

Perspectives *économiques*

Volume 3

Revue électronique de l'Agence d'information des Etats-Unis

Numéro 5

LA CORRUPTION, OBSTACLE AU DEVELOPPEMENT

**La primauté du droit
et la lutte contre la corruption
— un article du sous-secrétaire d'Etat
Stuart Eizenstat**

**Former les journalistes pour
mettre au jour la corruption**

**Résister à la corruption
dans la passation
des marchés publics**

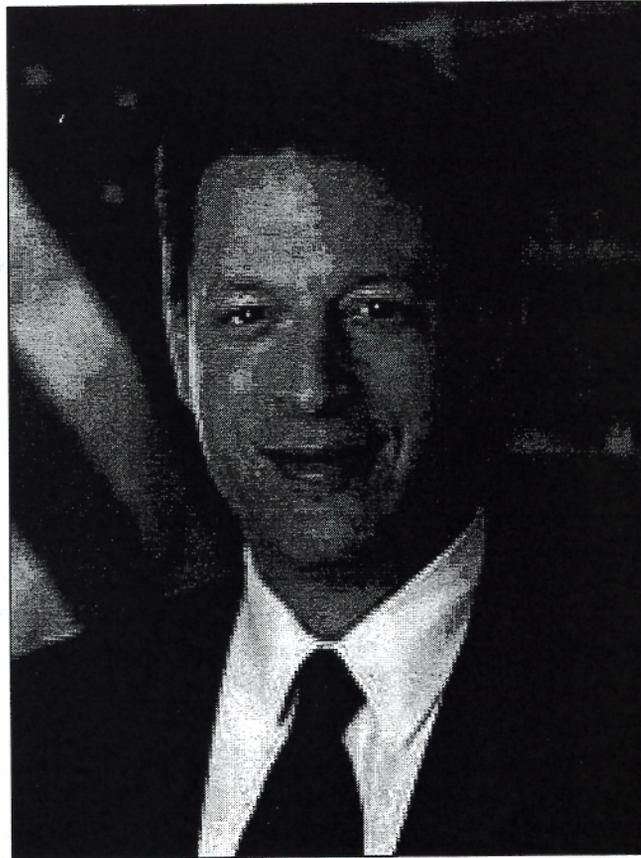
**Le pacte d'intégrité de
Transparency International**

Novembre 1998

PERSPECTIVES ECONOMIQUES

La corruption, obstacle au développement

PERSPECTIVES ECONOMIQUES REVUE ELECTRONIQUE DE L'USIA VOLUME 3, NUMERO 5, NOVEMBRE 1998



Il ne fait aucun doute que, avec le nouvel âge de l'information mondiale, la corruption dans les transactions commerciales internationales est susceptible de faire obstacle tant à la croissance économique qu'à la stabilité du système commercial et financier international. Les conséquences ne sont nulle part plus évidentes que dans les pays en développement et en transition. Il est clair que le népotisme et la corruption aggravent les crises financières qui frappent la Russie et l'Asie. Alors que les pays au marché naissant ouvrent leurs portes aux investissements étrangers et qu'ils accroissent leurs échanges commerciaux, la corruption a tendance à prendre de l'ampleur. Au pire, elle peut porter atteinte à la capacité d'attirer les capitaux étrangers, entraver le développement et les réformes économiques et empêcher la consolidation des institutions démocratiques.

Le présent numéro de « Perspectives économiques » porte sur les conséquences de la corruption dans le domaine économique et sur les nouvelles stratégies internationales destinées à s'attaquer à ce problème. J'espère que vous participerez à nos efforts visant à lutter contre ce fléau et que cette discussion nous permettra de concentrer notre attention sur les mesures nécessaires pour renforcer l'économie mondiale au profit des peuples du monde entier.
Al Gore, vice-président des Etats-Unis

PERSPECTIVES ECONOMIQUES

Revue électronique de l'Agence d'information des Etats-Unis

SOMMAIRE

LA CORRUPTION, OBSTACLE AU DEVELOPPEMENT

a DOSSIER

LA **PRIMAUTE** DU DROIT ET LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION FACE A LA **MONDIALISATION** DE L'ECONOMIE

6

Stuart Eizenstat, sous-secrétaire d'Etat chargé des Affaires économiques, commerciales et agricoles

La corruption fait obstacle au développement économique, entrave la consolidation des institutions démocratiques et empêche les pays en développement d'attirer des investissements étrangers.

LA CONVENTION DE L'OCDE SUR LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION: POURQUOI EN A-T-ON BESOIN ET QUE SONT LES **MODALITES** ?

11

Entretien avec Mme Ekanor Roberts Lewis, chef des conseillers juridiques pour le commerce extérieur au département du Commerce

La corruption et le népotisme ont joué un rôle important dans le déclenchement de la crise économique dans certains pays d'Asie. La convention de l'OCDE offre aux entreprises une alternative à la corruption d'agents publics, qui est plus saine et plus stable pour tous.

LA CORRUPTION CONTINUE DE **FAIRE** OBSTACLE AU DEVELOPPEMENT

15

Brian Atwood, directeur de l'Agence américaine pour le développement international

Les pays tant industriels qu'en développement estiment de plus en plus que la corruption est contraire à leurs intérêts dans les domaines politique et économique. L'USAID joue un rôle primordial en offrant aux pays en développement des stratégies en vue de réformer leur Administration et de mettre en place un appareil judiciaire indépendant.

a OPINIONS

LES ELEMENTS ESSENTIELS DE LA STRATEGIE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

19

James Wolfensohn, président de la Banque mondiale

Le sentiment dans les pays donateurs que leur argent est gaspillé à cause de la corruption constitue l'une des grandes menaces qui pèsent sur l'aide.

DU PROGRES DANS LA LUTTE CONTRE LE VERSEMENT DES POTS-DE-VIN

22

Frank Vogel, vice président de « Transparency International »

Un nombre croissant de sociétés du monde entier craignent maintenant d'être dénoncées comme favorisant la corruption et se rendent compte des avantages de l'intégrité dans la conduite des affaires.

LA CORRUPTION DANS LA PASSATION DES MARCHES PUBLICS

25

Donald Strombom, président du bureau d'études IDBC

Le meilleur moyen de lutter contre la corruption est de réformer les procédures de passation des marchés publics.

LE PACTE D'INTEGRITE: LE MOYEN DE SORTIR DE L'ORNIERE DE LA CORRUPTION	31
<i>Michael Wiehen et Carel Mohn, « Transparency International »</i>	
L'association « Transparency International » a élaboré ce qu'elle appelle le « pacte d'intégrité » pour favoriser les premières mesures d'éradication de la corruption dans un pays donné. Ce pacte est destiné à supprimer la corruption dans un secteur particulier ou dans une zone géographique limitée.	
LA FORMATION DES JOURNALISTES ET LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION	34
<i>David Pezzullo, consultant auprès de l'Institut de développement économique de La Banque mondiale</i>	
La formation des journalistes est l'un des moyens les plus efficaces de réduire la corruption dans les pays où il est nécessaire d'entreprendre des réformes fondamentales sur le plan des institutions.	
CORRUPTION: L'EXPERIENCE DE LA POLOGNE ET DE LA RUSSIE	38
<i>Timothy Frye, professeur de sciences politiques, université d'Etat de l'Ohio</i>	
La réforme des services de l'Administration est essentielle si la Russie et les autres pays d'Europe orientale veulent réduire la corruption.	
FAITS ET CHIFFRES	
RESUME DE LA CONVENTION DE L'OCDE SUR LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION	41
L'INDICE DE PERCEPTION DE LA CORRUPTION DE « TRANSPARENCY INTERNATIONAL » (1998)	43
LES REGLES DE CONDUITE DE LA CHAMBRE DE COMMERCE INTERNATIONALE POUR COMBATTRE L'EXTORSION ET LA CORRUPTION	46
LES DISPOSITIONS DE LA LOI AMERICAINE SUR LA CORRUPTION DANS LES TRANSACTIONS A L'ETRANGER	48
LA DECLARATION DE LIMA	52
RESUME DE LA CONVENTION INTERAMERICAINE CONTRE LA CORRUPTION	57
SOURCES D'INFORMATION	
ADRESSES D'ORGANISMES JOUANT UN ROLE EN MATIERE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION	58
SELECTION D'ARTICLES ET D'OUVRAGES RELATIFS A LA CORRUPTION (EN ANGLAIS)	60

PERSPECTIVES ECONOMIQUES

Revue électronique de l'Agence d'information des Etats-Unis

Volume 3, Numéro 5, Novembre 1998

Les revues électroniques diffusées à intervalle de trois semaines par l'USIA dans le monde entier examinent les principales questions d'actualité intéressant la communauté internationale. Dans cinq numéros distincts Perspectives économiques, Dossiers mondiaux, Démocratie et droits de l'homme, Les Objectifs de politique étrangère des Etats-Unis et La Société américaine elles présentent des articles de fond, des analyses, des commentaires et des renseignements de base sur un thème donné. Toutes les revues sont traduites en français et en espagnol; certaines d'entre-elles sont traduites également en arabe, en portugais et en russe.

Veillez noter que l'USIA n'est nullement responsable du contenu ou de l'accessibilité des sites Internet indiqués en hyperlien. Les opinions qui sont exprimées dans les revues ne représentent pas nécessairement le point de vue du gouvernement des Etats-Unis. Les articles de ces revues peuvent être librement reproduits en dehors des États Unis, sauf indication contraire.

Les numéros les plus récents ainsi que les archives sont disponibles sur l'Internet à la page d'accueil des revues du Service d'information des Etats-Unis (USIS), à l'adresse suivante:
<http://www.usia.gov/journals/journals.htm>

Veillez adresser toute correspondance soit à votre centre local de l'USIS, soit à la rédaction :

Editor, Economic Perspectives
Economic Security I/TES
U.S. Information Agency
3014th Street, sw
Washington, DC 20547
Etats-Unis d'Amérique

Adresse courrier électronique : ejecon@usia.gov

Directeur de la rédaction	Jon Schaffer	Directrice artistique	Sylvia Scott
Rédacteur en chef	Phillip Kurata	Page de couverture	Martha Chaconas
Rédacteurs en chdadjoint	Wayne Hall	Graphic Advisor	Joseph Hockersmith
	Kathleen Hug	Traduction	Services linguistiques de l'USIA
Rédacteurs	Eileen Deegan	Editorial Board	Howard Cincotta
	Merle D. Kellerhals		Rosemary Crockett
	Martin Manning		John Davis Hamill
	Bruce Odessey		
	Warner Rose		

Agence d'information des Etats-Unis
Bureau de l'information
Novembre 1998

LA PRIMAUTE DU DROIT ET LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION FACE A LA MONDIALISATION DE L'ECONOMIE

Stuart Eizenstat, sous-secrétaire d'Etat chargé des Affaires économiques, commerciales et agricoles

La lutte contre la corruption s'inscrit dans un objectif plus vaste des Etats-Unis qui vise à assurer la primauté du droit dans les transactions commerciales internationales. Dans le présent article, M. Eizenstat expose les arguments avancés par le gouvernement des Etats-Unis pour promouvoir la modification de la conduite des affaires sur le plan international et cite les avantages qui pourraient en découler.

Le **progrès** de la primauté du droit et de l'efficacité de la lutte **contre** la corruption sur la **scène** internationale, en particulier dans les pays en voie de développement et en transition, est tout **à fait** conforme à notre **intérêt** national et fait maintenant partie des objectifs de la politique **étrangère** des Etats-Unis. Le passage de ces nouveaux pays à des **sociétés fondées** sur la primauté du droit et affranchies de la corruption contribue à la mise en place d'institutions démocratiques conscientes de leurs responsabilités, à l'instauration de l'Économie de marché ainsi qu'à la libéralisation du commerce et à la croissance économique, ce dont peuvent profiter les entreprises et les travailleurs américains.

Le gouvernement Clinton est nettement optimiste quant au **succès** des efforts menés en **faveur** de la primauté du droit et de la lutte **contre** la corruption. Un profond changement s'est produit dans ce domaine et, à travers le monde, les pouvoirs publics reconnaissent à présent l'importance de systèmes fondés sur le droit et sont prêts à s'attaquer **sérieusement** aux problèmes causés par la corruption.

La mise en place d'un cadre juridique adéquat, c'est à dire une Constitution moderne garantissant les libertés fondamentales et les droits de l'homme ainsi qu'un appareil judiciaire indépendant chargé d'assurer le respect de ces droits, est indispensable pour favoriser l'application des principes démocratiques. La possibilité, pour le citoyen, de recourir aux tribunaux pour obtenir la protection de ses droits est fondamentale. Ces notions

commencent à prendre pied à travers le monde, mais l'information du public et les changements que cette évolution implique constituent un processus complexe qui prend du temps.

La nécessité de réformes n'a pas trait seulement à l'adoption de nouvelles lois ou même à la mise en place d'institutions. Elle concerne l'ensemble de la **société**. Elle n'exige rien de moins que la création de la société civile dans des cultures longtemps **dominées** par des traditions **antidémocratiques** et autoritaires. Cela signifie qu'il **faut** affermir la **primauté** du droit en tant que **précepte** moral et faire preuve d'optimisme et non de cynisme à son égard. La notion de l'obligation qu'ont les pouvoirs publics de respecter les **règles** et du droit qu'a tout individu de contester leur action n'est pas la norme dans un grand nombre de pays. Et pourtant, il est juste de dire que les changements actuellement en cours dans le monde vont dans la bonne direction

DES LOIS JUSTES ET PRÉVISIBLES

La mise en place du cadre juridique **nécessaire** est indispensable au **développement** du marché mondial. **L'élaboration** et la mise en vigueur d'un ensemble de règles juridiques équitables, **prévisibles** et souples est nécessaire à la **création** d'entreprises, à l'**établissement** de marchés de capitaux, à la possession et à la cession de biens immobiliers, à la protection des droits découlant de contrats et autres **éléments clés** qui sous-tendent le développement **économique**. De même, l'établissement et **le** respect des droits des **actionnaires** et du droit de la **propriété** intellectuelle revêtent une importance vitale pour favoriser l'économie de **marché** et la **mise en** place d'un climat favorable aux investissements **étrangers nécessaires** pour susciter la croissance économique. **L'indépendance** de l'appareil judiciaire est également importante pour empêcher **l'Etat** de prendre des mesures arbitraires qui affectent les milieux **d'affaires**, problème courant dans les marchés naissants, et pour **résoudre** les conflits

commerciaux. Je ne saurais trop insister sur l'importance du rôle que peut jouer un appareil judiciaire indépendant pour le **développement** d'institutions démocratiques et d'une **économie** de marché. Bref, comme l'a montré la crise financière asiatique, la primauté du droit est importante pour la croissance économique à long terme. En acceptant le prix Nobel **d'économie**, Douglass North a parlé en ces termes du lien qui existe entre la démocratie et le **développement** économique: « Bien que le **développement** économique puisse avoir lieu, à court terme, dans un **régime** autocratique, la croissance économique à long terme nécessite le renforcement de la primauté du droit. »

La primauté du droit favorise **également** la stabilité sociale et la paix en encourageant les prises de **décisions** en vertu de **règles** et non par décret, en fournissant des **modalités** fiables, non violentes, de **règlement** des différends et en créant une structure judiciaire dans laquelle il est possible de mettre fin aux conflits violents accompagnés de crimes de guerre et de violations **systematiques** des droits de l'homme. Le renforcement de la primauté du droit améliore aussi notre **sécurité intérieure** en aidant les institutions judiciaires **étrangères** à se doter des moyens de combattre la criminalité internationale tels que le terrorisme, le blanchiment de l'argent, le trafic des **stupéfiants** et la traite des femmes, avant qu'ils n'atteignent nos **frontières**.

La primauté du droit est **également** importante pour les efforts actuellement **menés** dans le monde contre la corruption, efforts qui ont pris un bon **départ** et qui ont maintenant atteint une grande ampleur. Le problème est que la corruption tend à prospérer dans les pays en développement et en transition dont le régime juridique est imparfait et en **évolution**; ces phénomènes sont étroitement **liés**.

La complexité, l'excès de **réglementation** et le manque de **prévisibilité** du **régime** juridique d'un grand nombre de pays en transition et en développement dans lesquels les pouvoirs publics rendent peu compte de leurs actes et n'agissent pas dans la transparence facilitent la corruption. Paradoxalement, au moment où ces pays libéralisent leur **économie** et s'ouvrent aux investissements et au commerce **extérieurs**, les processus de changement, privatisation, passation de marchés publics et autres transactions deviennent des domaines dans lesquels la corruption a tendance à prendre de l'ampleur. Au cours des dernières années, la corruption est donc devenue un facteur plus important dans les transactions des **sociétés** américaines et autres avec ces marchés naissants.

La corruption et le manque de transparence qui l'accompagne revêtent de nombreuses formes, de la haute corruption, c'est à dire les sollicitations flagrantes de pots de vin en tant que condition d'obtention d'un marché, à la corruption mineure, c'est à dire les petites sommes **généralement réclamées** par des agents des douanes. **Elles** comprennent la fraude dans la passation des marchés publics, le blanchiment de l'argent et les cas classiques de conflits d'intérêt mettant en jeu des agents publics. Une série de **problèmes** connexes a trait aux **opérations d'initiés**, aux rapports personnels que l'on observe dans les entreprises publiques ou privées des pays au marché naissant. En outre, certaines **sociétés américaines** se sont heurtées au refus de tribunaux **étrangers** de faire respecter des décisions prises en leur faveur.

LE COÛT **ÉLEVÉ** DE LA CORRUPTION

Il est évident que la corruption entrave le développement économique et les réformes ainsi que la mise en place d'institutions démocratiques. Elle empêche les pays en développement d'attirer les investissements étrangers et **crée** des distorsions dans la répartition des capitaux. Enfin, la corruption est **préjudiciable** aux exportateurs et aux fournisseurs **américains**, où qu'ils se trouvent aux Etats-Unis, et fait obstacle au commerce international.

Le gouvernement des Etats-Unis est au courant du versement, l'an dernier, de pots de vin dans le cadre de marchés publics d'un montant de quelque 30 milliards de dollars. Ces pots de vin provenaient de **sociétés étrangères** qui ne sont pas **liées** par des lois contre la corruption dans leurs pays respectifs, alors qu'aux Etats-Unis, la loi **américaine** sur la corruption dans les transactions à l'étranger interdit aux sociétés **américaines**, sous peine de poursuites pénales, de verser des pots de vin à des agents publics **étrangers** dans le cadre de transactions commerciales internationales. La corruption constitue donc un grave obstacle pour les **sociétés** américaines qui veulent **faire** des affaires à l'étranger.

Parallèlement à la préoccupation croissante que cause, depuis quelques années, la corruption dans les pays à marche naissant et en transition, on assiste paradoxalement à un changement profond dans la volonté de nombreux Etats de s'attaquer à ce problème. Ce changement se **reflète** dans les mesures concrètes qui sont prises sur le plan international afin de lutter contre la corruption et de promouvoir la primauté du droit au moyen de conventions **multilatérales**, de mesures diplomatiques et d'une aide bilatérales, ainsi que par

l'intermédiaire des institutions financières internationales et des organisations non gouvernementales.

LA NOUVELLE CONVENTION SUR LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Fait très important à cet égard, la **secrétaire d'Etat** (ministre des **affaires étrangères**), Mme Madeleine **Albright**, a signé le 7 **décembre 1997**, au nom des Etats-Unis, la Convention de l'**OCDE** sur la lutte contre la corruption d'agents publics **étrangers** dans les transactions commerciales internationales. Dans cette convention, 34 pays, nos principaux partenaires commerciaux, conviennent d'adopter des lois qui prévoient des interdictions comme celles contenues dans notre propre loi sur la corruption dans les transactions **à l'étranger** (« Foreign Corrupt Practices Act » ou FCPA).

Cette convention revêt une grande importance pour la primauté du droit. Elle a **été** l'objectif des gouvernements des Etats-Unis qui se sont **succédés** depuis l'adoption de la FCPA en 1977. En tant que principal conseiller du **président** Carter pour les affaires intérieures, j'ai participé **à l'élaboration** de cette loi et je puis attester la grande importance accordée à l'obtention d'un engagement des principaux pays industriels en faveur de l'adoption de lois strictes contre la corruption. Le gouvernement des Etats-Unis, avec le soutien du secteur privé, a poursuivi **assidûment** cet objectif qu'il a maintenant atteint et qui consiste **à renforcer la primauté** du droit dans les transactions commerciales internationales et **à faire bénéficier** les entreprises **américaines** d'un traitement plus équitable **à l'étranger**.

Les Etats qui l'ont **signée** se sont engagés à la ratifier et à adopter les textes d'application nécessaires d'ici à la fin de **l'année**. Les Etats-Unis, quant à eux, ont respecté cet engagement. En effet, le Sénat **américain** l'a **ratifiée**, et les deux chambres du **Congrès** ont adopté la loi d'application que le président Clinton a promulguée. La **rapidité** avec laquelle les Etats-Unis ont agi **à cet égard** devrait stimuler nos principaux concurrents, dont les efforts pour ce qui est de l'application de la convention serviront nos intérêts **à l'étranger** et profiteront aux **sociétés** américaines et à leur personnel.

La convention fait obligation aux parties de sanctionner la corruption des agents publics étrangers, y compris toutes les personnes exerçant une fonction publique, **qu'elles** aient été nommées ou élues. Cette interdiction des pots de vin comprend les versements au personnel de

services de l'**Administration**, d'entreprises publiques et d'organisations publiques internationales. La convention couvre donc les entreprises publiques telles que les compagnies aériennes, les entreprises d'**électricité** ou de **télécommunications**, qui jouent un rôle croissant dans les marchés publics. Seules les **sociétés** opérant sur une base purement commerciale en sont exemptes.

Les Etats signataires doivent frapper «de sanctions pénales efficaces, proportionnées et dissuasives » toute personne qui verse des pots de vin à des agents publics **étrangers**. Elle exige **également** que tout Etat signataire prenne les mesures **nécessaires** pour assurer que l'**instrument** et les produits de la corruption d'un agent public **étranger**, ou d'une valeur **équivalente** à celle de ces produits, puissent faire l'objet d'une saisie et d'une confiscation ou que des sanctions **pécuniaires** d'un effet comparable soient prévues, afin de **décourager** fortement la corruption.

La convention contient **également** des mesures **efficaces** pour **combattre** les omissions ou **falsifications** dans la tenue des livres et états financiers des entreprises et prévoit l'obligation d'une entraide judiciaire et l'extradition des personnes incriminées de corruption.

Elle couvre les pots de vin liés à des transactions commerciales versés à des agents publics étrangers par l'**intermédiaire** de partis politiques, de membres de partis et de candidats ainsi que ceux qui sont versés directement à des agents publics étrangers. Bien qu'elle ne couvre pas directement la corruption des partis politiques étrangers, des membres de partis et des candidats **à un poste** politique, les membres de l'**OCDE** ont décidé de discuter de ces questions sur une base prioritaire au sein du groupe de travail de la lutte contre la corruption et **d'étudier** les propositions relatives **à ces questions**, lors de la **réunion ministérielle** annuelle de l'**OCDE** de mai 1999. Une **étude** de suivi dans le cadre de l'**OCDE** permettra de suivre et d'évaluer les mesures prises par les pays membres pour mettre en vigueur la convention et pour la faire respecter.

De même, bien que la convention ne traite pas de la **déductibilité** fiscale des pots de vin, nous faisons pression sur ceux de nos partenaires qui autorisent la déduction de tels paiements en tant que frais professionnels pour qu'ils abolissent ce traitement **préférentiel**. Depuis une recommandation de l'**OCDE** de 1996 en faveur d'une telle mesure, trois pays, le Danemark, la Norvège et le Portugal, ont pris les mesures législatives nécessaires et neuf des dix autres pays restants ont commencé de

modifier leur législation en vue de supprimer la **déductibilité** fiscale des pots de vin.

LA STRATÉGIE DES ETATS-UNIS

La convention est l'élément central de la **stratégie générale adoptée** par le gouvernement des Etats-Unis en vue de combattre la corruption et de promouvoir la primauté du droit. Par ailleurs, nous avons signé, en 1996, la Convention interaméricaine contre la corruption, qui a **été** récemment soumise au **Sénat** pour ratification. Comme la convention de l'**OCDE**, cette convention **négociée** sous les auspices de l'Organisation des Etats américains exige que les Etats signataires sanctionnent la corruption d'agents publics **étrangers**. Elle traite aussi de problèmes plus vastes de corruption. Elle prévoit également des **modalités** de coopération pour l'extradition des coupables, la saisie de biens, une entraide judiciaire et une assistance technique quand des actes de corruption ont lieu ou qu'ils ont des effets sur le territoire de l'un des pays signataires. Il comporte aussi des mesures préventives que ces pays acceptent d'envisager, y compris des modalités de passation des marchés publics qui assureront transparence, équité et **efficacité**.

Grâce à divers **mécanismes**, le gouvernement des **Etats-Unis** a également pris des mesures du **côté** de la demande afin de promouvoir la primauté du droit et la bonne gestion des **affaires** publiques dans les pays en **développement** et en transition et, ce faisant, de limiter les possibilités de corruption qui s'offrent dans ces pays en pleine **évolution**. Il est **évidemment** logique de ne traiter de ces questions que dans les pays dont les pouvoirs publics se montrent disposés à s'attaquer à la corruption. Nous constatons cependant un intérêt accru à cet **égard** dans les pays en développement. Nous collaborons étroitement avec les institutions financières internationales, en particulier la Banque mondiale et le Fonds **monétaire** international, pour les encourager à mettre davantage l'accent sur la lutte contre la corruption.

