


Comment «muscler» les agences de lutte contre la corruption?

Les agences nationales de lutte contre la corruption, qui pourraient jouer un rôle crucial de prévention, sont souvent soumises à des contraintes politiques qui les rendent inefficaces. Dans cet article, deux responsables de Transparency International expliquent comment les agences spécialisées peuvent devenir des acteurs clés dans la guerre contre cette pratique.

Jeremy Pope et Frank Vogl



LA PLUPART des institutions de développement insistent aujourd'hui sur la bonne gestion des affaires publiques pour assurer le succès des projets qu'elles contribuent à financer. Elles cherchent donc à juguler la corruption des agents de l'État — l'utilisation d'une charge publique à des fins d'enrichissement personnel. Or il devient de plus en plus difficile de prévenir et d'endiguer la corruption. Les expériences de Transparency International et de ses sections nationales montrent clairement que les initiatives dans ce domaine, en nombre croissant, se heurtent au mur épais de la corruption.

L'indice de perception de la corruption et l'indice des versements de pots-de-vin de Transparency International révèlent que, dans nombre de pays en développement ou en transition, la pratique des pots-de-vin est très répandue, principalement à cause des bas salaires du secteur public, de l'immunité de fait des hauts fonctionnaires et des hommes politiques et de la cupidité. D'autre part, les entreprises transnationales ont une forte tendance à pratiquer la corruption. Les initiatives pour la combattre doivent donc, pour être efficaces, reconnaître et affronter ces réalités.

Les agences nationales de lutte contre la corruption peuvent certes jouer un rôle essentiel pour empêcher la propagation de cette pra-

tique; mais elles sont difficiles à créer et, même quand on les met en place, elles échouent souvent dans leur mission. Elles peuvent être si dépendantes de leurs maîtres politiques qu'elles n'osent pas enquêter, même sur les plus corrompus des responsables de l'État, ou elles peuvent ne pas avoir le pouvoir d'engager des poursuites et être mal dotées en personnel.

L'une des conditions essentielles de la réussite de ces organismes est donc que les défenseurs du bon gouvernement soient prêts à partager leur expérience et à travailler ensemble à la diffusion des pratiques optimales. L'observation des faits donne à penser que les organisations internationales peuvent jouer un rôle majeur en la matière, mais à la condition qu'elles travaillent en partenariat avec les autorités nationales et la société civile, qui doit elle-même englober les milieux d'affaires, les universitaires et un large éventail d'organisations non gouvernementales. Cela n'est possible que si les organisations elles-mêmes abordent le problème d'un œil neuf et avec un esprit ouvert.

L'existence d'un organisme public distinct chargé d'endiguer la corruption constitue une base nécessaire au lancement des initiatives anticorruption. Ces agences doivent imposer le respect au public et être crédibles, transparentes et courageuses. Elles doivent être soumises à l'examen d'une presse libre et de la société civile — en fait, être responsables devant le public. On doit toutefois les doter d'une grande indépendance pour qu'elles ne soient pas à la merci d'une classe politique ombrageuse.

Dans nombre de pays, il est particulièrement difficile de mobiliser la volonté politique nécessaire pour créer ces agences. La Banque mondiale, le FMI et les institutions d'aide

bilatérale peuvent demander aux gouvernements d'inscrire la création des agences de lutte contre la corruption dans leurs programmes de bonne gestion et même subordonner l'octroi des prêts à leur mise en place. Cependant, leurs chances de réussir sont faibles si elles ne sont pas suffisamment puissantes et politiquement indépendantes pour gagner le respect du public. Les réformes doivent donc trouver leur source dans le pays, et non pas être imposées de l'extérieur.

Nouvelles méthodes de passation de marchés publics

Les agences de lutte contre la corruption doivent se concentrer sur la passation des marchés publics, qui donne lieu à certaines des pratiques les plus scandaleuses. Une enquête récente menée par Gallup International dans les principaux pays émergents à la demande de Transparency International révèle que les travaux publics et le bâtiment étaient généralement considérés comme les secteurs où la corruption sévissait le plus, suivis par la défense. Sur une échelle de 0 à 10 — 10 correspondant à l'absence de corruption —, le niveau de corruption était évalué à 1,5 dans les travaux publics et le bâtiment, et à un déplorable 2 pour la défense.

