
Le rôle d'un système national d'intégrité dans la lutte contre la corruption

Petter Langseth, Rick Stapenhurst et Jeremy Pope

La question de la corruption est passée au premier plan. Les conséquences économiques de la corruption généralisée et les récentes évolutions en faveur de la démocratisation ont généré une demande croissante pour une plus grande responsabilité des agents publics devant les citoyens, et une plus grande transparence de leurs décisions. Ce document ne suggère pas qu'il existe des solutions faciles ou évidentes pouvant être appliquées dans la lutte contre la corruption, ni que certains pays ont trouvé le modèle idéal, ou qu'un tel modèle existe. En revanche, ce document tend à montrer que, bien que chaque pays ou région soit unique par son histoire, sa culture, son système politique, et son développement économique et social, des similarités existent, permettant d'appliquer les leçons apprises dans certains pays à d'autres pays. On propose un "système national d'intégrité" comme méthode d'ensemble pour lutter contre la corruption. Il s'appuie sur huit piliers (la prise de conscience du public, les stratégies de lutte contre la corruption dans le secteur public, la participation du public, les agences de surveillance, la justice, les médias, le secteur privé, et la coopération internationale) qui sont interdépendants. La mise en place ou le renforcement d'un tel système d'intégrité demande l'identification d'opportunités pour renforcer ou utiliser chacun de ces piliers dans la lutte contre la corruption.

Le but des Documents de travail de l'IDE est de fournir un canal non officiel pour la diffusion préliminaire d'idées au sein de la Banque mondiale et parmi les institutions partenaires de l'IDE et les autres parties qui s'intéressent aux questions de développement. La liste des matériels de formation et des publications est présentée dans le catalogue annuel des Ressources d'Apprentissage disponible à:

Learning Resources Center, Room M-P1-010
Economic Development Institute of the World Bank
1818 H Street, N.W., Washington, DC 20433 USA
Téléphone: (202) 473-6351 • Télécopie: (202) 676-0962

EDI Catalog No. 000/000

Le but des Documents de travail de l'IDE est de fournir un canal non officiel pour la diffusion préliminaire d'idées au sein de la Banque mondiale et parmi les institutions partenaires de l'IDE et les autres parties qui s'intéressent aux questions de développement.

Copyright © 1997 par la Banque internationale pour la reconstruction et le développement/la Banque mondiale

La Banque mondiale détient les droits d'auteur en vertu du protocole 2 de la Convention universelle sur les droits d'auteur. Ce document peut néanmoins être reproduit à des fins d'enseignement ou de recherche, mais uniquement dans les pays membres de la Banque mondiale. Le contenu du document est sujet à révision. Les opinions et interprétations présentées dans ce document n'engagent que les auteurs et ne doivent être attribuées ni à l'IDE, ni à la Banque mondiale. Si ce document est reproduit ou traduit, une copie de la reproduction ou de la traduction devrait être envoyée à l'IDE.

La corruption est un problème que toutes les nations doivent affronter. Les solutions, cependant, doivent être propres à chacune d'entre elles. Les dirigeants nationaux doivent jouer un rôle-clé. En collaboration avec nos partenaires, le Groupe de la Banque aidera les pays membres à mettre en place des programmes pour décourager les pratiques corrompues. Et nous appuierons tous les efforts internationaux qui visent à lutter contre la corruption et à établir des normes de comportement auxquelles les entreprises et les investisseurs du monde industrialisé pourront volontairement se conformer.

Le Groupe de la Banque ne peut intervenir dans les affaires politiques des pays membres. Mais nous pouvons donner des conseils, des encouragements, et aider les gouvernements qui désirent lutter contre la corruption –et ce sont ces gouvernements qui, à la longue, attireront le plus grand volume d'investissement. Permettez-moi de souligner que le Groupe de la Banque ne tolérera pas de corruption dans les programmes auxquels nous participons; et nous prenons des mesures pour assurer que nos activités continuent à atteindre les standards de probité les plus élevés.

*—James D. Wolfensohn, Président de la Banque mondiale
1996, Discours de la Session Annuelle de la Banque et du Fond*

Table des matières

Avant-propos	vii
1. Qu'est-ce que la corruption?	3
2. Les coûts de la corruption	4
2.1 Mauvaise allocation des fonds et inefficacité du marché	5
3. La propagation de la corruption	6
3.1 La corruption administrative systématique	7
3.2 Le rôle du secteur privé	9
4. Etablir un système national d'intégrité	9
4.1 Les stratégies de lutte contre la corruption dans le secteur public	11
4.2 Agences de surveillance	16
4.3 Participation du public au processus démocratique	19
4.4 Information, éducation du public et rôle de la société civile	20
4.5 Renforcer les moyens de lutte contre la corruption de l'institution judiciaire	21
4.6 Le rôle des médias	22
4.7 Le rôle du secteur privé	23
4.8 La coopération internationale	23
5. Conclusions: Gérer le changement	24
Annexe A: L'administration et le gouvernement sous l'autorité de la loi (La Déclaration de Lusaka), 1992	27
Notes	31
Bibliographie	35
Encadrés	
Encadré 1: Un cimetière d'éléphants blancs... ..	6
Encadré 2: Corruption systématique dans les hôpitaux	7
Encadré 3: Les sept principes de la vie publique	10
Encadré 4: Améliorer les salaires gouvernementaux à Singapour	13
Diagrammes	
Diagramme 1: Renforcement des capacités, gestion et programmation axées sur l'obtention de résultats et intégrité: les composantes d'une amélioration de la qualité des services publics	2
Diagramme 2: Les piliers de l'intégrité	11

Avant-propos

Le Programme d'administration des affaires publiques de la Division de l'entreprise privée et de la réforme du cadre réglementaire de l'Institut de développement économique (IDE), a collaboré avec Transparency International pour organiser une série d'ateliers et de séminaires sur la lutte contre la corruption, et réaliser des enquêtes en Ouganda, Tanzanie et Jordanie. Ont participé à ces ateliers des administrateurs publics de haut niveau, des représentants des bailleurs de fonds internationaux et bilatéraux, des journalistes, et des représentants de la société civile, tous collaborant dans la lutte contre la corruption. Les participants aux ateliers ont exposé des approches novatrices pour augmenter la transparence et la responsabilité, et décrit les progrès accomplis dans les réformes plus traditionnelles de la fonction publique, la budgétisation, et la gestion financière. Cette publication est basée sur l'expérience des activités étudiées plus en détail dans "Le guide sur l'intégrité nationale" de Transparency International et dans le volume d'accompagnement de l'IDE intitulé "Systèmes nationaux d'intégrité: études de pays".

Ce document ne suggère pas qu'il existe des solutions faciles ou des modèles pouvant être appliqués dans la lutte contre la corruption, mais il propose un "système national d'intégrité" comme méthode d'ensemble pour lutter contre la corruption.

Petter Langseth et Rick Stapenhurst sont des spécialistes de la gestion publique à la Banque mondiale, et Jeremy Pope est le Directeur exécutif de Transparency International. Les auteurs tiennent à remercier Alex Muganda, Damian Kato, et Augustine Ruzindana pour leurs contributions à ce document. La Division tient aussi à remercier Susan Rose-Ackerman, Peter Richardson, Jules Muis, et Kenneth Dye, pour leurs commentaires, ainsi que Sharzahd Sedigh, Kathryn Galt, et James E. Quigley pour leur aide dans la production de ce document. Les points de vue exprimés n'engagent que les auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues de l'Institut de développement économique ou de la Banque mondiale.

*Danny Leipziger, Chef de Division
Division de l'entreprise privée et
de la réforme du cadre réglementaire
Institut de développement économique*

Le rôle d'un système national d'intégrité dans la lutte contre la corruption¹

L'ajustement structurel a mis en exergue la nécessité de rendre plus efficaces et plus rentables les institutions de service public et l'utilisation des ressources publiques. La période qui a suivi cet ajustement a montré le lien entre d'une part, l'efficacité et la rentabilité, et d'autre part, des questions telles que: (a) le développement des capacités là où les institutions de l'Etat, par leur manque de capacités et de qualifications, ne peuvent s'adapter à une économie de marché; (b) une gestion et une programmation publiques axées sur les résultats; et (c) la participation du public dans le processus d'ajustement, qui permet d'utiliser les ressources de la société civile et sa créativité, et en même temps d'aider à renforcer la légitimité politique de l'Etat.

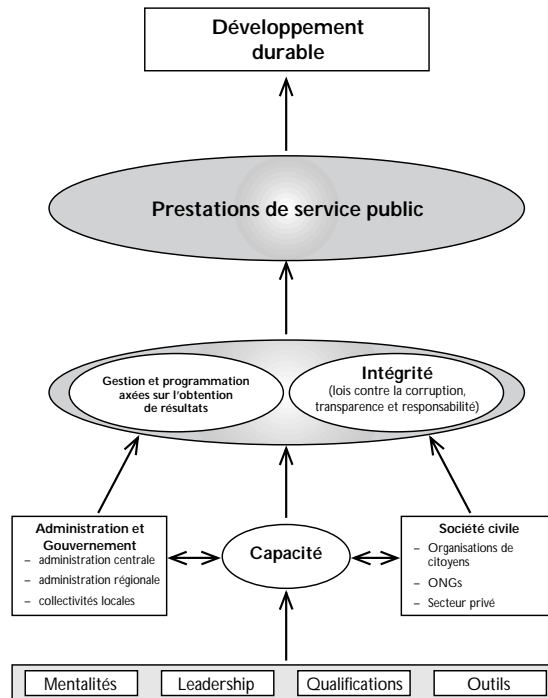
Une question d'importance n'a cependant commencé à être prise en compte que récemment. Il s'agit de la promotion de l'intégrité nationale (voir diagramme 1). Toutes ces questions –développement des capacités, gestion et programmation axées sur l'obtention de résultats, participation du public, et promotion de l'intégrité nationale –doivent être abordées globalement si l'on veut promouvoir des services publics efficaces et rentables, contribuant à un développement durable. La thèse développée par cette publication est que la promotion de l'intégrité nationale est partie intégrante de ce processus car la corruption empêche les services publics d'être performants, et diminue les possibi-

lités d'utiliser les ressources de façon optimale. Cette publication souligne l'importance de renforcer l'intégrité nationale et de réduire les niveaux de corruption, si l'on ne veut pas nuire aux efforts de promotion d'un développement durable et juste.

La corruption engendre de mauvais choix. Elle encourage la course aux pots-de-vin, plus qu'à l'amélioration de la qualité et à la baisse des prix des biens et des services. Elle empêche le développement d'un marché sain. Surtout, elle déséquilibre le développement économique et social, et cause des dommages encore plus importants dans les pays en voie de développement. Trop souvent, la corruption signifie que les plus pauvres doivent payer pour la corruption de leurs propres agents publics et des compagnies privées des pays développés, bien qu'ils soient les moins à même de payer. Les recherches montrent que si la corruption n'est pas contenue, elle se développe. En effet, une fois qu'un circuit de pots-de-vin est institutionnalisé, les agents publics corrompus sont incités à demander des pots-de-vin toujours plus importants, engendrant ainsi une "culture" de l'illégalité qui, en retour, nourrit l'inefficacité du marché².

Il ne s'agit pas d'un débat sur des valeurs "morales" ou "culturelles". La grande corruption a besoin d'être contenue pour des raisons pratiques. Aucun pays, face au défi du maintien ou de l'amélioration des niveaux de vie, ne peut se permettre l'inefficacité qui accompagne la corruption.

Diagramme 1: Renforcement des capacités, gestion et programmation axées sur l'obtention de résultats et intégrité: les composants d'une amélioration de la qualité des services publics



Les démocraties naissantes, en particulier, courent un risque politique important si la corruption n'est pas contenue, puisque la corruption peut considérablement diminuer l'autorité et la capacité d'un Etat encore embryonnaire. Ceux qui justifient l'existence de la corruption objecteraient que la corruption sert à graisser les roues d'une économie lente et trop réglementée. En fait, il a été prouvé que la corruption augmente le coût des biens et des services, encourage des investissements improductifs, et conduit à une baisse de la qualité des infrastructures³.

Comme le montrent quotidiennement les médias, la corruption n'est pas l'apanage exclusif des pays en voie de développement. De récents événements en Europe et en Amérique du Nord ont clairement montré que la corruption n'est pas

un sujet sur lequel les pays développés peuvent se permettre de moraliser.

La corruption dépend de trois facteurs: le niveau global des prestations publiques disponibles, le risque que les personnes prennent lors d'une transaction corrompue, et le relatif pouvoir de négociation du soudoyeur et de la personne soudoyée⁴. En tant que transaction, la corruption a lieu s'il y a rencontre entre une opportunité et une disposition à corrompre, ou à être corrompu. Les stratégies pour la contenir doivent adresser les deux aspects. Le nombre d'opportunités peut être réduit par une réforme systématique, et la disposition peut être minimisée par des mécanismes efficaces de prévention et de dissuasion.

De tels mécanismes, lorsqu'ils sont conçus pour participer à l'effort national de lutte contre la

corruption, sont au coeur d'un système d'intégrité. Ce système de contre-pouvoirs, utilisé pour gérer les conflits d'intérêts dans le secteur public, limite les situations dans lesquelles ces conflits apparaissent, ou ont un impact négatif sur le bien commun. Ainsi, il doit comprendre à la fois un volet prévention et un volet punition. Un système d'intégrité incarne une approche globale de la réforme, qui vise à diminuer la corruption dans le secteur public grâce à des réformes administratives (code de leadership, réformes organisationnelles), et à la participation de la société civile (processus de démocratisation, secteur privé, et médias). Ainsi, la réforme est initiée et appuyée non seulement par les hommes politiques et les décideurs publics, mais aussi par tous les membres de la société civile.

