ne débouche sur la prospérité durable que lorsque la règle de droit est à l'honneur et que le gouvernement est transparent et rend des comptes à la population. Or la corruption ronge ces fondations de la société libre et du progrès humain. La communauté internationale est unie dans la conviction que chaque homme, femme et enfant mérite d'être gouverné avec le plus haut niveau d'intégrité afin qu'il puisse réaliser son plein potentiel. Les citoyens méritent des dirigeants responsables. Le meilleur espoir de gagner la bataille contre la corruption est la continuité de notre engagement envers les valeurs d'honnêteté dans la gouvernance, d'ouverture, de comportement juste et de primauté du droit.

Des valeurs durables

En coopération avec d'autres partenaires dévoués, les États-Unis vont continuer de promouvoir la transparence, de poursuivre en justice la corruption de haut niveau, et de refuser d'abriter de hauts responsables corrompus.

Par le truchement d'instruments tels que la Convention de l'ONU contre la corruption (UNCAC), nous sommes résolus à renforcer l'engagement et la coopération de la communauté internationale afin de recouvrer les avoirs détournés qui peuvent servir à promouvoir le développement et la responsabilité.

Les États-Unis sont fiers de soutenir ceux qui mènent la lutte contre la corruption. Nous nous tenons aux côtés de nos partenaires qui font progresser la bonne gouvernance, l'intégrité des secteurs public et privé, et la liberté de la presse. Ces efforts rétabliront la confiance du public dans son gouvernement et fourniront un cadre propice aux investissements économiques.

Afin de respecter ces normes élevées, nous devons créer une coalition de partenaires des secteurs public et privé, au niveau local et national. Avec nos partenaires, nous devons condamner, exposer et punir la corruption. Grâce aux principes que nous partageons, nous pouvons stimuler la volonté et la capacité des peuples et des gouvernements de lutter contre la corruption et de transformer leur culture.

De nouveaux horizons

La démocratie est le résultat d'un travail quotidien de construction d'institutions démocratiques. Nous pouvons créer un meilleur avenir en nous unissant pour la bonne gouvernance et contre la corruption. Par la poursuite de notre coopération avec nos partenaires, nous pouvons bâtir des sociétés dans lesquelles les individus peuvent jouir de toutes les prérogatives de leur liberté. Et par une nouvelle promesse de responsabilité, nous pouvons jeter de fermes fondations de déontologie pour les générations à venir.

Condoleezza Rice
Secrétaire d'État

Lutter contre la corruption en recourant à des traités et engagements internationaux

John Brandolino et David Luna

Autrefois considérée comme étant du ressort des gouvernements, la lutte contre la corruption est maintenant assumée par la communauté internationale qui coopère pour aider et compléter les efforts des pouvoirs publics. Les auteurs énumèrent la vaste gamme d'accords multilatéraux et internationaux qui forment un réseau anticorruption mondial. John Brandolino est directeur des Programmes contre la criminalité et David Luna directeur des Initiatives contre la corruption et pour la bonne gestion des affaires publiques au Bureau des affaires internationales relatives aux stupéfiants et à l'application des lois du département d'État.

La corruption était autrefois considérée comme un phénomène si répandu que lutter contre elle semblait être une tâche quasi insurmontable. Cependant, ces

quinze dernières années, la communauté internationale a été le théâtre d'un changement marqué et positif dans la lutte mondiale contre la corruption. Avant ce changement radical, les pays hésitaient même à parler de corruption, qu'ils considéraient comme un problème interne. Aujourd'hui, quantité de réunions et de mécanismes multilatéraux sont spécialement conçus pour s'attaquer à ce problème. Il y a quinze ans, les pays autorisaient la déduction fiscale des pots-de-vin versés à des agents publics étrangers. Aujourd'hui, de plus en plus de pays collaborent pour poursuivre en justice les auteurs de ces versements. En fait, il y a quinze ans, certains pays soutenaient à tort que la corruption était acceptable dans certaines cultures ou pour faciliter les affaires dans les pays en voie de développement. Personne n'oserait le prétendre actuellement.

Depuis 1996, des accords internationaux ont servi à renforcer les engagements politiques en faveur de la

lutte contre la corruption et ont identifié des normes et pratiques internationales fondamentales pour la combattre. On pensait autrefois que la lutte contre la corruption était l'affaire de chaque gouvernement. En partie en raison d'accords anticorruption, renforcés par des expressions croissantes de volonté politique, on accepte désormais universellement l'idée que la communauté internationale peut compléter et soutenir la lutte des gouvernements

contre la corruption et qu'elle a nettement intérêt à veiller à le faire, tant localement que sur le plan international.

En se mettant d'accord sur des mécanismes de lutte contre la corruption, la communauté internationale ouvre la voie à une coopération multilatérale et bilatérale accrue sur des fronts importants, mais traditionnellement locaux.

Ceci, à son tour, encourage le partage des meilleures pratiques,

accroît la confiance et développe les relations entre les pays qui collaborent, augmentant, en définitive, l'efficacité des efforts bilatéraux et multilatéraux et des programmes d'assistance au développement.

Renforcer les principes de la lutte contre la corruption

Les accords multilatéraux contre la corruption incorporent des principes internationalement reconnus et officialisent l'engagement pris par les gouvernements de les appliquer. Énoncés dernièrement dans la Convention des Nations unies contre la corruption (UNCAC), ils ne contentent pas d'exhorter les gouvernements à criminaliser les différentes formes de corruption, mais reconnaissent que cette lutte exige des mesures concertées sur un certain nombre de fronts.



Convention des Nations unies contre la corruption

Ces accords abordent la lutte contre la corruption sur les fronts suivants :

- *Application des lois* – Des pouvoirs impartiaux d'enquête et de poursuites judiciaires sont indispensables pour démasquer et entreprendre des actions judiciaires efficaces contre la corruption d'agents publics. En tant que tels, ils obligent les gouvernements à adopter des lois pénales, des sanctions et à mettre en place des organes de police pour détecter et décourager les pots-de-vin et autres principaux actes de corruption.
- *Prévention dans le secteur public* – Un grand nombre d'accords anticorruption engagent les gouvernements à prendre toute une série de mesures, et notamment à exiger le respect de normes élevées de conduite par les agents publics, à établir des systèmes d'achats et de gestion financière transparents, à éviter les conflits d'intérêt, à exiger la déclaration aux autorités fiscales des avoirs personnels, à assurer la protection des dénonciateurs, à établir des institutions et des procédures efficaces de responsabilisation, tant au sein qu'à l'extérieur du gouvernement, et à faciliter l'accès du public aux informations gouvernementales.
- *Prévention dans le secteur privé* – Un grand nombre d'accords internationaux contre la corruption soulignent la nécessité pour les gouvernements de prendre des mesures qui affectent positivement le comportement du secteur privé, comme le maintien d'un cadre de réglementation efficace pour empêcher la dissimulation de paiements illicites dans la comptabilité des sociétés, la fraude dans les entreprises et la déductibilité fiscale des pots-de-vin.
- *Mécanismes de suivi* – Dans le contexte de certains instruments multilatéraux contre la corruption, des mécanismes de contrôle ou d'évaluation ultérieurs peuvent faciliter la coopération et l'assistance technique internationale pour s'attaquer aux faiblesses existantes. Il existe actuellement quatre mécanismes actifs d'évaluation mutuelle des mesures anticorruption qui font appel au contrôle des pairs pour vérifier et promouvoir l'application des mesures ; le Mécanisme de suivi des États américains, le Groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe, le Groupe de travail

En se mettant d'accord sur des mécanismes de lutte contre la corruption, la communauté internationale ouvre la voie à un accroissement de la coopération multilatérale et bilatérale sur des fronts importants, mais traditionnellement considérés comme des affaires locales.

de l'Organisation de coopération et de développement économiques sur la corruption et l'Initiative anticorruption du Pacte de stabilité.

Initiatives et accords internationaux existants

L'accord le plus général et le plus applicable mondialement à ce jour a été élaboré sous les auspices des Nations unies. Plus de cent trente pays ont participé aux deux années de négociation de la Convention des Nations unies contre la corruption qui est entrée en vigueur en décembre 2005. Elle couvre tous les domaines d'action mentionnés ci-dessus et, pour la première fois, établit un cadre de coopération dans les cas de recouvrement des avoirs. Elle est aussi en passe de devenir le premier

accord international anticorruption réellement applicable à l'échelle mondiale et compte, à ce jour, 140 signataires et 80 parties.

En Europe, le Conseil de l'Europe a mis au point trois instruments principaux pour guider ses membres dans la lutte contre la corruption. Deux de ces documents sont des conventions (La Convention pénale de 1997 sur la corruption et la Convention civile sur la corruption), et un document composé de principes à caractère non obligatoire (Les Vingt principes directeurs du Conseil de l'Europe pour la lutte contre la corruption). Le Conseil

de l'Europe a également mis au point un mécanisme d'examen par les pairs pour contrôler l'application de ces principes et conventions par quarante-deux pays, dont les États-Unis. De son côté, l'Union européenne a publié plusieurs documents pour guider ses membres. Ils comprennent la Convention de 1997 relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des États membres de l'Union européenne, et l'Action commune de 1998 relative à la corruption dans le secteur privé. Il existe également un accord-cadre adopté en 2002 relatif à la lutte contre la corruption dans le secteur privé. Un Pacte de stabilité établi en 2000 a été signé par sept pays de l'Europe du Sud-Est et le mécanisme de contrôle par les pairs qui en a résulté pour vérifier son application est connu sous le nom



© AP Images/Marty Lederhandler

En 1998, le Secrétaire général des Nations unies, M. Kofi Annan (à gauche), discute de l'importance, pour les dirigeants nationaux africains, de faire preuve de la volonté politique de combattre la corruption, de protéger les droits de l'homme et d'appliquer une politique économique judicieuse. Plusieurs mesures de lutte contre la corruption ont été conçues en Afrique, notamment la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption, adoptée en juillet 2003.

d'Initiative anticorruption du Pacte de stabilité.

En Amérique latine, la Convention interaméricaine de 1996 contre la corruption a été négociée sous les auspices de l'Organisation des États américains qui, en 2001, a créé un mécanisme d'examen par les pairs pour veiller à son application. À ce jour, trente-trois pays, dont les États-Unis, ont signé cet accord.

En Asie, 21 pays de la région Asie-Pacifique ont adopté un contrat à caractère non obligatoire contre la corruption. Connu sous le nom de Plan d'action contre la corruption pour l'Asie et le Pacifique, ce contrat a été élaboré sous les auspices de la Banque asiatique de développement et de l'Organisation de coopération et de développement économiques, et on envisage l'adoption d'un mécanisme d'examen par les pairs. En 2004, les dirigeants de l'APEC (Coopération Asie-Pacifique) ont approuvé une ligne de conduite anticorruption qui comprend un ferme engagement envers l'application de la Convention de l'ONU contre la corruption ainsi que la coopération régionale pour refuser l'asile aux fonctionnaires corrompus et à ceux qui les ont corrompus, et saisir les avoirs acquis de façon illicite.

