Globethics Repository




# [Rapport mondial sur la corruption 2003] Asie du Sud

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

| | |
|---|---|
| Item Type | Book chapter |
| Authors | Singh, Gurharpal |
| Publisher | Transparency International |
| Rights | With permission of the license/copyright holder |
| Download date | 2026-11-06 10:24:19 |
| Link to Item | http://hdl.handle.net/20.500.12424/177394 |

306132_p211a226 1/07/03 9:58 Page 211

# Asie du Sud

Afghanistan, Bangladesh, Bhutan, Inde, Maldives, Népal, Pakistan, Sri Lanka

*Guharpal Singh**

## Vue d'ensemble

En 2001-2002, la lutte contre la corruption a représenté un enjeu majeur dans les politiques nationales de la plupart des États d'Asie du Sud, et ce malgré les incertitudes créées dans la région par les événements du 11 septembre, la guerre en Afghanistan, la menace nucléaire entre l'Inde et le Pakistan et les troubles internes au Népal et au Sri Lanka. Les effets combinés de la corruption, du crime et du terrorisme international ont mis à nu la mauvaise gouvernance dans une région qui abrite la plus forte concentration de pauvres au monde et qui est éprouvée par des conflits sectaires et ethniques.

La corruption continue d'affecter chaque aspect de la vie économique et politique. En juillet 2001, le Premier ministre indien Atal Behari Vajpayee a démissionné au lendemain des scandales créés par les sociétés Tehelca.com et Unit Trust of India (UTI) et qui ont largement fait penser que « la démocratie en Inde était régie par la corruption[1] ». En décembre 2001, le président du Pakistan Pervez Musharraf a concédé que la corruption avait « rongé la nation de l'intérieur comme des termites[2] ». Les élections législatives tenues au Bangladesh en octobre 2001 et, deux mois plus tard, au Sri Lanka ont été dominées par des allégations de corruption tandis que l'insurrection au Népal ramenait encore la corruption sous les feux des projecteurs.

La pression internationale, les crises budgétaires que connaissent tous les gouvernements d'Asie du Sud et la mobilisation croissante des organisations de la société civile ont obligé les dirigeants politiques réticents à lutter contre la corruption même si, pour cela, il faut adopter des comportements partisans ou imposer ce thème comme la nouvelle idéologie dominante comme c'est le cas au Pakistan et au Bangladesh. Les gouvernements d'Asie du Sud étaient bien disposés à adopter des mesures de lutte contre la corruption, mais encore faut-il que cette phase soit accompagnés d'une politique de mise en œuvre effective.

Les événements survenus en 2001-2002 ont démontré la nécessité d'adopter désormais des programmes de lutte contre la corruption impartiaux et durables afin de contribuer à l'établissement d'institutions réellement indépendantes et transparentes. Qui plus est, il faut que des pressions soutenues soient exercées sur

306132_p211a226 1/07/03 9:58 Page 212

les gouvernements pour les amener à effectuer des réformes judiciaires et législatives tendant à renforcer le droit du public et à réclamer des comptes aux gouvernements. L'indépendance des organisations nationales de lutte contre la corruption – dont certaines comme au Pakistan et au Bangladesh restent encore à créer – demeure une vraie source de préoccupation. Les principaux secteurs comme ceux de la législation sur la liberté d'information et de la mise en place de médiateurs indépendants ont connu peu d'évolution.

Au cours de cette année, on s'est rendu compte qu'il fallait davantage mettre l'accent sur le rôle joué par le secteur privé dans la corruption, car les scandales bancaires auxquels le public a pu assister l'ont amené à douter de la probité du grand capital. Les ONG ont redoublé d'efforts pour éradiquer la corruption, encouragées en cela, en partie, par la réussite des autres activités qu'elles mènent dans la région mais avec en plus la perspective de travailler avec des départements ministériels bien coopératifs.

## Aux niveaux international et régional

La guerre en Afghanistan a jeté sous les projecteurs les relations complexes qui existent en Asie du Sud entre la corruption, le terrorisme, le blanchiment d'argent et la déliquescence politique.

Tous les grands pays de la région, à l'exception du Sri Lanka et de l'Afghanistan, ont signé à Tokyo, en novembre 2001, la convention entre la Banque asiatique de développement et Organisation de coopération et le développement économiques (BAD/OCDE) sur l'initiative anti-corruption pour la région Asie-Pacifique. L'initiative engage chaque signataire à élaborer un plan d'action dans le cadre de la lutte contre la corruption et à produire une évaluation des reformes réalisées dans les dix-huit mois. Dans le cadre du plan d'action qui, *a priori,* n'est pas spécifique, les signataires doivent affronter « trois piliers » de la lutte contre la corruption : l'amélioration de la fonction publique, la réduction des pratiques de pots-de-vin et une plus forte implication de la société civile. Au lendemain de cette initiative, la BAD a amorcé un dialogue avec la Commission népalaise d'investigation des abus de pouvoir.

