

Justification et examen des principes de lutte contre la corruption dans les pays Africains

exposé de **J. S. Warioba**
Chairman of the Presidential Commission on Corruption, Tanzania

Introduction

La corruption existe dans la plupart, si ce n'est dans l'ensemble des pays du monde : c'est là une réalité. Dans certains pays, le problème est gérable parce que d'un niveau réduit ; mais dans d'autres, c'est un élément qui fait sérieusement obstacle au développement, au progrès et à l'harmonie sociale. La corruption n'est pas nécessairement associée à un type de système politique ou social, un mode de gouvernement ou un niveau de développement économique donné. Tous les pays sont concernés par ce problème, qu'ils soient démocratiques ou non, développés ou en développement, dynamiques ou moins performants sur le plan économique.

On trouve des cas de corruption dans le secteur public comme dans le secteur privé et la société civile. Les organisations internationales, y compris les organisations non gouvernementales, souffrent de ce problème. Il en va de même des institutions internationales, tant publiques que privées. Bref, la corruption est un problème mondial.

Pour lutter contre ce problème, il importe d'en saisir la nature, les causes et l'ampleur. En Afrique, il y a aussi bien une corruption à grande échelle qu'une petite corruption, et toutes les couches de la société, du sommet à la base, sont touchées. La corruption à grande échelle est le fait d'individus de la haute société qui veulent se constituer une fortune ou se maintenir à des postes influents, alors que la petite corruption est très répandue aux échelons inférieurs de la société, à un niveau où les individus cherchent à survivre tant bien que mal. L'appât du gain et la pauvreté sont donc les causes fondamentales de la corruption, et il s'agit par conséquent d'un problème d'intégrité aussi bien que d'un problème de développement.

Les coûts de la corruption sont considérables. C'est l'ensemble des normes d'éthique qui se trouve compromis. En cas de corruption généralisée, les dirigeants ne sont plus autant respectés, les pouvoirs publics sont discrédités et un cynisme s'instaure vis-à-vis de la politique et de l'action publique. La corruption sape également les valeurs morales de toute une société. Bien qu'elle subisse et maudisse la corruption, la société se résigne en fait à la tolérer et, paradoxalement, semble l'accepter. Dans certains pays, les électeurs s'attendent à être soudoyés pour donner leur vote à tel ou tel candidat, et c'est pourquoi l'octroi de faveurs est désormais une chose courante dans les campagnes électorales.

Sur le plan économique, la corruption fausse la formulation des politiques publiques, compromet le recouvrement des recettes, accroît les coûts des programmes de développement de l'État, pervertit des systèmes essentiels de réglementation publique, décourage l'investissement et déséquilibre les choix prioritaires en matière d'affectation des ressources publiques, de sorte que le système finit par profiter à quelques-uns au détriment du plus grand nombre, ce qui ne fait qu'accroître la pauvreté.

Comme la corruption s'impose désormais comme un problème mondial de par sa portée et son impact, son élimination exige une coopération à l'échelon international. C'est ce qui permettra aux pays d'apprendre au contact les uns des autres au moment d'élaborer leurs

stratégies de lutte contre ce problème, et de coopérer en vue de prévenir et de détecter la corruption, et de prendre des mesures pour la combattre.

Il existe à l'heure actuelle un certain nombre d'instruments internationaux qui servent de base à un effort concerté de lutte contre la corruption. Les États membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont ainsi conclu un accord (la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales) en vue de criminaliser la corruption de fonctionnaires de pays étrangers. Cet accord a pour but de créer des conditions de concurrence égales pour les membres de l'OCDE qui réalisent des transactions commerciales internationales dans d'autres pays, notamment sur le continent africain.

