

## 7 Rapports internationaux et régionaux

La principale question internationale dont les contours se sont précisés au cours de la période allant de juillet 2002 à juin 2003 a été la négociation de la Convention des Nations unies contre la corruption. À l'échelle régionale, l'Union africaine a adopté une convention qui promet de réduire la corruption et l'Union européenne s'est préparée à l'adhésion de dix pays d'Europe centrale et orientale, avec les répercussions importantes que cela va avoir pour la lutte continue contre la corruption. Le débat se poursuit au sujet des modifications qu'il est possible d'apporter à la Convention de lutte contre la corruption de l'OCDE, alors même qu'elle en est au stade de la mise en œuvre. Enfin, le gouvernement américain a présenté des propositions concernant le Compte du millénaire (Millennium Challenge Account), qui donnent aux réalisations d'un pays en matière de corruption une place déterminante dans la décision d'accorder de l'aide au développement.

### La Convention des Nations unies contre la corruption

*Peter Rooke*<sup>1</sup>

Après deux années de négociations, le texte proposé de la Convention des Nations unies contre la corruption a été approuvé et signé au Mexique en décembre 2003.

L'aboutissement de la négociation de la Convention crée le premier instrument mondial portant sur un vaste éventail de mesures de lutte contre la corruption à entreprendre au niveau national. Cela améliorera également la coopération internationale dans les domaines de la prévention et de la répression de la corruption.

En 1996, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté la Déclaration des Nations unies sur la corruption et les actes de corruption dans les transactions commerciales internationales. Elle a ensuite négocié la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, qui est entrée en vigueur en septembre 2003. Bien que les deux textes abordent la question de la corruption dans un contexte spécifique, on reconnaissait qu'un instrument international exhaustif de lutte contre la corruption était nécessaire. En décembre 2000, l'Assemblée générale des Nations unies a décidé de mettre sur pied un comité spécial chargé de négocier une convention plus générale de lutte contre la corruption.

Les délégués à la première séance de négociation en janvier 2002 étaient d'avis que la Convention devait avoir force exécutoire, être efficace, efficiente et universelle, et qu'elle devait être un instrument souple et équilibré tenant compte des dif-

férences juridiques, sociales, culturelles, économiques et politiques entre les pays, ainsi que de leurs différents niveaux de développement. Reste à savoir si la nouvelle Convention des Nations unies sera à la hauteur de ces attentes – elle devrait entrer en vigueur au plus tôt à la fin de 2005. Son texte permet d'en dégager clairement les grandes lignes.

### **Problèmes de corruption politique**

La Convention est innovatrice, en particulier en ce qui concerne les dispositions sur le recouvrement transfrontalier d'avoirs, mais elle doit aller plus loin pour avoir un impact important sur la réduction de la corruption.

En refusant d'approuver une disposition obligatoire sur la transparence du financement politique, les États-Unis ont favorisé l'adoption d'une disposition molle et facultative dissimulée dans un article intitulé « Secteur public ». Cela a été la ligne de faille la plus notable à ressortir des négociations. Comme l'a fait remarquer la délégation russe, si la Convention ne parvient pas à traiter convenablement ce point, « il manquera un tiers de l'objet de la Convention », une allusion à la nécessité de s'attaquer à la corruption tout autant dans le secteur public, le secteur privé et la vie politique.

Inversement, la Convention représente une initiative heureuse du point de vue de la coopération internationale dans le domaine de la restitution des avoirs, que le chapitre V de la Convention décrit comme étant « un principe fondamental », et à propos duquel les États parties à la Convention devront coopérer et s'assister mutuellement dans le plus grand nombre de domaines possible (voir le chapitre 6 : « Les obstacles juridiques : immunité, extradition et rapatriement des biens volés », et le projet de la Convention des Nations unies sur la corruption).

### **Mesures de prévention à l'échelle nationale**

La plupart des articles de ce chapitre commencent par présenter un principe général obligatoire, mais en laissent le mode d'application à la discrétion de chaque État partie. Néanmoins, ce chapitre a une vaste portée.

En ce qui concerne le secteur public, il aborde les politiques, les pratiques et les institutions de prévention ; la nécessité de promouvoir la participation de toute la société ; le recrutement, la formation et autres conditions s'appliquant aux agents publics non élus ; les critères relatifs à la candidature et à l'élection à une fonction publique et la transparence du financement du processus politique ; les codes de conduite pour les agents publics ; la transparence de la passation des marchés publics et des finances publiques ; la transparence dans l'administration publique ; et les mesures pour renforcer l'intégrité judiciaire.

La nécessité de prévenir la corruption impliquant le secteur privé est clairement énoncée et détaillée grâce au recours à toute une gamme de mesures facultatives. Les besoins d'une diffusion d'informations efficace, d'une amélioration des normes de comptabilité et d'audit, et d'une disposition obligatoire pour rejeter la déductibilité fiscale des dépenses qui constituent des pots-de-vin sont des points particulièrement soulignés.

La participation de « la société » à la prévention de la corruption et à la lutte contre celle-ci est reconnue, tout comme le besoin d'y sensibiliser le public, mais, là encore, les mesures spécifiques sont laissées à la discrétion de chaque pays. On souligne l'importance d'encourager le public à signaler les actes de corruption possibles. Le chapitre note aussi l'importance de la prise de mesures efficaces pour décourager et détecter le blanchiment d'argent.

### **Incrimination et questions connexes**

L'incrimination de l'acceptation de pots-de-vin par des agents publics est facultative dans la Convention, étant donné que cette responsabilité incombe avant tout au pays d'origine desdits agents publics. Toutefois, cela ne convient pas de façon très adéquate aux cas impliquant des fonctionnaires d'organisations publiques internationales, puisqu'il n'y a pas de « gouvernement d'origine » pour assumer la responsabilité. Le projet de résolution de l'Assemblée générale en vue d'adopter le texte de la Convention attire l'attention sur ce point et il semble probable qu'un protocole sera proposé pour le traiter après consultations avec les organisations internationales, que certaines délégations jugent trop empressées à revendiquer l'immunité de leurs agents.

Les infractions pénales qui sont obligatoires aux termes de la Convention comprennent le détournement de fonds par des agents publics, la responsabilité des personnes morales et le blanchiment des produits du crime, ainsi que certaines infractions et recours auxiliaires ; parmi lesquels figurent l'obstruction de la justice, la participation et la tentative, le gel, la saisie et la confiscation, la levée du secret bancaire et la protection des témoins et des victimes. Parmi les infractions facultatives, citons le trafic d'influence, le recel, l'abus de fonctions, l'enrichissement illégitime et la corruption, et le détournement de fonds dans le secteur privé. Malheureusement, la protection des personnes dénonçant des cas de corruption n'est pas obligatoire.

### **Coopération internationale en matière de questions pénales**

L'amélioration de la coopération internationale en matière d'extradition et d'entraide judiciaire par rapport aux infractions liées à la corruption et au blanchiment d'argent, dissipera en partie la désillusion sur le rôle des lois et des institutions occidentales quant à l'offre d'un refuge sûr pour les milliards de dollars prétendument pillés par des gens comme Abacha, Marcos et Mobutu. De nombreux pays développés insistent également sur la double incrimination avant toutefois qu'une telle assistance ne soit disponible – ce qui signifie que tant l'État requérant que l'État requis doivent prévoir des infractions comparables dans leur droit pénal.

De ce point de vue et d'autres, il semble que de nombreux pays avancés pourraient préférer continuer à utiliser leurs accords bilatéraux et multilatéraux sur l'extradition et l'entraide judiciaire, plutôt que de se fier aux dispositions de la Convention. C'est en particulier le cas des États-Unis qui ont 110 accords de ce genre. Cela ne correspond pas cependant à l'esprit de la Convention, qui est « de promouvoir, de faciliter et d'appuyer la coopération internationale... dans la lutte

contre la corruption, y compris le recouvrement d'avoirs ». D'une part, les pays en développement sont inquiets du fait que les pays avancés pourraient ne pas faire le maximum pour faciliter l'extradition et l'entraide pour les pays en développement. D'autre part, certains pays avancés soupçonnent que les systèmes juridiques et les normes relatives aux droits de la personne dans certains pays en développement ne soient pas suffisants pour assurer un procès équitable.

### **Assistance technique et échange d'informations**

Compte tenu des mesures importantes de prévention et de répression préconisées par la Convention, de nombreux pays auront besoin d'une aide considérable pour prendre les mesures nécessaires à sa mise en application. Cette partie de la Convention devrait envoyer un message clair et net à la communauté des bailleurs de fonds, à savoir que l'assistance en vue de freiner la corruption est une priorité absolue. Le besoin de mettre en place un meilleur échange d'informations sur la prévention et la répression entre pays à tous les niveaux de développement est également souligné.

### **Mécanismes de mise en application**

Plusieurs délégations ont dressé une liste de propositions prévoyant une surveillance efficace de la mise en application par les pays signataires. Toutefois, conformément à la formulation convenue en fin de compte, les gouvernements auront une grande marge de manœuvre pour décider s'ils veulent incorporer les nombreuses dispositions facultatives de la Convention dans leur droit national et dans quelle mesure. La nécessité d'assurer la mise en application des dispositions obligatoires, ainsi que de veiller à la mise en application de la Convention en général par les gouvernements, fait qu'il est essentiel d'avoir un système de surveillance efficace, comprenant une surveillance indépendante par les organisations de la société civile à l'échelle nationale. La marche à suivre dans ce domaine a été largement laissée à la discrétion de la Conférence des États parties. Sa première réunion aura lieu dans l'année qui suivra l'entrée en vigueur de la Convention, probablement en 2006.

### **Dispositions finales**

La plus importante des dispositions finales consiste à convenir du seuil à retenir pour l'entrée en vigueur de la Convention. Les camps opposés préconisent 20 ratifications d'un côté et 40 de l'autre. Il existe des précédents pour les deux camps dans des instruments des Nations unies mais la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, qui a influencé le libellé de la nouvelle Convention à maints égards, avait un seuil de 40, qui a pris plus de deux ans à être atteint.

## Une vue d'ensemble

Au cours des deux années de négociations, TI a souligné l'importance de prendre des dispositions suffisantes en ce qui concerne le secteur privé. Le scandale Enron, et d'autres par la suite, ont sérieusement entamé la confiance dans les marchés financiers, et dans la sphère politique, où la confiance s'est évanouie du fait de l'impunité des dirigeants comme l'ancien président péruvien Alberto Fujimori et le Premier ministre italien Silvio Berlusconi, et du fait des soupçons de trafic d'influence dans les secteurs de l'énergie et de l'armement.

Pour la première fois, la Convention prévoit un cadre – même s'il n'est pas obligatoire – pour incriminer la corruption dans le secteur privé et pour prendre des mesures pour améliorer l'intégrité des entreprises. Mais comme cela a été mentionné plus haut, la Convention n'aborde pas adéquatement la question de la corruption politique. Elle s'appuie également de façon trop importante sur une formulation non obligatoire et, en ce qui concerne la coopération internationale, elle a eu tendance à reproduire les dispositions correspondantes de la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, plutôt que d'y apporter une amélioration. Point particulièrement préoccupant toutefois, la nouvelle Convention donne trop peu de directives à la Conférence des États parties sur les formes du mécanisme de surveillance à adopter.

Sur une note plus positive, l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime – sous les auspices duquel la Convention a été négociée – a pris une décision en vue de promouvoir une campagne mondiale de publicité des services publics à la télévision pour sensibiliser davantage le public au problème de la corruption, et cette décision a été fort bien accueillie. Si la Convention incite les gouvernements nationaux à faire davantage dans cette voie, le soutien du public en faveur de plus grands efforts pour freiner la corruption sera renforcé, améliorant ainsi les chances de mise en œuvre de la Convention.

La relation entre la Convention des Nations unies et d'autres conventions de lutte contre la corruption, comme la Convention de l'OCDE et les conventions régionales, est abordée spécifiquement et s'éclaircira sans doute avec l'expérience. Il ressort déjà que la Convention des Nations unies ne remplacera pas ces autres instruments et l'on espère que tous ces instruments se renforceront mutuellement.

## Note

1. Peter Rooke est membre du conseil d'administration de Transparency International et directeur de projets de Transparency International Australie.

### Encadré 7.1. Le Pacte mondial de l'ONU : une opportunité de s'attaquer à la corruption

Le Pacte mondial de l'ONU, qui met au défi les dirigeants d'entreprise de respecter neuf principes reconnus universellement sur les droits de la personne, le droit du travail et le respect de l'environnement, a un rôle de plus en plus important à jouer dans un monde où la mondialisation estompe les frontières du commerce international et des relations internationales. Depuis sa fondation en janvier 1999, le Pacte est soutenu par plus de 1 000 entreprises dans le monde, ce qui représente une force puissante pour améliorer la responsabilité des entreprises.

Le Pacte a mis en évidence l'influence que peuvent avoir les entreprises sur l'établissement d'une économie planétaire plus viable et inclusive où l'état de droit est primordial. Pour faire en sorte que cet objectif important soit atteint, la question de la transparence dans la conduite des pratiques commerciales est cruciale.

Le Pacte mondial cherche à instaurer la transparence en demandant aux entreprises participantes de publier des rapports annuels sur leurs activités qui appuient les neuf principes. C'est une étape importante vu l'absence de mécanismes solides de surveillance et d'application des principes, qui ne sont pas des normes ayant force exécutoire. De nombreuses ONG critiquent le Pacte mondial pour cette raison ; elles font valoir qu'il permet aux entreprises de donner l'impression d'être engagées pour une bonne gouvernance d'entreprise, mais ne fait rien pour assurer de réelles améliorations dans le comportement des entreprises.