Après avoir défini et examiné les questions conceptuelles, cette publication analyse les coûts principaux liés à la corruption ainsi que les raisons de son existence et de son accroissement. Ce document se base sur une approche globale du problème de la corruption, et décrit les principaux éléments constituant un système national d'intégrité, en impliquant différents acteurs et en utilisant différentes méthodes. Certaines idées qui ont contribué de façon substantielle à ce document ont été glanées lors des ateliers réalisés conjointement par EDI et Transparency International en Ouganda, en Tanzanie, et en Jordanie, durant lesquels les participants devaient identifier les acteurs-clé pour la promotion de l'intégrité nationale⁵. Le document conclut sur une réflexion sur les moyens de gérer les efforts de lutte contre la corruption.

La nature des sociétés et les défis auxquels elles font face, varient grandement. C'est pourquoi un système d'intégrité doit être conçu de façon spécifique pour chaque pays.

1. Qu'est-ce que la corruption?

La corruption est, dans sa définition la plus simple, l'abus d'un pouvoir confié à un agent public, en vue d'un gain personnel ou pour le bénéfice

d'un groupe auquel il doit allégeance. Le mot "corruption" est communément appliqué à des actes malhonnêtes, mais pour le propos de ce document, la "corruption" implique un comportement de la part d'un agent public, que cette personne soit homme/femme politique ou fonctionnaire, par lequel il(elle), ou bien ses proches, s'enrichit de manière impropre en détournant un pouvoir qui lui a été confié par le public⁶.

La corruption peut être divisée en deux catégories: la "petite" corruption, ou corruption de survie, pratiquée par des fonctionnaires mal payés et dépendant de petits revenus du public pour nourrir leur famille ou payer des frais de scolarité, et la "grande" corruption des hauts fonctionnaires et hommes politiques de haut niveau qui prennent des décisions sur des contrats très importants.

La corruption est pratiquée dans tous les pays, quel que soit le niveau de développement économique et social. En général, il y a plus de chances pour que la corruption se produise là où les secteurs publics et privés se rencontrent, et plus spécifiquement là où des responsables publics sont chargés directement de la prestation de services publics, de l'application de règlements spécifiques ou de l'imposition de taxes et impôts. Ceci inclut la passation de marchés publics, l'octroi de contrats, l'octroi de permis ou de licences, tels que les permis d'importation ou d'exportation, la réorganisation du cadastre, et la collecte d'impôts par les services des revenus ou des douanes.

Pour qu'il y ait corruption, les éléments suivants doivent être présents: un agent public, un pouvoir discrétionnaire, le détournement de ce pouvoir par le fonctionnaire ou l'homme politique, et un bénéfice (en nature ou en espèces) pour l'agent public⁷.

Il y a deux cas principaux: celui où les services ou le contrat sont fournis ou attribués "conformément à la règle"; et deuxièmement, celui où la transaction est "non conforme à la règle". Dans la première situation, un fonctionnaire ou

homme politique reçoit des gains privés illégalement pour faire quelque chose qu'il est dans l'obligation de faire de par la loi (un phénomène souvent décrit comme "un graissage de patte" puisqu'il permet d'accélérer une procédure de toute façon incontournable). Dans la seconde situation, il reçoit un pot-de-vin en échange d'un service qu'il n'a pas le droit de fournir (par exemple, octroyer un contrat qui, sans pot-de-vin, ne l'aurait pas été)⁸. Chaque situation requiert différentes solutions, analysées dans la section 4.

La signification et l'impact de la corruption varient grandement de par le monde. Il est souvent suggéré que la corruption fait partie de la "culture" de nombreux pays ("relativisme culturel"). Le fait que les habitants d'un pays particulier puissent tolérer la demande de petits paiements en échange de services officiels (par exemple, la délivrance d'un permis, d'une licence) n'implique pas nécessairement qu'ils l'approuvent. Il se peut qu'ils "perçoivent cela comme étant le moyen le plus efficace pour obtenir des choses dont ils ont besoin ou qu'ils veulent...[a] perception qui peut être affectée peu à peu par la montée des tarifs...ou anéantie abruptement si les consommateurs se mettent à croire que les pénuries sont artificiellement créées ou bien que des alternatives plus intéressantes sont vraiment possibles"⁹.

Dans certains cas, la corruption peut refléter des pratiques introduites dans une culture par des influences extérieures¹⁰. Certains historiens ont montré que, dans certains pays d'Asie rongés par la corruption, ce ne sont pas les habitants qui sont à l'origine de ce phénomène, mais bien la compagnie colonisatrice "Dutch East India". Les hommes de la compagnie étaient "sous payés et exposés aux tentations créées par une faible organisation autochtone combinée à des opportunités extraordinaires de commerce, et au manque quasi total de contrôles de Hollande ou à Java...les cadres s'enrichissaient en volant la compagnie"¹¹. Le même auteur souligne que "la corruption a été introduite

[aux Philippines] pendant la période coloniale espagnole". Il note également qu'à Singapour, après la deuxième guerre mondiale, "les officiers de l'armée britannique responsables des achats locaux n'avaient probablement jamais été exposés aux tentations de l'argent, des femmes, et de la boisson...toute la résistance dont ils étaient potentiellement capables disparut à une allure incroyable"¹². Voir aussi Yoong Siew-Yah (1973).

Il existe des différences de perceptions et de pratiques significatives entre les différentes cultures. Ce qui est considéré comme raisonnable diffère largement d'une culture à une autre, reflétant probablement plus des différences dans la façon dont les affaires sont menées (à travers le don de présents et d'hospitalité) que dans les niveaux de corruption. Il y a une claire distinction à faire entre la "réciprocité" et les réciprocités classées comme pots-de-vin¹³.

2. Les coûts de la corruption

Au niveau conceptuel, il y a de nombreux coûts associés à la corruption. Cependant, comme il est peu surprenant de le constater, il y a peu de données concrètes sur l'impact et l'ampleur de la corruption. Des enquêtes faites dans les milieux d'affaires indiquent que le problème varie énormément d'un pays à l'autre et que, même au sein des pays, certains services publics (par exemple les douanes ou les impôts) sont plus enclins à être corrompus que d'autres. Les enquêtes indiquent également que là où la corruption est endémique, elle impose un coût élevé disproportionné aux petites entreprises¹⁴. Cependant, le coût le plus important ne réside pas dans les pots-de-vin en eux-mêmes, mais, ce qui est encore plus grave, dans les distorsions économiques sous-jacentes qu'ils engendrent¹⁵.

Une fois qu'un circuit de pots-de-vin est institutionnalisé, les agents publics corrompus sont incités à demander des sommes plus importantes, et à rechercher des moyens différents pour extorquer des paiements. Les agents publics peuvent

refuser de servir un client s'il ne paît pas un pot-de-vin. Ils peuvent élaborer un projet de marché public bien trop important, et avec des équipements trop spécialisés, afin de pouvoir générer de copieux pots-de-vin. Ils peuvent aussi accepter de l'argent pour révéler des informations secrètes sur des soumissions et des projets de privatisations, favorisant ainsi des initiés. Tous ces exemples imposent des coûts importants à la société.

2.1 Mauvaise allocation des ressources et inefficacité du marché

Il y a de nombreux coûts associés à la corruption, mais elle engendre avant tout une inefficacité du marché, parce que la nécessité de payer un pot-de-vin constitue une barrière à l'entrée du marché. Ce point est bien résumé par David Gould et Jose Amaro-Reyes, qui affirment que:

La corruption conduit au gaspillage et rend le système économique inefficace, à cause de son effet sur l'allocation des ressources, sur la production, et sur la consommation. Il est peu probable que les gains obtenus par la corruption soient transférés dans le secteur de l'investissement, par exemple, puisque l'argent mal acquis est soit utilisé pour des dépenses de prestige, soit transféré sur des comptes à l'étranger. De tels transferts représentent une perte de capital pour l'économie domestique. De plus, la corruption génère une inefficacité de la répartition...la corruption diminue le bien-être général des populations. Les gains de la corruption tendent aussi à éloigner la main-d'oeuvre des activités de production non corrompues. Enfin, puisque la corruption affecte les méthodes de recrutement et de promotion, les employés potentiellement les meilleurs peuvent ne pas être recrutés et l'attribution des postes peut devenir inefficace.

Se basant sur une analyse des avantages et des coûts, ils concluent que la corruption "...a un effet délétère sur l'efficacité de l'administration et le

développement de l'économie politique"¹⁶. La corruption introduit aussi d'autres types d'inefficacités dans la passation de contrats publics. L'ensemble de ces coûts liés à la corruption peuvent être classés en trois catégories:

a) Gaspillage des ressources:

- Si la corruption prend la forme d'une ristourne, elle aboutit à diminuer les ressources totales disponibles pour des buts publics.
- La corruption peut aussi se solder par une perte substantielle de l'effort de productivité, l'idée d'un pot-de-vin pouvant amener les agents publics à créer des pénuries artificielles.
- La corruption augmente le coût de l'administration (le contribuable doit payer le coût des pots-de-vin).

b) Distorsions des allocations:

- La corruption engendre une situation dans laquelle les décisions sont prises sur des critères d'argent et non en fonction des besoins humains. Par exemple, les habitations publiques sont destinées aux familles les plus pauvres et non à ceux qui payent le plus.
- La corruption ne permet pas d'atteindre les objectifs du secteur public (par exemple, la corruption dans les nominations engendre une inefficacité et un gaspillage; de même, la corruption dans l'allocation des places d'université peu nombreuses aboutit à ne pas utiliser au mieux une ressource rare; etc...).

c) Echec à montrer le bon exemple:

- La corruption dans le gouvernement et l'administration, telle que perçue par le public, diminue le respect pour l'autorité constituée, et, de fait, la légitimité du gouvernement. De plus, si l'élite politique et les fonctionnaires de haut niveau sont perçus comme étant corrompus, le public ne verra aucune raison pour ne pas, à son tour, se comporter de façon malhonnête¹⁷.

De récentes recherches en économétrie suggèrent qu'il y a une corrélation négative entre des

Encadré 1**Un cimetière d'éléphants blancs...**

"Cimetière d'éléphants blancs, de projets à peine nés et de fonds dilapidés, l'Afrique est lardée d'autoroutes abandonnées, rongées par la forêt, d'usines qui ont été fermées moins d'une année après leur inauguration, de voies de chemins de fer impraticables à cause de l'absence de maintenance, de barrages hydroélectriques abandonnés pour cause de non rentabilité." I. Remil Godeau in *Jeune Afrique*, juillet 1994.

Dieter Frisch, ancien Directeur du développement de la Commission Européenne, note qu'il y a "des ruines d'usines construites au nom du développement sur tout le continent africain, usines qui n'ont jamais été opérationnelles ou n'ont jamais atteint leurs réelles capacités économiques, ou encore, qui fonctionnent à un tel niveau de perte que l'Etat est forcé de les subventionner. Si l'on retrace la totalité du réseau, on découvre que, dans la majorité des cas, la structure de l'Etat protège les opérations non rentables. Il y a plus qu'une présomption de corruption car, pour quelles autres raisons des décisions qui vont tant à l'encontre du développement auraient-elles été prises?" Frisch (1994), "Les Effets de la corruption sur le développement."

niveaux de corruption élevés et la croissance économique¹⁸. Des études de cas, provenant du monde entier, indiquent que les paiements illégaux peuvent augmenter le coût et diminuer la qualité des projets de travaux publics parfois jusqu'à 30-50 pour cent¹⁹.

Il est extrêmement difficile de calculer le dommage économique produit par la corruption, en raison du secret qui entoure les systèmes de paiements illicites. Des études initiales ont suggéré que les coûts relatifs à la corruption dans l'économie mondiale ont atteint des niveaux importants, évalués à plusieurs centaines de millions de dollars américains par an²⁰. D'autres sources, cependant,

suggèrent que ces estimations sont très en deçà de la réalité et spéculent que les "commissions" payées par les seuls vendeurs d'armement atteignent 2 milliards de dollars américains par an²¹. Elles affirment également que les services des impôts français ne posent pas de questions sur les commissions si elle ne dépassent pas 15 pour cent du montant total d'un contrat²².

Dieter Frisch, ancien Directeur général du développement à la Commission européenne, a observé que, parce que la corruption augmente les coûts des biens et des services, elle augmente la dette du pays (ainsi que les coûts récurrents du service de la dette). D'autre part, elle engendre une situation dans laquelle les prestations de service sont de moindre qualité et la technologie acquise mal adaptée. Quand un pays s'endette sur des projets non viables économiquement, la dette additionnelle ne comprend pas seulement les 10 à 20% de coût supplémentaire dus à la corruption, mais la corruption cause en fait une perte de 100% de l'investissement car, par des décisions malhonnêtes, on entreprend des projets non rentables ou inutiles²³ (encadré 1).

Dans un environnement corrompu, les ressources ont plus de chances d'être investies dans des secteurs non productifs –la police, l'armée, et les autres corps de contrôle social–puisque l'élite tend à se protéger, et à protéger ses positions et ses biens matériels. Des ressources, normalement disponibles pour le développement socio-économique, vont être détournées vers des dépenses de sécurité. Ceci, en retour, affaiblit les institutions du marché étant donné que la recherche de rentes, plutôt que celle d'investissements, devient l'objectif prioritaire des décideurs politiques.

3. La propagation de la corruption

Les sources de la corruption sont nombreuses et complexes. Certains disent que la pauvreté est à l'origine du problème, et que sans pauvreté, il n'y aurait pas de corruption. Mais bien qu'elle soit l'une des racines fondamentales du pro-

blème, elle n'est pas la seule. Si la pauvreté était la seule cause de la corruption, il serait difficile d'expliquer pourquoi les pays industrialisés sont constamment touchés par des scandales liés à la corruption, alors que peu parmi eux peuvent être considérés comme des pays "pauvres".

Indubitablement, les dirigeants corrompus accroissent la pauvreté de leurs concitoyens. Leurs décisions de dépenses publiques sont motivées par des gains privés et sont subventionnées par des pots-de-vin sans aucun égard pour le bien du pays ou de ses habitants. La corruption peut donc être considérée comme une cause de la pauvreté et non comme un résultat de celle-ci.

Dans les pays les plus pauvres (souvent ceux qui ont une élite corrompue), les gouvernements apparaissent incapables de payer un salaire aux agents publics leur permettant de vivre décemment. Bien souvent, l'Etat n'a simplement pas les moyens de le faire. C'est pourquoi, comme on le décrit plus en détail plus loin, l'insuffisance de la rémunération des agents publics est communément acceptée comme une cause de la corruption aux échelons inférieurs de l'administration, voire même dans l'ensemble du système²⁴.