Transparency International a depuis peu commencé à travailler avec les pouvoirs publics du Nigéria pour concevoir des moyens de s'attaquer à la corruption dans la passation des marchés publics. À partir de l'expérience de New York, où les actions destinées à éliminer le crime organisé dans le secteur des constructions scolaires ont été couronnées de succès, un groupe de travail créé par le gouvernement nigérian a décidé qu'il convenait de demander la divulgation par écrit et sous serment de toutes les soumissions et la publication du nom de toutes les agences impliquées dans la passation des marchés. En

Transparency International

Transparency International, fondée en 1993, est une organisation non gouvernementale à but non lucratif consacrée à la lutte contre la corruption. Son siège est à Berlin. Des sections nationales de Transparency International sont déjà en place, ou en voie de l'être, dans plus de 70 pays. Cette organisation travaille à renforcer l'influence de la société civile et à former des coalitions, menées par la société civile et auxquelles participent les milieux d'affaires, les pouvoirs publics et le monde universitaire, en vue d'endiguer la corruption. Transparency International a contribué activement à recueillir un soutien international en faveur de la Convention sur la lutte contre la corruption de l'OCDE, entrée en vigueur en février 1999, et d'autres actions législatives visant à frapper de poursuites judiciaires les paiements illicites. Parallèlement, Transparency International s'emploie à favoriser l'élaboration et le développement des programmes de lutte contre la corruption par les pouvoirs publics nationaux et les organisations internationales et à établir une base de connaissances et de pratiques optimales qui peuvent être largement utilisées à ces fins. Les études effectuées par Transparency International, son «Source Book» sur les systèmes nationaux d'intégrité, ses documents de travail et sa base d'informations peuvent être consultés sur le site web : <http://www.transparency.org>.

outre, les contrats doivent stipuler qu'un pourcentage important du prix d'achat sera reversé à l'État au titre de dommages-intérêts en cas de rupture. En se concentrant sur la modification des termes des contrats, l'État a pu éviter les batailles législatives qui auraient eu lieu s'il avait cherché à faire voter par le parlement de nouvelles règles en la matière, tout en assurant que les nouvelles dispositions seront clairement stipulées dans les appels d'offres.

Le modèle de Hong Kong

Le Nigéria a encore beaucoup à faire, mais les exemples de méthodes efficaces appliquées ailleurs peuvent l'encourager. Les agences nationales anticorruption, par exemple, peuvent aller bien au-delà de leur tâche essentielle qui est d'identifier et de poursuivre les responsables corrompus. Elles peuvent aussi aider à créer un contexte dans lequel les grands travaux publics ne donnent pas lieu à la corruption. Elles peuvent fonctionner de façon à forcer le respect des entrepreneurs et contribuer ainsi à la création d'un climat d'affaires empreint d'intégrité. Bien que ces aspirations semblent utopiques, elles sont réalisables, comme l'expérience de la région administrative spéciale de Hong Kong l'a démontré.

Peter Rooke et Michael Wiehen, membres du Conseil d'administration de Transparency International, ont récemment étudié les modalités de passation des marchés dans le cadre du programme de développement aéroportuaire (Airport Core Program — ACP) de Hong Kong, qui comprend la construction de l'aéroport de Hong Kong, ainsi que de liaisons ferroviaires et routières rapides, d'un grand pont suspendu et d'un tunnel sous le port maritime. L'investissement total de l'ACP a dépassé 160 milliards de dollars de Hong Kong (20,6 milliards de dollars E.U. au taux de change actuel de 1 dollar E.U. = 7,75 dollars de Hong Kong), ce qui en fait l'un des projets d'infrastructure les plus ambitieux jamais entrepris dans le monde. Plusieurs facteurs expliquent que l'ACP ait été pratiquement exempt de corruption :