La publication, en juin 2001, de l'indice de perceptions de la corruption (IPC) de Transparency International qui a classé le Bangladesh comme le pays « le plus corrompu » parmi ceux couverts par l'indice, a prouvé combien l'action internationale peut être efficace en faisant inscrire la corruption dans le programme politique national. Le classement de l'IPC, qui a coïncidé avec le début des élections nationales, s'est transformé en un événement médiatique que d'aucuns ont interprété comme une mise en accusation internationale du gouvernement du parti, Ligue Awami, de Sheikh Hasina. Le parti d'opposition, « Bangladesh National Party » (BNP), s'est saisi de ce problème pour en faire le thème principal de sa campagne, ce qui a fait dire à son leader Khaleda Zia qu'il promet « un pays

306132_p211a226 1/07/03 9:58 Page 213

exempt de corruption[3] ». Quel qu'en soit le cas, la corruption aurait constitué un thème central des élections, mais les leaders de la Ligue Awami estiment que l'IPC « y est pour quelque chose dans leur défaite. »[4]

En 2001-2002, les bailleurs se faisaient plus exigeants en demandant aux pays de s'engager à adopter des politiques et procédures de lutte contre la corruption en échange de financement de programmes. Clare Short, le ministre britannique de l'Aide au développement a, lors du Forum sur le développement humain au Pakistan, lancé un appel pour la « radicalisation des actions » contre la corruption[5]. De même, le Forum sur le développement au Népal a fourni l'occasion aux bailleurs d'exprimer leurs préoccupations devant l'ampleur de la corruption, ce qui souligne d'autant l'importance du sujet dans la politique nationale.

Hamid Karzai, président du gouvernement provisoire d'Afghanistan, s'est clairement engagé à faire preuve « de responsabilité, de transparence et d'efficacité dans l'utilisation de l'aide financière » lors de la Conférence sur la reconstruction afghane, organisée à Tokyo, en janvier 2002[6]. Les gouvernements occidentaux, qui ont promis une aide de 4,5 milliards de dollars américains à l'Afghanistan au cours des cinq prochaines années[7], ont souligné l'importance de lutter contre le détournement de l'aide, toutefois, l'extrême fragilité des institutions et des systèmes de responsabilisation rend la tâche plutôt pénible.

Le Fonds monétaire international (FMI) a établi un lien direct entre ses programmes d'aide extérieure aux pays d'Asie du Sud et les stratégies de lutte contre la corruption. Les négociations avec le Bangladesh sur l'octroi d'un nouveau prêt à ce pays se sont poursuivies, mais le gouvernement a accepté de prévoir, dans tout futur accord d'aide[8], le renforcement du devoir de rendre compte et de la transparence, y compris le retrait ou l'abrogation de la loi sur le secret officiel. La Banque mondiale, qui applique une politique de « tolérance zéro » en matière de corruption, a loué les efforts faits par le Pakistan pour « éradiquer la corruption et la pauvreté[9] ».

Les organisations internationales et régionales se sont mises à surveiller leurs politiques de lutte contre la corruption dans la région. Le Secrétariat anti-corruption de la BAD/OCDE a programmé une évaluation de l'état d'avancement des plans d'actions nationaux de lutte contre la corruption, issus de l'initiative anti-corruption adoptée en novembre 2001. La Banque mondiale et d'autres organismes ont mis en place des mécanismes de surveillance interne ainsi que des procédures contre la corruption dans les opérations de décaissement et d'approvisionnement. La Banque mondiale a cependant souligné que pour le suivi de son travail au Pakistan, par exemple, il fallait reconnaître la « valeur ajoutée » de son action dans la promotion des réformes à long terme[10]. Les militants locaux de la lutte contre la corruption ont reproché à certaines organisations internationales de concevoir des projets de qualité douteuse et de prendre des raccourcis en matière de procédures. Ils ont appelé à une plus grande transparence et à un examen plus rigoureux de l'efficacité des pratiques anti-corruption des bailleurs[11].

306132_p211a226 1/07/03 9:58 Page 214

## Au niveau national

En juin 2002, était tenu à Kabul une *loya jirga* (grand conseil) qui marquait une étape importante dans l'édification d'un état démocratique et responsable en Afghanistan. Les observateurs qualifient l'événement de succès mitigé. Le seul fait qu'il ait permis de mettre en place un gouvernement de transition et d'élire un chef d'État revêt une importance capitale dans un pays si divisé où des années de guerre et de guerre civile ont laissé un vide institutionnel. Le gouvernement de transition doit rédiger une nouvelle Constitution, préparer des élections en moins de deux ans, créer une armée unifiée et mettre en œuvre un programme de reconstruction de plusieurs milliards de dollars. Le défi est énorme : commentant les résultats de *loya jirga*, le Groupe internationale chargé de gérer la crise a écrit : « le défi qui se pose est d'arriver à faire passer le pouvoir des mains des chefs de factions incontrôlables aux mains de ceux qui ont été largement plébiscités tant au niveau local que national. Parallèlement, il faudra mettre au point des programmes de démobilisation de douzaines de milices, édifier de nouvelles infrastructures et créer un nouvel espace politique plus libre ; tout ceci sous la menace du sectarisme religieux et ethnique, du règne de la force et de l'ingérence extérieure[12]. »

Alors que l'évolution de la situation internationale a jeté l'Asie du Sud sous les feux de l'actualité, les gouvernements de cette région ont essayé d'éviter les critiques directes en rejetant la responsabilité sur les opposants politiques ou les prédécesseurs. En fait, la menace du bâton anti-corruption a évolué en une tactique populiste pour la majorité des leaders politiques d'Asie du Sud. Face aux pressions extérieures exercées sur les pays pour qu'ils assurent une plus grande auto-régulation et une bonne gouvernance, les gouvernements ont souvent combiné les mesures de lutte contre la corruption avec un machiavélisme caractéristique de leur patrimoine commun.

L'Alliance démocratique nationale de l'Inde, la coalition au pouvoir dirigée par le parti Bharatiya Janata, croulait sous le coup d'une série d'accusations de corruption au cours de l'année, à commencer par le scandale de l'UTI en août 2001. L'agence publique de gestion de la plus grande mutuelle de l'Inde, UTI, gérait un portefeuille de 720 milliards de roupies (14,8 milliards de dollars américains) jusqu'en juillet 2001 lorsqu'à la surprise de ses 43 millions d'investisseurs, elle a décidé de geler les opérations de rachat. La crise qui a suivi semblait mettre en cause, d'une part, le Premier ministre Vajpayee qui se serait adonné à la promotion d'intérêts privés, et d'autre part, le ministre des Finances qui aurait fait preuve de grande négligence[13].