3.1 La corruption administrative systémique

La corruption systémique est celle qui est tellement enracinée dans le système que ce dernier souvent ne peut fonctionner sans elle. La corruption systémique est le talon d'Achille des réformateurs anti-corruption qui se trouvent impuissants pour réformer le système dont en fait ils dépendent pour gouverner.

Cette sorte de corruption enracinée a tendance à prospérer dans les situations où les salaires du secteur public ne suffisent pas pour vivre décemment (voir encadré 2). Dans de telles circonstances, plusieurs choses se passent. Premièrement, le fonctionnaire cesse d'accorder de la valeur à son poste. Un individu peut aussi avoir besoin d'augmenter ses revenus avec des sources extérieures (se-

Encadré 2

Corruption systématique dans les hôpitaux

Décrivant sa propre expérience, un écrivain note: "J'ai connu des hôpitaux... où il fallait payer l'infirmière pour qu'elle apporte le pot de chambre, où les docteurs (malgré le salaire qu'ils recevaient de l'Etat pour soigner gratuitement les malades) ne voyaient que les patients qui les payaient, et traitaient en priorité ceux qui payaient le plus, en dépit d'autres cas urgents. Les pharmaciens volaient les médicaments du dispensaire pour les vendre aux malades ou aux trafiquants, et les médecins faisaient pareil, prenant les médicaments pour leurs propres cabinets de consultation. Des malades qui ne pouvaient pas payer recevaient des injections d'eau colorée. Beaucoup de ceux qui payaient, d'ailleurs, eux aussi étaient trompés et recevaient le même traitement." Il ajoute que les auteurs de ces crimes n'étaient pas des "monstres", mais qu'ils ne recevaient souvent pas de salaire, ou le recevaient avec du retard. Beaucoup d'entre eux avaient des emprunts importants à rembourser pour leur formation, ou devaient payer des pots-de-vin pour l'attribution d'un poste. De surcroît, même si les médicaments étaient préparés correctement, le personnel ne pouvait soigner qu'une fraction des malades. Enfin, "une personne qui, par sa probité ou par son sens du devoir, montrait ses collègues sous un jour défavorable risquait de perdre sa place."

Extrait de *The African Predicament: A Study in the Pathology of Modernization* (Londres Michael Joseph, 1969), p. 96.

cond emploi, absentéisme, travail au noir). Deuxièmement, si l'augmentation des salaires par promotion est dérisoire, elle est peu à même de refléter le travail et les responsabilités qui accompagnent cette promotion. En résulte une faible motivation pour l'avancement basé sur le mérite.

Troisièmement, des voyages prolongés ou inutiles peuvent être effectués par les élites gouvernementales, les gains provenant de voyages à l'étranger étant considérés comme un moyen non offi-

ciel (et non imposable) de relever le salaire à un niveau acceptable. Enfin, des “fantômes” peuvent apparaître dans les états de paie de l’Etat. Des personnes décédées ou à la retraite continueront à être payées, et des noms fictifs apparaîtront, constituant parfois jusqu’à un quart des noms portés sur la liste des salaires du secteur public²⁵.

Ces quatre catégories de comportement peuvent être considérées comme de la petite corruption, à travers laquelle personne ne s’enrichit vraiment. Il s’agit plutôt d’une stratégie de survie. Ces fonctionnaires sont les victimes de la corruption systémique du gouvernement et ne font que perpétuer le système. Cependant, leur conduite peut être cumulative et coûter excessivement cher aux services publics.

Les autres activités généralement classées dans la catégorie de la “petite corruption” incluent:

- L’extorsion pratiquée par les fonctionnaires des impôts qui menacent d’appliquer des surcharges sur les contribuables ou les importateurs à moins qu’un pot-de-vin ne soit payé, auquel cas ils établissent de très basses estimations de taxes, ou bien font passer les produits à l’importation sans payer de taxes.
- L’extorsion par les fonctionnaires chargés de l’application de la loi qui menacent d’imposer des amendes à moins qu’un pot-de-vin ne soit payé (souvent inférieur à l’amende).
- L’acceptation de paiements par les agents publics en charge de certaines prestations de services publics (par exemple, ceux qui octroient les permis de conduire, autorisent les stands dans les marchés, et contrôlent les passeports) afin d’expédier le processus et d’éviter des retards.
- La “taxation” de leurs subordonnés par les responsables de la fonction publique, les obligeant à rassembler des sommes définies chaque semaine ou chaque mois et à leur donner.

Plus alarmants encore sont les abus de pouvoirs bureaucratiques discrétionnaires, se produisant généralement dans des systèmes à la structure rigide et aux multiples sources de pouvoirs de monopole. Une économie planifiée, où les prix sont inférieurs à ceux de l’économie de marché, incite à demander et payer des pots-de-vin pour l’allocation de biens ou services rares. Des transactions qui seraient des échanges légaux dans des économies de marché sont des paiements illégaux dans ces économies. En plus de la vente de biens et de services aux plus offrants en pots-de-vin, les agents publics peuvent aussi être incités à créer davantage de goulets d’étranglement ou pénuries afin d’en retirer de plus grands profits.

Les agents publics peuvent, par exemple, créer des délais inutiles, ou instaurer et imposer des conditions coûteuses. Le problème fondamental dans ce cas, en plus de l’existence de prix contrôlés et fixés en dessous de ceux du marché, est le monopole jalousement gardé par des agents publics qui ne craignent pas la concurrence de personnes ou services plus efficaces et moins chers²⁶.

Les autres pratiques corrompues associées au pouvoir discrétionnaire incluent:

- la “vente” par les ministres de leur pouvoir discrétionnaire;
- les pourcentages empochés par des agents publics sur les contrats publics, souvent transférés directement sur des comptes bancaires à l’étranger²⁷;
- “l’hospitalité” excessive, et autres avantages divers, que reçoivent les agents publics de la part des bénéficiaires de contrats publics (par exemple, des bourses d’universités à l’étranger pour leurs enfants);
- les contrats publics qui bénéficient aux agents publics eux-mêmes, à travers des “sociétés” ou des “partenaires” inexistantes, ou directement lorsqu’ils sont les consultants sélectionnés pour le projet/travail en question;

- les partis politiques, qui utilisent la perspective du pouvoir pour ajouter un supplément au prix d'un contrat gouvernemental (prenant la forme d'une donation à une "charité" ou un "hôpital").

Certains suggèrent que la corruption bureaucratique systémique était sans doute très répandue dans l'ancien bloc soviétique, où l'état de économie encourageait les agents publics à utiliser leurs fonctions pour en tirer un profit personnel, et incitait leurs partenaires en affaires à verser des pots-de-vin. La corruption se serait généralisée, la rigidité formelle du système n'ayant pas été renforcée par un système légal impartial doté d'une capacité de faire respecter les règles. Au contraire, l'autorité suprême résidait dans les mains des supérieurs dans la hiérarchie, qui avaient souvent leurs propres raisons de contourner ou déformer les règles. Leurs subordonnés ne pouvaient pas se référer au droit s'ils résistaient aux demandes de leurs supérieurs²⁸.

On évoque l'exemple des "barons voleurs" des années 70 aux Etats-Unis pour expliquer que ce type de "capitalisme de cow-boy" n'est qu'une étape de transition qu'il faut endurer en attendant la stabilité durable d'une véritable économie de marché. Mais en fait, le danger réside dans l'ampleur de la corruption, qui, à un certain niveau, peut fragiliser l'étape de transition, voire même largement freiner le processus de développement. Même si, dans certains cas, la corruption peut être un dérivé de la croissance économique, on ne peut en déduire qu'elle facilite la croissance, ou qu'elle n'a d'autre impact négatif sur la société ou sur la politique.

3.2 Le rôle du secteur privé

Les entreprises du secteur privé, au niveau national ou international, se sentent obligées de verser des pots-de-vin, et justifient cette attitude de deux façons: premièrement, il est considéré quasiment impossible dans certains pays de se voir attribuer un gros contrat gouvernemental ou semi-public

sans payer un important pot-de-vin, ce qui est en général effectué par l'intermédiaire d'un représentant qui reçoit une commission une fois que le contrat a été attribué. Dans ce cas, l'entreprise justifiera ses actes non seulement par la "nécessité commerciale" mais encore par le fait qu'elle se conforme simplement aux coutumes locales.

Deuxièmement, alors que globalement les pots-de-vin peuvent être considérés comme illégaux, on ignore ceux versés dans les zones à l'étranger, parce que "tout le monde fait la même chose". Ceux-ci sont parfois aussi justifiés par le fait que les échanges ainsi permis aident à préserver des emplois, même si d'autres emplois sont simultanément perdus ailleurs. Les paiements illégaux faits par des compagnies pour obtenir des contrats à l'étranger sont tolérés et même encouragés dans beaucoup de pays industrialisés, parce que gagner des contrats à l'exportation crée des emplois dans ces pays et améliore leurs balances des paiements.

Il est de plus en plus apparent que pour les compagnies pratiquant la "grande corruption", ce comportement peut avoir des répercussions délétères inattendues. Par exemple, une entreprise qui forme ses employés à détourner la loi et à blanchir les pots-de-vin sous forme de commissions peut très bien voir ces mêmes employés participer aux bénéfices à titre personnel, et donc voler l'entreprise.

4. Etablir un système national d'intégrité

Le but ultime de la mise en place d'un système national d'intégrité est de transformer la corruption en activité à "risque élevé" et à "profit médiocre", permettant en fait de prévenir les risques de corruption. Et parce que la corruption tend à être un problème de système, il faut d'abord mettre l'accent sur le changement du système, plutôt que sur le blâme et la punition de certains individus.

Une vue d'ensemble des succès et échecs passés dans la lutte contre la corruption révèle les problèmes suivants:

- i) Les limites du pouvoir au plus haut niveau: un gouvernement peut arriver au pouvoir avec l'intention de s'attaquer au problème de la corruption, mais il hérite souvent d'une bureaucratie corrompue qui résiste au changement.
- ii) L'absence d'engagement au plus haut niveau: en l'absence d'une volonté politique affichée, il manque l'autorité morale nécessaire pour faire respecter la loi et punir les corrompus, parce que ceux en charge de faire respecter la loi ne croient pas que les actions contre des personnalités puissantes seront appuyées par le sommet de la hiérarchie, et le public ne ressent pas que le pouvoir est sérieux dans son engagement contre la corruption²⁹.
- iii) Les promesses trop ambitieuses fixant des objectifs non réalisables, et donc érodant la confiance du public.
- iv) Les réformes incohérentes ou non coordonnées: les réformes ne sont pas assez "personnalisées", et personne ne s'engage personnellement à ce qu'elles soient mises en oeuvre.
- v) Les réformes qui dépendent trop de la loi ou de l'application de la loi, pouvant mener à la répression, à l'abus du pouvoir de faire respecter la loi, et à l'émergence d'une nouvelle forme de corruption.
- vi) Les réformes qui ignorent ceux au sommet et ne s'attachent qu'au menu fretin. Si la loi est appliquée injustement et inégalement, elle perd vite toute légitimité et tout effet préventif.
- vii) Les mécanismes institutionnels nécessaires pour propager la réforme qui disparaissent parfois avec les réformateurs.
- viii) L'échec du gouvernement à attirer les meilleurs agents de la société civile et du secteur privé, pour l'aider dans sa tâche.

Encadré 3

Les Sept Principes de la Vie Publique

- *L'impartialité*: Les agents publics doivent prendre leurs décisions en ne tenant compte que de l'intérêt public. Ils ne devraient pas en tirer un profit personnel, ni pour eux, ni pour leurs proches.
- *L'intégrité*: Les agents publics ne doivent pas se soumettre aux pressions extérieures qui peuvent les influencer dans l'exercice de leurs fonctions.
- *L'objectivité*: Pour l'exercice de toute fonction publique—les nominations, l'attribution de contrats, l'attribution de primes ou d'avantages—les choix doivent être basés sur les mérites du candidat.
- *La responsabilité*: Les agents publics doivent être responsables de leurs actions et de leurs décisions devant le public et sujets aux contrôles demandés par leurs fonctions.
- *L'ouverture*: Les agents publics doivent être aussi peu secrets que possible sur les décisions et actions qu'ils prennent. Ils doivent justifier leurs décisions et ne restreindre l'information que lorsque l'intérêt public le requiert clairement.
- *L'honnêteté*: Les agents publics doivent déclarer tout intérêt privé qui peut influencer leurs décisions pour le public, et être prêts à résoudre tout conflit d'intérêt en protégeant l'intérêt public.
- *La direction*: Les agents publics doivent appuyer et promouvoir ces principes par leur conduite en tant que dirigeants et donc exemples.

Les stratégies varient énormément d'un pays à l'autre mais, dans le monde entier, les réponses politiques à la corruption reposent habituellement sur un ou deux des huit "piliers" suivants (voir diagramme 2)³⁰:

Diagramme 2: Les piliers de l'intégrité

* Agences de lutte contre la corruption, Médiateur, Contrôleur Général des Comptes

- les stratégies de lutte contre la corruption dans le secteur public;
- les agences de surveillance;
- la participation du public au processus démocratique;
- l'information, l'éducation du public sur le rôle de la société civile;
- le renforcement des moyens de lutte contre la corruption de l'institution judiciaire;
- les médias;
- le secteur privé et le commerce international;
- la coopération internationale.

Ces piliers sont interdépendants. Si l'un des piliers s'affaiblit, une charge supplémentaire est imposée aux autres. Si plusieurs s'affaiblissent, leur charge va compromettre les possibilités d'un "développement durable" du pays. La mise en place d'un système national d'intégrité demande que l'on identifie les opportunités d'utilisation de chaque pilier, afin de catalyser le travail du gouvernement, de la société civile, et des bailleurs de fonds à l'intérieur d'un cadre cohérent de renforcement institutionnel.