Nous avons identifié huit **éléments** clés de la lutte contre la corruption et nous élaborons actuellement des programmes pour les traiter **séparément**. Il est nécessaire :

premièrement, d'entreprendre des réformes **économiques**, notamment de **procéder** à la déréglementation. Les exigences coûteuses et inutiles de licences doivent être **éliminées**, les pouvoirs discrétionnaires sur les questions commerciales doivent être réduits et la concurrence doit jouer un plus grand rôle dans l'économie. Cela implique

une modification des rapports entre l'**Etat** et le monde des affaires dans des conditions normales, dans un cadre de réglementation approprié mais non conflictuel ;

deuxièmement, de mettre en œuvre des réformes en faveur de la transparence, notamment de prendre des mesures visant à simplifier et à rendre plus **prévisibles** les formalités administratives qui ont une incidence sur le commerce et sur le **développement** ;

troisièmement, de réformer le secteur public et la fonction publique en vue d'alléger les services de l'**Administration** dans les pays qui étaient auparavant dirigistes et de réduire leur influence sur le marché. Ceci comprend l'établissement d'une fonction publique compétente et d'un système de recrutement et de promotion fondé sur le **mérite** ;

quatrièmement, de réformer les finances publiques afin de créer des organismes de contrôle efficaces et compétents en matière de **comptabilité** et de vérification des comptes. Une réforme des **formalités** de passation des marchés publics, à savoir l'adoption de règles compatibles en la matière qui soient conformes aux normes de l'Organisation mondiale du commerce, est **également** importante ;

cinquièmement, de réformer l'appareil judiciaire en vue de créer des tribunaux indépendants qui ont le pouvoir de faire respecter leurs décisions. Cette réforme implique la mise en place de services judiciaires indépendants agissant conformément à des principes de déontologie et appliquant des codes de conduite, ainsi que l'octroi à l'appareil judiciaire du pouvoir de s'opposer au comportement arbitraire de l'**Etat** tant dans le domaine économique que dans celui des libertés individuelles ;

sixièmement, de réformer le droit commercial pour mettre en place la réglementation appropriée concernant les titres de valeurs, les droits des actionnaires, les biens immobiliers, la **propriété** intellectuelle, la faillite, les lois antitrust et l'environnement. Les initiatives prises dans ce domaine doivent comprendre non seulement l'**élaboration** de nouvelles lois, mais aussi la mise en place des institutions qui assureront leur application ;

septièmement, de renforcer le rôle de la **société** civile grâce à des programmes d'information du public et de prise de conscience de l'importance du civisme pour améliorer sa vigilance et sa participation à la vie publique, ainsi que grâce au soutien de médias indépendants. Les

services de radiodiffusion et de **télévision** des Etats-Unis à destination de l'étranger diffusent dans le monde entier de nombreux programmes traitant de la corruption, qui sont conçus à l'intention de régions particulières.

L'**Agence** d'information des Etats-Unis accorde également des subventions pour l'organisation de conférences internationales et de réseaux sur le rôle positif que l'**instruction** civique peut jouer pour **créer** un climat hostile à la criminalité et à la corruption ;

huitièmement, de reformer les forces de l'ordre visant à extirper la corruption interne et à accroître le respect de la **dignité** humaine.

De surcroît, il serait bon de faire porter les efforts sur l'**établissement** de codes de conduite à l'intention des agents publics et de règles de divulgation des renseignements financiers.

Il importe de souligner que la primauté du droit et la lutte contre la corruption ne sont nullement **réservées** au secteur public. En fait, nos programmes d'assistance dépendent beaucoup du soutien du secteur privé, et les partenariats entre secteur public et secteur privé abondent

dans ce domaine. L'**Initiative législative** pour l'Europe centrale et l'Europe de l'Est de l'«**American Bar Association**» (association de juristes **américains**) est un projet **d'intérêt** public visant à promouvoir la primauté du droit en soutenant les réformes législatives en Europe **centrale, en** Europe de l'Est et dans les **anciennes Républiques soviétiques**.

Les **sociétés** américaines qui ont des **activités** à l'étranger peuvent apporter leur contribution à la lutte contre la corruption en **établissant** leurs propres programmes internes pour assurer le respect de la convention, **élaborer** des directives à l'intention de leur personnel et suivre ces normes dans leurs transactions commerciales. L'adoption de ces approches **fondées** sur l'initiative personnelle et la vaste dissémination de meilleures pratiques commerciales sont importantes pour décourager la corruption et pour promouvoir la primauté du droit dans les milieux d'affaires de divers pays.

De tels efforts personnels, ajoutés à ceux que **déploie** le gouvernement des Etats-Unis, peuvent contribuer à une plus grande acceptation de la primauté du droit tandis que nous nous acheminons vers le **XXI^e** siècle. □

❑ LA CONVENTION DE L'OCDE SUR LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION : POURQUOI EN A-T-ON BESOIN ET QUELLES EN SONT LES MODALITES?

Entretien avec Mme Ekanor Roberts Lewis, chef des conseillers juridiques pour le commerce extérieur au département du Commerce

Après dix années de négociations, les vingt-neuf pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), trois pays d'Amérique du Sud et deux d'Europe de l'Est ont signé une convention qui interdit le versement de pots-de-vin à des agents publics étrangers. Cette convention devrait entrer en vigueur en décembre 1998. Portera-t-elle les fruits que l'on attend d'elle?

Mme Ekanor Roberts Lewis, qui a représenté les Etats-Unis dans la négociation de nombreux accords relatifs aux échanges internationaux et aux investissements, dont l'ALENA (Accord de libre-échange nord-américain) et la convention de l'OCDE sur la Lutte contre la corruption d'agents publics étrangers, souligne que si le versement de pots-de-vin constitue une pratique ancrée dans les mœurs commerciales de nombreux pays, il s'accompagne de coûts élevés non seulement pour les sociétés multinationales qui doivent délier les cordons de leur bourse, mais aussi pour les pays au marché naissant dont l'effort de développement se trouve contrarié, comme on est de plus en plus amené à constater. Propos recueillis par Phillip Kurata, journaliste de l'USIA.

Question: Pourquoi les Etats-Unis attachent-ils une telle importance à la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers?

Mme Roberts Lewis: Vers la fin des années soixante dix, les Etats-Unis ont adopté une loi sur la corruption dans les transactions à l'étranger (« Foreign Corrupt Practices Act ») qui interdit aux entreprises américaines de soudoyer des agents publics étrangers. Comme le ministère de la justice de notre pays a veillé à l'application scrupuleuse de cette loi, les entreprises américaines s'abstiennent généralement de verser des pots-de-vin. Nous pensons à l'époque que d'autres pays nous emboîteraient le pas et, par l'entremise de l'Organisation des Nations unies et d'autres organismes, nous avons plaidé pour la promulgation de lois en ce sens, mais nos espoirs ne se sont pas matérialisés. Les entreprises d'autres pays ont continué de soudoyer des agents publics étrangers, et celles qui font des affaires sont celles qui se livrent au

trafic d'influence. Le résultat, c'est que les entreprises américaines voient leur échapper, tous les ans, des milliards de dollars. Nous avons passé dix ans à œuvrer au sein de l'OCDE en vue d'amener d'autres pays industriels à interdire à leurs entreprises de verser des pots-de-vin.

Q: Outre le fait qu'elle facilitera la tâche aux entreprises américaines, qu'attend-on de cette convention ?

Mme Roberts Lewis: Elle est importante du point de vue de la conduite des affaires publiques et du développement économique. Les pots-de-vin contaminent les pays en développement, où ils sont versés la plupart du temps. Les gratifications illicites font naître un climat qui se révèle propice à la corruption des pouvoirs publics de ces pays, à la dislocation de leur système économique et souvent aussi à la répartition frauduleuse de l'aide au développement qu'ils reçoivent. Il est certain que le ministère du commerce s'intéresse principalement aux répercussions de la convention sur les entreprises américaines, mais il y a d'autres effets qui devraient nous tenir à cœur.

Q: Il semble que cet accord international contre la corruption est loin de susciter l'enthousiasme des entreprises américaines. Comment mesurez-vous leur soutien et celui des entreprises étrangères?

Mme Roberts Lewis: Pour ce qui est des Etats-Unis, je puis vous assurer que les entreprises y sont favorables, mais elles hésitent à manifester individuellement leur opinion parce que c'est un sujet particulièrement délicat. C'est un peu comme la loi contre le boycottage et certains de nos traités qui prévoient des sanctions; les gens hésitent à soulever la question de crainte d'être soupçonnés de corruption ou d'autres méfaits. C'est pour cela que les entreprises se sont surtout exprimées à travers diverses organisations. Ainsi la « Business Roundtable » (confédération patronale) et la « National Association of Manufacturers » (association nationale des industriels) deux grandes organisations du monde des affaires des Etats-Unis ont elles écrit au Sénat et à la Chambre des

représentants pour manifester leur pleine **adhésion** à la convention.

Les entreprises américaines y sont favorables, parce qu'elles savent que la corruption leur coûte des **débouchés**. Lorsqu'elles soumettent une offre à un pays en **développement** conformément aux procédures de passation des **marchés** publics, leurs concurrents européens et asiatiques peuvent leur couper l'herbe sous le pied en versant des pots-de-vin qui se chiffrent en millions de dollars. Les entreprises **américaines** savent que nos lois leur interdisent d'en faire autant.

Les pays **étrangers** ne sont pas tous en faveur de la convention de l'OCDE, pour des raisons hidentes. Leurs entreprises se sont vu adjuger beaucoup de marchés publics au cours des vingt dernières **années**. Nous avons **dû** déployer tous nos pouvoirs de persuasion pour amener certains Etats à signer la convention. Cela dit, la situation me semble avoir évolué, et ce pour plusieurs raisons. Pour commencer, des affaires de corruption ont causé de grands scandales dans un certain nombre de pays, de sorte que ces derniers ont **réfléchi** à deux fois avant de s'opposer publiquement à la convention de crainte de susciter des **réactions** hostiles parmi leurs **électeurs**. En outre, il y a des entreprises qui commencent à trouver la **facture** très **salée**. Dans certains pays en développement, les agents publics visent de plus en plus haut, exigent toujours plus d'argent et réclament un pourcentage toujours plus **élevé** du montant des marches. Au lieu de demander entre **1** et **5** %, ce qui leur ferait toucher quelques centaines de milliers de dollars, voire 1 million, certains ne sont pas satisfaits à moins de recevoir **20**, **30** ou même 40 millions de dollars. Ce sont des sommes fabuleuses qui sont en jeu, à tel point que certaines entreprises **étrangères** commencent à regarder leur bilan avec inquiétude. **J'ai** l'impression que des dirigeants d'entreprise ont fini par dire aux pouvoirs publics de leur pays qu'il serait peut être **préférable** d'opposer un front commun à ce problème.

Q: Les **détracteurs** de la convention accusent les **Etats-Unis** de vouloir imposer au reste du monde leur conception de la moralité dans le monde de l'entreprise. Qu'en pensez-vous ?

Mme **Roberts Lewis**: J'aurais du mal à le nier entièrement. Mais par **delà** le monde de l'entreprise, c'est aussi la moralité dans la conduite des **affaires** publiques. Nous avons l'intime conviction que la corruption d'agents publics est une erreur à de nombreux titres. Parce

qu'ils sont censés donner l'exemple au reste du monde, sur le plan non seulement militaire mais aussi économique, il incombe aux Etats-Unis d'encourager les gens à se rallier aux **règles** qui renforcent la conduite judicieuse des affaires publiques et les bonnes relations dans le domaine des échanges commerciaux et des investissements.

Nous avons agi en ce sens dans bien d'autres domaines.

On pourrait **même** dire que l'Accord **général sur** les tarifs douaniers et le commerce (GATT) relevait d'une initiative du gouvernement des Etats-Unis. Un grand nombre de règles qui dominent aujourd'hui la **scène économique** internationale découlent précisément des efforts que nous avons déployés pour amener les gens à calquer le cadre de leurs relations internationales sur celui de leurs relations nationales. **Conformément à la primauté** du droit, les individus, les pouvoirs publics ou les entreprises agissent de façon **concertée**, en respectant un ensemble de normes convenues, au lieu de s'agiter inutilement chacun dans son coin. Cela régularise et stabilise les relations économiques internationales. **J'emploie délibérément** le mot « stabilise », car nous estimons que la corruption et le **népotisme** observés au sein des pouvoirs publics, des entreprises et des banques des pays asiatiques ont **été** un facteur important de la crise économique dont ils subissent maintenant les lourdes conséquences. Nous aimerions proposer une nouvelle voie, qui nous paraît plus stable et meilleure pour tout le monde.

Q: Quelles sont les modalités d'application de la convention de l'OCDE et de surveillance de cette application ?

Mme **Roberts Lewis**: Un groupe de travail de l'OCDE sur la corruption a négocié la convention. Tous les membres de l'OCDE et quelques pays non membres qui souhaitaient **adhérer à** la convention (à savoir l'Argentine, le Brésil, la Bulgarie, le Chili et la **République** slovaque) ont une place à la table de **négociation**. Quand la convention sera **entrée** en vigueur, le groupe de travail mettra en place un programme pluriannuel de suivi systématique. **J'insiste** sur le fait qu'il s'agira d'un programme pluriannuel, parce que je comprends bien que la convention ne constitue pas une baguette magique qui fera disparaître la corruption d'ici au mois de février.

Le groupe de travail sur la corruption commencera par passer en revue les lois pertinentes de tous les pays qui

auront ratifié la convention. Si certaines nous semblent inadéquates, nous demanderons aux pays en cause de prendre des mesures correctives. Nous aurons ensuite recours à un **mécanisme** d'examen par les pairs. Nous enverrons dans chaque pays des équipes d'experts, composées essentiellement de **représentants** du ministère public **spécialisés** en droit **pénal**, pour qu'ils examinent par eux mêmes les **mécanismes** qui auront été mis en place en vue de l'application de la loi. A quel niveau du ministère de la justice sont ils situés ? Y a t il quelqu'un qui est responsable de l'application de la loi ? S'agissant des enquêtes, quels mécanismes et quel budget ont été affectés à la lutte contre la corruption ? Après cette phase, nous allons attendre de voir les pays soumettre des dossiers. Nous avons **décidé** d'agir dans un esprit de **coopération** aux fins des procédures pénales et de partager les informations dont nous disposons. Par exemple, si une entreprise **américaine** présentait au gouvernement des Etats-Unis des informations **crédibles** donnant à penser que tel ou tel pays en **développement** acceptait des pots-de-vin et que trois ou quatre sociétés **européennes** seraient impliquées, nous pourrions **décider** de porter ces informations à la connaissance des pays européens concernés et du groupe de travail de l'**OCDE**. La prochaine fois que celui ci enverrait ses équipes d'experts dans les pays visés, il leur demanderait de se renseigner sur les mesures qui auraient pu être prises. Des enquêtes judiciaires ont elles été ouvertes ? A t on **procédé** à des mises en examen ? Des poursuites ont elles été entamées ?

Q: Qu'est-ce qui vous fait croire que cela donnera des résultats ?

Mme Roberts Lewis: Ce qui m'encourage, ce sont les multiples conversations que j'ai eues pendant les négociations avec les représentants du ministère public d'un grand nombre de pays intéressés. Ils faisaient partie des équipes de **négociateurs** de leur pays. Je me suis bien rendu compte que les procureurs sont tous les mêmes d'un pays à l'autre. Ils ont l'habitude de poursuivre des dirigeants d'entreprise dans leur pays. C'est ainsi qu'ils gagnent leur vie, alors qu'un **ministère** du commerce a pour mission de soutenir et de promouvoir ses hommes **d'affaires**. Il est possible que nous assistions à des poursuites judiciaires **entamées** pour cause de corruption dès que les lois nationales seront entrées en vigueur, à condition bien sûr qu'elles soient convenablement **rédigées**. C'est ce qui s'est produit aux Etats-Unis. Nous avons adopté une loi contre la corruption dans les transactions à l'étranger en 1977. Dès 1978, le ministère

de la justice a entamé des **procès**, et certaines personnes ont été condamnées à des amendes. Je crois qu'on verra la même chose se passer dans un certain nombre de pays.

Q: Est-il possible que tel ou tel pays se contentera de tirer l'oreille des hommes **d'affaires** qui auront versé des pots-de-vin; alors que les Etats-Unis imposeront des sanctions draconiennes ?

Mme Roberts Lewis: C'est effectivement une question dont il **faut** tenir compte. La convention stipule que les sanctions doivent être comparables à celles qui sont applicables à la corruption des agents publics au plan national et qu'elles doivent être dissuasives. Il **faut** faire plus que tirer l'oreille des contrevenants. Si une société qui brasse des milliards de dollars verse un pot de vin de 50 millions de dollars, il est hors de question de lui infliger une amende de 1.000 dollars. Une telle sanction n'aurait pas une valeur dissuasive en vertu des dispositions de la convention. Nous examinerons donc le montant des amendes que **fixeront** les juges.

Q: Vous **avez** fait observer que beaucoup de pays de l'OCDE soutiennent à contrecoeur la convention sur la lutte contre la corruption. Quelles mesures d'incitation les Etats-Unis peuvent-ils faire valoir pour amener les autres signataires à l'appliquer **intégralement** ?

Mme Roberts Lewis: Il n'y a peut être pas d'incitation plus efficace que la recherche de l'intérêt personnel, une fois qu'on le comprend. Un certain nombre d'entreprises se rendent compte que les pots-de-vin absorbent une part importante de leurs bénéfices. Si elles pensaient que leurs concurrents ne versent pas de pots-de-vin, elles seraient bien contentes de s'en dispenser elles mêmes, et c'est ce qu'elles ont dit aux pouvoirs publics de leur pays. L'**intérêt** personnel **éclairé** constitue probablement le meilleur mécanisme d'application, dans quelque domaine que ce soit, mais en particulier sur la scène internationale puisqu'il n'existe pas de brigades anticorruption qui courent par monts et par vaux, d'un pays à l'autre, pour arrêter les contrevenants.

En ce qui concerne les moyens **négatifs** de pression, on peut toujours recourir à la diplomatie publique. Si nous avons affaire à des pays franchement **récalcitrants**, nous pourrions **ébruiter** certaines affaires. Il y a des pays où la dynamique politique nationale pourrait **conférer** une grande efficacité à ce genre de tactique.

Q: La convention prévoit-elle des sanctions ?

Mme **Roberts** Lewis: Non, elle n'en prévoit pas. Nous considérons que nous sommes tous **égaux** et que nous nous surveillons les uns les autres, en nous harcelant mutuellement au besoin.

Q: L'Organisation mondiale du commerce (OMC) jouera-t-elle un rôle dans la mise en œuvre de la convention de l'OCDE ?

Mme Robtxts Lewis: Pas dans la mise en œuvre de cette convention, mais elle a un rôle de taille à jouer en ce qui concerne un autre aspect du problème de la corruption. Cette convention vise le côté de l'offre, c'est à dire le versement des pots-de-vin. Nous avons besoin de l'aide de l'OMC pour agir sur la demande, c'est à dire les pays en **développement**. A l'heure actuelle, ils ne sont assujettis à aucune réglementation. La plupart des problèmes surviennent dans le cadre de la passation des **marchés** publics.

Il y a quelques années, l'OMC a **élaboré** un accord relatif à la passation des marchés publics qui était censé **réglementer** ce domaine, mais elle n'a pas obligé tout le monde à le signer. A ce jour, environ vingt cinq pays seulement y adhèrent leur liste correspond essentiellement à celle des pays riches qui sont membres de l'**OCDE**. Pratiquement aucun pays en développement n'a signé cette convention. Les Etats-Unis ont suggéré que l'OMC mette en branle ce qu'ils ont **appelé** une «initiative sur la transparence », aux termes de laquelle un gouvernement pourrait annoncer publiquement les contrats liés à la passation des marchés, publier les **critères** et motifs retenus et **procéder** à l'ouverture publique des plis. Quiconque aurait une objection pourrait alors saisir l'autorité **compétente**.

Si l'OMC atteint ce but dans les quelques **années** à venir, c'est un grand pas qui sera **fait** dans la voie du règlement de ce problème. Nous attaquerons alors la corruption par les deux bouts, dans les pays en développement et dans les pays industriels. □

❑ LA CORRUPTION CONTINUE DE FAIRE OBSTACLE AU DEVELOPPEMENT

Brian Atwood, directeur de l'Agence américaine pour le développement international

(Fer de lance de la campagne qu'a engagée l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pour sanctionner les actes de corruption commis par des sociétés multinationales, les Etats-Unis s'emploient éagakment à chercher avec les pays en développement ks moyens d'entrayer la sollicitation de pots-de-vin par les agents publics. L'Agence américaine pour le développement international (USAID) est k principal agent du gouvernement dans ce domaine. Dans k présent article, son directeur, M. Brian Atwood, énonce les grandes lignes des mesures et des programmes mis en œuvre par l'USAID pour décourager la corruption.)

En 1998, l'examen de la conjoncture mondiale montre que la recherche d'une croissance économique soutenue nous a **réservé** bien des surprises. Même les pays les plus grands et les plus puissants ne sont pas à l'abri des turbulences économiques et politiques observées ailleurs. Pratiquement toutes les économies du monde sont **étroitement liées** les unes aux autres par le commerce **électronique**, **l'Internet** et la libre circulation des capitaux. Toutefois, utilisées à mauvais escient, les libertés de l'économie mondiale s'accompagnent aussi de fâcheuses conséquences.

Les bouleversements survenus **récemment** sur le marché mondial, avec leur cortège de répercussions **économiques** et sociales de grande envergure, mettront **à l'épreuve** l'attachement des pays en **développement** à l'**économie** de marché et à une forme démocratique de gouvernement. Beaucoup d'entre eux doivent maintenant faire face à de graves **difficultés** économiques conjuguées à des perturbations sociales tout aussi prononcées. Ce phénomène s'explique peut être en partie par le manque de sauvegardes institutionnelles susceptibles de **protéger** leur **économie**. En l'absence d'un cadre de **référence** pour la bonne conduite des affaires publiques et la primauté du droit, et devant la réglementation **inadéquate** des banques, le caractère peu judicieux des décisions prises en matière d'investissements, l'évaluation douteuse des risques, **l'opacité** des méthodes comptables et l'ouverture limitée du gouvernement, on voit souvent s'épanouir dans

les pays en **développement** un capitalisme aux forts relents de népotisme et de corruption. Lorsque leur **économie était** en pleine expansion, ces questions paraissaient accessoires. Il n'empêche qu'elles découragent la croissance **économique** et le **progrès** social.

LES RETOMBÉES DE LA CORRUPTION

Ces dernières années, la corruption a eu des conséquences désastreuses au Nigeria, en Indonésie et en Russie, pour ne citer que ces exemples, parce qu'elle a entraîné la corrosion du régime **économique** et politique de ces pays. Rien **d'étonnant, dès** lors, à ce que ceux ci figurent en 1998 au nombre des plus corrompus selon l'indice créé par l'association « **Transparency International** » : sur 85 pays **répétériorés**, ils occupent respectivement la **81^e**, la **84** et la **76^e** places.

Au Nigeria, l'ancien général **Sani** Abacha et ses acolytes ont **détourné** des milliards de dollars qui auraient dû revenir à l'industrie **pétrolière**, la principale richesse du pays, elle qui assure 80% des recettes de **l'Etat**. Le **détournement** des fonds destinés au **trésor** public a **été** à l'origine de la nette **détérioration** de l'infrastructure et des services sociaux, sans compter que les raffineries pétrolières du secteur public se sont presque effondrées. Le revenu par habitant, qui a atteint jusqu'à 800 dollars dans les années quatre vingt, est tombé maintenant à moins de 300 dollars. Lorsque ce pays riche en **pétrole** s'est trouvé en proie à la dépression et à la **pénurie** de carburant, les autorités ont durci leur répression, déterminées qu'elles étaient à ne pas **céder** un pouce de terrain. Seule la disparition **prématurée** du **général** Abacha a permis aux réformes politiques et économiques de faire leur chemin.

Le cas notoire de **l'Indonésie**, où les banques publiques ont financé des projets dans lesquels trempaient la famille et les amis de l'ancien président Suharto, montre aussi que la corruption des pouvoirs publics sape **l'économie** nationale. Dans les années quatre vingt dix, les banques ont laissé s'accumuler les arriérés des remboursements de prêts et contourné la réglementation visant à empêcher les emprunts excessifs en devises, tant et si bien que tout le

système financier a commencé à s'écrouler lorsque la roupie s'est trouvée dévaluée en 1997. **Conséquence** directe des faillites et des licenciements massifs, près de la moitié des 200 millions d'habitants que compte **l'Indonésie** ont sombré une nouvelle fois dans la pauvreté.

La Russie offre un troisième exemple notable des effets nocifs de la corruption sur le **développement** politique et économique. Dans ce pays, les combines manigancées par une oligarchie industrielle et financière de **mèche** avec des agents publics ont eu pour conséquence de fausser la privatisation, de saper les réformes économiques, de **décourager** les **échanges** commerciaux et les investissements et de miner la confiance du public dans les institutions de **l'Etat**. Le **piètre état** dans lequel se trouve **l'économie**, conjugué à la crise **financière récente**, a fait l'effet d'un **véritable** ballon d'oxygène pour les anciens communistes et autres opposants aux réformes.

QUELQUES ÉLÉMENTS POSITIFS

Loin de se laisser abattre par ce tableau certes peu réjouissant, de nombreux pays s'attaquent aux problèmes sous-jacents qui donnent naissance à la corruption. En Afrique, par exemple, des **conférences** sur la lutte contre la corruption tenues au cours des dix-huit derniers mois ont **réuni** un grand nombre de participants en Ethiopie, au Mozambique et au Ghana. Elles ont donné aux responsables africains l'occasion d'**élaborer** ensemble des **stratégies** novatrices pour lutter contre la corruption, **échanger** des informations avec d'autres pays du monde entier et informer la communauté internationale sur les mesures qu'ils doivent prendre à cet effet.

Par conséquent à ces initiatives qui **intéressent** l'ensemble de l'Afrique, plusieurs pays du continent ont **dépassé** le stade des joutes oratoires pour prendre des mesures **concrètes** destinées à **réprimer** la corruption. Au Botswana, par exemple, la direction de la répression de la corruption et de la **criminalité** économique fait figure de modèle pour les organismes spécialisés dans la lutte contre les pots de vin. Elle a d'ailleurs examiné plus de 4.200 affaires de corruption depuis 1994. De même, la Constitution de l'Ouganda **prévoit** la **création** d'un service d'inspection **générale**, qui est investi d'un vaste mandat et de pouvoirs **précis** dans l'optique de la **répression** de la corruption. Ce service est tenu de faire **régulièrement** rapport de ses **activités** au Parlement.

Les pays industriels et en **développement** s'accordent de plus en plus **fréquemment** à reconnaître que la lutte

contre la corruption fait avancer leurs intérêts nationaux et économiques. Les communiqués publiés à l'issue des récentes réunions au sommet du groupe des Sept et des réunions des ministres du développement condamnent sans ambiguïté la corruption, qu'ils accusent d'affaiblir le **système** mondial des **échanges** commerciaux, de faire obstacle au développement **économique** durable et d'entraver le fonctionnement des institutions démocratiques. La répression de la corruption revêt actuellement l'un des plus hauts rangs de priorité au programme de travail des institutions internationales de développement et des organismes de prêts.

Cœuvrant par l'intermédiaire de leurs organismes **spécialisés** dans les affaires **étrangères**, les Etats-Unis sont déterminés à combattre les pratiques corrompues des entreprises et à **améliorer** le fonctionnement des institutions qui ne font rien pour **réprimer** les pots de vin. La corruption constitue un obstacle aux **échanges** qui nuit aux **intérêts** commerciaux des Etats-Unis et qui porte atteinte à leur objectif du **développement** économique et du rayonnement de la démocratie dans les pays en développement. En outre, de par son caractère **généralisé**, la corruption entrave notre **capacité** de promouvoir la reconstruction de **l'économie** des pays dans lesquels nous avons d'importants intérêts de politique **étrangère** en jeu.