La carrière déjà compromise du ministre indien de la Défense, Georges Fernandes, démissionnaire, en mars 2001 au lendemain de l'affaire Tehelca.com dans laquelle cette entreprise a discrètement filmé des fonctionnaires de son département qui réclamaient des pots-de-vin contre les ventes d'armes, a été de nouveau prise dans la tourmente en décembre 2001 quand le scandale du « Coffin-

306132_p211a226 1/07/03 9:58 Page 215

gate » a défrayé la chronique. La fraude découverte impliquait des responsables de son ministère qui autorisaient le paiement de 2 500 dollars américains par cercueil pour les Indiens morts lors de la guerre de Kargil en 1999 alors que le prix réel par cercueil[14] était de 172 dollars américains. Auparavant, les partis d'opposition avaient déjà accusé le gouvernement de refuser de débattre des conclusions de l'enquête du Commissaire central de la vigilance sur les transactions de la Défense depuis 1989[15].

Le gouvernement a réagi immédiatement, soit en essayant de gagner du temps, soit en prenant leurs détracteurs pour victimes. La Commission Venkataswamy mise sur pied au lendemain des révélations de Tehelca.com pour enquêter sur les dessous-de-table de la Défense, devait présenter son rapport dans un délai de quatre mois, mais n'a pu le faire. Dans le même temps, les bailleurs de fonds de Tehelca.com étaient harcelés ; on cherchait en particulier à les impliquer dans une conspiration financière plus grande qui consiste à truquer les prix à la Bourse des valeurs[16].

Au Bangladesh, le nouveau gouvernement dirigé par le BNP n'a ménagé aucun effort pour dénoncer les fautes du précédent gouvernement. Un livre blanc, publié en janvier 2002, a fait état d'un total de 40 grands dossiers d'accusation de corruption contre la Ligue Awami, portant sur le détournement de 126 millions de dollars américains au cours de son mandat. Le livre a également révélé que l'ancien Premier ministre, Sheikh Hasina, avait empoché 123 millions de dollars américains de la vente de huit MIG-29 russes et 3 autres millions de dollars américains grâce au recrutement de consultants étrangers dans une escroquerie portant sur la promotion des exportations[17].

Le gouvernement dirigé par le parti BNP n'a fait que confirmer une règle bien connue en politique au Bangladesh, à savoir qu'aucun homme politique en exercice n'a jamais été finalement jugé coupable de corruption. Les dossiers en instance contre des hommes politiques du parti BNP ont été subitement retirés. Les enquêtes du livre blanc sur la corruption ont visiblement omis les irrégularités commises sous le dernier régime du parti.

Au Pakistan, la campagne de lutte contre la corruption répond à une motivation politique dans un pays dominé par une élite militaire prompte à traiter les administrateurs civils de corrompus et indignes de confiance. Or, les retraités militaires, les bureaucrates et les hommes d'affaires disposés à composer avec le régime du président Musharraf ont été délicatement ignorés, surtout s'ils sont assez riches pour rembourser leurs gains mal acquis. L'amiral Mansur ul-Haq a évité la prison en restituant au Bureau de la comptabilité nationale (NAB) du Pakistan les 7,5 millions de dollars américains qu'il aurait perçus au titre de pots-de-vin contre des achats d'armes[18].

306132_p211a226 1/07/03 9:58 Page 216

## Il faut payer pour voir son propre bébé

Dans la ville de Bangalore, au sud de l'Inde, une femme sur deux qui reçoit des soins dans la maternité d'un hôpital public doit verser un pot-de-vin pour se faire assister par un médecin à l'accouchement. Il faut aussi noter que 70 % des femmes doivent payer l'aide infirmière pour voir leur propre bébé. Le montant du pot-de-vin est déterminé par le sexe du bébé. Si le bébé est un garçon, les parents doivent payer 300 roupies (6 dollars américains), si c'est une fille, le pot-de-vin est nettement moins élevé, soit 200 roupies (4 dollars américains). Si le pot-de-vin n'est pas versé, les parents craignent souvent que le personnel « n'échange les bébés ».

Une évaluation indépendante[1] de la qualité des soins obstétriques donnés aux pauvres en milieu urbain, réalisée par le Centre des relations publiques des ONG, a découvert des preuves extrêmement dommageables de corruption dans toutes les maternités des hôpitaux gérés par la Ville de Bangalore. Ces maternités publiques sont les seules structures sanitaires décentralisées dont dispose la ville et qui soient accessibles aux femmes aux revenus relativement modestes. L'étude a révélé que de fortes sommes sont extorquées aux pauvres dans les maternités des hôpitaux publics. Dans une maternité gérée par la Ville, le patient paie, en moyenne, 1 089 Rs (environ 22 dollars américains) en pots-de-vin pour recevoir des soins adéquats. En outre, 61% affirment qu'ils doivent payer les médicaments qui, officiellement, sont gratuits.

Toutefois, depuis la réalisation de l'enquête, des réactions encourageantes ont été enregistrées. Dans une importante maternité publique, la maternité Yeshwantpur, un service d'aide a été mis en place afin d'assister les femmes dans les formalités administratives et réduire ainsi les possibilités de harcèlement dont elles sont victimes. D'ailleurs, de nombreuses

La même tendance est observée au Sri Lanka où la lutte contre la corruption est devenue le cri de ralliement dans une guerre intestine entre le nouveau Premier ministre Ranil Wickremesinghe et l'actuel président Chandrike Kumaratunga. Le Népal a vu la création d'une nouvelle commission judiciaire chargée d'enquêter sur les accusations de corruption politique portées contre des hommes politiques de premier plan et des fonctionnaires, depuis l'avènement d'un régime parlementaire en 1990[19].

