

## Asie du Sud-Est

Brunei, Cambodge, Timor-Leste, Indonésie, Laos, Malaisie, Union du Myanmar, Philippines, Singapour, Thaïlande, Vietnam

*Emil Bolongaita*

### Vue d'ensemble

La qualité de la gouvernance et les schémas de corruption varient considérablement en Asie du Sud-Est. L'État puissant de Singapour a maintenu la corruption à un niveau faible mais, en revanche, la liberté de la presse et l'accès à l'information y sont limités. L'Indonésie a connu des réformes politiques et l'éclosion d'une société civile mais la faiblesse de l'État a limité l'efficacité des mesures de lutte contre la corruption. En revanche, le gouvernement communiste au pouvoir au Vietnam et au Laos, l'économie transitionnelle du Cambodge et le régime militaire du Myanmar sont caractérisés par une mauvaise gouvernance et la corruption.

La pression constante des difficultés économiques a poussé à la réforme. Le besoin urgent d'investissements étrangers a accru l'influence des bailleurs internationaux sur les agendas politiques des pays d'Asie du Sud-Est. Dans certains cas, la pression extérieure est venue s'ajouter aux efforts des réformateurs de la lutte contre la corruption et a permis certains progrès comme, par exemple, l'adoption d'une loi contre le blanchiment d'argent aux Philippines après l'inscription de ce pays sur la liste noire du Groupe d'action financière (FATF). Dans d'autres, la réforme a suscité une résistance au niveau local.

Dans certains pays, notamment en Indonésie, aux Philippines et en Thaïlande, la tendance à la baisse de l'activité économique a poussé à la réforme favorable au marché afin de réduire les possibilités de corruption. Dans ces trois pays, des personnalités politiques de premier plan ont été arrêtées sous l'accusation de corruption, mais l'on se demande encore jusqu'où les pouvoirs publics sont disposés à aller dans cette répression. En matière de cyber-administration, Singapour s'est le plus engagé dans cette voie mais d'autres pays comme les Philippines et la Thaïlande ont aussi lancé d'importantes initiatives dans ce domaine.

L'interpénétration depuis toujours des secteurs public et privé dans plusieurs pays de la région crée encore des opportunités de corruption et de résistance à la réforme. Les États peuvent réellement inciter à la réforme de la gouvernance au sein de l'entreprise lorsque l'opposition politique est moins forte comme c'est le cas en Malaisie et à Singapour.

Le renforcement de la lutte contre la corruption à travers la région est consécutif à la croissance économique dont a bénéficié l'Asie du Sud-Est avant la crise financière de 1997. Des années de croissance ont fait émerger une classe moyenne informée qui a naturellement adhéré aux organisations de la société civile qui militent maintenant pour une plus grande transparence et l'obligation de rendre compte. Certes, les pays ont perdu certains acquis économiques depuis 1997, mais les coalitions contre la corruption ont gagné en puissance. Néanmoins, de fortes interdictions continuent de frapper les ONG et les médias dans nombre de ces pays. Les tentatives d'introduction d'une législation sur la liberté d'information ont échoué en Indonésie et, à Singapour, le gouvernement a renforcé la réglementation imposée sur l'utilisation de l'internet.

### Aux niveaux international et régional

À l'échelle internationale, les initiatives en matière de lutte contre la corruption ont joué un rôle clé dans l'établissement de l'agenda politique et, dans une moindre mesure, dans les décisions politiques prises dans la région. Parmi ces initiatives figurent le Plan de lutte contre la corruption pour l'Asie et le Pacifique de la Banque asiatique de développement/l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (BAD-OCDE), les diverses initiatives de la Banque mondiale dans la lutte contre la corruption et la poursuite du travail du FATF contre le blanchiment d'argent.

Le Plan d'action BAD-OCDE, adopté à Tokyo en novembre 2001, est destiné à appuyer diverses activités dans le cadre de la lutte contre la corruption au niveau régional. Ce plan s'articule autour de trois points : (1) le développement de systèmes efficaces et transparents dans les services publics ; (2) le renforcement des actions contre la corruption et la promotion de l'intégrité dans les opérations commerciales ; et (3) l'appui à la participation<sup>1</sup> active du public. La Banque asiatique de développement et l'OCDE mènent une campagne de collecte de fonds à l'appui des pays dont les programmes de lutte contre la corruption sont alignés sur ledit Plan.

Pour sa part, la Banque mondiale a mis au point plusieurs initiatives dans le domaine de la gouvernance et de la lutte contre la corruption au niveau national. Au début de l'année 2001, elle a lancé un programme global d'apprentissage à distance pour combattre la corruption en Asie-Pacifique<sup>2</sup>. Grâce aux techniques de la vidéo-conférence, le programme permet aux acteurs et aux parties concernées, à partir de leurs pays, d'échanger des vues et de s'enrichir mutuellement en faisant l'économie de voyages coûteux. Cette technologie est évolutive bien que limitée par le fossé numérique qui existe entre les pays de la région.

Les organisations internationales veillent également à ce que leurs opérations ne soient pas entachées de corruption. Lors de sa réunion annuelle de mai 2002 à

Shanghai, la Banque asiatique de développement s'est fermement engagée à faire preuve d'une plus grande vigilance. Elle répondait à des critiques l'accusant de négligence dans le cadre du projet controversé de construction de l'usine de traitement des eaux usées à Samut Prakan, dans le sud de la Thaïlande ; ce projet a été récemment critiqué pour corruption<sup>3</sup>.

Le rôle du groupe d'action financière (FATF) a été mis en évidence ces dernières années ; en effet, le groupe a inscrit les Philippines et l'Indonésie sur sa liste noire des pays qui ne veulent pas coopérer. Pour retirer son nom de la liste, le parlement philippin s'est réuni, en septembre 2001, et a adopté, après plusieurs reports, une loi contre le blanchiment d'argent. Malgré cela, le Groupe d'action financière a décidé de maintenir les Philippines sur la liste noire, car la loi en question « comportait un certain nombre de failles importantes<sup>4</sup> ». De même, suite à la pression internationale, la Chambre des représentants indonésienne a adopté, en mars 2002<sup>5</sup>, une loi contre le blanchiment d'argent.