4.1 *Les stratégies de lutte contre la corruption dans le secteur public*

La responsabilité de maintenir certains standards et de minimiser la corruption dans la fonction publique incombe à l'administrateur public. Le droit pénal est trop tranchant pour être le seul instrument de lutte contre la corruption dans la fonction publique car: (a) il ne tient compte que de standards minimums; (b) il repose plus sur la punition que sur la prévention; (c) la charge de la preuve est entre les mains de l'administration (or, dans les cas de corruption, seuls les agents publics concernés connaissent les faits); et (d) la procédure coûte cher et prend du temps.

Si elles sont bien conçues, les règles sur les conflits d'intérêts dans le service public doivent viser à mettre en place et maintenir un système de gestion administrative qui protège le processus public de prise de décision. Plutôt que détecter et punir les contrevenants après les faits, un tel système doit prévenir les risques de corruption. Dans un système administratif bien géré, l'incidence des

pratiques de corruption doit diminuer. Lorsque des pratiques de corruption sont dévoilées, des actions disciplinaires immédiates doivent être prises³¹. La réforme des procédures et du système de service public doit engendrer une situation dans laquelle les institutions de service public doivent rendre compte de leurs actions et les justifier par rapport à l'intérêt public.

En d'autres termes, dans un environnement de corruption systémique, une réforme significative de la fonction publique n'aura que peu d'effets si le problème de la corruption est ignoré. En fait, le résultat peut être un système de corruption, certes réformé, mais encore plus efficace. La corruption doit être combattue dès le début du processus de réforme et faire partie intégrante de ce processus.

4.1.1 LES CODES ÉTHIQUES

Lutter contre la corruption demande que les dirigeants politiques s'engagent à la combattre là où elle apparaît. Une application intéressante de ce principe est l'établissement d'un code éthique du secteur public qui indique les valeurs qui doivent guider les responsables, leur rappelle leurs responsabilités vis-à-vis du public, et les oblige à déclarer leurs revenus (voir encadré 3). Cependant, ces codes n'ont pas rencontré de grand succès, essentiellement parce qu'ils n'ont pas été appliqués. Une exception est la Papouasie-Nouvelle-Guinée, pays dans lequel la plupart des activités du Médiateur tournent autour de l'application du code, qu'il est en charge de faire respecter. Les hommes politiques de tous les niveaux ont pris conscience de l'autorité du Médiateur, et les carrières de certains hommes politiques importants ont été abruptement stoppées³².

L'établissement et le maintien de codes éthiques dépendent d'un certain nombre de conditions critiques:

- L'environnement moral doit être accepté par un large segment du secteur public.

- Les entorses au code doivent être traitées également et sans exception dans tous les secteurs;
- L'environnement moral nécessite un fort leadership, l'engagement des hommes politiques, et aussi un large soutien de la société civile.

4.1.2 UNE RÉMUNÉRATION AMÉLIORÉE

L'insuffisance des salaires dans le secteur public contribue significativement à la "petite corruption". Assurer un salaire minimum vital est crucial pour l'efficacité et la rentabilité du secteur public. Singapour a fort bien réussi dans ce domaine. Une stratégie anticorruption a été mise en place dans ce pays, comprenant des augmentations de salaires graduelles, des structures de salaires justes, et des pénalités sévères. Désormais, la fonction publique de Singapour est l'une des mieux payées au monde (voir Encadré 4), et sa productivité et sa rentabilité sont reconnues partout. Comme cela se produit dans d'autres pays, il peut occasionnellement y avoir un agent public qui succombe à la tentation de la "grande corruption", mais le problème est assez bien contrôlé³³.

Le Gouvernement de l'Ouganda a relevé le défi d'une réforme de la fonction publique avec l'aide de la Banque mondiale et une assistance bilatérale substantielle³⁴. Au cours de cette réforme, toutes les prestations/bénéfices extra-salariaux dont bénéficiaient les fonctionnaires ont été "monétisés". Les fonctionnaires sont désormais autorisés à choisir entre des prestations en nature ou leur équivalent monétaire. L'espoir est que cette liberté de créer une dépense discrétionnaire à partir de l'ensemble de prestations extra-salariales dont ils bénéficient va augmenter la valeur que les fonctionnaires attribuent à leur fonction, diminuer la tentation d'accepter des pots-de-vin, et mener ainsi à des standards de prestations de services publics plus élevés.

Bien sûr, il est indispensable que les agents publics et le public dans son ensemble comprennent la raison d'une augmentation des salaires

Encadré 4

Améliorer les salaires gouvernementaux à Singapour

Il a été demandé au Premier Ministre Lee Kuan Yew, l'architecte de l'effort contre la corruption, de justifier une politique consistant à bien payer les ministres du Gouvernement lors de la discussion sur cette augmentation en 1985. Sa réponse fut que Singapour a besoin de préserver ses ressources les plus précieuses grâce à une administration "totalement exempte de corruption" et avec "une direction politique qui puisse être l'objet des contrôles les plus attentifs parce que c'est elle qui détermine des standards les plus élevés."

Il continua, en affirmant que "ce n'est pas facile, car si nous perdions cela, alors notre *raison d'être*, disparaîtrait. Pour quelles raisons cette île survit-elle? Pourquoi attire-t-elle les banques, les compagnies de logiciels, les services financiers, les services d'information, les fabricants –plus que d'autres pays bien mieux équipés en ressources naturelles, en main d'oeuvre et en marchés? N'importe quel voyageur connaît la réponse, car entre le moment où vous atterrissez et le moment où vous montez dans un taxi, vous êtes dans la rue, et vous voyez la différence, entre un pays qui fonctionne selon les règles et un pays dans lequel les entorses

aux règles sont la norme...Comment faites-vous pour assurer qu'un groupe qui arriva au pouvoir en 1956 par pur accident, ait toujours une réputation sans taches après 26 années de service?... Chaque membre du Gouvernement sait qu'il n'y a pas d'argent vite gagné à la clef. C'est ainsi que nous sommes. Personne ne veut croire que nous dépensons de l'argent pour entrer dans cette Maison...Je suis l'un des hommes les mieux payés et probablement l'un des premiers ministres les plus pauvres du tiers monde...Il y a de nombreuses manières de faire les choses. Et je suggère que la nôtre, évoluer avec le marché, est un système honnête, ouvert, qui doit être défendu et qui fonctionne. Vous abandonnez cela par pure hypocrisie, et vous aboutissez à la duplicité et à la corruption. Faites votre choix."

Cité dans *Straits Times*, 23 mars 1985, pp. 14-16. Voir aussi John S.T. Quah, "Singapour's Experience in Curbing Corruption," *Political Corruption: A Source Book*, éditeurs Arnold J. Heidenheimer et al. (New Brunswick: Transaction Publishers, 1989), pp. 848-9.

de la fonction publique, et que l'amélioration des salaires soit accompagnée d'une plus grande responsabilité des agents devant le public. L'augmentation des salaires sans augmentation de la surveillance peut facilement aboutir à une situation dans laquelle, par exemple, les candidats à des postes dans l'administration paient pour bénéficier du privilège d'avoir un emploi dans la fonction publique.

4.1.3 LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION

Un changement de l'organisation de la fonction publique peut aider à minimiser les occasions de corruption. Pour atteindre ce but, certaines mesures doivent être prises:

- l'amélioration des méthodes de travail et des procédures pour réduire les délais;
- l'augmentation de l'efficacité de la supervision pour permettre aux responsables de vérifier et contrôler le travail de leurs employés;
- la mise en place d'évaluations surprises sur les lieux de travail;
- l'organisation de formations continues pour les fonctionnaires, à tous les niveaux, accompagnées de la formulation et de la dissémination de règles d'éthique claires ainsi que de codes de conduite;
- le développement de systèmes internes de gestion financière assurant des con-

trôles efficaces et sérieux sur l'utilisation des ressources;

- la création de systèmes de plainte permettant aux fonctionnaires débutants de dénoncer la corruption de leurs supérieurs;
- la récompense des résultats et la reconnaissance des bons comportements et des bons exemples;
- la prise des dispositions de sécurité nécessaires pour éviter l'accès aux locaux d'un département des personnes non autorisées; et,
- la révision des mesures de lutte contre la corruption tous les trois ou cinq ans afin de les améliorer³⁵.

Tout élément discrétionnaire dans la prise de décision contient un potentiel d'abus. L'élimination de toutes les décisions discrétionnaires, bien que résolvant le problème, est impossible. Il serait plus réaliste, dans les domaines où le pouvoir discrétionnaire doit être maintenu, de réduire le "monopole de pouvoir" des bureaucrates en prévoyant des sources concurrentielles de prestations de services. Par exemple, on devrait pouvoir obtenir un permis de conduire dans tout service des véhicules motorisés. Les licences, permis, et autorisations de fonctionner des entreprises devraient pouvoir être délivrées par plusieurs fonctionnaires ou bureaux différents. Inversement, les forces de police pourraient opérer dans des juridictions se chevauchant de manière à ce qu'aucun agent public ne puisse garantir à un contrevenant sa non-arrestation. De telles réformes peuvent ne pas éliminer les "commissions" non officielles mais, au moins, elles entraîneront une baisse des tarifs. De surcroît, si le tarif des pots-de-vin est originellement suffisamment bas, même un effort modeste pour faire appliquer la loi peut décourager les pratiques corrompues³⁶.

Il est possible de limiter l'envergure de l'abus plus systématiquement en définissant les domaines discrétionnaires de façon très précise et en établissant des directives très claires et publiques au

sujet de l'exercice des pouvoirs discrétionnaires. Un bon exemple de principes directeurs dans le droit administratif est le "Zambia Status on Government Under the Law" (1992) endossé par les ministres du "Commonwealth Law" en 1993 et par les réunions successives de différents juges de haut niveau de différentes régions (voir annexe A).

4.1.4 LA DÉCLARATION DES REVENUS/DES BIENS/ DES CADEAUX

Un instrument-clef pour le maintien de l'intégrité dans le service public est la déclaration périodique des avoirs, des revenus et des dettes de toute personne en position d'influence. Les déclarations des personnes corrompues ne seront certes certainement pas parfaitement honnêtes. Cependant, devoir déclarer les obligera à enregistrer leurs positions financières, ce qui peut constituer un élément fondamental pour une poursuite judiciaire éventuelle. Cependant, il semble évident aujourd'hui que ce système, s'il est basé sur le volontariat ou s'il est informel, est inadéquat. La corruption ne peut être réduite que si elle devient une entreprise à haut risque et peu rentable³⁷.

A qui doit-on faire la déclaration? La déclaration peut être faite par les hommes politiques au Président du Parlement ou au Médiateur, ou publiquement. Le contenu de la déclaration diffère d'un pays à l'autre. Clairement, cette déclaration devrait couvrir tous les actifs d'importance, ainsi que les dettes, et quelques pays insistent pour qu'elle inclue une copie de la dernière déclaration d'impôts. Certains pays étendent l'obligation de déclarer ses biens et ressources aux membres de la famille proche, mais d'autres la limitent au seul agent public et à son époux/se (bien que cela soit aussi contesté parfois, au motif qu'un/e époux/se doit pouvoir préserver un domaine privé vis-à-vis de son conjoint). Dans tous les cas, les lois doivent incarner ce qu'une société estime être juste et raisonnable. Sinon, les lois ne seront pas respectées, et l'intégrité du système en sera d'autant détériorée.

Le problème ne s'arrête pas avec la déclaration. Il y a aussi la question des cadeaux reçus par ceux qui occupent des postes publics. Les cadeaux peuvent prendre différentes formes –un déjeuner, un ticket pour un événement sportif, une montre très chère, des actions dans une compagnie, des vacances à l'étranger, ou encore le paiement des frais de scolarité pour un enfant. Certains cadeaux sont acceptables alors que d'autres ne le sont pas. Ce qui n'est absolument pas acceptable est l'hospitalité excessive, comme par exemple l'offre de vacances entièrement gratuites à un fonctionnaire responsable de la passation de marchés publics et son époux ou épouse³⁸.

Plus difficiles à classer sont les invitations à déjeuner, l'offre d'hospitalité ou autres cadeaux de ce type, qui, apparemment inoffensifs, peuvent progressivement mettre un agent public dans une position délicate vis-à-vis de celui qui les offre. La limite de l'acceptable se situe généralement au point où le récipiendaire du cadeau se trouve dans une situation où il se sent obligé par rapport à celui qui lui a remis un présent. La limite acceptable diffèrera d'une société à l'autre. Cette limite peut cependant être définie en termes monétaires de façon à ce qu'un cadeau excédant ces normes soit déclaré.

La plupart des gouvernements ont des règles écrites qui définissent quels sont les cadeaux acceptables ou non par un ministre. Par exemple, le Malawi a adopté les critères suivants:

Un "cadeau sans importance" comprend toute hospitalité conventionnelle modeste ou tout cadeau non sollicité de valeur modérée offert à une personne pour la reconnaissance ou l'appréciation d'un service, ou comme geste de bonne volonté; cela comprend tout cadeau saisonnier de petite valeur offert au personnel ou aux associés par des organismes publics ou privés lors d'occasions spéciales, non liées à l'exercice d'une fonction officielle, ce qui autrement constituerait un délit selon la Par-

tie IV [qui traite de l'usage corrompu des pouvoirs officiels]³⁹.

4.1.5 POLITIQUE ET PROGRAMME DE RATIONALISATION

Les programmes publics criblés par la corruption peuvent parfois être réformés par une restructuration et des efforts de rationalisation⁴⁰. La première option, cependant, est souvent l'élimination du programme. Beaucoup de pays ont des règles et des régulations qui, même appliquées honnêtement, ne servent pas l'intérêt du public et donc doivent être supprimées. D'autres programmes ne sont pas efficaces là où la corruption est endémique.

On peut aussi redéfinir l'objectif du programme pour le rendre plus simple et plus facile à suivre. Mais la simplification ne va pas forcément réduire la corruption si les règles restent très rigides. La rigidité bureaucratique est la mère nourricière des comportements illégaux de la part des agents publics et des fournisseurs. La simplicité, en conséquence, ne fonctionnera que si elle n'est pas arbitraire, et si les responsables de haut niveau ou ceux qui appliquent la loi poursuivent agressivement des mesures contre la corruption.