En l'absence de sources de financement suffisamment transparentes, les partis politiques sont apparus comme d'importants circuits pour le blanchiment d'argent en Asie du Sud[20]. Le lien entre l'argent de la corruption et le financement des partis a été mis en évidence par l'entrée quelque peu rapide des criminels dans la politique. Dix-sept pour cent des candidats aux élections tenues en février 2002, dans l'État d'Uttar Pradesh en Inde, avaient soit un casier judiciaire, soit étaient sous le coup d'accusations criminelles[21]. Le gouvernement lui-même a dû faire appel de la tentative de la commission électorale d'interdire la participation de criminels aux

306132_p211a226 1/07/03 9:58 Page 217

ONG se sont mises d'accord pour constituer des groupes de soutien dans les quartiers pauvres, amener les femmes à s'approprier leurs droits et à lutter contre la corruption dans le système de santé public.

Des dispositifs de surveillance internes aux maternités publiques ont été mis en place pour surveiller les activités qui s'y déroulent. La création des conseils de santé sont une innovation majeure visant à assurer plus de transparence et d'ouverture. Les conseils de santé qui sont composés d'élus locaux, de personnel de santé et de représentants d'ONG, organisent des visites régulières dans les hôpitaux pour voir comment ils fonctionnent et institutionnaliser des mécanismes de prise en charge des réclamations. Actuellement les conseils de santé opèrent dans 12 zones de la ville.

La charte du patient est également mise en évidence dans un certain nombre de maternités publiques sélectionnées. Cette charte indique les services proposés, les délais et les conditions de prise en charge, les tarifs appliqués, les recours en cas de problèmes ainsi que les droits et obligations des patients. Grâce aux informations de la charte, les patients peuvent refuser tout paiement arbitraire ou toute tentative d'extorsion.

Les réactions recueillies après les interventions pilotes dans ce domaine sont encourageantes[2], et on espère que ces innovations feront tache d'huile dans d'autres hôpitaux.

(Pour en savoir plus, écrivez à pacindia@vsnl.com ou visitez le site www.pacihndia.org.)

**Gopakumar Krishnan**

1 Sita Sekhar, « Maternity health care for the urban poor in Banglore : a report card », Public Affairs Centre, juin 2000.

2 Des détails sur cette question figurent dans *Holding the State to Account : Citizen Monitoring in Action* de Samuel Paul (Bangalore : Books for change, 2002).

élections[22]. Une décision de la Cour suprême, rendue en mai 2002, a ordonné à la commission électorale de veiller à ce que tous les candidats aux élections législatives et provinciales fournissent des informations sur les plaintes dont ils font l'objet et sur leur patrimoine individuel et familial[23].

Au Bangladesh, la corruption était au cœur des élections provinciales et nationales, reléguant toute autre actualité au second plan. La campagne pour les élections législatives de décembre 2001 au Sri Lanka est menée sur fond « de rivalités personnelles et d'accusations de corruption[24] ». Dans l'État du Punjab, en Inde, le parti Congress-I, largement discrédité par la corruption alors qu'il était au pouvoir dans les années 1990, a effectué un retour spectaculaire grâce à une campagne essentiellement axée sur la lutte contre la corruption[25]. Les élections générales en Inde ont été relativement transparentes par rapport à celles du Bangladesh et du Sri Lanka qui seraient entachées d'irrégularités. Par contre, selon la plupart des observateurs étrangers, le référendum présidentiel organisé au Pakistan, en avril 2002, n'a été ni juste ni libre.

306132_p211a226 1/07/03 9:58 Page 218

En 2001-2002, les réformes juridiques et institutionnelles ont été pour la plupart retardées ou abandonnées comme des promesses sans lendemain. En Inde, le projet de loi sur le médiateur a été bloqué au Parlement comme l'ont été les projets de loi sur les élections et autres projets afférents, qui proposaient une exonération d'impôt sur le revenu et sur les dons des particuliers ou des entreprises aux partis politiques. Le rapport de la commission chargée d'examiner le fonctionnement de la Constitution, publié en avril 2002, a fait des recommandations sur le dernier projet de loi, notamment l'adoption d'un « serment de transparence ». Toutefois, les recommandations portaient essentiellement sur une profonde révision de la Constitution. En dépit de toute la publicité faite autour de l'implication de la section nationale indienne de Transparency International dans l'établissement de nouvelles règles relatives à l'approvisionnement du ministère de la Défense, ce dernier n'a respecté aucune des nouvelles procédures[26].

Au Pakistan, le président Musharraf a donné un signal fort de sa détermination à combattre la corruption, en initiant une série d'importantes réformes institutionnelles, notamment une réforme de la fonction publique, un programme « d'accès à la justice » et la séparation de la fonction comptable du bureau de l'inspecteur général. Le gouvernement a également promis la création d'une agence indépendante de lutte contre la corruption dès octobre 2002, agence qui joindrait ses efforts à ceux actuellement déployés par la NAB, l'Agence fédérale d'investigation, et l'Organisation de lutte contre la corruption. À l'occasion de la série de réunions tenues avec le gouvernement pakistanais, en avril 2002, Transparency International s'est félicité de l'engagement du gouvernement et des mesures déjà prises tout en indiquant un certain nombre de secteurs où il convient d'opérer encore des réformes. TI a demandé l'adoption d'un projet de loi sur la liberté d'information, d'un code de conduite pour les fonctionnaires, la restructuration du système d'approvisionnement public, l'implication des militaires et du judiciaire dans les missions de la NAB[27].