D'autres organisations multilatérales ont continué à exercer des pressions dans le sens d'une amélioration et de la mise en œuvre des politiques existantes, avec un accent particulier sur la lutte contre la corruption. Les signataires de l'accord de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur les marchés publics ont convenu d'adopter des processus<sup>6</sup> d'attribution des marchés publics, non discriminatoires et transparents. À ce jour, le seul pays d'Asie du Sud-Est à avoir signé cet accord est Singapour ; quant aux autres pays, soit ils n'ont pas encore entamé les négociations sur leur adhésion, soit ils ont adopté un statut d'observateurs. Dans cette région, les Principes non contraignants de coopération économique de l'Asie-Pacifique, adoptés en 1999, n'assurent pas convenablement l'ouverture et la transparence des marchés publics contrairement à l'accord de l'OMC<sup>7</sup> qui est, lui, légalement contraignant.

D'autres organisations privées internationales ne sont pas restées inactives. Le Conseil économique du Bassin pacifique, par exemple, s'est efforcé d'établir une charte sur les normes de transactions entre les entreprises et le gouvernement<sup>8</sup>.

L'efficacité de l'action internationale dépend en partie de la capacité à surmonter les résistances au niveau national. Lors de la troisième réunion entre la Banque asiatique de développement et l'OCDE dont le thème portait sur la lutte contre la corruption en Asie et dans le Pacifique, seuls 17 des 33 pays participants ont signé le Plan d'action non contraignant. La plupart des États membres de la Banque asiatique de développement n'ont pas endossé ce plan pour diverses raisons ; mais cette réticence trahit leur préoccupation devant l'énormité de la tâche à accomplir dans la lutte contre la corruption. En Asie du Sud-Est, seuls l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines et Singapour ont endossé le plan. Certains délégués à cette réunion ont fait remarquer qu'ils ne pouvaient combattre activement la corruption sans compromettre la viabilité du gouvernement. À cet égard, il est évident que la Banque asiatique de développement et l'OCDE doivent s'appliquer

davantage dans leurs démarches auprès des États et d'autres acteurs politiques en Asie du Sud-Est pour arriver à intégrer des questions touchant à la lutte contre la corruption dans les programmes politiques nationaux dans la région<sup>9</sup>.

### Au niveau national

À la suite du ralentissement de l'activité économique mondial l'année dernière, l'Asie du Sud-Est a vu son activité économique sombrer à un niveau jamais atteint depuis la crise financière qui a secoué l'Asie en 1997. Dans de nombreux pays, notamment en Indonésie, aux Philippines et en Thaïlande, la crise économique a encouragé l'adoption de réformes politiques et économiques. Pour attirer l'investissement étranger et restaurer la confiance au niveau national, ces trois pays ont entamé une politique de désengagement de l'État. Cette tendance pourrait réduire les possibilités de corruption, quoique le processus de privatisation offre un terrain fertile aux actes de corruption.

En Malaisie, les difficultés économiques semblent avoir incité l'État à aller plus loin dans la réforme des entreprises. C'est ainsi qu'il a initié une importante restructuration des entreprises appartenant à l'État ou contrôlées par lui, lesquelles étaient gérées par certains hommes d'affaires protégés par la coalition au pouvoir<sup>10</sup>. De même, à Singapour, le ministère des Finances a entamé des réformes portant sur la gouvernance en créant des comités à trois niveaux, chargés d'examiner le cadre juridique et réglementaire des entreprises, la politique de divulgation ainsi que les normes comptables et la gouvernance au sein de l'entreprise.

Réagissant à la situation économique peu brillante, à la pression internationale et pour raviver leur légitimité chancelante ou fragile, plusieurs gouvernements ont affiché une volonté surprenante à pourchasser les « intouchables ». En mars 2002, le président indonésien Megawati Sukarnoputri a fait arrêter et assigner en justice pour corruption Akbar Tanjung, chef de la majorité au Parlement.

Le fils de l'ancien président Suharto, Tommy Suharto, a été également reconnu coupable de l'assassinat d'un juge qui l'avait inculpé pour corruption. En mars toujours, un tribunal de Djakarta a inculpé le gouverneur de la Banque centrale, Syahril Sabirin, pour faits de corruption et l'a condamné à trois années d'emprisonnement<sup>11</sup>. Beaucoup de gens demeurent toutefois sceptiques quant à l'aboutissement de ces actions. D'ailleurs, tout en étant condamné, lui aussi, à trois années d'emprisonnement, Tanjung ne continue pas moins d'exercer la fonction de président du Parlement après avoir fait appel du jugement. D'autre part, une cour d'appel a annulé la condamnation de Sabirin prononcée par un tribunal de première instance.

En Thaïlande, le gouvernement a été frappé de stupeur par la décision prise par la Commission nationale contre la corruption (NCCC) d'entamer une procédure contre le Premier ministre Thaksin Shinawatra pour dissimulation illicite d'actifs.

### Les pauvres prennent la parole : exemples de corruption en Indonésie

Fitri vit avec son mari et ses deux enfants dans une case formée d'une seule pièce. Son mari gagne à peine de quoi subvenir aux besoins essentiels de la famille. Il ne peut pas faire face aux dépenses imprévues et, lorsqu'il y en a, Fitri doit emprunter de l'argent auprès d'une association de quartier. Les problèmes ne cessent de s'accumuler et le coût élevé de la corruption ne fait que compliquer la situation peu enviable de cette famille.

Le 21 juin 2001 était jour de remise des carnets de notes à l'école primaire que fréquente la fille de Fitri. Elle attendait ce jour avec impatience ; elle s'est rendue à l'école mais c'est pour s'entendre dire par l'institutrice qu'un parent d'élève venait de décéder et que les autres parents devaient aider financièrement l'orphelin. Même si la contribution est volontaire, l'institutrice a insisté pour que Fitri verse la sienne avant de se voir remettre le carnet de notes de sa fille ; elle a expliqué que les parents qui l'avaient précédée s'étaient acquittés de leur part de contribution qui était de 20 000 Rp (environ 2 dollars américains) par famille.