Enfin, la privatisation des entreprises et services contrôlés par l'Etat peut réduire les occasions de corruption et la rendre difficile à cacher, grâce aux méthodes de comptabilité du secteur privé et à la pression d'un marché plus compétitif. Cependant, ces aspects positifs de la privatisation ne doivent pas occulter de possibles effets adverses (chômage des fonctionnaires, risque de monopoles à l'intérieur du secteur privé).

Une réforme politique substantielle, comprenant une réforme des systèmes de réglementation et fiscaux, ainsi que l'élimination de programmes inutiles, est une tâche difficile, qui prend du temps. C'est aussi une entreprise qui doit tenir compte des besoins et des problèmes spécifiques d'un pays particulier. Les efforts pour identifier les sources de corruption dans les programmes, et pour les

réduire ou les éliminer nécessite des connaissances détaillées et spécifiques au pays.

4.1.6 AMÉLIORATION DES PROCÉDURES DE PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS

Les procédures de passation des marchés publics peuvent être améliorées de différentes façons:

- *Les règles de passation des marchés publics doivent être économiques.* Les services et biens acquis doivent être de la meilleure qualité possible pour le prix payé, ou le prix payé doit être le plus bas pour la qualité requise desdits biens et services. Il ne doit pas obligatoirement s'agir des biens les moins chers disponibles sur le marché, ni de la meilleure qualité qui soit, mais de la combinaison optimale de ces deux facteurs qui sera déterminée par des besoins spécifiques.
- *Les décisions d'attribution de marchés doivent être justes et impartiales.* Les fonds publics ne doivent pas être utilisés pour faire des faveurs. Les normes et critères pour l'attribution des contrats ne doivent pas être discriminatoires, et les fournisseurs et/ou contractants doivent être sélectionnés en fonction de leurs qualifications et de la qualité de leurs offres. Ils doivent être traités de façon égale en termes d'échéances pour les appels d'offres, et de confidentialité.
- *Le processus doit être transparent.* L'information sur les critères et règles qui affectent les passations de marchés publics doit être facilement accessible à tout fournisseur ou contractant potentiel et, de façon préférable, les critères doivent être définis dans l'appel d'offres. Le dépouillement des offres devrait être public et toute décision enregistrée.
- *Le processus d'attribution de marchés publics doit être efficace.* Les règles qui concernent l'attribution de marchés publics doivent refléter l'importance et le caractère complexe

des biens qui seront achetés. Les procédures pour les achats de moindre importance pécuniaire doivent être simples et rapides. En revanche, plus les achats sont importants et coûteux, plus les règles qui les régissent doivent être complexes, ceci afin d'assurer que ces principes soient dûment respectés. Les "prises de décision" pour les contrats de grande ampleur peuvent requérir le contrôle de comités adéquats, mais les interventions bureaucratiques doivent rester minimales.

- *La justification de l'emploi des fonds est essentielle.* L'application de ces procédures doit être systématique et fiable, et les motifs de toute décision et action doivent être enregistrés. La compétence et l'intégrité en matière de passation des marchés publics encouragent les fournisseurs et contractants à produire les meilleures offres qui soient, menant ainsi à de meilleurs résultats en terme de marchés publics. Les acheteurs partiaux ou ne répondant pas de leurs actes devraient être très rapidement identifiés et classés au rang de partenaires d'affaires médiocres.
- *Un cadre solide et homogène établissant les principes et pratiques de base devant être respectés dans les procédures de marchés publics doit être établi.* Il peut prendre différentes formes, mais on se rend compte de plus en plus des avantages d'établir un code unifié des marchés publics, décrivant les principes de base, et complété par les règles et réglementations plus détaillées des organismes exécutifs⁴¹. Un certain nombre de pays s'appliquent à fusionner dans un tel code des lois existantes, qui se sont parfois développées au fil des ans de façon hétérogène.

4.2 Agences de surveillance

Une nation sérieuse dans sa lutte contre la corruption peut avoir besoin de mettre en place de

nouvelles institutions pour lutter contre la corruption. Les agences de lutte contre la corruption, le bureau du Médiateur, et les institutions supérieures de vérification des comptes sont étudiés dans cette section pour le rôle de surveillance qu'ils peuvent assurer.

4.2.1 AGENCES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Récemment, les gouvernements ont cherché à améliorer leurs efforts de détection en introduisant des organismes ou des commissions de lutte contre la corruption indépendants. Puisqu'il vaut mieux prévenir que guérir (par la poursuite et la punition), la mise en place d'une petite unité d'enquête et de suivi avec des pouvoirs appropriés—qui puisse peut-être rendre compte directement au parlement—est probablement plus recommandable pour garantir que des actions préventives soient prises. Pour exercer ses fonctions de la façon la plus efficace, l'agence doit avoir les attributs suivants :

- être soutenue par le pouvoir politique au plus haut niveau;
- bénéficier d'une indépendance politique et opérationnelle dans son travail d'enquête, même lorsqu'elle touche au plus haut niveau gouvernemental ou administratif;
- avoir des pouvoirs adéquats pour accéder à l'information et faire interroger les témoins; et
- avoir une direction politique et administrative qui soit perçue comme étant de la plus grande intégrité⁴².

Il est important que les pouvoirs exceptionnels qui sont conférés à une agence contre la corruption le soient conformément aux règles internationales des droits de l'homme, et que l'agence exerce ses pouvoirs dans le respect de la loi et en étant responsable devant les tribunaux.

Dès le début, la forme et l'indépendance d'une agence ou d'une commission peuvent être déterminées par la façon dont ses membres sont nommés ou limogés. Si le mécanisme de nomination

garantit l'existence d'un consensus sur le choix d'un candidat au sein du parlement, et si la commission est responsable devant un pouvoir autre que le pouvoir exécutif (par exemple, sous la forme de comités parlementaires dans lesquels les partis les plus importants sont représentés), alors les possibilités d'abus seront limitées.

Il est important que l'agence contre la corruption ait la possibilité de bloquer les avoirs dont elle soupçonne qu'ils sont détenus par des personnes sur lesquelles elle enquête. Elle devrait pouvoir agir ainsi avant d'obtenir un ordre du tribunal lorsque la rapidité est cruciale pour le développement de l'enquête. Sans ce pouvoir, les banquiers pourraient sans difficulté transférer l'argent d'un suspect électroniquement en quelques minutes. L'importance de pouvoir bloquer les avoirs suppose l'existence d'un outil crucial—un système bien pensé et efficace de contrôle des ressources, des revenus, dettes, et du style de vie des preneurs de décision et des fonctionnaires de haut rang.

Il est d'usage qu'une telle agence ait le pouvoir de confisquer des documents de voyage pour empêcher qu'une personne ne quitte le pays, en particulier si son pouvoir d'arrestation est limité par son obligation d'avoir des raisons valables pour estimer qu'un délit a été commis. L'agence a aussi ordinairement le pouvoir de protéger les informateurs. Dans certains cas, les informateurs peuvent être des fonctionnaires débutants qui déposent une plainte contre les activités corrompues de leurs supérieurs.

Si un train de vie extravagant est uniquement une preuve soutenant une accusation de corruption, cela ne sera pas très utile. Si un fonctionnaire, en position de tirer des profits personnels, a un train de vie extravagant par rapport à ses revenus connus, on pense, dans certains pays, qu'il n'est pas déraisonnable de demander au fonctionnaire de fournir une explication valable sur sa richesse⁴³.

4.2.2 LE MÉDIATEUR

Le Médiateur forme un bureau qui reçoit les plaintes de mauvaise administration et enquête à leur sujet indépendamment. Sa fonction première est d'examiner:

- (i) une décision, un processus, une recommandation, un acte d'omission ou de commission qui serait contraire à la loi ou à la réglementation; ou qui constitue une entorse aux procédures et pratiques établies; ou qui est perverti, arbitraire ou déraisonnable, injuste, biaisé, oppressif, ou discriminatoire; ou qui est non fondé; ou enfin, qui implique l'exercice (ou non) de pouvoirs pour des motivations corrompues telles que le paiement de pots-de-vin, le favoritisme, le népotisme ou l'excès administratif; et,
- (ii) la négligence, l'inattention, le délai, l'incompétence, l'inefficacité ou l'incapacité de l'administration ou dans l'exécution de ses fonctions et devoirs.

En tant qu'institution constitutionnelle de haut profil, le bureau du Médiateur, plus que tout autre corps, est potentiellement le plus à même de résister à la pression de la branche exécutive. Il peut exercer une fonction de vérification pour stimuler l'échange d'information afin de révéler et contenir la corruption dans l'administration et le gouvernement, la confidentialité de ces procédures permettant de mieux protéger les indicateurs et les plaignants contre toute intimidation potentielle⁴⁴. L'une des fonctions du Médiateur est aussi la prévention de la corruption et de la mauvaise administration. Il peut aussi recommander des modifications pour améliorer les procédures et les pratiques, et peut inciter les agents publics à contrôler leurs propres programmes.

Qu'il manque de fonds ou non, le bureau du Médiateur doit avoir la responsabilité de son propre budget, et ne pas dépendre pour ses fonds d'un autre département plus important. En cas de man-

que de ressources pour remplir sa mission, il est souvent dit que "seule la volonté du Médiateur" soutient le poste. Cette situation n'est pas souhaitable, et ce problème doit être pris en compte lors d'une réforme d'un système national d'intégrité.

4.2.3 LES INSTITUTIONS SUPÉRIEURES DE VÉRIFICATION DES COMPTES

Si l'existence d'une gestion des finances interne dont les agents publics doivent répondre est fondamentale pour un système national d'intégrité, les institutions supérieures de vérification des comptes en sont à bien des égards la clé de voûte. En tant que responsable du contrôle des ressources et des dépenses de l'administration et du gouvernement, l'institution supérieure de vérification des comptes agit comme le gardien de l'intégrité des finances et de la crédibilité des informations rapportées (aussi bien en tant qu'auditeur de l'efficacité que de la performance). Alors que les institutions supérieures de vérification des comptes peuvent varier d'un pays à l'autre – par exemple, dans les pays anglo-saxons cette institution est le Contrôleur général, alors que dans beaucoup de pays francophones, il s'agit de la Cour des Comptes– les fonctions de ce bureau sont semblables:

Il (le Contrôleur Général) contrôle les comptes d'affectation de fonds au nom de la Chambre des Communes. Il est le contrôleur externe du Gouvernement, agissant au nom des contribuables, à travers le Parlement, et c'est sur ses investigations que le Parlement se base pour entériner la véracité et la régularité des comptes du Gouvernement⁴⁵.

Parmi ses responsabilités, le bureau du Contrôleur général doit s'assurer également que le pouvoir exécutif respecte la volonté du pouvoir législatif, telle qu'exprimée dans les affectations parlementaires, inciter à l'efficacité et à l'efficacité, et empêcher le développement de la corruption par la mise en place de procédures financières et de contrôle destinées à aug-

menter la probabilité de la détection de la corruption et à réduire son impact.

Les institutions supérieures de vérification des comptes sont d'une telle importance que sont justifiées des provisions spéciales pour les procédures de nomination et de révocation du tenant de la fonction ainsi que pour la protection de son indépendance par rapport au parti au pouvoir, aux hommes politiques, et aux fonctionnaires de haut niveau. L'idéal est que les questions de sélection, de responsabilité et d'autorité soient incorporées dans la constitution du pays.

Un auditeur externe, pour être efficace, ne doit répondre de ses actes devant aucun de ses clients ou des institutions sujettes à son contrôle, et ne doit pouvoir subir aucune pression de leur part. Le bureau ne devrait pas faire partie ou être géré par un département qu'il doit auditer, car cela créerait des conflits d'intérêt systématiques et ouvrirait la porte à des manières spécifiques de gérer l'institution. Le client des institutions supérieures de vérification des comptes est le parlement (ou des entités similaires) et leurs sujets sont les agents publics chargés d'engager et d'exécuter les dépenses publiques.

Malheureusement, ce bureau peut être particulièrement vulnérable à la pression exercée par ses clients, et dans la majorité des cas, par le pouvoir exécutif. Pour assurer son indépendance, le bureau doit avoir une relative autonomie pour gérer son budget et recruter du personnel qualifié. Ce dernier point est important si le bureau veut avoir un personnel dont les capacités sont équivalentes à celles des responsables de haut niveau dans l'administration et le gouvernement.

4.3 Participation du public au processus démocratique

Dans les systèmes politiques reposant sur l'élection, la transparence lors des élections est essentielle. Une Commission électorale indépendante (ou un organe similaire), ainsi que la présence d'agents électoraux non-par-

tisans est nécessaire. Le rôle de la commission est d'assurer que les élections soient honnêtes –pour autant qu'elles suivent les lois et les règlements existants– y compris en contrôlant les fonds dépensés par les partis pour les élections. Pour permettre à la commission de répondre aux changements de circonstances, certains pays lui ont donné des pouvoirs limités de réglementation.

Les groupes de citoyens devraient pouvoir observer leur processus électoral. Malheureusement, la présence d'observateurs internationaux est souvent considérée incontournable dans de nombreux pays en voie de développement. Cette présence devra peut-être rester nécessaire jusqu'à ce que la responsabilité du suivi des élections soit acceptée par la société civile d'un pays et pratiquée de façon non partisane.

La récente expérience de l'Afrique du Sud montre à quel point prendre les dispositions nécessaires pour réformer les pratiques et procédures parlementaires peut ouvrir la voie à plus de responsabilité et de transparence, limitant d'autant la corruption dans le processus démocratique. La réforme sud-africaine est centrée sur l'ouverture du processus parlementaire au public ainsi qu'à la presse, et le renforcement de certains comités, et plus particulièrement la commission des comptes publics (ou commission des finances), devant lesquels le pouvoir exécutif devient responsable. Tous les comités sélectionnés se réunissent en public, et s'ils veulent se retirer en session privée, ils doivent débattre publiquement de leurs raisons pour agir ainsi. Les parlementaires ont désormais le pouvoir d'appeler les fonctionnaires à rendre compte et à participer à l'examen minutieux des estimations budgétaires. Non seulement la Constitution d'Afrique du Sud garantit des processus de passation de marchés publics ouverts, justes, et transparents, mais aussi l'accès à l'information et d'autres droits légaux⁴⁶.

