

Idées sur le DH

Réseaux RDH août 2008 Numéro 20



Combattre la corruption pour le bien du Développement humain

Anuradha Rajivan, Chef d'équipe pour le Rapport sur le développement humain de la zone Asie - Pacifique sur la Corruption¹

La corruption menace-t-elle le développement humain ?

La corruption peut affecter les revenus des individus quand les programmes de génération de revenus ou d'accès au crédit sont fragilisés. Elle peut poser des problèmes à l'accès et à la qualité de l'éducation pour les enfants et menacer cette institution importante pour le développement de l'éthique qu'est le système éducatif. La corruption dans les systèmes de santé peut compromettre les tests sur les médicaments, entraîner l'apparition de vaccins et autres médicaments contrefaits, priver les pauvres de services de santé de base et même contribuer à des pratiques extrêmes comme la récupération d'organes sur des pauvres sans leur accord. La corruption du système judiciaire, de la police et de la fonction publique peut non seulement priver de justice ceux qui n'ont pas les moyens de payer, mais également nuire aux individus par le biais de fausses dépositions et autres formes de harcèlement. La corruption des services d'approvisionnement en eau et électricité peut menacer des services essentiels connaissant déjà des pénuries. Les pauvres s'appuient beaucoup plus sur les prestations publiques donc la corruption dans ces secteurs les frappe plus durement. Parce que les pauvres sont moins capables de payer des pots-de-vin, les sommes que représentent ces pots-de-vin constituent un pourcentage beaucoup plus élevé de leurs revenus limités par rapport à ceux des individus plus aisés. La collusion entre les intérêts des grandes entreprises et les gouvernements peuvent mettre en danger les règles et les lois réglementant l'utilisation des ressources naturelles comme les forêts, la terre, l'eau et les minéraux, aggravant la dégradation environnementale, menaçant les moyens d'existence et mettant en danger l'intérêt des générations futures. La corruption menace l'entreprise privée en ayant un effet dissuasif sur l'investissement national et étranger. Elle ponctionne des ressources déjà limitées et diminue les possibilités de développement d'un pays. Les limites de recettes des gouvernements présentent des problèmes pour les services publics – santé, éducation, eau potable saine, électricité.

Tandis que la plupart des individus souffrent de la corruption, les plus défavorisés souffrent beaucoup plus car elle augmente la pauvreté et dégrade les droits humains. Par ailleurs, cette partie de la population est peu impliquée dans l'élaboration des agendas des grandes entreprises ou dans celle des politiques gouvernementales alors qu'elle en souffre. Ceci limite donc les possibilités dans différents registres, en faisant une question cruciale pour le développement humain.

La corruption est en général vue comme l'abus d'autorité publique de la part des politiciens et des bureaucrates pour leur gain personnel. Cette vision représente-elle fidèlement ce phénomène ?

Dans les documents sur ce sujet, on trouve beaucoup d'informations sur la corruption au niveau gouvernemental, mais la corruption du secteur public constitue seulement une partie du problème. La corruption peut également avoir lieu dans les milieux publics et privés, à partir du moment où il y a le pouvoir et la possibilité de gain. Par exemple, la corruption existe dans le sport, sur les marchés financiers ou dans le détournement des intérêts des actionnaires d'un côté, ainsi que dans les contrats gouvernementaux, dans les questions liées au personnel ou dans le système judiciaire. Pour chaque responsable corrompu, il y a un corrupteur, qui peut très bien être l'individu détenant un pouvoir quelconque. La corruption de la part des citoyens, des dirigeants de petites entreprises et des ONG existe également, par exemple, dans les services de santé, les raccordements à l'eau ou à l'électricité, ou pour l'accès à des financements à faible ou sans intérêt. La corruption a souvent lieu dans la « zone grise » où se rencontrent les secteurs public et privé.

La corruption est-elle principalement une préoccupation nationale ?