Perplexe, Fitri est allée voir le directeur de l'école pour demander des explications. Ce dernier lui a avoué qu'aucun parent d'élève n'était décédé, mais il a refusé de la dispenser de cette contribution en rétorquant que cette question était du ressort de l'institutrice. Déconcertée, Fitri n'avait d'autre choix que de retourner voir l'institutrice et lui remettre, à contrecœur, 10 000 Rp ; elle a déclaré qu'elle ne pouvait faire plus, car son mari n'avait pas encore touché son salaire. Sur ce, la maîtresse a arraché l'argent des mains de Fitri, mais a refusé de lui remettre le carnet de notes. Fitri a dû ajouter 5 000 Rp supplémentaires

« l'argent du crayon » pour qu'elle consente enfin à lui remettre le carnet non sans la gratifier, au passage, d'un sourire narquois qui a eu pour effet de vexer et de frustrer Fitri au plus haut point.

Ce n'est là qu'une des nombreuses histoires de corruption recueillies par « Corruption and the Poor in Indonesia<sup>1</sup> » (La corruption et les pauvres en Indonésie), un projet de recherche-action lancé par Partnership for Governance Reform in Indonesia (Partenariat pour la réforme de la gouvernance en Indonésie). Le Partenariat est une entité gérée par des Indonésiens et rassemblant des individus provenant des secteurs public et privé ainsi que de la société civile qui œuvrent tous pour l'amélioration de la gouvernance en Indonésie. Le Partenariat a été initié par le PNUD, la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement.

À travers une enquête à l'échelle nationale et des discussions avec des pauvres de trois communautés urbaines, le projet se propose d'amplifier les voix de ceux qui sont le plus touchés par la corruption et dont les préoccupations sont rarement entendues, à savoir les pauvres. La corruption, en Indonésie, est généralisée et systématique, allant du butin récolté au plus haut niveau de l'État, où la prise de décision est entre les mains d'élites puissantes, à la corruption administrative ordinaire. Ce sont les pauvres qui souffrent le plus non seulement des effets néfastes de la corruption sur la croissance, la prise de décision et l'allocation des ressources, mais encore de la « petite corruption ». La corruption crée un espace échappant à la loi où émergent des règles basées sur une répartition du pouvoir avec lesquelles les pauvres se retrouvent au bas de l'échelle. Les enseignants de la fille de Fitri

peuvent, eux aussi, être victimes de corruption à un certain niveau du système éducatif, mais les problèmes de gouvernance continuent de se propager et ce sont justement ceux qui sont au bas de l'échelle qui en supportent tout le poids.

À travers des actions de suivi, l'organisation Partenariat tente de faire entendre la voix de ces pauvres. Au niveau local, la collaboration étroite avec les collectivités et les organisations de la société civile a donné naissance à plus de 40 projets de lutte contre la corruption à Makassar et à Yogyakarta. Au niveau national, la publication de *The Poor Speak Up*<sup>2</sup> (Les pauvres prennent la parole) a constitué la pierre angulaire d'une

campagne de sensibilisation destinée à l'opinion publique et aux décideurs ; elle vise également à attirer l'attention sur le fardeau que la corruption fait porter aux pauvres.

### Stefanie Teggemann

- 1 Pour de plus amples informations, contacter Stefanie Teggemann (steggemann@worldbank.org), Ratih Hardjono (ratihh@cbn.net.id) ou Richard Holloway (richard.holloway@undp.org).
- 2 Ratih Hadjono and Stefanie Teggemann, *The Poor Speak Up : 17 stories of Corruption* (Jakarta : The Partnership for Governance Reform, 2002). Se référer à : [www.partnership.org/id/publications.asp](http://www.partnership.org/id/publications.asp).

Toutefois, en août 2001, la cour constitutionnelle a, pour des raisons inconnues<sup>12</sup>, cassé le verdict de culpabilité prononcée par la NCCC. Tandis que cet acquittement du Premier ministre plongeait de nombreux observateurs dans la consternation, on ne tarissait pas d'éloges sur cette entité nouvelle, la NCCC, qui gardait jalousement son indépendance malgré les pressions politiques.

Au niveau national, d'autres efforts ont été concentrés sur les réformes politiques qui, en principe, devraient déboucher sur une plus grande responsabilisation des populations. Il n'empêche qu'une opinion largement répandue veut qu'en Indonésie la démocratie soit une sorte de vin millésimé contenu dans de nouvelles bouteilles, car beaucoup d'hommes politiques et de hauts fonctionnaires de l'ère Suharto sont toujours au pouvoir<sup>13</sup>. Les réformes politiques n'ont pas eu un impact significatif sur la corruption en raison des maux dont souffrent les partis politiques et les Assemblées législatives. En mars 2002, l'ex-Président Abdurahim Wahid a révélé qu'au moins dix partis avaient reçu de manière tout à fait illicite des fonds du gouvernement en marge des élections législatives de 1999<sup>14</sup>. Aux Philippines, la réforme électorale a consacré l'avènement de nouveaux partis dans le cadre d'un système d'établissement de listes des partis qui oblige les hommes politiques à mieux répondre de leurs actes. Toutefois, le poids de ces petits partis reste négligeable aussi parce que leur nombre est délibérément limité<sup>15</sup>. Entre-temps, au Cambodge, la victoire écrasante du Parti du peuple du Cambodge au pouvoir avec 99 % des voix, lors des premières élections locales organisées courant février 2002 sur l'ensemble du territoire national, a été entachée de violences politiques, d'intimidation et d'achat de voix<sup>16</sup>.

Dans certains pays, il y a eu peu d'initiatives notables contre la corruption malgré la préoccupation croissante suscitée par ce phénomène. Au Vietnam, le Parti communiste a mené à son terme un processus de « critique et d'autocritique », mais rien n'indique avec certitude que cette initiative donnera naissance à une politique constructive. Au Laos, on rapporte que les populations dénoncent une augmentation des cas de corruption ce dont témoignent aussi les signes d'enrichissement de plus en plus apparents chez certains membres influents du parti au pouvoir<sup>17</sup>. À Myanmar, le régime militaire a ordonné, en novembre 2001, le limogeage de deux généraux et de plusieurs ministres, mais selon les rumeurs, ils ne seraient que des boucs émissaires désignés pour cristalliser les critiques destinées au régime en place<sup>18</sup>.