Dans le cadre de son programme de lutte contre la corruption, le gouvernement pakistanais a refusé la candidature aux élections d'octobre 2002 de toutes les personnes ayant été déclarées coupables de délit. Cette mesure a empêché le retour sur la scène politique d'anciens Premiers ministres comme Benazir Bhutto du Parti populaire du Pakistan et Nawaz Sharif de la Ligue musulmane. Les détracteurs du régime y voyaient moins un moyen de combattre la corruption que de contenir les leaders de l'opposition. Les amendements à la Constitution ont été également critiqués parce qu'ils garantissaient, par le biais du Conseil national de sécurité, un rôle pour les militaires dans le gouvernement du pays[28], issu des élections.

Au Bangladesh, le ministre de la Justice a élaboré un projet de loi sur la création d'un bureau indépendant de lutte contre la corruption – signe d'un engagement majeur pris par les deux partis candidats aux élections[29]. Le projet de loi de 1980 sur le médiateur a été finalement remis dans le circuit, bien qu'aucun médiateur n'ait été désigné et qu'il faille y apporter d'importantes améliorations pour le rendre plus efficace[30].

306132_p211a226 1/07/03 9:58 Page 219

Le Népal a aussi proposé, en 2002, une série de lois anti-corruption, notamment le projet de lois sur la lutte contre la corruption, la création d'une commission d'enquête sur l'abus de pouvoir, la création du tribunal spécial, l'établissement de procédures de travail en matière de mise en accusation et de régulation, et la gestion des partis politiques. Tous ces projets de lois qui ont pour objet de renforcer l'efficacité du pays en matière de détection et de répression des actes de corruption, aussi bien dans les secteurs public que non public, ont été adoptés par le Parlement en avril 2002. Les lois instituant respectivement la lutte contre la corruption et le tribunal spécial ont été entérinées par l'autorité royale en juin 2002 ; les autres lois attendent toujours la ratification royale.

Seul le Sri Lanka a résisté à cette tendance ; en effet, ni nouvelle législation, ni projets de création d'institutions indépendantes de lutte contre la corruption n'ont été proposés. Par contre, le nouveau gouvernement du Parti de l'unité nationale a déclaré qu'il envisageait de créer, au sein de chaque ministère, une cellule de contrôle de lutte contre le gaspillage et la corruption[31].

Prises ensemble, les réformes proposées à travers la région auraient finalement constitué un programme idéal pour renforcer la transparence et le devoir de rendre compte. Mais ces réformes ont été pour la plupart compromises ou du moins attendent l'épreuve essentielle de leur mise en œuvre. Dans l'ensemble, l'indépendance des organisations de lutte contre la corruption est loin d'être acquise.

## Le secteur privé

Le secteur privé est bien connu pour être celui qui encourage les pratiques répréhensibles dans les États d'Asie du Sud et perpétue le cercle vicieux des problèmes des secteurs public et privé, à savoir la pratique de l'évasion fiscale dans toute la région, la mauvaise prestation des services publics, et l'application inadéquate des réglementations financières[32]. Le terrain de chasse privilégié où s'exerce la corruption du secteur privé sont les fonds publics, les compagnies d'assurance et les caisses de sécurité sociale.

Au cours de l'année 2001 a éclaté en Inde un énorme scandale portant sur des millions de roupies ; en effet, des sociétés étrangères avec un portefeuille de capital social, souvent de quelques dollars seulement, arrivaient avec la complicité des agents de change locaux et des investisseurs institutionnels étrangers à manipuler le prix des actions de sorte qu'ils ont pu rapatrier illégalement[33] des bénéfices évalués à 35 milliards de roupies (729 millions de dollars américains). Peu de temps après, en juillet 2001, le prix des actions US-64 du fonds de l'UTI s'effondre. Le scandale de l'UTI a aussi révélé au grand jour le réseau « promoteur-homme politique-bailleur ». UTI a investi des fonds dans 285 sociétés fictives et a accordé des garanties exceptionnelles à de grandes entreprises industrielles sans tenir compte de l'avis de ses propres analystes[34]. L'ancien directeur de la société UTI doit faire face à des poursuites pénales

306132_p211a226 1/07/03 9:58 Page 220

pour avoir mené des transactions secrètes pour acheter des actions de Cyberespace, une société de logiciels soupçonnée d'avoirs des liens avec la primature[35].

La société Tata Finance Limited, l'un des établissements financiers non bancaires les plus influents en l'Inde, a été aussi prise dans la spirale de la corruption. La société Tata était en état de disgrâce, en septembre 2001, quand le public a su que son directeur général était accusé d'avoir détourné 4 milliards de roupies (83 millions de dollars américains) vers une filiale dirigée par des cadres de Tata[36]. Au moment même où cette affaire de corruption éclaboussait Tata, la société a entrepris de créer un fonds spécial destiné à financer les partis en Inde sur la base des résultats obtenus aux dernières élections ; cette démarche est censée contribuer à rendre plus transparent le processus de financement des partis politiques.