- la loi précise et stricte de prévention de la corruption (Prevention of Bribery Ordinance) et la puissante commission indépendante de lutte contre la corruption (Independent Commission Against Corruption — ICAC), qui est dotée de pouvoirs juridiques impressionnants et d'un effectif d'environ 1.350 spécialistes;
- les règles claires et les mécanismes de contrôle efficaces gouvernant la sélection et le paiement des services de consultants, des entreprises de construction et des équipements, le contrôle et le suivi de l'application des contrats, l'engagement de la responsabilité des agents de l'État, de même que de celle des consultants et entrepreneurs, et le règlement des litiges;
- la création, dans le cadre de l'ACP, d'organismes spéciaux tels que le bureau de coordination des projets du nouvel aéroport (désormais dissous), qui disposait d'une équipe chargée de résoudre les conflits et qui intervenait au moindre problème, et le comité de sélection des techniciens et des consultants associés, qui participe également à d'autres programmes;
- des conditions de travail favorables, notamment des salaires appropriés pour les fonctionnaires, un esprit de service et de probité parmi les responsables et une société relativement restreinte dans laquelle les hommes d'affaires surpris à offrir

des pots-de-vin ou à tenter toute autre forme de manipulation auraient du mal à obtenir d'autres marchés, faisant de la corruption une activité à haut risque.

L'ICAC a joué un rôle crucial dans la transparence de la passation des marchés publics à Hong Kong. Cet organisme se compose de trois services. Le service des interventions mène les enquêtes et les poursuites relatives aux délits; le service de prévention de la corruption examine les pratiques et procédures des ministères et des instances publiques et émet des recommandations sur les moyens d'éliminer ou de réduire les occasions de corruption; et le service des relations avec la collectivité a pour tâche d'éduquer le grand public sur les conséquences néfastes de la corruption, en inculquant des valeurs positives à la jeunesse de Hong Kong — dès l'école maternelle —, en conseillant les entreprises en matière de formulation des codes de conduite et en renforçant le soutien à l'ICAC.

On trouve d'autres exemples de réussite des agences anticorruption en Australie, au Botswana, au Malawi, à Singapour et en Afrique du Sud (sous le gouvernement post-apartheid). Toutefois, la plupart des pays commencent tout juste à envisager de créer des agences anticorruption; c'est pourquoi il est urgent d'élaborer des orientations claires en matière de pratiques optimales.

Orientations

Il convient tout d'abord de définir le rôle central des agences anticorruption. La prévention étant toujours préférable aux poursuites, il se peut qu'une petite unité chargée d'enquêter et de surveiller, dotée de l'autorité et de l'indépendance politique nécessaires, soit beaucoup mieux placée que d'autres organismes publics pour identifier et appliquer des mesures préventives efficaces.

Les études effectuées par Transparency International indiquent que le bon fonctionnement d'une agence de lutte contre la corruption suppose :

- le soutien politique non seulement du président d'un pays, mais aussi d'un large éventail de responsables politiques nationaux;
- l'indépendance politique et opérationnelle requise pour enquêter aux plus hauts niveaux de l'État (certaines agences qui ont échoué — par exemple celles de Tanzanie et de Zambie — ont leurs bureaux à la présidence, ce qui restreint leurs possibilités de s'attaquer à une corruption qui touche des responsables politiques nationaux);
- l'accès à la documentation et le pouvoir d'interroger des témoins;
- une grande intégrité chez les hauts responsables.

En outre, la crédibilité et l'efficacité dépendent du comportement exemplaire de l'agence elle-même. Elle doit agir conformément aux normes internationales en matière de droits de l'homme, et être perçue comme telle. Elle doit fonctionner dans le respect de la loi et être responsable devant les tribunaux.

On pourrait poser aux gouvernements qui créent une agence anticorruption la question-test suivante : trouveraient-ils acceptables les actions de celle-ci si elles émanaient de l'opposition, et non du parti au pouvoir? Il convient de trouver une formule durable, qui paraisse juste et pratique pour tous, au sein du gouvernement ou en dehors. Cela nécessite, par exemple, que l'agence ait des pouvoirs importants en matière d'enquête,

de poursuites et de dissuasion, indépendants des partis politiques et des responsables de l'État. La responsabilité à l'égard du public est essentielle à la réussite de l'agence, tout comme le sont les contrôles portant sur son pouvoir et la méthode utilisée pour le choix de ses dirigeants. Les agences anticorruption sont vouées à l'échec si elle peuvent être soumises à une influence politique et utilisées comme arme pour attaquer les personnes qui critiquent le gouvernement. Il faut aussi des mesures de sauvegarde pour garantir que l'agence elle-même ne devienne pas une source d'extorsion et de corruption.