Les organismes de lutte contre la corruption dont l'action a été couronnée de succès à Singapour et à Hong-Kong ont été confrontés à des difficultés ailleurs. Au demeurant, certains de ces organismes sont eux-mêmes considérés comme corrompus. En février 2002, le médiateur des Philippines a eu à faire face, pour la première fois, à une motion de destitution pour corruption. Bien que la motion ait été rejetée, cet incident a jeté le doute sur la crédibilité de l'institution en question et sur sa capacité à combattre la corruption<sup>19</sup>. À Hong-Kong et à Singapour, pays caractérisés par un environnement de bonne gouvernance relative, les organismes de lutte contre la corruption ont réussi leur mission puisqu'ils peuvent compter sur l'efficacité relative de la police, du bureau du procureur et du système judiciaire. Dans les pays où la gouvernance peut être qualifiée de passable à médiocre, comme l'Indonésie et les Philippines, ces organismes sont affaiblis par des attributions conflictuelles et par l'insuffisance des ressources mises à leur disposition, de même que par la fragilité des autres institutions politiques et juridiques.

En mars 2002, le gouvernement indonésien a émis une proposition allant dans le sens de la création d'une commission chargée de lutter contre la corruption<sup>20</sup>. Bien que cette proposition soit en train de faire son chemin, on ne peut pas affirmer avec certitude si, une fois créée, la commission sera en mesure de régler les problèmes de corruption qui gangrènent les organismes de lutte contre la corruption dans d'autres pays. La nomination, en août 2002, par la présidente Megawati, d'un nouveau procureur général, a essuyé des critiques de la part des organisations de défense des droits de l'homme et des organismes de lutte contre la corruption, car la personne désignée pour cette fonction était considérée comme un « homme de la maison » à qui il serait impossible de relever le défi posé par la corruption hors comme au sein de l'institution<sup>21</sup>.

La décentralisation est une autre initiative indonésienne, dans le cadre des réformes, qui ne cesse de préoccuper certains observateurs. En principe, la décentralisation devrait renforcer l'obligation de rendre compte, mais à la lumière de certaines expériences antérieures en Indonésie, on serait porté à croire que la décentralisation ne ferait que décentraliser la corruption au lieu de la prévenir,

sauf si ce processus s'accompagne d'une démocratie locale forte ou d'une société civile locale forte. En février 2002, le procureur de la province de Yogyakarta a déclaré qu'il citait l'ensemble des 51 membres de l'assemblée provinciale à comparaître pour faits de corruption lors des élections locales et en rapport avec la construction d'un centre d'exposition<sup>22</sup>. Parmi les initiatives de réforme prometteuses l'année dernière figurent diverses mesures relatives à la cyber-administration afin de réduire la bureaucratie administrative et d'accroître la transparence des opérations gouvernementales. Singapour a continué d'étendre ses mesures gouvernementales d'une grande portée. Aux Philippines, le service des douanes a amélioré son système de paiements en ligne, le traitement des dossiers et la mainlevée sur les expéditions, ce qui a eu pour effet immédiat de réduire aussi bien le temps que le coût des transactions. Le service philippin du budget et de la gestion a commencé à publier sur Internet la documentation relative au budget. Un système analogue a été mis en place en Thaïlande au niveau du service des douanes qui se caractérise par l'abandon pur et simple de tout traitement manuel des dossiers d'import-export<sup>23</sup>.

### Le secteur privé

La nature et l'influence du secteur privé dans la région sont liées à la qualité de la gouvernance telle qu'elle existe dans chaque pays. Le secteur privé de Singapour a un comportement conforme à la réglementation, car les mesures d'incitation ou de rétorsion sont claires et appliquées avec rigueur. À l'inverse, en Malaisie, beaucoup d'entreprises qui ont prospéré sont nominatives et de propriété privée mais, à bien des égards, elles restent des « entreprises politiques » qui doivent leur croissance au traitement préférentiel qu'elles reçoivent du parti au pouvoir, quand elles ne sont pas la propriété de dirigeants politiques eux-mêmes<sup>24</sup>.

Aux Philippines et en Thaïlande, le comportement du secteur privé est mitigé, quoique prometteur depuis quelque temps. Sous le régime de Marcos, les grandes affaires se frayaient un passage dans les hautes sphères de l'État à coups de pots-de-vin. Avec la démocratisation et la libéralisation survenues depuis la fin des années 1980, les Philippines ont assisté à une expansion du secteur privé et à un désengagement considérable de l'État. La Thaïlande vit une situation analogue, bien que les principaux bénéficiaires de la corruption au niveau de l'État, pendant les années où le pays était contrôlé par l'armée, étaient non seulement des intérêts privés, mais également ceux des militaires et des cadres de l'administration. Depuis la crise financière qui a frappé l'Asie, le secteur privé a été davantage épuré et forcé à assurer une bonne gouvernance au niveau de l'ensemble du secteur. Après la chute de Suharto en 1997, l'Indonésie a commencé à assister à la croissance de son secteur privé, lequel est obligé de se battre pour sa survie dans une arène qui, désormais, compte plus de concurrents qu'auparavant.

## L'intégrité enseignée dans les écoles au Cambodge

En juillet 2001, la police a dressé des barrages dans les rues de la capitale cambodgienne, Phnom Penh. S'agit-il d'un coup d'État en cours ou le début de troubles sociaux ? Non, ce n'est que l'organisation des examens de fin d'année pour les lycéens. La fraude avait atteint une telle ampleur au cours des années précédentes que les élèves ont pris l'habitude d'envoyer leurs copies d'examen par la fenêtre, à charge pour leurs amis ou parents de les remplir à leur place. La police s'est donc déployée pour empêcher ce genre de choses.

En fait, ces pratiques n'ont rien de surprenant. Une étude de 1998, réalisée par le Centre pour le développement social (CSD), a révélé que les jeunes sont peu conscients de l'impact dangereux de la corruption. À la lumière des résultats de cette étude, le CSD a lancé un programme éducatif couvrant un certain nombre de domaines comme l'éthique et la gouvernance, qu'il se propose d'inscrire au programme d'enseignement des enfants et des jeunes gens dans l'ensemble des établissements publics du pays.

Pour que ce programme soit couronné de succès, il est essentiel d'y associer le ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports. Lorsque les cadres de ce ministère se sont engagés à soutenir le programme en question, un groupe de travail dénommé Équipe spéciale pour la transparence (TTF) a été mis sur pied en 1999. Dirigé par le directeur du programme du CSD, le TTF s'est assuré le soutien de spécialistes en programmes d'enseignement/d'études au niveau du ministère, mais il ne reçoit aucune subvention du gouvernement. Toutes les dépenses, y compris les émoluments du personnel du ministère détaché auprès du projet, sont prises en charge dans le cadre des subventions octroyées par des

organismes internationaux impliqués dans le développement.