En l'absence d'un principe explicite sur la corruption, toutefois, les entreprises n'ont pas à présenter de rapport sur la façon dont elles procèdent pour éliminer le fléau de la corruption de leurs pratiques commerciales. Cette lacune majeure explique pourquoi les plus grandes possibilités du Pacte sont encore à venir. La Convention des Nations unies contre la corruption, signée en décembre 2003, accorde à la question de la corruption une plus grande importance au sein du système des Nations unies et soulève la possibilité d'intégrer un principe explicite sur la corruption et la transparence au Pacte mondial. Le secrétaire général, Kofi Annan, a indiqué que la signature de la convention au Mexique fin 2003 offre l'occasion d'incorporer un 10<sup>e</sup> principe au Pacte.

Le bureau du Pacte mondial a déjà commencé à préparer le terrain pour un 10<sup>e</sup> principe sur la transparence et la lutte contre la corruption, qui a été au cœur des discussions avec les intervenants en décembre 2002, et son conseil consultatif en juillet 2003. Une évaluation de la possibilité d'un 10<sup>e</sup> principe a été menée lors de la réunion du forum d'apprentissage du Pacte mondial en décembre 2002 à Berlin. Les réactions des entreprises, des syndicats et des gouvernements étaient mitigées : certains ont fait valoir que la réalisation de tous les principes impliquait un élément de transparence et qu'un 10<sup>e</sup> principe n'était donc pas nécessaire.

Mais le fait que la corruption empêche la réalisation des droits inscrits dans tous les autres principes donne davantage de poids, et non moins, à l'allégation qu'un principe explicite sur la transparence s'impose.

Le Pacte mondial est déjà à l'œuvre pour des projets de fond liés à la corruption et à la transparence. Le groupe de travail sur la transparence et la corruption s'est attaqué à la corruption, aux politiques antitrust, aux politiques sur la publication des données et politiques publiques connexes, questions qui sont toutes abordées dans la Convention des Nations unies contre la corruption.

Un dialogue de politique en 2001 sur « Le rôle du secteur privé dans les zones de conflit » par exemple, a produit une série de directives accompagnées de recommandations détaillées pour la société civile, les gouvernements, les entreprises et les institutions multilatérales, visant à éliminer la corruption dans le commerce des armes.

En plaçant la question de la transparence et de la corruption au cœur du 10<sup>e</sup> principe, ces efforts et d'autres efforts importants ne peuvent que s'en trouver renforcés.

*Jeremy Brooks (Transparency International)*

## La Convention de l'Union africaine contre la corruption

*Akere Muna*<sup>1</sup>

L'Organisation de l'unité africaine (OUA) est issue de la lutte pour l'indépendance qui s'est déroulée dans les années 1950 et au début des années 1960. Ses objectifs à court terme consistaient, entre autres, à abolir l'apartheid et à aider les pays d'Afrique à accéder à l'indépendance complète vis-à-vis de leur puissance coloniale. Sous l'influence du mouvement panafricain, l'OUA cherchait également à réaliser le rêve d'une Afrique unie.

Dans l'atmosphère de bipolarisation idéologique entre l'Est et l'Ouest qui a marqué la période suivant la seconde guerre mondiale, certains dirigeants africains ont choisi leur camp tandis que d'autres ont opté pour le non-alignement. Alors que les pays africains étaient courtisés par les superpuissances, des questions comme les droits de la personne, l'état de droit et la participation du public à la prise de décisions régressaient dans l'échelle des priorités des politiques. Les dirigeants ayant fait preuve d'une force remarquable dans la lutte pour l'indépendance (Kwame Nkrumah au Ghana et Julius Nyerere en Tanzanie), les puissants syndicats et les régimes multipartites prospères ont été progressivement remplacés par des États à parti unique et des dictatures. Ces régimes étaient essentiellement tolérés par les superpuissances de la guerre froide qui s'engageaient régulièrement dans des guerres par procuration sur tout le continent, et en Afrique du Sud en particulier. Mobutu Sese Seko était l'un de ces dictateurs qui a dilapidé les énormes ressources du Zaïre (aujourd'hui la République démocratique du Congo) pendant plus de trente ans avec l'approbation tacite de certains de ses alliés des capitales occidentales. Les initiatives de lutte contre la corruption n'étaient nullement à l'ordre du jour. De plus, le mot « corruption » était pour ainsi dire tabou, même au sein des institutions financières internationales (IFI).

Avec la chute du mur de Berlin, l'absence de leadership dans de nombreux pays fut ressentie par les populations qui réclamaient de plus en plus la démocratie, les droits de la personne et la participation du public. Les dirigeants corrompus ne pouvaient plus se cacher derrière les clauses de protection de leurs parrains étrangers, pour lesquels la majeure partie du continent africain était devenue moins importante sur le plan stratégique. Alors que les IFI et les bailleurs de fonds bilatéraux commençaient à exercer des pressions en faveur d'une bonne gouvernance et de la démocratisation, les États africains reconnaissaient le besoin de trouver un équilibre entre l'État, le secteur privé, la société civile et les médias.

En collaboration avec des groupes de pression locaux, des organismes internationaux comme Amnesty International lancèrent une campagne continue contre les violations des droits de la personne, mais ce n'est qu'au début des années 1980 que l'OUA finit par réagir. La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples entra en effet en vigueur en 1986.

Les années 1990 allaient être marquées par un retour aux régimes multipartites. Les pressions de la société civile, des médias et des partis politiques poussèrent rapidement les questions de corruption et de gouvernance au premier plan. Les IFI adoptèrent un programme de bonne gouvernance dans le cadre de leurs programmes

d'ajustement structurel (PAS). Cette tendance a produit des résultats ambigus, car elle a non seulement favorisé les appels en faveur d'une gouvernance plus responsable, mais également suscité de la méfiance à l'égard des programmes de bonne gouvernance chez ceux qui critiquaient les effets dévastateurs des PAS. C'est dans ces circonstances que l'OUA, organisation ayant précédé la nouvelle Union africaine (UA), va chercher une approche continentale à un problème qui avait atteint une ampleur similaire à celle de la question des droits de la personne dans les années 1980.

### Les racines de la Convention de l'Union africaine

La Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption et les infractions assimilées s'inspire de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et d'autres déclarations, dont aucune ne mentionne explicitement la corruption<sup>2</sup>.

En fait, la lutte contre la corruption n'a pas été spécifiquement introduite au niveau régional avant juin 1998, lors d'une session de l'assemblée des chefs d'État et de gouvernement à Ouagadougou au Burkina Faso. L'assemblée a adopté une résolution demandant au secrétaire général de convoquer, aux plus hauts niveaux et en coopération avec la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, une réunion d'experts. Ces experts devaient étudier les moyens de supprimer les obstacles à la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels, par le biais de la lutte contre la corruption et l'impunité par exemple, et proposer des mesures législatives et autres mesures appropriées pour instaurer des réformes. Tout était prêt pour la rédaction d'une Convention historique.

Des groupes de la société civile, dont Transparency International, ont participé activement à la rédaction de la première version de la Convention de l'UA lors de réunions d'experts à Addis-Abeba, en novembre 2001 et septembre 2002. Pendant toute la durée du processus de rédaction, ils ont fait pression pour que soient incluses des dispositions sur le recouvrement d'avoirs, le financement des partis politiques, l'accès à l'information et la protection des personnes dénonçant un acte de corruption.

Le document de la Convention de l'UA, composé de 28 articles, représentait au départ la Convention sur la prévention et la lutte contre la corruption, mais des problèmes de définitions et des différences entre les systèmes juridiques ont conduit le comité de rédaction à ajouter les termes « et les infractions assimilées ». Le document a été conçu pour s'appliquer facilement comme schéma directeur à toute stratégie nationale de lutte contre la corruption.

La Convention a été adoptée en juillet 2003 lors du sommet de l'UA à Maputo au Mozambique, et doit maintenant être ratifiée par 15 pays avant d'entrer en vigueur<sup>3</sup>. Les pays qui ont adopté le document sans le ratifier peuvent spontanément décider de promulguer certaines dispositions de la Convention dans une loi nationale, au lieu d'aller de l'avant avec le processus de ratification (par lequel le traité intégral devient applicable en tant que loi nationale).

### Objectifs, principes et caractéristiques

Les objectifs de la Convention mettent l'accent sur la coopération entre les signataires, en les encourageant à « promouvoir et renforcer la mise en place... de mécanismes nécessaires pour prévenir, détecter, réprimer et éradiquer la corruption et

les infractions assimilées en Afrique », et à s'assurer de l'efficacité de ces mesures<sup>4</sup>. Les questions de bonne gouvernance sont également soulignées.

La Convention se concentre sur quatre principales méthodes pour combattre la corruption : la prévention, les sanctions, la coopération et l'éducation. Elle renforce tout particulièrement les lois sur la corruption en établissant une liste des infractions qui devraient faire l'objet de sanctions par les lois nationales ; elle indique des mesures à prendre pour permettre la détection des infractions en matière de corruption et les enquêtes dans ce domaine ; elle désigne les mécanismes permettant la confiscation et la saisie des produits de la corruption et des infractions assimilées ; elle détermine la compétence territoriale des États parties ; elle organise l'entraide en ce qui concerne les infractions de corruption et infractions assimilées ; elle encourage l'éducation et la sensibilisation du public aux actes répréhensibles de corruption ; et elle établit un cadre pour le contrôle et la supervision de l'application de la Convention. Les dispositions relatives au processus de contrôle font également référence à la participation de la société civile. Il est important de noter que la Convention porte à la fois sur la corruption au sein des secteurs public et privé, et demande que des lois sur la lutte contre la corruption soient mises en application dans les deux secteurs.

### Le champ d'application de la Convention

La Convention définit clairement la corruption, en adoptant une approche désormais commune et selon laquelle la corruption n'est plus une infraction au cours de laquelle seul l'agent public peut être le principal contrevenant. Même si le rôle de l'agent public demeure essentiel, la Convention prévoit également « l'adoption de mesures législatives et autres pour prévenir les actes de corruption et infractions assimilées commises dans le secteur privé et par les agents de ce secteur et pour lutter contre ceux-ci ». Elle exige également la mise en place de « mécanismes pour encourager la participation du secteur privé dans la lutte contre la concurrence déloyale, et pour assurer le respect des procédures de passation de marchés et des droits à la propriété<sup>5</sup> ».

Par ailleurs, la Convention définit la corruption en termes suffisamment larges pour écarter les conflits d'interprétation des pays de droit civil et des pays de *common law*<sup>6</sup>. Les pays de *common law* font normalement la distinction entre détournement de fonds et corruption, en partie parce que le code pénal les considère comme des infractions distinctes et parce que la corruption est interprétée comme le fait de verser des pots-de-vin (par opposition au détournement de fonds). En outre, les pays de *common law* considèrent que le détournement de fonds et les infractions de corruption impliquent des agents publics ou des fonds publics. Telle qu'elle se lit aujourd'hui, la Convention de l'UA – en particulier depuis l'ajout de « et les infractions assimilées » – s'applique à la fois aux régimes de droit civil et de *common law*.

Les critiques de la Convention de l'UA considèrent la disposition sur l'enrichissement illicite comme une érosion du principe de la présomption d'innocence en vertu du droit pénal. Dans une affaire pénale d'enrichissement illicite, qui implique une richesse injustifiée, le fardeau de la preuve incombe à la partie poursuivante qui doit par conséquent démontrer, hors de tout doute raisonnable, que la richesse accumulée n'est pas justifiée par les revenus. Aux termes de la Convention, la partie poursuivante n'est pas légalement tenue de démontrer, hors de tout doute raison-

nable, que la richesse dépasse les revenus. De même, la partie poursuivante n'est pas nécessairement tenue de démontrer que les revenus non justifiés découlent de la corruption, puisqu'il est automatiquement présumé que des revenus non justifiés proviennent d'une source de corruption. Si ces dispositions sont mises en application, elles feront probablement l'objet de contestations judiciaires, en particulier dans les pays où la présomption d'innocence est prévue dans la Constitution.

La Convention porte également sur la confiscation des produits de corruption, le secret bancaire, la coopération et l'entraide judiciaire. Elle demande aussi aux signataires d'adopter des lois sur le blanchiment d'argent et de prendre des engagements consistant à exiger que les agents publics désignés déclarent leurs biens au moment de leur entrée en fonction, ainsi que durant leur mandat et à la fin de celui-ci<sup>7</sup>. Incluse dans la Convention à la dernière minute, la disposition sur le financement des partis politiques indique que chaque signataire doit « adopter des mesures législatives et autres mesures pour prohiber l'utilisation de fonds acquis par des pratiques illégales et de corruption pour financer des partis politiques » et pour « intégrer le principe de transparence dans le financement des partis politiques<sup>8</sup> ».

### Contrôle et mise en œuvre de la Convention

Établi sur le modèle de la Commission africaine sur les droits de l'homme et des peuples, le conseil consultatif est le seul mécanisme officiel de contrôle à l'échelle internationale et à l'échelle de la commission de l'UA. Il doit soumettre des rapports réguliers au conseil exécutif sur les progrès réalisés par chaque signataire pour se conformer aux dispositions de la Convention.