La corruption est à la fois une préoccupation nationale et internationale. Elle traverse les frontières nationales de bien des manières, par le biais des sociétés transnationales, des paradis fiscaux off-shore, qui sont dangereux, du blanchiment d'argent, des mercenaires travaillant en collusion avec les responsables des forces de l'ordre ou les politiciens. La plupart des affaires d'une grande ampleur impliquent une collusion qui entraîne des gains non autorisés des deux côtés. Les ressources naturelles comme les forêts ou les minerais, où des possibilités de profits énormes associées à des lieux retirés et des populations pauvres offrent un potentiel considérable de corruption transfrontalière. Ceci nuit directement à la vie et aux moyens d'existence des individus les plus défavorisés, en plus de nuire à l'environnement, mettant ainsi en danger les possibilités de choix pour les générations futures. Les trafics internationaux d'armes et de stupéfiants sont d'autres secteurs entraînant souvent de la corruption, nuisant à la santé et aggravant les conflits.

Les femmes sont-elles moins corrompues que les hommes ?

On remarque qu'il y a un nombre beaucoup moins élevé de femmes que d'hommes corrompus, donc c'est une impression que l'on a. Mais ce mythe repose sur un sophisme dû à ce petit nombre. De nombreux ministères ne sont pas favorables à l'idée d'avoir une femme chef de département, surtout dans les ministères des finances, du commerce, des travaux publics, des taxes commerciales, du logement, etc. – les soi-disant « postes sensibles » – ceci étant dû en partie à ce mythe, de peur qu'elles perturbent le « taux de corruption 'normal' » ou la « rapidité de circulation des fonds ». Les femmes ont tendance à moins occuper les postes de pouvoir (plus sujets aux possibilités de pots-de-vin) et donc contrôlent moins les finances (par conséquent sont moins capables de corrompre). C'est peut-être simplement dû au fait que les femmes ont moins d'occasions que les hommes de se lancer dans ces pratiques.

La corruption est-elle toujours illégale ?

La corruption peut être illégale et aussi légale. On croit couramment que ce qui est légal est nécessairement « bon » et que ce qui est illégal est « mauvais », mais ceci dépend de ce que le législateur vote comme lois. Même s'il existe sans doute un chevauchement entre ce qui est illégal et ce qui constitue la corruption, il peut y avoir des distinctions importantes entre les deux. Tous les crimes n'appartiennent pas nécessairement à la corruption – les meurtres et les vols doivent disparaître mais ils ne constituent pas des actes de corruption. Et tandis que nombre des actes de corruption sont illégaux, d'autres peuvent être parfaitement légaux. Créer ou modifier une loi par le biais de la collusion, disons entre des dirigeants politiques et une société minière qui « aide » le gouvernement à la rédiger peut apparaître comme légal, mais en

réalité ici on voit que des intérêts privés, par le biais de pots-de-vin ou d'abus d'autorité, ont pris le contrôle d'activités étatiques pour profiter immédiatement à des intérêts privés. Le lobbying est un autre exemple acceptable dans certains pays étant donné les lois locales, mais qui s'avère totalement inacceptable dans d'autres. Les occasions de corruption peuvent être liées aux paradis fiscaux offshore, au financement des élections ou aux dirigeants politiques bénéficiant d'une immunité judiciaire. La corruption à grande échelle, en particulier transfrontalière, est difficile sans des intermédiaires légaux (comptables, avocats, administrateurs de fonds).

Il est important d'être conscients du fait que *de nombreux actes peuvent apparaître techniquement légaux mais font intégralement partie du domaine de la corruption*. Les lois et règles sont importantes, mais peuvent constituer des guides imparfaits quant à l'identification de ce qui est ou n'est pas de la corruption. Le développement humain et la justice peuvent constituer des outils de vérification complémentaires utiles.

Quel type de système politique est le mieux armé pour combattre la corruption, un système relativement libre ou plus contrôlé ? Si un Etat fort est nécessaire pour combattre la corruption, un Etat autoritaire est-il mieux équipé qu'une démocratie ?

Tous les systèmes politiques sont vulnérables à la corruption, bien que les formes en soient différentes. Le monopole d'un pouvoir qui limite les choix des individus n'est pas la panacée quant à la lutte contre la corruption. Mais nous avons des exemples de conditions de gouvernance relativement autoritaires où la corruption apparaît comme moindre, comme à Singapour ou Hong Kong, si la volonté politique est présente. L'indice de perception de la corruption de Transparency International les classe parmi les moins corrompus des pays en développement et parmi les 15 moins corrompus au monde (Transparency International 2007). Néanmoins, de tels cas sont rares et il n'existe aucune garantie que des pressions de l'appareil étatique seront maintenues sans les institutions appropriées.

