

PUBLICATION OCCASIONNELLE DE SAIIA

Analyser les questions essentielles de politique
et de gouvernance en Afrique et au-delà



QUE FAUT-IL POUR CRÉER DES SYSTÈMES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION EFFICACES ?

Marianne Camerer

Numéro 10, août 2008

A propos de SAIIA

L'Institut Sud-africain des Affaires Internationales (SAIIA) est fier d'être depuis longtemps reconnu comme le premier institut de recherche sur des questions internationales en Afrique du Sud. Nous sommes une cellule de réflexion indépendante, non-gouvernementale, dont les objectifs stratégiques principaux sont d'apporter une contribution efficace à la politique du gouvernement et d'encourager un débat plus large et mieux informé sur les affaires internationales. C'est à la fois un centre de recherche d'excellence et un lieu de rencontre visant à stimuler les discussions publiques. Les publications de cette série présentent des analyses thématiques acerbes et offrent un ensemble de perspectives sur les questions clés de politique et de gouvernance en Afrique et au-delà.

A propos du programme

Depuis 2002, le Programme de Gouvernance et du MAEP de SAIIA a permis la promotion de débats publics et de bourses d'étude sur les questions cruciales de gouvernance et de développement en Afrique et au-delà. Ce programme vise à perfectionner les décisions politiques publiques en associant les gouvernements, les citoyens et les chercheurs à travers un ensemble de publications, d'ateliers de formation et de bourses de recherche. Le projet travaille sur le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs et sur la gouvernance dans presque 20 pays d'Afrique. SAIIA est ouvert à toutes propositions de documents originaux relatifs à la bonne gouvernance en vue de considérer leur publication dans cette série.

Editeurs de cette collection : Steven Gruzd steven.gruzd@wits.ac.za et Ross Herbert ross.herbert@wits.ac.za

Le Programme de Gouvernance et du MAEP remercie Dianna Games, John Gaunt, Rex Gibson, Barbara Ludman, Richard Steyn et Pat Tucker pour leur assistance éditoriale dans la préparation de ces articles.

SAIIA présente ses plus vifs remerciements à l'Ambassade du Royaume des Pays-Bas en Afrique du Sud qui a soutenu généreusement le Programme de Gouvernance et du MAEP dans cette série.

Les articles ont également été traduits en Français par Beullens Consulting fabien@bconsult.co.za et AlaFrench (www.alafrench.com).

Autres publications

The African Peer Review Mechanism: Lessons from the Pioneers (le mécanisme africain d'évaluation par les pairs : les leçons à tirer des pionniers) est la première étude approfondie sur le MAEP, elle étudie ses défis pratiques, théoriques et diplomatiques. Les difficultés rencontrées par la société civile pour faire entendre sa voix ont été présentées dans des études de cas au Ghana, au Kenya, au Rwanda, à l'île Maurice et en Afrique du Sud. Cette étude présente 80 recommandations pour renforcer le MAEP.

Le DVD-ROM *APRM Toolkit (Trousse à outils du MAEP)* est une librairie électronique de ressources destinée aux universitaires, diplomates et activistes. Il a été créé en anglais et en français, et inclut des interviews filmées, des guides sur les mécanismes et études de responsabilité participative, un ensemble complet des documents officiels du MAEP, les normes de gouvernance et de nombreux articles et rapports de conférence. Ce DVD-Rom est inclus dans le livre *Pioneers (Pionniers)*.

APRM Governance Standards: An Indexed Collection (Les normes de gouvernance du MAEP: Une collection répertoriée) contient toutes les normes et tous les codes mentionnés dans le MAEP que les pays signataires doivent ratifier et appliquer, et ceci réuni dans un volume de 600 pages. Il est également disponible en Français.

Planning an Effective Peer Review: A Guidebook for National Focal Points (Planifier une Évaluation par les Pairs réussie : Un guide pour les Points Focaux nationaux) expose les principes pour diriger un procédé MAEP national solide et crédible. Cet ouvrage fournit des conseils pratiques sur la façon de former des institutions, de diriger des recherches, l'implication du public, les prévisions budgétaires et les médias. Il est également disponible en Français et en Portugais.

Influencing APRM: A Checklist for Civil Society (Influencer le MAEP : un guide pour la société civile) apporte des conseils stratégiques et tactiques aux organisations de la société civile sur la façon de s'engager avec les différents acteurs et institutions, afin d'avoir un impact politique dans le cadre de leur processus national de MAEP. Il est également disponible en Français et en Portugais.

Institut Sud-Africain d'Affaires Internationales
Jan Smuts House, East Campus, University of the Witwatersrand
PO Box 31596, Braamfontein 2017, Johannesburg, South Africa
Tel +27 11 339-2021 • Fax +27 11 339-2154
www.saiia.org.za • info@saiia.org.za

Page de couverture conçue par Claire Waters

© SAIIA. Tous droits réservés. Toute reproduction, utilisation, stockage dans un système d'extraction ou transmission en totalité ou en partie de cette publication, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit — support électronique ou mécanique, photocopie ou autre — est interdite sans l'autorisation expresse de l'éditeur. Les opinions exprimées sont celles de l'auteur (ou des auteurs) et ne traduisent pas nécessairement celles du SAIIA.

PUBLICATION OCCASIONNELLE DE SAIIA

**Analyser les questions essentielles de politique
et de gouvernance en Afrique et au-delà**



QUE FAUT-IL POUR CRÉER DES SYSTÈMES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION EFFICACES ?