Le conseil n'a pas le pouvoir d'entreprendre des enquêtes et ne peut dénoncer les actes de corruption. La Convention prévoit que ses 11 membres seront élus pour des mandats de deux ans par le conseil exécutif « à partir d'une liste d'experts de la plus grande intégrité et dont les compétences sont reconnues en matière de prévention et de lutte contre la corruption et les infractions assimilées ». Le document demande également que le conseil exécutif s'assure que le conseil consultatif a une « représentation adéquate des femmes et une représentation géographique équitable ». Les membres du conseil doivent « servir en leur capacité personnelle », mais le fait qu'ils soient proposés par des signataires n'aide pas à garantir leur indépendance.

Dans le cadre du processus de contrôle, les autorités nationales de lutte contre la corruption sont tenues d'envoyer des rapports au conseil consultatif au moins une fois par an, avant les sessions régulières de l'UA. Un inconvénient de ce système est que l'UA ne dispose pas de moyens pour imposer des sanctions aux pays qui ne déposent pas de rapports, à la différence du processus de présentation de rapports de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Dans le cadre du contrôle de la Convention, les autorités nationales sont désignées aux fins de « coopération et d'entraide judiciaire », ce qui laisse entendre qu'elles communiqueront entre elles directement. En outre, la Convention préconise « une indépendance et une autonomie nécessaires » pour les autorités nationales.

Définir le rôle des autorités nationales est un élément important de la Convention, puisque de nombreux pays africains n'ont pas d'autorité désignée pour s'attaquer exclusivement aux questions de corruption. Sous sa présente forme, la Convention

n'empêche pas les pays d'établir des commissions nationales disposées à fermer les yeux sur ces questions. Il faudrait apporter une modification à la Convention pour introduire les grandes lignes d'une structure et d'un mode de fonctionnement désirables de tels organismes<sup>9</sup>.

En ce qui concerne la mise en application, la Convention doit fonctionner comme un traité d'extradition entre les pays qui ne sont pas encore liés par ces traités. Cependant, jusqu'à ce qu'il entre en vigueur, l'extradition n'est possible qu'entre les pays possédant des traités bilatéraux et multilatéraux.

La Convention pose aussi les fondations nécessaires à la reconnaissance par les signataires de la société civile et des médias, en les faisant s'engager à « participer activement à la lutte contre la corruption et les infractions assimilées ainsi qu'à la vulgarisation de cette Convention avec la pleine participation des médias et de la société civile en général ». Les États doivent établir des cadres judiciaires individuels qui permettront à la société civile et aux médias de s'intégrer dans ce processus. Ces lois devraient tenir compte du rôle défini pour la société civile dans l'article 12, à savoir que celle-ci et les médias devraient être encouragés à amener les gouvernements à faire preuve du maximum de transparence et de responsabilité ; à participer au processus de contrôle et à être consultés sur la mise en œuvre de la Convention de l'UA ; et à avoir accès à l'information dans les cas de corruption et d'infractions assimilées, à condition que la diffusion d'une telle information n'affecte pas de manière négative le processus d'enquête ni le droit à un procès équitable. Malgré ces directives, et vu que le climat actuel a tendance à identifier la société civile et les médias à des groupes d'opposition dans de nombreux pays, il se pourrait qu'on doive attendre un certain temps avant que leur rôle ne soit reconnu dans les lois. Des dispositions similaires dans le Protocole contre la corruption de la Communauté de développement de l'Afrique australe se sont également avérées trop « vagues » pour attribuer une fonction de contrôle clairement définie pour la société civile.

La Convention s'attarde aussi sur la question des dénonciateurs et exige que les signataires « adoptent des mesures législatives et autres afin de protéger les dénonciateurs et les témoins de corruption et d'infractions assimilées, y compris leur identité » et « adoptent des mesures législatives nationales afin de s'assurer que les citoyens signalent les cas de corruption sans craindre de représailles ». Néanmoins, ces efforts visant à assurer la protection des dénonciateurs pourraient être anéantis par une disposition qui appelle les signataires à « adopter des mesures législatives nationales afin d'appliquer des sanctions à ceux qui font des rapports trompeurs et malveillants contre des personnes innocentes dans des cas de corruption et d'infractions assimilées ». D'autres formes de réparation, comme une poursuite civile, suffisent normalement dans de tels cas.

Il est à noter que la procédure de la Convention permet à tout signataire de renoncer à certaines ou à toutes les questions abordées. En vertu de l'article 24, les États peuvent émettre des réserves (fondées sur l'article 15) à propos de l'une ou de plusieurs dispositions jugées incompatibles avec l'objet et les fins de la Convention. Un État peut maintenir cette réserve jusqu'à ce que les circonstances permettent de la retirer. En vertu de l'article 26, les États sont aussi en droit de dénoncer la Convention dans son intégralité, en remettant au président de la Commission un avis de six mois.

Malgré ses imperfections apparentes, la Convention représente pour les États membres de l'UA le premier cadre universel pour lutter contre la corruption. L'enjeu pour les gouvernements africains consiste maintenant à montrer leur

volonté politique de mettre en œuvre la Convention de l'UA contre la corruption – et de surveiller son application. Des activités de lobbying entreprises par les médias africains et les organisations de la société civile africaine peuvent exercer une influence positive sur ce processus. Des pressions supplémentaires d'acteurs internationaux pourraient avoir un impact sur ce qui représente la première structure continentale de l'Afrique pour combattre la corruption à l'intérieur des frontières souveraines de chaque État. En outre, la Convention de l'UA est susceptible de tirer parti de pressions nationales croissantes pour empêcher et sanctionner le versement de pots-de-vin.

Pour que la Convention de l'UA ait un impact mesurable sur la corruption, la société civile et les autres groupes de pression devront s'appropriier le processus de surveillance. En joignant leurs forces en tant que coalitions, ils peuvent aider à faire en sorte que ses signataires mettent en œuvre ce nouveau traité.

## Notes

1. Akere Muna est président de TI Cameroun.
2. Les autres sources d'inspiration pour la rédaction de la Convention de l'UA sont la Déclaration de 1990 sur les changements fondamentaux se produisant dans le monde et leurs implications pour l'Afrique ; le Programme d'action du Caire de 1994 pour la Relance de la transformation socioéconomique de l'Afrique ; et le Plan d'action contre l'impunité adopté en 1996 par la 19<sup>e</sup> session ordinaire de la Commission africaine sur les droits de l'homme et des peuples et entériné par la suite par la 64<sup>e</sup> session ordinaire du Conseil des ministres tenue à Yaoundé, au Cameroun. La plus récente incitation au changement pour la Convention a été la 37<sup>e</sup> session ordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'OUA qui s'est tenue à Lusaka, en Zambie, en juillet 2001, ainsi que de la déclaration adoptée par la première session de la Conférence de l'Union tenue en juillet 2002 à Durban, en Afrique du Sud, portant sur le Nouveau partenariat pour le développement économique de l'Afrique (NEPAD) qui demande la mise en place d'un mécanisme coordonné pour lutter efficacement contre la corruption.
3. La Convention a été initialement approuvée par la conférence ministérielle de l'UA qui s'est tenue à Addis-Abeba, les 18 et 19 septembre 2002. Elle a été approuvée plus tard par le conseil exécutif à N'djamena au Tchad, les 5 et 6 mars 2003.
4. Article 2.
5. Article 11.
6. Article 4 (d).
7. Articles 6 et 7.
8. Article 10 a) et b).
9. La procédure visant à modifier la Convention comporte trois étapes : 1) un signataire doit soumettre une demande par écrit au président de la Commission de l'Unité africaine ; 2) le président doit communiquer la modification proposée aux signataires, en accordant aux examinateurs une période d'au moins six mois à partir de la date de communication ; 3) une majorité de deux tiers est nécessaire pour que la modification entre en vigueur.

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

Quentin Reed<sup>1</sup>

Alors que le jour approche où dix États d'Europe de l'Est vont accéder à l'Union européenne (UE), la question que les membres actuels tout comme les pays candidats eux-mêmes continuent de se poser est la suivante : « sont-ils prêts ? »

La question ne porte plus sur les détails techniques d'harmonisation avec l'*acquis communautaire*. Du point de vue des candidats, les doutes sur leur capacité à livrer concurrence sur un marché unique arrivent au premier plan. Pour la Commission européenne, la corruption représente l'un des points les plus pressants à l'ordre du jour. Cependant, en y regardant de plus près, on constate que pour ce qui est de la corruption, la question du degré de préparation fait ressortir un besoin urgent de réforme au sein de l'UE elle-même.

À maintes reprises, la Commission a identifié la corruption comme étant un problème grave dans au moins la moitié des pays candidats de l'Europe centrale et orientale (ECO). Dans un discours marquant la publication des Rapports réguliers 2002 sur les progrès réalisés par les pays candidats sur la voie de l'adhésion, le président de la Commission, M. Romano Prodi, a souligné que la corruption était un problème « extrêmement grave » devant être réglé avant l'adhésion<sup>3</sup>.

L'inquiétude de la Commission à l'égard de la corruption chez les éventuels nouveaux États membres peut provenir de deux sources principales. Tout d'abord, la corruption fait que les pays candidats ont certaines difficultés à remplir les critères de Copenhague, qui ont été prescrits en 1993 par le Conseil européen comme conditions de base de l'adhésion à l'UE. Les critères de Copenhague comportent trois catégories principales : des critères politiques (des institutions stables fonctionnant de manière démocratique), des critères économiques (une économie de marché viable) et la capacité des candidats à remplir leurs obligations d'adhésion (autrement dit, la capacité à mettre en œuvre l'*acquis communautaire*).

Deuxièmement, la Commission est influencée par le fait que la corruption est perçue comme étant plus répandue dans les pays candidats que dans les pays membres à l'heure actuelle. Cette perception s'appuie sur des arguments expliquant pourquoi les pays du postcommunisme souffrent de niveaux de corruption élevés, ainsi que sur des données comme l'indice de perceptions de la corruption de Transparency International, qui indique que ces pays connaissent véritablement des niveaux de corruption plus élevés. Toutefois, il n'existe qu'extrêmement peu de travaux de recherche incontestable qui pourraient justifier ces craintes.

Indépendamment de la manière dont les pays de l'ère postcommuniste sont comparables aux pays d'Europe de l'Ouest, un rapport publié récemment par l'Open Society Institute (OSI) et intitulé EU Accession Monitoring Program souligne l'ampleur sérieuse de la corruption dans la plupart des pays candidats<sup>4</sup> et montre qu'elle sévit dans la plupart des futurs pays membres de l'Europe centrale et orientale. En outre, en plus de partager les inquiétudes de la Commission européenne au sujet de la corruption dans des domaines comme l'administration

publique, le rapport de l'OSI souligne le problème critique de la corruption dans des domaines sur lesquels la Commission ne s'est que très peu penchée.

L'OSI estime tout particulièrement que la corruption est généralisée dans l'élaboration des lois et des règlements – ce qu'on appelle la « captation de l'État » ; la Commission européenne a prêté plus d'attention à la rapidité qu'à la qualité des processus législatifs. L'OSI indique que la passation de marchés publics, le financement des partis politiques, les réseaux de favoritisme et les conflits d'intérêts sont des domaines où les problèmes sont plus sérieux que la Commission ne veut l'admettre.

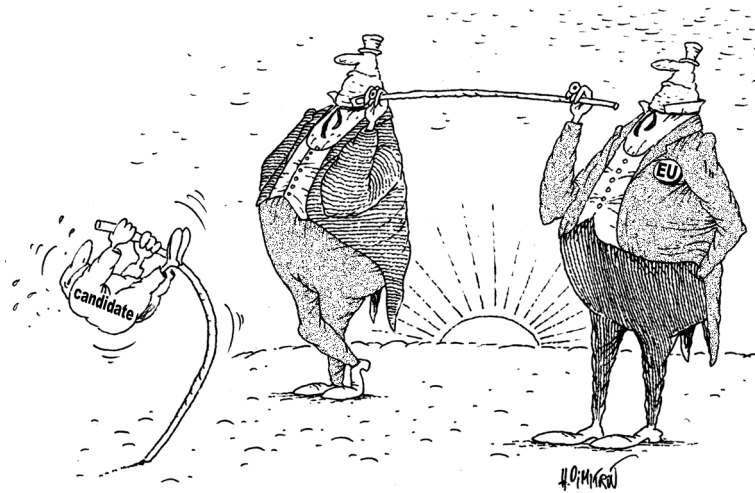
D'autres complications proviennent d'une culture publique qui, bien qu'elle condamne souvent la corruption et expose les fortes perceptions de corruption, tolère régulièrement la corruption dans le comportement quand il s'agit de chercher à satisfaire des intérêts personnels ou politiques. Un manque d'indépendance des médias dans la plupart des pays de la région et l'impuissance des organismes de réglementation à réglementer adéquatement la télédiffusion, ainsi qu'un manque de professionnalisme et de ressources de la presse d'investigation dans toute la région ont conduit les principaux médias à n'apporter aux citoyens qu'une information inadéquate sur la corruption.

Bien qu'elle ait été informée des faits ci-dessus, la Commission n'a pas adopté d'approche précise au sujet de la corruption dans les pays candidats ; elle n'a pas non plus formulé d'hypothèses sur les racines de la corruption ni sur les politiques nécessaires pour y faire face. Enfin, la Commission n'a pas donné d'indication sur le niveau de corruption qui pourrait disqualifier un pays candidat à l'adhésion à l'UE. Par exemple, alors que la Commission a jugé à maintes reprises que la corruption était « endémique » en Roumanie, les Rapports réguliers révèlent que le pays continue à remplir les critères politiques, plutôt que les critères économiques et administratifs établis à Copenhague.