Au Pakistan, le secteur privé compte au total 4 000 entreprises qui ont droit à une protection judiciaire du fait des pertes d'exploitation ou de la restructuration : 200 milliards de roupies (3,3 milliards de dollars américains) au titre des arriérés de remboursement des emprunts et 300 milliards de roupies (5 milliards de dollars américains) d'avoirs non productifs. La mauvaise gouvernance au sein des entreprises et des lois bancaires complètement obsolètes n'ont pas permis d'exécuter les décrets contre les débiteurs coupables de défauts de remboursement, une tendance également constatée en d'autres lieux dans la région. Le secteur bancaire de l'Inde totalise 580 milliards de roupies (12 milliards de dollars américains) d'avoirs non productifs. Ces avoirs se composent pour l'essentiel des prêts accordés à des conditions préférentielles au réseau d'hommes politiques, de fonctionnaires et d'industriels qui ont dominé la vie politique indienne depuis l'indépendance[37].

Au Bangladesh, il semble que l'économie informelle représente les deux tiers de l'économie nationale, et seulement un million de personnes sur une population de 130 millions d'habitants paient un minimum d'impôts[38]. Au Népal, les plus grands cas de corruption découverts au cours de l'année 2001 sont liés aux fraudes comptables, aux appels d'offres illicites, à la fraude bancaire et à l'évasion systématique des impôts sur les ventes, l'immobilier et le revenu[39]. Le réseau sri-lankais qui lie les hommes d'affaires et les hommes politiques a défrayé la chronique, en novembre 2001, lorsque le public a appris que l'homme d'affaires Ronnie Pierris, un proche associé du président Kumaratunga, a bénéficie de la remise d'une somme de 15 millions de roupies (environ 150 000 dollars américains) qu'il devait payer au titre d'intérêts échus sur un prêt de 500 000 livres sterling (780 000 dollars américains) qu'il avait contracté auprès de la filiale londonienne de la banque d'État Ceylon. Impliqué dans des projets controversés comme ceux portant sur le terrain de golf du Kotte, la radio ABC et l'autoroute Katunayake-Colombo, Peiris a quitté le pays à la veille des élections qui ont porté au pouvoir le Parti de l'unité nationale issu de l'opposition[40].

La faillite d'Enron a provoqué un sursaut pour améliorer la bonne gouvernance au sein des entreprises. UTI a réagi à ces problèmes en s'engageant à ouvrir ses

306132_p211a226 1/07/03 9:58 Page 221

## Accès à l'information en Asie du Sud

Les gouvernements du Bangladesh, de l'Inde, du Népal et du Pakistan, se sont engagés à promulguer des lois sur la liberté d'information en 2001-2002, mais ce projet n'a pas abouti. Le Pakistan n'a pas tenu sa promesse d'adopter une loi sur la liberté d'information[1]. En Inde, le projet de loi sur la liberté d'information a pu passer le stade de son examen par un comité, en mars 2002, mais les activistes de la société civile ont sévèrement critiqué les amendements qui y ont été apportés parce qu'ils rendaient la loi inefficace.

Les États indiens ont cependant promulgué leurs propres lois sur l'accès à l'information. L'État d'Andra Pradesh était le dernier à l'avoir fait, derrière les États de Karnataka, de Kerala, de Goa, de Maharashtra, de Rajasthan et de Tamil Nadu, qui ont tous promulgué une loi similaire au cours de la dernière décennie. Les activistes étaient toujours mécontents, car des failles auraient été délibérément laissées dans la loi pour permettre aux fonctionnaires de refuser l'accès à l'information lorsque cela les arrangeait. Nombre de ces États ne prévoient pas de sanctions dans la loi contre ceux qui refuseraient de donner l'information[2].

La cyber-administration permet désormais de contourner la complexité des formalités administratives dans certaines parties d'Asie du Sud. En Inde, le site Internet du Comité central de vigilance donne des renseignements pratiques sur les procédures à suivre pour dénoncer les actes de corruption. Les États d'Andra Pradesh et de Karnataka ont informatisé les données du cadastre sur les terrains et la propriété foncière tandis que ceux du Gujarat et du Tamil Nadu offrent des prestations en ligne[3].

Les inquiétudes suscitées récemment dans les pays et au plan international par le terrorisme ont amené les États d'Asie du Sud à se référer à la législation existante ou nouvelle se rapportant à l'accès à l'information. En octobre 2001, le président indien a approuvé une ordonnance sur la Prévention du terrorisme qui fait de la rétention d'informations relatives aux activités terroristes une infraction criminelle et empêche les citoyens de poursuivre le gouvernement fédéral pour détention. Le harcèlement des journalistes de Tehalca.com et l'avertissement lancé par le gouvernement de punir « toute pratique illégale (clandestine) du journalisme » prouvent que les nouvelles dispositions peuvent ne pas être toujours appliquées de manière judicieuse[4] .

Le décret de l'État d'urgence au Népal, en novembre 2001, a conduit à la détention de plus de 100 journalistes dont 30 se trouvaient encore derrière les barreaux au début de l'été 2002. Beaucoup d'entre eux ont été torturés. En pleine escalade de la violence suite à l'insurrection maoïste, les troupes du Népal ont violé la loi en procédant à l'arrestation, l'interrogatoire, la torture et la détention de suspects, dont la majorité étaient des journalistes[5].

Au Bangladesh, la très controversée loi anti-terroriste pour la sécurité publique a été abrogée en avril 2002 , et le gouvernement a approuvé une nouvelle loi sur la sécurité qui prévoit des procès sommaires contre la criminalité de rue et les actes de vandalisme. Les gouvernements du Bangladesh et du Sri Lanka continuent d'appliquer des lois coloniales archaïques sur le secret officiel pour éviter la divulgation de l'information. Dans ces deux pays, de nombreux journalistes d'investigation ont subi des menaces ou ont été tués au cours de l'année[6].