Marianne Camerer

Numéro 10, août 2008

Résumé

Comment peut-on combattre la corruption ? En se basant sur les pratiques d'excellence internationales, cet article avance que certaines conditions sont nécessaires pour s'assurer que les réformes visant à lutter contre la corruption, quel que soit le contexte, sont efficaces, durables et difficiles à corrompre. Ces conditions sont l'obtention des données nécessaires pour informer la politique et la stratégie, des garde-fous juridiques et institutionnels pour prévenir la corruption et protéger l'intérêt public, et la plus difficile à garantir, la Direction et la volonté politiques nécessaires pour s'attaquer à la corruption de façon crédible et mettre en place des réformes à long terme. L'article considère des réformes visant à lutter contre la corruption dans le contexte des nouvelles démocraties et les politiques de ces réformes. Il est certain que pour être efficaces, les systèmes nationaux de lutte contre la corruption demandent plus qu'une approche d'agence unique. Ils doivent plutôt être soutenus par une matrice institutionnelle de système juridique et de supervision pour garantir des poursuites efficaces des contrevenants. Une approche de partenariat, incluant un engagement actif de la société civile et des médias, est également importante. Par-dessus tout, les réformes doivent être mises en œuvre par des dirigeants éthiques qui observent scrupuleusement la loi.

Marianne Camerer est co-fondatrice et directrice internationale de Global Integrity (www.globalintegrity.org), une ONG internationale qui suit les systèmes de lutte contre la corruption dans le monde. Cet article était à l'origine produit pour 'African Peer Review and Reform: A Workshop for Experts and Civil Society' (« Evaluation africaine par les pairs et réformes : Un atelier pour les experts et la société civile »), organisé par l'Institut Sud-africain des Affaires Internationales, à Johannesburg du 20 au 22 novembre 2007.

Introduction : Politiques de corruption et réforme

La corruption, « l'abus du pouvoir accordé pour servir des intérêts privés », est largement considéré comme un obstacle au développement économique et social. Elle a un impact manifestement plus néfaste sur le monde en développement où les ressources sont rares et les institutions faibles.

Une corruption effrénée peut saper les efforts de réforme démocratique, en particulier dans les pays où les phases de transition vers un système démocratique sont relativement récentes ou instables. La déception et une rupture de la confiance s'installent rapidement lorsque les dirigeants, qui ont pu arriver à leur poste sur une liste de lutte contre la corruption, promettent un changement, mais semblent ensuite être réticents ou incapables d'intervenir efficacement pour réformer les institutions et les pratiques corrompues dont ils ont hérité.

Le Kenya en est un exemple. Le Président, Mwai Kibaki, est arrivé au pouvoir à la fin de 2002 en promettant de réformer le régime corrompu de Daniel Arap Moi. Bien qu'il ait d'abord déclaré une « tolérance zéro » contre la corruption, et en dépit de quelques arrestations à haut niveau, cette politique a connu un succès limité, et à la fin du premier mandat en 2007, son régime était largement considéré comme étant aussi corrompu que celui de Moi. La déception était palpable, et la corruption représentait une question majeure dans les élections malheureuses de décembre 2007. Lorsque les citoyens commencent à penser que « rien n'a changé » ou que « c'était mieux avant », un soutien populaire aux mesures économiques difficiles ou aux réformes pour une bonne gouvernance peut potentiellement menacer le projet démocratique dans son ensemble.

L'appel à une « nouvelle » société se base souvent sur un Etat « sans corruption » où des promesses sont faites pour découvrir les procédés corrompus du régime précédent. Ce qui reste cependant particulièrement problématique est lorsque des politiciens qui sont arrivés en poste sur une liste anti-corruption, « zéro tolérance », trompent les agences ou institutions anti-corruption dites indépendantes pour régler de vieux comptes politiques. Par exemple, les critiques sur les motivations de la lutte contre la corruption au Nigeria ont souligné que seuls ceux qui n'avaient pas la faveur de l'ancien Président Olusegun Obasanjo étaient la cible d'enquêtes, d'arrestations, de détentions et de poursuites par la puissante Commission contre les crimes économiques et financiers (EFCC). Une perception selon laquelle les réformes visant à lutter contre la corruption constituaient un moyen de cibler les opposants politiques, est alors apparue, réduisant la crédibilité des initiatives de lutte contre la corruption en général, ainsi que l'intégrité du nouveau régime et de son engagement à respecter la loi.

Les éléments fondamentaux de la démocratie sont menacés lorsque les « règles du jeu » ne sont pas uniformément appliquées et que la justice pénale ne jouit pas de la confiance des citoyens mais qu'elle est exploitée par une nouvelle élite aux agendas et aux intérêts particuliers.

La politisation des réformes visant à lutter contre la corruption lorsque par exemple la police ou l'autorité chargée des poursuites sont utilisées pour viser des ennemis politiques, sape le soutien populaire, non seulement aux réformes pour une bonne gouvernance, mais aussi à la démocratie dans son ensemble.

La peur se traduit en Afrique du Sud dans le tollé qu'a suscité la tentative de démantèlement du Directorate of Special Operations, (connu sous le nom de « Scorpions »), une unité au sein de la National Prosecuting Authority (organe national chargé des poursuites), pour avoir prétendument abusé de son pouvoir en instigant des enquêtes de corruption contre certains membres du Congrès National Africain (ANC) au pouvoir.