Le TTF s'est focalisé sur la mise au point d'une série d'outils didactiques sur des sujets d'éthique en complément du programme d'enseignement officiel. Ces nouveaux outils sont maintenant en cours d'intégration dans les manuels scolaires en production et qui seront édités par le ministère. Le CSD travaille aussi à la publication d'un manuel de l'enseignant qui porte sur des questions telles que l'obligation de rendre compte, la transparence, le comportement du bon citoyen, la bonne gouvernance, mais également sur les manifestations et les effets néfastes de la corruption.

Ces nouveaux outils ont pour but de susciter chez les élèves un sens des responsabilités et un sens des valeurs morales telles que l'éthique, et ce à travers des études de cas où ils sont appelés à résoudre les problèmes posés. Pour prendre un exemple précis, il est demandé aux enfants de réfléchir au comportement qui serait le leur s'ils trouvaient un objet qui ne leur appartenait pas. En s'appuyant, au niveau de la salle de classe, sur les outils développés par le TTF, ils apprennent qu'ils doivent essayer de retrouver le propriétaire de l'objet en question et de lui rendre son bien au lieu de le garder pour eux-mêmes.

Au cours de l'année écoulée, l'objet du programme s'est déplacé de l'élaboration de cours à la formation. Environ 3 800 formateurs d'enseignants, venant de 12 provinces cambodgiennes différentes ont déjà suivi ce stage de formation, et c'est maintenant au tour des enseignants originaires de l'autre moitié du pays de suivre ce stage. Les enseignants apprennent à utiliser le nouveau programme d'études et à

introduire efficacement la méthode dans la classe. Au bout du compte, plus de 80 000 enseignants seront formés pour enseigner les matières liées à l'éthique dans les écoles et lycées publics du Cambodge. Le CSD a à cœur d'adapter le matériel élaboré dans le cadre du programme en vue d'introduire des cours similaires dans un programme conçu pour les fonctionnaires et le personnel des services de police et des forces armées. Les réactions ont jusqu'ici été bonnes et l'on fonde beaucoup d'espoirs sur ce programme. Les stagiaires pensent que le nouveau programme d'études aura un effet positif sur les élèves et les professeurs, dans la mesure où il les

aidera à devenir des citoyens responsables qui se seront forgés une solide opinion sur la corruption.

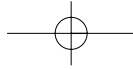
C'est là un projet à long terme, qui pourrait cependant être à l'origine de changements sociaux durables. Et peut-être que la police de Phnom Penh pourra enfin démanteler ses barrages pendant la période des examens de fin d'année et reporter toute son attention sur les problèmes de la circulation qui sont en train de devenir un des défis majeurs à relever au niveau de cette ville

**Centre pour le développement social  
(CSD)**

Le secteur privé au Myanmar et dans les économies de transition du Cambodge, du Laos et du Vietnam n'est que l'ombre de ce qu'il est dans les pays voisins. Le secteur privé a longtemps été frappé d'illégalité dans les pays dirigés par les régimes communistes. Cette situation tend à changer, quoique lentement. Au Vietnam, un amendement constitutionnel a été adopté en 2001, qui met les entreprises du secteur privé sur le même pied d'égalité que les entreprises du secteur public<sup>25</sup>.

Depuis la crise financière asiatique et le récent scandale Enron, la gouvernance au sein de l'entreprise est à présent inscrite en bonne place dans l'agenda des gouvernements et des associations professionnelles. En février 2002, la principale caisse de retraite des États-Unis, la California Public Employees Retirement System, a annoncé qu'elle retirait ses placements en actions en Indonésie, en Malaisie, aux Philippines et en Thaïlande en raison du faible niveau de liquidités et du manque de transparence, mais aussi à cause de la médiocrité des normes de main-d'œuvre et de l'instabilité politique<sup>26</sup>. (Cette institution a réinscrit les Philippines dans son portefeuille d'investissement en mai au vu de l'amélioration des conditions dans ce pays.) À 200 millions de dollars américains, la caisse de retraite a relativement peu investi dans la région, mais la décision du retrait a fait l'effet d'un sérieux avertissement.

Il n'est pas surprenant que les milieux d'affaires soient préoccupés par l'impact de la corruption sur les profits. Une étude réalisée par la Social Weather Stations (l'Observatoire des évolutions sociales) au cours du dernier trimestre de l'année 2001 a révélé que les hommes d'affaires philippins étaient disposés à payer 2 % du revenu net de leur société pour financer un programme de lutte contre la corruption.



Ils ont estimé que la maîtrise de la corruption leur permettrait d'augmenter leur revenu de 5 % et d'économiser 10 % sur leurs contrats, et le gouvernement, 15 à 20 %<sup>27</sup>.

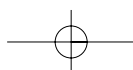
Pour les pays dont les institutions souffrent d'une gouvernance faible, il se pose un énorme défi que doivent s'efforcer de relever les partisans d'une amélioration du comportement du secteur privé<sup>28</sup>. Aux Philippines, les familles puissantes qui ont utilisé leurs énormes moyens pour investir certaines sphères réservées à l'État et promouvoir leurs intérêts, ont toujours dominé le secteur privé. Des réformes introduites au cours de la dernière décennie ont brisé les monopoles et favorisé l'entrée en jeu de nouveaux acteurs, mais le gouvernement de la présidente Gloria Macapagal-Arroyo sent bien la nécessité d'une coalition pour consolider ces changements<sup>29</sup>.

En Indonésie, le secteur privé, qui a été dominé pendant trois décennies par les membres et associés de la famille Suharto, a été affaibli par la crise financière asiatique. Mais les évolutions demandées au sein de l'entreprise par les bailleurs de fonds multilatéraux et les réformateurs nationaux se font par à-coups, car l'organisme chargé de la restructuration doit faire face à la pression des groupes d'hommes d'affaires qui font intervenir leurs appuis politiques<sup>30</sup>. En août 2001, le ministre de tutelle des sociétés parapubliques a dénoncé la corruption au niveau du processus de privatisation et de restructuration<sup>31</sup>.