En Afrique, la Convention sur la prévention et la lutte contre la corruption a été adoptée par les Chefs d'État et de gouvernement lors du Sommet de l'Union africaine tenu à Maputo (Mozambique) en juillet 2003. Le Protocole contre la corruption de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) contient les mesures adoptées en 2001 par les quatorze pays membres

de cette organisation. En 1999, la Coalition mondiale pour l'Afrique (CMA) a élaboré des principes à caractère non obligatoire pour lutter contre la corruption, principes qui ont été adoptés par onze de ses États membres.

Au Moyen-Orient, les États arabes s'emploient, par l'intermédiaire d'un réseau régional, la Good Governance for Development (GfD) Initiative, à soutenir un processus de réformes gouvernementales et de modernisation du secteur privé actuellement en cours et à créer les conditions nécessaires au développement économique et

social de la région. La lutte contre la corruption est l'un des principaux éléments de leur action, en particulier les efforts pour appliquer la Convention des Nations unies contre la corruption.

Les trente-sept pays qui ont signé la Convention de l'OCDE de 1997 sur la lutte contre la corruption des agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales ont créé un mécanisme d'examen par les pairs pour veiller à son application. La Convention de l'OCDE a une portée relativement étroite et précise. Elle met principalement l'accent sur l'utilisation de la législation nationale pour criminaliser la corruption d'agents officiels étrangers.

Les travaux et les principes du Groupe d'action financière (Financial Action Task Force ou FATF) contribuent aussi considérablement aux mesures internationales contre la corruption. Le FATF a établi des normes internationales pour lutter contre le blanchiment de l'argent et les délits financiers dans ses 40+9 Recommandations, et elle contrôle l'application de ces recommandations par les pays. Cet organisme intergouvernemental réunit des représentants des autorités régulatrices pour remédier aux abus du système financier, et notamment aux abus dus à la corruption.

Ces dernières années, le Groupe des Huit (G8) grands pays industrialisés du monde, à savoir l'Allemagne, le Canada, les États-Unis, la France, l'Italie, le Japon, le Royaume-Uni et la Russie, qui se réunissent pour discuter de politique économique et étrangère, a accordé la priorité

à la lutte contre la corruption, notamment la corruption de haut niveau ou kleptocratie, pour refuser l'asile aux agents publics corrompus, coordonner le recouvrement des avoirs illicites et soutenir les normes de transparence afin d'améliorer la responsabilisation et la transparence des budgets, des achats et des concessions.

Aller de l'avant

Les accords internationaux contre la corruption continuent de jouer un rôle clé dans la condamnation internationale croissante de la corruption. Ils engagent les gouvernements à prendre des mesures et à promouvoir la coopération et l'assistance technique internationales.

La Convention des Nations unies contre la corruption (UNCAC) est une mesure fondamentale dans l'architecture des accords internationaux contre la corruption. Elle traite des questions couvertes par des conventions régionales et internationales antérieures et les incorpore dans un document global. Il s'agit du premier accord international qui groupe plus de quarante parties. En fait, il en compte plus de quatre-vingt à ce jour, et deviendra vraisemblablement le premier instrument international applicable traitant uniquement de la corruption. Les principes éprouvés de la lutte contre la corruption, y compris l'importance de la coopération internationale, peuvent désormais être considérés comme

émanant uniquement d'un groupe de pays ou de régions qui pensent de la même façon.

Au moment où les gouvernements commencent à adopter l'UNCAC et à concevoir un processus complémentaire pour promouvoir son application et faciliter l'assistance technique, les accords et mécanismes régionaux existants sont importants pour permettre aux gouvernements de continuer à s'attaquer ensemble aux problèmes de corruption dans un cadre et avec des partenaires familiers. De plus, les principaux exportateurs mondiaux doivent poursuivre leur coopération étroite et intense dans le cadre de la Convention de l'OCDE contre la corruption et de son mécanisme de contrôle pour réduire la corruption des agents publics étrangers dans les transactions internationales. Les pays membres de l'OCDE doivent faire preuve de leur volonté politique en faisant appliquer leurs lois relatives à la criminalisation de la corruption.

Les instruments internationaux sont un outil précieux dans la lutte mondiale contre la corruption, mais la tâche difficile qui consiste à trouver la volonté politique d'adopter des mesures efficaces continuera à revêtir une importance cruciale. Les États-Unis se sont engagés à collaborer avec tous leurs partenaires mondiaux pour faire en sorte que, dans quinze ans, prendre des mesures efficaces contre la corruption soit un réflexe naturel pour la plupart des gouvernements. ■



USINFO.STATE.GOV

DEMOCRACY DIALOGUES

Join the global conversation about Democracy at www.democracy.gov. The Democracy Dialogues website addresses specific topics about democratic governance through interactive forums, readings, videos, webchats and more. Be a part of the conversation today.

<http://www.democracy.gov/>

La lutte contre la kleptocratie



© AP Images/Charles Dharapak

Lors d'une conférence de presse tenue au département d'État, à Washington, le 10 août 2006, la sous-secrétaire d'État aux affaires économiques, commerciales et agricoles, Mme Josette Sheeran, discute de la Stratégie nationale mise en œuvre par le président Bush pour mondialiser la lutte contre la kleptocratie, ou corruption de haut niveau.

La corruption aux échelons les plus élevés du gouvernement – ou kleptocratie – représente une menace particulière pour la démocratie et la primauté du droit dans les pays en voie de développement. Elle sape l'obligation de rendre des comptes financiers, décourage les investissements étrangers, nuit au progrès économique et sape la confiance dans les systèmes juridiques et judiciaires.

Selon la Banque mondiale, un milliard de milliards de dollars est déboursé chaque année en pots-de-vin et, d'après les Nations unies, plus de 400 milliards de dollars ont été détournés d'Afrique et dissimulés dans des pays étrangers. La kleptocratie est un problème de développement car elle nuit au développement économique et rend inefficaces d'importants programmes comme la lutte contre la pauvreté. Dans de nombreuses régions du monde, les kleptocrates remplissent leurs poches au lieu de financer la construction de routes, d'écoles, d'hôpitaux et autres travaux de développement.

Ces dernières années, les États-Unis et leurs partenaires internationaux ont mis au point de nouvelles façons d'empêcher les hauts fonctionnaires corrompus d'avoir accès à la richesse qu'ils ont accumulée illicitement, et ils utilisent de nouveaux outils pour cibler ces avoirs.

En 2006, pour lutter contre la corruption de haut niveau, les États-Unis ont adopté la « National Strategy to Internationalize Efforts against Keptocracy » (Stratégie nationale visant à mondialiser la lutte contre la kleptocratie). Cette stratégie porte à un nouveau niveau la lutte contre la corruption des hauts fonctionnaires en amenant les partenaires étrangers des États-Unis et les institutions financières à déployer des efforts plus intensifs pour mettre au point les meilleurs moyens de découvrir et de saisir les fonds volés, d'accroître les échanges d'informations et de garantir une plus grande responsabilité dans l'usage qui est fait de l'aide au développement.

Deux aspects cruciaux de la lutte contre la kleptocratie sont le déni d'asile aux fonctionnaires corrompus ainsi que le recouvrement et l'utilisation adéquate des produits de la corruption.

Déni d'asile

Le 12 janvier 2004, le président Bush a publié la proclamation présidentielle 7750 qui donne à la secrétaire d'État des pouvoirs juridiques précis pour identifier les personnes qui devraient se voir refuser l'entrée aux États-Unis en raison de leur participation à une corruption publique ayant des effets néfastes sur les intérêts des États-Unis, notamment :

- les activités économiques internationales des sociétés américaines ;
- les objectifs de l'aide américaine à l'étranger ;
- la protection des États-Unis contre le crime international et le terrorisme ;
- la stabilité des pays et institutions démocratiques.

Cette proclamation empêche ces personnes de venir aux États-Unis pour jouir des fruits de leur corruption et montre que les États-Unis sont décidés à soutenir les efforts internationaux visant à combattre la corruption publique partout où elle existe.

Recouvrement des avoirs

Les États-Unis coopèrent également avec leurs partenaires internationaux pour retracer la corruption et, grâce à des enquêtes policières et à des mesures de confiscation, ils aident aussi les autorités étrangères à recouvrer ces avoirs.

Au cours de ces dernières années, les autorités américaines ont rendu à divers pays des millions de dollars détournés par d'anciens dirigeants.

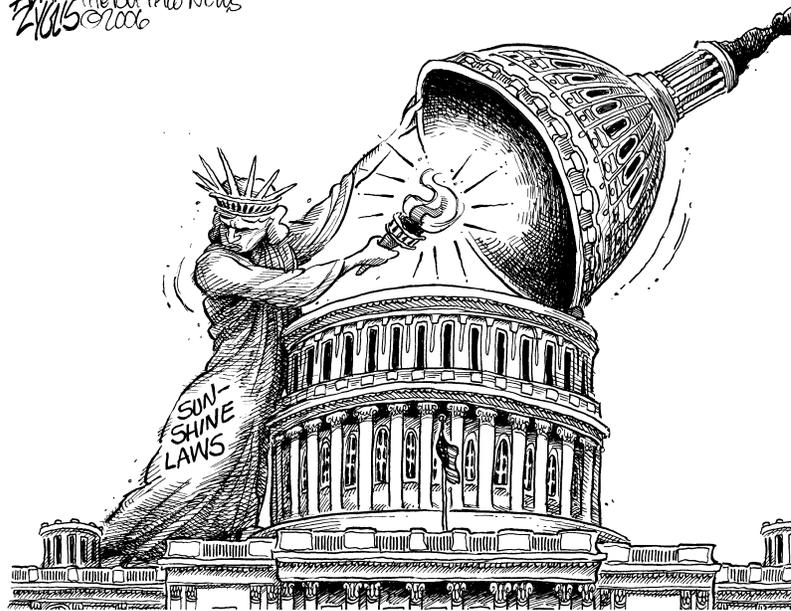
Les États-Unis coopèrent également avec leurs partenaires internationaux pour découvrir les meilleurs moyens d'identifier, de retrouver, de geler et de récupérer les avoirs illicitement acquis par la corruption de haut niveau, et ils œuvrent avec d'autres centres financiers internationaux pour mettre en place et promouvoir les meilleurs moyens d'empêcher l'entrée des produits de la corruption, faciliter l'échange d'informations sur les opérations financières douteuses, et encourager et développer la coopération entre les secteurs public et privé.

En plus de ces mesures, le Compte du millénaire - programme présidentiel qui aide les gouvernements étrangers qui s'engagent à diriger dans le respect de la justice, à investir dans leur peuple et à encourager la liberté économique - récompense les pays qui éliminent la corruption. ■

Lever le voile sur la corruption : les lois sur la transparence et la liberté de l'information

Donald Kettl

ADAM ZYGIS
www.adamzyglis.com
THE BUFFALO NEWS
© 2006



Adam Zygis (www.adamzyglis.com), The Buffalo News

Même s'il est sans doute impossible d'éliminer la corruption aux États-Unis, l'adoption de règlements visant à combattre les tractations malhonnêtes et de lois destinées à accroître la transparence dans l'administration a réussi à réduire ces pratiques. On peut en effet désormais examiner à la loupe les actions des agents publics de façon à faire la chasse au gaspillage, à la fraude et aux abus. Les lois relatives à la liberté de l'information et à la transparence (« sunshine laws ») sont deux outils importants de la lutte contre la corruption. M. Donald Kettl est directeur du Fels Institute of Government à l'université de Pennsylvanie et l'auteur de l'ouvrage System under Stress: Homeland Security and American Politics, deuxième édition (2007).