Un problème toujours plus reconnu est l'incapacité des nouveaux gouvernements démocratiques, en particulier dans les pays en voie de développement, à gérer leur héritage institutionnel ; souvent un héritage de compétences en gestion et de ressources inégales pour les autorités chargées des enquêtes et des poursuites qui facilite des abus de pouvoir continus comme la corruption. Le manque de culture démocratique au sein de laquelle on puisse nourrir des institutions démocratiques en est une raison. Une autre raison est la volonté politique discutable de consacrer des ressources limitées et rares. Lutter contre la corruption représente un effort à long terme qui peut demander des décisions spécifiques et impopulaires affectant ceux qui ont tiré un profit illégalement. Celles-ci incluent le renforcement des réglementations portant sur les conflits d'intérêt et sur les achats du secteur public, règles qui par le passé ont pu bénéficier à des groupes d'intérêts.

Pour un certain nombre de raisons – se rapportant largement à leurs valeurs fonctionnelles de responsabilité financière, d'ouverture et de transparence – les démocraties sont plus adaptées à la lutte contre les abus de pouvoir par des moyens que la majorité des citoyens soutient et en lesquels elle a confiance. On peut avancer que les systèmes démocratiques sont une condition nécessaire mais non suffisante à la lutte contre la corruption parce que les démocraties elles-mêmes peuvent créer de nouvelles opportunités de comportement corrompu. Par exemple, le processus électoral, qui par bien des aspects constitue l'élément institutionnel déterminant de la transition d'un gouvernement autoritaire à un gouvernement démocratique, a été dans de nombreux pays corrompu par l'influence de l'argent non réglementé déversé dans le processus politique. Il s'agit d'une question cruciale en Afrique du Sud, ainsi que dans d'autres démocraties dans le monde, y compris les Etats-Unis, l'Allemagne et le Royaume-Uni. Des « intérêts spéciaux » et des agendas financés par de riches entreprises et des groupes de pression capturent l'attention du public, plutôt que des questions qui pourraient revêtir davantage d'importance pour les citoyens ordinaires, et des lois spéciales affectant le financement des partis politiques sont nécessaires.

La volonté politique de réformer le système électoral actuel est souvent inexistante. Une raison en est le fait que les partis et les personnes d'influence peuvent cesser d'obtenir des fonds si les donations des entreprises devaient être révélées.

Comment pouvons-nous lutter efficacement contre la corruption ?

Une approche utile du contrôle de la corruption a été de lier l'agenda des réformes à celui de la promotion de la bonne gouvernance.

Comprendre l'efficacité des mécanismes démocratiques dans la prévention des abus de pouvoir et promouvoir l'intérêt public représentent la marche à suivre pour les activités de lutte contre la corruption. La reconquête de la confiance de la population en des institutions démocratiques réactives devrait constituer la force motrice sous-tendant les réformes visant à lutter contre la corruption.

Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) suit cette ligne de pensée en liant les efforts anti-corruption aux réformes de bonne gouvernance, avec un fort accent mis sur le fonctionnement optimal des lois et des institutions de manière à servir l'intérêt public. Mais il est hésitant en voulant distinguer entre corruption « politique » et corruption « économique », et en plaçant le débat relatif à ces sujets dans deux différentes sections de son questionnaire. Cette distinction est artificielle – la corruption se produit précisément au carrefour de la politique et des affaires. Certains chercheurs pensent que la corruption devrait être étudiée de façon institutionnelle plutôt que thématique. Ils soutiennent que ¹ :

Dans les gouvernements, la responsabilité de la supervision et de la corruption repose sur la police, le ministre de la justice, l'auditeur général, l'autorité chargée de la lutte contre la corruption, les unités d'enquête sur les fraudes et le blanchiment d'argent, les conseils d'appel d'offre et plus généralement le parlement. Il n'est pas vraiment possible de faire une généralisation sur tous ces organes. On doit étudier chaque institution et identifier les forces et les faiblesses de chacune, comme les pouvoirs juridiques appropriés, l'indépendance, le personnel, les ressources, les compétences techniques, etc.

Transformer cette question en question institutionnellement centrée rendrait l'analyse des chercheurs et la structuration des contributions des citoyens ordinaires plus aisées.

C'est l'approche suivie par l'Indice d'intégrité mondiale, présentée plus loin dans cet article.

Les trois questions suivantes aident à encadrer une discussion sur les systèmes efficaces :

1. Quelle sont la nature et l'étendue du problème de la corruption ?
2. Que peut-on faire à cet égard ?
3. Comment pouvons-nous garantir que ces efforts seront efficaces ?

Dans cet article, nous répondons à la première question en étudiant la question des données sur la corruption, à la seconde en étudiant les lois, institutions et politiques suggérées par l'expérience comparative et à la troisième en étudiant la volonté politique, la direction éthique et les approches de partenariats.

Des ouvrages internationaux produits par des ONG comme Transparency International (TI) et l'Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption (GOPAC) – programme des Nations Unies – indiquent que les réformes visant à lutter contre la corruption efficaces comprennent les éléments suivants :

- Une évaluation constante des domaines les plus sujets à corruption, comme la déréglementation et la privatisation et l'interface entre les secteurs public et privé.
- une stratégie multidimensionnelle « du pays » qui inclut une approche séquencée de long terme pour entériner les réformes qui favorisent l'intégrité publique, c'est-à-dire des réformes qui encouragent la responsabilité au niveau de l'interaction entre les citoyens et l'Etat ;
- Une mise en vigueur d'une législation complète qui règlemente les conflits d'intérêt et criminalise les aspects de l'offre et de la demande de corruption dans les secteurs public et privé ;
- Des ressources, des compétences, une indépendance et des pouvoirs suffisants accordés aux agences et institutions de lutte contre la corruption ;
- Un engagement politique à combattre la corruption partout ;
- Une approche de partenariat qui inclut toutes les parties prenantes.