4.4 *Information, éducation du public et rôle de la société civile*

Les campagnes de lutte contre la corruption ne peuvent réussir sans l'appui du public. Si les gens ordinaires et les milieux d'affaires, à tous les niveaux de la société, s'attendent à payer des pots-de-vin et sont habitués à traiter avec l'Etat au moyen de paiements illégaux, même si ces derniers sont considérés comme un "mal nécessaire", un changement d'attitude est nécessaire pour qu'un changement de système ait lieu.

Plusieurs stratégies complémentaires peuvent avoir un impact. Certains pays ont augmenté significativement la compréhension du public grâce à des programmes de prise de conscience soulignant les dommages causés par la corruption, le vol de l'argent public par la corruption, les droits du public à bénéficier de services, et l'obligation du public de porter plainte si des agents publics pratiquent la corruption. A cet égard, la Tanzanie a mené une étude pour mesurer les perceptions du public sur les différents niveaux de corruption et par administration. Ces données ont fourni une base qui a servi d'indicateur pour mesurer les progrès de lutte contre la corruption⁴⁷. Elles permettent aussi d'avoir une bonne description des actes que les fonctionnaires considèrent comme étant "corrompus", de ceux qu'ils sont prêts à rapporter ou réprimer, et de ce qui les empêche d'agir de la sorte.

La société civile fait partie intégrante d'un système national d'intégrité. L'idée que les activités de l'Etat peuvent se produire dans le vide ne tient simplement pas compte des leçons de l'expérience⁴⁸. Au sein de la société civile se trouvent les capacités d'expertise et les réseaux nécessaires pour résoudre des problèmes d'intérêt commun, y compris la corruption. De surcroît, la société civile a réellement intérêt à lutter contre la corruption, puisque celle-ci engage deux acteurs principaux, l'administration et le gouvernement d'un côté et le secteur privé de l'autre, la société civile étant sa principale victime.

La capacité des organisations de la société civile à suivre, à détecter, et à changer les activités des agents publics est accrue par leur proximité et connaissance des questions locales. Le niveau local est peut-être pour ces associations un bon terrain d'essai et d'entraînement en vue de futures actions au niveau national ainsi qu'un bon moyen d'acquiescer une certaine confiance en elles. Bien sûr, dans de nombreux pays où la corruption est importante, les associations civiles sont faibles. Cependant, l'engagement d'une société civile émergente peut, de lui-même, fournir la force et l'énergie nécessaires pour le développement futur de cette même société civile.

La société civile peut s'attaquer aux problèmes de corruption en s'appuyant sur l'expérience des comptables, des avocats, des universitaires, des ONG, du secteur privé, des chefs religieux et, peut-être plus fondamentalement, sur les citoyens ordinaires. En Australie, des travailleurs spécialisés sont impliqués dans les inspections de sécurité du travail, et en Nouvelle Galles du Sud, les groupes de consommateurs aident à identifier les produits dangereux à la vente. En Nouvelle-Zélande, fatigués des abus de pouvoir des monopoles publics et privés, des intérêts commerciaux se sont associés pour former un groupe informel, le MUMS (Major Users of Monopoly Services), qui agit en tant que groupe de surveillance sur les entreprises, allant des compagnies aériennes internationales aux télécommunications, en passant par les producteurs de pâte à papier et des compagnies de productions cinématographiques⁴⁹.

Il existe aussi des actions conjointes citoyen-Etat. Par exemple, les réseaux Neighborhood Watch sont maintenant établis dans de nombreux pays, renforçant les liens entre la police et les citoyens. Enfin, Hong Kong a mis en place une commission indépendante de lutte contre la corruption, qui comprend un département entier consacré aux relations communautaires et aux comités de conseil.

4.5 Renforcer les moyens de lutte contre la corruption de l'institution judiciaire⁵⁰

Dans le système de droit coutumier de beaucoup de pays, le Ministre de la Justice fait partie non seulement de la branche exécutive, mais il est aussi le chef de la magistrature. En tant que tel, il est "gardien des intérêts publics"⁵¹, et détient de vastes pouvoirs discrétionnaires dans l'initiation, la poursuite, et l'abandon des procédures pénales. Il a aussi la responsabilité de fournir des conseils juridiques dans les affaires d'administration publique et de gouvernement. L'exécution correcte de ces fonctions dépend de son impartialité et de sa liberté d'action, qui peuvent être mises en danger s'il est sujet au contrôle du Gouvernement et si le Parlement est, dans les faits, en position d'infériorité par rapport à la branche exécutive.

L'abus le plus flagrant est peut-être celui où le pouvoir exécutif nomme dans les tribunaux des sympathisants⁵². Le processus de nomination est donc fondamental, bien que certains gouvernements découvrent que leurs sympathisants développent parfois une remarquable indépendance une fois qu'ils occupent le poste convoité. Pour contre-carrer l'indépendance acquise par le processus de nomination, la branche exécutive peut manipuler l'assignation des dossiers afin de déterminer quel juge jugera une affaire importante pour le gouvernement. Il est donc essentiel que l'assignation des affaires ne soit pas effectuée par des agents du gouvernement, mais qu'elle reste la tâche des juges.

Au plus *bas* niveau de la structure des tribunaux, il existe une variété de moyens corrompus permettant de pervertir le système de justice, parmi lesquels, l'influence sur une enquête, la proclamation d'une peine sans procès, l'incitation des juges à perdre leurs dossiers, à retarder les affaires, l'assignation des dossiers à des juges corrompus, le soudoiment des juges (souvent mal payés ou sensibles aux promesses de promotion), et le soudoiment des avocats de la défense pour qu'ils agissent contre les intérêts de leur client.

Il est clair que de telles pratiques corrompues appellent des actions sur plusieurs fronts. Les responsables des enquêtes et des inculpations ou mises en examen doivent imposer des normes élevées à leurs subordonnés. Les membres des tribunaux doivent être tenus pour responsables de leurs actes, et sujets aux sanctions de la justice (par exemple si des dossiers sont perdus). Et enfin, la branche judiciaire doit imposer des normes élevées dans ses propres rangs, et les plaintes doivent être prises en compte sérieusement. Si nécessaire, des équipes d'inspecteurs devraient pouvoir visiter les cours basses pour s'assurer de leur bon fonctionnement.

La manière de nommer et de promouvoir les juges est cruciale pour leur indépendance. Leur nomination doit être basée uniquement sur leur compétence et leur impartialité, et non sur leurs tendances politiques. La confiance du public dans le mérite, l'intégrité, et la compétence du juge est essentielle. Le public ne doit avoir aucune raison de croire qu'un juge obtient son poste par faveur politique, ni qu'il sera favorable au parti au pouvoir en cas de violation de la loi.

Il est implicite dans le concept d'indépendance judiciaire que le juge doit bénéficier d'une rémunération adéquate, et que sa rémunération ne peut pas être modifiée à son désavantage⁵³. Si le juge ne jouit pas d'une certaine sécurité dans sa fonction ou pour sa rémunération, son indépendance est menacée.

Il va de soi qu'un juge doit aussi bénéficier de l'immunité contre des poursuites civiles pour mauvaise conduite ou négligence dans l'exercice de ses fonctions. Cela ne veut pas dire que la personne lésée n'a pas de recours, mais plutôt que le recours est contre l'Etat, et non le juge. Le juge ne doit être suspendu ou démis qu'en cas d'incapacité ou de conduite rendant impossible l'exercice de ses fonctions légitimes.

On peut lutter contre les situations où coexistent une corruption largement répandue et un système judiciaire soudoyé en établissant des

commissions d'enquête ou en nommant un "procureur spécial"—fonction qui a été utilisée avec un succès remarqué aux Etats-Unis (par exemple, lors du scandale du Watergate).

Il existe plusieurs bonnes raisons pour avoir de solides mécanismes de recouvrement contre la corruption dans le droit civil (par rapport au droit pénal). Dans le traitement des conséquences de la corruption, l'atmosphère est moins lourde au civil qu'au pénal. De même, la charge de la preuve au civil n'est pas aussi exigeante, et dans certaines affaires, la charge de la preuve contraire peut être plus facilement rejetée sur l'accusé. Dans une cour civile, la preuve obtenue permet d'établir la culpabilité par "l'équilibre des probabilités", et non "au delà du doute raisonnable."

Il existe aussi plusieurs raisons pour qu'un citoyen puisse porter plainte pour corruption. L'une d'entre elles concerne les préjudices portés au public, ou à un membre du public, par les actes corrompus d'un agent public. Par exemple, si la négligence de l'Etat dans son administration peut être prouvée, alors ceux qui ont été lésés lors de l'attribution corrompue d'un marché public peuvent sans doute justifier une solide demande de compensation.

4.6 *Le rôle des médias*

Le droit au savoir est lié de façon indissociable à la responsabilité de l'administration et du gouvernement devant les citoyens. Il est presque impossible et insensé de s'attendre à un jugement informé et à la compréhension du public, de la presse, ou du parlement si les activités du gouvernement et les processus de prise de décisions leur sont cachés.

Sur ce sujet, il est souvent nécessaire de légiférer, d'où l'intérêt d'une législation qui garantit le libre accès à l'information (LAI)⁵⁴. Non seulement la législation du LAI peut garantir un droit de contestation (par le biais d'un Médiateur), mais peut aussi instaurer des pratiques à respecter, même par ceux qui sont les moins

susceptibles d'en faire ainsi. Cette loi peut aussi changer la présomption que le secret est la règle. Avec cette législation, les citoyens ont le droit légal d'accéder aux documents gouvernementaux et administratifs sans justifications préalables, et il revient à l'administration la charge de prouver le bien-fondé de garder une information secrète. Naturellement, les documents dont la révélation pourrait nuire à l'intérêt public sont exempts de publication (par exemple, les informations sur les enquêtes criminelles, les propositions budgétaires, et les informations sensibles sur l'économie).

La liberté de l'information est aussi renforcée par l'existence d'une presse libre, qui est tout aussi importante que l'indépendance de la justice dans la lutte contre la corruption. A la différence des juges, des procureurs et des avocats généraux, les employés des médias privés ne sont pas nommés par les pouvoirs publics, et l'existence de ces médias dépend de leur appréciation par le public. Il n'en reste pas moins que quel que soit le régime de propriété des médias, aucune influence clientéliste ne devrait s'exercer sur eux.

Le degré d'indépendance des médias correspond à leur capacité à exercer un rôle d'agent public de surveillance de la conduite des personnalités publiques. Tout comme le pouvoir judiciaire se doit de contrôler la légalité des actions du pouvoir exécutif, les médias sont censés surveiller les actions des pouvoirs législatif et exécutif, afin de s'assurer qu'ils ne se livrent pas à des actes de corruption. Les hommes politiques et les fonctionnaires peuvent être plus tentés d'abuser de leurs positions pour des gains privés s'ils sont certains de ne pas courir le risque d'être exposés et humiliés publiquement par les médias. Cependant, encore aujourd'hui, de nombreux pays censurent la presse et mettent les journalistes en prison.

Les cours de justice doivent protéger et faire respecter les lois qui garantissent "la liberté d'expression". Un système judiciaire indépendant doit

être au service d'une presse libre. Une condition préalable à l'établissement d'une presse libre est donc l'existence d'un système légal indépendant à l'abri de toute influence politique, pouvant s'appuyer sur des dispositions constitutionnelles fermes pour défendre la liberté de la presse.

A travers les jugements responsables des éditeurs et des journalistes, une culture de liberté de la presse se développe. Cette culture est garante de la possibilité pour la presse d'opérer en tant qu'organe de surveillance des agents publics.

L'indépendance des médias est un concept très complexe. En termes généraux, il repose sur la notion que les journalistes ne doivent subir aucune interférence dans l'exercice responsable de leur profession. Mais en réalité, ceux qui détiennent les médias interviennent quotidiennement dans le travail des journalistes qu'ils emploient. Dans de nombreux pays, le gouvernement lui-même est le plus important propriétaire de médias, ce qui peut nuire à leur indépendance.

Dans ce cas, des efforts devraient être faits pour renforcer cette indépendance. Une première solution consiste à privatiser ceux qui sont contrôlés par l'Etat. En même temps, des mécanismes doivent être mis en place pour garantir que les médias soient détenus par des propriétaires différents, ceci afin que la compétition entre les médias favorise une plus grande diversité d'opinions sur les questions de politique publique et qu'ils gardent un œil sur le pouvoir politique des magnats de la presse⁵⁵.

De nombreux pays ont des lois qui protègent la liberté des médias, mais qui comprennent aussi des restrictions sous la forme de "limites raisonnables", que l'on justifie pour des raisons de sécurité nationale ou de respect de la vie privée. Poser des limites à la liberté des médias pour cause de sécurité nationale peut être justifié provisoirement—par exemple pour limiter des publications haineuses ou décroître les tensions ethniques et raciales. Le danger est que les gouvernements abusent de leur

autorité et de leur pouvoir discrétionnaire pour restreindre la liberté des médias.

4.7 Le rôle du secteur privé

Ce qui est le plus susceptible de pousser les entreprises à examiner et peut-être changer leur comportement en matière d'éthique professionnelle est le fait qu'elles ont tout à y gagner. Il y a de plus en plus d'exemples qui tendent à démontrer que les compagnies qui tolèrent la corruption de la part de leurs employés à l'étranger se mettent dans une position risquée. Les dépenses et revenus dissimulés, les comptes en banque secrets, le paiement des employés pendant qu'ils servent une peine de prison, et l'utilisation d'anciens employés expérimentés comme intermédiaires sont des pratiques qui ouvrent la porte aux délits. Ceci est intrinsèquement dangereux et place la compagnie dans une situation d'abus potentiel par ses propres employés.