Les Américains suivent depuis longtemps deux approches très différentes en matière de lutte contre la corruption. La première, et celle dont les racines sont les plus profondes, est celle de la réglementation. Qu'une pratique soit jugée peu judicieuse, voire détestable, par les citoyens ou leurs élus, et l'instinct d'adopter un règlement la prohibant prend le dessus. On a vu ainsi

proliférer les règlements, au point parfois d'assister à la mise en place de toute une réglementation destinée à prévenir la répétition d'un seul problème.

L'enquête sur l'affaire du Watergate concernant l'usage du pouvoir présidentiel par le gouvernement Nixon, dans les années 1970, a stimulé la formulation d'une deuxième stratégie de lutte contre la corruption. À elles seules, les règles n'avaient pas suffi à prévenir les abus généralisés de l'exécutif. En outre, un grand nombre de réformateurs voyaient d'un œil très inquiet la concentration du pouvoir exécutif et le voile du secret qui couvrait souvent l'exercice de ce pouvoir. Le Congrès tenta de réduire la corruption en créant plusieurs programmes destinés à accroître la transparence.

Certes, il est impossible d'éliminer la corruption. Les occasions sont nombreuses de manipuler les rouages publics de manière à obtenir un gain privé, et la corruption ne s'élimine pas à coups de règlements. Mais comme le montre l'approche adoptée aux États-Unis dans les années 1970, il serait peut-être possible de la réduire en ouvrant les portes du gouvernement, en braquant un faisceau de lumière vive sur son fonctionnement interne et en



© AP Images

Vue d'ensemble des auditions de la Commission sénatoriale du Watergate, le 3 août 1973. La Commission du Watergate a mis en évidence des éléments de preuve qui ont obligé le président Richard Nixon à démissionner.

donnant aux investigateurs les moyens d'examiner à la loupe les actions des agents publics de manière à combattre le gaspillage, la fraude et les abus. Cette approche est profondément enracinée dans la tradition politique des États-Unis et elle se fait l'écho des propos tenus en 1822 par James Madison, le quatrième président des États-Unis : « Un gouvernement démocratique en l'absence de l'information du peuple ou des moyens d'acquisition de l'information n'est que le prologue d'une farce ou d'une tragédie, voire des deux. Le savoir gouvernera toujours l'ignorance, et un peuple qui entend se gouverner doit s'armer du pouvoir que confère le savoir. »

La liberté de l'information

L'un des éléments les plus importants de cette stratégie est la loi relative à la liberté de l'information (FOIA, Freedom of Information Act). Promulguée en 1966, la FOIA établit le principe que les documents du gouvernement appartiennent au peuple et que ce dernier a le droit de les consulter. Rompant avec la tradition, cette loi rejette l'idée que les documents sont privés tant que le citoyen n'a pas prouvé son droit de les voir et elle présume au contraire qu'ils sont publics à moins que le gouvernement ne prouve qu'ils doivent rester secrets (pour des raisons de sécurité nationale ou de protection de renseignements personnels). Fait peut-être plus important encore, la FOIA jette les fondements sur lesquels seront bâties les réformes ultérieures : elle affirme le droit du citoyen de savoir ce que fait son gouvernement.

Une loi complémentaire, le Privacy Act de 1974

relatif à la protection des renseignements personnels, pose en principe que le citoyen a le droit de consulter les renseignements que le gouvernement a recueillis à son sujet. Le Bureau fédéral d'enquête (FBI), par exemple, avait conservé des fichiers détaillés sur certaines personnes. Ses détracteurs accusèrent cet organisme d'avoir enfreint les droits des individus dans le cadre de la collecte de ces renseignements. Ils firent en outre valoir que ces renseignements pouvaient être faux et ils exprimèrent la crainte que le gouvernement ne les utilise au détriment et à l'insu des individus concernés. En vertu du Privacy Act, le citoyen peut obtenir une copie des fichiers le concernant et, le cas échéant, contester la véracité des informations qu'ils contiennent. En outre, cette loi restreint la capacité du gouvernement de divulguer ces renseignements à des tiers. Ensemble, la FOIA et le Privacy Act établissent la base juridique de la politique du gouvernement en matière de transparence, mais ils obligent aussi les organismes publics à rédiger des lignes directrices précises quant à la façon dont ceux-ci entendent appliquer ces deux lois, et ce afin que la politique de transparence soit elle-même transparente.

La transparence dans l'administration

En 1976, le Congrès a continué sur sa lancée en adoptant le « Government in the Sunshine Act », la loi sur la transparence de la gestion des affaires publiques. À quelques exceptions près, essentiellement pour des raisons de sécurité nationale et de respect des renseignements personnels, cette loi oblige le gouvernement à ouvrir ses réunions au public. Les organismes publics doivent aviser le public du calendrier, de l'ordre du jour et des résultats de leurs réunions. En outre, la loi prend soin de définir le mot de « réunion » pour éviter que des représentants du gouvernement ne se retrouvent en groupe afin de prendre des décisions tout en se défendant d'avoir participé à une réunion officielle.

Deux ans plus tard, le Congrès a adopté la loi portant création du poste d'inspecteur général : celle-ci prévoit la nomination dans chaque organisme fédéral d'un haut fonctionnaire qui est chargé d'effectuer des audits et de mener des enquêtes. Ces inspecteurs généraux bénéficiaient de larges moyens d'action pour explorer le fonctionnement des organismes, ils jouissaient de l'autonomie budgétaire et ils avaient leur propre personnel. C'est le gouvernement du président Jimmy Carter qui avait poussé à l'adoption de cette loi. Quand il lui succéda, Ronald Reagan limogea

l'ensemble des inspecteurs généraux, seize au total, ce qui suscita des inquiétudes quant à sa détermination à lutter contre le gaspillage. Du coup, Ronald Reagan remit cinq inspecteurs généraux en poste, en nomma onze nouveaux et affirma que chacun d'entre eux serait « plus agressif qu'un chien dans un parc à ferrailles » (« meaner than a junkyard dog », pour reprendre les paroles de la célèbre chanson Bad, Bad Leroy Brown). Les inspecteurs généraux ont souvent établi des rapports courageux sur des questions de grande importance, qu'il s'agisse de la mauvaise gestion du gouvernement fédéral ou des difficultés en matière de passation de marchés publics. Leurs propos cinglants ont souvent excité les passions politiques, mais ils demeurent



© Getty Images/AFP/Jim Watson

Le président George W. Bush signe la loi de 2006 sur la responsabilité et la transparence en matière de financement fédéral, en présence de membres du Congrès, le 16 septembre 2006 à Washington. Cette loi impose la création d'une banque de données interrogeable en ligne concernant tous les contrats du gouvernement fédéral.

une composante importante de la politique de transparence du gouvernement fédéral, malgré les nombreuses occasions qui existent de saper leur rôle.

Toutes ces initiatives sont d'origine fédérale, et elles ne sont contraignantes que pour les organismes fédéraux. Ceci dit, la plupart des États individuels du pays ont adopté des lois du même genre (et les règles adoptées par le gouvernement d'un État s'appliquent généralement aux municipalités et aux gouvernements locaux). Depuis les années 1970, la transparence a tenu une importance égale à celle de la réglementation dans les efforts de lutte contre la corruption.

Autres questions en jeu

Certes, des politiques rigoureuses ne produisent pas toujours la réalité désirée. Des représentants du

gouvernement ont été reconnus coupables d'avoir utilisé leur poste à des fins personnelles, et notamment d'avoir obtenu la promesse d'un emploi ultérieur dans des sociétés avec lesquelles ils avaient négocié des contrats ou encore d'avoir touché des dessous-de-table. Le personnel du bureau d'un inspecteur général demeure relativement modeste par rapport à l'ampleur des activités dont il assure la surveillance. Inévitablement, il doit donc se concentrer sur certaines questions au détriment d'autres, ce qui fait qu'il est accusé à l'occasion de négliger certains problèmes et de se laisser guider parfois par des motivations politiques.

Par ailleurs, ces mesures de transparence coûtent cher parce qu'elles alourdissent les procédures administratives. Les organismes ont dû se doter d'un personnel supplémentaire pour traiter les demandes des citoyens qui sollicitent l'accès à leurs fichiers et à diverses informations. Ils ont dû établir de nouvelles procédures pour faire connaître leurs activités et les résultats qui en découlent, et l'obligation de préavis contenue dans le « Sunshine Act » ralentit obligatoirement l'action des organismes publics. En outre, la transparence ne s'est pas généralisée dans l'ensemble du gouvernement. Le pouvoir judiciaire, surtout au niveau fédéral, a résisté au mouvement en faveur de la transparence, en particulier en ce qui concerne la question de la diffusion télévisée des plaidoiries et des décisions.

Pour autant, la progression du mouvement en faveur de la transparence dans l'administration a eu des résultats largement positifs. Elle a contribué à rétablir la confiance du public dans le gouvernement et ses rouages après les remous qui ont accompagné les enquêtes sur l'affaire du Watergate au début des années 1970. Elle a donné un coup de fouet à l'engagement des citoyens dans les affaires publiques. Même ses détracteurs sont bien obligés de le reconnaître, ne serait-ce que du bout des lèvres : en dépit des difficultés procédurales qu'elle crée, la transparence a rehaussé le niveau général de la délibération. Elle n'a pas remplacé la réglementation comme premier rempart contre la corruption et elle n'a pas éliminé ce phénomène non plus, mais elle a certainement consolidé le processus démocratique. ■

Les opinions exprimées dans le présent article ne reflètent pas nécessairement les vues ou les politiques du gouvernement des États-Unis.

Des stratégies efficaces de lutte contre la corruption

Agence des États-Unis pour le développement international (USAID)

Bureau de la démocratie et de la gouvernance

Une réponse efficace à la corruption passe par la prise de conscience de deux états de fait fondamentaux : le premier, c'est qu'aucun système n'est à l'abri de la corruption ; le second, c'est que nous ferions peut-être bien de commencer par le commencement, c'est-à-dire par nous entendre sur le sens du mot « corruption ».

La diversification des approches revêt un caractère essentiel. Même si nos ressources sont modestes, le personnel de l'USAID passe beaucoup de temps à coordonner son action avec celle de ses homologues au sein des gouvernements d'accueil et celle des autres bailleurs de fonds de façon à assurer la mise en place d'une stratégie de grande envergure à l'appui des réformes de lutte contre la corruption ainsi qu'à faire jouer les ressources tant diplomatiques que programmatiques. L'expérience de l'USAID au Kenya illustre bien les objectifs qui peuvent être atteints lorsqu'on appuie les réformateurs et les institutions sur plusieurs fronts. Si des événements survenus dans ce pays nous ont amenés à réduire notre assistance à certaines institutions publiques, notamment la Direction de la déontologie dans la fonction publique, le fait est que cette dernière avait bénéficié antérieurement du soutien des États-Unis et d'autres donateurs qui lui avait permis de recueillir des renseignements importants dont a été saisie la Commission parlementaire des comptes publics (elle-même bénéficiaire d'une aide de l'USAID à l'appui du renforcement de la capacité) et que cette démarche continue aujourd'hui de modeler un débat public et une procédure d'enquête dont l'importance est incontestable dans ce pays. Et il va de soi que la situation n'aurait jamais pu évoluer jusqu'à ce stade sans l'intervention vitale de la société civile du Kenya avec laquelle l'USAID a conclu des partenariats et qui est le fer de lance de la lutte contre la corruption depuis de nombreuses années.