Bien que le Parti communiste domine la vie politique au Vietnam, son autorité ne se traduit pas nécessairement par des réformes effectives. L'obstacle ici, ce ne sont pas les intérêts prédateurs du secteur privé, car le milieu des affaires a encore beaucoup à faire pour affirmer sa présence, mais bien les intérêts de l'État. La résistance à la réforme des entreprises parapubliques continue d'être très forte au sein de l'administration.

Au Cambodge, le secteur privé est à ses premiers balbutiements dans une économie dominée par l'agriculture, mais des études révèlent que les hommes d'affaires versent souvent des pots-de-vin aux fonctionnaires<sup>32</sup>. La faiblesse des institutions cambodgiennes a contribué à remettre en question la capacité de ce pays à instaurer une bonne gouvernance au sein du secteur privé.

Singapour et la Malaisie sont beaucoup mieux placés pour réformer leurs secteurs privés. Le gouvernement de Singapour continue de définir les conditions de son engagement économique grâce à la domination politique du Parti de l'action populaire (PAP)<sup>33</sup>. Aucun défi politique majeur n'est perceptible si l'on se base sur les résultats des élections parlementaires de 2001. Le PAP a remporté environ 75 % des suffrages ; ce qui, selon le code électoral, l'autorise à détenir 98 % des sièges au Parlement<sup>34</sup>. Le gouvernement malais jouit d'une position aussi favorable pour faire avancer les réformes dans la mesure où la coalition au pouvoir demeure fermement aux commandes en dépit de quelques incursions de la part de l'opposition.





Bonne gouvernance  
 Non ! Non !  
 Corruption  
 Budget national

*Sam Sarathi, Cambodge*

### Accès à l'information en Asie du Sud-Est

La qualité de gouvernance varie d'un pays à l'autre en Asie du Sud-Est de même que l'accès à l'information.

Selon une étude publiée en 2001, les Philippines et la Thaïlande donnent le meilleur accès à l'information<sup>1</sup>. Aux Philippines, l'accès à l'information s'est

amélioré de manière sensible grâce à l'indépendance des médias et à l'utilisation accrue d'Internet. Plusieurs agences gouvernementales sont dotées de services et de budgets en ligne et d'autres ont eu recours à l'internet dans le cadre de la lutte contre la corruption<sup>2</sup>. Quoi

qu'il en soit, les opportunités d'accès sont limitées en raison de la faiblesse du taux de pénétration informatique dans le pays et de la concentration essentiellement urbaine de la presse écrite.

En termes de garanties juridiques, l'accès à l'information en Thaïlande a été assuré par l'adoption de la loi sur l'information officielle de 1997, mais les récents événements jettent le doute sur l'engagement réel du gouvernement à assurer la transparence et à s'ouvrir au public. En mars 2002, les responsables gouvernementaux ont interdit la sortie d'un numéro de l'hebdomadaire *The Economist*, menacé d'expulser deux journalistes et ordonné à l'organe chargé de la lutte contre le blanchiment d'argent d'enquêter sur la situation financière de certains journalistes thaïlandais<sup>3</sup>.

Le Cambodge occupe le troisième rang du classement des pays donnant facilement accès à l'information en Asie du Sud-Est. Les citoyens ne profitent pas souvent des droits existants en matière d'information, essentiellement par crainte d'intimidations de la part du gouvernement. Certaines agences gouvernementales ont également limité l'accès à l'information. Selon certains critiques, le comité national chargé des élections, qui est dominé par la coalition au pouvoir, a empêché les médias de parler des plates-formes des partis d'opposition au cours des élections de février 2002<sup>4</sup>. Depuis la chute de l'ancien président Suharto en 1997, l'Indonésie a assisté à une prolifération des médias. En mars 2002, des groupes de la société civile ont tenté en vain de convaincre le Parlement d'adopter une loi sur la liberté d'information. Selon certaines rumeurs, ces derniers mois, le célèbre ministère de l'Information montrerait un regain d'énergie et une loi sur les secrets d'État serait en préparation.

Il est intéressant de constater que la Malaisie et Singapour se classent derrière l'Indonésie en matière d'accès à l'information. En dépit de leur relative prospérité, ces pays pratiquent des contrôles gouvernementaux et une législation rigoureuse sur les secrets d'État, héritage de la colonisation britannique qui contribue à limiter l'accès à l'information et sa divulgation. En août 2001, le Parlement de Singapour a adopté une loi autorisant le gouvernement à réglementer les supports en ligne portant sur des questions d'ordre politique et électoral. L'accès à l'internet demeure très réglementé et constitue, pour le gouvernement, un moyen de contrôle politique<sup>5</sup>. Le gouvernement a également augmenté le nombre de procès en diffamation à l'encontre de ceux qui le critiquent.

Le Myanmar et le Vietnam arrivent en dernière position dans ce classement. Les médias vietnamiens restent sous le contrôle étroit du parti communiste. Sous la dictature militaire du Myanmar, l'accès à l'information est quasi inexistant puisque pratiquement tous les aspects de la vie des populations<sup>6</sup> sont réglementés.

- 1 Sheila Coronel, ed., *The Right to Know : Access to Information in Southeast Asia* (Manille : Centre philippin pour le journalisme d'investigation, 2001).
- 2 Vinia A. Datinguino, « Netting the corrupt : government audit and budget reports are now the web », dans *i magazine* VI, n° 3 (juillet-septembre 2000); en ligne sur [www.pcij.org/imag/Online/netcorrupt.html](http://www.pcij.org/imag/Online/netcorrupt.html).
- 3 *International Herald Tribune* (US), 24 avril 2002.
- 4 *Far Eastern Economic Review* (Hong-Kong), 7 février 2002.
- 5 Garry Rodan, « The internet and political control in Singapour », dans *Political Science Quarterly*, n° 113 (été 1998).
- 6 *Far Eastern Economic Review* (Hong-Kong), 20 septembre 2001.

## La société civile

La puissance de la société civile varie considérablement à travers la région. A Singapour, l'État demeure dominant et non libéral et la société civile relativement faible et marginalisée. Il n'en est pas moins vrai qu'au cours des dernières années, des groupes comme le Think Centre, la Roundtable et le Socratic Circle ont activement œuvré en faveur d'une plus grande ouverture politique, même si la bataille est loin d'être gagnée. Les groupes de la société civile et les partis d'opposition soutiennent les uns, les autres que le contrôle de l'État sur les médias et l'autocensure entravent leur aptitude à faire entendre leur voix<sup>35</sup>.