En fait, aux yeux de la Commission, aucun pays candidat n'a été trouvé inapte à remplir les critères de Copenhague en raison de la corruption, malgré l'importance accordée à la question dans les Rapports réguliers, ce qui indique clairement que la corruption représente pour les candidats une sérieuse entrave à la réalisation des critères politiques à remplir. La lutte contre la corruption est une « course de fond » ; en outre, l'histoire, qu'il s'agisse de l'Allemagne après Hitler ou de l'Espagne après Franco, montre que la corruption sévit dans les pays en transition, et qu'il faut compter en décennies plutôt qu'en cycles électoraux pour la maîtriser. Cela est particulièrement le cas des pays de l'ère postcommuniste, qui en sont encore aux transferts massifs d'avoirs de l'État au secteur privé.

### **L'effet du processus d'adhésion sur la politique**

Comme on ne peut pas s'attendre à ce que la corruption disparaisse d'ici l'adhésion, la Commission a eu recours à une politique de lutte contre la corruption comme principal critère d'adhésion appliqué aux pays candidats. Huit pays ont élaboré des stratégies de lutte contre la corruption, tandis que de telles stratégies sont aujourd'hui en préparation en Estonie et en Slovaquie.



Alex Dimitrov, Moldavie

Les pressions exercées par la Commission ont eu un impact important dans des domaines comme la ratification des principales conventions internationales de lutte contre la corruption. Les pays candidats ont également mis en œuvre d'importantes réformes des règlements et des institutions chargées d'appliquer le droit pénal, et ils sont tenus de réformer les procédures de passation de marchés publics pour remplir les critères des directives de l'UE relatives aux marchés publics. La réforme de la fonction publique – l'un des instruments les plus importants pour s'attaquer à la corruption des agents publics – a été une priorité de l'UE dans les pays candidats, au même titre que la réforme des systèmes de contrôle financier et d'audit.

Pour plusieurs raisons, cependant, l'impact réel de l'UE sur la politique de lutte contre la corruption dans les futurs pays membres a été moins convaincant.

Tout d'abord, la Commission a eu tendance à se concentrer sur des questions de droit pénal et de mise en œuvre, ce qui suscite des critiques et amène à dire que les dispositions sur la corruption et les solutions à la corruption *a posteriori* ne sont que peu efficaces et que la priorité devrait être accordée à la prévention plutôt qu'aux sanctions. Cela est particulièrement le cas des pays qui ont été jusqu'à récemment sous la mainmise d'un parti unique, où l'établissement d'institutions indépendantes de mise en application (la police, les bureaux d'enquête et les tribunaux) est un processus difficile et de longue haleine pouvant faire l'objet d'abus à des fins politiques.

Deuxièmement, alors que la Commission a fait des stratégies nationales de lutte contre la corruption une condition d'adhésion, elle n'a donné que peu de directives au sujet de leurs contenus. Face à cette lacune, Bruxelles a récemment

établi une liste non officielle de principes devant servir de modèle aux pays cherchant à obtenir l'aide de l'UE pour élaborer des stratégies de lutte contre la corruption, et qui ont formé la base d'une récente « Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen sur une politique globale de l'UE contre la corruption<sup>5</sup> ».

Troisièmement, même dans les domaines où les règlements et exigences de l'UE semblent avoir une composante précise de lutte contre la corruption, l'impact de ces instruments est incertain. Par exemple, alors que les exigences des directives relatives aux marchés publics de l'UE ont clairement des implications sur la lutte contre la corruption, leur premier objectif n'en reste pas moins de veiller à établir un marché unique et non de lutter contre la corruption.

Dans le domaine du contrôle financier et de l'audit, l'expérience des pays membres de l'UE démontre clairement qu'il n'est pas possible de se fier aux instruments de l'UE pour assurer un système de contrôle efficace dans les pays membres. Un rapport publié récemment par le British National Audit Office a remarqué qu'il y avait eu une augmentation de 75 % de la fraude détectée qui impliquait des fonds de l'UE de 1999 à 2000<sup>6</sup>. Ce qui est plus inquiétant encore, c'est que l'essentiel de l'augmentation avait été enregistré grâce à une meilleure détection au Royaume-Uni, alors que dans un certain nombre de pays aucun cas de fraude n'avait été détecté. La propre convention de l'UE sur la lutte anti-fraude, approuvée en 1995, n'a été ratifiée par les 15 États membres que juste avant son entrée en vigueur à la fin de l'année 2002. Si elle donne la première définition commune de l'UE de la fraude, la convention n'impose que des exigences minimales.

Ces commentaires reflètent le fait que l'UE elle-même ne dispose pas de cadre précis pour s'attaquer à la corruption. Les États membres ne fournissent même pas de renseignements sur la corruption d'une manière systématique. Les récents rapports présentés par le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe, seul organisme à contrôler la majorité des pays européens par rapport à des principes généraux de politique anti-corruption, faisaient remarquer qu'il n'y avait aucune statistique globale sur la corruption en Grèce ou en Espagne<sup>7</sup>.

L'UE n'a pas été en mesure de persuader les États membres d'adopter les instruments existants. Par exemple, seuls trois États membres ont ratifié la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe, lorsqu'elle est entrée en vigueur en juillet 2002<sup>8</sup>. Par contre, tous les pays candidats de l'ECO, à l'exception de deux, l'avaient ratifiée à cette même date.

Plusieurs raisons expliquent pourquoi l'UE ne dispose pas d'un cadre de lutte contre la corruption. L'une est que la corruption n'a pas été perçue comme un phénomène empêchant la mise en œuvre de l'acquis dans les États membres existants. Même si elle l'était, ce ne serait sans doute pas Bruxelles qui prendrait l'initiative de s'attaquer à la corruption, initiative qui revient généralement aux ministères des États souverains tels que ceux de la justice et des affaires intérieures. Comme c'est ailleurs le cas, les nouveaux développements de la lutte contre la corruption au sein de l'UE ne se concrétisent pas aussi rapidement qu'on l'espérait, principalement en raison de la nature délicate de la question, de l'intérêt que les élites politiques ont souvent à maintenir les éléments de corruption, et de la résistance nationale aux efforts externes pour introduire toute loi ou réforme. Il est

important de noter qu'à la différence des candidats à l'adhésion, les membres de l'UE ne bénéficient pas de mesures d'encouragement pour adopter de tels schémas directeurs.

L'intérêt des élites politiques ne devrait pas être considéré comme hypothétique. Il existe une preuve substantielle qu'un grand nombre de membres de l'UE sont inquiets des niveaux reconnus de corruption, entre autres l'affaire Elf Aquitaine et une tradition présumée de corruption dans les marchés publics en France, une série de scandales sur le financement des partis en Allemagne, et de récentes révélations en Irlande et aux Pays-Bas. Ni l'Italie, dont les problèmes de corruption sont bien connus, ni l'Autriche ne font partie du GRECO, alors que tous les États candidats le sont. Dans les sondages sur les perceptions, la Grèce et l'Italie se trouvaient à un rang de corruption légèrement supérieur à celui des États candidats les moins corrompus comme l'Estonie et la Slovaquie<sup>9</sup>. Le rapport du GRECO sur la Grèce indique que le domaine le plus touché par la corruption est l'affectation des fonds de l'UE.

La situation décrite jusqu'à présent comporte d'importants risques pour le processus d'élargissement de l'UE. Si les résultats sur les pays du postcommunisme cités précédemment sont fiables, l'année 2004 verra un grand nombre de pays ayant de graves problèmes de corruption adhérer à l'Union, alors que celle-ci ne dispose pas d'un cadre véritable pour s'attaquer au problème. Comme les critères de Copenhague cessent de s'appliquer aux pays une fois qu'ils sont admis au sein de l'UE, la Commission ne sera plus en mesure d'exiger des dix États candidats ce qu'elle n'a jamais pu exiger des membres actuels.

Dans ces circonstances, la Commission cessera probablement d'appliquer deux poids deux mesures en exigeant des nouveaux membres des politiques de lutte contre la corruption qui n'ont jamais été exigées des membres plus anciens. Et c'est ainsi que l'Union élargie tout entière sera incapable de poursuivre une politique efficace de lutte contre la corruption. Cela est une sérieuse cause d'inquiétude, étant donné tout particulièrement la forte augmentation des fonds de l'UE que les nouveaux États membres seront tenus de distribuer après 2004.

### Répercussions en matière de politiques

Ces faits inquiétants soulèvent deux questions principales en matière de politiques. L'une s'applique au contenu des politiques de lutte contre la corruption des pays candidats, l'autre porte sur l'UE dans sa totalité et sur le besoin d'établir une approche à l'égard de la corruption pour l'ensemble de l'Union.

Pour veiller à ce qu'une politique efficace de lutte contre la corruption s'applique aux futurs États membres de l'UE, il faut parvenir à un degré de consensus entre les parties. Ce processus serait simplifié si des mesures étaient prises pour dépolitiser le plus possible la politique de lutte contre la corruption, par exemple en restreignant l'application de l'expression « politique de lutte contre la corruption » aux politiques dont l'objectif primaire est de réduire la corruption.

Une deuxième condition préalable et absolument essentielle pour élaborer des politiques plus efficaces consiste à entreprendre une recherche plus détaillée sur la corruption. L'une des principales leçons tirées du rythme effréné d'activités

menées dans le domaine de la corruption ces dix dernières années est que la politique de lutte contre la corruption doit être fondée sur des faits plutôt que sur des hypothèses ou des solutions importées. Les politiques de lutte contre la corruption sont peu susceptibles de voir le jour sans une analyse détaillée des véritables racines de la corruption dans des domaines particuliers : il faut, par exemple, savoir si la corruption est introduite par des fonctionnaires ou des citoyens, et si elle reflète une culture générale de corruption dans un organisme donné ou des actions individuelles d'opportunisme. Une telle recherche doit aller au-delà des sondages types et comporter des études de groupes de réflexion plus détaillées qui intègrent diverses approches analytiques.

En concevant une politique de lutte contre la corruption, les pays devraient veiller à ce que les institutions et mécanismes standards fonctionnent adéquatement plutôt qu'à en créer de nouveaux, à moins qu'il n'y ait une raison très particulière de le faire. Par exemple, un audit interne correct pourrait être plus efficace pour prévenir la corruption dans l'administration publique qu'un organisme spécial de lutte contre la corruption.

En ce qui concerne les domaines de politique particuliers, les futurs États membres devraient prêter une attention particulière à la réforme des processus législatifs afin de les rendre moins vulnérables à la corruption. Une telle réforme pourrait aller de processus de consultation transparents et appropriés à des procédures parlementaires veillant à ce que chaque modification proposée soit adéquatement évaluée, et que les modalités du vote soient soumises à l'examen du public.

En outre, la réforme de l'administration publique devrait être étayée par deux aspects importants qui n'ont pas retenu suffisamment l'attention des pays de l'ECO. Tout d'abord, il est essentiel de créer dans l'administration publique un système de recours opérationnel, à la fois pour encourager la dénonciation et pour permettre aux citoyens de faire facilement appel de décisions et actions administratives. Deuxièmement, la réforme de l'administration publique devrait reposer sur un consensus et non sur une imposition descendante. Un certain nombre de pays ont par exemple imposé des codes de déontologie à la fonction publique (l'un des critères selon lesquels la Commission évalue la politique de lutte contre la corruption), mais de tels codes seront inefficaces à moins d'avoir été mis au point par le biais d'un vaste processus de consultation permettant aux fonctionnaires d'avoir le sentiment qu'ils ont eu leur mot à dire.

Un domaine dans lequel les pays de l'ECO ont souvent eu des politiques inefficaces est celui de la réglementation des conflits d'intérêts. Leur approche est souvent basée uniquement ou principalement sur la déclaration de certaines combinaisons illégales de fonctions ; or, un aspect tout aussi (sinon plus) important d'une telle réglementation est le devoir de divulguer les conflits d'intérêts potentiels et de s'abstenir de prendre des décisions dans pareils cas. Ces processus de divulgation n'ont été développés que d'une manière très limitée, alors que la mise en application de ces exigences de divulgation est faible dans toute la région.

Si l'on veut s'attaquer efficacement à la corruption dans le domaine des marchés publics, la région doit mettre au point une approche plus holistique à l'égard des réformes, une approche qui va au-delà des règles techniques concernant la gestion des appels d'offres et de l'attribution de contrats. Une telle approche doit

inclure : une planification budgétaire beaucoup plus professionnelle pour s'assurer que les besoins sont bien définis ; une formation en éthique sur certains codes de conduite pour les fonctionnaires chargés des marchés publics ; et une plus grande participation d'observateurs professionnels externes dans des actions en justice concernant le processus des appels d'offres. En outre, les organismes de réglementation doivent être mieux équipés – et avoir suffisamment de pouvoirs et de sanctions – pour superviser non seulement les activités de l'administration publique dans le domaine des marchés publics, mais aussi la question épineuse de la complicité du secteur privé.

Il faut s'attarder davantage à créer des systèmes de financement des partis politiques qui soient moins vulnérables à la corruption. Pour empêcher que les partis ne s'appuient trop sur le financement des entreprises, le financement public devrait s'accompagner d'une transparence maximale quant au financement des partis et d'une réglementation entreprise par une institution indépendante, comme une commission électorale.