La société civile est un partenaire incontournable. On ne voit pas souvent les gouvernements adopter des réformes de leur propre chef, même si les autorités sont résolument acquises au changement. Nous avons obtenu certains de nos meilleurs résultats quand les collectivités locales ont participé au suivi de l'exécution des projets de développement et de l'élaboration des budgets. En Colombie, les « veedurias » (comités citoyens de surveillance) ont changé les pratiques d'embauche dans les écoles et empêché les entrepreneurs d'utiliser des matériaux de qualité inférieure pour la construction de routes. Au Mali, les contribuables d'un quartier de Bamako ont découvert des anomalies dans des budgets locaux, et leur découverte a débouché sur le limogeage et la mise en examen de plusieurs représentants locaux. Les programmes de l'USAID ont abouti à des résultats du même ordre au Rwanda, en Tanzanie et ailleurs.

Les stratégies de renforcement des institutions produisent des résultats dans les endroits où les principes essentiels de la gouvernance sont bien établis et où il existe une ferme volonté politique de changer les modalités de la gestion des affaires publiques. Le soutien de l'USAID a aidé la Commission indonésienne de lutte contre la corruption et le Tribunal sud-africain des délits commerciaux à remporter des succès importants, mais les institutions spécialisées de ce type n'ont pas abouti à des résultats aussi satisfaisants dans les pays où les conditions sont moins propices. Le bilan des commissions de lutte contre la corruption, à travers le monde, confirme cette observation.

L'orientation des ressources, l'engagement politique et l'obtention de résultats en matière de développement par le biais de l'intégration des objectifs et des principes de la lutte contre la corruption peuvent constituer une stratégie efficace. C'est l'approche que poursuit l'USAID, en partie à cause de la diminution des ressources affectées aux aspects traditionnels de la gouvernance et en partie parce que nous avons observé à quel point il est difficile de combattre la corruption lorsqu'on se place dans la seule perspective de la gouvernance. Chose plus importante encore, nous avons vu suffisamment d'exemples de collectivités et de gouvernements qui se sont mobilisés autour de réformes concernant la prestation de services et qui ont ainsi amélioré leur position économique dans le monde pour comprendre que cette stratégie prometteuse mérite un effort supplémentaire. Par ailleurs, nous sommes aussi conscients du risque qu'il y a de croire que les réformes dont nous nous faisons les champions auront nécessairement un effet anticorruption, si nous faisons l'impasse sur ce point dans le cadre de la planification ou de la négociation d'une activité ou de la description des résultats attendus.

Nous avons découvert non seulement les démarches qui donnent des résultats, mais aussi celles qui n'aboutissent pas :

- Les programmes de sensibilisation du public qui ne sont pas liés à des réformes ;
- Le fait de négliger le long terme ;
- Les recommandations qui ne reposent pas sur la recherche et la collecte de données ;
- Les programmes qui sont perçus comme étant imposés par les bailleurs de fonds.

L'USAID va continuer d'œuvrer en étroite collaboration avec les gouvernements coopérants, les institutions multilatérales et la communauté des organisations non gouvernementales de façon à garantir une corrélation stratégique et efficace entre les activités diplomatiques et programmatiques du gouvernement des États-Unis. La bonne gouvernance et l'obligation de rendre des comptes créent les conditions qui permettent de sortir les individus de la misère, de rehausser l'éducation et la santé, d'améliorer la sécurité des frontières, d'élargir le rayonnement des libertés personnelles, de mettre en place des stratégies de développement durable qui soient économiquement judicieuses et de créer des démocraties plus saines. ■

Les coûts de la corruption

John Sullivan et Aleksandr Shkolnikov

John Sullivan est directeur administratif du CIPE (Center for International Private Enterprise), qui est une filiale de la Chambre de commerce des États-Unis. Aleksandr Shkolnikov est responsable de programme au CIPE. Nous donnons ci-après un extrait de leur article qui présente le coût de la corruption tant pour les entreprises que pour les simples citoyens. Le texte qui suit est tiré de l'article intitulé « Combating Corruption: Private Sector Perspectives and Solutions », paru dans le numéro de septembre 2004 de la publication du CIPE Economic Reform.

Pourquoi combattre la corruption? Dans de nombreuses économies, la corruption revêt un caractère institutionnel et il semble plus pratique d'y faire face au jour le jour que de la combattre. Examiner la corruption sous un angle économique, c'est reconnaître que ce phénomène dépasse le cadre d'un comportement inacceptable. C'est reconnaître aussi que la corruption, si elle fait le jeu d'un petit nombre d'individus, coûte cher à long terme à la société, au secteur privé et aux gouvernements. Il faut éradiquer la corruption pour les raisons suivantes :

Elle est responsable de la mauvaise répartition des ressources.

Les ressources qui seraient normalement consacrées à la production de biens et de services servent souvent à corrompre. Ceci comprend les ressources tant directes, sous la forme de transferts de fonds, qu'indirectes, par exemple le fait de rester en contact avec des agents publics ou d'octroyer une licence d'exploitation ou de production à une entreprise moins efficace. En outre, la corruption détourne des ressources qui pourraient être affectées à la fourniture de services publics. Au lieu de contribuer au budget, les fonds provenant des licences ou de l'impôt sur le revenu peuvent finir dans la poche d'agents publics corrompus. En outre, les ressources ne sont pas utilisées dans un souci d'efficacité maximale parce que c'est l'entreprise la mieux « pistonnée », et non la plus performante, qui se voit adjuger un marché public.

Elle encourage l'adoption de politiques et de règlements vagues et mal avisés.

Dans les systèmes corrompus, le législateur s'emploie souvent à échafauder des politiques et des règlements qui n'ont pas pour finalité d'améliorer l'environnement économique ou politique global. Ils tendent plutôt à faire le jeu d'un petit nombre d'individus qui se tiennent dans les coulisses du pouvoir ou de ceux qui soudoient les agents publics pour qu'ils adoptent un règlement favorable.

Elle diminue les niveaux d'investissements.

La corruption a des effets négatifs sur le niveau des investissements, qu'ils soient étrangers ou intérieurs. Les investisseurs finissent toujours par éviter les environnements où la corruption est endémique parce qu'elle accroît la rançon des affaires et qu'elle sape la primauté du droit. De même, la corruption est souvent associée à un haut degré d'incertitude, ce qui fait toujours fuir les investisseurs.

Elle porte atteinte à la concurrence et à l'efficacité

Les fonctionnaires du gouvernement qui exigent des pots-de-vin pour fournir ou refuser des services, licences ou permis par exemple, réduisent le nombre d'entreprises capables de pénétrer sur le marché, ce qui crée un environnement reposant sur la maximisation de la rente qui pousse vers le secteur non structuré les entreprises déterminées à ne pas verser des dessous-de-table ou incapables de le faire. Les activités de maximisation de la rente débouchent parfois sur le protectionnisme et aussi sur la fabrication de produits de faible qualité, d'où une baisse de l'efficacité, de la productivité et de la compétitivité. Au bout du compte, le manque de concurrence nuit au consommateur, qui reçoit moins de biens de haute technologie ainsi que des biens de qualité inférieure, lesquels leur coûtent pourtant plus cher.

Elle réduit les recettes publiques consacrées aux biens et services essentiels.

La fraude fiscale, l'une des plus grandes menaces aux flux de fonds publics, règne de manière endémique dans les pays où sévit la corruption parce que les entreprises du secteur non structuré ne déclarent pas leurs bénéfices et que, par conséquent, elles ne paient pas d'impôts. De plus, les entreprises qui opèrent dans le secteur formel paient des pots-de-vin au lieu de payer leurs impôts quand le fisc est corrompu ou que les possibilités d'abus du code fiscal sont nombreuses. Qui plus est, les fonctionnaires corrompus mettent dans leurs poches les redevances et les paiements qu'ils collectent auprès des entreprises pour le compte de l'État, ce qui prive l'administration de fonds nécessaires à la fourniture de biens et de services essentiels.

Elle accroît les dépenses publiques.

Les projets d'investissements publics offrent souvent aux représentants du gouvernement des occasions de toucher des pots-de-vin. La vérité, c'est que les agents publics qui entrevoient la possibilité de tirer un profit personnel de l'adjudication de contrats selon le principe du copinage vont promouvoir le plus grand nombre possible de projets d'investissements publics. En fait, ce genre de scandale éclate non seulement dans les pays en développement, mais aussi dans le monde plus développé où la corruption sévit pourtant moins. Dans de nombreux pays, il arrive parfois que les projets dont l'exécution relève du copinage n'arrivent jamais à terme parce que les fonds sont volés, purement et simplement. La corruption entraîne la mauvaise gestion des projets d'investissements publics et contribue ainsi au creusement des déficits budgétaires, ce qui met en péril toute politique budgétaire rationnelle.

Elle fait baisser la productivité et décourage l'innovation

Dans les systèmes corrompus, les individus et les entreprises consacrent du temps et des ressources à des tractations malhonnêtes (versements de pots-de-vin, relations avec des agents corrompus, etc.) au lieu de se concentrer sur les activités propices à la croissance. En outre, la corruption décourage l'innovation parce que les institutions des systèmes corrompus ne respectent ni la loi ni les droits de la propriété.

Elle accroît le coût des affaires (fait fonction de taxe sur les affaires).

Le temps et l'argent consacrés à obtenir les faveurs des agents publics et à la navigation au travers de règlements complexes accroissent les coûts des transactions commerciales. Soit ces coûts sont répercutés sur le consommateur par le biais de la hausse des prix ou de la baisse de la qualité des produits, soit ils empêchent certaines entreprises de pénétrer sur le marché. De même, lorsqu'il est corrompu, le pouvoir judiciaire limite la capacité des entreprises de faire respecter les contrats, ce qui nuit au bon fonctionnement du système et fait obstacle aux nouveaux débouchés.

Elle diminue le taux de croissance.

La corruption nuit aux petites entreprises par son coût élevé (en temps et en argent) qu'il leur est plus difficile à soutenir que les grandes sociétés. En règle générale, les petites entreprises sont en moins bonne position pour éviter la corruption et elles ont tendance à fonctionner dans un environnement hautement concurrentiel, ce qui signifie qu'il leur est difficile de répercuter les coûts sur le consommateur. Par conséquent, dans les environnements corrompus, les petites entreprises ont plus de mal à survivre, et cet état de fait nuit à la croissance économique parce que ce sont elles qui en sont le moteur dans la plupart des économies.

Elle réduit l'emploi dans le secteur privé.

En poussant les entreprises vers le secteur non structuré, en créant des obstacles à la pénétration sur le marché et en accroissant le coût des transactions commerciales, la corruption réduit l'emploi dans le secteur privé parce que les entreprises sont moins susceptibles de grandir et de s'élargir.

Elle réduit le nombre de postes de qualité dans le secteur public.