En 1998, le Conseil de l'Europe a adopté un projet de convention pénale sur la corruption qui oblige chacun de ses États membres à incriminer les actes de corruption d'agents publics nationaux, d'agents publics étrangers, de membres d'assemblées publiques étrangères, de responsables du secteur privé, de juges et de responsables de cours internationales et de membres d'assemblées parlementaires internationales. Cette convention a notamment pour but d'amener les autorités et responsables nationaux à coopérer pour détecter et signaler les actes de corruption, et pour protéger ceux qui les dénoncent ainsi que les témoins de tels actes.

En 1996, l'Organisation des États américains a adopté la Convention interaméricaine contre la corruption, qui vise à favoriser et renforcer, au niveau des États parties, l'établissement des mécanismes voulus pour prévenir, détecter, sanctionner et éradiquer la corruption, et à promouvoir une coopération entre les membres de l'organisation pour garantir l'efficacité des mesures anticorruption. Ce texte couvre toute une série d'aspects, notamment : les normes d'éthique dans le secteur public, les systèmes de passation des marchés publics, les conflits d'intérêt, les systèmes de recouvrement et de contrôle des recettes publiques, les mécanismes de mise en oeuvre des stratégies de lutte contre la corruption et les procédures propres à assurer la participation de la société civile. Les membres de l'Organisation des États américains se sont engagés à s'entraider dans plusieurs domaines, notamment en matière d'extradition.

Bien d'autres entités à travers le monde, y compris au sein du Commonwealth, discutent activement en vue d'élaborer des mécanismes communs de lutte contre la corruption. Des efforts allant dans le même sens sont en cours sur le continent africain. Les membres de la SADC ont ainsi eu de multiples échanges de vues sur cette question au cours des dernières années, et le Conseil des ministres de cette organisation a adopté une déclaration dans laquelle est énoncée une série détaillée de principes de lutte contre la corruption. Toutefois, l'Afrique en tant que telle n'a pas à ce jour de convention ou de mécanisme pour traiter de ce problème à l'échelon du continent, et il semble que les pays africains ne soient pas admis à devenir parties aux instruments internationaux actuels.

Principes de lutte contre la corruption en Afrique

À l'initiative de la Coalition mondiale pour l'Afrique, des efforts ont été menés ces dernières années pour élaborer un processus débouchant sur un éventuel mécanisme de coopération en vue de combattre la corruption sur le continent africain. Lors d'une réunion organisée par la Coalition en février 1999 à Washington, les ministres de 11 pays africains ont adopté une série de Principes de lutte contre la corruption dans les pays africains. Il s'agit,

au total, de 25 principes couvrant l'effort de prévention, l'application des règles établies, le renforcement des institutions, la participation de la société civile et la coopération à l'échelon du continent. Tels qu'ils sont formulés, ces principes appellent les pays africains à :

- Faire montre de leadership et de volonté politique pour combattre et éradiquer la corruption dans tous les secteurs de la société, en améliorant la gouvernance et la gestion économique, en prenant des mesures vigoureuses pour créer un climat qui favorise la transparence, la responsabilisation et l'honnêteté dans le domaine public et privé et en restaurant la confiance du public vis-à-vis du gouvernement.
- Établir une transparence budgétaire et financière et des systèmes de gestion financière solides.
- Éliminer les réglementations publiques inutiles qui entravent l'activité économique, et instituer des procédures administratives simples avec des critères et des dates butoirs précis.
- Adopter et appliquer des lois sur la criminalité qui s'attaquent efficacement à des actes de corruption en imposant des peines lourdes aux individus et aux firmes qui seront reconnus coupables de corruption ou d'actes de corruption et en permettant la saisie, la déchéance, ou la confiscation des biens acquis à travers des actes de corruption.
- Éliminer les conflits d'intérêt en adoptant et en appliquant des législations nationales efficaces, des réglementations éthiques ou des codes de conduite - pour les personnes occupant des fonctions officielles - comportant des règles portant sur les conflits d'intérêt et des exigences propres à rendre publics les intérêts financiers, les avoirs, les cadeaux et d'autres transactions.
- Entreprendre les réformes administratives nécessaires pour restaurer le moral et l'intégrité du service public, par exemple en instaurant des politiques de recrutement et de promotion des fonctionnaires basées sur le mérite et en leur donnant des avantages adéquats, y compris en matière de rémunération et de systèmes de pension.
- Promouvoir la transparence dans les procédures de passation des marchés publics et la vente ou l'octroi de licences pour des autorisations et intérêts économiques, en éliminant les obstacles bureaucratiques, en permettant une adjudication ouverte et concurrentielle pour les contrats publics, la vente ou l'octroi de licences pour des concessions économiques, et en adoptant des procédures susceptibles de régler les plaintes exprimées lors de l'attribution de contrats ou la vente ou l'octroi de licences pour des concessions économiques.
- Adopter des systèmes de collecte des recettes qui réduisent les possibilités d'évasion fiscal-douanière, surtout en ce qui concerne les transactions commerciales internationales.
- Exiger des firmes et des organisations qu'elles maintiennent des archives et une comptabilité financière précise et qu'elles adhèrent aux normes standard de tenue des comptes.