La Malaisie est dirigée par une coalition au pouvoir mais le pluralisme y est plus présent qu'à Singapour. Le gouvernement a récemment eu recours à des mesures extrêmes à l'égard de l'opposition et des groupes de la société civile, en particulier à la suite des attaques du 11 septembre.

Certains individus, parmi lesquels des militants des droits humains, ont été détenus aux termes de la loi sur la sûreté intérieure qui autorise une détention pratiquement indéfinie sans procès<sup>36</sup>.

Aux Philippines, la société civile connaît une influence croissante depuis les années 1980. Mais le statut de certaines ONG s'est encore renforcé depuis l'évincement de l'ancien président Joseph Estrada en janvier 2001, épisode au cours duquel les groupes de la société civile ont mené avec succès des campagnes de lutte contre la corruption.

La puissance de la société civile thaïlandaise s'est manifestée à travers le rôle pivot qu'ont joué les ONG dans le processus d'élaboration et d'adoption de la « constitution populaire » de 1997, dont certaines dispositions relatives à la lutte contre la corruption ont été récemment invoquées à l'encontre de la corruption publique. En 2001, les groupes de la société civile se sont mobilisés pour recueillir des signatures afin de contraindre le Sénat à diligenter une enquête sur certains hauts responsables du ministère de la Santé, accusés de mauvaise gestion des marchés publics<sup>37</sup>. À la suite de ces investigations, le ministre de la Santé et d'autres hauts fonctionnaires ont été démis de leurs fonctions.

En Indonésie, on assiste à une véritable éclosion de la société civile depuis la chute du régime, suite à la crise financière asiatique. Confrontées à un État écrasé de problèmes, plusieurs ONG – comme Transparency International Indonésie, la Fondation TIFA et Indonesia Corruption Watch – ont concentré leurs efforts sur les initiatives portant sur la gouvernance et la lutte contre la corruption.

Au Vietnam, on assiste à l'envol du secteur de la société civile parallèlement au virage amorcé par l'État vers des mécanismes orientés vers le marché et une certaine ouverture politique. Certes, l'espace politique demeure très étroit et n'englobe pas le domaine sensible de la corruption, mais il n'en demeure pas moins que plusieurs ONG se sont impliquées dans des questions touchant à la gouvernance et aux évaluations participatives de la pauvreté<sup>38</sup>. Au Cambodge, les initiatives de

lutte contre la corruption ont été relativement renforcées par la collaboration entre les ONG et les organisations multilatérales. En août 2001, le Centre ONG pour le développement social et la Banque asiatique de développement ont organisé une conférence internationale sur la transparence articulée autour d'un plaidoyer en faveur de la lutte contre la corruption dans la région, y compris le Cambodge. La conférence a été remarquée pour son évaluation sans détours de la corruption gouvernementale en présence de hauts fonctionnaires. Au Laos et au Myanmar toutefois, il n'y a guère de place pour la société civile et les perspectives d'émergence d'une coalition pour lutter contre la corruption sont encore floues.

Dans certains cas, la société civile rencontre des problèmes dans ses propres rangs, ce qui a pour conséquence de diminuer sa légitimité et son efficacité. En Indonésie, un des dirigeants de l'ONG Hivalapa a été emprisonné sous l'inculpation de détournement de 2 milliards de roupies (soit environ 220 000 dollars américains) d'une coopérative agricole<sup>39</sup>. On se préoccupe de plus en plus aussi du caractère corruptible des journalistes. Selon une étude réalisée par l'Alliance des journalistes indépendants, en février 2002, 80 à 90 % des journalistes acceptent des pots-de-vin des personnes interviewées en échange de reportages favorables<sup>40</sup>.

Aux Philippines, un réseau important d'ONG s'est trouvé mêlé à une controverse après avoir remporté un appel d'offres portant sur des obligations du gouvernement. Le groupe de pression des ONG intervenant dans le domaine du développement (CODE-NGO) avait d'abord conceptualisé puis participé à une adjudication des obligations du gouvernement. Le CODE-NGO a remporté l'appel d'offres et recueilli près de 1,8 milliard de pesos (environ 35 millions de dollars américains) de bénéfices, qu'il a ensuite placés dans un fonds de dotation destiné au financement de projets de développement. Mais, peu après cette opération réussie, des rumeurs allaient bon train selon lesquelles le groupe aurait bénéficié d'un traitement préférentiel compte tenu du fait que la présidente de CODE-NGO était la sœur du secrétaire aux Finances<sup>41</sup>. La présidente Arroyo et d'autres ont défendu le processus de cet appel d'offres et en ont rejeté tout truquage<sup>42</sup>. La controverse suscitée par cette affaire a mis en lumière le talon d'Achille de la société civile : la durabilité et la capacité. Comment les ONG peuvent-elles développer leur performance dans la lutte contre la corruption, si leurs ressources sont limitées face à un État intraitable et un secteur privé prévaricateur ? Certaines d'entre elles, notamment le prolifique Centre philippin pour le journalisme d'investigation dont les rapports d'investigation ont rallié la coalition contre l'ancien président Estrada et incité encore à mener d'autres investigations sur d'autres fonctionnaires, ont fait la preuve qu'elles peuvent y parvenir<sup>43</sup>.