Enfin, mais tout aussi important, de nombreux pays de cette région doivent réformer la réglementation de leur système de radiodiffusion afin d'accroître l'objectivité et l'indépendance des informations télévisées et des activités de rédaction. De telles réformes doivent viser à assurer la transition de la radiodiffusion contrôlée par l'État à la radiodiffusion publique, les régulateurs devant exercer une influence politique minimale sur la radiodiffusion et veiller à une mise en application maximale des règles de la radiodiffusion transparente.

### **Le niveau européen : le rôle du GRECO**

L'un des principaux problèmes du processus d'adhésion en matière de politique anti-corruption est que l'UE elle-même ne dispose pas d'un cadre cohérent pour lutter contre la corruption. En évaluant le degré de préparation d'un pays candidat à l'adhésion du point de vue de la politique de lutte contre la corruption, la Commission s'est par conséquent fiée dans une grande mesure aux instruments internationaux existants, tels que la ratification des conventions. La Commission a été en mesure d'insister sur de telles mesures grâce aux critères de Copenhague, alors qu'elle ne peut recourir à un tel moyen de négociation en ce qui concerne les États membres.

Pourtant, un cadre de lutte contre la corruption, basé en Europe, existe bien sous la forme du GRECO du Conseil de l'Europe. Fondé en 1999, le GRECO repose sur vingt principes directeurs pour lutter contre la corruption, couvrant toute une gamme d'instruments allant de la restriction des dispositions d'immunité à la liberté des médias. Le GRECO a également mis en place un mécanisme de fonctionnement pour l'évaluation par les pairs des États membres sur la base des principes directeurs et, fin 2002, avait terminé toute une première série d'évaluations. Le groupe a été chargé d'étudier comment les États membres répondaient aux exigences de la Convention sur le droit pénal du Conseil de l'Europe depuis qu'elle est entrée en vigueur en juillet 2002.

Étant donné que l'UE ne dispose pas de cadre pour la lutte contre la corruption, il y a de fortes raisons de faire pression pour que l'UE établisse des liens beaucoup

plus étroits avec le GRECO, en commençant par l'adhésion de la Commission à cet organisme. Comme ni l'UE ni la Commission ne peuvent obliger les États membres à adopter des politiques de lutte contre la corruption au-delà de certaines dispositions restreintes, l'adhésion facultative au GRECO ainsi que la forte autorité morale du Conseil de l'Europe représentent un important pas en avant pour l'Europe. Un premier avantage de l'adhésion de la Commission au GRECO pourrait être que l'Italie et l'Autriche, pays connus pour leur réticence à adhérer au GRECO, décident de devenir membres.

Cependant, à moins que de tels changements ne soient accompagnés chez les États membres d'une véritable volonté politique de lutter contre la corruption à un haut niveau, ils resteront des changements officiels et non des changements de fond.

## Notes

1. Quentin Reed est un consultant qui a travaillé au programme de l'OSI intitulé EU Accession Monitoring Program.
2. Cette étude porte sur les 10 pays candidats à l'adhésion à l'UE de l'ancien bloc communiste. Les États candidats que sont la République tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la Slovaquie et la Slovénie doivent adhérer à l'UE en mai 2004 ; la Bulgarie et la Roumanie n'ont pas de dates fixes, même si la Commission a annoncé que 2007 marquera probablement leur adhésion. Les trois autres pays candidats à l'adhésion sont Chypre, Malte et la Turquie.
3. « Élargissement – la dernière étape », allocution prononcée par Romano Prodi au Parlement européen, Bruxelles, 9 octobre 2002 ; [europa.eu.int//rapid/start/cgi/guesten.ksh?p\\_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/02/46310IAGED&lg=EN&display=](http://europa.eu.int//rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/02/46310IAGED&lg=EN&display=)
4. OSI/EU Accession Monitoring Program, *Monitoring the EU Accession Process: Corruption and Anti-corruption Policy*, Budapest, 2002, [www.eumap.org/reports/2002/content/50](http://www.eumap.org/reports/2002/content/50). Le site Web de l'OSI est : [www.eumap.org](http://www.eumap.org)
5. Commission des communautés européennes, « Communication from the Commission to on a comprehensive EU policy against corruption », COM (2003) 317 final, Bruxelles, 28 mai 2003. Voir : [europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2003/com2003\\_0317en01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2003/com2003_0317en01.pdf)
6. U.K National Audit Office, Annual Report of the Court of Auditors for the Year 2000, Report by the Comptroller and Auditor General, HC 859 Session 2001-2002, 8 mai 2002.
7. GRECO, Rapport d'évaluation de la première série d'évaluation sur la Grèce, adopté par le GRECO lors de sa 9<sup>e</sup> séance plénière (Strasbourg, du 13 au 17 mai 2002). Rapport sur l'Espagne adopté par le GRECO lors de sa 5<sup>e</sup> séance plénière (Strasbourg, du 11 au 15 juin 2001). Voir [www.greco.coe.int](http://www.greco.coe.int)
8. Le Danemark, les Pays-Bas et le Portugal ont ratifié la Convention avant juillet 2002. La Finlande est le seul autre pays de l'UE à l'avoir ratifiée depuis, en octobre 2002.
9. Voir par exemple l'indice de perceptions de la corruption de 2003 de Transparency International (page 167) ; [www.transparency.org/cpi/2002/cpi2002.en.html](http://www.transparency.org/cpi/2002/cpi2002.en.html)

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

*Fritz Heimann*<sup>1</sup>

L'adoption en décembre 1997 de la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales de l'OCDE (ci-après appelée « la Convention ») a été largement saluée comme l'initiative la plus prometteuse dans le domaine de la lutte contre la corruption à l'échelle internationale. Comme la plupart des grandes sociétés internationales ont leur siège dans les pays de l'OCDE, la Convention laissait espérer que l'aspect de la corruption internationale consistant à offrir des pots-de-vin serait considérablement affecté. Cependant, cet objectif n'a pas été atteint.

Alors que les 35 signataires ont adopté des lois qui ont fait de la corruption des agents publics étrangers un acte criminel, les gouvernements nationaux, à l'exception des États-Unis, ont été peu nombreux à les appliquer. Et l'OCDE elle-même a commencé plus lentement que prévu à surveiller cette mise en application. Le milieu des affaires n'est pas suffisamment conscient du fait que la corruption d'agents publics étrangers est devenue un acte criminel, et relativement peu de sociétés non américaines ont adopté des programmes de mise en conformité pour lutter contre la corruption.

Il est nécessaire de prendre des mesures sur plusieurs fronts : les gouvernements doivent poursuivre en justice ceux qui offrent des pots-de-vin ; l'OCDE doit accélérer la surveillance de la mise en œuvre de la Convention et en combler les lacunes ; il faut davantage faire connaître la Convention au public ; les sociétés doivent adopter des programmes de conformité efficaces ; et les groupes de la société civile doivent exercer des pressions pour que toutes ces mesures soient prises.

### Surmonter les obstacles à la mise en œuvre

Une mise en œuvre active par les procureurs nationaux est l'élément clé pour réaliser les promesses de la Convention. Cela permettrait de sensibiliser rapidement le milieu des affaires à la Convention et d'inciter davantage les entreprises à adopter des programmes de mise en conformité.

La plupart des lois nationales interdisant la corruption d'agents publics étrangers ont été adoptées en 1999 et 2000. Il s'est maintenant écoulé suffisamment de temps pour porter des cas devant les tribunaux. Le faible nombre de poursuites est communément expliqué par le fait que les cas de corruption de fonctionnaires étrangers sont difficiles à préparer. Les payeurs de pots-de-vin se donnent beaucoup de mal pour ne laisser aucune trace. Les enquêtes doivent être menées dans le pays de l'auteur des pots-de-vin, dans le pays où les fonctionnaires ont été soudoyés et dans les pays tiers où l'argent des pots-de-vin pourrait avoir été déposé ou dans les banques desquels les fonds pourraient avoir été blanchis.

Si le délai nécessaire pour préparer un cas était la seule raison expliquant la rareté des poursuites, il suffirait d'attendre que les enquêtes soient terminées pour

porter une affaire devant la cour. Mais il semble y avoir d'autres obstacles à la mise en œuvre, et attendre patiemment n'est pas suffisant.

Les procureurs pourraient hésiter à porter une affaire devant la cour parce qu'ils n'ont pas les ressources professionnelles pour poursuivre en justice des cas internationaux complexes. Les formalités pour obtenir des témoignages de l'étranger sont lourdes et souvent infructueuses. Alors que la Convention de l'OCDE prévoit une entraide judiciaire pour les pays signataires, elle ne prévoit pas d'aide pour les pays en développement où la corruption des fonctionnaires étrangers est la plus répandue.

La mise en application du droit pénal est la responsabilité des États ou des provinces dans un certain nombre de pays, notamment en Allemagne et au Canada, et non du ressort national. Les procureurs à ces niveaux pourraient être moins intéressés par la poursuite de cas de corruption de fonctionnaires étrangers. Dans d'autres pays, dont la Grande-Bretagne, la responsabilité des enquêtes ne se situe pas au niveau national et les procureurs ne peuvent pas procéder tant que les agents d'enquête locaux, sur lesquels ils n'ont que peu de contrôle, n'ont pas terminé leur travail.

Un autre obstacle peut provenir des responsables politiques qui s'opposent à poursuivre des sociétés créatrices d'emplois dans le domaine des exportations. On prétend même que, dans certains pays, on dissuade les procureurs de porter des cas de corruption de fonctionnaires étrangers devant la cour.

Il arrive que les procureurs ne reçoivent pas de plaintes au sujet de la corruption de fonctionnaires étrangers. Cela pourrait s'expliquer par le fait que le public n'est pas conscient que la corruption des fonctionnaires étrangers est, en fait, devenue un acte criminel. Les sociétés qui perdent des commandes au profit de concurrents qui offrent des pots-de-vin pourraient hésiter à se plaindre aux procureurs par crainte de perdre des commandes à l'avenir, par manque de preuves tangibles qu'il s'agissait véritablement de corruption ou par crainte de poursuites pour diffamation. Le groupe de travail de l'OCDE sur la corruption devrait entreprendre une évaluation systématique des obstacles qui font que les cas de corruption ne sont pas portés devant les cours et étudier ce qu'il est possible de faire pour surmonter ces obstacles. Parmi les questions à étudier :

- les gouvernements devraient-ils établir des bureaux spécialisés pour traiter les cas de corruption de fonctionnaires étrangers ? De tels bureaux pourraient former du personnel spécialisé capable d'entreprendre des enquêtes et de poursuivre en justice des cas internationaux complexes ;
- quelles mesures pourrait-on prendre pour améliorer l'entraide judiciaire, en particulier avec les pays en développement ?
- serait-il possible d'élaborer des procédures qui encouragent les sociétés qui ont perdu des marchés en raison de pots-de-vin versés par des concurrents ou d'autres groupes, ou les particuliers qui cherchent à enrayer la corruption et à déposer des plaintes ?
- que peut-on faire pour accroître la sensibilisation du public à la fois dans les pays de l'OCDE et dans les pays en développement au fait que la corruption de fonctionnaires étrangers est un acte criminel ?

Il ne faut pas attendre que les études de la Phase II de l'OCDE soient terminées pour prendre des mesures en vue d'identifier et surmonter les obstacles à la mise en œuvre de la Convention.

### Surveiller la mise en œuvre

Lorsque la Convention a été adoptée, on a reconnu qu'une surveillance subséquente serait nécessaire, et que les gouvernements seraient réticents à poursuivre leurs propres sociétés en justice pour corruption de fonctionnaires étrangers sauf s'ils étaient sûrs que d'autres gouvernements poursuivraient leurs concurrents. La surveillance par les pairs apporte la discipline mutuelle nécessaire au succès de la mise en œuvre.

La première phase de surveillance de l'OCDE, qui consistait à étudier le caractère adéquat des lois nationales adoptées pour mettre en œuvre la Convention, a été menée avec succès de 1999 à 2001. Le groupe de travail sur la corruption a décelé des lacunes dans les lois de nombreux pays, tout particulièrement au Japon et au Royaume-Uni. Les gouvernements ont dû retourner à leurs appareils législatifs, mais la plupart des insuffisances ont été corrigées.

La phase II – surveillance de la mise en œuvre nationale – a commencé en 2001 et avait pour objectif d'examiner les 35 signataires en cinq ans. Mais en raison d'un financement inadéquat, seuls quatre pays avaient fait l'objet d'un examen à la fin de 2002. Une augmentation des fonds a été prévue pour 2003-2004, et dix pays de plus devraient avoir fait l'objet d'un examen d'ici la fin de 2004.

TI et ses sections nationales ont joué un rôle actif en insistant pour que l'OCDE et ses gouvernements membres fournissent les fonds adéquats pour cette surveillance. Comme les programmes de mise en œuvre exigent un engagement politique continu, la surveillance de la mise en œuvre doit être organisée en tant que projet de l'OCDE à long terme, et il faut pouvoir compter sur un financement stable. Toute la première série d'examens devrait être terminée d'ici 2006.

Les quatre premiers examens ont révélé de sérieuses lacunes, même aux États-Unis qui comptent plus de deux décennies de savoir-faire dans le domaine de la mise en œuvre. Pour compenser le lent démarrage, le programme de surveillance devrait se concentrer tout d'abord sur les plus grands pays exportateurs. Il est nécessaire d'effectuer des examens de suivi pour s'assurer que les insuffisances décelées sont corrigées. Les gouvernements ne doivent pas penser qu'ils échapperont à un autre examen minutieux après avoir subi la première série d'examens.