Les gouvernements corrompus offrent souvent un grand nombre de postes à bas salaire pour rendre service à leurs principaux électeurs. En outre, la qualité des emplois publics pâtit de la corruption parce que les agents publics consacrent des ressources à extorquer des pots-de-vin au lieu de fournir des services. Dans de nombreux

cas, par exemple, les agents publics des organismes d'octroi de licences procèdent ni plus ni moins à des manœuvres dilatoires s'ils ne touchent pas de paiements supplémentaires ou de cadeaux.

Elle exacerbe la pauvreté et les inégalités.

La corruption affaiblit la capacité de gain des pauvres dans la mesure où elle diminue les possibilités d'emploi dans le secteur privé. En outre, en limitant les dépenses consacrées aux services du secteur public, elle encourage les inégalités, par exemple en restreignant l'accès aux services essentiels que sont les soins médicaux et l'éducation.

Elle sape l'État de droit.

La corruption crée une culture au sein de laquelle les représentants du gouvernement ne sont pas tenus de répondre de leurs actions. En outre, dans les systèmes corrompus, les lois et les règlements ne sont pas appliqués de manière systématique et équitable. Dès lors, ce n'est pas la loi qui compte : ce sont les relations et le prix qu'on est prêt à payer.

Elle entrave l'adoption de réformes démocratiques et axées sur le marché.

Pour prospérer dans les économies de marché et les sociétés démocratiques, les pays doivent construire et développer les institutions qui assurent l'application des lois ainsi que la transparence d'un processus inclusif d'élaboration de politiques. Dans les systèmes corrompus, la mise en place de telles institutions, saines et bien

conçues, est une tâche ardue. Les agents publics corrompus qui sont chargés d'appliquer les réformes sont moins susceptibles de prendre des mesures qui auraient pour effet de les empêcher de toucher des pots-de-vin et des dessous-de-table. En outre, la corruption sape la légitimité de la fonction publique et elle nuit à la vie démocratique en décourageant la participation des citoyens.

Elle accroît l'instabilité politique.

La corruption généralisée contribue à l'instabilité politique parce que les citoyens se sentent poussés à chasser du pouvoir leurs dirigeants corrompus et incapables de représenter efficacement les intérêts du peuple.

Elle contribue à un taux élevé de criminalité.

La corruption donne naissance à un système qui ne tient absolument pas compte de la primauté du droit et elle crée une société dans laquelle les institutions judiciaires et policières sont inefficaces. Dans les systèmes corrompus, les escrocs n'ont aucun mal à se soustraire à la loi. La corruption débouche non seulement sur les crimes politiques et la criminalité des entreprises, mais aussi sur la criminalité organisée. ■

Extrait du document « Economic Reform » n° 0409, 22 septembre 2004. Copyright © 2004 Center for International Private Enterprise.

Les opinions exprimées dans le présent article ne reflètent pas nécessairement les vues ni les politiques du gouvernement des États-Unis.

Cinquième Forum mondial sur la lutte contre la corruption

Le Cinquième Forum mondial sur la lutte contre la corruption et la sauvegarde de l'intégrité se tiendra en Afrique du sud du 2 au 5 avril 2007. Il accueillera environ 1 500 personnalités - ministres, responsables d'organisations gouvernementales internationales et régionales, responsables anticorruption de haut rang, universitaires, experts et représentants de la société civile venus du monde entier. Ce forum se concentrera sur la mise en œuvre et l'application pratique des diverses normes internationales et régionales visant à combattre la corruption au niveau national, régional et international. Le premier Forum mondial sur la lutte contre la corruption et la sauvegarde de l'intégrité s'est tenu à Washington en 1999, sur l'initiative du gouvernement des États-Unis. Depuis, d'autres forums ont été organisés par le gouvernement des Pays-Bas, de la Corée du Sud et du Brésil. La déclaration finale du Quatrième Forum, tenu à Brasilia en 2005, est accessible au site

<http://usinfo.state.gov/xarchives/display.html?p=washfile-french&y=2005&m=June&x=20050610132333saikceinawz0.9183161>

Promouvoir la transparence dans la gestion des entreprises

Philip Urofsky

En 1977, le Congrès a adopté la loi sur la corruption dans les transactions à l'étranger (FCPA, Foreign Corrupt Practices Act) en vue de mettre un terme à la corruption des agents publics étrangers et de rétablir la confiance du public dans l'intégrité du système commercial des États-Unis après que des enquêtes administratives eurent établi que plus de 400 sociétés américaines avaient de leur propre aveu fait des versements discutables ou illicites, à concurrence de plus de 300 millions de dollars, à des agents publics, personnalités politiques et partis politiques étrangers. Aujourd'hui, les entreprises américaines qui souhaitent faire des affaires dans le monde entier doivent connaître cette loi.

En règle générale, la FCPA interdit le versement de pots-de-vin à des agents publics étrangers en contrepartie de l'établissement ou du maintien de relations commerciales. La FCPA a profondément influencé la façon dont les sociétés américaines font des affaires. Plusieurs ont fait l'objet d'une procédure criminelle ou civile pour avoir soudoyé des agents publics étrangers. Elles ont dû payer de lourdes amendes et ont été suspendues ou radiées de la liste des contractuels du gouvernement fédéral, et certains de leurs employés ou de leurs représentants ont été condamnés à des peines de prison. Pour ne pas avoir à subir ces conséquences, un grand nombre d'entreprises ont appliqué des programmes de conformité à la loi de façon à prévenir, ou à déceler le cas échéant, tout paiement condamnable par leurs employés ou leurs agents.

L'auteur du présent article, Philip Urofsky, est conseiller juridique spécial du service chargé de la fraude commerciale et des affaires litigieuses complexes au cabinet Cadwalader Wickersham & Taft LLP, sis à Washington. Il était auparavant substitut du procureur général (section Fraude) du ministère de la justice des États-Unis, où il avait pour mission de superviser et de mener des enquêtes et des poursuites judiciaires sur les infractions à la FCPA.

Toute action que prend une société, à l'étranger comme aux États-Unis, est nécessairement le fait de l'un de ses représentants, de ses employés ou de ses agents. En vertu des lois en vigueur dans certains pays, les sociétés peuvent être tenues responsables des actes illicites commis par ces individus. Souvent, les sociétés comptent des milliers de représentants, d'employés et d'agents, fréquemment éparpillés sur une vaste aire géographique. Il suffit qu'une seule personne se rende coupable d'une activité répréhensible pour que la société tout entière soit considérée comme responsable de cet acte, indépendamment du rang de cette personne dans l'entreprise.

Programmes de conformité aux lois

Confrontées à ce problème, un grand nombre de sociétés aux États-Unis ont créé des programmes détaillés et de grande envergure visant à garantir que leurs représentants, leurs employés et leurs agents comprennent les modalités d'application de la loi sur la corruption dans les transactions à l'étranger, et d'autres lois connexes, dans leurs contacts professionnels au quotidien. Le gouvernement des États-Unis reconnaît la valeur de ces programmes, à l'origine conçus pour éviter des ennuis juridiques aux sociétés, et il les assimile à une forme d'application « en douceur » de la loi ; il encourage donc leur mise en œuvre.

Un programme de conformité tient compte des risques spécifiques encourus par l'entreprise. L'un de ces risques, aux États-Unis comme à l'étranger, est que l'un de ses représentants, employés ou agents ne propose, ou ne soit invité à verser, un pot-de-vin à un agent public pour obtenir un avantage quelconque ou éviter un désagrément à l'entreprise. Les sociétés américaines qui opèrent à l'étranger parlent du « risque FCPA », c'est-à-dire le risque que la société ne soit passible de poursuites judiciaires engagées tant par le gouvernement des États-Unis en vertu de la FCPA que par un gouvernement étranger conformément à ses lois anticorruption.

Pratiques optimales

Dans l'élaboration d'un programme de conformité aux lois, il n'y a pas un ensemble unique de pratiques qui protégera systématiquement l'entreprise contre le risque FCPA. De fait, à de nombreux égards, la pratique optimale n° 1 consiste à mettre sur pied un programme qui tienne compte des risques spécifiques encourus par l'entreprise en question. Pour autant, toute une gamme de procédures, de contrôles et d'autres techniques commerciales ont fait leurs preuves, et l'entreprise qui souhaite formuler un programme sur mesure pourrait juger utile de s'y référer.

La deuxième pratique optimale consiste à aligner le programme de conformité sur le type et la nature des relations commerciales de l'entreprise. Par exemple, les sociétés dont les principaux clients sont des gouvernements, ce qui est le cas des industries de la défense, ou dont les produits sont très réglementés, telles que les compagnies d'assurances ou les banques, sont obligatoirement en contact fréquent avec des agents publics; elles peuvent alors axer leurs efforts sur ces contacts et sur leurs employés directement concernés. En revanche, celles dont la clientèle ne se limite pas aux gouvernements ou aux agents publics, ce qui est le cas des sociétés pharmaceutiques, doivent mettre en place un programme de conformité qui cible l'ensemble de leurs équipes de vente.

La troisième pratique optimale consiste à faire promouvoir le programme de conformité, de manière crédible, par la direction de l'entreprise parce que « c'est la direction qui donne le ton ». Il faut bien faire comprendre aux représentants, aux employés et aux agents de l'entreprise qu'un programme de conformité n'est ni une procédure essentiellement bureaucratique conçue pour leur mettre des bâtons dans les roues ni un « mal nécessaire ». Bien au contraire, la direction doit le présenter comme le reflet des valeurs de l'entreprise et comme moyen d'assurer la réussite de celle-ci à long terme. Elle doit insister sur le fait que le recours à des méthodes irrégulières pour remporter un succès à court terme, par exemple

l'adjudication d'un contrat lucratif, pourrait à long terme mener l'entreprise à la ruine si celle-ci perdait sa réputation d'honnêteté et d'intégrité, qu'elle faisait l'objet de poursuites de la part d'un ou de plusieurs gouvernements ou qu'elle se voyait interdire le droit de participer à de futures procédures d'appel d'offres.

Tout programme de conformité à la FCPA comprend un certain nombre d'éléments essentiels. Citons notamment :

- *La formation* – Tous les employés qui sont en relations commerciales avec l'étranger, même depuis leur territoire national, doivent bénéficier d'une formation concernant la substance des dispositions de la FCPA ainsi que les procédures spécifiques adoptées par l'entreprise en vue de contrer les risques dans ce domaine.

La direction doit insister sur le fait que le recours à des méthodes irrégulières pour remporter un succès à court terme, par exemple l'adjudication d'un contrat lucratif, pourrait à long terme mener l'entreprise à la ruine si celle-ci perdait sa réputation d'honnêteté et d'intégrité.

- *Un message créé sur mesure* – J'ai parlé du risque FCPA, mais le risque réel est celui de la corruption, que les tractations soient contraires à la FCPA ou aux lois anticorruption d'un autre pays. Lorsqu'elle forme des employés qui ne sont pas des ressortissants des États-Unis, l'entreprise doit expliquer la pertinence de la FCPA (la société-mère est une société américaine et sujette au droit américain), mais aussi insister sur la nécessité de respecter toutes les lois. Certes, l'entreprise doit communiquer un message uniforme à tous

ses employés, où qu'ils se trouvent dans le monde, mais elle doit aussi tenir compte des préoccupations et des lois locales dans le cadre de la formation.