- Promouvoir des codes de conduite pour les différentes professions, y compris le secteur privé.
- Promouvoir des normes pour la gouvernance des firmes et pour la protection des droits des actionnaires.
- Interdire aux individus et compagnies reconnus coupables de corruption de soumissionner en matière de contrats publics ou d'avoir une relation d'affaire avec l'État. Publier des données détaillées sur les firmes dont on a prouvé qu'elles (ou leurs succursales, ou leurs agents ou représentants) sont coupables de pratiques de corruption, et les empêcher juridiquement de soumissionner à des offres de contrats publics ou de faire des transactions étatiques pour une période de temps déterminée par les lois nationales.
- S'assurer que les agences anti-corruption sont autonomes, indépendantes et qu'elles sont effectivement pourvues des moyens d'initier et de conduire des investigations portant sur des affaires de corruption et de poursuivre les prévenus conformément aux pratiques normales de poursuites judiciaires.
- Établir d'autres mécanismes de supervision et de responsabilisation, y compris des bureaux d'inspecteur et d'auditeur généraux.
- Adopter des mécanismes et des procédures permettant au public de soumettre des allégations de corruption et de pratiques corruptrices, y compris la protection des témoins et des informateurs.
- Faciliter la participation et l'intégration de la société civile, de manière continue, dans la formulation, l'exécution et le suivi des programmes de réformes anti-corruption.
- Restaurer et maintenir l'indépendance du système judiciaire et s'assurer de l'adhésion à des normes rigoureuses d'intégrité, d'honnêteté et d'engagement dans le déroulement de la justice à travers, entre autres choses, l'adoption d'un code de conduite en matière de justice.
- Garantir au public le droit à l'information en ce qui concerne la corruption et les actes de corruption à travers la protection de la presse y compris « le journalisme d'investigation » et un suivi et une supervision parlementaires effectifs.
- Adopter des accords de coopération au niveau régional et/ou sous-régional, pour obtenir un échange d'idées, d'informations, d'enquêtes et d'expériences susceptibles de minimiser les risques de corruption transfrontalières, y compris dans les transactions d'affaires internationales.
- Faciliter la coopération pour des enquêtes sur des cas entachés de corruption, en se portant mutuelle assistance juridique pour l'obtention d'éléments incriminants, de documents, d'articles de presse, de registres et de déclarations de témoins.
- Fournir l'assistance dans l'investigation, la saisie, le gel, la déchéance et la confiscation de biens liés aux propriétés obtenues par la corruption et l'application des ordres de déchéance.