Il semble que les associations professionnelles internationales et les fédérations d'entreprises peuvent jouer un rôle important dans la lutte contre la corruption en incluant une clause anti-corruption obligatoire dans leurs codes d'éthique, et en prévoyant la possibilité pour une entreprise d'être expulsée de l'organisation si elle enfreint cette clause. De surcroît, lorsque ces associations ou fédérations rassemblent suffisamment d'entreprises dans le monde entier, leurs membres n'ont pratiquement pas à craindre qu'un non-membre soit avantagé grâce au versement d'un pot-de-vin.

4.8 La coopération internationale

Le seul pays qui ait rendu illégal le paiement de pots-de-vin en dehors de son territoire est les Etats-Unis⁵⁶. Les autres pays, de manière paradoxale, ont un système dual, dans lequel les pots de-vin payés à l'intérieur du pays sont illégaux mais ceux payés à l'étranger ne sont pas pris en compte. Un pays doit non seulement avoir la possibilité d'extrader

des agents publics corrompus quand ils s'enfuient à l'étranger, mais aussi celle d'être aidé pour obtenir des preuves, recueillir le témoignage de témoins, et saisir les dossiers bancaires et la documentation de l'entreprise concernée (assistance légale mutuelle). Encore plus important, les pays ont besoin d'aide pour localiser, geler ou saisir les produits de la corruption s'ils sont placés dans des "paradis fiscaux" à l'étranger.

Il y a maintenant une abondance d'outils légaux pour lutter contre la corruption internationale. Mais avant de les utiliser, certaines conditions préalables doivent être respectées. En effet, si les tribunaux locaux d'un pays sont perçus comme n'étant pas indépendants ou comme étant corrompus, il est peu vraisemblable que les tribunaux d'autres pays respecteront ses décisions en matière de corruption ou d'extradition. Pour résumer, pour que l'assistance légale mutuelle fonctionne, il est indispensable que l'autorité de la loi prévale et soit perçue ainsi.

Il est aussi important que les fonctionnaires chargés de faire appliquer la loi restent au fait des développements récents internationaux. De plus en plus, des formes limitées d'assistance sont offertes par certains centres bancaires⁵⁷. Par exemple, depuis peu, le Gouvernement suisse peut maintenant apporter sa collaboration s'il existe une preuve du tribunal indiquant que l'argent a été volé, mais il n'agira encore pas de la sorte lors d'une enquête au stade de l'avant-procès⁵⁸.

De nouvelles approches de coopération internationale sur la corruption doivent être développées aussi bien dans les pays développés que dans ceux en développement. Voici certaines mesures qui peuvent être envisagées:

- Pour contrôler significativement la corruption internationale, il est souhaitable qu'un pays bénéficie de la coopération judiciaire de ses principaux partenaires commerciaux (par exemple pour l'extradition de suspects, la recherche et la sai-

sie de preuves), aussi bien que celle des centres bancaires étrangers.

- Pour atteindre des niveaux d'assistance mutuelle internationale suffisants, les lois domestiques d'un pays doivent être harmonisées avec celles des pays avec lesquels une coopération judiciaire est recherchée.

A cet égard, une convention internationale sur la drogue a donné le ton. Menée d'abord par l'Europe, ensuite par les 52 pays du Commonwealth, la communauté internationale souscrit désormais à la convention des Nations Unies sur la drogue qui contient des provisions obligeant les pays à fournir une assistance légale mutuelle dans les cas de drogues illicites, y compris pour la localisation et les confiscations des produits provenant du trafic de la drogue.

Depuis 1990, une série de mesures internationales, ont été prises à la suite de l'Initiative "Financial Action Task Force" du G7 pour condamner en tant qu'acte criminel le blanchiment de fonds ayant pour origine le trafic de drogue ou autres activités criminelles. Le résultat est qu'au moins 40 pays, y compris la plupart des membres de l'OCDE, ont mis en place une législation et ont pris des dispositions administratives pour traquer le flot de ces fonds à travers leurs systèmes bancaires. Désormais, les banques commerciales sont censées signaler à la Banque centrale ou à un bureau national de renseignement sur les fraudes, les dépôts de fonds pouvant avoir des origines criminelles. Dans le cas de l'Union Européenne, ces dispositions sont inscrites dans une directive obligatoire pour les Etats membres.

5. Conclusion: gérer le changement

La question de la corruption est passée au premier plan. Les conséquences économiques de la corruption généralisée et les récentes évolutions en faveur de la démocratisation ont généré une demande croissante pour une plus grande responsabilité des

acteurs publics devant les citoyens et une meilleure transparence de leurs décisions.

Ce document ne suggère pas qu'il existe des solutions faciles ou évidentes pouvant être appliquées dans la lutte contre la corruption, ni que certains pays ont trouvé le modèle idéal, ou encore qu'un tel modèle existe. En revanche, ce document tend à montrer que, bien que chaque pays ou région soit unique par son histoire et sa culture, son système politique, et son développement économique et social, il existe des similarités entre les pays, et les leçons apprises dans certains d'entre eux sont souvent applicables à d'autres.

Un système national d'intégrité comprend un certain nombre d'éléments. Ceux étudiés par ce document—stratégies de lutte contre la corruption dans le secteur public, agences de surveillance, prise de conscience et participation du public, renforcement des moyens de lutte contre la corruption de l'institution judiciaire, rôle des médias, secteur privé, et coopération internationale—peuvent être considérés comme les piliers sur lesquels un système national d'intégrité peut être construit... et dont le développement durable d'un pays dépend.

Pris séparément, chacun de ces éléments n'aura qu'un impact limité sur la lutte contre la corruption. Les codes de conduite ou de nouvelles régulations pour l'attribution de marchés publics, par exemple, n'auront d'effet que s'ils sont mis en place et appliqués par des agences indépendantes: un Médiateur, des institutions supérieures de vérification des comptes, et des agences de lutte contre la corruption sont des exemples d'autorités de "surveillance" pouvant assurer ces fonctions. De la même façon, les stratégies anti-corruption dépendent du soutien actif et de la vigilance de la société civile et des médias, ces derniers devant se charger d'informer le public sur les conséquences dangereuses de la corruption et sur le droit des citoyens à exiger une conduite éthique de la part de leurs

fonctionnaires. Les éléments d'un système national d'intégrité se renforcent mutuellement.

Bien que ces éléments n'aient pas besoin d'être mis en place ou renforcés en même temps, la manière dont un système national d'intégrité est initié et géré détermine le succès ou l'échec des efforts de réforme. Il est vital que chaque pays définisse les éléments les plus stratégiques de la réforme permettant de maximiser les chances de changer positivement le système tout en renforçant les éléments considérés moins importants, qui, s'ils restent sans surveillance, peuvent saper la réforme. De plus, quelques succès importants pourront montrer au public que les dirigeants et les représentants luttent sérieusement contre la corruption.

Le contexte social et politique général dans lequel la réforme est entreprise va conditionner l'efficacité d'un système national d'intégrité. Un cadre politique démocratique crée des incitations à la corruption différentes de celles créées par un régime totalitaire. Les occasions de donner ou recevoir des pots-de-vin seront différentes dans des économies de marché et dans des économies étatistes.

Dans tous les pays, quel que soit le niveau de développement, il est crucial que la promotion d'un système d'intégrité nationale et que la lutte contre la corruption implique de larges sections du monde politique et de la société civile. Ceci requiert:

- une direction politique (incluant autant que possible tous les partis) impliquée, qui démontre son engagement en acceptant de se soumettre à un examen général de ses revenus, de ses biens, de ses dettes et de son niveau de vie;
- la participation et l'engagement du public dans la réforme, les changements proposés étant soumis à un large débat pour générer une appropriation de la réforme par le public et renforcer les valeurs prônées par la réforme;
- la participation des syndicats de fonctionnaires et autres employés;

- l'engagement des groupes professionnels, des communautés et des dirigeants religieux.

Des indicateurs de performance et des systèmes de suivi sont nécessaires pour mesurer les progrès de la lutte contre la corruption. Pour être efficace, une gestion axée sur l'obtention de résultats doit créer des incitations et un environnement permettant d'encourager la réalisation des objectifs de la réforme de la fonction publique et l'obtention de résultats de qualité. Ces résultats devraient être disséminés auprès du grand public. Le partage de l'information avec la société civile représente une étape significative pour assurer la transparence et la responsabilité de l'administration et du gouvernement. ❖

Annexe A: L'administration et le gouvernement sous l'autorité de la Loi (La Déclaration de Lusaka), 1992

La déclaration se lit ainsi:

Certains pays ont trouvé utile, dans le cas où une autorité administrative exerce un pouvoir discrétionnaire, que cette dernière:

- i) poursuive seulement les objectifs pour lesquels ce pouvoir a été conféré;
- ii) demeure impartiale et observe objectivement, en tenant compte des seuls facteurs relatifs au cas particulier;
- iii) observe le principe d'égalité devant la loi en évitant toute discrimination;
- iv) maintienne un équilibre entre les effets contraires qu'une décision peut avoir sur les droits, les libertés ou les intérêts des personnes et les propos poursuivis;
- v) prenne ses décisions dans des délais raisonnables en fonction du problème en jeu;
- vi) applique les instructions générales de l'administration de façon systématique et tout en tenant compte des circonstances particulières de chaque cas.

Procédure:

- (i) *Mise à disposition des instructions.* Certains pays ont trouvé utile que les instructions générales de l'administration qui règlent l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, soient rendues publiques ou communiquées (de manière appropriée et dans les limites nécessaires) à

toute personne concernée, ou à sa demande, soit avant, soit après qu'une décision la concernant a été prise.

- (ii) *Le droit d'être entendu.* La personne concernée par toute action administrative de nature à affecter négativement ses droits, ses libertés ou intérêts, doit pouvoir réunir les faits et les arguments, et, dans les cas appropriés, soumettre les preuves qui doivent être prises en compte par l'autorité administrative; dans les cas appropriés, la personne concernée doit être informée, à temps et de manière appropriée, de ses droits.
- (iii) *Accès à l'information.* Sur demande, la personne concernée doit être informée, avant la décision d'une action administrative et par les voies appropriées, de tous les facteurs relevant de la décision de cette action.
- (iv) *Déclaration des motifs.* Lorsqu'une action administrative est de telle nature qu'elle peut affecter les droits, les libertés ou les intérêts d'une personne, la personne concernée doit être informée des motifs sur lesquels la décision est fondée, soit à travers la citation des motifs dans l'acte lui-même, soit, sur demande, auquel cas ils doivent être séparément communiqués à la per-

sonne concernée dans un délai raisonnable.

- (v) *Indication des recours*. Lorsqu'une action administrative est donnée par écrit et qu'elle affecte négativement les droits, les libertés ou les intérêts de la personne concernée, les recours disponibles doivent être indiqués ainsi que les limites de temps.

Contrôle de légalité et révision:

- (i) Une décision prise dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire doit être sujette à un contrôle judiciaire par un tribunal ou autre corps compétent; cependant, cela n'exclut pas la possibilité d'une révision préliminaire par une autorité administrative ayant le pouvoir de décider sur la légalité et sur les mérites;
- (ii) Si aucune limite de temps n'a été fixée par la loi pour la prise de décision dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire et que l'autorité administrative ne prend pas de décision dans un délai raisonnable, sa défaillance devrait être soumise à contrôle judiciaire et à révision;
- (iii) Un tribunal ou un autre corps indépendant qui contrôle l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire devrait posséder des pouvoirs tels que celui d'obtenir autant que nécessaire des informations pour un bon exercice de ses fonctions.

Exécution:

Les exigences d'une bonne administration efficace, les intérêts légitimes de tierces parties, et des intérêts publics importants devraient être combinés dans toute décision, mais là où ces exigences rendent nécessaire la modification de ces principes dans des cas particuliers ou dans des secteurs spécifiques de l'administration publique, tous les efforts doivent être faits pour se

conformer à ces principes et parvenir au degré le plus élevé de justice.

Il est raisonnable de supposer qu'un conflit d'intérêt n'est pas survenu si: (a) la responsabilité de l'agent public est si limitée qu'il n'y a aucune place pour un pouvoir discrétionnaire (par exemple, quand les responsabilités sont simplement celles d'un commis de bureau); (b) l'intérêt économique est négligeable (par exemple, un petit nombre de parts dans une grande compagnie); ou (c) l'engagement est simplement formel ou technique, de sorte que la personne occupant formellement une position avec des responsabilités conflictuelles n'a pas en fait agi dans cette position (par exemple, si un agent public a demandé à quelqu'un d'autre d'agir à sa place pour éviter toute apparence de conflit d'intérêt).

Enfin, il y a des changements organisationnels qui peuvent être faits dans la manière dont l'administration et le gouvernement gère ses interactions, en particulier, avec le public:

- la démystification de l'administration et du gouvernement: les citoyens devraient être informés de leurs droits légaux lorsqu'ils ont à faire à l'administration et au gouvernement. Certains pays trouvent utile de publier des guides pour les employés et de les mettre à la disposition des usagers et des entreprises;
- la dépersonnalisation de l'administration et du gouvernement: les contacts face à face devraient être minimisés. Des éléments de hasard devraient être introduits de manière à ce que les usagers ne puissent pas prévoir avec quels agents publics ils devront traiter. Les employés devraient alterner régulièrement pour minimiser les possibilités de développement de relations malsaines, à la fois entre fonctionnaires et avec les clients. Les rotations, cependant, peuvent faciliter la corruption systémique lorsqu'un responsable corrompu utilise les rotations de travail

pour punir les subordonnés qui ne jouent pas le jeu;

- l'établissement de mécanismes pour que la société civile soit engagée dans un processus de suivi continu. Des sondages périodiques de l'opinion publique sur sa perception des prestations de services publics peuvent aussi être utiles.