LES MOYENS MIS EN ŒUVRE PAR L'USAID

L'USAID **étant** un organisme de développement, elle a tout à gagner à ce que la corruption ne se **généralise** pas. Par **conséquent**, elle a accordé un haut rang de priorité à la lutte contre ce phénomène, laquelle tient aussi une place **prépondérante** dans la **stratégie élaborée** par le gouvernement Clinton en vue de la répression de la criminalité internationale. Comme l'exprime si bien la sagesse populaire, « tout crime international est un crime local ». Aussi toute solution à long terme au **problème** de la criminalité internationale, et, partant, à celui de la corruption, doit elle reposer sur les efforts visant à renforcer les institutions publiques, à **faire** participer la **société** civile et à **établir** la **primauté** du droit dans les pays considérés individuellement. Pour qu'elle ait des chances d'aboutir, la lutte contre la corruption ne doit pas être une expédition à court terme confiée exclusivement à des technocrates; elle doit au contraire rallier la participation de la population à une campagne soutenue et de longue haleine.

L'USAID s'emploie actuellement, en étroite consultation avec **d'autres** donateurs bilatéraux et **multilatéraux**, à

formuler les grandes lignes d'un programme de répression de la corruption et d'autres formes de criminalité. Le cadre qu'elle envisage s'inspire des nombreux enseignements que nous avons tirés au cours des trente cinq **dernières** années en œuvrant avec les pays en développement. Ainsi avons nous appris que l'instabilité politique, la faiblesse des institutions publiques et une gestion économique peu judicieuse créent un environnement propice au développement de la corruption et de certains types d'agissements criminels, lesquels ont pour effet de saper la croissance **économique**, d'accroître le risque **d'insuccès** des gouvernements et de soutenir les **activités** de la criminalité **organisée**.

Voici quelques unes des idées maîtresses de l'USAID :

- **Faire prendre conscience du coût de la corruption**

Les mesures visant à faire prendre conscience de ce coût et à mobiliser la **volonté** politique nécessaire pour lutter contre la corruption forment une composante essentielle des programmes de l'USAID. L'USAID appuie toute action **engagée** en vue de faire connaître les **méthodes** et les droits, d'effectuer des enquêtes sur les perceptions en **matière** de corruption, de parrainer des ateliers sur **l'intégrité**, d'encourager les organisations non gouvernementales qui œuvrent à la répression des pots de vin, de promouvoir la surveillance civique, de former les journalistes aux techniques d'investigation, de soutenir les mesures prises par le secteur privé à l'encontre de la corruption et de plaider en faveur de la **coopération** internationale et des conventions.

- **Promouvoir la conduite des affaires publiques dans de bonnes conditions.** L'USAID se propose d'améliorer la transparence et la surveillance au sein des gouvernements par le biais de diverses activités, dont la mise en place de **systèmes** de gestion **financière** intégrée et la formation et **l'octroi d'une** assistance technique aux institutions chargées de la vérification des comptes ainsi qu'aux organismes œuvrant à la répression de la corruption. D'autre part, elle cherche à replacer dans une juste perspective les mesures d'incitation destinées aux agents publics en faisant adopter des codes de déontologie et l'obligation de divulgation des informations **financières**.

- **Renforcer le secteur de la justice** La corruption se propage **facilement** lorsque les institutions du ressort de la justice y compris l'appareil judiciaire, le ministère public, les inspecteurs de police et les avocats se **révèlent** incapables, par faiblesse, d'ouvrir des enquêtes et de poursuivre les criminels. Dans le souci de renforcer ces

systèmes, l'USAID met en place des programmes visant à appuyer la rédaction de textes de loi relatifs à la corruption et à d'autres agissements criminels, à former des procureurs et des juges et à améliorer le fonctionnement des tribunaux de façon à prévenir la falsification des documents enregistrés et à limiter les retards dans le jugement des affaires.

- **Atténuer l'intervention de l'Etat dans l'économie**

L'Etat exerce un droit de regard important sur l'économie par le truchement des entreprises publiques, de l'octroi des licences, de l'imposition de droits de douane, de contingents et de restriction des taux de change, du versement de subventions, de la passation des marchés publics et de la prestation des services publics. Il faut souvent y voir autant **d'occasions** d'ouvrir la porte aux abus et d'entraver la croissance économique. L'USAID s'évertue à contrer ces obstacles au moyen de la déréglementation, de l'abrogation des licences, de la privatisation et du libre jeu de la concurrence dans le cadre de la passation des marchés publics.

EXEMPLES D'INITIATIVES DE L'USAID

Au cours de l'année écoulée, l'USAID a pris un certain nombre de mesures visant à promouvoir la répression de la corruption. Des fonctionnaires de l'USAID à Washington ont constitué un groupe de travail qui siège une fois par mois pour procéder à un échange d'informations et pour assurer la coordination entre les divers bureaux intéressés. Au vu de la nature intersectorielle de la corruption, il a été décidé d'intégrer à ce groupe des économistes et des spécialistes de la démocratie. Un sous comité de ce groupe de travail œuvre à la formulation de lignes directrices applicables aux **activités** de l'USAID. Cet automne, le « Center for Democracy and Governancen qui relève de l'USAID a d'ailleurs publié un manuel sur la question, intitulé « USAID Handbook on Fighting Corruption ». (Les lecteurs intéressés peuvent le commander par courrier électronique, à l'adresse docorder@dec.cdie.org, ou par télécopieur au 703 35 1 4039.)

En outre, l'USAID a fait un don de 2 millions de dollars à l'association « Transparency International » pour l'aider à mettre en place d'importantes **activités** de lutte contre la corruption dans neuf pays et des ateliers régionaux sur les enseignements tirés. Dans les pays intéressés, « Transparency International » commencera par organiser un atelier sur **l'intégrité** de façon à encourager l'étude en groupe des problèmes posés par la corruption et la

formulation d'un plan d'action approprié. Il s'agit des pays suivants: le Bangladesh, le **Bénin**, la Bulgarie, la Colombie, le Ghana, le Mozambique, les Philippines, la **République** dominicaine et l'Ukraine. Par ailleurs, l'**USAID** a confié au « Center for Institutional Reform and the Informal Sector » de l'université du Maryland le soin de réaliser quatre **études** de cas sur les interventions porteuses de **résultats** pour qu'elles soient présentées dans les ateliers **régionaux** que doit organiser « **Transparency International** ».

De même, les services régionaux de l'**USAID** ont pris un certain nombre d'initiatives contre la corruption. Ainsi le service Amérique latine Caraïbe a-t-il mis en route l'**évaluation** de son deuxième projet d'amélioration de la gestion financière **régionale**, qui a consacré 7 millions de dollars sur cinq ans au renforcement de la justification de l'utilisation des fonds et de la gestion financière par les pouvoirs publics, et il envisage d'attribuer un contrat de suivi en 1999. Ce projet, qui **réunit** un groupe consultatif des bailleurs de fonds, publie un bulletin mensuel intitulé « **Accountability/Anti Corruption** », parraine des **téléconférences** régionales connues sous le nom de « **Respondacon** » et fournit une assistance technique. Dans le même registre, le service Europe **orientale/nouveaux** Etats indépendants a établi un groupe de travail de lutte contre la corruption, formulé une stratégie en la **matière** et mis de côté 900.000 dollars sur deux ans en vue de constituer un groupe consultatif des donateurs, d'appuyer la création d'ateliers sur la formation, de faciliter l'**élaboration** d'évaluations et de stratégies, de créer un bulletin et de **rédiger** des rapports et du matériel destiné aux programmes. Quant au service Asie Proche Orient, il a mis de côté 200.000 dollars au titre de l'**évaluation** et de la formulation d'une stratégie régionale de répression de la corruption.

De surcroît, l'**USAID** coparraine des ateliers de travail avec l'Organisation de coopération et de développement **économiques** dans le cadre du suivi et de l'**élargissement** de la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics **étrangers** dans les transactions commerciales internationales qui a été signée en **décembre** 1997. Ajoutons que le service mondial de l'**USAID** assure le coparrainage d'une conférence internationale sur le rôle du secteur **privé** dans la répression des pots de vin qui doit avoir lieu en **février** 1999 à Washington.

L'inspecteur **général** de l'**USAID** apporte lui aussi son concours à la lutte contre la corruption en œuvrant en

liaison avec les institutions de contrôle des finances publiques des pays en **développement**. Si elles peuvent constituer la **première** ligne de défense d'un pays contre la fraude, la gabegie, la mauvaise gestion et la corruption, on peut toutefois **déplorer** qu'il leur manque dans bien des pays les ressources et l'expertise nécessaires à l'**exécution** de leur mission d'une importance cruciale. Pour **remédier** à ces lacunes, le bureau de l'inspecteur **général** a prodigué une formation de base au personnel des institutions de contrôle des finances publiques dans les pays **bénéficiaires** d'une aide au **développement** de l'**USAID**.

UN DÉFI LANCÉ AU DÉVELOPPEMENT

La corruption est un problème d'ampleur mondiale. Les pays industriels n'en sont certainement pas exempts eux-mêmes, et il incombe à tous de participer à la recherche d'une solution. Cela dit, elle semble **pénaliser** davantage les pays en développement et en transition, parce que ce sont eux qui peuvent le moins se permettre d'en subir les conséquences. La corruption a pour effet d'empêcher de nombreux pays de surmonter leurs plus grands obstacles au développement, de **décourager** les investissements **étrangers** et locaux, de saper la confiance dans les institutions publiques et d'exacerber les **difficultés** budgétaires en privant les gouvernements d'une part non **négligeable** de recettes douanières et fiscales.

La crise qui a récemment secoué les marchés financiers et les pays en développement fait ressortir l'importance de la transparence au niveau des institutions et des décisions publiques. Les programmes mis en œuvre par l'**USAID** à l'appui du **développement** durable et des objectifs de politique **étrangère** soutiennent une large gamme d'**activités** destinées à combattre les causes fondamentales de la corruption.

Les pays qui appuient nos efforts en ce sens deviennent de meilleurs partenaires commerciaux des Etats-Unis et attirent les investisseurs **étrangers**. En outre, l'un des principaux objectifs de la politique étrangère des **Etats-Unis** consiste à favoriser le rayonnement de la démocratie dans le monde; lorsqu'ils soutiennent les programmes destinés à combattre la corruption, les gouvernements des pays en **développement** affirment leur **légitimité** et ils sont plus à même de promouvoir la **stabilité** politique et le **développement économique**. Ils deviennent alors de meilleurs partenaires dans le développement, et l'objectif d'un développement durable a des chances de se **concrétiser**. □

□ LES ELEMENTS ESSENTIELS DE LA STRATEGIE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

James Wolfensohn, président de la Banque mondiale

La Banque mondiale compte au nombre des plus féroces détracteurs de la corruption depuis que son président, M. James Wolfensohn, a tracé en octobre 1996 Les grands traits de sa ligne d'action en la matière. En 1998, M. Wolfensohn a réitéré la détermination de son institution à redoubler d'ardeur dans la Lutte contre la corruption Lors de l'assemblée annuelle de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international qui s'est tenue à Washington. Selon lui, ce phénomène est l'une des causes essentielles de la crise financière qui secoue la plupart des pays asiatiques et des autres pays à marché naissant. Dans k présent article, k président de La Banque mondia k esquise ks contours de la stratégie dont s'est dotée son institution pour contrer La corruption et il met en garde Les gouvernements des pays en développement qui ferment les yeux sur son existence, car ils compromettent kur situation en matière d'assistance et d'investissements extérieurs.

Au cours de l'année écoulée, les causes et les conséquences de la crise financière mondiale **ont** fait l'objet d'un examen **méticuleux**. On ne saurait se méprendre sur le sentiment d'urgence qui imprègnent les discussions concernant la nouvelle architecture financière, l'amélioration des systèmes bancaires et le renforcement des **mécanismes** de surveillance et de l'analyse des risques. Tous ces **éléments** revêtent une importance cruciale, et il convient de poursuivre la coopération en quête de solutions communes.

Toutefois, une autre crise est, elle, beaucoup trop **négligée**. Je veux parler de la crise humaine. Des centaines de millions d'individus risquent de se retrouver plongés dans les affres de la **pauvreté** dans les pays qui ont **été** gravement touchés par les bouleversements **économiques**. Les **progrès** sociaux arrachés au prix de dizaines **d'années** d'efforts sont en jeu. C'est une crise qui compromet l'avenir des enfants parce qu'elle leur fait quitter les bancs de l'école en les poussant dans le monde du travail, dans des conditions **difficiles** et souvent dangereuses. C'est une crise qui **fait** des millions de chômeurs et qui met en

lambeaux la cohésion et la **sécurité** de la vie sociale. C'est une crise dont nous entendons trop peu parler.

Il faut pourtant y faire face. Il reste **encore** beaucoup à faire, mais toutes les stratégies doivent reposer en priorité sur l'engagement de construire des **économies** et des **sociétés** qui soient ouvertes, transparentes et, au bout du compte, responsables. Cela signifie qu'il **faudrait** déclarer la guerre à la corruption qui nous ronge, tel un cancer. Indépendamment du niveau des investissements et des échanges commerciaux, **indépendamment** de la **rapidité** avec laquelle l'économie d'un pays donné se développe, la stabilité économique ne pourra pas prendre racine dans un environnement dénaturé par la corruption. Qu'elle se présente sous la forme du népotisme dans les grandes **sociétés** et à l'échelon des ministres au sein d'un gouvernement ou qu'elle se manifeste à travers le versement de pots de vin, même modestes, à des douaniers et à des juges, la corruption ne peut que saper la primauté du droit, asphyxier la croissance **économique** et faire le plus grand tort aux populations **démunies**.

LA VRAIE FACTURE DE LA CORRUPTION

Pendant des années, on a cru que la corruption et d'autres pratiques assimilées constituaient des moyens efficaces, voire **nécessaires**, de traiter avec les pays en développement. Il suffisait de savoir **à** qui graisser la patte pour obtenir un avantage sur les autres concurrents, pensait-on couramment. Rien ne saurait être plus faux. Les recherches entreprises par diverses institutions, dont la Banque mondiale, montrent que, loin de lubrifier les rouages de l'activité commerciale, la corruption favorise au contraire l'adoption de règlements excessifs et discrétionnaires. Bref, la corruption engendre la corruption en multipliant les échelons de la bureaucratie par lesquels il faut passer pour arriver à ses fins, sans oublier de dispenser ses largesses **à** chaque étape. La **vérité**, c'est que dans les pays où la corruption est répandue les entreprises sont forcées de consacrer davantage de temps à négocier licences, permis

et taxes avec tout un cortège de bureaucrates et d'élus.

De même, les faits montrent que les pays dont le taux de corruption est notoirement **élevé** risquent de se trouver **marginalisés** dans notre monde où l'intégration **économique** se produit à une cadence rapide. On s'en rend d'autant mieux compte aujourd'hui. Bien des difficultés auxquelles nous nous heurtons à l'heure actuelle **procèdent** en partie du népotisme, de l'insuffisance de l'obligation de divulgation et du caractère opaque de la tenue des livres comptables. Les marchés **ouverts** ne fonctionnent pas à huis clos. La nature de la ligne d'action en place et le niveau **d'intégrité** institutionnelle sont des considérations qui jouent un rôle de plus en plus déterminant dans la repartition des capitaux privés et de l'aide publique au **développement**.

De nos jours, les investisseurs disposent d'un large **éventail** d'options et ils sont davantage en mesure de placer leur argent là où les risques de corruption sont le moins prononcés. Face à la diminution de l'enveloppe de l'aide au développement, les bailleurs de fonds publics ont eux aussi fixé des limites. À l'image des populations, aujourd'hui bien informées, les organismes de coopération et les institutions de développement attendent un certain rendement de leurs investissements dans l'aide sous la forme du **développement** social et du recul de la pauvreté faisant preuve à cet **égard** de la même rigueur que les investisseurs privés. Le plus gros nuage qui pèse sur l'avenir de l'aide publique au développement, c'est l'impression ressentie dans les pays donateurs selon **laquelle** leur argent a tendance à disparaître sans laisser de trace à cause de la corruption. Une fois encore, ce sont les pauvres qui en font les frais.

La Banque mondiale est tout à fait consciente, comme le sont aussi d'autres organisations **multilatérales**, qu'en dépit d'une vigilance soutenue et du recours à des techniques **d'enquête** et de **vérification** des comptes très perfectionnées les projets que nous appuyons ne sont pas nécessairement à l'abri des pressions de la corruption. Il est tout bonnement impossible d'isoler les projets individuels et les prêts pour les **protéger** contre la fraude lorsque celle-ci est **omniprésente**. Dès lors, il incombe à la Banque de continuer résolument à dtceler tous les agissements frauduleux et à en poursuivre les auteurs en justice, tout en renforçant **parallèlement** les structures institutionnelles sans lesquelles on ne pourra pas enrayer la corruption à la source. Il faut s'attendre à mener un combat difficile et de longue haleine. Mais que l'on ne s'y méprenne pas: c'est un combat dont on peut sortir vainqueur et que l'on doit livrer.

VERS LA RÉFORME DU SECTEUR PUBLIC

Des mesures importantes ont d'ores et **déjà été** prises. La corruption ne **relève** pas simplement du secteur public. Pour toute personne qui accepte un pot de vin, il y en a une qui le verse; il arrive souvent que des agents du secteur privé remettent des gratifications illicites à des fonctionnaires étrangers. Où qu'ils optent et indépendamment des conditions en vigueur, les hommes d'affaires doivent suivre les normes les plus **élevées** de probité. L'initiative entreprise **l'année dernière** par l'Organisation de **coopération** et de développement économiques (OCDE) en vue de sanctionner la corruption des agents publics **étrangers** constitue un grand pas en avant dans cette voie. Il faut **impérativement** continuer sur cette lancée.

On est amené à se poser les questions suivantes: que peuvent faire les pouvoirs publics pour réduire la corruption et quel rôle les organisations internationales, telle la Banque mondiale, doivent-elles jouer? Nombreux sont ceux qui voudraient voir la Banque **déployer** toutes ses ressources et son talent unilatéralement pour faire disparaître la corruption du jour au lendemain dans un pays donné. D'autres encore sont convaincus que, pour être prise au sérieux, la Banque doit **immédiatement** suspendre tous ses prêts au moindre signe de fraude. À la **vérité**, nous ne sommes pas le gendarme du monde, et c'est un rôle que nous ne pouvons pas assumer. De même, on aurait tort de croire que la corruption pourra être tradiquée du jour au lendemain. Pour autant, nous pouvons et devons prendre des mesures importantes propres à **attaquer** le mal à la racine. Quelles sont-elles?

Depuis mon **entrée** en fonctions à la Banque mondiale à titre de président, je me suis rendu dans plus de quatre vingt quatre pays en développement. Je puis affirmer avec certitude que la corruption est un problème grave dans certains pays pauvres ou en transition, non pas, toutefois, parce que leur population ne serait pas **sincèrement** acquise à l'objectif de l'intégrité dans la vie publique. La **réalité**, c'est que la corruption **prospère** parce que le terrain est propice à son **développement**. Il suffit pour s'en convaincre de se pencher sur l'histoire des États-Unis, de l'Angleterre ou de tout autre pays industriel pour trouver des exemples de corruption extrême à laquelle il a fallu opposer une résistance farouche. C'est un combat qui n'en finit pas. De nos jours, pourtant, dans trop de pays en développement, les institutions publiques destinées à assurer le fondement réglementaire essentiel au bon fonctionnement de l'économie pèchent par faiblesse,

si tant est encore qu'elles existent. Les lacunes observées dans la réglementation bancaire et financière, la gestion des entreprises, la collecte des impôts, l'appareil judiciaire, les mécanismes de **vérification** des comptes et dans un certain nombre d'autres domaines susceptibles de faire naître la transparence dans les affaires économiques entament la confiance des investisseurs et nuisent aux investissements stables et à long terme.

Les **stratégies** de **répression** de la corruption doivent commencer par le renforcement de ces institutions. Dans **l'année** qui s'est **écoulée** depuis que la Banque mondiale a publié son rapport sur la lutte contre la corruption, paru en anglais sous le titre « **Anti Corruption Policy Report** », plus d'une vingtaine de pays en développement ont sollicité son intervention dans ce domaine. Nous sommes en consultation avec tous ces pays et nous avons **déjà** pris des dispositions à l'appui de stratégies ponctuelles dans un certain nombre d'entre eux. L'action que **mène** la Banque **auprès** des Etats emprunteurs répond ainsi à de multiples **préoccupations**, à savoir la mise en place d'institutions durables; l'adoption de changements **structurels**, par exemple le **démantèlement** des monopoles et des autres sources de distorsion du marché propices à l'exploitation et à la corruption; la formation des agents publics pour les amener à adopter des pratiques normalisées en matière de passation des marchés publics et de **décassements**; et, bien sûr, la modification de la politique économique, notamment en vue de l'abaissement des droits de douane et de l'introduction de marchés de crédit propres à stimuler la concurrence et à relâcher **l'étau** qui pèse sur d'importantes ressources économiques. Ces changements revêtent une importance fondamentale pour la création de marchés qui **privilegient** le capital humain et atténuent le pouvoir économique, juridique et social, ancre dans les institutions, que les forts ont sur les faibles.

Nous devons non seulement nous employer à reformer le secteur public, mais aussi prendre conscience de l'influence **considérable** que peuvent exercer les citoyens par le biais de la surveillance et de la participation. Il faut y voir en effet l'occasion d'exposer aux regards de tous non seulement les individus corrompus, mais aussi les personnes qui s'efforcent d'imposer l'intégrité dans la vie publique. **Œuvrant** par **l'intermédiaire** de son Institut de **développement** économique, la Banque mondiale a réuni un parterre de décideurs, de journalistes et d'hommes

d'affaires, souvent pour la première fois, lesquels ont pour tâche de dévoiler et d'éradiquer les sources de corruption. Pour aider les **collectivités** locales et les gouvernements nationaux à attaquer le problème sous l'angle de considérations pratiques, elle a **également** recours à toute une panoplie de **mécanismes**, telles les enquêtes sur la prestation des services publics et sur les pratiques des entreprises ou encore la formation des juges, des parlementaires, des vérificateurs des comptes et des journalistes en vue de leur donner les moyens de cerner et de **combattre** la répression. Nous savons que ces méthodes portent leurs fruits. Dans un bon nombre de pays, dont le Botswana, l'Ouganda, le Chili et la Pologne, des **progrès** réels ont **été** accomplis. Grâce à eux, les gens mènent une vie meilleure.

TENIR COMPTE DU FACTEUR HUMAIN

Alors que nous **commémorens** cette année le **cinquantième** anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme, nous devons **impérativement** garder à l'esprit que le développement ne se **résume** pas à de simples mesures et incitations **économiques**. La croissance économique ne peut se **réaliser** qu'à la **faveur** d'un **progrès** social dynamique et de la vaste participation des citoyens à un dialogue constant.

Si l'on attend d'elles qu'elles s'acquittent -honorablement de leur mission, les institutions gouvernementales qui façonnent la place des citoyens dans **l'économie** doivent être elles mêmes façonnées par les citoyens. Nous avons beaucoup progressé ces dernières **années**. Les **électeurs** ne **tolèrent** plus la corruption et ils n'acceptent plus que leur confiance soit trahie. Dans pratiquement tous les pays du monde, la **société** civile exige que ses dirigeants lui rendent des comptes. La **communauté** internationale, secteur privé y compris, vient apporter son concours pour que **prévale l'intégrité** dans les règles qui régissent le marché mondial.

Nous avons encore une longue route devant nous. Toutefois, en gardant toujours à l'esprit qu'une **économie** mondiale **représente** beaucoup plus que la somme de ses parties, puisqu'elle se compose d'une constellation d'individus ayant chacun ses **idéaux** et ses **difficultés** à surmonter, nous serons davantage en mesure de créer un marché mondial qui comportera des avantages pour tout le monde. □

DU PROGRES DANS LA LUTTE CONTRE LE VERSEMENT DES POTS-DE-VIN

Frank Vogl, vice-président de « Transparency International »

« A la vérité, pour tirer le meilleur parti des occasions qui se font jour dans les marchés naissants d'Europe centrale et orientale et des pays en développement, les sociétés doivent mettre tout en œuvre pour se présenter sous le jour d'un invité honnête, sérieux et acquis à l'objectif du long terme », déclare M. Frank Vogl, président de la société « Vogl Communications » et vice président de l'association « Transparency International ». M. Vogl va jusqu'à dire que la simple allégation qu'une entreprise a versé des pots-de-vin suffit à réduire la demande de ses produits, à faire chuter le cours de ses actions et à déclencher l'ouverture d'enquêtes politiques et dans les médias.

Les sociétés multinationales commencent à se rallier à un mouvement mondial en faveur de la répression de la corruption. Quiconque aurait émis une pareille idée il y a cinq ans seulement se serait fait railler. Or, aujourd'hui même les organisations établies de longue date sont engagées dans un combat acharné et de grande envergure pour tenter de venir à bout de la corruption.

Il n'est qu'à considérer les exemples suivants:

- le président de la société « Royal Dutch Shell », M. Mark Moody Stewart, a complètement réécrit le code de conduite de cette société en mettant en relief, à tous les niveaux, le refus de se livrer à la corruption, sous quelque forme que ce soit;
- lors de l'allocution qu'il a faite récemment devant des ministres des finances et des responsables des banques centrales de plus de cent soixante dix pays, le président de la Banque mondiale, M. James Wolfensohn, a prôné la formulation d'un nouveau cadre de référence en matière de développement et qui repose sur « la conduite judicieuse des affaires publiques, c'est à dire la transparence, la participation des citoyens, la libre circulation de l'information, la détermination de combattre la corruption » ;
- le secrétaire général de la confédération syndicale internationale des travailleurs du secteur public (« Public Services International »), M. Hans Engelberts, a dit que le

moment était venu pour les syndicats de placer le dossier de la corruption au centre des débats et de prendre sans tarder des mesures concrètes.

PLEINS FEUX SUR LA CORRUPTION À L'ÉCHELLE MONDIALE

La Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales constitue le thème central des démarches qui sont entreprises en vue d'amener les sociétés multinationales à cesser de verser des pots-de-vin. Elle a été signée par les vingt neuf pays membres de l'OCDE et cinq pays d'Amérique latine et d'Europe orientale.

Cet accord s'inscrit dans le prolongement de la loi des Etats-Unis contre la corruption dans les transactions à l'étranger (« Foreign Corrupt Practices Act »). Jusqu'à présent, les Etats-Unis étaient le seul pays qui sanctionnait le fait de soudoyer des agents publics étrangers. Mais lorsqu'elle sera entrée en vigueur, la Convention de l'OCDE braquera l'attention sur l'envergure mondiale que revêt la corruption de dirigeants d'entreprise et de syndicalistes. Le versement de pots-de-vin à des agents publics étrangers sera passible de sanctions pénales dans les pays signataires.