Pour effectuer de bons examens, il faut avoir le personnel nécessaire et être bien préparé. Les équipes d'examineurs, provenant de deux pays agissant à titre d'examineurs principaux et du personnel du Secrétariat de l'OCDE, doivent avoir de l'expérience dans la mise en application du droit pénal et avoir la capacité d'évaluer l'efficacité des programmes de mise en conformité des entreprises.

Pour permettre des échanges francs, il est essentiel que les équipes d'examen de l'OCDE rencontrent les représentants du secteur privé et de la société civile, sans la présence de représentants du gouvernement faisant l'objet de l'examen. Cela est particulièrement important dans les pays qui ont des programmes de mise en œuvre inadéquats. De bons précédents en matière de participation des ONG ont

été établis au cours des quatre premiers examens de la phase II, en Finlande, aux États-Unis, en Allemagne et au Canada.

Comme l'opinion publique est nécessaire pour améliorer la mise en œuvre inadéquate par le gouvernement, le processus de surveillance devrait être aussi transparent que possible. Les réponses des gouvernements au questionnaire de l'OCDE devraient, tout particulièrement, être rendues publiques. Les rapports des examens des pays devraient être publiés sans les longs délais qui ont caractérisé les examens des États-Unis et de l'Allemagne. Les lacunes dans la mise en œuvre nationale devraient être clairement identifiées, sans escarmouche diplomatique.

Il est essentiel qu'un suivi soit assuré par la société civile, le secteur privé et les médias. Il n'est pas suffisant de publier les rapports sur un site web de l'OCDE. Les lacunes mentionnées dans les examens de l'OCDE ont de plus fortes chances d'être comblées si les sections nationales de TI et d'autres groupes intéressés jouent un rôle actif en rendant publics les résultats des examens et en insistant pour que des mesures correctives soient prises.

### Comblar les lacunes de la Convention

Lorsque la Convention a été adoptée, le Conseil de l'OCDE a identifié une liste de questions non résolues qui devraient être étudiées. Ces questions étaient jugées importantes car elles portaient sur de graves lacunes dans la Convention mais, en 1997, le consensus autour de ces questions n'était pas suffisamment fort pour qu'elles soient abordées. Plus de cinq années ont passé et rien n'a encore été résolu.

Certains gouvernements influents ont soutenu qu'en cherchant à modifier la Convention, on se détournerait de la nécessité de parvenir à une véritable mise en œuvre. Transparency International pense que la mise en œuvre devrait rester au sommet des priorités, mais qu'il devrait y en avoir d'autres. Les payeurs de pots-de-vin sont ingénieux et tenaces et ont recours à des avocats rusés pour tirer parti des lacunes existantes. Il faudra du temps pour trouver des solutions car les questions non résolues font encore l'objet de controverses.

### Couverture des filiales étrangères

Il y a eu de nombreuses allégations selon lesquelles les multinationales se servent de leurs filiales étrangères pour verser des pots-de-vin. De telles préoccupations ébranlent la confiance dans la Convention et on doit y répondre dans les plus brefs délais.

Des objections, reposant sur des motifs juridiques, ont été soulevées à propos de l'inclusion dans la Convention de filiales se trouvant dans des pays non membres de l'OCDE. Il existe une solution plus simple : on pourrait demander aux sociétés mères qui se trouvent dans des pays de l'OCDE de veiller à ce que les filiales étrangères sous leur contrôle adoptent des politiques de conformité pour lutter contre la corruption. Les multinationales ont généralement une participation majoritaire dans leurs filiales. Par conséquent, la plupart des filiales étrangères pourraient être visées par une telle exigence sans que cela soulève de problèmes juridictionnels.

Les défenses traditionnelles contre la responsabilité des sociétés mères, basées sur la « séparation sociale » des filiales, ont été fortement affaiblies en cette époque où toutes les composantes des multinationales sont reliées électroniquement et sont en communication constante avec leurs sièges sociaux. Il est donc peu probable que les filiales puissent verser d'importants pots-de-vin sans laisser de trace électronique fournissant des informations suffisantes pour impliquer la société mère.

La plupart des avocats de sociétés reconnaissent que les défenses basées sur la « séparation sociale » sont désuètes. Cependant, les avocats de la défense hésitent à renoncer à toute défense qui pourrait être utile.

Le problème des filiales étrangères devrait figurer en tête du programme visant à combler les lacunes de la Convention de l'OCDE, non seulement en raison de son importance, mais aussi parce qu'on peut s'y attaquer sans avoir à modifier la Convention. Le moyen le plus simple de le faire serait d'adopter un Commentaire qui serait rattaché à la Convention, et qui exigerait que les sociétés mères implantées dans les pays membres de l'OCDE prennent des mesures pour garantir la conformité des filiales qu'elles contrôlent.

### Corruption des dirigeants de partis politiques

On s'inquiète dans le monde entier des pots-de-vin versés aux partis politiques, aux dirigeants de partis et aux candidats à des fonctions politiques. Dans ce domaine important, malheureusement, la Convention comporte un ensemble de mesures disparates inadéquates et déroutantes. Elle ne traite pas convenablement de la corruption des dirigeants de partis politiques étrangers qui ne sont pas des « agents publics ». En particulier, la question du versement de pots-de-vin à un dirigeant de parti dans le but d'influencer une action du gouvernement n'est pas du tout abordée. Certaines formes de versement de pots-de-vin à des dirigeants de parti sont traitées, par exemple, lorsqu'un dirigeant de parti est également un agent public ou quand un agent public demande qu'un paiement soit fait à un parti politique ou à un dirigeant de parti.

Que certaines formes de corruption politique puissent être interdites n'est pas suffisant, cependant, car les payeurs de pots-de-vin et leurs avocats peuvent profiter des lacunes pour éviter l'interdiction. La corruption des partis politiques est tout simplement une question trop importante pour ne pas être traitée de façon appropriée. Étant donné cette importante préoccupation, la correction de ces lacunes dans la Convention devrait recueillir un fort soutien.

Au printemps 2001, Transparency International a soumis à l'OCDE les Recommandations de La Pietra par le biais desquelles elle demandait que des mesures soient prises pour interdire le versement de pots-de-vin à des partis politiques étrangers. Ces recommandations proposaient que la corruption des partis politiques et des dirigeants de partis soit traitée de la même manière que la corruption des agents publics, c'est-à-dire en interdisant des paiements « pour obtenir ou conserver un marché ou un autre avantage indu ».

En interdisant les pots-de-vin à titre de compensation, la Convention soulignerait directement les distorsions de la concurrence internationale sans intervenir dans la réglementation du financement des campagnes politiques.

Même si elles ne sont pas sur la liste des questions non résolues du Conseil de l'OCDE, les questions suivantes doivent être prises en considération.

### **Corruption dans le secteur privé**

Quatre points montrent clairement que la Convention devrait porter sur la corruption dans le secteur privé :

- la corruption dans le secteur privé est devenue transnationale, au même titre que la corruption des agents publics. Les lois nationales portant sur la corruption commerciale ne visent pas habituellement la corruption au-delà des frontières ;
- la privatisation a estompé la ligne de démarcation entre les secteurs public et privé, donnant ainsi des occasions de se soustraire aux interdictions qui s'appliquent uniquement à la corruption des agents publics ;
- le secteur privé est bien plus étendu que le secteur public dans la plupart des pays. En s'attaquant uniquement à la corruption des agents publics, la Convention laisse la voie libre à la corruption dans de vastes domaines ;
- la corruption dans le secteur privé affaiblit le soutien à la privatisation et fournit une arme à ceux qui s'opposent à la mondialisation.

En avril 2002, la Chambre de commerce international (CCI) a présenté au Groupe de travail sur la corruption de l'OCDE une étude détaillée qui révélait les carences des lois actuelles sur la corruption dans le secteur privé dans plus d'une douzaine de pays de l'OCDE<sup>2</sup>.

S'attaquer à la corruption dans le secteur privé demande des efforts concertés de la part des différents intervenants : l'OCDE devra veiller aux aspects transnationaux ; les gouvernements nationaux devront renforcer les lois existantes contre la corruption commerciale, la concurrence déloyale et l'abus de confiance ; et le milieu des affaires devra adopter de meilleurs programmes de conformité. On devrait tenir compte des aspects transnationaux en modifiant la Convention. Une Recommandation de l'OCDE pourrait porter sur le genre de mesures que devraient prendre les gouvernements et le milieu des affaires.

### **Promotion des réformes des normes comptables et des normes d'audit**

Il est absolument indispensable de tenir avec exactitude les comptes financiers si l'on veut prévenir la corruption. Cela a été reconnu dans l'article 8 de la Convention. Une étude détaillée sur les exigences comptables et d'audit requises dans 15 pays de l'OCDE, présentée par Transparency International au Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption en avril 2001, a révélé de graves carences et incohérences. Des exigences adéquates en matière de normes comptables et d'audit font partie du processus de surveillance de la phase II de l'OCDE.

Les récents scandales qui se sont produits dans les grandes entreprises aux États-Unis et ailleurs font clairement ressortir que de sérieuses réformes sont nécessaires, et cela même dans les pays dotés de nombreux règlements. Ils ont égale-

ment fourni l'occasion non seulement d'entreprendre des réformes nationales, comme le Sarbanes-Oxley Act adopté aux États-Unis en 2002, mais aussi d'élaborer des normes internationales plus fermes. L'OCDE est bien placée pour jouer un rôle majeur dans la promotion de l'élaboration de normes internationales uniformes. De telles normes contribueraient à la lutte contre la corruption internationale, tout en répondant à d'autres inquiétudes.

### **Aider les entreprises à résister à l'extorsion**

La Convention met essentiellement l'accent sur l'aspect de la corruption ayant trait à l'offre. Or, il sera difficile de combattre la corruption sans s'attaquer à l'aspect de la demande, soit l'extorsion pratiquée par les agents publics. L'OCDE et ses gouvernements membres peuvent prendre des mesures utiles pour aider les entreprises à résister à l'extorsion. Les États-Unis ont établi des lignes d'assistance téléphonique que les sociétés américaines peuvent utiliser pour obtenir un appui diplomatique lorsqu'elles sont aux prises à l'extorsion de la part de fonctionnaires étrangers. Le groupe de travail de l'OCDE sur la corruption devrait encourager d'autres signataires à établir des systèmes d'assistance téléphoniques semblables. Lorsqu'ils seront en place, l'OCDE devrait promouvoir l'organisation d'un réseau de lignes d'assistance téléphonique qui pourrait entreprendre des interventions multilatérales avec les gouvernements dont les fonctionnaires ont recours à l'extorsion. De telles interventions multilatérales seraient certainement plus efficaces que des interventions unilatérales, et devraient tout particulièrement bénéficier aux sociétés de plus petits pays dont les diplomates ne pourraient peut-être pas, à eux seuls, être d'un grand secours à leurs sociétés.

### **Promouvoir les programmes de mise en conformité des entreprises**

La mise en application de lois sur la lutte contre la corruption et de programmes de mise en conformité des sociétés joue un rôle interdépendant et de renforcement mutuel. À elle seule, la mise en application des lois ne changera pas le comportement des entreprises. Les sociétés doivent s'y conformer volontairement pour que s'établisse un cadre moral qui permette la mise en application des lois. Les programmes de mise en conformité des sociétés ne seront pas adoptés à une plus grande échelle tant que les lois sur la lutte contre la corruption ne seront pas plus activement mises en application. Ces programmes ont un effet multiplicateur important sur la mise en application des lois : pour chaque procureur qui entreprend une enquête sur la corruption des agents publics, il y aura des centaines d'avocats et d'auditeurs de sociétés pour en assurer la mise en œuvre.

### **Lier la lutte contre la corruption aux réformes de la gouvernance du secteur privé**

Il existe des intérêts communs évidents entre la lutte contre la corruption et le renforcement de la gouvernance des entreprises, notamment : le besoin d'avoir des comités d'audit indépendants, une comptabilité plus transparente, une divulgation accrue de l'information, des règles sur les conflits d'intérêts et la protection des dénonciateurs.

Les groupes qui font la promotion des réformes en matière de gouvernance des entreprises et ceux qui sont concernés par la corruption devraient collaborer davantage.

### **Mieux faire connaître la Convention**

L'OCDE, en collaboration avec ses gouvernements membres et avec les groupes du secteur privé et de la société civile, y compris la CCI, TI, le Comité consultatif économique et industriel auprès de l'OCDE et sa Commission syndicale consultative (CSC), devrait activement promouvoir une plus grande sensibilisation à la Convention qui prône l'interdiction de la corruption parmi les agents publics, dans le milieu des affaires et les médias des pays de l'OCDE, ainsi que dans le reste du monde.