Notes

1. Ce document développe certains concepts du Guide d'Intégrité Nationale de Transparency International (Washington, D.C.: Transparency International, 1996). Le guide fournit des détails et des analyses plus approfondies de certains sujets traités dans ce document.
2. Voir Rose-Ackerman (1996b).
3. Voir Rose-Ackerman (1996a) et Gould et Amaro-Reyes (1983).
4. Voir Rose-Ackerman (1996a).
5. Transparency International est une organisation non gouvernementale, basée à Berlin, comprenant plus de 60 chapitres dans le monde. Son centre d'intérêt est la corruption dans les transactions commerciales internationales et, à travers ses chapitres nationaux, la lutte contre la corruption au niveau national.
6. La corruption dans le secteur privé ne fait pas partie des sujets traités dans ce document.
7. Voir Klitgaard (1988).
8. Voir Husted (1994).
9. Voir Johnston (1986).
10. Michael Johnston remarque que toute discussion sur les implications de la corruption dans quelque système que ce soit doit être organisée en fonction du contexte spécifique de chaque pays. L'existence de factions ethniques parmi les élites, dans quelle mesure les liens de parenté signifie que les citoyens et/ou les officiels ont des points de vue différents sur les pratiques de patronage de celui de la loi, ou l'exclusion de certains intérêts économique des prises de décision, par exemple, peuvent être des éléments cruciaux de la corruption dans certains contextes. *Ibid.*, p. 463.
11. Cité dans Quah (1982).
12. *Ibid.*, cité dans Yoong Siew-Wah (1973).
13. Voir Noonan (1984). L'étude désormais classique du juge Noonan sur les pots de vins montre que les réciprocités classifiées en tant que pots de vin étaient censurées dans les anciens royaumes d'Égypte, de Mésopotamie, et de Palestine et, encore plus sévère, dans la Rome de Cicéron.
14. Voir Rose-Ackerman (1996a).
15. Voir, for exemple, Rose-Ackerman (1996a).
16. Voir Gould and Amaro-Reyes (1983).
17. Ce résumé est extrait en partie de Bayley (1991).
18. Voir Mauro (1995).
19. Voir Wade (1982) et Manzetti et Drake (à venir).
20. Voir Rubin (1982). Voir également les chiffres approximatifs suggérés par Susan Rose-Ackerman dans "Proposal for Research in the Level and Impact of Corruption in International Business" présenté à la réunion annuelle de Transparency International à Milan, 27-28 mars 1995.
21. *Le Monde*, 17 mars 1995.
22. *Le Monde* rapporte également que les services des impôts ne questionnent pas les commis-

- sions inférieures à 15 pour cent du total d'un contrat. *Ibid.*
23. Voir Frisch (1994).
 24. Le point de vue traditionnel - qui lie pauvreté et malhonnêteté- est violemment attaqué par bon nombre de critiques qui voient ce prétendu lien comme une diffamation contre les pauvres. "Quelqu'un ne peut-il être pauvre et cependant honnête?" demandent-ils. Ils font remarquer que de nombreux officiels demeurent honnêtes. Le Général Obasanjo observe que : "Des pratiques pointues ont caractérisé le système bancaire du Nigeria ces dernières années. La plupart des responsables étaient plus que bien payés, cependant les manoeuvres frauduleuses et corrompues ont été excessives. Ceci est en contraste avec les autres responsables, moins bien payés, qui ont maintenu leur intégrité tout au long." Voir *Financial Times* (1994).
 25. L'informatisation a généralement fait décroître les chiffres du budget de la fonction publique—par exemple, en Ouganda.
 26. Voir Shleifer et Vishney (1992) et Montias et Rose-Ackerman (1981).
 27. Les différents moyens par lesquels ceci peut être accompli, y compris les règles d'approvisionnement public établies par les institutions internationales de prêt, sont décrits dans *The Good Business Guide to Bribery* par George Moody-Stuart (1994).
 28. Voir Rose-Ackerman (1994).
 29. Le cas de la Tanzanie, où le Président Mkapa a prouvé son engagement à lutter contre la corruption est un exemple.
 30. Ceci reflète le consensus exprimé par les participants aux séminaires et ateliers de IDE/TI ayant pour objectif de promouvoir l'intégrité nationale. Une autre taxinomie, couvrant essentiellement les mêmes questions, est présenté dans Rose-Ackerman (1996b).
 31. Le Botswana fait partie de cette catégorie. Bien que la corruption n'ait pas été un problème sérieux au Botswana, lorsque celle-ci a commencé à faire surface, de prompts remèdes ont été appliqués contre les fautifs et les aménagements institutionnels ont été renforcés et changés. Voir la lettre d'information de TI, juin 1995.
 32. Voir Pope (1996).
 33. Voir Quah (1989).
 34. Pour détails, cf. Langseth (1995).
 35. Voir Quah (1989).
 36. Voir Rose-Ackerman (1978).
 37. Voir Atkinson and Mancuso (1992).
 38. De telles vacances, par exemple, étaient offertes pour acheter les services des employés du ministère de la Défense de Grande Bretagne au début des années 1990.
 39. Corrupt Practices Act, Section 3.
 40. Voir Rose-Ackerman (1994) and Klitgaard (1991).
 41. Plusieurs modèles sont disponibles pour le début, y compris le GATT/Organisation Mondiale du Travail, le comité des Nations Unies sur le Règlement du Commerce International (UNCITRAL), l'Union Européenne, et une multitude de règlements nationaux.
 42. La législation peut prévoir que le directeur de l'agence soit appointé soit par les chefs du gouvernement et les principaux partis politiques de l'opposition, ou de la même façon qu'un juge de la cour de grande instance.
 43. Comme c'est par exemple le cas à Hong Kong.
 44. Voir Hatchard (1992).
 45. Voir House of Commons (1981).
 46. Pour plus de détails, voir le rapport de la mission de Transparency International en Afrique du Sud, décembre 1994 (Transparency International, Berlin).
 47. En plus, IDE and CIET International ont entrepris des enquêtes sur les prestations de services dans la fonction publique en collaboration avec les gouvernements du Nicaragua, de Mali, de la Tanzanie, et d'Ouganda.

48. Voir la discussion de Coleman (1990) et Tanzi (1994).
49. *The Evening Post* (Wellington, Nouvelle Zélande), 14 septembre 1994.
50. Il est reconnu que cette section ne reflète le rôle du système juridique que des pays anglo-saxons.
51. Ceci a été au centre des critiques dans un certain nombre de pays d'Amérique Latine.
52. Le texte faisant autorité sur le rôle du procureur général dans les cinquante pays du Commonwealth, *Law Officers of the Crown* (Edwards 1964). Pour une revue plus récente de la position, voir le rapport sur *Review of Independence of the Attorney-General* (Electoral and Administrative Review Commission 1993).
53. Dans les pays faisant face à des problèmes économiques sérieux, les juges ont acceptés une réduction des salaires en ligne avec ceux des autres fonctionnaires, mais cela a été généralement fait sur la base des juges "faisant la demande" de traitements similaires, plutôt que fait sur une base non volontaire.
54. Le problème n'est pas seulement pour les pays développés. Ceci a été souligné lors de la troisième conférence sur les droits de l'homme, la démocratie et la corruption, tenu par le African Leadership Forum en 1994-95, par les participants de l'atelier IDE/TI sur l'Intégrité de Arusha (1995) et l'atelier de formation des journalistes facilité par IDE et TI en Ouganda (1995).
55. La différence entre médias possédés ou contrôlés par le gouvernement est reconnue. Même si les médias sont privés, le contrôle du gouvernement par la censure, la persuasion morale, et autre moyens peut limiter la liberté des médias
56. *The Foreign Corrupt Practices Act* (1977).
57. Les centres bancaires sont sous une constante pression de la communauté internationale en grande partie à cause des problèmes liés au trafic de la drogue et au blanchiment de l'argent.
58. Voir Shleifer et Vishney (1993).

Bibliographie

- About, Muhammed. 1993. "Watch-Dog Organizations for Upholding Administrative Ethics in Africa: The Case of Tanzania," dans Sadig Rasheed et Dele Olowu (eds.), *Ethics and Accountability in African Public Services* New York: Commission Economique pour l'Afrique des Nations Unies et l'African Association for Public Administration and Management.
- Atkinson, Michael, et Maureen Mancuso. 1992. "Edicts and Etiquette: Regulating Conflict of Interest in Congress and the House of Commons." *Corruption and Reform* 7 (1): 1–18.
- Bayley, David. 1991. "The Effects of Corruption in a Developing Nation." *The Western Political Quarterly* 3 (2): 719–24ff
- Brett, E. A. 1995. "Neutralising the Use of Force in Uganda: The Role of the Military in Politics," *The Journal of Modern African Studies* 33 (1): 129–152.
- Chew, D. C. E. 1990. "Internal Adjustments to Falling Civil Salary: Insights from Uganda," *World Development* 18 (7).
- Coleman, James. 1990. *Foundations in Social Theory*. Cambridge: Belknap Press.
- Edwards, John L. 1964. *Law Officers of the Crown*. London: Sweet & Maxwell.
- The Evening Post* (New Zealand). 1994. 14 septembre.
- Financial Times* 1994. "Lettres à l'éditeur." 14 octobre.
- Frisch, Dieter. 1994. "The Effects of Corruption on Development." Papier présenté au Forum des Dirigeants Africain sur la Corruption, la Démocratie, et les Droits de l'Homme en Afrique, Cotonou, Bénin, 19–21 septembre.
- Frye, Timothy. 1993. "Caveat Emptor: Institutions, Credible Commitment, and Commodity Exchanges in Russia." In David Weimer (ed.), *Institutional Design*. New York: Kluwer.
- Gould, David J., and Jose Amaro-Reyes. 1983. "The Effects of Corruption on Administrative Performance: Illustrations from Developing Countries." Document de travail Banque Mondiale No. 580. Washington, D.C.: La Banque Mondiale.
- Gouvernement de l'Australie. 1993. *Report on Review of Independence of the Attorney-General*. Brisbane: Gouvernement de l'Australie.
- Gouvernement de Tanzanie. 1995. "The National Integrity System in Tanzania." Un recueil des projets d'un atelier réuni par le Bureau de la Prévention contre la Corruption avec Transparency International, l'Institut de développement économique de la Banque Mondiale et Lybrand et the British Overseas Development Administration.
- Gouvernement de l'Ouganda. 1994. *National Integrity System in Uganda*.
- . 1995. *National Integrity System in Uganda II*.

- Hansen, Holger Bernt, et Michael Twaddle (eds.). 1991. *Changing Uganda*. London: James Currey Ltd.
- Hatchard, John. 1992. "The Office of the Ombudsman." In *National Human Rights Institutions in the Commonwealth*. London: Commonwealth Secretariat.
- House of Commons. 1981. "First Special Report from the Committee of Public Accounts, Session 1980–81." In *The Role of the Comptroller and Auditor-General, Volume I, Report*. London: HMSO.
- Husted, Bryan W. 1994. "Honor Among Thieves." *Business Ethics Quarterly* 1 (1): 17–27.
- Johnston, Michael. 1986. "The Political Consequences of Corruption: A Reassessment." *Comparative Politics* July: 467–8.
- Kasozi, A. B. K. 1994. *The Social Origins of Violence in Uganda 1964–1985*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Klitgaard, Robert. 1991. "Adjusting to Reality: Beyond: State versus Market." In *Economic Development*. San Francisco: International Center for Economic Growth.
- Kpundeh, Sahr J. and Bruce Heilman. Forthcoming. "Rushwa: An Examination of Corruption in Tanzania." *Le Monde*. 1995. 17 mars.
- Langseth, Petter. 1995. "Civil Service Reform: Experience from Uganda." Document de travail de la Banque Mondiale. Washington, D.C.: la Banque Mondiale.
- Manzetti, Luigi, et Charles Drake. Forthcoming. "Market Reforms and Corruption in Latin America: New Means for Old Ways." *Review of International Political Economy*.
- Mauro, Paolo. 1995. "Corruption and Growth." *Quarterly Journal of Economics* 109: 681–712.
- Montias, J. M., et Susan Rose-Ackerman. 1981. "Corruption in a Soviet-Type Economy: Theoretical Considerations." In Steven Rosenfielde (ed.), *Economic Welfare and the Economics of Soviet Socialism: Essays in Honor of Abram Bergson*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Moody-Stuart, George. 1994. *Good Business Guide to Bribery*. Berlin: Transparency International.
- Noonan, John T. 1984. *Bribes*. Berkeley: University of California Press.
- Pope, Jeremy. (Ed.) 1996. *Le Guide de TI*. Berlin: Transparency International.
- Quah, John S. T. 1982. "Bureaucratic Corruption in the ASEAN Countries: A Comparative Analysis of their Anti-Corruption Strategies." *Journal of Southeast Asian Studies* 13 (1): 153–77.
- . 1989. "Singapore's Experience in Curbing Corruption." In A. J. Heidenheimer (ed.), *Political Corruption: A Source Book*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Rose-Ackerman, Susan. 1978. *Corruption: A Study in Political Economy*. New York: New York Academic Press.
- . 1994. "Reducing Bribery in the Public Sector." In Duc V. Trang (ed.), *Corruption and Democracy*. Budapest: Institute for Constitutional and Legislative Policy.
- . 1995. "Proposal for Research on the Level and Impact of Corruption on International Business." Papier présenté à la réunion annuelle de Transparency International, Milan, Italie, 27–28 mars.
- . 1996a. "The Political Economy of Corruption: Causes and Consequences." *Viewpoint* (World Bank) 74 (Avril).
- . 1996b. "Redesigning the State to Fight Corruption." *Viewpoint* (Banque Mondiale) 75 (avril).
- Rubin, S. J. 1982. "International Aspects of the Control of Illicit Payments." *Syracuse Journal of International Law and Governance* 9: 315–321.
- Ruzindana, Augustine. 1994. "Combating Corruption in Africa: The Case of Uganda." Papier

- délivré à la Banque Mondiale, Washington, D.C., 2-3 novembre.
- Shleifer, Andrei, et Robert Vishney. 1992. "Pervasive Shortages under Socialism." *Rand Journal of Economics* 23: 237-46.
- . 1993. "Corruption." *Quarterly Journal of Economics* 108: 599-617.
- Tanzi, Vittorio. 1994. "Corruption, Governmental Activities, and Markets." FMI Document de travail Washington, D.C.: Fond Monétaire International.
- Wade, Robert. 1982. "The System of Administrative and Political Corruption: Canal Irrigation in South India." *Journal of Development Studies* 18: 287-327.
- Yoong Siew-Wah. 1973. "Some Aspects of Corruption." *National Youth Leadership Training Institute Journal* (janvier): 55-6.