- Appliquer des obligations réciproques pour l'extradition de ceux qui sont accusés ou inculpés de délits de corruption.
- Prendre des mesures préventives, y compris l'harmonisation des lois, des règlements et des procédures adéquates, comme par exemple celles ayant trait aux impôts, à la passation des marchés, aux droits et tarifs douaniers.
- Établir des mécanismes de gouvernement à gouvernement pour suivre la mise en oeuvre de ces principes, y compris un processus d'évaluation réciproque.
- Étudier la possibilité de mise sur pied et d'adoption d'une convention africaine pour combattre la corruption, sur la base des principes évoqués ci-dessus, et encourager l'établissement d'une convention mondiale contre la corruption.

Ces grands principes couvrent de manière générale la plupart des domaines clés dans lesquels des mesures s'imposent d'urgence pour lutter contre la corruption. Leur élaboration a tiré parti des efforts menés dans d'autres régions, en particulier au niveau de l'Organisation des États américains, ainsi que des initiatives et expériences de nombreux pays, dont les États africains.

À l'heure actuelle, de nombreux pays d'Afrique déploient des efforts considérables pour combattre la corruption, et ces principes les aideront grandement dans ce contexte. Comme on peut le voir à l'énoncé des principes, l'essentiel des mesures à prendre est d'ordre national.

Application des principes

Bien que la corruption soit un problème d'une nature et d'une portée planétaires, des mesures énergiques s'imposent au plan national pour y faire face. Une coopération internationale n'aura guère d'effet si elle ne prend pas appui sur un effort vigoureux à l'échelon des pays. Mais un tel effort exige une stratégie claire et globale. Un programme d'action bien compris et faisant porter les responsabilités sur un point central donné est un élément crucial pour la mise en oeuvre d'une stratégie nationale. Chaque pays, en fonction du contexte local, doit élaborer sa propre stratégie, laquelle établira des objectifs précis, des moyens effectifs, des calendriers réalistes et des mécanismes d'exécution et de suivi crédibles qui permettent d'assurer d'une manière très transparente le respect des responsabilités. Compte tenu du faible niveau de capacités institutionnelles d'un grand nombre de pays africains, une stratégie bien conçue se doit d'identifier les priorités à la fois en termes de calendrier et du point de vue de son domaine de concentration.

Une stratégie de lutte contre la corruption a nécessairement pour point de départ une volonté politique. Cela veut dire que les dirigeants politiques doivent faire preuve de leur détermination à s'attaquer d'une manière systématique aux causes et aux effets de la corruption. Comme le soulignent les Principes de lutte contre la corruption en Afrique, cela signifie qu'ils doivent manifester la volonté de « combattre et éradiquer la corruption dans tous les secteurs de la société, en améliorant la gouvernance et la gestion économique, en prenant des mesures vigoureuses pour créer un climat qui favorise la transparence, la responsabilisation et l'honnêteté dans le domaine public et privé et en restaurant la confiance du public vis-à-vis du gouvernement ». Il s'agit pour cela d'accroître la légitimité et la

crédibilité des gouvernants, et de faire en sorte qu'ils bénéficient d'un large soutien politique au sein de la société. Dans beaucoup de pays, l'opinion publique considère son gouvernement et ses dirigeants avec un cynisme qui ne sera éliminé qu'au prix d'un effort considérable.

Attaquer de front la corruption au sein des principaux organes institutionnels doit également être une priorité. Cela concerne notamment le pouvoir judiciaire, la police et les médias. Il importe de préserver l'indépendance du pouvoir judiciaire, mais combattre la corruption au niveau même de ce pouvoir est d'une importance capitale. Dans beaucoup de pays, le pouvoir judiciaire a fini par être totalement discrédité sous l'effet de la corruption. Le public fait preuve de cynisme quant à l'impartialité de ce pouvoir. Tant qu'un pays n'aura pas démontré clairement que la justice règne dans ses tribunaux, le public n'aura pas confiance dans la primauté de la loi. De même, la police s'est souvent discréditée du fait de cas de corruption manifestes.