De surcroît, l'accord conclu à l'OCDE donne une impulsion nouvelle aux institutions, telle la Banque mondiale, qui s'efforcent de convaincre les pays en développement de renforcer leurs lois contre la corruption, de créer des institutions de répression efficace de ce phénomène et, en règle générale, de prendre des mesures concrètes propres à réduire l'abus de la fonction publique à des fins lucratives privées.

Association apolitique et sans but lucratif qui a établi des sections dans plus de soixante dix pays, « Transparency International » a intensifié ses pressions sur les entreprises, les pouvoirs publics et les institutions internationales.

Elle cherche à formuler un indice de propension à la corruption pour classer les pays par ordre d'importance

en fonction du volume des pots-de-vin qu'ils versent, en se concentrant probablement dans un premier temps sur ceux où sont domiciliées les sociétés multinationales qui participent, à des degrés divers, au **trafic d'influence** à l'étranger. Cet indice viendrait s'ajouter à un autre indice qu'elle a **créé** et qui sert, lui, à évaluer l'ampleur de la corruption sous l'angle des pays qui reçoivent des pots-de-vin. S'il est bien construit, l'indice de la propension à la corruption pourra donner aux journalistes de quoi faire des **révélations** qui feront scandale et il ne pourra qu'inciter les entreprises à manifester une plus grande honnêteté dans le cadre du commerce mondial.

Ce n'est pas cependant sous le seul effet des pressions extérieures que la situation commence à évoluer dans les milieux d'affaires. Si la société Shell essaie de durcir sa position en matière de pots-de-vin, c'est avant tout parce que cela lui paraît une question de bon sens sur le plan des affaires. Il est en effet difficile de demander à ses salariés de se conduire avec droiture au sein de l'entreprise si on les encourage par ailleurs à **recourir** aux pots-de-vin, aux ristournes occultes et à d'autres mesures immorales pour obtenir un contrat.

La loi des Etats-Unis contre la corruption dans les transactions à l'étranger est en vigueur depuis une vingtaine d'années maintenant, et un grand nombre d'entreprises ont appris qu'elles **pouvaient** s'y conformer et prospérer en même temps. A preuve, six des dix plus grandes **sociétés** du monde, d'après le volume de leurs avoirs **étrangers**, sont **américaines**, n'en **déplaise** à certains responsables du monde des affaires aux Etats-Unis toujours prêts à reprocher à cette loi de nuire à leur compétitivité sur le plan mondial.

L'interdiction de verser des pots-de-vin oblige les sociétés d'envergure **mondiale désireuses** de l'emporter sur leurs concurrents à redoubler d'imagination tout en restant dans les limites prescrites par les **règles** d'éthique. Maintes multinationales **américaines** ont ainsi réussi à mettre au point des stratégies utiles, et bien des enseignements méritent encore d'être tirés de leur expérience.

BONNE RENOMMÉE VAUT MIEUX QUE CEINTURE DORÉE

On se fait **généralement l'idée** que la corruption est un phénomène très largement répandu dans de nombreux pays en **développement**. Pourtant, la société Coca-Cola est implantée dans tous ces pays, elle s'en tire fort honorablement et elle l'emporte sur ses concurrents, tout

cela sans verser le moindre pot-de-vin. Elle ne laisse aucun détail au hasard lorsqu'elle pénètre dans de nouveaux marchés ou qu'elle **sélectionne** des partenaires commerciaux à l'étranger, et sa conduite s'inspire toujours de la plus grande rigueur morale. **L'intégrité** domine toutes ses interventions.

La société Coca-Cola fait tout son possible pour agir constamment dans la transparence, pour se rallier le soutien du public et pour encourager le **développement** d'une force morale chez ses consommateurs et dans l'ensemble du public qui fait **réfléchir** à deux fois les agents publics peut être tentés de solliciter des pots-de-vin. Quel responsable oserait la contrarier au point de l'amener à déclarer publiquement qu'elle se retirera du pays plutôt que de verser un pot-de-vin au chef de **l'Etat**? Jusqu'à présent, personne ne s'y est risqué.

A la **vérité**, pour tirer le meilleur parti des occasions qui se font jour dans les marchés naissants d'Europe centrale et orientale et des pays en développement, les **sociétés** doivent mettre tout en œuvre pour se **présenter** sous le jour d'un invité honnête, **sérieux** et acquis à l'objectif du long terme. Elles doivent faire clairement comprendre au gouvernement des pays hôtes, à leurs clients, à leurs fournisseurs et au public en **général** qu'elles cherchent à établir des relations équitables, ouvertes et durables.

Ainsi la société Coca-Cola a-t-elle maintes fois prouvé dans le monde entier qu'elle comprenait **parfaitement** l'importance qu'il y a d'investir **généreusement** et systématiquement dans son image de marque pour **affirmer** sa **réputation**. Elle familiarise son personnel avec les traditions, la politique et les valeurs morales de la population de tous les pays dans lesquels elle exerce des activités. Elle confie de grandes responsabilités aux ressortissants de ces pays et elle veille à ne jamais donner d'elle-même l'image d'une impitoyable multinationale aux instincts colonialistes.

Mais elle fait plus encore. Elle joue un rôle de premier plan dans la plupart des pays où elle opère, en intervenant de façon à soutenir l'enseignement, les arts et les services sociaux, animée du désir **sincère** de privilégier la perspective du long terme. Coca-Cola comprend bien que la **clé** de sa réussite **réside** dans sa détermination à montrer à ses partenaires commerciaux, indépendamment de leurs traditions et de leur nationalité, qu'elle attache la plus grande importance à l'**intégrité** et qu'elle comprend le langage du partenariat et du respect. Pareille attitude force l'admiration des pays dans lesquels elle s'implante.

Un autre exemple digne d'être mentionné est celui de la **société Levi Strauss**, qui fabrique des vêtements dans une douzaine de pays et en vend dans le monde entier. Elle s'appuie sur un code de conduite qui la guide pas à pas dans la formulation de ses stratégies commerciales à **caractère** mondial, Elle mesure pleinement l'importance qu'il y a de veiller à ce que les pays **étrangers** désireux **d'établir** une relation avec elle sachent dès le départ à quoi s'en tenir. Ainsi a-t-elle courageusement inclus l'avertissement suivant dans l'expose public de ses principes : « Nous n'établirons ni ne renouvelerons de relations contractuelles dans les pays dont l'environnement juridique fait courir un risque inacceptable **à** nos marques déposées ou **à** tout autre **intérêt** commercial important ou compromet **sérieusement** notre **capacité** à respecter ces lignes directrices. »

LE COÛT DE LA CORRUPTION

Le versement des pots-de-vin n'est pas la seule considération qui anime les sociétés soucieuses d'affirmer leur **réputation** d'honnêteté ; à la **vérité**, les entreprises sont de plus en plus nombreuses **à** se rendre compte que

l'adoption d'un comportement conforme à la morale s'inscrit dans l'optique du sens des affaires et qu'elles peuvent payer cher les manquements à cette règle. Que l'on accuse Shell de prendre des **libertés** avec les droits de l'homme, IBM de payer des pots-de-vin en Argentine, Nike d'exploiter le travail des enfants, et l'on voit les consommateurs bouder leurs produits, leurs actions tomber en chute libre, le recrutement de personnel hautement qualifié relever soudain de la gageure, les milieux politiques et la presse ouvrir des enquêtes, et les cadres de direction, qui ne savent plus où donner de la tête, avoir beaucoup moins de temps à consacrer pour faire tourner l'entreprise.

C'est sur cette toile de fond qu'à travers le monde un nombre croissant de sociétés prennent conscience des risques associés **à** la perception de la corruption et des avantages de l'intégrité dans les relations **d'affaires**. Il faudra beaucoup de temps pour enrayer la corruption, mais on est en progrès, comme l'atteste le **fait** que les **sociétés** multinationales commencent à adopter des stratégies de lutte contre les pots-de-vin ou qu'elles envisagent de le faire. On ne peut que s'en réjouir.

❑ LA CORRUPTION DANS LA PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS

Donald Strom bom, président du bureau d'études IDBC

Lu passation des marchés relatifs à des travaux publics, qu'il s'agisse de la construction d'aéroports, de barrages ou d'autoroutes par exemple, ouvre grand la porte aux pots-de-vin, aux ristournes occultes et à d'autres formes de gratifications illicites. Dans le présent article, un ancien responsable de la passation des marchés à la Banque mondiales, M. Donald Strombom, examine les effets pernicieux de la corruption sur le développement et les difficultés auxquelles on se heurte lorsque l'on tente de s'attaquer à ce phénomène. M. Strombom est actuellement président du bureau d'études IDBC, qui aide ses clients à constituer des dossiers de soumission à des appels d'offres et à élaborer des stratégies efficaces pour dominer la concurrence tout en se gardant de se livrer à des pratiques de corruption.

La corruption revêt de nombreuses formes elle est présente parmi les gratifications et petits bureaucrates mesquins, dans la police et dans l'appareil judiciaire aussi bien que lors d'élections, pour ne citer que ces exemples. Mais c'est probablement dans le domaine de la passation des marchés publics c'est à dire de l'achat de biens, de travaux et de services par l'Etat qu'elle étend le plus ses tentacules et que son coût est le plus élevé. Les raisons en sont simples. Si l'on met de côté les traitements des fonctionnaires et les prestations sociales, la passation des marchés publics absorbe normalement la plus grande part des dépenses publiques à tous les niveaux de l'Administration. Au vu du caractère considérable des sommes en jeu, qu'on les envisage globalement ou ne serait ce même que sous l'angle des contrats individuels, on ne s'étonnera pas que le terrain soit propice au versement de pots-de-vin, de ristournes occultes et d'autres gratifications illicites. Que l'on choisisse bien l'adjudicataire du marché, et l'on peut gagner avec ce seul contrat plus d'argent que n'en toucherait légitimement un agent public tout au long de sa carrière. Les tentations sont considérables et, trop souvent, les risques de punition relativement minimes.

Les projets de travaux publics aéroports, barrages, autoroutes, métros, réseaux d'alimentation en eau ont de tout temps donné lieu aux scandales les plus

spectaculaires, et ce dans le monde entier. Au palmarès de la corruption vient ensuite l'achat de matériel ou d'équipement particulièrement coûteux, par exemple des autobus, du matériel de construction, des avions, des turbines et des blocs électrogènes. Ajoutons à cela les achats moins importants, mais effectués en grosses quantités année après année : c'est le cas des fournitures de bureau, des produits pharmaceutiques, des livres scolaires et des uniformes.

Cela dit, les pratiques de corruption s'adaptent à l'évolution des circonstances. Ainsi le recours croissant aux consultants et aux contrats de sous-traitance pour les services naguère assurés par le personnel interne (entretien, par exemple) offre-t-il de nouvelles occasions de corruption. Dans les domaines de création récente, c'est celui des techniques d'information qui est probablement le plus favorable à l'essor de la corruption, parce qu'on connaît généralement mal les questions en jeu et que les marchés, fort nombreux, portent sur des sommes considérables. Les affaires les plus spectaculaires qui défraient la chronique ont trait à l'adjudication de marchés d'une valeur de plusieurs millions de dollars ou à des scandales qui entraînent la chute de gouvernements et de partis politiques pour des affaires de corruption dévoilées au grand jour.

Pour autant, on aurait tort de croire que la corruption n'existe que dans ces seules affaires qui défraient la chronique. En fait, on pourrait arguer que ces situations sont les plus faciles à surveiller et à maîtriser il suffit d'avoir la volonté et les moyens de le faire. Les aspects de ce phénomène les plus délicats à éradiquer sont ceux qui sont intimement liés à la culture même du pays et qui imprègnent toutes les étapes de la passation des marchés, depuis le plus petit rond de cuir et l'inspecteur sur le terrain jusqu'aux ministres ou au chef d'Etat, qui ont le dernier mot à dire quand il s'agit d'approuver un marché.

LES MULTIPLES FACETTES DE LA CORRUPTION

Comment la corruption se manifeste-t-elle dans la passation des marchés publics? L'image qui vient tout de

suite à l'esprit est celle d'un chef d'entreprise qui arrive dans le bureau d'un ministre ou d'un maire, avec à la main une serviette pleine à craquer de billets de banque, juste avant que ne soit prise une décision cruciale qui aura une influence sur l'adjudication d'un marché public. La caricature prête à sourire, mais à notre époque moderne elle reflète une **réalité** tombée en désuétude. L'heure est aux virements électroniques sur un compte **étranger**, aux dons d'actions, aux bourses **d'études** dans une **université** prestigieuse pour un **fil** ou une fille. Lorsqu'elle sert à financer de nobles causes, comme elle le **fait** parfois, la corruption se **révèle** encore plus difficile à combattre. Toujours est il que la gratification illicite remise directement au client par le chef d'entreprise en **échange** de l'adjudication d'un marché ne représente qu'un scénario parmi de nombreux autres, lequel n'est pas nécessairement le plus courant ni le plus coûteux.

La corruption se manifeste souvent à un stade beaucoup plus **précoce** de la procédure de passation d'un marché : par exemple lorsqu'on s'arrange pour inscrire le nom d'une entreprise sur la liste des soumissionnaires qui **répondent** à un appel **d'offres** restreint ou que l'on encourage un client à rédiger le cahier des charges du projet de telle manière qu'il se trouvera automatiquement **désigné** adjudicataire du marché. Dans d'autres cas, ce sont les entreprises qui concluent entre elles des arrangements **collusoires** ou qui s'arrangent pour fixer le prix de leur offre à l'insu total du client, lequel ne se doute de rien. Elles décident d'un commun accord lesquelles parmi elles répondront à l'appel **d'offres**, le prix qu'elles proposeront, celle qui se verra adjudger le marché et la façon de se partager les **bénéfices** entre elles. On se **fait** aisément une idée du casse tête que pose l'**élimination** de la corruption quand on considère que la préqualification des soumissionnaires par un client favorise les arrangements **collusoires** puisque la liste des candidats est connue à l'avance alors que le but recherché est de s'assurer que seules les entreprises **compétentes** et **financièrement** saines répondront à l'appel **d'offres**.

En toute probabilité, la corruption prend des proportions nettement plus considérables et elle se **révèle** aussi beaucoup plus coûteuse **après** l'adjudication des marchés. La corruption n'est pas une question de **charité** ; l'adjudicataire du marché a toutes les intentions de rentrer dans ses fonds, et il a diverses façons de s'y prendre. Pour commencer, en particulier s'il agit en collusion avec d'autres, il peut gonfler artificiellement le prix de l'offre. Pendant la phase **d'exécution** du marché, il peut aussi surestimer la **quantité** de **matériel** livré ou de travail

fourni, substituer des **matériaux** de construction ou des marchandises de **qualité** inférieure à ceux qui avaient été promis et obtenir des modifications du contrat de façon à accroître la quantité des biens vendus ou du travail effectué, à un prix unitaire excessivement **élevé**. Ici encore, la corruption au cours de la phase suivant l'adjudication du marché peut se faire avec le consentement d'au moins certains **éléments** de l'organisation du client ou alors à l'insu de celui-ci, lorsque le chef d'entreprise agit seul et qu'il cache bien son jeu.

Pour être juste envers les chefs d'entreprise, il faut admettre que les pratiques susmentionnées sont motivées par la nécessité qu'ils ressentent de se **protéger** contre les incertitudes et les risques jugés **inhérents** à la procédure d'adjudication du client plus que par l'appât du gain. A cet égard, l'**amélioration** de la gestion des risques et des conditions de la procédure de passation des marchés pourrait contribuer dans une certaine mesure à enrayer les pratiques de corruption.

C'est en grande partie peine perdue que de chercher à savoir sur qui il convient de rejeter le blâme de la corruption dans la passation des marchés publics, parce qu'il y a trop de cas de figures. On reconnaît indubitablement la **culpabilité** du client, comme cela se produit parfois, lorsqu'un directeur exige qu'on lui ristourne une fraction du paiement qui **résultera** de l'**exécution** du marché ou que des inspecteurs certifient conformes les bordereaux de vente des clients alors qu'ils savent pertinemment que les **quantités** indiquées sont fausses. (Voilà une difficulté supplémentaire de la lutte **contre** la corruption : loin de former un bloc **homogène**, les clients regroupent au contraire toutes sortes d'individus et de groupes qui veillent à leur propre intérêt.) Dans d'autres cas, c'est le soumissionnaire qui fait une ouverture. La plupart du temps, le client et le chef d'entreprise agissent en complicité à des **degrés** divers. Mais à chaque fois, ce sont les contribuables et le public qui font les frais de la corruption.

LE COÛT DE LA CORRUPTION

Quel est le coût réel de la corruption dans la passation des marchés publics ? On peut s'en faire une **idée** en comparant les prix des marchandises et des services proposés dans diverses conditions, par exemple dans le cadre de marchés attribués à l'issue de négociations directes ou d'un appel d'offres restreint par opposition à ceux qui sont indiqués dans un appel à la concurrence

dont la publicité est faite ouvertement et dans les **règles**. (Il ne faut pas en **déduire** que les marchés adjugés par **négociations** directes ou à la suite d'un appel **d'offres** restreint ne sont jamais des options acceptables ; dans certains cas, c'est la meilleure façon de procéder. Les comparaisons n'auront donc de valeur que si elles sont limitées aux cas où ces méthodes ne sont probablement pas les plus **économiques** ni les plus efficaces.) Les **différences** de prix atteignent couramment 20 à 30 %, parfois beaucoup plus encore. Ces comparaisons sont tout au mieux des estimations grossières.

D'aucuns argueront qu'il est pratiquement impossible de trouver un cas de **référence** qui soit totalement **dépourvu** de l'influence des pratiques de corruption et que l'écart véritable des prix est par **conséquent** plus important encore. Au bas mot, là où elle est **généralisée**, la corruption ajoute au moins 20 à 25 % au coût des prix annoncés dans les contrats de marchés publics. A la suite d'un scandale qui a **éclairé** à Milan il y a quelques **années**, et qui a débouché sur de nombreuses mises en examen pour corruption aussi bien que sur le renforcement de la surveillance des pratiques suivies dans la passation des marchés publics, le coût unitaire des grands projets de construction a diminué de plus de moitié, selon un document de travail du Fonds **monétaire international établi** par MM. **Vito Tanzi** et Hamid Davoodi et paru sous le titre anglais «Corruption, **Public Investment and Growth**». Quand on sait que le budget des achats se chiffre à des centaines de millions de dollars par an, voire des milliards, les sommes en jeu donnent vraiment à **réfléchir**.

Si la corruption coûte si cher que cela, pourquoi ne fait-on rien pour corriger les abus? Certaines personnes rationalisent l'apathie en faisant valoir l'**argument** selon lequel la corruption a toujours existé et qu'il faut l'assimiler à des frais professionnels. D'autres vous diront que la corruption n'est pas vraiment un « problème » puisqu'elle produit des avantages **économiques**: si l'on ne graissait pas les rouages des bureaucraties inefficaces, comment, par exemple, pourrait-on accomplir rapidement les **formalités** de douane ou obtenir le paiement rapide des factures en rapport avec le marché? Il ne faut pas oublier que la corruption d'agents publics **étrangers** n'est pas contraire à la loi dans de nombreux pays; jusqu'à une date **très** récente, les Etats-Unis étaient en **fait** le seul pays dont la législation interdit clairement le trafic **d'influence** à l'étranger et qui **réprime** durement toute infraction. Mais la raison la plus probable de l'apathie **face** à la corruption tient à l'opposition de ceux qui *en* profitent le plus, conjuguée au **fait** que le public

ne se rend pas compte qu'il est certainement possible, sinon **d'éliminer** complètement la corruption, tout au moins d'en réduire **considérablement** le coût.

La bonne nouvelle, c'est que l'on adopte des mesures importantes pour faire clairement comprendre que la corruption n'a pas sa place dans la passation des marchés publics. Abordant la question sous plusieurs angles, diverses organisations sont en train d'orchestrer une campagne visant à sensibiliser l'opinion publique et à mobiliser les citoyens, à **élargir** le recours à des pratiques rationnelles lors de la passation des marchés et à **pénaliser** ceux qui enfreindraient les normes établies.

LES ÉLÉMENTS DES BONS SYSTÈMES DE PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS

Quelles sont les **caractéristiques** d'un bon **système** de passation des marchés? Il doit garantir dans les **délais** prescrits et à un prix **équitable** la livraison des biens et des services dont les pouvoirs publics ont besoin dans l'exercice de leurs fonctions ; en d'autres termes, il doit associer économie et efficacité. Les appels à la concurrence doivent toujours faire l'objet d'une vaste campagne publicitaire. Les marchés doivent être adjugés aux chefs d'entreprise capables de livrer les biens ou les services stipulés, en respectant les normes indiquées, et dont l'offre est la plus intéressante. Les **règles** doivent être claires et équitables, la procédure transparente, les résultats prévisibles. Le principe selon lequel les agents publics doivent justifier de l'utilisation des fonds publics et qu'ils ne doivent pas s'enrichir doit constituer la **clé** de voûte de tout le système. Malheureusement, tous ces concepts ne sont pas encore universellement **acceptés** ni appliqués, et là réside l'une des causes de la corruption.

L'expérience acquise sur une large base internationale montre que la mise en place d'un **système** qui repose sur des méthodes de concurrence judicieusement conçues parmi des fournisseurs **qualifiés** de biens et de services constitue le meilleur moyen d'imposer ces **caractéristiques** désirables. De même, on s'accorde **généralement** à reconnaître que la procédure d'appel **d'offres** doit comporter en priorité les éléments suivants :

- l'annonce publique de l'appel à la concurrence,
- l'existence de documents qui servent à définir clairement les besoins, à **décrire** la procédure d'appel **d'offres** ainsi que les termes et les conditions du marché, et à préciser les critères de **sélection** de l'adjudicataire du marché,

- la soumission **d'offres** sous pli fermé, l'ouverture des plis devant se faire en présence de tous les soumissionnaires à une heure et en un lieu **précisés**,
- l'évaluation impartiale et la comparaison des offres par des **évaluateurs** compétents, en dehors de toute influence ou de toute ingérence des soumissionnaires ou d'autres **parties**,
- l'adjudication du marché au soumissionnaire qui remplit toutes les conditions requises et qui propose **l'offre** la meilleure, conformément aux critères de **sélection** publiques.

VERS LA **NORMALISATION** UNIVERSELLE DE PRATIQUES RATIONNELLES

Dans de nombreux pays et à tous les niveaux, les pouvoirs publics ont formulé des **procédures** de passation des **marchés** qui regroupent ces **éléments** fondamentaux et ils se **félicitent** des **résultats** obtenus. Les grandes banques **multilatérales** de **développement**, notamment la Banque mondiale, les Banques africaine, asiatique et **interaméricaine** de **développement** et la Banque européenne pour la reconstruction et le **développement**, ont toutes adopté des règles en la matière qui s'appliquent aux projets dont elles assurent le financement. Les emprunteurs ne peuvent avoir **accès** aux **crédits** que s'ils les suivent scrupuleusement, et les banques veillent au grain pour s'assurer que tel est bien le cas. Les **contrevenants** risquent l'annulation pure et simple de leurs prêts.

En 1993, la Commission des Nations unies pour le droit commercial international (CNUDCI) a adopté une loi type sur la passation de marchés publics de biens, de travaux et de services, dont les pays peuvent s'inspirer aux fins de **l'évaluation** et de la modernisation de leurs lois et pratiques relatives à la passation des marchés publics. Elle visait particulièrement à aider les pays en développement ou en transition c'est à dire ceux qui abandonnent l'économie planifiée au profit de l'économie de marché à **éviter l'inefficacité** et les abus dans la passation des marchés publics, **conséquence** directe de l'insuffisance de leur **régime** juridique. Elle reprenait pratiquement tous les principes que les banques **multilatérales** de **développement** avaient déjà incorporés dans leurs règles relatives à la passation des marchés et prévoyait des mesures administratives et judiciaires aux fins de la révision des décisions prises dans ce domaine, ce qui constituait un pas important dans la formulation de règles et de procédures internationales uniformes.

Toutefois, l'Accord sur les marchés publics qui a **été** conclu dans le cadre des **négociations** tenues sous l'égide du GATT et qui a **été** signé en 1994 à **Marrakesh** nous a fait faire, lui, un **véritable** bond en avant. Entré en vigueur en janvier **1996** dans les pays signataires, cet accord est mieux connu sous le nom de règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) relatives à la passation des marchés publics. Les pays membres de l'OMC sont encouragés à adhérer à cet accord, mais non obligés de le faire. **Indépendamment** du choix des Etats membres en la **matière**, il n'empêche que les **règles** et les procédures qu'il contient nous rapprochent autant que faire se peut d'un code universel de bonne conduite.

Par ailleurs, les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont **mené** une action **concertée** visant à promouvoir l'adoption de lois nationales, semblables à celle dont se sont dotés les Etats-Unis pour interdire le trafic **d'influence** à **l'étranger**, et qui sanctionnent la corruption d'agents publics **étrangers** dans les transactions commerciales et d'autres pratiques de corruption également passibles de lourdes sanctions. La même **année**, la Chambre internationale de commerce **a** propose l'adoption d'un code de conduite applicable aux **sociétés** et aux pouvoirs publics pour tenter de lutter contre la corruption. On a l'impression **tout** à coup que la majorité des Etats et des milieux d'affaires ont **décidé** de prendre des mesures en la matière.

A cet **égard**, il convient de souligner le rôle **clé** que joue l'association « **Transparency International** » en sensibilisant le public à l'ampleur du problème et en mobilisant les bonnes volontés à l'échelon local au nom de la lutte contre les pots-de-vin. C'est à elle que l'on doit un grand nombre des efforts de réforme qui sont actuellement déployés à travers le monde.

Faut-il en conclure que **la** convergence de tous ces **éléments** positifs va nous faire atteindre l'objectif de l'élimination de la corruption dans les marchés publics? **Hélas**, non, car si les **règles** apportent de l'ordre et des principes rationnels à la **procédure**, les personnes malhonnêtes peuvent toujours trouver les moyens de les contourner pour toucher leurs pots-de-vin. Les banques multilatérales de développement, par exemple, consacrent une part importante de leur budget de fonctionnement, et beaucoup de personnel, à la surveillance de chaque opération de prêt, une attention particulière **étant** **accordée** au suivi et à l'approbation des procédures relatives aux marchés publics et des décisions y **afférant**.

Malgré cela, la divulgation d'informations récentes donne à penser que 20 % des crédits alloués, même plus peut-être, feraient l'objet de « fuites », euphémisme pour parler de l'argent qui tombe dans les poches ou le compte en banque d'agents publics corrompus.