### **Pressions de la société civile comme moyen de rendre la Convention efficace**

Les sociétés corrompues et les fonctionnaires corrompus sont déterminés à continuer à exercer normalement leurs activités. Les agents publics et les sociétés qui soutiennent les réformes ont d'autres priorités qui retiennent leur attention. Pour avancer, Transparency International et d'autres groupes de la société civile doivent jouer un rôle actif de plaidoyer. Leurs tâches principales consisteront à :

- faire mieux connaître au public la Convention et les lois nationales visant à faire de la corruption des agents publics étrangers un acte criminel ;
- participer au processus de surveillance de l'OCDE pour fournir une évaluation des activités d'application du gouvernement et de mise en œuvre des programmes de conformité des entreprises, faire connaître les résultats des rapports de l'OCDE et exiger que des mesures soient prises pour surmonter les difficultés à mettre les programmes en œuvre ;
- publier des bulletins de résultats annuels de la mise en application des lois nationales d'après les sondages effectués par les sections nationales de TI ;
- établir des liens entre les procureurs des pays en développement et ceux des pays de l'OCDE afin de promouvoir l'entraide judiciaire ;
- encourager le développement de mécanismes de dépôt de plaintes auxquels peuvent avoir recours les entreprises qui ont perdu des commandes et d'autres qui ont souffert de la corruption ;
- travailler avec les sociétés et la CCI pour encourager l'adoption de programmes de conformité efficaces ;
- renforcer l'appui des gouvernements nationaux afin de combler les lacunes de la Convention de l'OCDE, et faire pression pour qu'ils adoptent des priorités et des calendriers réalistes ;
- promouvoir la coopération et l'interaction entre la Convention de l'OCDE, la Convention interaméricaine, le Conseil de l'Europe et autres conventions régionales, et la Convention des Nations unies contre la corruption ;
- agir en tant que catalyseur pour obtenir l'appui des programmes de la Banque mondiale, du FMI et de l'OMC.

## Conclusion

L'adoption de la Convention de l'OCDE et l'adoption de lois interdisant la corruption des agents publics étrangers par les 35 signataires ont créé un cadre juridique capable d'enrayer la corruption des agents publics étrangers. Le défi consiste aujourd'hui à rendre ce cadre opérationnel. Étant donné les attentes élevées suscitées par la Convention de l'OCDE, son avenir est d'une importance capitale. Le fait d'enrayer la corruption des agents publics étrangers renforcerait l'appui aux autres initiatives de lutte contre la corruption ; tandis qu'une stagnation dans ce domaine permettrait aux sceptiques de dire que la corruption internationale est un problème insoluble.

## Notes

1. Fritz Heimann est un membre fondateur de Transparency International ; il a dirigé les travaux de TI sur la Convention de lutte contre la corruption de l'OCDE.
2. Günter Heine, Barbara Huber et Thomas O. Rose (eds), *Private Commercial Bribery: A Comparison of National and Supranational Legal Structures*, Freiburg, ICC Press and the Max Planck Institute, 2003.

## La gouvernance, la corruption et le Compte du millénaire

Steve Radelet<sup>1</sup>

L'initiative Compte du millénaire ou Millenium Challenge Account (MCA) est un nouveau programme américain de coopération qui vise à accorder des montants importants d'aide supplémentaire à un groupe sélectionné de pays qui, selon le président George Bush, « gouvernent de façon juste, investissent dans le domaine social et encouragent la liberté dans le domaine économique<sup>2</sup> ». Le programme est remarquable par sa taille : le budget annuel proposé augmenterait au cours d'une période de trois ans pour atteindre 5 milliards de dollars US, ce qui représenterait une croissance du budget américain d'aide au développement international de près de 50 % et serait l'équivalent d'environ 9 % de l'ensemble de l'aide publique au développement (ODA). Plus important encore, le programme pourrait, par sa conception, apporter les changements les plus fondamentaux en quarante ans à la politique américaine d'aide au développement.

L'idée fondamentale du MCA consiste à sélectionner un nombre relativement restreint de pays bénéficiaires en fonction de leur engagement manifeste à l'égard de politiques judicieuses, à leur fournir de grosses sommes d'argent, à les laisser concevoir leurs programmes financés par les crédits du MCA, et à les tenir responsables de l'obtention de résultats. S'il est mis en application de manière attentive et efficace, le MCA pourrait changer fondamentalement l'efficacité de l'aide américaine au développement international<sup>3</sup>.

Le gouvernement américain a proposé de créer un nouvel organisme public, appelé la Société du millénaire pour gérer le programme. Il envisage de financer de vastes programmes conçus par différents groupes dans les pays bénéficiaires, y compris le gouver-

nement, les ONG et le secteur privé. Les pays admissibles au programme établissent les priorités, proposent des activités spécifiques et établissent des critères de référence qui seraient utilisés pour mesurer les progrès réalisés. De cette manière, la responsabilité de l'élaboration des programmes revient au pays bénéficiaire, comme il se doit. Cela vise à susciter un plus grand engagement et une plus grande responsabilité à l'égard des activités proposées et des résultats recherchés. En contrepartie, l'administration prévoit d'être plus exigeante en matière d'obligation. Les programmes couronnés de succès continueront à recevoir un financement substantiel, tandis que ceux échouant cesseront d'être admissibles aux crédits.

### Le processus de sélection des pays

L'une des caractéristiques particulières du MCA consiste à se concentrer sur un nombre restreint de pays où le gouvernement américain pense que l'aide peut être la plus efficace. Le programme tire parti de la théorie selon laquelle l'aide donne les meilleurs résultats dans les pays où les gouvernements s'engagent à mettre en application des politiques de développement judicieuses et à mettre sur pied de solides institutions. La logique de cette idée s'impose : l'aide au développement devrait être plus efficace dans les pays où les gouvernements s'engagent à construire de meilleures écoles, à créer des emplois et à éradiquer la corruption que dans ceux qui sont dotés d'un gouvernement malhonnête et incompetent. Les travaux de recherche entrepris par Craig Burnside, David Dollar et Paul Collier de la Banque mondiale confirment cette notion, bien que d'autres recherches aient remis en question la solidité des résultats initiaux<sup>1</sup>. Quoi qu'il en soit, cet axe de recherche a fortement influencé les bailleurs de fonds ces dernières années, y compris les concepteurs du programme MCA.

La première étape du processus de sélection consiste à déterminer le groupe de pays à faibles revenus qui seraient admissibles au financement du MCA. Le gouvernement prévoit d'élargir graduellement sur une période de trois ans le nombre des pays admissibles. Au cours de la première année, tous les pays ayant un revenu par habitant inférieur à 1 435 \$US et qui sont également admissibles au financement à des conditions favorables de l'Association internationale de développement (AID) de la Banque mondiale seront acceptés. Soixante-quatorze pays répondent à ces critères. Au cours de la deuxième année, le critère d'admissibilité à l'AID sera abandonné, et le groupe de pays admissibles passera à 87. La troisième année, l'admissibilité sera étendue pour inclure les 28 pays du monde ayant un revenu par habitant se situant entre 1 435 \$US et 2 975 \$US.

L'administration choisira des pays parmi ces groupes en se basant sur 16 indicateurs quantitatifs particuliers visant à déterminer dans quelle mesure les pays « gouvernement avec justice » (six indicateurs), « investissent dans le domaine social » (quatre indicateurs) et « encouragent la liberté dans le domaine économique » (six indicateurs). Ces 16 indicateurs et leurs sources sont présentés dans le tableau 7.1. Pour se qualifier, un pays doit se situer dans la moitié supérieure (c'est-à-dire au-dessus de la médiane) du groupe de pays généralement admissibles au moins pour la moitié des indicateurs dans chacune des trois catégories. Une signification statistique particulière est accordée à l'indicateur de corruption : pour se qualifier, un pays doit se situer au-dessus de la médiane en ce qui concerne la corruption, qui est l'un des

trois indicateurs de la catégorie « gouverner avec justice ». Aucun des autres indicateurs n'a ce statut spécial et ne comporte une telle condition *sine qua non*. Par conséquent, dans un cas extrême, un pays qui satisfait à 15 indicateurs sur 16 mais n'atteint pas la médiane en ce qui concerne la corruption ne sera pas admissible au MCA.

Tableau 7.1. Critères d'admissibilité au MCA<sup>1</sup>

Indicateur	Source
<b>I. Gouverner avec justice</b>	
1. Maîtrise de la corruption	Institut de la Banque mondiale
2. État de droit	Institut de la Banque mondiale
3. Voix et responsabilité	Institut de la Banque mondiale
4. Efficacité du gouvernement	Institut de la Banque mondiale
5. Libertés publiques	Freedom House
6. Droits politiques	Freedom House
<b>II. Investir dans le domaine social</b>	
7. Taux d'immunisation : DCT et rougeole	OMS/Banque mondiale
8. Achèvement des études primaires	Banque mondiale
9. Dépenses pour éducation primaire publique/PIB	Banque mondiale
10. Dépenses publiques pour la santé/PIB	Banque mondiale
<b>III. Liberté dans le domaine économique</b>	
11. Cote de crédit du pays	Institutional Investor
12. Inflation	FMI
13. Qualité de la réglementation	Institut de la Banque mondiale
14. Déficit budgétaire/PIB	FMI/Banque mondiale
15. Politique commerciale	Fondation Heritage
16. Nombre de jours pour créer une entreprise	Banque mondiale

1. Pour être admissibles, les pays doivent se situer au-dessus de la médiane pour la moitié des indicateurs dans chacune des sous-catégories. Ils doivent également se classer au-dessus de la médiane en ce qui concerne l'indicateur du contrôle de la corruption.

Source : Fiche analytique intitulée « Fact Sheet: Millenium Challenge Account », publiée par l'administration américaine, le 25 novembre 2002, et disponible sous : [www.cgdev.org](http://www.cgdev.org)

L'administration n'a pas encore annoncé les pays admissibles pour l'exercice 2004, mais le tableau 7.2 contient une liste de pays qui pourraient se qualifier ; elle a été dressée en ayant recours à une stricte interprétation de la procédure de l'administration. Selon cette liste indicative, qui changera lorsque les données seront mises à jour avant que ne débute le programme, 11 pays se qualifieraient la première année. Au cours de la deuxième année, le nombre de pays à se qualifier augmenterait légèrement pour passer à 12, et au cours de la troisième, six pays de plus pourraient se qualifier. Le tableau indique neuf autres pays qui ne se qualifient pas au cours des trois années parce qu'ils se situent en dessous de la médiane pour la corruption, même s'ils sont au-dessus de celle-ci dans les autres domaines.

Tableau 7.2. Pays pouvant se qualifier selon les critères de l'administration américaine

	Année 1 Pays admissibles à l'AID dont le revenu par habitant est inférieur à 1 435 \$US	Année 2 Tous les pays dont le revenu par habitant est inférieur à 1 435 \$US	Année 3 Pays dont le revenu par habitant se situe entre 1 435 \$US et 2 975 \$US
<b>Pays admissibles</b>			
1.	Arménie	Arménie	Belize
2.	Bhoutan	Bhoutan	Bulgarie
3.	Bolivie	Bolivie	Jordanie
4.	Ghana	Honduras	Namibie
5.	Honduras	Lesotho	Afrique du Sud
6.	Lesotho	Mongolie	St-Vincent et les Gren.
7.	Mongolie	Nicaragua	
8.	Nicaragua	Philippines	
9.	Sénégal	Sénégal	
10.	Sri Lanka	Sri Lanka	
11.	Vietnam	Swaziland	
12.		Vietnam	
<b>Éliminés par la corruption</b>			
1.	Albanie	Bangladesh	Roumanie
2.	Bangladesh	Équateur	
3.	Malawi	Malawi	
4.	Moldavie	Moldavie	
5.	Mozambique	Paraguay	
6.		Ukraine	
<b>Éliminés par un indicateur</b>			
1.	Bénin	Bénin	Maldives
2.	Burkina Faso	Burkina Faso	Thaïlande
3.	Cap-Vert	Cap-Vert	Tunisie
4.	Géorgie	Gambie	
5.	Guyana	Ghana	
6.	Inde	Guyane	
7.	Mali	Inde	
8.	Mauritanie	Mali	
9.	Népal	Mauritanie	
10.	São Tomé-et-Principe	Maroc	
11.	Togo	São Tomé-et-Principe	
<b>Éliminés pour des raisons légales</b>			
1.	Chine		
2.	Syrie		

Source : Steven Radelet, *Challenging Foreign Aid: A Policymaker's Guide to the Millenium Challenge Account*, Washington DC, Center for Global Development, 2003.

Il faut se rappeler que ces listes ne sont que des estimations non officielles et sont particulièrement fragiles pour ce qui est de la deuxième et de la troisième année, étant donné que les données seront considérablement révisées d'ici là. Les deux points essentiels à noter quant au processus de sélection sont les suivants. Tout d'abord, en annonçant la méthodologie précise et en utilisant les données accessibles au public, l'administration essaie de dépolitiser le processus de sélection dans une très grande mesure. Plutôt que d'affecter des fonds à ses plus forts alliés politiques comme c'est le cas dans la plupart des programmes, le MCA concentrera l'aide sur les pays ayant des politiques judicieuses. Deuxièmement, et ce point est lié au premier, le nombre de pays admissibles est restreint. Cela correspond à l'intention de l'administration de maintenir un programme sélectif et d'accorder aux bénéficiaires une plus grande marge de manœuvre qu'ils n'en avaient dans le passé quant à l'utilisation des fonds<sup>5</sup>.

### L'accent mis sur la corruption

La place importante qu'accorde le gouvernement américain à la corruption, en la considérant comme l'un des indicateurs utilisés pour la sélection des pays, fait l'objet de nombreux débats. Personne ne conteste – du moins ouvertement – l'idée que l'aide est plus efficace lorsqu'elle est accordée à des pays ayant des gouvernements moins corrompus, ni la notion que les États-Unis devraient accorder davantage d'aide aux pays ayant démontré qu'ils luttent contre la corruption. Le débat a plutôt porté sur la précision des mesures actuelles des niveaux de corruption et les répercussions de la décision du gouvernement d'éliminer tous les pays ayant des notes de corruption inférieures à la médiane, quels que soient leurs résultats pour les autres indicateurs.