Dans le contexte général d'une stratégie nationale, l'accent doit être mis sur la lutte contre la corruption dans les domaines clés, y compris le domaine économique. Les aspects à considérer sont les mesures anticorruption et les réformes systémiques ou institutionnelles susceptibles de favoriser une bonne gouvernance et une transparence au niveau économique. Il faut notamment envisager trois séries de mesures :

- Des réformes de nature à assurer la transparence et la responsabilisation de la gestion économique. Il convient d'éliminer ou de réduire les pouvoirs discrétionnaires des autorités gouvernementales dans le domaine des affaires, et d'entreprendre des réformes législatives et juridiques pour supprimer les lois, règles et régimes de licences périmés qui font obstacle à l'investissement et à la croissance. Toutes ces réformes doivent avoir pour but de mettre fin aux pouvoirs arbitraires, de rendre les agents publics qui exercent un pouvoir discrétionnaire responsables de leurs actes et d'éliminer les facteurs institutionnels qui incitent à la corruption.
- Des réformes ayant pour effet de rationaliser et de rendre prévisibles les procédures administratives affectant le commerce et l'investissement. Cela vaut également pour les mécanismes de prestations de services publics. Il s'agit notamment de publier les règles, critères et directives applicables, de donner au public l'occasion de formuler des observations, d'établir des codes de conduite régissant les conflits d'intérêt et des règles obligeant les agents publics à divulguer leurs avoirs financiers, de fixer des règles de loi et de procédure claires dans le domaine douanier et d'établir des systèmes de passation des marchés compétitifs et transparents.
- Des mesures appropriées pour faire en sorte que les organismes et responsables publics qui interviennent dans le domaine économique ou commercial soient soumis à un contrôle interne, ces mesures devant couvrir tous les aspects : prévention, détection, investigation et poursuites.

La sensibilisation et la participation du public sont également un élément clé des efforts tendant à éradiquer la corruption. Quelle que soit la stratégie envisagée, elle sera sans effet tant que le public ne manifesterait pas son refus de la corruption. Il est d'ailleurs difficile d'avoir un bon leadership politique dans une société qui tolère en général la corruption. Beaucoup de dirigeants accèdent au pouvoir parce qu'ils utilisent pour cela des moyens corrompus. Les citoyens ordinaires sont forcés de verser des dessous-de-table pour obtenir des services publics parce qu'ils ne connaissent pas bien les droits et obligations qui sont les

leurs. Il importe donc d'associer le public à tous les stades de la mise en oeuvre d'une stratégie nationale, de l'élaboration des politiques à l'application et au suivi. Au sein d'un public ignorant, indifférent et cynique, il n'est pas facile de trouver des gens prêts à dénoncer des actes de corruption, des informateurs et de bons témoins.

Les médias sont l'outil indispensable pour sensibiliser l'opinion. Le droit à l'information et la liberté d'expression sont possibles lorsqu'il existe des médias libres et honnêtes. Dans certains cas, les organes de presse sont tombés sous le contrôle d'éléments corrompus de la société, si bien que le public ne reçoit pas l'instruction voulue ou les informations pertinentes dans le contexte de l'effort de lutte contre la corruption.

Ces orientations stratégiques constituent un cadre général qui peut donner lieu à des modifications en fonction des besoins mis en jeu par l'effort de collaboration et de coopération à l'échelon du continent africain. Un tel effort rendrait les différents pays mieux à même de combattre la corruption et, à terme, de l'éradiquer. Les principes de lutte contre la corruption, s'ils sont adoptés, encourageraient l'application de normes communes à l'échelon national, ainsi qu'une action conjointe de la part des pays africains et au sein de ces pays. Et une telle démarche aboutirait naturellement à ce que l'Afrique puisse élaborer et adopter une convention. Outre le fait de consolider les efforts de lutte contre la corruption à l'échelon du continent, cette convention faciliterait la coopération entre l'Afrique et les autres continents ou régions, en particulier ceux qui sont dotés de conventions similaires.