Avant même que ces estimations ne deviennent publiques, les institutions **financières** internationales avaient **déjà** pris des mesures de nature à renforcer les moyens à leur disposition pour lutter contre la corruption. Elles ont élargi la **portée** de leurs règles sur les marchés publics de façon à inclure explicitement l'interdiction de la fraude et de la corruption et à imposer de lourdes sanctions au cas où pareilles pratiques seraient découvertes : refus d'adjuger des marchés aux entreprises mises en cause, interdiction de participer aux appels d'offres dans le cadre de marchés financés par les banques, refus de déboursier les fonds promis en cas d'**irrégularité** dans la **procédure** d'adjudication, voire, dans les cas extrêmes, annulation **intégrale** des prêts. En outre, en sus de leur supervision habituelle des projets et des contrôles financiers ordinaires, les banques **multilatérales de développement** ont commencé à faire appel à des vérificateurs externes pour déterminer si les emprunteurs respectaient scrupuleusement les **règles** et les procédures relatives aux marchés publics.

Parallèlement au renforcement du suivi et de la supervision des projets, les banques prennent des mesures pour s'assurer que les emprunteurs comprennent véritablement les procédures rationnelles de passation des marchés et qu'ils sont capables de les appliquer correctement. Ainsi la Banque mondiale exige-t-elle maintenant l'**évaluation** périodique des **règles** relatives à la passation des marchés publics dans les pays emprunteurs et de la **capacité** organisationnelle de ces derniers à les mettre en œuvre. La conformité aux pratiques acceptées et la recherche de pratiques de corruption représentent deux grands domaines d'enquête. Effectuées en concertation avec le pays emprunteur, ces **évaluations** servent de point de **départ** à la conception et au financement de programmes d'assistance technique, s'il y a lieu d'**étouffer** la **compétence** professionnelle.

IA NÉCESSITÉ D'INTENSIFIER LA LUTTE

L'**expérience** acquise notamment par les institutions financières internationales démontre l'un des truismes de la passation des marchés publics : il ne suffit pas de se doter de règles rationnelles pour mettre un terme à la corruption, ni même pour la freiner. On se rend de plus

en plus clairement compte qu'il faut **impérativement** engager d'autres actions coordonnées si l'on veut porter un coup fatal aux pratiques de corruption. Tout le monde doit savoir que les infractions aux règles en place constituent des actes illicites qui seront découverts et réprimés. Dès lors, il s'agit d'adopter des systèmes efficaces de suivi et de vérification des comptes et de se doter d'organismes qui auront la **volonté** et les moyens de poursuivre leurs **contrevenants**, indépendamment de leur rang d'importance. Il faut aussi pouvoir compter sur un appareil judiciaire qui ne soit pas corruptible et qui puisse prononcer des condamnations et les faire appliquer. De même, il est important de former des **spécialistes** des marchés publics qui puissent **décider** de l'adjudication des marchés en tant qu'à l'abri des pressions politiques. Pour **atténuer** le risque qu'ils cèdent eux-mêmes à la tentation de fermer les yeux sur les pratiques de corruption, il faut les **rémunérer** raisonnablement en compensation de leur honnêteté. Bref, on ne pourra faire reculer la corruption qu'au prix de la refonte complète de la fonction publique et du système de conduite des affaires publiques.

Il nous faut acculer l'imagination à des choix novateurs si nous voulons triompher de la corruption. A cet égard, on peut se réjouir du mouvement en faveur de la transparence dans les marchés publics qui a **été** mis en branle par des groupes de citoyens lassés de voir des agents publics s'enrichir à leurs dépens. A ce jour, leurs démarches visent principalement à recruter des âmes sœurs dans la population et à faire connaître les cas de corruption, mais il manque souvent à ces groupes les moyens d'agir en profondeur sur le processus de réforme. Puisqu'ils sont directement concernés, il convient de **dégager** pour eux les moyens de leur faire jouer un rôle plus actif dans le suivi et dans la **vérification** des procédures de passation des marchés. La difficulté consiste à les faire participer de **façon** constructive, sans risquer toutefois de les corrompre à leur tour.

La complexité de la lutte contre la corruption ne doit pas servir d'excuse à l'apathie. Un grand nombre d'organismes publics ont **déjà** fait des progrès notables, et nous avons acquis suffisamment d'expérience pour être relativement sûrs des mesures qu'il convient de prendre afin de voir nos efforts aboutir. L'opinion publique n'a jamais **réagi** aussi vigoureusement à la corruption, probablement parce qu'il devient de plus en plus clair que le public est le grand perdant dans l'affaire.

Il n'y aura jamais de meilleur moment que maintenant

pour mobiliser toutes nos forces en vue d'éradiquer la corruption de la passation des marchés publics. **Néanmoins**, il faut être **réaliste** quand **on** pense **au** temps et aux ressources qui devront être consacrées aux réformes. Si l'on veut obtenir des **résultats** durables, il **faudra** y passer des années, et les efforts soutenus devront

être proportionnes **à** l'ampleur du problème. Il serait particulièrement regrettable que de bonnes intentions soient suivies de seules mesures à court terme, prises sans l'adhésion du **cœur** et de l'esprit, et que la corruption aille toujours bon train tandis que les **réformateurs** se décourageront. □

❑ LE PACTE D'INTEGRITE: LE MOYEN DE SORTIR DE L'ORNIERE DE LA CORRUPTION

Michael Wiehen et Carel Mohn, «Transparency International»

L'association sans but lucratif «Transparency International» a été fondée en 1993 par des financiers et par des hommes d'affaires de plusieurs pays, mus par la conviction qu'il fallait éradiquer la corruption du marché mondial. En L'espace & cinq ans, elle a réussi à sortir cette idée de l'ombre et à obtenir de la Banque mondiale et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), réunissant vingt-neuf pays industriels, qu'elles lui confèrent un haut rang de priorité. Elle a élaboré un programme concret destiné à exclure la corruption de la passation des marchés entre de grandes firmes multinationales et les pouvoirs publics de pays en développement, auquel elle a donné le nom de «pacte d'intégrité». A ce jour, trois pays d'Amérique latine ont mis en œuvre ce pacte. Michael Wiehen, président de la section allemande de «Transparency International», et Carel Mohn, attaché de presse au secrétariat international à Berlin, expliquent le fonctionnement.

C'est un cauchemar pour toutes les entreprises, mais en particulier pour les plus compétitives. La phase de **présélection** de la procédure d'appel d'offres en vue de la passation d'un marché public est terminée, les **négociations** engagées avec les pouvoirs publics et les institutions de financement ont été menées à **bonne fin**. Mais voilà soudain que des problèmes surgissent de part et d'autre. Des petits fonctionnaires commencent à ergoter sur les **détails** du contrat et insistent pour **renégocier** des vétilles. Les licences et les permis dont vous avez besoin pour mettre en route l'exécution du contrat ce que les représentants des pouvoirs publics avaient qualifié de simples **formalités** juste avant la signature des documents se perdent soudain dans le **dédale** impénétrable de la bureaucratie. Votre étonnement atteint son comble lorsque vous constatez que la **validité** même du projet se trouve remise en cause par des fonctionnaires aux échelons **élevés** de l'**Administration**. Après avoir investi des millions de dollars et des milliers d'heures de travail dans une entreprise **d'une** telle importance, vous avez l'impression que tout s'effondre autour de vous. Peu à peu, cependant, vous voyez se dessiner la solution pour empêcher l'affaire de tourner au fiasco: il vous faut faire des paiements **supplémentaires**, autrement dit verser des pots de vin.

C'est pourtant l'écueil que veulent généralement éviter à tout prix les entreprises qui répondent à un appel d'offres en vue d'un projet de grande envergure. Une **société** qui peut faire valoir la qualité de ses produits n'a tout bonnement aucun **intérêt** à s'aventurer dans un domaine où l'on n'est jamais **sûr** de rien, où les perspectives de l'exécution des contrats sont nulles et le comportement des clients, des concurrents ou des **représentants** des pouvoirs publics pour le moins imprévisible. Dans les marchés faussés par la corruption, les entreprises se heurtent à un dilemme: s'il est **vrai** que tous les concurrents gagneraient sans doute à mettre un terme aux pots de vin, personne ne veut faire le premier pas de crainte qu'un concurrent moins scrupuleux ne **décide** de jouer un mauvais tour.

La convention de l'**OCDE** qui entrera vraisemblablement en vigueur **début** janvier devrait modifier radicalement la situation en mettant tous les protagonistes sur un pied **d'égalité** et en donnant l'assurance que la corruption d'un agent public étranger fera l'objet de poursuites judiciaires dans tous les pays membres. Nul doute, ceux qui réclament depuis des lustres que l'on mette un terme une fois pour toutes à l'exportation de la corruption dans le sens Nord Sud peuvent crier victoire car c'est un pas de **géant** qui a **été** fait, mais la situation ne changera pas du jour au lendemain. Beaucoup d'eau coulera encore sous les ponts avant que la corruption d'agents publics **étrangers** ne soit **réprimée** avec le même acharnement et la même rigueur dans tous les pays industriels. A court et à moyen termes, la convention de l'**OCDE** ne palliera qu'imparfaitement l'ambiguïté et l'incertitude qui prévalent traditionnellement dans les marchés ternis par la corruption.

Dans ce cas de figure **précis**, il serait peut être plus **efficace** d'envisager la lutte contre la corruption dans le cadre d'une approche au cas par cas, ce qui donnerait certainement aux entreprises l'assurance de pouvoir jouir des avantages procurés par la disparition de la corruption sans prendre le risque de faire le premier pas.

LE PACTE D'INTÉGRITÉ DE « TRANSPARENCY INTERNATIONAL »

Ce pacte **répond** à deux grandes **préoccupations** :

– fournir aux entreprises les moyens de s'abstenir de verser des pots de vin en leur donnant l'assurance que leurs concurrents n'en verseront pas non plus et que les organismes publics chargés de la passation des marchés s'emploieront à lutter contre toute forme de corruption, extorsion y compris, et à agir dans la transparence conformément aux procédures établies;

– donner aux pouvoirs publics les moyens de réduire le **coût élevé** de la corruption et ses effets nocifs sur la passation des marches.

Un Etat pourrait ainsi **établir** un « îlot **d'intégrité** », voire plusieurs, pour divers projets ou pour tous les projets d'un **même** secteur, indiquant par la la décision prise en commun par les pouvoirs publics et les entreprises qui répondent à un appel **d'offres** en vue de la prestation de services ou de la fourniture de biens de s'abstenir de toute pratique de corruption. On pourrait aussi **étendre** le concept du pacte d'intégrité à des situations analogues, par exemple lorsqu'un Etat lance un appel d'offres concernant l'acquisition d'avoirs publics dans le cadre d'un programme de privatisation ou l'octroi de licences dans les domaines des **télécommunications**, de l'industrie minière ou de l'exploitation forestière.

Le pacte d'intégrité reposerait sur le dispositif suivant: lorsqu'un Etat inviterait des chefs d'entreprise ou des fournisseurs de biens et de services à constituer un dossier d'appel **d'offres**, il mettrait les soumissionnaires dans l'obligation d'inclure l'engagement, signé personnellement par le président directeur **général** de leur **société**, de s'abstenir de proposer et de payer le moindre pot de vin dans le cadre du marché qui sera adjugé. Pareille disposition s'appliquerait, bien **évidemment**, à toutes les phases de la procédure de passation du marché aussi bien qu'à la phase d'exécution. De son côté, **l'Etat** s'engagerait à empêcher la fixation des prix et l'acceptation de pots de vin par ses fonctionnaires ainsi qu'à respecter le principe de la transparence lors de la passation de marchés publics. Juridiquement parlant, il s'agit tout simplement de s'engager à se conformer au droit applicable. Selon toute attente, le fait qu'un engagement explicite aura **été** pris, et des **modalités** instituées, exercera une influence profonde sur le climat politique et commercial.

Les sanctions prévues en cas d'infraction, et les mécanismes de surveillance à mettre en place, pourraient bien **dépasser** largement le **régime** juridique en vigueur. Les soumissionnaires qui contreviendront à leur engagement de ne pas verser de pots de vin feront l'objet de sanctions musclées, qui pourraient aller jusqu'à l'exclusion de leur dossier d'appel d'offres ou le retrait du marché qui leur aurait **été** adjugé, l'obligation de payer des dommages intérêts (à **l'Etat** et aux autres soumissionnaires) et la confiscation de leur cautionnement provisoire. En outre, **l'Etat** aura le droit d'interdire au contrevenant d'entretenir toute relation commerciale avec lui pendant une période de temps dont la longueur sera fonction de la gravité de l'infraction commise. S'ils peuvent apporter la preuve que leurs concurrents se sont livrés à un trafic **d'influence**, les soumissionnaires dont l'offre n'aura pas **été** retenue pourront saisir les tribunaux ou solliciter un arbitrage international. Voilà qui devrait accroître leur confiance dans **l'intégrité** du processus, à toutes ses étapes.

Comme les entreprises qui **répondent** à des appels **d'offres** agissent par l'intermédiaire de nombreux **salariés** et agents, leur **président** directeur **général** aurait intérêt (ne serait ce que pour sa protection personnelle) à mettre en œuvre des mesures destinées à garantir le respect par tous de l'engagement de non corruption. Les entreprises qui possèdent déjà une **déclaration** écrite sur ce thème pourront en remettre un exemplaire en même temps qu'une copie du programme qu'elles proposent d'appliquer en vue de **prévenir** les abus. Dans le cas contraire, il leur faudrait en formuler un dans le cadre de **l'exécution** d'un contrat donné.

Il convient d'insister tout **particulièrement** sur l'importance de la transparence en ce qui concerne les rémunérations **versées** aux agents et autres tiers en rapport avec l'exécution d'un contrat. Certes, il y a de bonnes raisons de traiter avec des agents qui assurent des services **légitimes**. Malheureusement, le versement de pots de vin se fait traditionnellement à la faveur de ces rémunérations. Dès lors, le pacte d'intégrité préconise l'obligation de divulguer pendant la phase de constitution du dossier d'appel d'offres toutes les sommes qui auront **été** remises à des tiers, et celles qui le seront ultérieurement, et il stipule que ces informations devront être communiquées et dûment enregistrées par l'adjudicataire au cours de la phase d'exécution, le président directeur général de l'entreprise devant les certifier conformes.

Une deuxième **caractéristique** du pacte **d'intégrité** concerne le rôle actif que l'on attend du **président** directeur général ou des autres cadres supérieurs. Ceux-ci sont en effet tenus de certifier personnellement les **rémunérations** versées à des tiers. Ainsi ne pourront-ils plus se retrancher derrière l'argument, si souvent avancé, selon lequel ils **étaient** dans l'ignorance. Cette obligation est renforcée par les dispositions relatives au respect de l'engagement de non corruption que l'adjudicataire est normalement tenu de formuler.

LE PACTE D'INTÉGRITÉ DANS LA PRATIQUE

« **Transparency International** » a discuté le concept du pacte **d'intégrité** avec un certain nombre de pays depuis qu'elle en a esquissé les grandes lignes, dès le début de l'année 1993, mais il n'a été appliqué jusqu'ici que dans un petit nombre de cas en **Amérique** latine, tous **différents** les uns des autres: un projet de remise à neuf d'une raffinerie en Equateur (**1994**), la privatisation du secteur des **télécommunications** au Panama en 1996 (sous une forme **modifiée**) et la passation de marchés publics par l'administration de la province de **Mendoza** en Argentine (**1997**) ; d'autres initiatives sont en cours et à des stades divers d'exécution.

Si le pacte d'intégrité a reçu l'aval des grandes institutions **financières** internationales aussi bien le président de la Banque mondiale, M. James Wolfensohn, que les représentants des banques régionales de développement y ont donné leur adhésion la tâche de « **Transparency International** » n'est pour autant pas **terminée** : elle doit en effet prouver que l'on peut en élargir le champ d'application et que le projet ne **mérite** plus d'être **relégué** au simple stade d'une action pilote. De nombreuses entreprises dont beaucoup figurent parmi les plus performantes dans leurs secteurs respectifs se sont déclarées très intéressées par la démarche fondamentale dont relève **précisément** le pacte d'intégrité, à savoir le fait **d'orienter** les efforts sur le projet lui-même. Elles ont vu trop de croisades contre la corruption **orchestrées** par les pouvoirs publics et qui n'ont jamais vraiment abouti. De même, la société civile se montre prête à participer à des projets concrets **s'insérant** dans le droit fil du pacte d'intégrité, éventuellement sous la forme de la création d'une section nationale de « **Transparency International** » ; dans le cadre de ces projets, elle aurait pour tâche de surveiller la procédure d'examen des offres et la sélection de l'adjudicataire. Avec l'appui du secteur privé, de la société civile et des institutions financières, il appartient maintenant aux pouvoirs publics de montrer qu'ils sont prêts à agir différemment tout au moins dans les projets individuels à grande **échelle**. 0

LA FORMATION DES JOURNALISTES ET LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

David Pezzullo, consultant auprès de l'Institut de développement économique de la Banque mondiale

La corruption est un phénomène fort répandu dans un grand nombre de pays en développement. Il s'agit d'une réalité qui transcende la politique et qui échappe aux programmes méthodiques et aux solutions sommaires. La lutte contre ce phénomène exige des efforts intensifs et prolongés et la participation d'une presse combative et libre, déclare David Pezzullo. M. Pezzullo a travaillé comme journaliste pour un quotidien nicaraguayen, « La Prensa », qui a fait croisée contre la corruption sous la dictature de droite d'Anastasio Somoza, sous le gouvernement gauchiste des sandinistes et sous le gouvernement démocratique actuel. Il conçoit et dirige actuellement des programmes de Lutte contre la corruption, portant notamment sur la formation des journalistes, pour l'Institut de développement économique de la Banque mondiale.

Les données recueillies par la Banque mondiale et par l'association « Transparency International » font de plus en plus ressortir le fait que le népotisme et les pots de vin, c'est à dire la corruption mineure et majeure, ne lubrifient pas, mais au contraire enrayent, les rouages économiques de la société. Le coût impose par la corruption à la société et à la vie politique d'un pays est difficile à mesurer. Cependant, si on le juge en fonction de la stabilité politique, de la cohésion sociale et du soutien accordé à l'Etat par les citoyens, ce coût est énorme, particulièrement dans les pays en développement.

Mais quelle est la meilleure source des changements d'attitude, de comportement et des institutions qui permettraient d'enrayer la corruption ? Et que peut faire la communauté mondiale pour encourager efficacement un changement pacifique ?

Quand la corruption sévit dans les pays en développement, le rôle de la presse pour la combattre vient au premier plan. Habituellement en première ligne pour exposer les actes de corruption, la presse est souvent appelée à faire davantage parce que la situation l'exige. On demande aux médias de faire pression en faveur de réformes et de prendre la tête de la lutte contre la corruption. Certains estiment que ce rôle est

fondamentalement dangereux et que les médias ne devraient pas assumer des responsabilités qui incombent à l'Etat et à l'ensemble de la société. La presse, disent ils, n'a pas les ressources qui lui permettraient d'aller au delà de son rôle traditionnel consistant à dévoiler les abus. Et elle ne rend pas suffisamment compte de ses actes pour prendre la tête des réformes.

Dans le texte qui suit, je décris brièvement l'évolution du rôle joué par la presse contre la corruption au Nicaragua et en Afrique de l'Est. Au Nicaragua, j'ai constaté de première main l'impuissance des médias à y mettre fin. Une solution de ce dilemme peut résider dans les programmes de formation de journalistes organisés par l'Institut de développement économique de la Banque mondiale. Ces programmes ont commencé à donner des résultats positifs dans la lutte contre la corruption en Afrique de l'Est, et l'Institut se propose de tenir compte des leçons tirées dans ces pays lors de l'exécution de programmes analogues au Nicaragua et dans d'autres pays d'Amérique latine.

L'EXPÉRIENCE DU NICARAGUA

La presse nicaraguayenne, principalement sous la dictature d'Anastasio Somoza, était le refuge des espoirs de démocratie dans un océan de répression et de corruption. Dans les années cinquante, Pedro Chamorro avait fait du quotidien « La Prensa » la voix de l'opposition aux abus du gouvernement Somoza et il était devenu le chef de l'opposition de la société civile à la dictature. Le combat qu'il encourageait reposait sur une base élargie et avait trait aux problèmes politiques, économiques et sociaux.

Son assassinat en 1978 déclencha une insurrection populaire qui fit accéder les sandinistes au pouvoir. Ces derniers adoptèrent le langage de la réforme, mais ils gouvernaient par la force et utilisaient le pouvoir pour s'enrichir, comme l'avait fait Somoza. La veuve de Pedro Chamorro, Violeta, devint le chef de l'opposition pacifique aux sandinistes, et « La Prensa », dont elle possédait un tiers des actions, reprit le combat contre la corruption et la répression, en dépit d'une censure acharnée.

En 1990, **Violeta Chamorro** devint présidente du Nicaragua lors d'élections libres, mais la démocratie ne vint pas à bout d'habitudes remontant à plusieurs siècles, qui consistent à utiliser le pouvoir pour obtenir des gains personnels. Les initiatives financées par des bailleurs de fonds étrangers pour réformer les institutions et l'économie dans l'intérêt de tous les citoyens et pour enrayer la corruption étaient contrecarrées ou déjouées par l'intervention de personnes influentes, par le népotisme et par l'abus du pouvoir.

Le gouvernement continuait à refléter des habitudes **héritées** du colonialisme, **époque** où le nouveau **gouverneur** distribuait à ses partisans des terres et des biens pris à ses opposants. Sur le plan **économique**, cela voulait dire que la plupart des marchés publics étaient adjugés illégalement, que les appels **d'offre étaient** une supercherie, et que les efforts en faveur de réformes, **comme** la privatisation, étaient dénaturés pour enrichir les «petits copains». Les gens influents jouissaient d'avantages fiscaux, d'importants contrats et de prêts à des conditions de faveur, évinçant les chefs de petites et moyennes entreprises et faisant supporter par une population **généralement** pauvre le coût **élevé** de ces pratiques. L'appareil judiciaire **était** trop faible pour imposer le respect des quelques lois qui interdisaient les conflits d'intérêt et les faveurs, et le Parlement était trop partial pour modifier la **législation** en la matière afin d'assurer l'**efficacité**. Bref, la chance qui s'offrait au Nicaragua de créer une société stable était sapée par une corruption **généralisée**.

LE DOMPTAGE DE LA BÊTE

A «La **Prensa**», nous avons commencé à **rédiger** des rapports d'enquête fondés sur une documentation solide qui, par exemple, **décrivaient** en détail comment 20 millions seulement d'un prêt de 40 millions de dollars accordé par l'Espagne pour la construction d'hôpitaux avaient **été** utilisés à cette fin. Ayant constitué un certain nombre de dossiers solides, nous avons **présenté** des preuves au commissaire national aux comptes pour qu'il procède à un examen plus approfondi de la question. La plupart des cas que nous avons signalés ont été repris par la presse internationale, intensifiant ainsi les pressions **exercées** sur le gouvernement pour qu'il rende pleinement compte de ces actes. En collaboration avec des journalistes d'autres organes d'information et un certain nombre de réformateurs, dont certains faisaient partie du gouvernement, nous avons pu décrire les principales combines utilisées pour détourner une aide étrangère **généreuse**.

Les reportages de «La **Prensa**» scandalisèrent le public, mais ne **menèrent** pas à d'importantes réformes. Nous ne pouvions que **suggérer** la façon dont les principales décisions politiques étaient **faussées** par des agents publics dans le but d'obtenir des gains personnels et comment le processus électoral **était sapé** par des contributions illégales aux campagnes.

Il s'est produit en Amérique latine d'autres cas dans lesquels des journalistes, comme **Roberto Eisenmann** à Panama et Jacob **Timmerman** en Argentine, ont résisté à un **régime** arbitraire. Aucun de leurs efforts n'a cependant pu mener à des réformes structurelles.

Plusieurs donateurs étrangers, dont l'Agence des Etats-Unis pour le développement international et l'Agence d'information des Etats-Unis, financent des programmes de formation de journalistes, principalement à l'intention de la presse **écrite**. Ces programmes enseignent à des centaines de journalistes locaux les dernières techniques de reportage et la déontologie, mais l'ingérence des **propriétaires** et des directeurs de journaux dont le programme politique est lié à un soutien financier **fait** obstacle à la fidélité des reportages. En résumé, les conflits d'intérêt qui ont lieu au sommet compromettent l'**objectivité** de la presse. Les efforts faits pour moderniser les **médias** reflètent ceux qui sont **déployés** pour moderniser l'**Etat**, processus aussi lent **qu'inégal**.

Des changements ont cependant lieu. Un certain nombre d'enquêtes **révélant** que la corruption est **très** répandue dans la police, dans l'enseignement, dans les hôpitaux et dispensaires, dans la justice, ainsi qu'au Parlement ont **été publiées** au Nicaragua. Le premier atelier sur l'intégrité au Nicaragua est **prévu** pour décembre 1998. Il rassemblera un vaste échantillon de protagonistes qui auront pour tâche de concevoir des plans d'action pour enrayer le **détournement** des **crédits** d'aide et de reconstruction accordés par l'**étranger** à la suite du cyclone **Mitch**. Le programme de formation enseignera aux journalistes les moyens de réunir des données grâce à l'**Internet** et la nécessité de **révérifier** leurs sources; on les mettra en garde contre la publication de rumeurs sans fondement ou de communiqués de presse sans contexte. Les journalistes seront encouragés à **faire** abstraction de leurs opinions politiques et à partager leurs informations avec leurs homologues de médias concurrents. Des discussions porteront aussi sur la nécessité d'abroger les lois qui permettent au pouvoir de réduire les journalistes au silence.

Par ailleurs, il est **prévu** de réunir des journalistes nicaraguayens avec de hauts responsables de **l'Administration** et du secteur privé dans le but de les mettre à l'aise et de faciliter leur **accès** aux sources de nouvelles. On espère ainsi obtenir un consensus sur quelques **mesures** qui permettraient **d'améliorer** la situation actuelle. Sur cette base, les réformes proposées par un certain nombre de protagonistes ont beaucoup plus de chances d'être adoptées. Et le simple fait de faire travailler ensemble, sur un pied **d'égalité**, des représentants des pouvoirs publics et de la société civile pour planifier la politique encouragera une plus grande ouverture du gouvernement et une participation plus active et plus constructive de la **société** civile aux réformes. Les combines devraient devenir ainsi plus hasardeuses et moins **avantageuses** durant le processus de réformes **structurelles** à long terme visant à responsabiliser **l'Etat**.

Avec le temps, la confiance et le professionnalisme accru des journalistes auront vraisemblablement une incidence sur la dynamique des salles de rédaction, de même que la **réforme** des institutions et la formation des agents publics moderniseront **l'Administration**. L'Institut de **développement économique** a **récemment** organisé des ateliers de formation des journalistes en Ouganda, en Tanzanie, en Ethiopie, au Bénin, à Maurice et au Cameroun. En dehors du Nicaragua, l'Institut envisage d'organiser des ateliers similaires dans d'autres pays d'Amérique latine dans l'espoir de fournir des idées susceptibles de créer des médias responsables et indépendants qui faciliteront la démocratisation.