Evaluation des données – connaître l'échelle et la portée du problème

Mesurer la nature et l'étendue de la corruption dépend largement de la façon dont elle est définie. Une évaluation crédible de sa prévalence, de l'endroit où elle se trouve et des domaines les plus vulnérables, aide ceux qui mènent des réformes visant à lutter contre la corruption à savoir où cibler des ressources souvent limitées pour obtenir l'impact le plus immédiat.

D'après des ouvrages universitaires (en particulier Robert Klitgaard et Susan Rose-Ackerman), nous savons que la corruption est plus probable lorsque la transparence et la supervision sont faibles, le monopole et la discrétion élevées et les mécanismes de responsabilité financière faibles².

Des recherches indiquent que la majorité des citoyens rencontrent la corruption lorsqu'ils interagissent avec l'Etat à propos de l'immigration, de subventions ou logements sociaux – lorsqu'il existe un monopole de l'allocation de biens sociaux. Ces domaines sont particulièrement opportuns pour des interventions ciblées. Des efforts peuvent être accomplis pour réduire la discrétion et augmenter la transparence et la responsabilité financière.

Ici, le travail de la Special Investigating Unit (SIU), une agence dédiée à la lutte contre la corruption en Afrique du Sud, est instructif.

Soutenant la stratégie du ministre du développement social, Zola Skweyiya, les enquêtes de la SIU ont abouti à l'annulation de plus de 300 000 subventions sociales, qui s'élèvent maintenant à 11,5 millions, y compris 12 000 frauduleusement demandées par des fonctionnaires. Plus de 2 000 fonctionnaires ont accepté de rembourser l'argent de la subvention et 750 personnes ont été poursuivies en justice avec succès, permettant de réaliser une économie budgétaire de 1,2 milliard de rands au cours de la dernière année fiscale³.

Des outils analytiques comme l'Indice de perceptions de la corruption (IPC) de Transparency International donnent un sentiment général des perceptions et de l'incidence des lieux où se produit la corruption. L'IPC, outil de synthèse, est essentiellement une « analyse de sondages », qui agrège des données aux niveaux de la corruption à partir de plusieurs sources. On demande à des cadres d'entreprise, à des analystes du risque et au public la perception qu'ils ont de l'étendue de la corruption - définie par Transparency International comme étant « l'abus de pouvoir public pour servir des intérêts privés ». Les pays sont classés sur une échelle à 10 points où la note 1 représente le plus corrompu et 10 le moins corrompu.

De plus, un audit institutionnel plus « objectif », moins facilement rejeté par les gouvernements comme étant anecdotique ou biaisé, évalue l'existence, l'efficacité et l'accessibilité des citoyens à divers mécanismes de lutte contre la corruption. L'Indice d'intégrité mondiale (www.globalintegrity.org) constitue un exemple d'outil d'évaluation expert qui utilise les chercheurs et analystes locaux pour capturer le cadre institutionnel des pays dans le monde et

les garde-fous institutionnels nécessaires à la prévention des abus de pouvoir.

Les six principales catégories et les 23 sous-catégories de l'indice capturent l'ensemble des institutions, des politiques et des pratiques anti-corruption qui ont semblé être importantes au cours de la dernière décennie. Il se base sur le travail de plusieurs organes internationaux en mettant tout particulièrement l'accent sur les réformes visant à lutter contre la corruption⁴.

La sous-catégorie VI-2 étudie tout particulièrement les agences de lutte contre la corruption et, grâce à de nombreux indicateurs, tente de capturer leurs composantes essentielles en droit et en pratique.

VI-2 : Agence anti-corruption

71	En droit, existe-t-il une agence (ou groupes d'agence) dotée d'un mandat légal pour traiter la corruption ?
72	L'agence de lutte contre la corruption est-elle efficace ?
72a	En droit, l'agence (ou les agences) de lutte contre la corruption est protégée de l'ingérence politique.
72b	En droit, l'agence (ou les agences) de lutte contre la corruption est protégée de l'ingérence politique.
72c	En pratique, le directeur de l'agence (ou des agences) de lutte contre la corruption est protégé d'un licenciement sans justification pertinente.
72d	En pratique, les nominations de l'agence (ou des agences) de lutte contre la corruption se fondent sur des critères professionnels.
72e	En pratique, l'agence (ou les agences) de lutte contre la corruption dispose d'un personnel professionnel, à plein temps.
72f	En pratique, l'agence (ou les agences) de lutte contre la corruption reçoit un financement régulier.
72g	En pratique, l'agence (ou les agences) de lutte contre la corruption élabore des rapports publics réguliers.
72h	En pratique, l'agence (ou les agences) de lutte contre la corruption dispose de suffisamment de pouvoir pour réaliser son mandat.
72i	En pratique, l'agence (ou les agences) de lutte contre la corruption agit de façon indépendante des enquêtes, lorsque cela est nécessaire.
73	Les citoyens peuvent-ils contacter l'agence de lutte contre la corruption ?
73a	En pratique, l'agence (ou les agences) de lutte contre la corruption agit sur plaintes dans un délai raisonnable.
73b	En pratique, les citoyens peuvent se plaindre auprès de l'agence (ou des agences) de lutte contre la corruption sans crainte de récrimination.