- *« Diligence due » envers les agents* – Avant de recruter une personne qui sera chargée d'agir au nom de la société, cette dernière doit exercer toute la diligence voulue pour s'assurer que la nouvelle recrue ne va pas être une source de problèmes. Par le biais d'entrevues directes, de questionnaires, de recherches indépendantes et de la vérification de références, l'entreprise doit s'assurer que l'agent est qualifié et qu'il jouit d'une réputation d'intégrité et d'honnêteté dans ses relations commerciales.

- *Diligence due envers les tiers* – Avant d'entrer en relations commerciales avec un tiers, qu'il s'agisse d'un partenaire commercial, d'un sous-traitant, d'un coentrepreneur, d'un

fournisseur ou d'un prestataire de services, l'entreprise doit exercer toute la diligence voulue pour s'assurer qu'elle ne verse pas de sommes d'argent indues à des agents publics. La question peut se poser lorsqu'un agent public a des intérêts dans une tierce partie ou qu'il retirera un avantage direct de la transaction en question, ou encore lorsqu'un agent public en retirera un avantage indirect parce que l'un des membres de sa proche famille est propriétaire ou salarié de la tierce partie. Dans la plupart des cas, il convient de demander à la tierce partie d'identifier ses propriétaires, ses représentants et ses cadres supérieurs; il faut ensuite vérifier les informations fournies en consultant des sources et des références publiques et, dans bien des cas, prévoir des entrevues personnelles avec les tiers potentiels.

- *Dispositions contractuelles* – Les sociétés doivent stipuler dans leurs contrats que leurs agents et les tiers acceptent de ne pas effectuer de paiements illicites et, chose plus importante encore, elles doivent s'assurer qu'elles pourront mettre un terme à leur relation d'affaires si l'agent ou le tiers enfreignent les termes de l'accord. Selon le type d'entreprise et l'effet de levier relatif des parties, la société doit aussi chercher à vérifier les affectations de fonds par l'agent ou le tiers en rapport avec les opérations commerciales de la société.

- *Registres comptables internes* – Un aspect important d'un programme de conformité consiste à s'assurer que les employés fournissent une piste de vérification complète des mesures qu'ils ont prises afin d'exercer la diligence nécessaire et qu'ils ont vérifié l'affectation des fonds de la société. À un certain égard, il s'agit tout simplement d'une pratique commerciale sensée; sur le plan juridique, c'est qu'en cas d'allégation de paiements illicites la société pourra prouver soit que le paiement n'a pas été effectué, soit qu'il l'a été sans son autorisation et au mépris de ses règles et de ses procédures explicites.

- *Audits périodiques* – Les entreprises qui font appel à des vérificateurs externes ou internes, voire aux deux, doivent veiller à ce que ceux-ci examinent non seulement le programme de conformité, mais aussi les registres comptables en rapport avec les aspects des opérations commerciales sujettes au risque FCPA. Dans un monde parfait, ces vérifications confirmeront l'absence de problèmes. Le monde étant ce qu'il est, les vérificateurs peuvent être amenés à suggérer des contrôles supplémentaires dans certains domaines où le programme de conformité perd la trace des activités de l'entreprise, ou encore un surcroît de formation en faveur de certains employés ou groupes d'employés. Dans le pire des cas, ils peuvent découvrir des infractions, passées ou actuelles, à la loi qui nécessitent une action immédiate de la part de la société.

Aucun programme de conformité ne peut empêcher des employés, agissant seuls ou en groupe, de se soustraire aux contrôles de l'entreprise; en tout état cause, il ne saura être efficace en l'absence du soutien des cadres supérieurs de l'ensemble de l'organisation. Toutefois, un programme bien conçu et reposant sur des pratiques optimales propres aux besoins de l'entreprise devrait permettre de déceler et de dissuader les comportements fautifs et de donner à l'entreprise les moyens de se concentrer sur ses affaires commerciales. ■

Les opinions exprimées dans le présent article ne reflètent pas nécessairement les vues ou les politiques du gouvernement des États-Unis.

Le rôle de la société civile dans la mise en place de réformes efficaces et durables

Nancy Boswell

De nos jours, on s'accorde largement à dire que la corruption cause un préjudice inacceptable et qu'il est insensé de ne pas s'attaquer à ce problème. Sous la pression de la société civile, (qui se compose d'organisations non gouvernementales, sans but lucratif et indépendantes), des gouvernements et des institutions internationales ont conclu des accords de lutte contre la corruption et pris d'autres engagements visant à améliorer la gouvernance et la reddition de comptes. La société civile continuera de jouer un rôle central dans les efforts qui sont déployés en vue de donner vie à ces engagements, et l'avenir du programme d'action contre la corruption dépendra du degré auquel on saura approfondir l'engagement de la société civile et veiller à ce qu'elle dispose des capacités techniques, de ressources financières, de l'information et d'un espace politique protégé pour s'acquitter de sa mission de surveillance et de défense des droits. Nancy Boswell est membre du conseil d'administration de Transparency International et P.-D.G. de Transparency International-USA, la filiale de cet organisme aux États-Unis. Transparency International est un réseau d'organisations de la société civile de plus de 90 pays qui œuvre en liaison avec des gouvernements, des institutions internationales et le secteur privé en vue de faire reculer la corruption.



© AP Photo/ Ahn Young-joon

Des manifestants brandissent des pancartes anticorruption à Séoul (Corée du Sud), le 3 mai 2002, pour protester contre les affaires de corruption dans lesquelles est impliqué le gouvernement. Le mot « corruption » figure sur les pancartes.

Au début des années 1990, des manifestations contre les entreprises et les gouvernements corrompus ont déclenché le mouvement anticorruption. À l'époque, on comprenait mal toute l'ampleur des préjudices causés par la corruption dont on acceptait tacitement le caractère inévitable. Ce n'est que depuis une date relativement récente que l'on comprend qu'elle entrave le développement, qu'elle a un effet de distorsion sur la concurrence, qu'elle prive les pauvres de l'accès aux services de base et qu'elle compromet la sécurité politique et personnelle.

Par exemple, après avoir refusé de se rendre à l'évidence pendant des dizaines d'années, la Banque mondiale, sous l'égide de James Wolfensohn qui en était à l'époque le président, a reconnu que la corruption était « à elle seule le plus gros obstacle au développement économique et social » et, partant, à la lutte contre la pauvreté. Aujourd'hui, la stratégie de la Banque en matière de gouvernance et de lutte contre la corruption décrit avec justesse la myriade de façons dont la corruption nuit à l'économie, à la vie politique et, surtout, aux pauvres :

Chaque jour, les populations pauvres du monde entier sont incapables d'accéder aux dispensaires, aux écoles ou à d'autres services essentiels parce que leurs systèmes publics sont insensibles ou parce qu'elles-mêmes sont incapables de payer des pots-de-vin ou non disposées à le faire. Souvent, la corruption et une faible gouvernance font que les ressources censées alimenter la croissance économique et créer des occasions d'aider les pauvres à sortir de la misère servent au contraire à enrichir les élites corrompues. Dans certains cas, l'extrême médiocrité de la gouvernance et la corruption ont contribué à l'effondrement financier et économique, à l'aliénation du public et même à violence et à la déchéance des États, avec des conséquences désastreuses pour les pauvres.



©AP Photo/ STR

Des centaines de manifestants descendent dans la rue à Harare (Zimbabwe), le 25 octobre 2003, à l'occasion de la Journée mondiale contre la corruption.

Encourager l'action de terrain

Maintenant qu'ils s'entendent sur les préjudices que cause la corruption, les gouvernements ont lancé toute une gamme d'initiatives visant à améliorer la gestion des affaires publiques. Toutefois, ils ont été plus lents à reconnaître et à appuyer le rôle critique que joue la société civile pour ce qui est d'assurer la réalisation des objectifs visés par ces initiatives.

Aux Amériques, par exemple, des gouvernements ont adopté une convention régionale contre la corruption en 1996, mais il a fallu attendre encore plusieurs années pour que les parties à la Convention interaméricaine contre la corruption approuvent un mécanisme de suivi qui puisse mettre en œuvre ce document, et ce à la demande d'organisations de la société civile guidées par Transparency International. Depuis la création de ce mécanisme, la société civile ne néglige aucune occasion de faire connaître son point de vue et d'inciter les gouvernements à promouvoir la mise en œuvre de cette convention. En saisissant les occasions qui se présentent, elle fournit une perspective non gouvernementale essentielle et donne de l'élan aux réformes. Par ailleurs, la société civile a joué un rôle similaire dans l'examen de l'application de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales ainsi que des conventions anticorruption du Conseil de l'Europe et de son Groupe d'États contre la corruption.

L'expérience tirée des conventions relatives à la lutte

contre la corruption montre clairement que la société civile joue un rôle clé pour ce qui est de promouvoir l'action de terrain. La Convention des Nations unies contre la corruption (UNCAC), qui a été ratifiée à ce jour par 80 pays, a le potentiel extraordinaire de créer un cadre tant mondial que national pour la réforme. Toutefois, nous savons d'expérience qu'elle devra être dotée d'un mécanisme de suivi efficace si on veut la voir mise en œuvre. Comme l'a fait remarquer Transparency International dans ses recommandations à la Conférence des États parties, la transparence et la participation de la société civile sur une base élargie et fiable constitueront une composante essentielle de ce processus.

Demander des comptes aux gouvernements

Ces quelques dernières années, la Banque mondiale et les autres banques de développement ont formulé des stratégies anticorruption et elles commencent à comprendre l'importance de la société civile quand il s'agit d'exiger des gouvernements qu'ils rendent des comptes. Mais en tant que banques, dont les actionnaires sont des gouvernements, elles ont du mal à communiquer plus étroitement avec la société civile et à promouvoir un tel comportement par les gouvernements eux-mêmes. Selon la stratégie actuelle de la Banque mondiale, « une priorité transsectorielle clé consiste à aider les États à devenir plus transparents en facilitant un plus haut degré de participation et de surveillance de la part des organisations civiques et des médias. Les citoyens et les médias qui ont largement accès à des informations sur le fonctionnement des institutions publiques tiennent une place cruciale dans les efforts visant à rendre l'État responsable de ses actes. »

Si ce principe est indiscutable et explicite, le fait est que la transparence et les possibilités de participation demeurent problématiques dans de nombreux pays. En outre, la capacité des institutions multilatérales est limitée par la volonté politique de ses membres. Par exemple, le Code des bonnes pratiques sur la transparence des politiques monétaire et financière, ou « le Code » du Fonds monétaire international (FMI), note à juste titre que la publication des informations fiscales, notamment celles qui ont trait aux budgets et à la passation des marchés publics, est une obligation qui incombe aux gouvernements et que ces informations doivent être accessibles en temps opportun. Pour autant, tous les gouvernements n'adhèrent pas à cette pratique et ils se réservent le droit, nonobstant

les efforts qui leur sont opposés, de refuser de publier les rapports sur leur respect des normes du Code.