306132_p211a226 1/07/03 9:58 Page 222

Le régime militaire du Pakistan a continué d'exercer discrètement des pressions sur les médias comme on l'a vu après les événements du 11 septembre. Shaheen Sehbai, rédacteur en chef du journal *The News*, a été forcé à la démission en mars 2002, sous la pression du gouvernement. Les fonctionnaires pakistanais auraient averti Sehbai en ces termes : « Rangez-vous ou préparez-vous à recevoir des coups[7] ! » On peut penser que des confrontations directes similaires avec la presse vont vraisemblablement s'intensifier à l'approche des élections d'octobre 2002.

1 *Dawn* (Pakistan), 5 octobre 2001 et 31 janvier 2002.
2 Aruna Roy, cité dans *Outlook* (Inde), 23 avril 2001.
3 www1.worldbank.org/publicsector/egov/india.htm
4 BBC News, Asie du Sud (Grande-Bretagne), 23 août 2001.
5 *Ibid*, 27 mars 2002.
6 Au Bangladesh, de janvier à avril 2001, 47 cas d'attaques contre des journalistes ont été rapportés. Le bilan a été de 1 mort, 39 blessés et 7 personnes menacées d'emprisonnement, souvent publiquement, *Daily Star* (Bangladesh), 15 juillet 2001.
7 www.cpj.org/news/2002/Pakistan01march02na.html.

livres au public et s'est soumis au contrôle de la Commission indienne des titres et des changes (SEBI). Une nouvelle loi des finances soumise au Parlement proposait de modifier les textes de base de la SEBI dans le sens du renforcement de la protection des intérêts des investisseurs tout en introduisant des réformes bancaires limitées. Avec les pressions accrues qui s'exercent sur les entreprises indiennes pour les pousser à se conformer aux normes internationales et à attirer plus d'investissements étrangers, le gouvernement reconnaît la nécessité de renforcer la supervision, la gouvernance au sein de l'entreprise et les dispositifs de résolution des emprunts non productifs. La Commission pakistanaise des titres et des changes a exigé que les entreprises cotées en Bourse produisent un rapport annuel, ce qui a poussé nombre d'entre elles à adopter le statut d'une SARL privée afin d'échapper à tout contrôle[41].

Il a été établi que certaines entreprises et associations de la région ont fait des efforts concertés pour mieux gérer les problèmes de responsabilité des entreprises pendant la période en question. Infosys, l'une des principales entreprises de l'Inde, s'est engagée publiquement à assurer « la citoyenneté de l'entreprise », lors du forum économique mondial tenu à Genève, en janvier 2001. La chambre de commerce de Dhaka a organisé une table ronde sur la corruption en septembre 2001 et, au mois de mars de l'année suivante, la chambre de commerce et d'industrie du Gujarat du Sud a organisé, à son tour, une manifestation pour lutter contre la corruption au niveau local, en collaboration avec le Fonds spécial du Conseil des citoyens de Surat. La Fédération des chambres de commerce et d'industrie du Népal a créé son propre comité d'éthique. Bien qu'elles soient menées sur une petite échelle avec des résultats peu quantifiables, ces initiatives témoignent que le

306132_p211a226 1/07/03 9:58 Page 223

secteur privé prend de plus en plus conscience du rôle que les entreprises peuvent jouer dans la lutte contre la corruption.

## La société civile

En Inde, le droit à la circulation de l'information, le litige d'intérêt public et l'activisme civique ont été à l'origine d'une myriade d'initiatives locales de lutte contre la corruption au cours de l'année en question. Mazdoor Kisan Shakti Sanghatan (MKSS) est devenu le symbole de l'activisme local fondé sur l'obligation de rendre compte dans l'État du Rajasthan où le parti Congress-I a récemment reconquis le pouvoir en jouant la carte de la lutte contre la corruption. MKSS a réussi à créer un mouvement puissant qui a mobilisé les pauvres localement et institué des méthodes novatrices de vérification sociale des activités des fonctionnaires locaux[42].

Le mouvement MKSS a fait des émules dans les États du Punjab et du Andhra Pradesh, où trente-trois ONG ont constitué un réseau d'habilitation des *panchayats* (conseils villageois) afin de faire face aux stratagèmes auxquels les États ont recours pour retarder le transfert des compétences et des fonds de développement aux instances locales. D'autres activités ont été entreprises au plan local par l'association des consommateurs qui a sponsorisé un certain nombre de manifestations visant à faire prendre conscience des méfaits de la corruption[43] aux masses populaires. Les investigations du portail Internet de Tehelca.com, qui a focalisé l'attention des médias, ont également contribué à cette prise de conscience.

Les États bien disposés ont soutenu les activités de la société civile. En août 2001, le Comité central de vigilance en l'Inde (CCV) a publié un guide du citoyen pour la lutte contre la corruption. Deux mois plus tard, le CCV a déclaré la semaine du 31 octobre au 6 novembre 2001 « semaine de la vigilance » et a invité le public à surveiller et à rapporter toute tentative de corruption par les pouvoirs publics. Le CCV a, en outre, proposé la création d'un indice de perceptions de la corruption avec le classement de tous les départements ministériels en fonction des pots-de-vin réclamés. Si ces propositions sont mises en œuvre, le CCV pourrait être tenté d'instituer la distribution des « Oscars de la corruption », à l'instar de l'État du Gujarat. Tous les corps constitués de l'État ont été récemment classés dans le « Tableau de la ligue de corruption » où la police apparaît clairement comme le corps le plus corrompu[44].

Les sections nationales de TI dans les États d'Asie du Sud sont les instigatrices de l'élargissement des coalitions des personnes intéressées par le devoir de rendre compte et de transparence. Parmi leurs initiatives, il faut citer des études et des propositions de politique au Bangladesh et l'adoption des pactes d'intégrité au Pakistan[45]. Ces activités recoupent le travail plus global des ONG telles que la Cause commune de l'Inde et le Centre public des litiges, deux structures menant

306132_p211a226 1/07/03 9:58 Page 224

des campagnes à thèmes qui participent du combat pour la transparence et la liberté d'information.