L'administration tire son indicateur du « contrôle de la corruption » (et quatre autres indicateurs) de la base de données sur la gouvernance compilée par Daniel Kaufmann (Institut de la Banque mondiale) et Aart Kraay (Banque mondiale). La base de données est très vaste : la version de 2002 comporte 199 pays, incluant tous les pays éligibles au MCA.

La question principale est que cette mesure de la corruption – comme toutes les mesures de corruption ou plus largement de gouvernance – comporte d'importantes marges d'erreur. MM. Kaufmann et Kraay abordent cette question plus en profondeur dans deux récents articles (voir aussi au chapitre 16, « Questions de gouvernance III : nouveaux indicateurs pour 1996-2002 et difficultés méthodologiques, page 361)<sup>6</sup>. Ces marges d'erreur sont inhérentes à toutes les mesures basées sur des sondages, à la fois parce que les personnes interrogées fournissent toute une gamme de réponses à une question particulière et parce que les échantillons pourraient ne pas être représentatifs de la population dans son ensemble. Il est par conséquent difficile d'assigner avec un fort degré de certitude une note précise à un pays. Cela signifie que si un pays obtient une note observée juste au-dessous de la médiane, on ne peut conclure avec un degré de certitude élevé que le réel niveau est au-dessous de la médiane. Les marges d'erreur dans l'estimation pourraient être la différence entre surmonter ou non l'obstacle de la corruption. À l'inverse, certains pays ayant une note au-dessus de la médiane pourraient avoir un réel niveau au-dessous de la

médiane, et être qualifié de façon non justifiée. Pour être précis nous ne pouvons tout simplement pas conclure avec certitude qu'un pays ayant une note dans le 51<sup>e</sup> percentile lutte de façon plus efficace contre la corruption qu'un pays ayant une note dans le 49<sup>e</sup> percentile, qui serait pourtant immédiatement éliminé du MCA.

Les indices de corruption ne mesurent pas non plus de façon précise la dynamique des initiatives de lutte contre la corruption. Une vigoureuse campagne de lutte contre la corruption pourrait par exemple initialement entraîner une détérioration de la perception du niveau de corruption, lorsque les infractions sont rendues publiques et sanctionnées. Le public pourrait réagir à une répression de la corruption en pensant tout d'abord que la lutte contre la corruption était pire qu'il ne l'imaginait, et c'est seulement plus tard qu'il commencera à croire qu'il y a eu une amélioration. Ainsi, un pays qui s'attaque à la corruption pourrait voir son classement d'admission aux crédits du MCA empirer puis s'améliorer. En outre, il faut du temps pour changer les perceptions à l'égard de la corruption, c'est pourquoi les sondages sur la corruption peuvent déceler avec plus d'exactitude les niveaux de corruption dans le passé que dans le présent. Cela pourrait constituer une difficulté particulière lorsqu'un gouvernement est remplacé et que le nouveau se voit pénalisé quant à son admissibilité potentielle au MCA par les piètres réalisations de son prédécesseur sur le plan de la corruption.

Il est important de noter que ce type d'erreurs de mesure n'est pas limité à la corruption ni même aux indicateurs sur la gouvernance. La plupart des indicateurs économiques et sociaux contiennent des marges d'erreurs, même des indicateurs plus objectifs tels les taux d'immunisation, d'inscription ou d'inflation. Autrement dit, les 16 indicateurs du MCA sont assujettis à des erreurs de mesure. La question devient plus grave en ce qui concerne l'indicateur de corruption, étant donné que l'administration américaine a établi une démarcation nette qui est la médiane : les pays qui se classent au-dessus se qualifient, ceux qui se classent au-dessous sont éliminés.

Les marges d'erreur des indicateurs Kaufmann-Kraay sont en fait plus petites que pour de nombreux autres indicateurs, du fait qu'elles proviennent d'un plus grand nombre de sources et que leur méthodologie agrégative donne plus de poids aux sources à plus petites erreurs. Mais elles sont tout de même importantes pour les cas limites. Dans leur rapport de 2003, MM. Kaufmann, Kraay et Mastruzzi examinent les notes de corruption pour les 74 pays qui se livreront concurrence pour se qualifier pour les crédits du MCA, la première année. Pour 28 de ces pays, il existe une probabilité d'au moins 75 % que la vraie note de contrôle de la corruption se trouve au-dessus de la médiane, par conséquent, nous pouvons conclure avec un degré élevé de certitude que ces pays seront parmi les participants les plus performants. Pour 22 pays, il existe une probabilité d'au moins 75 % que la vraie note se trouve au-dessous de la médiane, ce qui donne une confiance raisonnable que ces pays seront parmi les participants les moins performants. Cependant, il y a 24 pays intermédiaires, auxquels il est beaucoup plus difficile d'attribuer une note au-dessus ou au-dessous de la médiane avec un certain degré de certitude. Quinze de ces pays ont des notes estimatives inférieures à la médiane observée et sont donc éliminés du MCA, malgré cette incertitude.

## Mesures d'amélioration possibles

S'il est vrai que l'importance accordée par le MCA à la corruption est appréciée, la condition *sine qua non* à remplir pour cet indicateur donne une grande importance aux données, et pourrait sans raison valable éliminer certains pays. Il existe plusieurs façons de modifier légèrement les critères de corruption de manière à réduire ce risque tout en continuant d'envoyer un message clair et net aux bénéficiaires potentiels au sujet de l'importance de lutter contre la corruption.

Une première option serait de n'éliminer complètement que les pays qui se classent au-dessous du premier quartile des notes de corruption, plutôt que tous ceux qui se trouvent au-dessous de la médiane. Les pays au-dessus du 25<sup>e</sup> percentile resteraient admissibles au MCA, à condition de satisfaire aux autres règles établies par l'administration. Ainsi, si un pays se classait au-dessus du 25<sup>e</sup> percentile mais au-dessous de la médiane pour l'indicateur de corruption, il n'obtiendrait pas de crédit pour cet indicateur, mais pourrait être admissible au MCA à condition d'obtenir une note supérieure à la médiane dans chacune des trois catégories.

Une deuxième option serait de retenir plus ou moins le système actuel, mais de ne pas éliminer automatiquement les pays qui se situent au-dessous de la médiane pour l'indicateur de corruption. Pour les pays qui répondent à tous les critères sauf à celui-là, l'administration et le pays en question pourraient lancer une enquête approfondie à la fois sur l'étendue de la corruption et ses caractéristiques. Cela impliquerait, dans un premier temps, des sondages-diagnostic plus poussés menés auprès des fonctionnaires, des dirigeants d'entreprise et des citoyens, comme le décrivent Kaufmann et Kraay dans le rapport de 2002 et qui sont actuellement menés dans certains pays. Si le diagnostic en profondeur révélait que le mécanisme de lutte contre la corruption était meilleur que ne l'indiquait la note initiale du pays, celui-ci serait élevé au statut de pays admissible au MCA. Cela pourrait être particulièrement important lorsque les gouvernements changent, tel que cela a été indiqué précédemment. Pour d'autres pays dans lesquels le diagnostic a confirmé le résultat initial, à savoir que la corruption est un problème sérieux, le pays pourrait concevoir un programme spécial visant à résoudre les principaux problèmes le plus rapidement possible. Le gouvernement américain pourrait participer au financement du programme de lutte contre la corruption pour aider le pays à devenir pleinement admissible au MCA dans un intervalle de un à trois ans.

## Autres questions clés dans le débat sur le MCA

Au moment de la rédaction du présent article, la loi définitive autorisant le fonctionnement du MCA n'a pas encore été adoptée par le Congrès américain, si bien que certains points font encore l'objet d'un débat. Certains législateurs, par exemple, aimeraient modifier le mode de sélection décrit ci-dessus, soit en ajoutant ou en supprimant certains indicateurs, soit en modifiant la note de passage pour chaque indicateur. Certains membres aimeraient que la loi soit très spécifique quant au processus de qualification, alors que d'autres sont prêts à accorder une plus grande discrétion à l'administration. En fin de compte, il est peu probable que la loi définitive précise en détail le processus de qualification, mais elle devrait plu-

tôt laisser à la Société du millénaire le soin de prendre des décisions finales, puis présenter régulièrement des comptes rendus au Congrès. Le processus de qualification du premier exercice devrait ainsi être similaire au processus annoncé par l'administration et présenté ci-dessus.

Naturellement, le débat au Congrès au sujet des détails du processus de qualification n'est qu'un volet d'un débat public plus important quant à la philosophie sur laquelle repose le MCA. Certains critiques ont attaqué l'approche en général, y voyant une manifestation de plus des types de conditions que la Banque mondiale, le FMI et autres bailleurs de fonds essaient d'imposer avec plus ou moins de succès à l'aide au développement. D'autres sont plus prêts à accepter cette approche générale, mais remettent en question l'inclusion de certains indicateurs qu'ils ne considèrent pas nécessairement propices au développement, comme l'ouverture commerciale. D'autres encore ont indiqué que la priorité devrait être accordée aux indicateurs économiques, car d'après eux, l'amélioration de la santé, de l'éducation et de la gouvernance est un résultat du processus de croissance économique plutôt qu'un facteur de croissance et de développement en soi. En fin de compte, cependant, ces voix sont minoritaires, et d'une manière générale l'idée d'allouer de l'aide en fonction de l'engagement du pays bénéficiaire à l'égard d'une politique de développement judicieuse a fait de nombreux adeptes.

Par ailleurs, il n'est pas surprenant que les niveaux de financement du MCA aient également fait l'objet d'un important débat. L'administration a proposé d'accroître progressivement le financement sur trois exercices pour atteindre 5 milliards de dollars US par an. L'administration a en fait demandé 1,3 milliard de dollars US pour le premier exercice (d'octobre 2003 à septembre 2004). Cependant, le montant final prévu au budget risque d'être inférieur aux prévisions, et cela en raison des pressions liées au déficit budgétaire et parce que l'administration a tardé à concevoir certains aspects clés du programme (comme la manière précise dont les fonds accordés à l'aide par le MCA seront fournis une fois que les pays auront été sélectionnés). À plus long terme, le déficit budgétaire américain croissant pourrait signifier que le MCA n'atteindra jamais son budget prévu de 5 milliards de dollars US par an. Cependant, même si le budget annuel se chiffre en définitive à 3 ou 4 milliards de dollars US, le MCA représentera tout de même une importante augmentation de l'aide extérieure américaine.

Le MCA marque un changement radical de la part du gouvernement américain qui cherche à allouer une partie de son aide à des pays qui se montrent plus fortement engagés en faveur d'une meilleure gouvernance et de la lutte contre la corruption. D'autres bailleurs de fonds risquent de suivre cet exemple de façon différente, ce qui pourrait entraîner l'un des changements les plus significatifs depuis des décennies dans les relations entre les bailleurs de fonds et les pays bénéficiaires. Ce changement, attendu depuis longtemps, est très apprécié. Le système pour sélectionner les pays qui se qualifieront, même s'il constitue un bon pas en avant, pourrait être amélioré. Les changements modestes mentionnés dans le présent article pourraient aider à renforcer le système, en particulier en utilisant les diagnostics en profondeur pour aider les pays ayant obtenu de faibles notes selon l'indicateur de corruption à corriger leurs principaux problèmes. Cette stratégie prévoirait des mesures incitatives appropriées qui aideraient ces pays à réduire la

corruption tout en leur donnant le soutien (à la fois technique et financier) dont ils ont besoin pour mettre en application un programme pouvant en fait les aider à le faire.

## Notes

1. Steve Radelet est agrégé supérieur de recherches, Center for Global Development, et ancien secrétaire adjoint délégué au Trésor américain, de janvier 2000 à juin 2002.
2. Voir : [www.mca.gov/iab\\_speech.html](http://www.mca.gov/iab_speech.html)
3. Pour obtenir une analyse plus approfondie du MCA, voir le guide de Steve Radelet, *Challenging Foreign Aid : A Policymaker's Guide to the Millenium Challenge Account*, Washington DC, Center for Global Development, 2003.
4. Voir Craig Burnside et David Dollar, « Aid, policies and growth », dans *American Economic Review* 90 (4), septembre 2000 ; et Paul Collier et David Dollar, « Aid allocation and poverty reduction », dans *European Economic Review*, 46 (8), 2002. Pour une critique qui remet en question les résultats empiriques obtenus antérieurement, voir William Easterly, Ross Levine et David Roodman, « New data, new doubts: Revisiting "Aid, policies and growth" », document de travail n° 26 du Center for Global Development (février 2003), sur le site : [www.cgdev.org/wp/cgd\\_wp026.pdf](http://www.cgdev.org/wp/cgd_wp026.pdf)
5. Ces caractéristiques du MCA soulèvent toute une série de questions sur les activités d'aide du gouvernement américain dans les pays qui ne se qualifient pas pour le MCA, sujet qui est étudié en profondeur par Radelet dans *Challenging Foreign Aid*.
6. Daniel Kaufmann et Aart Kraay (2002), « Governance indicators, aid allocation, and the Millennium Challenge account », [www.worldbank.org/wbi/governance/mca.htm](http://www.worldbank.org/wbi/governance/mca.htm) ; Daniel Kaufmann, Aart Kraay et Massimo Mastruzzi (2003), « Governance Matters III : Governance indicators for 1996-2002 », [www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/govmatters3.pdf](http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/govmatters3.pdf)