Qui doit diriger les agences nationales de lutte contre la corruption? Certainement pas les partisans, triés sur le volet, des politiciens au pouvoir. Au mieux, on peut compter sur ces dirigeants pour qu'ils ne «fassent pas de vagues»; au pire, on pourrait les utiliser pour intimider l'opposition. Les procédures de nomination doivent permettre de déterminer si le mécanisme proposé isole suffisamment le processus pour assurer que la direction soit confiée à des personnes intègres et qu'elles soient à l'abri des pressions politiques pendant leur mandat. On pourrait appliquer ici les méthodes largement utilisées pour assurer le maintien en fonction des hauts magistrats.

Pouvoirs et contre-pouvoirs

Pour concevoir une agence anticorruption, il faut envisager comment, en théorie, celle-ci agirait face au pire scénario : à savoir des allégations de corruption grave à l'encontre du président de la nation. Après tout, les législateurs doivent réfléchir au risque de perte de confiance si celui-ci est considéré par le public comme échappant à la juridiction de l'autorité anticorruption. Doter une agence d'une disposition spéciale qui souligne son pouvoir d'enquêter et de participer aux poursuites à l'encontre de tous les responsables de l'État, indépendamment de leur rang, peut renforcer une nouvelle agence et véhiculer un message essentiel qui assure dès le départ le soutien du public. Les dirigeants d'un pays doivent accepter l'idée que leurs successeurs ne partageront peut-être pas leur éthique et que l'agence doit être habilitée à traiter des cas de corruption en haut lieu.

Il est certain que les agences anticorruption ne peuvent habituellement poursuivre un président au pouvoir en raison de l'immunité dont il jouit aux termes de la constitution du pays. Les procédures de destitution sont généralement du ressort du pouvoir législatif national. En conséquence, le cadre d'action d'une agence peut être conçu pour lui permettre de faire rapport aux responsables du pouvoir législatif s'il existe des motifs raisonnables de penser que le président a commis un délit et s'il existe un commencement de preuve recevable auprès d'une cour de justice.

De même, les relations entre une agence anticorruption et le ministère public sont fondamentales. Les agences doivent être perçues comme ayant une véritable influence aboutissant à des poursuites et à des condamnations. Dans le cas contraire, comme ce fut le cas dans plusieurs pays, le public ne les prendra pas du tout au sérieux. Un pays doit avoir une législation qui garantisse non seulement l'indépendance politique de l'agence anticorruption, mais aussi celle du système judiciaire et du ministère public.

La responsabilisation vis-à-vis du public est sans doute le problème le plus difficile pour la constitution d'agences anticorruption efficaces. Certains organismes officiels, comme

l'ICAC de Hong Kong, ont institué des dispositifs qui assurent la participation du public à la définition des grandes orientations et à la surveillance. Par la mise en place de ce système (qui pourrait prendre la forme d'un comité présidé par le ministre de la justice), le cadre d'action anticorruption encouragerait la transparence. À Hong Kong, un dossier qui été ouvert ne peut être refermé sans l'accord du comité de surveillance externe, qui est constitué de représentants de la société civile et du secteur privé. Cette procédure protège contre la corruption au sein de l'agence.

Au-delà des procédures officielles, une agence doit, pour réussir, avoir un mandat prévoyant qu'un large éventail de personnes et d'intérêts interviennent dans la formulation des mesures de prévention et dans leur exécution. Ainsi, les diverses parties prenantes se trouvent impliquées dans le processus de prévention, et leurs institutions — dans les secteurs public et privé — peuvent être mobilisées pour soutenir l'action de l'agence. Le travail de celle-ci doit pouvoir être perçu comme important, ce qui implique des relations aussi ouvertes que possible avec la presse et la publication fréquente de rapports sur ses activités.

Une nouvelle loi doit-elle être rétroactive?