Les évaluations expertes comme l'approche de l'intégrité mondiale fournissent généralement des indicateurs des « contributions » au système de gouvernance/de lutte contre la corruption: quels mécanismes et garde-fous existe-il, comment sont-ils mis en application, quel est l'accès des citoyens et des entreprises à ces mécanismes et garde-fous ? Des études agrégées et des sondages sur la corruption (ainsi que des études de ménages et d'entreprises ciblées) présentent des « résultats » : les citoyens et les entreprises profitent-elles des bénéfices, qui paient les pots-de-vin, quand et pour quoi⁵ ? Le but de ces exercices de mesure est de stimuler une réforme basée sur des faits. Les réformateurs peuvent utiliser les données pour établir la liste des priorités en matière d'obstacles et parfois répartir un capital financier et politique limité pour combler les manques.

En résumé : pour lutter efficacement contre la corruption, des informations sur sa portée et sur son échelle sont nécessaires pour sous-tendre des initiatives politiques « motivées par des données », en apportant à la fois une mesure de base aux efforts de réforme et des ressources précieuses à l'évaluation du succès ou de l'échec des interventions.

Réformes institutionnelles

Il n'existe pas de plan universel de lutte contre la corruption : l'expérience unique de chaque pays influencera les options de politiques qui peuvent être employées pour la traiter. La corruption se manifeste de façons et dans des intensités différentes ; elle demande donc des réponses différentes.

Pour maintenir une crédibilité dans les efforts de lutte contre la corruption, les institutions et les systèmes doivent être renforcés et réformés pour entériner la transparence, la responsabilité et par dessus tout l'équité. La lutte contre la corruption nécessite des ressources financières et humaines dédiées. Tandis que les gouvernements animés par un esprit de réforme devraient prendre la tête du processus, une approche de partenariat impliquant les parties prenantes, des entreprises à la société civile en passant par le monde du travail, approfondira et légitimera l'effort.

Les institutions démocratiques qui protègent l'intérêt public incluent un protecteur du citoyen ou protecteur public, un auditeur général, un parlement, un système judiciaire, un trésor public et un service public. Elles devraient être soutenues par des lois anti-corruption détaillées. Ces institutions servent d'intermédiaires dans la relation entre les citoyens et l'Etat. Dans une démocratie, elles assurent une supervision et assument une responsabilité, et vérifient les pouvoirs de l'Etat pour prévenir les abus. Des médias indépendants, une société civile vigilante et une justice pénale sont des éléments particulièrement essentiels. Tandis que le gouvernement est nécessairement l'acteur clé lorsqu'il s'agit de réformer les institutions du secteur public, les organisations de la société civile jouent un rôle essentiel, tout comme les médias indépendants de surveillance du pouvoir.

Une agence unique de lutte contre la corruption?

Que penser d'une approche d'agence unique pour lutter contre la corruption, comme le modèle souvent cité de la Commission contre la corruption (ICAC) de Hong Kong ?⁶ Des faits indiquent que des facteurs organisationnels et structurels uniques doivent être en place. Parce que les éléments variables sont complexes, et souvent propres aux pays, une telle agence ne peut être efficace dans la lutte contre la corruption que dans des cas limités. Par exemple, le modèle de Hong Kong est par bien des aspects un produit d'un environnement social et d'un régime particuliers dans lesquels les ressources financières pour réaliser son approche à trois volets de mise en application de la loi, de prévention et d'éducation de la communauté sont facilement disponibles.

Une agence unique doit être opérationnellement indépendante et capable de fonctionner sans peur ni faveur. Une préoccupation est que, dans certains cas, elle pourrait recevoir des ordres d'en haut sur les affaires à enquêter, c'est-à-dire qu'elle pourrait être soumise à une ingérence politique.

Pour conserver la confiance publique, son indépendance doit être inscrite dans la législation nationale, si ce n'est dans la constitution, et il devra s'agir de délit criminel pour s'ingérer dans son indépendance opérationnelle. Créer une agence de lutte contre la corruption aux pouvoirs juridiques étendus en l'absence de procédures de supervision efficaces est peu judicieux. Tandis que ces agences peuvent être efficaces, au pire des cas, elles peuvent ajouter une autre couche de bureaucratie (inefficace) au secteur de mise en application de la loi, écarter des ressources des organisations existantes, fonctionner comme une « coquille » afin de satisfaire les donateurs et l'opinion publique et souvent opérer en tant que force de police politique. Les coûts substantiels de création et de maintien d'une telle agence doivent être compensés par des bénéfices mesurables. En réalité, de telles agences de lutte contre la corruption ont besoin du soutien d'autres structures pour réaliser correctement leur travail.

Que disent les normes sur les organes de lutte contre la corruption

Les instruments internationaux comme la Convention contre la corruption des Nations Unies et la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption, se réfèrent à la création d'organes de lutte contre la corruption dédiés parmi les mesures de prévention de la corruption.