En particulier, le Code reconnaît le caractère essentiel qu'il faut accorder à la transparence dans le contexte des ressources naturelles et des industries extractives puisque ces domaines sont particulièrement vulnérables à la corruption. Les pays riches en ressources naturelles n'ont pas besoin de compter sur le public pour se procurer des recettes et, traditionnellement, les pays les plus sourds aux notions de transparence et de reddition de comptes se trouvent parmi les pays les plus pauvres, malgré leurs richesses naturelles. L'appel contenu dans le Code en faveur « d'arrangements contractuels clairs et transparents » met en relief la nécessité de la surveillance par le public des actions de l'État, de l'octroi de concessions et des autres moyens d'exploitation des avoirs publics.

Ce principe sous-tend l'Initiative en faveur de la transparence dans les industries extractives, laquelle vise à accroître la transparence des paiements et des recettes provenant du pétrole, du gaz et des mines. Selon le Royaume-Uni, qui l'a lancée en 2002, « l'accroissement de la transparence et des informations sur les recettes donnera aux citoyens et aux institutions les moyens de forcer les États à rendre des comptes. Il deviendra plus difficile de mal gérer ou de détourner les fonds destinés au développement durable. »

À la base de cette initiative et des autres, en nombre croissant, sur la lutte contre la corruption et en faveur de la transparence, on trouve la prise de conscience, semblable à celle qui a eu lieu au Royaume-Uni, du fait que « le rôle de la société civile est essentiel quand il s'agit d'utiliser la divulgation des données de manière à rendre les gouvernements responsables de leurs dépenses ».

Une promesse à tenir

Toutefois, toutes importantes que soient la transparence et les occasions offertes à la société civile en matière de participation et de surveillance, on part souvent du principe que la société civile, une fois implantée, sera capable d'exécuter ses fonctions vitales. Des efforts considérables ont été déployés en vue de rehausser la capacité technique et financière des gouvernements, mais une action du même ordre à l'appui de la société civile fait encore défaut. Il y a lieu d'intervenir dans les domaines suivants :

- Il convient d'institutionnaliser et de systématiser la transparence des fonctions, de la prise de décisions et des dépenses des gouvernements ainsi que l'accès à l'information, notamment l'accès illimité à l'internet, et les occasions de participation et de commentaires du public.
- La fourniture d'une formation s'impose pour que la société civile (organisations civiques, associations professionnelles et médias y compris) puisse exploiter efficacement les informations.
- De même, la formation est importante du point de vue de la promotion d'une gouvernance de qualité, de la transparence et de la reddition de comptes au sein des associations civiques.
- L'octroi de ressources financières, sans modalités politiques contraignantes, revêt un caractère essentiel pour permettre à la société civile de s'acquitter de sa mission, laquelle consiste : à recueillir des informations, à éduquer le public, à forger des coalitions et à mobiliser l'expertise nécessaire à l'analyse des informations, notamment en ce qui concerne les recettes des industries extractives, les budgets nationaux et la passation des marchés publics.
- Les organisations dignes de confiance de la société civile doivent pouvoir s'organiser et s'exprimer librement, sans que la loi ne limite leur capacité de fonctionnement et de collecte de fonds auprès de sources légitimes.
- Les militants en faveur de la société civile qui participent aux activités de surveillance, médias y compris, doivent être protégés contre les procès en diffamation, les menaces de violence et les arrestations.

En se penchant sur ces questions, on aidera la société civile à tenir sa promesse. Cette observation vaut tout particulièrement dans les pays où la présence d'individus corrompus, de ceux qui les corrompent et de ceux qui facilitent la corruption rend précisément l'action de la société civile plus vitale et plus difficile. Devant les signes multiples de résistance de nombreux gouvernements, voire de l'hostilité ouverte aux droits démocratiques fondamentaux dans un nombre croissant de pays, le temps est venu où toutes les parties prenantes de la communauté internationale doivent soutenir la société civile. C'est une façon d'inciter au changement à l'échelon local, à l'appui de réformes efficaces et durables. ■

Les opinions exprimées dans le présent article ne reflètent pas nécessairement les vues ou les politiques du gouvernement des États-Unis.

La Société du compte du millénaire encourage les champions du développement

En 2002, le président Bush a lancé un appel en faveur d'un « nouveau pacte pour le développement mondial » et a proposé la formation de la Société du compte du millénaire (MCC). En janvier 2004, avec un solide soutien des deux partis politiques, le Congrès des États-Unis a institué la MCC et l'a dotée d'un capital initial de près d'un milliard de dollars. Les années suivantes, il a voté l'allocation de 1,4 milliard et de 1,7 milliard de dollars à la MCC et à son programme d'aide extérieure, notamment le Compte du millénaire (MCA). La MCC se consacre à la promotion d'une croissance économique durable qui réduit la pauvreté au moyen d'investissements dans des domaines tels que l'agriculture, l'éducation et le développement du secteur privé, ainsi que par un renforcement des capacités.

L'ambassadeur John Danilovich, président-directeur général de la MCC et ancien ambassadeur des États-Unis au Brésil et au Costa Rica, a discuté du rôle spécifique de la MCC dans la lutte contre la corruption de par le monde avec le rédacteur de eJournal USA.

Question : Quel est le rôle de la MCC dans la lutte contre la corruption au niveau mondial, et en quoi les initiatives anticorruption contribuent-elles à la lutte contre la pauvreté ?

M. Danilovich : En liant son aide aux résultats obtenus par les pays dans la lutte contre la corruption, la MCC incite les gouvernements à adopter des politiques anticorruption sans complaisance et à renforcer leurs institutions anticorruption, les résultats étant évalués d'après notre indicateur de corruption. À ce jour, notre conseil d'administration a approuvé l'octroi de plus de 200 millions de dollars pour financer des programmes d'aide à la lutte contre la corruption dans plusieurs pays, notamment les Philippines, l'Ukraine, la Moldavie, le Paraguay, l'Albanie, la Tanzanie, le Malawi, l'Indonésie et la Zambie. Ces programmes portent généralement sur l'administration fiscale, la police, les tribunaux, la fonction publique, les organismes chargés d'enquêter



© AP Images/Gerald Herbert

L'ambassadeur John Danilovich, président-directeur général de la MCC, au centre, à droite, serrant la main du ministre des finances et de l'économie de l'Arménie, Vardan Khachatryan, après la signature d'un accord d'une valeur de 235,65 millions de dollars entre les États-Unis et la République d'Arménie. Étaient également présents à la cérémonie qui a eu lieu le 27 mars 2006 au département d'État à Washington la secrétaire d'État Condoleezza Rice, au centre, et des membres de la délégation arménienne.

sur la corruption de haut niveau et les entités chargées des audits gouvernementaux. En collaborant avec les autorités pour résoudre le problème de la corruption, la MCC renforce la gouvernance et accroît l'attrait du pays pour les investisseurs privés, ce qui est d'une importance fondamentale pour le développement économique durable à long terme dans ces marchés naissants.

Q : La MCC a déclaré que la lutte contre la corruption était l'une des principales composantes de la lutte contre la pauvreté. Quel lien y a-t-il entre corruption et pauvreté ?

M. Danilovich : La corruption réduit les investissements, accroît les coûts, sape la productivité, mine la confiance dans les institutions publiques, augmente les taux d'intérêt, freine le développement des petites et moyennes entreprises, porte atteinte à la gestion financière publique et affecte la qualité des résultats obtenus dans les domaines

de l'éducation et de la santé. Elle peut également aggraver la pauvreté en accroissant les allocations de fonds de l'État en faveur des riches et des gens bien placés, en affaiblissant l'administration des douanes et des impôts, en rendant le système fiscal plus régressif, en encourageant la fraude fiscale et en réduisant la valeur des avoirs des pauvres en tant que garanties pour l'obtention de prêts. La Banque mondiale considère la corruption comme « le plus grand obstacle au développement économique et social ».

Q: Y a-t-il certains pays sur lesquels vous souhaiteriez attirer l'attention en raison des progrès qu'ils ont accomplis pour remédier à la corruption au sein de leur administration gouvernementale? Par quels moyens ces pays ont-ils atteint leurs objectifs?

M. Danilovich: Depuis qu'elle a été sélectionnée comme pays habilité à recevoir l'appui de la MCC, la Géorgie a adopté des réformes spectaculaires pour lutter contre la corruption. Ces réformes se sont traduites par une amélioration notable de son indicateur de maîtrise de la corruption, calculé par l'Institut de la Banque mondiale, le pays étant passé du 36^e centile en 2004 au 78^e centile en 2005.

En 2002, quelque 37 % des entreprises de Géorgie rapportaient que « des paiements irréguliers supplémentaires » étaient souvent nécessaires pour obtenir des résultats. Cette proportion n'était plus que d'environ 7 % en 2005. La « taxe pot-de-vin », comme on a pu l'appeler [pots-de-vin exprimés en pourcentage du chiffre d'affaires annuel] a diminué, elle aussi, étant passée de 2,7 % en 2002 à 0,5 % en 2005. Les pouvoirs publics géorgiens ont arrêté des dizaines de fonctionnaires corrompus, effectué des révisions législatives importantes pour faciliter les poursuites, mis à pied 15 000 membres des forces de police renommées pour leur corruption, relevé considérablement le niveau des salaires de 10 000 fonctionnaires de l'État pour réduire l'attrait de la petite corruption et amélioré la gestion des finances publiques en adoptant un cadre de dépenses à moyen terme et un compte du trésor unique pour l'ensemble du gouvernement central. Le rapport de la Banque mondiale intitulé *La pratique des affaires en 2006* signale également la Géorgie comme étant l'un des États les plus agressifs au monde dans ses réformes économiques : « Une nouvelle loi régissant les licences a réduit le nombre d'activités nécessitant une licence de 909 à 159. Un guichet unique a été créé pour traiter les demandes de licences, ce qui

permet aux entreprises d'y déposer tous les documents, sans besoin de vérifications d'autres organismes. La simplification du code des impôts a éliminé 12 impôts sur 21. Et le temps requis pour l'enregistrement des biens a diminué de 75 %, le coût ayant, lui, baissé de 70 % » La SFI (Société financière internationale) considère la Géorgie comme un exemple supplémentaire de réforme attribuable à la MCC.

Q: Comment mesure-t-on les résultats des initiatives anticorruption? Par exemple, quand les pays commencent à progresser, y a-t-il certains indicateurs et lesquels?

M. Danilovich: On peut appliquer différentes méthodes pour mesurer l'efficacité des mesures anticorruption. On peut effectuer des sondages auprès des entreprises, des particuliers et des fonctionnaires et leur poser des questions sur leur expérience de la corruption. On peut évaluer la force du cadre juridique mis en place par un pays contre la corruption. On peut aussi mesurer la volonté des pouvoirs publics d'enquêter sur la corruption et d'engager des poursuites judiciaires.

La MCC se fie essentiellement à l'indicateur de l'Institut de la Banque mondiale pour mesurer la corruption, qui prend en considération jusqu'à 21 sources de données distinctes, selon celles qui sont disponibles pour le pays considéré. L'un des avantages de cet indicateur est qu'il mesure les impressions et les expériences des particuliers et des entreprises du pays. L'analyse offre aux pouvoirs publics des informations honnêtes fournies par les gens qui vivent dans le pays et qui y mènent des activités commerciales et qui, de ce fait, connaissent bien la situation sur le terrain.