Toutefois, les organisations de la société civile subissent d'énormes contraintes. La plupart des organisations de lutte contre la corruption en Asie du Sud sont déployées localement ; elles sont dirigées par des activistes au verbe facile, issus de la classe moyenne et qui se méfient souvent des changements institutionnels. Au Bangladesh, au Népal et au Pakistan, on pense généralement que la société civile « chasse les bailleurs de fonds », qu'elle ne rend pas compte et qu'elle est peu transparente financièrement. En conséquence, un appel a été lancé pour une réglementation plus stricte des ONG[46].

Enfin, au fur et à mesure que les dirigeants d'Asie prennent en charge les programmes de lutte contre la corruption, les organisations de la société civile courent un véritable risque de devenir des agents volontaires ou involontaires de nouveaux programmes dans lesquels ils seraient cooptés pour être intégrés dans des processus officiels plus larges. Comment préserver leur autonomie, engager une critique constructive et évaluer les résultats obtenus par rapport aux doléances officielles sont là quelques-uns des défis majeurs que les mouvements de lutte contre la corruption doivent relever actuellement en Asie du Sud.

* L'auteur remercie Helen Sutch, Philip Mason, Reheman Sobhan, Aruna Roy, Mombassar Monem, Ashish Thapa, Admiral Tahiliani, Shaukat Omari et Asif Nazrul pour leur contribution à la rédaction de ce rapport

1 N. Vittal, responsable au comité de vgilance, dans *Indian Express* (Inde), 9 août 2001.
2 *Dawn* (Pakistan), 30 décembre 2001.
3 *Daily Star* (Bangladesh), 7 juillet 2001.
4 Communication de Rehman Sobhan, Centre policy dialogue, 25 février 2001.
5 *Dawn* (Pakistan), 25 janvier 2002.
6 *Guardian* (Grande-Bretagne), 22 janvier 2002.
7 *Economist* (Grande-Bretagne), 6 juin 2002.
8 *Daily Star* (Bangladesh), 16 février 2002.
9 BBC News, Asie du Sud (Grande-Bretagne), 25 juillet 2001.
10 L'auteur remercie Helen Sutch de la Banque mondiale pour cette observation.
11 Transparency International Népal, rapport annuel 2001-2002(projet).
12 Le Groupe d'experts chargé de gérer la crise internationale, « The afghan transitional administration : prospects and perils » : Afghanistan, briefing 30 juillet 2002.
13 *India Today* (Inde), 13 et 20 août 2001 ; *Frontline* 17 août 2002.
14 *India Today* (Inde ), 24 décembre 2001.
15 *Outlook* (Inde), 18 juin 2001.
16 *India Today* (Inde), 12 décembre 2001.
17 *Indépendent* (Bangladesh), 24 janvier 2002.
18 BBC News Asie du Sud (Grande-Bretagne) ; *Dawn* (Pakistan), 02 octobre 2001.
19 BBC News Asie du Sud (Grande-Bretagne ), 8 mars 2002.
20 N . Vittal Comité central de vigilance, *Indian Express* (Inde), 9 août 2001.
21 *India Today* (Inde), 4 mars 2002.
22 Commentaire par N. Vittal, commissaire chef de la vigilance, Vidéo Link, 20 mars 2002, université d'Oxford.
23 *Tribune* (Inde), 3 mai 2002.
24 BBC News Asie du Sud (Grande-Bretagne ), 5 décembre 2001.
25 *Ibid*, 24 février 2002.
26 Commentaires de l'Amiral Tahiliani de TI-Inde.
27 Transparency International « Pakistan anti-corruption programme : observations and recommanda-

306132_p211a226 1/07/03 9:58 Page 225

tions », mai 2002 www.transparency.org.pk/news/TivisitReport.pdf.
28 *Economist* (Grande-Bretagne), 22 août 2002.
29 TI-Bangladesh a entrepris une revue systématique des bureaux de lutte contre la corruption existants actuellement contrôlés par la primature.
30 L'auteur est reconnaissant à Asif Nazrul pour ses observations.
31 Xinhua News Agency, 26 décembre 2001.
32 Voir Kuldip Nayer in Dawn (Pakistan), 11 août 2001.
33 *India Today* (Inde), 2 février 2002.
34 *Frontline* (Inde), 17 août 2001.
35 *India Today* (Inde), 16 juillet, 13 et 20 août 2001.
36 *Ibid*, 3 septembre 2001.
37 *Dawn* (Pakistan), 2 mars 2002, *Indian Express*, 9 août 2001.
38 *Independent* (Bangladesh ), 4 janvier 2002.
39 Transparency International Népal (Rapport Annuel 2001-2002) (projet). Voir aussi : www.tinepal.org/index2.htm.
40 Pour plus d'informations, voir origin.Island.ik/2001/11/28/News02.htm ; *Sunday Leader* (Sri Lanka), 20 janvier 2002.
41 *Dawn* (Pakistan), 2 mars 2002.
42 Interview avec Arona Roy, Oxford , 25 mars 2002, pour en savoir plus sur MKSS, voir encadré page 33.
43 Voir par exemple le site web du « Centre for Consumer Action, Research and Training », ww.cuts.org/CART.htm.
44 *Times of India* (Inde), 1er février 2002.
45 www.ti-bengladesh.org.
46 Voir *Dawn* (Pakistan), 19 novembre 2001, *Economist* (Grande-Bretagne), 15 septembre 2001.