CONVENTION DES NATIONS UNIES CONTRE LA CORRUPTION

Article 6 Organe ou organes de prévention de la corruption

Chaque État Partie fait en sorte, conformément aux principes fondamentaux de son système juridique, qu'existent un ou plusieurs organes, selon qu'il convient, chargés de prévenir la corruption par des moyens tels que : (a) L'application des politiques visées à l'article 5 de la présente Convention et, s'il y a lieu, la supervision et la coordination de cette application ; (b) L'accroissement et la diffusion des connaissances concernant la prévention de la corruption.

Chaque État Partie accorde à l'organe ou aux organes visés au paragraphe 1 du présent article l'indépendance nécessaire, conformément aux principes fondamentaux de son système juridique, pour leur permettre d'exercer efficacement leurs fonctions à l'abri de toute influence indue. Les ressources matérielles et les personnels spécialisés nécessaires, ainsi que la formation dont ces personnels peuvent avoir besoin pour exercer leurs fonctions, devraient leur être fournis.

CONVENTION DE L'UNION AFRICAINE SUR LA PREVENTION ET LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Articles 5 Mesures législatives et autres mesures

3. Mettre en place, rendre opérationnelles et renforcer des autorités ou agences nationales indépendantes chargées de lutter contre la corruption.

Malgré la mise en place de bureaux et de commissions anti-corruption dédiés dans plusieurs pays d'Afrique australe (par exemple, le Malawi, l'Île Maurice et le Botswana), ces derniers sont souvent jugés non efficaces, principalement du fait d'une « crise d'attentes » générale. Ainsi, la Commission indépendante de lutte contre la corruption (ICAC) de l'Île Maurice est jugée par certains comme un gâchis d'argent : ⁷

Elle se base sur le système de Hong Kong...le personnel reçoit de généreux salaires. Cela envoie un message aux gens – que nous pensons que leur police est corrompue et nous souhaitons que cette institution soit en dehors des forces de police...avec davantage d'équipements.

L'ancien commissaire de l'ICAC à Hong Kong, Bertrand de Speville, avance plusieurs raisons pour expliquer l'échec lamentable de nombreuses agences. Ces raisons sont : une faible volonté politique, un manque de ressources, une ingérence politique, une crainte des conséquences, un manque de croyance dans les bénéfices, des objectifs et des attentes irréalistes, une dépendance traditionnelle à la mise en application uniquement, une incapacité à comprendre la nature de la corruption, un manque de stratégie, des lois inadéquates, un manque de coordination, une implication communautaire minimale, une responsabilité insuffisante, une sélectivité des enquêtes, une incapacité à développer une confiance publique, et la corruption de l'agence elle-même.

Souvent ces agences n'ont ni la capacité ni le poids politique pour prendre des mesures efficaces pour poursuivre les fonctionnaires corrompus. La frustration gagne la population du fait d'un rythme lent. En fait, des arguments en faveur d'une institution de lutte contre la corruption indépendante peuvent signaler une incapacité dramatique des institutions gouvernementales existantes à faire leur travail. Suggérer une agence indépendante revient à suggérer une faible efficacité des institutions nationales existantes – en particulier des structures de supervision, de mise en application de la loi et des tribunaux – et un manque de confiance de la population en elles.

Cet article avance qu'une approche plus adaptée serait de renforcer la capacité institutionnelle existante pour lutter contre la corruption.

Leadership éthique et volonté politique

Il est clair que la création d'institutions de lutte contre la corruption efficaces et l'institution de réformes politiques crédibles basées sur des données précises demandent un soutien politique de haut niveau. Cependant, même lorsqu'il existe une forte détermination, elle diminue souvent car les réalités de bureau, les intérêts favorables au status quo et la pression des tâches plus immédiates se font ressentir.

Les scandales de corruption – comme le contrat d'armement sud-africain qui a été entaché d'allégations de pots-de-vin depuis presque dix ans – peuvent stimuler ou retarder les réformes de lutte contre la corruption, en fonction de la façon dont ils sont gérés et des leçons que le gouvernement en tire. Dans le contrat d'armement, les processus d'achat et les réglementations sur les conflits d'intérêts ont été renforcés après les recommandations proposées par une Equipe d'enquête commune. D'un autre côté, la crédibilité de l'enquête a été compromise de plusieurs façons – comme par l'exclusion de la SIU – ce qui a entraîné des doutes sur son intégrité.

Plus que les déclarations et conférences publiques, la volonté politique se rapporte à l'engagement des dirigeants politiques à instituer une action spécifique pour garantir que les éléments nécessaires au succès ont été pris en compte. Les mesures de lutte contre la corruption seront infructueuses sans le soutien politique en termes de ressources, de pouvoir, d'indépendance et de mécanismes de responsabilité. Les réformateurs perdront la confiance publique s'ils ne peuvent pas tenir leurs promesses d'attraper le « gros poisson ».

Il est très à la mode pour les politiciens de Washington à Nairobi de proclamer leur engagement dans la lutte contre la corruption lorsqu'ils briguent un poste. Cette rhétorique est de manière prévisible et rapidement découverte pour ce qu'elle est lorsque le dur labeur de gouvernance commence. Tandis que les appels à la réforme se sont traduits par un changement de leadership politique, la lutte contre la corruption est un travail difficile et demande des ressources, des capacités et des engagements dédiés. Elle doit être attaquée entièrement par des dirigeants dotés d'un courage politique et d'une vision de long terme.