Ainsi, par exemple, l'une des sources employées par l'Institut de la Banque mondiale est le baromètre de la corruption mondiale de Transparency International. En Indonésie, où la corruption sévit dans le secteur public depuis des années, le sondage de Transparency International indique que les pouvoirs publics semblent avoir changé de cap. Selon le Baromètre de la corruption mondiale en 2005, 81 % des Indonésiens pensent que la corruption diminuera au cours des trois années à venir. Sur les 69 pays où le sondage a été effectué, c'est l'Indonésie qui s'est montrée la plus optimiste pour ce qui a trait aux efforts de ses dirigeants contre la corruption.

Q: Qu'est-ce que «l'effet MCC» dont vous avez parlé dans un grand nombre de vos allocutions?

M. Danilovich: Les critères de sélection de la MCC incitent les pays à mettre en œuvre des réformes qu'ils n'auraient peut-être pas considérées, s'ils veulent pouvoir bénéficier du concours de la MCC et maintenir leur admissibilité. Ils prennent donc l'initiative de réévaluer leurs politiques, leurs règlements et leurs lois pour améliorer leur gouvernance, lutter contre la corruption, accroître progressivement les investissements dans la santé et l'éducation, et adopter des réformes micro et macroéconomiques. C'est cela que nous appelons «l'effet MCC», effet qui est largement prouvé.

Selon le projet Doing Business de la Société financière internationale (SFI), 24 pays ont cité spécifiquement la MCC comme étant la principale raison des efforts qu'ils déploient pour améliorer leur climat des affaires. La SFI a constaté que les réformes ainsi entreprises «peuvent ajouter en moyenne de 0,25 à 0,5 point de pourcentage au taux de croissance de l'économie dans les pays en développement».

Des comités interministériels et des commissions présidentielles ont été mis en place dans plus de dix pays pour élaborer des stratégies de réforme qui prennent en compte nos critères de sélection. Présidents et ministres viennent nous voir, nous écrivent, demandent à nos ambassadeurs sur le terrain: «Quelles réformes devons-nous appliquer pour pouvoir prétendre aux financements de la MCC?»

Ces réformes sont porteuses de résultats tangibles.

Le gouvernement du Salvador, que le MCA a incité à réduire le temps nécessaire pour créer une entreprise de 115 à 26 jours, a connu une augmentation de 500 % du nombre d'enregistrements des entreprises. La satisfaction des clients a, elle aussi, progressé notablement, étant passée de 32 % à 87 %.

Le gouvernement de la République dominicaine a également manifesté un vif intérêt pour le MCA et a institué trois groupes de travail chargés d'examiner les problèmes de faiblesse des performances dans chacune des trois catégories du MCA: gouvernement équitable, investissement dans les ressources humaines et liberté économique. Le conseiller présidentiel pour les questions

techniques, Temistocles Montás, a déclaré au sujet des critères de sélection du MCA: «Nous adhérons à ces objectifs parce qu'ils sont éminemment justifiés. Ils constitueront une composante de l'héritage que léguera le présent gouvernement au peuple dominicain.» Le gouvernement a prévu de publier un Plan d'action du MCA et de lancer un site web

L'apport d'aide est inefficace si les pays bénéficiaires ne sont pas les champions de leur propre développement.

MCA-République dominicaine où seront explicitées les réformes adoptées pour se conformer aux critères du MCA. Tout récemment, le gouvernement a fait savoir à la MCC qu'en raison de son désir de bénéficier des financements du MCA, il allait lancer une vaste campagne de vaccination contre la rougeole qui toucherait 5 millions de personnes.

En Indonésie, le ministre des finances Sri Mulyani Indrawati a fait valoir à de multiples reprises que le véritable attrait du MCA tenait à sa qualité de «sceau d'approbation des bonnes méthodes d'économie domestique», qui constitue un message puissant à l'intention des investisseurs privés. Comme elle l'a noté, «ce qui est important, ce n'est pas l'argent: c'est la reconnaissance du fait que nous appliquons les mesures qui s'imposent logiquement». Cette année, fait sans précédent, la présidente Gloria Macapagal-Arroyo des Philippines a alloué 19 millions de dollars en contrepartie des 20 millions de dollars de la MCC au titre du «Programme du seuil». L'annonce de la mise en œuvre de ce programme aux Philippines semble avoir redonné une vigueur nouvelle à la lutte contre la corruption dans le pays.

Dans le domaine général du développement, d'autres donateurs prennent bonne note de l'approche de la MCC, qui consiste à acheminer des ressources vers les pays performants. Nous constatons de plus en plus que les donateurs s'intéressent aux systèmes d'évaluation que nous avons mis en place pour déterminer les pays qui pourront bénéficier de l'aide. L'apport d'aide est inefficace si les pays bénéficiaires ne sont pas les champions de leur propre développement. ■

Bibliographie (en anglais)

Della Porta, Donatella, and Alberto Vannucci. *Corrupt Exchanges: Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption*. New York, NY: Aldine de Gruyter, 1999.

Heidenheimer, Arnold J., and Michael Johnston, eds. *Political Corruption: Concepts & Contexts*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2001.

Johnson, Roberta Anne. *The Struggle against Corruption: A Comparative Study*. New York, NY: Palgrave Macmillan, 2004.

Johnston, Michael. *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*. Cambridge, UK; New York, NY: Cambridge University Press, 2005.

Kang, David C. *Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and the Philippines*. Cambridge, UK; New York, NY: Cambridge University Press, 2002.

Karlins, Rasma. *The System Made Me Do It: Corruption in Post-Communist Societies*. Armonk, NY: M.E. Sharpe, 2005.

Kidd, John, and Frank-Jürgen Richter, eds. *Fighting Corruption in Asia: Causes, Effects, and Remedies*. River Edge, NJ: World Scientific, 2003.

Klitgaard, Robert E. *Controlling Corruption*. Berkeley, CA: University of California Press, 1988.

Kpundeh, Sahr John. *Politics and Corruption in Africa: A Case Study of Sierra Leone*. Lanham, MD: University Press of America, 1994.

Krastev, Ivan. *Shifting Obsessions: Three Essays on the Politics of Anticorruption*. Budapest, Hungary: Central European University Press, 2004.

Levi, Michael, and David Nelkin. *The Corruption of Politics and the Politics of Corruption*. Oxford, UK; Cambridge, MA: Blackwell Publishers, 1996.

Mbaku, John Mukum. *Bureaucratic and Political Corruption in Africa: The Public Choice Perspective*. Malabar, FL: Krieger Pub. Co., 2000.

Mungiu-Pippidi, Alina. "Corruption: Diagnosis and Treatment." *Journal of Democracy*, vol. 17, no. 3, July 2006, pp. 86-100.

Nareesh, Ragan. "Public Corruption." *American Criminal Law Review*, vol. 43, no. 2, Spring 2006, pp.825-868.

Pereira, Luiz Carlos Bresser, and Peter Spink, eds. *Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1999.

Rose-Ackerman, Susan. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. New York, NY: Cambridge University Press, 1999.

Sampford, Charles, et.al., eds. *Measuring Corruption*. Aldershot, England; Burlington, VT: Ashgate, 2006.

Shah, Anwar. "Combating Corruption: Look Before You Leap." *Finance and Development*, December 2004, pp. 40-43.

Stapenhurst, Rick, and Sahr John Kpundeh, eds. *Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity*. Washington, DC: World Bank, 1999.

Thompson, John B. *Political Scandal: Power and Visibility in the Media Age*. Malden, MA: Blackwell, 2000.

Tulchin, Joseph S., and Ralph H. Espach, eds. *Combating Corruption in Latin America*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2000.

Sites Internet (en anglais)

Guides

The Open Society Justice Initiative
Poder Ciudadano's Transparent Elections Handbook
(Preliminary Version, 2000)

http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=102247

Overseas Private Investment Corporation (OPIC)
Anti-Corruption Policies and Strategies Handbook (2006)
<http://www.opic.gov/about/Transparency/documents/opicanticorruptionhandbook0906.pdf>

U.S. Agency for International Development (USAID)

Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing
Transparency in Emerging Democracies (2003)

http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnacr223.pdf

A Handbook on Fighting Corruption (1999)

http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnace070.pdf

Sites

The Cost of Corruption

<http://americanradioworks.publicradio.org/features/corruption/>

Fighting Corporate and Government Wrongdoing: A
Research Guide to International and U.S. Federal Laws on
White-Collar Crime and Corruption

<http://www.llrx.com/features/whitecollarcrime.htm>

Global Integrity

<http://www.globalintegrity.org/2004/country.aspx>

Global Integrity provides in-depth reports on the state of
public integrity and corruption in 25 countries.

Transparency International

Global Corruption Report 2006

<http://www.transparency.org/publications/gcr>

Political Corruption: Selected Web Links

http://www.transparency.org/global_priorities/corruption_politics/links_political_corruption

Transparency International-USA

www.transparency-usa.org

U.S. Department of State

Anticorruption Initiatives

<http://www.state.gov/p/inl/corr/>

Bribery and Corruption

http://usinfo.state.gov/ei/economic_issues/bribery_and_corruption.html

Publications en ligne

Anderson, James and Cheryl Gray. *Anti-Corruption in
Transition 3: Who Is Succeeding... and Why?* World Bank
Publications, 2006.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/0,,contentMDK:20989777-pagePK:146736-piPK:146830-theSitePK:258599,00.html>

Gurgur, Tugrul, and Anwar Shah

Localization and Corruption: Panacea or Pandora's box?
World Bank Publications, 2005

<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/206958/Localizationandcorruption.pdf>

Money in Politics, A Study of Party Financing Practices in 22
Countries

<http://www.accessdemocracy.org/showdoc.asp?lang=1&id={324ACB49-B2B9-4CF2-971B-BD449BEF9377>

World Bank Governance Library

<http://info.worldbank.org/etools/library/governance.asp?topicID=646&n=1&del=&cdrom=>

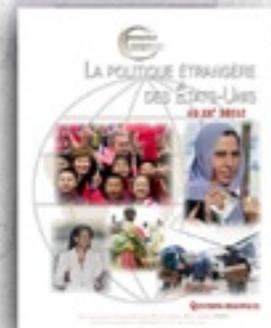
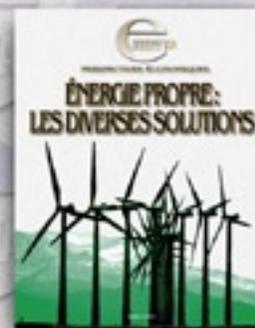
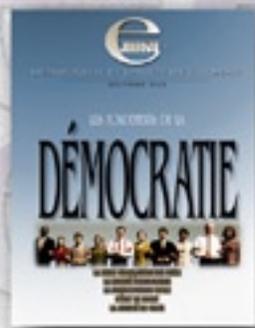
Includes full text of 45 World Bank publications on
anticorruption.



**UNE REVUE MENSUELLE
PROPOSÉE DANS
DIFFÉRENTES LANGUES**

Cinq éditions thématiques :

- Perspectives économiques
- Objectifs de politique étrangère
- Dossiers mondiaux
- Démocratie et droits de l'homme
- La société américaine



CONSULTEZ LA LISTE COMPLÈTE DES TITRES
<http://usinfo.state.gov/pub/ejournalusa.html>