LES LEÇONS DE L'EXPÉRIENCE EN AFRIQUE DE L'EST

En Ouganda, à partir de la fin des **années** quatre vingt, un gouvernement non issu d'élections et domine par les militaires a lancé un ambitieux programme visant à réformer un Etat corrompu et dictatorial au terme d'une longue guerre civile. Au milieu des années quatre vingt dix, le gouvernement a commencé, avec l'aide de l'Institut de développement économique, à expérimenter un processus de participation appelé le «système **d'intégrité**», pour associer la fonction publique et la **société** civile à la lutte contre la corruption.

En Tanzanie, pendant la même période, le président lui s'est fait le champion du recours aux ateliers de formation et de participation pour responsabiliser le gouvernement.

Les **systèmes** d'intégrité des deux pays reposaient sur des

enquêtes destinées à **évaluer l'idée** que se faisait le public de la corruption, à dépister la **prévalence** des pots de vin et à découvrir les domaines dans lesquels sévissait la corruption. Mettant l'accent sur des **données** solides, les groupes de travail participant aux ateliers d'intégrité conçurent des plans d'action à l'intention des divers groupes de protagonistes, ou «piliers d'intégrité», tels que le pouvoir exécutif, le Parlement, le secteur privé, la police et les médias. Les plans qui ont **émané** de ces ateliers constituaient des schémas directeurs pour l'élaboration de la politique contre la corruption; les réformes institutionnelles à long terme étaient associées à des mesures à court terme comme la prise d'engagements, les campagnes d'information et **l'accès** aux informations du gouvernement.

Dans le cadre du **système** d'intégrité, on a lancé un ambitieux programme de formation des journalistes dans l'idée que les médias avaient besoin de **s'étoffer** s'ils voulaient pouvoir exiger, de façon fiable et responsable, que le gouvernement leur rende des comptes.

En Ouganda et en Tanzanie, plus de la moitié des journalistes de la presse **écrite** suivirent un cours sur la déontologie et sur les techniques d'enquête et de reportage. Les journalistes se sont **familiarisés avec** des notions juridiques telles que les **règles** en matière de diffamation et **d'éthique** qui peuvent renforcer leur crédibilité et leur donner accès à de nouvelles sources d'information. Ils ont appris l'importance de la collaboration avec leurs **collègues** pour pouvoir transmettre des renseignements sur les diverses tendances politiques et obtenir la publication de grands reportages, en dépit de l'opposition de rédacteurs en chef souvent **inféodés** à des partis et à des dirigeants politiques. Dans ce programme, des cas **d'espèce** ont fait l'objet d'une étude, et l'efficacité des associations de journalistes telle que la « Commonwealth Broadcasters Association » s'en est trouvée accrue. En Ouganda, des journalistes ont fondé un journal après avoir suivi cette formation.

La volonté politique des dirigeants de rechercher une plus grande responsabilisation des gens en place ayant faibli, c'est la **société** civile qui a **réclamé** avec le plus d'insistance une meilleure performance du gouvernement. Dans plusieurs cas, des membres du gouvernement ont fait l'objet de sanctions de la part du Parlement ou ont **été** contraints de démissionner à la suite d'articles de presse signalant l'enrichissement inexplicable dont ils avaient **bénéficié** dans l'exercice de leurs fonctions. Les médias vérifient les entorses aux programmes de réforme

institutionnelle en cours et conçus pour réformer l'Etat en profondeur. En Ouganda, l'application d'un ambitieux programme de décentralisation est **liée** à la formation de journalistes de la radio au niveau du district pour encourager ce processus.

La corruption demeure importante dans ces deux pays, selon l'indice de l'association « **Transparency International** » et d'autres sources, mais le **débat** sur la corruption est beaucoup plus concret et plus général, et les rôles ont changé. La presse est plus combative, les citoyens sont plus vigilants et les agents publics plus circonspects. Et si des facteurs tels que les tensions **régionales** sont susceptibles, à moyen terme, de déterminer les résultats des systèmes **d'intégrité**, la formation des journalistes et les plans d'action ont déjà permis de dresser d'importants obstacles aux abus. A tout le moins, il existe à présent davantage de moyens, dans la société civile et au niveau local, d'exiger la probité des pouvoirs publics.

L'AVENIR

Au Nicaragua, divers protagonistes, notamment en dehors du secteur public, ont fait pression pour l'adaptation d'un programme **d'intégrité** comparable à ceux qui avaient été adoptés en Afrique de l'Est, précisément en raison du rôle de premier plan que peuvent jouer la **société** civile et la presse dans ce domaine. Venant en complément des réformes plus strictement techniques que la majorité des gens ne comprennent pas et qui ne leur inspirent pas confiance, le système d'intégrité est attrayant parce qu'il place les programmes de réforme dans un contexte public croissant. Cependant l'idée de travailler de concert, sur un pied d'égalité, pour élaborer ouvertement des plans d'action est encore **étrangère** à bien des gens, dans **l'Administration** comme dans la **société** civile et dans la communauté de donateurs.

Les divers protagonistes qui assument de nouvelles **responsabilités** pour **évaluer** et même réformer le secteur public ont besoin d'un soutien pour atteindre eux mêmes de nouvelles normes de professionnalisme. A ce propos, la formation des journalistes sera probablement plus **efficace** au sein d'un processus national plus vaste visant à accroître la responsabilisation, comme ceux qui ont **été** entrepris en Afrique de l'Est, au Nicaragua et dans une douzaine d'autres pays en voie de développement. Et elle donnera davantage de résultats en faisant appel à des programmes internationaux plus importants comme ceux de l'Organisation des Etats **américains** et de l'Organisation de **coopération** et de développement **économiques** en faveur de la lutte contre la corruption. Elle demeure cependant valable en soi. Qu'elle s'inscrive dans un vaste plan **général** ou qu'elle ait lieu **indépendamment**, on peut dire que, dans son sens le plus large, la formation des journalistes est l'un des moyens les plus efficaces et les plus **légitimes d'enrayer** la corruption dans les pays qui ont besoin d'entreprendre des réformes institutionnelles fondamentales.0

❑ CORRUPTION : L'EXPERIENCE DE LA POLOGNE ET DE LA RUSSIE

Timothy Frye, professeur de sciences politiques, université d'Etat de l'Ohio

La corruption a fait échouer les efforts de la Russie visant à créer une économie de marché prospère, mais son incidence a été moindre sur le passage de la Pologne au capitalisme. M. Frye estime que l'efficacité de la réforme de l'Administration a joué un rôle primordial dans la transition économique de la Pologne et que la Russie aurait intérêt, elle aussi, à réformer son secteur public.

La stabilisation, la privatisation et la libéralisation ont dominé au début les discussions sur la transformation des anciens pays communistes. Chose surprenante, la corruption s'est récemment **révélée** être le principal obstacle aux réformes économiques. Si l'expérience de la Russie et celle de la Pologne font ressortir ce point, elles font aussi apparaître des scénarios très différents concernant l'évolution et les conséquences de la corruption dans leur **économie**. L'expérience des **sociétés** post communistes montre que l'on peut prendre des mesures pratiques pour limiter les effets corrosifs de la corruption sur la création d'une économie de marché.

Avant d'analyser la corruption en Russie, en Pologne ou dans le reste de l'Europe de l'Est et dans les nouveaux Etats indépendants de l'ex Union soviétique, il importe de comprendre comment sont organisées les bureaucraties **d'Etat**. C'est une **nécessité** car la corruption qui règne dans les bureaucraties dites « désorganisées » nuit davantage à l'économie que celle qui **sevit** dans les bureaucraties « organisées ».

Prenons le cas d'un homme d'affaires qui doit obtenir de **l'Etat** dix permis différents avant de pouvoir fabriquer un produit. Dans un scénario de corruption **désorganisée**, dix services différents de **l'Administration** sont habilités à **délivrer** les uns **après** les autres les permis nécessaires, et chacun d'eux se comporte en monopoliste. Chaque service **établit** le prix (c'est à dire le pot de vin) exige pour la délivrance du permis afin de maximiser ses propres **revenus**. Etant donné le nombre de services qui interviennent indépendamment les uns des autres pour la **délivrance** des différents permis, ils ne peuvent pas coordonner leur action et créent une situation dans

laquelle chacun exige un prix **élevé**. Plus le prix exige pour le premier permis est élevé et plus la demande du deuxième permis diminue. La baisse de la demande du permis n 2 au permis n 10 réduit donc l'ensemble de la demande, ce qui, à son tour, diminue les recettes de chaque service. L'homme d'affaires **souffre**, lui aussi, de la corruption désorganisée parce que, ne pouvant payer tous les pots de vin qu'on exige de lui, il ne produit pas le bien en question, et son chiffre d'affaires est donc nul.

Dans le **scénario** de la corruption organisée, un service unique est habilité à **délivrer** les dix permis dont l'homme d'affaires a besoin. Ce service se comporte donc en monopoliste collectif et établit le prix du permis n 1 à un niveau plus bas que dans le scénario **précédent** parce qu'il ne veut pas **réduire** la demande du permis n 2. Il **fixe** ensuite le prix du permis n 3 à un niveau suffisamment bas pour ne pas réduire la demande du permis n 4 et ainsi de suite, partant du principe qu'exiger un prix **élevé** pour le permis n 1 réduirait la demande des autres permis. La corruption organisée entraîne, elle aussi, une mauvaise allocation des ressources, mais elle perturbe moins l'économie que la corruption **désorganisée** parce que l'homme d'affaires peut obtenir les autorisations donc il a besoin et fabriquer son produit.

IA POLOGNE ET IA RUSSIE

J'ai vérifié les scénarios que je viens de décrire en effectuant, en 1996 et 1998, des enquêtes sur diverses questions qui portaient sur l'organisation de la bureaucratie et sur la corruption, **auprès** de quelque 250 commerçants de 3 villes russes et d'une ville polonaise. Nous avons **découvert** que les services publics étaient bien plus **désorganisés** à Moscou qu'à Varsovie. Les commerces de Moscou étaient inspectés, en moyenne, par **près** de 4 services de **l'Administration** 19 fois par an, alors que ceux de Varsovie **étaient** par **2,6** services 9 fois par an seulement. En outre, à Moscou, le commerçant moyen devait se rendre dans **6,6** services différents avant de pouvoir ouvrir son commerce contre **4,3** à Varsovie, et les formalités d'enregistrement de son magasin prenaient 10 semaines à Moscou contre moins de 4 semaines à Varsovie.

Comme ces statistiques le laissent penser, le **degré** de corruption était plus **élevé** à Moscou qu'à Varsovie. Nous avons discrètement posé aux commerçants la question suivante : « Combien de fois pensez vous que le commerçant moyen de votre ville doit payer des pots de vin, si on note cette fréquence de 1 à 5 (1, presque jamais; 2, rarement; 3, quelquefois; 4, souvent; 5, presque toujours) ? A Moscou, la réponse était de **2,9** et à Varsovie de **2,2**, **différence** qui a son importance sur le plan statistique. Nous avons **également** demandé à ces commerçants de noter de 1 à 10 l'importance du problème **posé** par la corruption (1, petit problème ; 10, grand problème). Les commerçants de Moscou ont **évalué** son importance à **7,4**, ceux de Varsovie à **3,1**.

Pour enrayer la corruption en Russie, il faut créer un climat dans lequel les différents services de **l'Administration** n'auront plus le droit de fixer arbitrairement le coût des permis. En fait, en Russie, nous constatons que les villes qui ont simplifié les modalités d'obtention des permis ont des taux plus faibles de corruption. Ainsi à Oulyanovsk, où la bureaucratie était plus **désorganisée** qu'à Smolensk, le commerçant moyen devait recevoir des permis de **6,1** services contre **4,4** à Smolensk pour continuer à exercer ses **activités**, et il lui fallait obtenir **8,8** permis différents pour ouvrir un magasin, contre **6,2** à Smolensk.

Comme on pouvait s'y attendre, la corruption est un plus gros problème pour les commerçants **d'Oulyanovsk** que pour ceux de Smolensk. Les commerçants interrogés ont signalé **qu'ils** devaient verser plus fréquemment des pots de vin à Oulyanovsk qu'à Smolensk (**3,2** contre **2,6** en utilisant la notation **indiquée** auparavant). Le problème de la corruption était **évalué** à **6,3** à Oulyanovsk et à **5,4** à Smolensk (en utilisant la notation de 1 à 10 cette plus haut). Là encore, nous constatons qu'une bureaucratie désorganisée tend à produire une corruption désorganisée qui coûte **très cher** à la **société**, ce qui incite à penser que la réduction de la corruption est possible en Russie et qu'on peut l'obtenir en reformant le secteur public.

LE COÛT DE **LA** CORRUPTION ET L'ÉCONOMIE NON STRUCTURÉE

Les données recueillies en Pologne et en Russie montrent que la corruption, qu'elle soit organisée ou désorganisée, impose à **l'économie** des coûts **écrasants**. Elle **réduit** les investissements en raison du comportement arbitraire de **l'Administration**. Elle freine aussi la concurrence en

accordant les permis au plus offrant et non à celui qui les utilisera le plus efficacement.

La corruption a également un effet plus subtil sur les réformes économiques en raison de ses conséquences sur le marché non structure. Elle a en effet tendance à grossir ce marché, étant donné qu'on ne peut soumettre aux tribunaux les transactions mettant en cause des agents publics et que ces transactions sont rarement assujetties à des taux officiels d'imposition. Au lieu d'opérer dans **l'Économie structurée**, d'observer les lois et de payer des impôts, les hommes d'affaires **opèrent** sur le marché non institutionnalisé, violent les lois et paient peu d'impôts. Et du fait qu'il perçoit moins d'impôts, **l'État** est moins en mesure de fournir les services publics nécessaires à la croissance économique.

En 1995, le marché non structure était beaucoup plus développé en Russie et en Ukraine qu'en Pologne. Une étude **basée** sur les taux d'utilisation d'électricité dans différents pays a montré que la part de **l'économie** non institutionnalisée dans le produit national brut était de 42 % en Russie, de 49 % en Ukraine et de 13 % seulement en Pologne. L'expansion spectaculaire de **l'économie** non structurée en Russie et en Ukraine est assez surprenante. En effet, avant 1989, sa part dans l'ensemble de l'économie **était** bien plus **élevée** en Pologne que dans les anciennes **Républiques** soviétiques.

LES SOLUTIONS

Selon des spécialistes, certaines cultures sont plus **prédisposées** que d'autres à la corruption. Cependant, nous voyons souvent les niveaux de corruption changer dans un pays donné, même quand la culture demeure constante. De plus, les **méthodes** de corruption sont étonnamment similaires dans des cultures très différentes. Quel est le pays qui, **indépendamment** de sa culture, n'a pas de douaniers corrompus ? Pour réduire la corruption, nous ne devrions pas considérer la culture d'un pays, mais les incitations auxquelles sont exposés ses agents publics.

La solution la plus courante pour enrayer la corruption consiste à limiter le pouvoir discrétionnaire des agents de **l'État**. Par exemple, au lieu de laisser un bureaucrate **délivrer** une licence d'exportation pour un produit (et accepter un pot de vin pour le faire), **l'État** devrait supprimer les licences d'exportation et laisser aux facteurs économiques le soin de décider s'il convient ou non d'exporter ce produit.

Toutefois, une telle mesure ne résout que partiellement le problème, étant donné qu'il existe d'importantes fonctions sociales qui ne peuvent être confiées au marché. En outre, il est souvent impossible, sur le plan politique,

d'attribuer certaines fonctions au marché plutôt qu'à l'État. Si on veut enrayer la corruption, une réforme du secteur public visant à **améliorer** son organisation doit donc aller de pair avec les réformes économiques.⁰

FAITS ET CHIFFRES

RESUME DE LA CONVENTION DE L'OCDE SUR LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Nous donnons ci-après Le résumé de la convention de l'OCDE sur la Lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciaux internationales. Ce résumé a été préparé par le département du Commerce, le département d'Etat et le département de la Justice des Etats-Unis.

Le 21 novembre 1997, les négociateurs de trente-trois pays (vingt-huit des vingt-neuf Etats membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), ainsi que l'Argentine, le Brésil, la Bulgarie, le Chili et la République slovaque) ont adopté la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (dénommée ci après «la Convention») au siège de l'OCDE, à Paris. Ce document a été signé à Paris le 17 décembre 1997 par les représentants des pays participants. La secrétaire d'Etat (ministre des affaires étrangères), Mme Madeleine Albright, y a apposé sa signature au nom des Etats-Unis.

Sur les instances des Etats-Unis, l'OCDE avait adopté, en 1994, une recommandation sur la corruption dans le cadre des transactions commerciales internationales et, en 1996, une recommandation sur la déductibilité fiscale des pots de vin versés à des agents publics étrangers. Le texte révisé de la recommandation sur la lutte contre la corruption dans les transactions commerciales internationales avait été adopté en mai 1997 lors d'une réunion ministérielle de l'OCDE; en annexe figurait la liste des éléments communs convenus, lesquels ont servi de base aux négociations sur la Convention. Cette dernière est l'aboutissement de trois séries de négociations, tenues en juillet, en octobre et en novembre 1997.

La Convention pose un jalon historique dans la lutte contre la corruption. Elle oblige les parties à sanctionner la corruption d'agents publics étrangers. Le terme «agent public étranger» désigne toute personne qui détient un mandat législatif, administratif ou judiciaire, qu'elle ait été nommée ou élue, toute personne exerçant une fonction

publique, y compris pour une entreprise ou un organisme publics, et tout fonctionnaire ou agent d'une organisation internationale publique. Une « fonction publique » recouvre toute activité exercée dans l'intérêt public, en vertu d'une délégation conférée par un pays étranger. Par «entreprise publique», on entend toute entreprise sur laquelle un ou des gouvernements sont susceptibles d'exercer une influence dominante, que ce soit directement ou indirectement. Un fonctionnaire d'une entreprise publique est réputé exercer une fonction publique, à moins que l'entreprise ne fonctionne sur une base commerciale normale dans le marché pertinent, c'est à dire sur une base largement équivalente à celle d'une entreprise privée, en l'absence de subventions préférentielles ou de toute autre privilège.

Bien que le texte ne s'applique pas spécifiquement aux partis politiques, les négociateurs sont convenus que la Convention couvrirait les pots de vin, en rapport avec les transactions commerciales, qui sont versés à des agents publics étrangers par le truchement de partis politiques et de responsables de partis politiques ainsi que les pots de vin remis à des partis politiques par des agents publics étrangers corrompus. Certaines personnes, qui ne sont pas officiellement désignées comme étant des agents publics mais qui exerceraient en fait une fonction publique (c'est le cas, par exemple, des cadres de partis politiques dans les Etats à parti unique), peuvent être assimilées à des agents publics étrangers conformément aux principes juridiques de certains pays. En outre, en vertu du régime juridique de certains pays, le fait intentionnel de promettre ou d'octroyer un avantage indu à une personne qui briguerait un poste d'agent public étranger pourrait relever du champ d'application de la Convention. Les négociateurs se sont mis d'accord sur un programme accéléré de travail pour étudier plusieurs questions en relation avec la répression de la corruption d'agents publics étrangers, notamment en ce qui concerne les partis politiques étrangers et les candidats à un poste. Le bilan sera présenté à la réunion du Conseil de l'OCDE qui se tiendra en 1999, au niveau ministériel.

Les négociateurs sont convenus que la corruption d'un agent public **étranger** devait être passible de «sanctions pénales efficaces, proportionnées et dissuasives». Dans les pays où la responsabilité **pénale** n'est pas applicable aux personnes morales, ces **dernières** doivent être passibles de sanctions non pénales équivalentes, y compris pécuniaires. En outre, la Convention **prévoit** que les parties doivent être en mesure de saisir et de confisquer l'instrument et les produits de la corruption (bénéfices nets, par exemple) ou des avoirs d'une valeur **équivalente** ou d'imposer des sanctions **pécuniaires** d'un effet comparable.

La Convention oblige les parties à prendre les mesures voulues, dans le cadre de leurs lois et règlements pertinents, pour interdire l'établissement de comptes hors livres et d'autres pratiques analogues dont le but est de corrompre un agent public étranger ou de dissimuler cette corruption. Les parties feront en sorte que la corruption d'un agent public étranger soit une infraction principale aux fins de l'application de leur législation relative au blanchiment de capitaux, au même titre que s'il s'agissait de la corruption de leurs agents publics.

Chaque partie devra prendre les mesures **nécessaires** pour établir sa compétence **à l'égard** d'infractions commises en tout ou en partie sur son territoire. Les parties peuvent invoquer les principes **généraux** de nationalité ou de **territorialité**, conformément à leur **régime** juridique. Le fondement territorial de la **compétence** doit être **interprété** au sens large de sorte qu'il n'est pas nécessaire d'établir un lien matériel important avec l'acte de corruption. La Convention stipule que les parties doivent examiner le fondement actuel de leur compétence et, le cas **échéant**, prendre les mesures correctives voulues pour lutter contre la corruption d'agents publics **étrangers**. Les parties devront se concerter si elles sont plusieurs à revendiquer la compétence. Les Etats participants se sont engagés à s'accorder mutuellement une entraide judiciaire aux fins des enquêtes et des procédures pénales relatives aux infractions relevant de la Convention et à faire de la corruption d'un agent public **étranger** une infraction pouvant donner lieu **à** extradition.

Lors de la réunion du conseil de l'**OCDE** qui a eu lieu en mai 1997, les ministres ont recommandé que les pays membres soumettent à leur corps **législatif**, au 1er avril 1998 au plus tard, des propositions visant **à** sanctionner la corruption d'agents publics étrangers et qu'ils s'efforcent d'obtenir leur adoption avant la fin de 1998. La Convention demande instamment aux parties de **coopérer** pour mettre en œuvre un programme de suivi systématique, dans le cadre de l'OCDE, **afin** de surveiller et de promouvoir la pleine application de ce document.

La Convention entrera en vigueur quand cinq pays qui comptent parmi les dix premiers pays pour la part des exportations et qui **représentent** à eux cinq au moins 60 % des exportations totales **cumulées** de ces dix pays auront déposé leurs instruments de ratification. Si cela ne s'est pas produit au **31 décembre** 1998, la Convention entrera en vigueur lorsqu'au moins deux signataires auront déposé leurs instruments de ratification et déclaré leur intention **d'en** accepter l'entrée en vigueur.

Note de la **rédaction** : tous les vingt-neuf membres de l'**OCDE** ainsi que l'Argentine, le **Brésil**, la Bulgarie, le Chili et la **République** slovaque ont signé la Convention. On peut lire le texte complet de la Convention sur le site Internet de l'**OCDE**, à l'adresse suivante: <http://www.oecd.org/daf/cmib/bribery/20nov1f.htm>. Pour tout renseignement sur les mesures prises et sur les prochaines initiatives **prévues** par les pays participants en vue de la **ratification** et de l'application, veuillez **consulter** : <http://www.oecd.org/daf/cmib/bribery/annex2f.htm>.

❑ L'INDICE DE PERCEPTION DE LA CORRUPTION DE « TRANSPARENCY INTERNATIONAL »

Cette année, l'association « Transparency International » a classé 85 pays en fonction de son indice de perception de la corruption. Il s'agit là du classement le plus important depuis sa fondation en **1993**. Cette association sans but lucratif, dont le siège est à Berlin, s'emploie à mobiliser la société civile, le monde des affaires, les milieux universitaires et les pouvoirs publics en vue de lutter contre la corruption. Elle définit la corruption comme l'abus de pouvoir par un agent public pour en tirer un profit personnel. Son indice repose sur les résultats de sondages multiples effectués auprès d'hommes d'affaires, d'analystes des risques et de simples particuliers dans de nombreux pays. **Il** porte sur la perception de la corruption et non sur la corruption elle-même, car il est à peu **près** impossible de quantifier cette dernière. Il varie de 0 (corruption très **élevée**) à 10 (absence totale de corruption).

L'indice de perception de la corruption dans divers pays calculé par « Transparency International » pour l'année 1998

Rang (1)	Pays (2)	Indice (3)	Variance	sondages
1	Danemark	10.6	0.7	9
2	Finlande	9.6	0.5	9
3	Suède	9.5	0.5	9
4	Nouvelle Zél.	9.4	0.7	8
5	Islande	9.3	0.9	8
6	Canada	9.2	0.5	9
7	Singapour	9.1	1.0	10
8	Pays Bas	9.0	0.7	9
	Norvège	9.0	0.7	9
10	Suisse	8.9	0.6	10
11	Australie	8.7	0.7	8
	Luxembourg	8.7	0.9	7
	Royaume Uni	8.7	0.5	10
14	Irlande	8.2	1.4	10
15	Allemagne	7.9	0.4	10
16	Hong Kong	7.8	1.1	12
17	Autriche	7.5	0.8	9
	Etats-Unis	7.5	0.9	8
19	Israël	7.1	1.4	9
20	Chili	6.8	0.9	9
21	France	6.7	0.6	9
22	Portugal	6.5	1.0	10
23	Botswana	6.1	2.2	3
	Espagne	6.1	1.3	10
25	Japon	5.8	1.6	11
26	Estonie	5.7	0.5	3
27	Costa Rica	5.6	1.6	5
28	Belgique	5.4	1.4	9
29	Malaisie	5.3	0.4	11
	Namibie	5.3	1.0	3

Rang (1)	Pays (2)	Indice (3)	Variance	sondages
	Taiwan	5.3	0.7	11
32	Afrique du Sud	5.2	0.8	10
33	Hongrie	5.0	1.2	9
	Maurice	5.0	0.8	3
	Tunisie	5.0	2.1	3
36	Grèce	4.9	1.7	9
37	Rép. tchèque	4.8	0.8	9
38	Jordanie	4.7	1.1	6
39	Italie	4.6	0.8	10
	Pologne	4.6	1.6	8
41	Pérou	4.5	0.8	6
42	Uruguay	4.3	0.9	3
43	Corée du Sud	4.2	1.2	12
	Zimbabwe	4.2	2.2	6
45	Malawi	4.1	0.6	4
46	Brésil	4.0	0.4	9
47	Biélorussie	3.9	1.9	3
	Rép. slovaque	3.9	1.6	5
49	Jamaïque	3.8	0.4	3
50	Maroc	3.7	1.8	3
51	Salvador	3.6	2.3	3
52	Chine	3.5	0.7	10
	Zambie	3.5	1.6	4
54	Turquie	3.4	1.0	10
55	Ghana	3.3	1.0	4
	Mexique	3.3	0.6	9
	Philippines	3.3	1.1	10
	Sénégal	3.3	0.8	3
59	Côte d'Ivoire	3.1	1.7	4
	Guatemala	3.1	2.5	3
61	Argentine	3.0	0.6	9
	Nicaragua	3.0	2.5	3
	Roumanie	3.0	1.5	3
	Thaïlande	3.0	0.7	11
	Yougoslavie	3.0	1.5	3
66	Bulgarie	2.9	2.3	4
	Egypte	2.9	0.6	3
	Indie	2.9	0.6	12
69	Bolivie	2.8	1.2	4
	Ukraine	2.8	1.6	6
71	Lettonie	2.7	1.9	3
	Pakistan	2.7	1.4	3
73	Ouganda	2.6	0.8	4
74	Kenya	2.5	0.6	4
	Viêt Nam	2.5	0.5	6
76	Russie	2.4	0.9	10
77	Equateur	2.3	1.5	3
	Venezuela	2.3	0.8	9
79	Colombie	2.2	0.8	9

Rang (1)	Pays (2)	Indice (3)	Variance	Sondages
80	Indonésie	2.0	0.9	10
81	Nigeria	1.9	0.5	5
	Tanzanie	1.9	1.1	4
83	Honduras	1.7	0.5	3
84	Paraguay	1.5	0.5	3
85	Cameroun	1.4	0.5	4

(1) L'indice indique le degré de corruption perçu par des hommes d'affaires, par des analystes de risques et par de simples particuliers. Plus il est élevé, moins la corruption est perçue comme étant importante.