Un leadership éthique est nécessaire. Les personnes qui mènent la croisade de lutte contre la corruption ne peuvent pas être entachées et doivent servir d'exemple. *The Mercury*, un journal basé à Durban en Afrique du Sud a récemment publié des informations sur le service public :

Les conclusions de la commission indiquant un taux de conformité de 0 % – aucune déclaration financière, de quelque nature que ce soit, n'a été envoyée par les 55 cadres du bureau du Premier ministre de la province du KwaZulu-Natal. Le rapport de la PSC a noté que : ⁹

Le bureau du premier ministre est responsable de la direction générale et de l'administration de la province. Il ne peut jouer ce rôle de direction si son propre taux de conformité est de 0 %.

Bien que le Conseil national des ministres ait décidé que tous les départements devraient être munis de stratégies de lutte contre la corruption dès 2004, en 2008 un forum officiel de lutte contre la corruption n'a toujours pas été créé au KwaZulu-Natal.¹⁰

Les dirigeants doivent faire des choix politiques difficiles lorsqu'ils choisissent où et comment introduire les réformes.

Certains domaines (par exemple la justice pénale) peuvent être davantage prioritaires sur l'agenda des réformes que d'autres (par exemple l'éducation sur la lutte contre la corruption). Les dirigeants éthiques ont un rôle essentiel à jouer dans la traduction des promesses électorales en lois et politiques concrètes.

Une approche de partenariat

Tandis que « l'héritage de l'apartheid » est toujours tenu pour responsable de nombreux scandales de corruption actuels, le gouvernement sud-africain a reconnu la nécessité de réformer les systèmes qui permettent à la corruption de prospérer. A cette fin, il a créé une approche de partenariat stratégique qui inclut tous les secteurs. Il convient de noter que le Forum national de lutte contre la corruption d'Afrique du Sud (www.nacf.org.za), qui implique des parties prenantes qui se rencontrent régulièrement pour affiner la vision d'une société à l'abri de la corruption dans chaque secteur assume la responsabilité de son rôle. Le NACF dispose d'un secrétariat dédié et d'un budget pour développer des programmes intersectoriels qui garantissent que les différents groupes d'intérêt s'alignent sur un agenda national actuels dirigé par le gouvernement.

Forum national de lutte contre la corruption d'Afrique du Sud (NACF)

Le NACF a été créé en Afrique du Sud, au Cap, le 15 juin 2001, pour combattre et prévenir la corruption, développer l'intégrité et intensifier la sensibilisation. Le NACF comprend trois secteurs, à savoir la société civile, les entreprises et le gouvernement, chaque secteur étant représenté par dix membres nommés par leur « électorat ». Selon le site web du NACF (www.nacf.org.za), le Forum s'engage à contribuer à la création d'un consensus national grâce à la coordination des stratégies sectorielles contre la corruption, à conseiller le gouvernement sur les initiatives nationales relatives à la mise en œuvre des stratégies pour combattre la corruption, à partager les informations et les pratiques d'excellence sur le travail sectoriel de lutte contre la corruption, à conseiller les secteurs sur l'amélioration des stratégies -sectorielles de lutte contre la corruption.

Les critiques de cette approche, comme Colm Allan du Public Service Accountability Monitor (PSAM), ont avancé que la formulation de la constitution du NACF donnait l'impression que la société civile devait prendre la coresponsabilité de la mise en œuvre des stratégies de lutte contre la corruption du gouvernement, alors que la responsabilité ne revenait qu'au bras exécutif du gouvernement. Il a mis en garde contre le fait qu'une fois que les organisations de plaidoyer de la société civile auront effacé la distinction qui existe entre elles et le gouvernement, elles perdront en réalité leur capacité à tenir les ministres et les employés du gouvernement pour responsables¹¹.

Cependant, une approche de partenariat peut être utile aux nouvelles démocraties des pays en voie de développement. Malgré des défauts, cette approche dédiée peut encourager la volonté politique et l'investissement en ressources requis.

Par exemple, des investissements dans les systèmes d'information pour enregistrer les formulaires de déclaration financière pour tous les cadres du secteur public ne sont pas « attrayants » et n'apportent pas d'avantages immédiats en terme de contrôle de la corruption. Mais ils peuvent jouer une fonction de prévention en documentant les intérêts financiers des fonctionnaires, un domaine où la corruption sous forme de conflit d'intérêt peut potentiellement se produire. De cette façon, ces réformes peuvent fournir un point d'entrée aux enquêteurs si, par exemple, des allégations de décisions d'achat suspectes étaient soulevées.

Les médias indépendants jouent un rôle essentiel à la fois dans la mise à jour et les reportages sur des affaires de corruption, et le suivi de la façon dont les agences gouvernementales traitent les questions. Des ONG de recherche comme le Open Democracy Advice Centre (ODAC), l'Institute for Security Studies (ISS) et l'Institute for Democracy in South Africa (Idasa) jouent également un rôle important dans le plaidoyer en faveur de changements juridiques et politiques – par exemple, dans la législation relative à la corruption, l'accès aux informations et le contrôle budgétaire des organes publics où de l'argent est échangé contre des services. Un ensemble de citoyens engagés, organisés en ONG, qui exige un gouvernement plus responsable et plus réactif, fait partie d'une lutte efficace contre la corruption. Il est bien sûr essentiel que ces ONG maintiennent au moins les mêmes niveaux de responsabilité financière et de probité que ceux qu'elles exigent des institutions qu'elles contrôlent.