D'un autre côté, les démocraties ont la possibilité de changer de gouvernement selon un processus institutionnalisé. On peut s'attendre à ce que les démocraties soient moins corrompues à cause de plus grandes libertés individuelles, de la liberté d'association, des élections libres et de meilleurs systèmes de contrôle (freins et contrepoids). Néanmoins, les élections reposent beaucoup sur des sommes d'argent considérables pour les campagnes électorales, pour attirer les électeurs et contrôler les parlementaires dans le cadre de coalitions. Peu de pays ont trouvé une solution satisfaisante pour le financement des élections qui, en général, est lié au fait que les politiciens s'associent aux grandes entreprises. La démocratie, c'est évident, a un prix ! En bref, plus la voix des citoyens est forte et plus l'information est disponible, moins on s'attend à voir de la corruption. Les aspects du développement humain concernant l'éducation et les libertés sont fondamentaux.

Comment le développement humain peut-il contribuer à combattre la corruption ?

La *voix* et le *choix* efficaces d'une majorité représentative de la population et les aspects essentiels du développement humain peuvent fournir les conditions indispensables pour contrôler la corruption. Le rôle des citoyens comme force provenant de la base peut lutter contre la corruption gouvernementale, celle des entreprises et des individus. La voix de la population peut contribuer à ce que les personnes pouvant être tentées refusent la corruption. La volonté politique est importante pour créer des pressions venant du pouvoir – mais même quand c'est le cas, le fait qu'il y ait également des pressions provenant des individus peut contribuer à faire durer la situation à plus long terme. Là où la volonté politique est inefficace ou non existante, la voix et le choix peuvent être des outils puissants permettant de *la mettre en place* et de *la pérenniser*. Des citoyens informés, appuyés par un accès à l'information et une concurrence libre au niveau des médias peuvent renforcer les freins et contrepoids et la démocratie – renforçant ainsi le fonctionnement des agences anti-corruption officielles. Disposer d'institutions anti-corruption adaptées est important. Mais faire que ces institutions travaillent dans l'intérêt du public nécessite des pressions de la base. A long terme, cette

approche « en sandwich », associée aux pressions venant du pouvoir et de la base est sans doute la manière la plus efficace de créer un point de basculement. Le développement humain est menacé par la corruption ; les conditions pour un meilleur développement humain doivent faire partie intégrante de la série de solutions proposées.

Quelques sources générales :

1. Gampat, Ramesh, 2007. *Approaches to corruption*. URDH, Résumé N° 03/2007 préparé par le Rapport sur le Développement humain pour l'Asie et le Pacifique, *Tackling Corruption, Transforming Lives*. Colombo, Centre régional du PNUD.
2. Equipe de l'URDH (Unité du Rapport sur le Développement humain). 2007. *Corruption myths or myths on corruption?* URDH, Résumé N° 02/07 préparé par le Rapport sur le Développement humain pour l'Asie et le Pacifique *Tackling Corruption, Transforming Lives*. Colombo, Centre régional du PNUD.
3. Rajivan, Anuradha, 2006. *Questioning corruption: Is choice and voice a vaccine against it?* URDH, Résumé N° 01/07 préparé par le Rapport sur le Développement humain pour l'Asie et le Pacifique *Tackling Corruption, Transforming Lives*. Colombo, Centre régional du PNUD.
4. Rajivan, Anuradha, 2007. *Understanding corruption from a development perspective: how can it be curbed?* URDH, Résumé N° 05/07 préparé par le Rapport sur le Développement humain pour l'Asie et le Pacifique *Tackling Corruption, Transforming Lives*. Colombo, Centre régional du PNUD..
5. Transparency International. 2007. *Corruption perceptions index*. http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/.
6. PNUD, 2008. *Tackling corruption, transforming lives*. Rapport sur le Développement humain pour l'Asie et le Pacifique. New Delhi: Macmillan <http://hdr.undp.org/en/reports/regionalreports/asiathepacific/name,10811,en.html>.

Remarque: Idées sur le DH (HD Insights) sont des contributions des membres du réseau et ne représentent pas nécessairement les opinions du PNUD.

ⁱ L'auteur remercie de ses contributions l'ensemble de l'équipe de l'Unité du Rapport sur le Développement humain au Centre régional pour l'Asie et le Pacifique de Colombo.