Les agences de lutte contre la corruption sont créées pour résoudre des problèmes bien connus. Elles apparaissent dans tous les cas après des années de corruption. Doivent-elles s'intéresser exclusivement à l'avenir, ou doivent-elles aussi se pencher sur le passé et enquêter sur d'anciens membres de l'administration et d'autres individus censés avoir exploité à leur profit le bien public?

Il n'existe pas de réponse absolue, mais il est évident que, si une agence fouille trop dans la corruption passée, elle risque d'être submergée par les enquêtes en suspens héritées des services de police au point de ne plus pouvoir s'occuper du présent. La législation qui a fondé l'ICAC de Hong Kong a résolu ce dilemme en stipulant que la commission ne devait pas traiter d'affaires antérieures à sa création le 1^{er} janvier 1977, hormis quelques exceptions.

Conclusion

Autant il est difficile de bâtir et de maintenir une agence anticorruption nationale efficace qui jouisse de la confiance du public et du respect des milieux d'affaires, autant il est par trop facile de saper son action. En définitive, une agence anticorruption sera jugée efficace si les citoyens voient que les contrats relatifs aux travaux publics importants sont exécutés dans les délais, conformément aux prévisions, et de façon suffisamment transparente pour convaincre les observateurs les plus sceptiques que la corruption n'a pas joué. Par l'absence de corruption et la transparence qui ont caractérisé le projet, l'ACP de Hong Kong a rehaussé l'image de l'ICAC. À l'inverse, les rapports réitérés de l'autorité indépendante de la Jamaïque adressés au parlement et relatifs aux pratiques frauduleuses entachant la passation de marchés publics semblent avoir été systématiquement ignorés des deux côtés de l'échiquier politique, compromettant la crédibilité des actions de la Jamaïque en faveur d'une réforme.

Transparency International est convaincu de l'intérêt d'une connaissance plus approfondie des réussites et échecs des



Jeremy Pope est Directeur administratif de Transparency International; il a la responsabilité générale de la recherche internationale et des programmes en faveur de l'intégrité nationale.



Frank Vogl est Président de Vogl Communications, Inc., et Vice-Président du Conseil d'administration de Transparency International.

agences anticorruption. Cette conviction repose sur la prise en compte du fait que les initiatives coordonnées à l'échelle internationale pour endiguer la corruption n'en sont qu'à leurs prémices et que, pour obtenir une action et des résultats rapides, il faut une diffusion aussi large que possible des enseignements tirés et des pratiques optimales.

La question n'est pas purement théorique. Lorsque le Président du Nigéria Olusegun Obasanjo a été élu au printemps 1999, il s'est adressé à de nombreuses organisations internationales, y compris Transparency International, pour qu'on l'aide à endiguer la corruption, sollicitant des suggestions détaillées pour susciter à cette fin une nouvelle sensibilisation des pouvoirs publics et des institutions. Il a écouté les conseils prodigués et mis en pratique de nombreuses idées qui sont actuellement à l'essai.

Mieux on conseillera les nouveaux responsables partout dans le monde qui sont déterminés à s'attaquer à la corruption, plus grandes seront les chances d'obtenir de véritables victoires. La demande de compétences spécialisées est énorme et le niveau réel des connaissances reste insuffisant. Seule la mise en commun de la recherche et de l'expérience entre les organisations du secteur public, au niveau national et multilatéral, et la société civile, le monde des affaires et les universitaires permettra de définir et de diffuser largement les pratiques optimales. La création d'agences anticorruption efficaces est un domaine d'action prioritaire dans lequel le travail progresse. **F&D**

Lectures recommandées :

Jeremy Pope, «The Need for, and Role of, an Independent Anti-Corruption Agency», *Transparency International Working Paper*, 1999 (<http://www.transparency.org>).

Jeremy Pope, directeur de publication, *National Integrity Systems: The TI Source Book* (Berlin, *Transparency International*, 1996); disponible sur le site web de *Transparency International* en anglais et en espagnol (<http://www.transparency.org>).

Peter Rooke et Michael H. Wiehen, *HongKong: The Airport Core Programme and the Absence of Corruption*, 1999 (<http://www.transparency.org>).