Des poursuites efficaces

Une poursuite en justice réussie de contrevenants de haut rang en matière de corruption fonctionne à merveille pour développer la confiance du public, et son absence alimente le cynisme et la résignation. Faire tomber les corrompus sert à la fois à contrer le sentiment d'impunité chez les contrevenants, et la déception publique quant au manque de volonté politique.

Cependant, cela n'est pas sans danger ; il faut respecter un processus adapté et une équité à tout moment pour que les institutions de la justice pénale ne soient pas elles aussi corrompues lorsqu'elles mettent un frein aux abus de pouvoir.

Il n'est pas rare que des allégations de complot politique soient à la base des mesures de répression contre la corruption (par exemple dans le cas des enquêtes sur le président de l'ANC, Jacob Zuma, par l'organe national chargé des poursuites, en particulier dans des environnements politiques contestés ou lorsque l'élu est arrivé au pouvoir sur une liste anti-corruption.

On trouve des exemples récents de poursuites efficaces dans des cas à haut niveau en Afrique australe. Il s'agit des poursuites de multinationales pour pots-de-vin dans le cas du Programme sur l'eau des plateaux du Lesotho.

Dans cette affaire, des sociétés de conseils en ingénierie comme Acres International, Lahmeyer et Impreglio ont été mêlées à un scandale de pot-de-vin qui leur a coûté leur réputation, des millions de dollars en amendes et leur droit à soumissionner à des projets de la Banque mondiale pendant [XXX] années.

En Afrique du Sud, des accusations relatives à la corruption dans le contrat d'armement ont abouti à la mise en examen de personnes, dont une condamnation entraînant une peine de prison de l'ancien responsable de la discipline du parti de l'ANC au pouvoir, Tony Yengeni. Il a été prouvé qu'il avait menti au parlement en ne leur révélant pas une remise de 47 % dont il avait bénéficié sur un véhicule de luxe de la part d'une société soumissionnaire lorsqu'il était président du comité de défense du parlement. Yengeni a rapidement affirmé que l'organe national chargé des poursuites abusait de son pouvoir en le poursuivant en justice.

Jacob Zuma a été destitué de son poste de vice-président de l'Afrique du Sud en juin 2005 lorsque son conseiller financier, Schabir Shaik, a été reconnu coupable de fraude et de corruption dans l'affaire du contrat d'armement. L'affaire mettait Zuma en cause. Shaik a été condamné à une peine de 15 ans de prison et Zuma, récemment élu président de l'ANC, a été inculpé car il aurait accepté un pot-de-vin de la part d'une société d'armement française. L'affaire devrait être portée devant les tribunaux en août 2008, mais le procès ne commencera probablement pas à ce moment-là. De nouveau, l'organe national chargé des poursuites (la NPA) a été accusé par Zuma et par ses sympathisants de mener une vendetta politique, dont les instigateurs seraient les partisans du Président Mbeki. Les efforts actuels de l'ANC pour démanteler les Scorpions, branche d'investigation de la NPA, ne sont pas sans rapport.

Conclusion

Les leçons apprises au cours de la dernière décennie indiquent que le contrôle de la corruption nécessite une approche détaillée, dédiée, en séquence et durable basée sur un engagement politique de long terme pour développer des institutions appropriées et efficaces afin de servir l'intérêt général. Il n'existe pas de remède facile, ni de solution toute faite. Mais sans les facteurs énumérés ci-dessus – et lorsque des garde-fous comme des médias indépendants, des citoyens engagés et des institutions de supervision qui fonctionnent, comme le parlement, n'existent pas – la corruption sous ses nombreuses formes continuera à prospérer et à saper les acquis démocratiques.

Pour être efficaces, des réformes durables nécessitent des informations crédibles, des institutions qui fonctionnent et une société civile active et engagée. Pour être prises au sérieux, elles doivent être dirigées par des dirigeants éthiques qui observent scrupuleusement la loi en attaquant le problème où qu'il se manifeste.

Notes

- 1 Voir Herbert R et T Corrigan, 'Ideas to Assist in Improving the APRM Questionnaire', SAIIA, Octobre 2007, p 4.
- 2 Voir Klitgaard R, *Controlling Corruption*, Berkeley: University of California Press; 1998; et Rose-Ackerman S, *Corruption and government: Causes, consequences and reform*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- 3 Editorial, 'House not in order', *Business Day*, 19 June 2006.
- 4 Camerer, M, 'Measuring Public Integrity', *Journal of Democracy*. Vol. 17, 2006.
- 5 Heller N, Defining & Measuring Corruption: Where Have We Come From, Where Are We, & What Matters For the Future?, Harvard, à paraître (2008).
- 6 <http://www.icac.org.hk/en/home/index.html>
- 7 Interview cité dans 'Mauritius: The Big Issues', SAIIA, Octobre 2005, p 65.
- 8 de Speville B, 'Failing Anti-Corruption Agencies – Causes and Cures', http://ancorage-net.org/content/documents/de_speville.pdf
- 9 'Alarm raised over KZN govt fraud threat' *The Mercury*, 4 avril 2008.
- 10 *Ibid.*
- 11 Allan C, 'A critical reflection on current civil society anti-corruption strategy and the principle of accountability', Presentation à la Open Society Foundation, 17 mai 2004.



Perspectives africaines. Discernements mondiaux.

**Institut Sud-africain des Affaires Internationales
PO Box 31596, Braamfontein, 2017, Afrique du Sud
Tél.: +27 11 339-2021 · Fax: +27 11 339-2154
www.saiia.org.za · info@saiia.org.za**