(2) **Variance** entre les multiples sondages effectués en 1998 dans chaque pays. Plus la **variance** est **élevée**, plus les différences de perception de la corruption dans ce pays sont importantes.

(3) Nombre de sondages effectués dans chaque pays. Ce nombre varie entre 3 (minimum) et **12**

Source: Transparency International, 22 septembre 1998.

❏ REGLES DE CONDUITE POUR COMBATTRE L'EXTORSION ET LA CORRUPTION

La Chambre de commerce internationale est une organisation mondiale qui compte quelque sept mille membres dans cent trentcpays. Elle a pour mission de promouvoir le commerce et les investissements internationaux et elle établit les règles qui régissent les échanges commerciaux internationaux. Ses règles de conduite pour combattre l'extorsion et la corruption ont fait l'objet d'une révision en 1996.

Ces règles de conduite telles que conçues par la communauté internationale des affaires sont destinées à promouvoir l'autodiscipline professionnelle. A ce titre, elles devraient bénéficier de l'appui des gouvernements.

Acceptées par les entreprises sur une base volontaire, elles permettront d'une part de stimuler l'adoption de normes **élevées** d'éthique dans les transactions commerciales, tant entre entreprises et organismes publics qu'entre entreprises elles mêmes; elles aideront d'autre part **très** utilement les entreprises à se défendre lorsqu'elles sont exposées à des tentatives de corruption.

Ces **règles** d'une nature **générale** sont **fondées** sur les pratiques commerciales qui sont tenues pour saines dans le domaine **considéré**. Elles sont toutefois **dépourvues** de force juridique. Elles ne dérogent pas aux lois nationales en vigueur, et, les **systèmes** juridiques nationaux n'étant nullement uniformes, elles doivent être **interprétées** mutatis mutandis en tenant compte de ces systèmes.

La communauté internationale des affaires est hostile à l'extorsion et à la corruption sous tous leurs aspects. Elle reconnaît cependant que, eu **égard** à la situation actuelle dans certaines **régions** du monde, la mise en œuvre d'un programme **efficace** de lutte contre la corruption devra se faire par **étapes**. La toute première priorité devrait être de faire cesser les pratiques d'extorsion et de corruption sur une grande **échelle** mettant en cause des hommes politiques et des personnalités occupant un rang élevé dans l'**Administration**. Ce sont en effet ces pratiques qui menacent gravement les institutions **démocratiques** et provoquent les plus sérieuses distorsions dans les **économies**. Tout en désapprouvant que, pour **accélérer** l'**exécution** de certaines **procédures** de pure routine, des

gratifications d'un faible montant soient accordées à des agents subalternes de la puissance publique, la CCI estime que pareilles gratifications soulèvent un moindre problème. Des lors qu'ils auront maîtrisé l'extorsion et la corruption aux niveaux les plus **élevés**, les gouvernements ne manqueront pas de prendre les mesures voulues pour éliminer les pratiques de corruption d'importance mineure.

PRINCIPE DE BASE

Toutes les entreprises devraient se conformer aux lois et aux **réglementations** pertinentes qui sont en vigueur dans les pays où elles sont établies et où elles **opèrent**, et respecter la lettre et l'esprit de ces **règles** de conduite.

Aux fins de ces **règles** de conduite, le terme «entreprise» désigne toute personne physique ou morale engagée dans une activité industrielle ou commerciale que ce soit ou non dans un but lucratif, y compris toute **entité contrôlée** par un Etat ou par une subdivision de cet Etat. Il couvre, si le contexte l'indique, une société mère ou une filiale.

RÈGLES DE BASE

Article premier Extorsion

- Nul ne peut, directement ou indirectement, exiger ou accepter un pot de vin.

Article II Corruption et ristournes occultes

- Aucune entreprise ne peut directement ou indirectement proposer ou donner des pots de vin. Toute demande de pot de vin doit être refusée.
- Les entreprises ne devraient ni ristourner une fraction du paiement résultant de l'exécution d'un contrat aux **employés** de leur cocontractant, ni recourir à d'autres pratiques de sous **traitance**, bons de commande, missions de conseil, etc. pour effectuer des paiements à des fonctionnaires, à des employés, à des parents ou à des associés de leur cocontractant.

Article III Agents

Les entreprises devraient prendre toutes mesures raisonnables en leur pouvoir pour s'assurer que :

- toute somme versée à un agent ne va pas au delà d'une **rémunération** appropriée pour les prestations fournies en toute licite par cet agent;
- aucune fraction d'une telle somme ne soit remise à quiconque par cet agent à titre de pot de vin ou autrement en violation des **présentes** règles de conduite ;
- soit tenu un registre donnant les noms et les conditions d'emploi de tous les agents auxquels il est fait appel lors de transactions avec des organismes publics ou des entreprises publiques. Ce registre devrait être à la disposition des auditeurs pour examen et, sur demande expresse, aux autorités gouvernementales appropriées et dûment habilitées, sous **réserve** qu'elles s'engagent à en respecter la confidentialité.

Article IV Comptes financiers et audits

- Toutes les transactions financières doivent figurer clairement et exactement dans les livres comptables appropriés qui doivent être tenus à la disposition du conseil d'administration de l'entreprise ou, le cas échéant, d'une instance équivalente, ainsi que des commissaires aux comptes.
- Il n'y aura ni «hors livres comptables » ni comptes secrets, et aucun document ne pourra être **émis** qui ne rapporte clairement et avec exactitude les transactions auxquelles il fait **référence**.
- Les entreprises devraient prendre toutes dispositions utiles pour instituer un système de contrôle comptable indépendant qui leur permette de **déceler** toute transaction contrevenant aux présentes règles de conduite. En pareil cas, des mesures correctives appropriées devront être prises.

Article V Responsabilités des entreprises

Le conseil d'administration ou tout autre organe responsable en dernier ressort de l'entreprise devrait :

- prendre toutes mesures raisonnables, y compris l'établissement et le maintien de systèmes de contrôle adéquats afin que ne puisse être effectué par l'entreprise ou pour son compte un versement de fonds contrevenant aux présentes règles de conduite ;
- **vérifier** périodiquement que ces **règles** de conduite sont respectées et **établir** des procédures pour se procurer tous rapports utiles à **cette fin**;
- engager une action **appropriée** à l'encontre de tout directeur ou employé qui enfreint ces règles de conduite.

Article VI Contributions politiques

Des contributions à un parti politique, à une association politique ou encore à un homme politique ne pourront être faites que conformément au droit applicable, et toutes les dispositions relatives à leur divulgation publique devront être pleinement respectées. Toutes ces contributions devront être portées à la connaissance de la direction **générale** de l'entreprise concernée.

Article VII Codes internes des entreprises

Ces règles de conduite ont un caractère **général**. Les entreprises devraient donc établir le cas **échéant** leurs propres codes. Ceux ci devraient respecter les **règles** de la CCI et être adaptés aux conditions spécifiques dans lesquelles les entreprises exercent leurs **activités**. Ces codes pourraient utilement être illustrés par des exemples concrets et comprendre des dispositions enjoignant les employés ou les agents qui sont exposés à des tentatives d'extorsion et de corruption, sous quelque forme que ce soit, d'en aviser **immédiatement** la direction **générale** des entreprises concernées. Les entreprises devraient formuler en termes clairs les politiques, les principes directeurs et les programmes de formation qu'elles mettront en œuvre pour assurer l'application et le respect de leurs codes.0

Les **présentes règles** de conduite font partie d'une brochure **intitulée** « L'extorsion et la corruption dans les transactions commerciales internationales », dont la **première partie** comprend des recommandations aux gouvernements et aux organisations internationales. **Cette** brochure est **diffusée** à titre gratuit par la Chambre de commerce internationale. qui en a **préparé** la version française.

DISPOSITIONS DE LA LOI AMERICAINE SUR LA CORRUPTION DANS LES TRANSACTIONS A L'ETRANGER

Le texte qui suit est extrait d'une brochure du ministère du commerce sur les dispositions de la loi américaine sur la corruption dans les transactions à l'étranger. Cette loi a servi de base à la La Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers ah les transactions commerciales internationales.

INTRODUCTION

La loi de 1988 sur le commerce extérieur charge le ministre de la justice d'émettre des directives sur les mesures coercitives visant à faire respecter la loi de 1977 sur la corruption dans les transactions à l'étranger (« **Foreign** Corrupt Practices Act » ou FCPA), à l'intention des exportateurs et des chefs de petites entreprises qui ne sont pas en mesure d'obtenir de conseils juridiques sur les questions relatives à cette loi. Ces directives se limitent à des réponses aux demandes de **précisions** dans le cadre des avis du ministère de la justice en **matière** de corruption et à une explication **générale** des obligations contenues prévues par la FCPA.

Les entreprises **américaines** qui **désirent** se livrer à des activités à l'étranger doivent être au courant des dispositions de la FCPA. En **général**, cette loi interdit le versement de pots de vin à des agents publics étrangers pour obtenir ou conserver un marché. Le ministère de la justice est le principal organisme chargé **d'assurer** son application, un rôle de coordination **étant** assuré par la Commission des opérations de bourse (« Securities and **Exchange** Commission » ou SEC). Les services juridiques du ministère du commerce répondent également aux questions **générales** des exportateurs américains sur les principales exigences et règles de la FCPA.

RAPPEL DES FAITS

En réponse aux enquêtes menées par la SEC au milieu des **années** soixante dix, plus de 400 **sociétés américaines** ont indiqué avoir **fait** des versements discutables ou illicites, pour un montant **total** de plus de 300 millions de dollars, à des agents publics, à des hommes politiques ou à des partis politiques étrangers. Ces pratiques illicites

allaient du versement de pots de vin à des hauts fonctionnaires étrangers dans le but d'obtenir des mesures favorables des pouvoirs publics de leur pays à la remise de sommes d'argent à des agents publics pour qu'ils s'acquittent en leur faveur de certaines fonctions ministérielles ou administratives. Le Congrès a adopté la FCPA pour mettre fin au versement de pots de vin aux agents publics **étrangers** et pour rétablir la confiance du public dans l'honnêteté des milieux d'affaires **américains**. En vertu de la FCPA, il est **illégal** pour un **Américain** de verser des pots de vin à un agent public étranger dans le but d'obtenir ou de **conserver** un marché pour son propre compte ou pour le compte d'un tiers.

La FCPA exige également que les **sociétés** qui **émettent** des actions ou des obligations respectent ses normes comptables. Ces normes, qui ont **été** conçues pour aller de pair avec les dispositions **anti** corruption de la FCPA, obligent les **sociétés** couvertes par ses dispositions à tenir leurs livres et leurs **états** financiers de façon à **réfléter** exactement et équitablement leurs transactions et à concevoir un **mécanisme adéquat** de contrôle financier interne.

LES DISPOSITIONS INTERDISANT LE VERSEMENT DE POTS-DE-VIN À DES AGENTS PUBLICS ÉTRANGERS

Dispositions anti-corruption: la FCPA considère comme illicite le versement de pots-de-vin à des agents publics **étrangers** dans le but d'obtenir ou de conserver un marché. Les dispositions anti-corruption de la loi s'appliquent à certaines **sociétés émettrices** de valeurs nominatives et à celles qui sont tenues de **déposer** des rapports périodiques auprès de la SEC (dénommées sociétés émettrices) ainsi qu'aux autres (**dénommées** « domestic **concerns** »). Le terme « domestic **concern** » désigne tout ressortissant ou résident des Etats-Unis ou toute **société**, compagnie, association, entreprise dont le siège est aux Etats-Unis ou qui s'est constituée conformément au droit d'un Etat, d'un territoire ou d'une possession des Etats-Unis.

Les dispositions anti-corruption de la FCPA s'appliquent

à deux types de comportement. L'interdiction de base porte sur le versement direct de pots de vin ; une seconde interdiction a trait à la **responsabilité** d'un « domestic concern » et de son personnel en cas de versement de pots de vin à des intermédiaires.

En vertu de l'interdiction de base de la **FCPA**, il est **illégal** pour une entreprise (ainsi que pour tout responsable, directeur ou salarié d'une entreprise ou pour tout actionnaire agissant au nom de celle ci) d'offrir, d'octroyer ou de promettre un paiement (ou même d'autoriser l'octroi d'argent ou de tout objet de valeur, ou d'autoriser une telle promesse) à un agent public **étranger** dans le but d'obtenir ou de conserver un marché pour son propre compte comme pour le compte **d'un tiers**. La même interdiction s'applique aux paiements faits à un parti ou à un membre d'un parti étranger ou à un candidat à un poste politique **à l'étranger**.

Paiements par des intermédiaires: il est **également** illégal d'effectuer un paiement à toute personne en sachant que ce paiement sera offert, effectué ou promis directement ou indirectement, en partie ou en totalité, **à un agent public étranger** (ou à un parti politique, candidat ou membre d'un parti politique étranger) dans le but d'aider l'entreprise à obtenir ou à conserver un marché. Le terme «en sachant » implique les concepts de «non respect conscient » ou de « mépris **délibéré** » de la loi.

Application: il incombe au ministère de la justice de poursuivre en justice, au pénal ou au civil, les entreprises américaines qui auraient commis une infraction aux dispositions **anti** corruption. La SEC est chargée de faire respecter par les sociétés émettrices les dispositions anti corruption.

DISPOSITIONS ANTI-CORRUPTION : ÉLÉMENTS DEL'INFRACTION

Interdiction de base: en ce qui concerne l'interdiction de base, cinq éléments doivent être réunis pour qu'il y ait violation de la loi :

1) A qui s'applique l'interdiction? Les dispositions de la FCPA s'appliquent à toute entreprise, à tout responsable, directeur, **salarié** ou agent de l'entreprise et **à tout** actionnaire agissant au nom de cette **dernière**. Les individus et les **sociétés** sont également passibles de sanctions s'ils ordonnent à un tiers d'enfreindre les dispositions **anti** corruption de la loi, s'ils les y autorisent ou les aident dans ce but, ou s'ils conspirent pour

enfreindre ces dispositions. La filiale à **l'étranger** d'une **société** américaine n'est pas assujettie **à** la FCPA mais sa maison mère peut s'exposer à des poursuites si elle autorise ou ordonne ce genre d'activité ou si elle y participe. Les individus employés par de telles filiales à l'étranger ou agissant en leur nom peuvent cependant tomber sous le coup des dispositions de la loi contre la corruption s'il s'agit de personnes **répondant** à la définition de « domestic concern ». Les ressortissants américains employés par des filiales enregistrées à **l'étranger** sont également assujettis aux dispositions de la FCPA.

2) L'intention de se livrer **à** la corruption. Toute personne qui octroie ou autorise un paiement à un agent public **étranger** doit avoir l'intention de le soudoyer, et le paiement doit avoir pour but d'inciter ce dernier **à** utiliser ses fonctions **officielles** pour lui accorder illicitement un marché. Il n'est pas **nécessaire** que l'acte de corruption atteigne son objectif pour constituer une infraction à la FCPA. Toute offre ou promesse de pot de vin constitue, en soi, une violation de la loi. La FCPA interdit l'utilisation du courrier ou du commerce entre Etats pour l'acheminement d'un paiement visant **à** influencer un acte ou une **décision** d'un agent public **étranger** dans l'exercice de ses fonctions officielles ou pour l'inciter **à** agir ou à s'abstenir d'agir en violation de ses obligations **légal**es ou pour inciter un agent public étranger **à user illégalement** de son pouvoir pour influencer tout acte ou toute **décision**.

3) Le paiement. La **FCPA** interdit de verser, d'offrir ou de promettre d'octroyer (ou d'autoriser **à** octroyer ou à offrir) de l'argent ou tout objet de valeur dans ce but.

4) Le **bénéficiaire**. L'interdiction porte uniquement sur les pots de vin versés à un agent public, à un parti politique ou **à** un membre d'un parti politique étrangers ou à tout candidat à un poste politique à l'étranger. Le terme «agent public étranger » désigne tout agent d'un gouvernement étranger, de tout **ministère** ou de tout organisme public étranger, ou toute personne **étrangère** agissant à titre **officiel**. Il est recommandé de se **référer** aux directives du ministère de la justice sur la corruption dans les transactions à l'étranger pour toute question relative à la définition d'un agent public, par exemple pour savoir si les membres d'une famille royale, d'un corps législatif ou les agents d'une entreprise **d'Etat** doivent être considérés comme des agents publics étrangers.

Avant la révision de la FCPA, qui date de 1988, le terme

agent public étranger ne désignait pas les fonctionnaires **étrangers** dont les fonctions étaient essentiellement ministérielles ou administratives. Déterminer si les fonctions d'un fonctionnaire donné étaient essentiellement **ministérielles** ou administratives **était** une source **d'ambiguïté** et il **n'était** pas possible d'établir clairement si la loi interdisait certains paiements dits « de **facilitation** » comme les paiements destinés à activer le passage de marchandises en douane ou à placer un appel transatlantique pour obtenir les permis nécessaires ou une protection adéquate de la police. C'est pourquoi des changements récents mettent l'accent sur le but du paiement plutôt que sur les fonctions particulières de la personne qui reçoit un paiement ou une offre ou promesse de paiement, et il y a des exceptions à la disposition **anti** corruption pour les paiements de facilitation relatifs à des « actes administratifs courants ».

5) L'objet du paiement. La FCPA interdit tout paiement ayant pour but d'aider une entreprise à obtenir ou conserver un marché pour son propre compte ou pour le compte d'un tiers. Il convient de noter qu'il n'est pas **nécessaire** que le marché recherché soit conclu avec un gouvernement **étranger** ou un organe dépendant de ce gouvernement.

Paiements à des tiers : en règle générale, la FCPA interdit les paiements par des intermédiaires. Il est **illégal** d'utiliser le courrier ou le commerce entre Etats pour acheminer un paiement à un tiers en sachant que tout ou partie du paiement ira directement ou indirectement à un agent public **étranger**. L'expression « en sachant » désigne la non observation consciente ou le **mépris** délibéré de la loi. Les éléments de l'infraction sont essentiellement les mêmes que ceux qui sont **décrits** plus haut sauf que, dans ce cas, le « **bénéficiaire** » est l'**intermédiaire** qui effectue le paiement à l'« agent public » intéressé.

Paiements autorisés et arguments de la défense : depuis son amendement, **en** 1988, la FCPA prévoit maintenant une exception explicite à la disposition d'interdiction des paiements visant à faciliter les « actes administratifs **courants** » ainsi que les arguments positifs qui peuvent être **avancés** par l'entreprise pour sa **défense** en cas de violations **présumées** de la FCPA.

Exception relative aux paiements pour faciliter des actes administratifs courants : il existe une exception à l'interdiction qui est faite de faciliter ou d'activer les actes administratifs courants. La loi cite les exemples suivants : obtention de permis, licences ou autres actes officiels ;

établissement de documents officiels tels que visas et ordres de travail; fourniture d'une protection **policière**, ramassage et livraison du courrier; fourniture de service **reléphonique**, alimentation **en électricité** et en eau, chargement et déchargement de cargaisons, ou protection de marchandises périssables ; fixation de la date **d'inspections** associées à l'**exécution** d'un contrat ou du transit de biens à travers un pays et actes comparables.

Les actes administratifs courants ne comprennent pas la décision d'adjuger un nouveau marché ou de continuer à **traiter** avec une partie donnée.

Justificatifs et moyens de défense: toute personne accusée d'avoir agi contrairement aux dispositions de la FCPA peut faire valoir que le paiement était licite en vertu du droit écrit du pays étranger ou que l'argent a **été** dépense par l'entreprise pour faire la démonstration d'un produit ou pour s'acquitter d'une obligation contractuelle. Il est parfois difficile de déterminer si un paiement est **légal** en vertu du droit **écrit** du pays étranger. En cas de doute, il convient de rechercher l'avis d'un conseiller juridique ou de se **référer** aux directives du ministère de la justice sur la corruption dans les transactions à l'**étranger** relatives à des questions telles que **1)** la publication de l'avis consultatif d'un organisme public étranger; **2)** la publication de **règlements** par un service d'une **collectivité** locale; et **3)** l'attestation d'un gouvernement **étranger** ou de l'un de ses organes sur la légalité du paiement en question.

En outre, les arguments de la défense étant positifs, le contrevenant devra prouver, en **première** instance, que le paiement répondait à ces exigences. Il n'incombe pas à l'accusation d'infirmer les preuves présentées par la défense.

LES SANCTIONS CONTRE LA CORRUPTION

Les peines suivantes peuvent être imposées pour violation des dispositions anti corruption de la FCPA. Les entreprises sont passibles d'une amende pouvant aller jusqu'à 2 millions de dollars; leurs responsables, directeurs, **salariés**, agents et actionnaires, d'une amende pouvant atteindre 100.000 dollars et d'une peine de prison de un à cinq ans. Les amendes **imposées** aux individus ne peuvent pas être **payées** par leur entreprise.

Des peines civiles sont également prévues. Le ministre de la justice ou la SEC, selon le cas, peut intenter un procès civil en vue de faire condamner à une amende d'un

montant maximum de 10.000 dollars toute entreprise, tout responsable, directeur ou agent d'une entreprise ou tout actionnaire agissant au nom d'une entreprise, qui viole les dispositions **anti** corruption de la FCPA. En outre, dans le cas de la SEC, le tribunal peut imposer une amende **supplémentaire** ne dépassant pas soit 1) le montant brut du gain pécuniaire réalisé par l'accusé en raison de la violation, soit 2) un montant limité, **spécifié** en dollars, le plus élevé des deux montants étant retenu. Le montant des amendes en dollars est fonction de l'ampleur de la violation et va de 5.000 dollars pour une personne physique et 50.000 dollars pour une personne morale à 100.000 dollars pour une personne physique et 500.000 dollars pour une personne morale.

Le ministre de la justice ou la SEC, selon les cas, peut intenter un procès civil en vue de sanctionner tout acte ou pratique d'une **société** quand il apparaît que celle-ci (ou un responsable, directeur, salarié, agent ou actionnaire agissant en son nom) a enfreint ou est sur le point d'enfreindre les dispositions **anti** corruption de la FCPA. La SEC peut **également** enjoindre toute personne qui viole ou qui est sur le point de violer ces dispositions de cesser ses **activités**.

Autres **amendes**: dans le cadre de lois fédérales autres que la FCPA, les individus peuvent également faire l'objet d'amendes allant **jusqu'à** 250.000 dollars ou **égales** au double du montant du gain **pécuniaire** brut obtenu par le contrevenant ou de la perte pécuniaire subie par un tiers. Les dispositions de la FCPA n'annulent pas les dispositions de ces autres lois **prévoyant** des amendes.

Autres mesures gouvernementales : selon les directives publiées par le bureau **fédéral** du budget, toute personne ou toute société inculpée pour violation de la FCPA peut se voir interdire toute transaction future avec le gouvernement des Etats-Unis. L'inculpation, **à** elle seule, peut mener à la suspension du droit de traiter avec le gouvernement. Le président a ordonné qu'aucun organe de **l'exécutif** n'autorise une partie quelconque à participer à une activité relative ou non à la passation d'un marché avec le gouvernement si cet organe a suspendu ou exclu sa participation à une activité **liée** ou non **à** un marché public.

En outre, toute personne ou toute entreprise inculpée pour violation de la FCPA peut se voir privée du droit d'obtenir une licence d'exportation; la SEC peut suspendre ou exclure des personnes du marché des valeurs et les frapper d'amendes civiles pour violation de la FCPA; la « Commodity Futures **Trading** Commission » et l'« Overseas **Private** Investment Corporation » peuvent - l'une et l'autre suspendre ou exclure l'accès des entreprises à leurs programmes pour violation de la FCPA, et les paiements à un agent public étranger jugés illicites en vertu de la FCPA ne peuvent pas faire l'objet d'une déduction fiscale en tant que frais professionnels.0

LA DECLARATION DE LIMA CONTRE LA CORRUPTION

Déclaration adoptée lors de la Huitième Conférence internationale contre la corruption qui s'est tenue du 7 au 11 septembre à Lima (Pérou). Cette conférence a réuni de hauts responsables d'organisations internationales et d'organismes d'aide, des représentants de gouvernements, d'organismes de répression de la corruption et d'associations professionnelles, ainsi que des journalistes, des universitaires, des hommes d'affaires et des représentants de la société civile. La déclaration est considérée comme un plan d'action et elle doit être réexaminée lors de la prochaine conférence qui aura lieu en 1999, en Afrique du Sud

NOUS, c'est à dire plus de 1.000 citoyens venus de 93 pays, de tous les continents et de pays grands et petits, à différents niveaux de développement, riches et pauvres, et de différents horizons, fonctionnaires gouvernementaux, personnes engagées dans le secteur privé ou membres de la société civile,

APRÈS une discussion approfondie concernant les moyens nécessaires pour bloquer l'extension de la corruption sous toutes ses formes dans le monde, et unis dans notre vision d'une ère de coopération internationale et nationale pour un XXI^e siècle où le fléau de la corruption sera anéanti,

NOUS NOUS JOIGNONS maintenant dans cette déclaration de la 8^e Conférence contre la corruption tenue à Lima (Pérou) du 7 au 11 septembre 1997,

CONVAINCUS que la corruption sape la trame morale de toute société, viole les droits sociaux et économiques des pauvres et des plus vulnérables, mine la démocratie, subvertit la suprématie de la loi qui est la base de toute société civilisée, retarde le développement, et dénie aux sociétés, et particulièrement aux plus pauvres d'entre elles, les bénéfices d'une concurrence libre et ouverte,

CROYANT que combattre la corruption est l'affaire de chacun dans toute société, ce combat implique la défense et le renforcement des valeurs éthiques dans toutes les sociétés,

il est essentiel que des coalitions soient formées entre

gouvernement, société civile et secteur privé, la volonté d'entrer dans une telle coalition est la pierre de touche pour déterminer l'engagement de chaque gouvernement particulier dans l'action pour éliminer la corruption,

le rôle de la société civile est d'une importance particulière pour vaincre la résistance de ceux qui ont intérêt au statu quo et, de manière générale, pour mobiliser les gens autour de réformes significatives,

on doit mener une campagne soutenue contre la corruption au sein du secteur privé du fait que, suite à une plus grande privatisation et dérégulation, il assume un rôle plus important dans des secteurs d'activité généralement dévolus à l'Etat,

et que c'est le sommet de l'Etat qui donne le ton dans toutes les sociétés, car, «pour nettoyer un escalier, il faut commencer par la plus haute marche »,

NOUS APPELONS MAINTENANT les gouvernements, les organismes internationaux et régionaux ainsi que les citoyens partout dans le monde à mobiliser leurs efforts et leurs Energies pour se joindre à nous dans la mise en place des actions suivantes.