- 1 Pour plus d'informations, voir [www1.oecd.org/daf/ASIAcom/index.htm](http://www1.oecd.org/daf/ASIAcom/index.htm).
- 2 Pour plus d'informations, voir [www.worldbank.org/gdlnepa/CombatingCorruption.htm](http://www.worldbank.org/gdlnepa/CombatingCorruption.htm), et les liens associés.
- 3 *Bangkok Post* (Thaïlande), 7 mai 2002.
- 4 Voir la déclaration de la FATF : « Aucune contre-mesure de la FATF applicable actuellement à l'encontre des Philippines » sur [www1.oecd.org/fatf/pdf/PR-20011218\\_en.pdf](http://www1.oecd.org/fatf/pdf/PR-20011218_en.pdf). Lors de sa réunion de février 2002, la FATF a réitéré sa décision de décembre. *Philippine Daily Inquirer* (Philippines), 1<sup>er</sup> février 2002.
- 5 *Jakarta Post* (Indonésie), 26 mars 2002.
- 6 Voir [www.wto.org/english/tratop\\_e/gproc\\_e/over\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/over_e.htm).
- 7 Voir [www.apecsec.org.sg](http://www.apecsec.org.sg).
- 8 Voir [www.pbcc.org](http://www.pbcc.org).
- 9 Voir Emil Bolongaita, « Reinforcing reform and overcoming opposition : crafting anti-cCorruption strategies in three arenas of resistance » (Renforcement de la réforme et maîtrise de l'opposition : élaboration de stratégies de lutte contre la corruption dans trois domaines de résistance), Simon Tay, ed., *Fighting Corruption : Common Challenges and Shared Experiences* (Lutte contre la corruption, défis communs et partage d'expériences) (Singapour: Times Academic Press, à paraître).
- 10 *Economist* (Grande-Bretagne), 28 mars 2002.
- 11 *Economist* (Grande-Bretagne), 23 mars 2002 ; *Jakarta Post* (Indonésie), 2 août 2002.
- 12 *Economist* (Grande-Bretagne), 3 août 2001.
- 13 *Far Eastern Economic Review* (Hong-Kong), 1<sup>er</sup> novembre 2001.
- 14 Agence France-Presse (France), 15 mars 2002.
- 15 Emil Bolongaita, « Les Philippines en 1999 : Équilibre entre une démocratie rétive et une économie en redressement », dans *Asian Survey* 40, n° 1 (2000).
- 16 *Economist* (Grande-Bretagne), 7 février 2002.
- 17 *Ibid.*, 28 février 2002.
- 18 *Far Eastern Economic Review* (Hong-Kong), 1<sup>er</sup> novembre 2001.
- 19 *Manila Times* (Philippines), 14 février 2002.
- 20 Agence France-Presse (France), 17 mars 2002.
- 21 *Far Eastern Economic Review* (Hong-Kong), 6 septembre 2001.
- 22 *Jakarta Post* (Indonésie), 14 février 2002.
- 23 Voir Clay Wescott, Marilyn Pizarro et Salvatore Schiavo-Campo, « Le rôle de la technologie de l'information et de la communication (TIC) dans l'amélioration de l'administration publique », Salvatore Schiavo-Campo et Pachampet Sundaram, eds, *To Serve and to Preserve: Improving Public Administration in a Competitive World* (servir et préserver : amélioration de l'administration dans un monde compétitif) (Manille : Banque asiatique de développement, 2001).
- 24 Edmund Terence Gomez, « Political business Malaysia: party factionalism, corporate development, and economic crisis », (Affaires et politique en Malaisie: factions de partis, développement des entreprises et crise économique), Edmund Gomez, ed., *Political Business in East Asia* (Affaires et politiques en Asie du Sud-Est) (Londres : Routledge, 2001).
- 25 *Economist* (Grande-Bretagne), 16 mars 2002.
- 26 *Business Week* (US), 25 février 2002.
- 27 *Philippine Daily Inquirer* (Philippines), 21 mars 2002.
- 28 Voir, par exemple, *Governance Re-invented : The Progress, Constraints, and Remaining Agenda in Bank and Corporate Restructuring in East and South-East Asia* (La gouvernance réinventée : avancée, contraintes et ordre du jour à venir de la restructuration des banques et des entreprises en Asie de l'Est et en Asie du Sud-Est) (Bangkok : Commission économique et sociale des Nations unies pour l'Asie et le Pacifique, 2001).
- 29 La présidente Arroyo a manifesté son adhésion à cette approche par la signature de la loi sur la lutte contre le blanchiment d'argent de septembre 2001, loi qui n'a pas été ardemment soutenue par le secteur bancaire puisque susceptible de susciter une augmentation des coûts de transaction et une éventuelle réduction des dépôts.
- 30 *Asiaweek* (Hong-Kong), 16 février 2001.
- 31 *Far Eastern Economic Review* (Hong-Kong), 30 août 2001.
- 32 Voir Banque mondiale, *Cambodia Governance and Corruption Diagnostic : Evidence from Citizen, Enterprise and Public Official Surveys* (Gouvernance et diagnostic de la corruption au Cambodge : études de témoignages de citoyens, d'entreprises et de fonctionnaires de l'administration publique) (Washington DC : Banque mondiale, 2000).
- 33 Dans la région, seul Brunei a une domination de l'État sur l'économie plus forte qu'à Singapour. Dans le passé, le sultanat a traversé sa pire crise économique à la suite d'accusations de mauvaise gestion par le frère du sultan de la Brunei Investment Agency et de l'effondrement du conglomérat de construction du prince. Brunei est un cas d'entreprises problématiques à gestion familiale poussé à l'extrême. *Asiaweek* (Hong-Kong), 24 août 2001.

- 34 *Economist* (Grande-Bretagne), 10 novembre 2001.
- 35 Voir James Gomez, *Self-Censorship : Singapour's Shame* (Autocensure : La honte de Singapour) (Singapour : Think Centre, 2000) et James Gomez, ed., *Publish and Perish: the Censorship of Opposition Party Publications in Singapore* (Publier et périr : l'autocensure des publications des partis d'opposition à Singapour) (Singapour : National Solidarity Party, 2001).
- 36 Voir Human Rights Watch, *World Report 2002* (New York : Human Rights Watch, 2002).
- 37 Voir Nualnoi Treerat, « Making national anti-corruption policies and programmes more effective : a case study of Thailand » (Pour une plus grande efficacité des politiques et des programmes de lutte contre la corruption : étude de cas sur la Thaïlande), document préparé dans le cadre des séries de séminaires du programme de la Banque mondiale sur l'enseignement global à distance, 2001.
- 38 Voir Banque mondiale, *World Development Report 2000/2001 : Attacking Poverty* (Washington, D.C.: World Bank, 2001).
- 39 *Far Eastern Economic Review* (Hong-Kong), 20 septembre 2001.
- 40 *Jakarta Post* (Indonésie), 10 février 2002.
- 41 *Philippine Daily Inquirer* (Philippines), 8 février 2002.
- 42 *Ibid.*, 5 janvier 2002.
- 43 Voir site web PCIJ sur [www.pcij.org](http://www.pcij.org).