ACTIONS AUX NIVEAUX INTERNATIONAL ET RÉGIONAL

1) Les institutions internationales doivent soutenir complètement le rôle créateur que doit jouer la société civile pour promouvoir le développement de la bonne gouvernance et travailler avec elle en partenaire pour la réalisation de cet objectif. Elles doivent travailler ensemble pour mettre en valeur les effets positifs de la globalisation et limiter les effets de ses éléments négatifs.

2) Il faut mettre fin à la déductibilité fiscale des pots de vins, par lesquels les pays exportateurs subventionnent activement et encouragent la corruption des officiels dans les autres pays.

3) A la fin de cette année, l'OCDE devra avoir complété la convention qui criminalise la corruption des fonctionnaires étrangers, et ses Etats membres doivent en

mettre en place les dispositions pratiques avant la fin de l'année 1998. L'OCDE devra ensuite démarrer un vaste programme de suivi pour assurer une mise en œuvre stricte de cette convention, avec la participation de la **société** civile pour garantir la transparence.

4) Tous les Etats des **Amériques** doivent ratifier la Convention inter américaine contre la corruption de l'**OEA** avant le sommet des Amériques qui doit se tenir à Santiago en avril 1998. Nous pressons l'**OEA** de promouvoir et de guider la mise en place de cette convention et recommandons ce traité comme un excellent exemple de **coopération** régionale contre la corruption à suivre par les autres régions.

5) La Banque mondiale et le FMI devraient accélérer la mise en place de leurs nouvelles politiques contre la corruption, politiques **initiées** par le président Wolfensohn et le directeur **général** Camdessus, et particulièrement la suspension des prêts aux gouvernements qui ne s'attaquent pas correctement au problème de la corruption.

6) L'**Union** européenne devrait accélérer la mise en place de ses propres politiques **anti** corruption telles qu'elles ont **été** recommandées par la Commission des communautés **européennes** en mai 1997, et tous les Etats membres de l'Union européenne doivent ratifier la convention de l'Union européenne sur la corruption adoptée le 26 mai 1997 ; et tous les Etats membres du Conseil de l'Europe doivent se joindre aux travaux du groupe multi disciplinaire contre la corruption pour s'assurer que le sommet du conseil en octobre donnera des résultats concrets.

7) Le travail des Nations unies concernant l'action contre la corruption doit être encouragé. Les Etats doivent mettre en œuvre la déclaration des Nations unies contre la corruption et les pots de vin, ainsi que le code international de conduite pour les fonctionnaires. Les organismes internationaux de financement et les Etats donateurs doivent soutenir davantage les **activités** de coopération technique des Nations unies.

8) L'Organisation mondiale du commerce doit, elle aussi, se joindre au combat global et commencer à se préoccuper de l'impact considérable de la corruption sur le commerce mondial.

9) Toutes les organismes d'aide multilatéraux et bilatéraux, ensemble avec leurs partenaires, doivent

trouver des moyens pratiques de vaincre la corruption dans leurs programmes de développement.

10) Les agences de financement doivent accroître leur assistance aux programmes nationaux d'intégrité (programmes gouvernementaux de lutte contre la corruption). En particulier, la transparence des programmes nationaux et internationaux d'approvisionnement (système des appels d'offres publics) doit être renforcée. La réforme de la **gouvernance** et celle du service public doivent se concentrer sur la suppression de la corruption comme un élément principal et assurer la neutralité politique de l'**Administration** elle-même.

11) Les institutions internationales doivent comprendre que leur **procédures** d'approvisionnement ne sont toujours pas satisfaisantes et qu'elles doivent encore mettre au point des approches imaginatives nouvelles d'approvisionnement en coopération avec chaque gouvernement particulier et avec le secteur privé, en y intégrant l'usage de pactes **d'intégrité** et de pactes **anti** corruption, basés sur le principe que les soumissionnaires qui recourent aux pots de vin seront portés sur une liste noire. La «Global Coalition for Africa» devra poursuivre son action imaginative avec «**Transparency International**» et les gouvernements dans ce domaine.

12) Les organisations internationales mandatées en place, y compris Interpol et l'Organisation mondiale des douanes (OMD), doivent progresser vers la consolidation de leur coopération pour l'application de la législation internationale.

13) Il faut améliorer la **réglementation** des opérations effectuées par toutes les places bancaires internationales pour garantir que les avoirs contrôlés par eux sont **gérés** selon des normes internationales **agrées** et que les biens acquis de **manière** illicite peuvent être **repérés, gelés** et saisis. Ceci devrait inclure l'exclusion du système monétaire international des banques off shore qui ne sont pas **à** même de se conformer à ces normes. Le secret bancaire ne devrait pas donner aux criminels un alibi pour bloquer la mise en évidence de la corruption.

14) Dans nombre de pays, il y a urgence à réformer et à moderniser les systèmes douaniers, en mettant l'accent sur la transparence et l'intégrité. Il faudrait accroître l'aide attribuée par les communautés donatrices et particulièrement à travers l'Organisation mondiale des douanes. Les membres de l'**OMD** doivent appliquer

intégralement la **déclaration d'Arusha** de 1993 et la **déclaration** de Columbus de 1994 et coopérer pour assurer la transparence et l'**intégrité** dans toutes les transactions commerciales internationales.

15) La Chambre de commerce internationale doit agir pour **faire** accepter au plus grand nombre de firmes l'adoption de codes de bonne conduite et l'engagement dans des programmes de conformité pour combattre l'**extorsion** et la corruption sur le territoire national et à l'étranger. Nous insistons fortement sur l'adoption de codes de bonne conduite et sur l'engagement effectif dans de tels programmes comme condition pour avoir le droit de soumissionner dans les projets importants.

16) L'Association internationale des procureurs et l'a International Bar Association » (Association internationale des barreaux) doivent mettre au point des projets de lois **types** qui rendraient moins complexe et moins lourde la poursuite en justice des cas de corruption dans chacun de nos divers systèmes judiciaires, tout en restant **cohérents** par rapport aux normes internationales en matière de droits de l'homme.

17) Les actionnaires à travers le monde doivent insister pour que les compagnies dans lesquelles ils investissent **adhèrent** aux objectifs du « corporate governance movement » (mouvement pour la **gouvernance** d'entreprise).

18) Les diverses associations internationales de comptables et d'auditeurs **et** les associations internationales d'agents de change (« security regulators ») doivent mettre au point des **règles de comptabilité** claires et universelles, reconnues à l'**échelle** internationale. Il est **particulièrement** important pour la lutte contre la corruption que toutes les transactions **financières** soient enregistrées et qu'il n'y ait pas de «caisse noire » ou de comptabilité secrète.

19) Les associations professionnelles internationales doivent s'intéresser de plus **près** à leurs sections nationales et user de leur influence pour s'assurer que les normes professionnelles nationales sont **protégées, renforcées et relevées**.

20) Les agences financières et donatrices internationales doivent coopérer avec la **société** civile pour **développer** des indices mondiaux de prix des biens et des services pour identifier les anomalies **créées** par la bureaucratie et la corruption.

21) Les institutions régionales et internationales doivent faire tout ce qu'elles peuvent pour promouvoir notre déclaration **et** mettre en œuvre des programmes à cette fin.

ACTIONS AUX NIVEAUX NATIONAL ET LOCAL

22) Tous les gouvernements doivent agir de manière transparente et pouvoir rendre compte de l'utilisation de l'argent public à tous les niveaux, en assurant aux citoyens l'accès le plus **étendu** à l'information. Ils doivent assurer que les comptes publics sont ouverts à l'examen du public. Le rôle de la **société** civile est encore plus crucial aux niveaux national et local où on devrait inciter à sa participation en lui donnant libre **accès** aux décideurs et en tenant des auditions publiques sur les affaires d'importance majeure.

23) La société civile doit aussi balayer devant sa porte; les ONG doivent se réformer et faire en sorte qu'en tant qu'organes de la société civile, elles se traitent elles-mêmes avec des critères de transparence et de disponibilité à rendre compte de l'utilisation des fonds dont elles disposent, à un niveau équivalent à celui qu'elles attendent de leurs gouvernements. La **société** civile doit aussi veiller à **défendre** ceux qui seraient persécutés pour s'être opposés à la corruption.

24) Tous les gouvernements doivent assurer indépendance, intégrité et dépolitisation du **système** judiciaire comme fondement de la **suprématie** de la loi, dont dépend la réussite du combat contre la corruption.

25) L'institution du **médiateur** (ombudsman dans les systèmes anglo-saxons) compris comme pont entre le gouvernement et le peuple peut contribuer grandement à l'élimination de l'obstruction et de la corruption bureaucratiques. Par **conséquent**, les pays qui ne disposent pas d'une telle institution devraient envisager de la **créer**, comme fonction désignée par l'**assemblée** législative mais jouissant d'une **indépendance** reconnue.

26) Les gouvernements, en collaboration avec la **société** civile et le secteur privé, devraient **réexaminer** périodiquement la capacité des organes importants de l'**Etat** à rendre des comptes sur l'utilisation de l'argent public, ainsi que celle des responsables constitutionnels, et, au niveau local, s'assurer que les dispositions existantes constituent un rempart efficace contre la corruption. Les conflits de compétence doivent recevoir une attention particulière. A cet effet, la fonction critique de contrôleur

général (ou auditeur général) devraient être de même indépendante.

27) Les gouvernements qui ne l'ont pas encore fait doivent réduire au minimum les occasions subsistant dans le domaine **économique** de pots de vin et de corruption, tels que les monopoles, les taxations discrétionnaires, les **impôts** trop lourds et les réglementations et licences qui gênent les affaires.

28) Une réforme de l'**Administration** est essentielle pour **créer** un environnement favorable à la lutte contre la corruption. Tous les participants dans le processus doivent veiller à ce que des salaires équitables soient versés.

29) Il faut veiller particulièrement à renforcer les **systèmes** de gestion financière, à rendre les processus budgétaires transparents et à accorder un rôle à la société civile.

30) Les pays devraient accroître l'efficacité de leurs lois anti corruption tout en restant dans le cadre de la plus grande compatibilité possible avec leurs Constitutions et les normes internationales en matière de droits humains, notamment :

- l'abrogation de toute disposition rendant obligatoire de prouver qu'un fonctionnaire qui a reçu un cadeau illégal a vraiment accordé des contre parties,
- la mise en place d'un **système** de déclaration des biens des personnes qui ont une position publique de responsabilité-(ainsi que de leurs familles) et l'obligation pour eux de justifier une croissance de leur biens hors de proportion avec leurs sources légitimes de revenus,
- la mise en place d'un **contrôle périodique** ou aléatoire des biens et des niveaux de vie des **décideurs** importants des secteurs publics (et de leurs familles et associés), si besoin est par un organisme indépendant,
- la promulgation de lois qui rendent effectivement possible le gel, la saisie et la confiscation des richesses acquises de manière illicite par des fonctionnaires convaincus de corruption, où qu'elles soient déposées et quelle que soit la personne qui les détient,
- l'assurance d'une protection appropriée des tmoins (et de leurs familles) et de celles des gens qui **révèlent** des faits,
- l'enregistrement des cadeaux faits aux fonctionnaires,

- l'assurance que les fonctionnaires de tous grades ne peuvent se retrancher **derrière** des **immunités**, mais sont effectivement passibles des lois **anti** corruption,

- et la mise à l'écart de toute fonction politique et de tout poste de **reponsabilité** des criminels condamnés (pour faits de corruption).

De telles mesures rendraient plus efficace la prévention et la poursuite judiciaire.

3 1) Les gouvernements devraient **réétudier** leurs procédures nationales et locales d'appels d'offre, en coopération avec le secteur privé **afin** d'assurer qu'elles sont équitables, ouvertes et qu'elles assurent des conditions normales de concurrence et qu'ainsi, en même temps, l'argent public est protégé et un environnement commercial normal est assuré pour le secteur privé.

32) Les soumissionnaires qui versent des pots de vin aux fonctionnaires pour obtenir des marchés devraient être évincés des marchés officiels (liste noire) pour une période **appropriée**, ceci après une enquête équitable.

33) La corruption **étant** un obstacle de taille dans les processus électoraux et Politiques, il faut prendre des mesures urgentes pour que les dons aux hommes politiques et aux partis soient **réglementés** et enregistrés, et que des limites aux **dépenses** de campagne soit **imposées** et contrôlées. Des programmes suivis d'éducation civique sont essentiels.

34) Les associations professionnelles nationales, en particulier celles de juristes, de comptables, de **médecins** et d'ingénieurs doivent examiner l'adequation et l'efficacité de leur code de bonne conduite et les moyens de sanctionner ceux de leurs membres qui facilitent la corruption.

35) Des médias indépendants ont un rôle essentiel, mais, pour qu'ils fonctionnent effectivement, doivent exister une protection contre toute pression et des lois sur la liberté de l'information (pour le citoyen, comme pour les journalistes) et un **système** judiciaire qui ne puisse être utilisé pour museler l'expression **d'inquiétudes légitimes**. Nous demandons instamment aux gouvernements, aux mtdias eux mêmes et à la **société** civile de **créer** les conditions pour que les **médias** jouent ce rôle.

36) Partout les hommes de presse doivent **réfléchir** au rôle que leurs publications peuvent jouer pour «donner voix »

au public dans la lutte contre la corruption et faire prendre conscience des procédures de plainte et de comment les gens peuvent les utiliser effectivement. Ils doivent aussi se demander comment ils peuvent créer un climat dans l'opinion publique dans lequel les hommes corrompus si riches et puissants qu'ils puissent être seront **considérés** avec le mépris qu'ils méritent. Les médias eux **mêmes** doivent se protéger des pots de vin et d'une hospitalité déplacée.

37) Tous les efforts seront vains tant qu'on n'aura pas mis en échec la culture de la corruption; aussi les gouvernements, les écoles et les institutions religieuses devraient ils lancer des initiatives **éducatives** pour faire prendre conscience aux jeunes du mal incalculable 'engendré par la corruption et des risques personnels qu'ils courent s'ils s'y adonnent.

38) Des codes de bonne conduite doivent être introduits dans **différent** secteurs (y compris les ministères, les Parlements, les tribunaux), et les gouvernements devraient examiner les moyens **d'assurer** le comportement **éthique** **intègre** de leurs administrations.

39) Les gouvernements doivent encourager les enquêtes indépendantes de satisfaction publique quant aux services et aux institutions, comme moyens d'identifier les zones **particulières** de **difficultés** et **aussi** pour contrôler les **progrès** faits dans la **qualité** des services quand ils sont moins sujets à corruption.

40) Enfin, les gouvernements, la société civile et le secteur **privé** devraient mettre en place des « **journées anti** corruption » et des « **journees d'intégrité** », ce qui, dans certains pays, s'est avéré être un temps fort pour la prise de conscience. Le concept pourrait être étendu par les Nations unies, qui organiseraient une journée internationale d'action.

Nous demandons au président de la Conférence, au secrétaire du Conseil de la Conférence internationale **anti** corruption et à « Transparency International » de prendre les dispositions nécessaires pour porter ces recommandations à l'attention des gouvernements et des institutions concernées adéquates. Nous nous engageons, quant **à** nous, à jouer notre rôle.

Nous nous préparons avec impatience à notre prochaine rencontre en 1999 en Afrique du Sud. Nous affirmons notre conviction de l'utilité et de l'impact des échanges périodiques d'expériences et la **diffusion d'expériences** réussies comme il y en a eu cette semaine à Lima, et nous

pensons avoir fait des **progrès** significatifs pour faire avancer le **débat** international sur les mesures pratiques à prendre contre la corruption. Dans deux ans, en Afrique du Sud, nous pourrions apprécier les **progrès** accomplis tant dans la lutte contre la corruption que dans les initiatives proposées ici même.

Pour terminer nous adressons nos sincères remerciements au **comité** d'organisation, au peuple du Pérou, à son gouvernement, au secteur privé et à la **société** civile, pour la chaleur de leur accueil, leur **généreuse hospitalité**, la réalisation d'un programme riche et pertinent, la promotion de la participation de la société civile dans la lutte contre la corruption et leur vision d'un nouvel âge d'or de morale et d'intégrité.

*Lima, Pérou
11 septembre 1997*

Source: version française **préparée** par la section marocaine de « **Transparency International** ».

□ LA CONVENTION INTERAMERICAINE CONTRE LA CORRUPTION

Note de documentation diffusée par le département d'Etat le 27 mai 1997.

La Convention interaméricaine contre la corruption de l'Organisation des Etats américains (OEA) est **la première** convention multilatérale contre la corruption qui ait été **négociée** dans le monde. Elle vise à renforcer la coopération entre les Etats du continent **américain** dans le cadre de la lutte contre les actes de corruption aux niveaux tant local qu'international. Le problème de la corruption préoccupe tout particulièrement **les** Etats-Unis à cause de ses effets néfastes sur les institutions **démocratiques** et sur l'économie, ainsi que du fait des liens qui existent souvent entre la corruption et la criminalité organisée, notamment le trafic illicite des **stupéfiants**.

Cette convention :

- innove en exigeant que ses signataires sanctionnent le versement de pots de vin à des agents publics étrangers, tout comme le **prévoit** la loi des Etats-Unis sur la corruption dans les transactions à **l'étranger** ;
- exige que ses signataires modifient leur **législation** nationale pour sanctionner des actes tels que le versement de pots de vin ;
- exige que les Etats s'entraident lors d'enquêtes criminelles et de la poursuite en justice des auteurs de tels actes ;
- enfin, n'admet pas le «secret bancaire» comme **prétexte** pour refuser cette aide.

Quelle est l'origine de cette convention? **Le** plan d'action du Sommet des **Amériques** avait recommandé que l'Organisation des Etats américains **élabore** une **stratégie** commune en vue de lutter contre la corruption en négociant un accord pour l'ensemble **du** continent **américain**.

Qui l'a signée? Vingt cinq pays ont signé la convention depuis la conclusion des négociations le 29 mars 1996 : l'Argentine, les Bahamas, la Bolivie, le **Brésil**, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, l'Equateur, les Etats-Unis, le Guatemala, la Guyane, Haïti, le Honduras, la Jamaïque, le Mexique, le Nicaragua, le Panama, le Paraguay, le Pérou, le Suriname, **Trinité** et Tobago, la **République** dominicaine, le Salvador, l'Uruguay et le Venezuela.

Qui l'a ratifiée? Dix pays ont **déposé** leurs instruments de ratification **auprès** de l'OEA : l'Argentine, la Bolivie, le Costa Rica, l'Equateur, le Honduras, le Mexique, le Paraguay, le **Pérou**, **Trinité** et Tobago et le Venezuela. **Le** gouvernement Clinton a soumis la convention au Sénat aux fins de ratification, en avril 1998.

Quand la convention est-elle entrée en vigueur? Elle est entrée en vigueur le **6** mars 1997, trente jours à compter de la date du **dépôt** du deuxième instrument de ratification. A **l'égard** de chaque pays qui la ratifie par la suite, la convention entre en vigueur le trentième jour à compter de la date du dépôt de l'instrument de ratification **dudit** pays. □

SOURCES D'INFORMATION

ADRESSES D'ORGANISMES JOUANT UN ROLE EN MATIERE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

MINISTERES ET ORGANISMES PUBLICS DES ETATS-UNIS

Département du Commerce

U.S. Department of Commerce

Anti Corruption Review

Office of the Chief Counsel for International Commerce

Room 5624 **mailstop** 5882

Washington, DC 20230, Etats-Unis

Téléphone: (202) 482 0937

Télécopie: (202) 482 4076

Internet :<http://www.ita.doc.gov/legal>

Département de la Justice

U.S. Department of Justice

Criminal Division, Fraud Section

1400 New York Avenue

Washington, DC 20005, Etats-Unis

Contact: Peter Clark

Téléphone: (202) 616 0437

Internet :

<http://www.usdoj.gov/criminal/fraud/fcpa/fcpa.html>

Agence américaine pour le développement international

U.S. Agency for International Development

Center for **Democracy** and Governance

Bureau for Global **Programs**, Field Support, and Research

Washington, DC 20523 3100, Etats-Unis

Contact: Phyllis Dininio

Téléphone: (202) 712 0319

Télécopie : (202) 216 3232

Internet :<http://www.info.usaid.gov/>

Département d'Etat (ministère des Affaires étrangères)

U.S. Department of State

Bureau of **Economic**, Business, and **Agricultural Affairs**

2100 C Street, NW

Washington, DC 20520, Etats-Unis

Internet :

<http://www.state.gov/www/issues/economic/bribery.html>

Office fédéral de déontologie des agents publics

U.S. Office of Government Ethics

1201 New York Avenue, **NW**, Suite 500

Washington, DC 20005 3917, Etats-Unis

Contact: Stuart Gilman

Téléphone: (202) 208 8022

Internet :<http://www.usoge.gov/>

Agence d'information des Etats-Unis

U.S. Information Agency

Office of **Economic Security** (I/TES)

301 4th Street, SW

Washington, DC 20547, Etats-Unis

Téléphone: (202) 619 4159

Télécopie : (202) 619 6674

Internet :<http://www.usia.gov/topical/econ/bribes/>

AUTRES ORGANISMES

TransparencyInternational

Otto Suhr Allee 97/99

10585 Berlin

Allemagne

Téléphone: 49 30 34 38 20 0

Télécopie: 49 30 34 70 39 12

Internet: <http://www.transparency.de/index.fr.html>

Banque mondiale

Governance and **Anti** Corruption

Economic Development Institute

1818 H Street, NW

Washington, DC 20433, Etats-Unis

Internet:

<http://www.worldbank.org/html/edi/gac/index.htm>

Organisation mondiale du commerce

Groupe de travail de la transparence des marchés publics

Genève, Suisse

Internet : <http://www.wto.org/wto/french/govtf/govtf.htm>

Organisation de coopération et de développement économiques

2, rue André Pascal

75775 Paris, CEDEX 16

France

Teltphone: (33) 01.45.24.82.00

Télécopie: (33) 01.45.24.85.00

Internet: -

<http://www.oecd.org/daf/cmis/bribery/brindexf.htm>

Programme des Nations unies pour le développement (PNUD)

Management Development and Governance Division

Bureau for Development **Policy**

304 East 45th Street, 12th Floor

New York, NY 10017, Etats-Unis

Téléphone: (212) 906 5054

Télécopie: (212) 906 6471

Internet: <http://magnet.undp.org>

Chambre de commerce internationale

Comité permanent sur l'extorsion et la corruption

38, cours Albert Ier

75008 Paris

France

Téléphone: (33) 49.53.28.28

Télécopie: (33) 49.53.28.59

Internet:

http://www.iccwbo.org/Commissions/Extortion_bribery/briberycom.html

Organisation des Etats américains

19th Street and Constitution Avenue, NW

Washington, DC 20006, Etats-Unis

Internet : <http://www.cidi.oas.org/propoveng.asp>

American Bar Association

Task Force on International Standards for Corrupt Practices

Contact: Stuart Deming, CO chair

c/o Inman Deming LLP

1300 19th Street, NW, Suite 260

Washington, DC 20036, Etats-Unis

Téléphone: (202) 293 1331

Télécopie: (202) 293 1338

Institute for Democratic Strategies

909 Duke Street

Alexandria, Virginia 223 14, Etats-Unis

Téléphone: (703) 739 4224

Courrier électronique : demstrat@clark.net

SELECTION D'ARTICLES ET D'OUVRAGES RELATIFS A LA CORRUPTION

(en anglais)

Brademas, John, and Fritz Heimann. "Tackling International Corruption: No Longer Taboo." *Foreign Affairs*, vol. 77, no. 5, September-October 1998.

Center for International Private Enterprise. "Business Views on Combating Corruption." *Economic Reform Today*, no. 2, 1998.
<http://www.cipe.org/newert.html#COMBAT>

Control Risks Group, Information Services Team. *Corruption and Integrity: Best Business Practice in an Imperfect World*. London, Washington, D.C.: Control Risks Group Limited, 1998.

Dininio, Phyllis, Sahr John Kpundeh, and Robert Leiken. *USAID Handbook for Fighting Corruption* Washington, D.C.: U.S. Agency for International Development, Center for Democracy and Governance, 1998.

Elliot, Kimberly Ann, ed. *Corruption and the Global Economy*. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1997.

Gantz, David A. *The Foreign Corrupt Practices Act: Professional and Ethical Challenges for Lawyers* 14 Arizona Journal of International and Comparative Law 97 (1997).

Gupta, Sanjeev, Hamid Davoodi, and Rosa Alonso-Terme. *Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?* (IMF Working Paper WP/98/76). Washington, DC: International Monetary Fund, 1998.

Hotchkiss, Carolyn. "The Sleeping Dog Stirs: New Signs of Life in Efforts to End Corruption in International Business." *Journal of Public Policy & Marketing* vol. 17, no. 1, Spring 1998.

Howell, Llewellyn D. "Corruption and Crisis in the Global Economy." *USA Today* (magazine), vol. 126, no. 2636, May 1, 1998.

Kaufmann, Daniel. "Corruption: The Facts." *Foreign Policy*, no. 107, Summer 1997.

Klitgaard, Robert. "International Cooperation Against Corruption." *Finance & Development*, vol. 35, no. 1, March 1998.

Kpundeh, Sahr J., and Irene Hors, eds. *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*. New York: United Nations Development Program; Paris: OECD Development Center, 1998.

Martin, A. Timothy. *Corruption and Improper Payments: Global Trends and Applicable Laws*, 36 The Alberta Law Review 416 (1998).

Mauro, Paolo. "Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for Further Research." *Finance & Development*, vol. 35, no. 1, March 1998.

Qayyum, Ayesha. "New Anti-Bribery Treaty Analyzed." *International Commercial Litigation*, no. 28, March 1998.

United States Congress. House of Representatives. Committee on International Relations. *Anti-Corruption Efforts in Africa: Hearing Before the Subcommittee on Africa*. 105th Congress, 2nd Session, 20 May 1998.

United States Congress. Senate. Committee on Foreign Relations. *Bribery of Foreign Public Officials* Hearing Before the Committee on Foreign Relations. 105th Congress, 2nd Session, 9 June 1998.

Walsh, James. "A World War on Bribery." *Time International*, June 22, 1998.

The World Bank. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press, 1997.

Vogl, Frank. "The Supply Side of Global Bribery." *Finance & Development*, vol. 35, no. 2, June 1998.