



LE POINT SUR LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION AUX PHILIPPINES

*Simeon V. Marcelo**

I. RÉFORMES ANTI-CORRUPTION: UN DÉBAT SUR LES PRIORITÉS

Le gouvernement est, à n'en pas douter, censé accomplir de multiples fonctions et amorcer une foule de réformes, ne serait-ce que pour mieux répondre aux besoins de la population. Toutefois, lorsqu'il dispose de ressources très limitées, comme c'est le cas aux Philippines, la question des secteurs à réformer et des priorités à adopter se pose et devient une pomme de discorde chez les décideurs plutôt qu'un projet rassembleur. À tort ou à raison, les différents bureaux de l'administration publique vont jusqu'à se disputer, sinon l'approbation du public, du moins les ressources limitées nécessaires à toute réforme qui touche l'appareil gouvernemental dans son ensemble. Chaque organisme plaide pour sa liste de priorités dans ce qui semble être une confrontation d'intérêts divergents pour l'obtention de ressources.

Aux Philippines, les organismes anti-corruption, comme le Bureau de l'ombudsman, affrontent la concurrence des autres organismes sur le plan financier. Des études indépendantes de différentes organisations confirment le manque criant de ressources du Bureau. Le GROUPE ASIÉ-PACIFIQUE SUR LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX a souligné, dans son RAPPORT D'ÉVALUATION MUTUELLE DE LA RÉPUBLIQUE DES PHILIPPINES, que *le Bureau de l'ombudsman [...] manque sérieusement de ressources*. De même, la COMMISSION FELICIANO, créée pour faire enquête sur l'incident d'Oakwood, a indiqué dans son rapport que *le Bureau de l'ombudsman doit recevoir le soutien budgétaire et autre dont il a besoin, avec toute la célérité possible [...]*

Dans le même ordre d'idées, l'étude récente de Political and Economic Risk Consultancy, Ltd. (no 667) a fait ressortir la faiblesse évidente des mesures anti-corruption aux Philippines :

Il va sans dire que, même si le gouvernement voulait vraiment combattre la corruption, il ne pourrait pas le faire à

* Ombudsman de la République des Philippines; communication faite à la conférence de l'Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption tenue le 31 mars 2005.

moins de dépenser beaucoup plus d'argent pour renforcer **le dispositif anti-corruption, très mal équipé, du pays**. À l'heure actuelle, le tribunal chargé des cas de corruption croule sous un arriéré d'environ 2 000 dossiers et **les responsables de la lutte contre la corruption n'ont pas les ressources financières pour bien faire leur travail**.

Dans l'action qu'il mène pour l'obtention de ressources supplémentaires, le Bureau de l'ombudsman souligne que la corruption est un des problèmes les plus pressants du pays. En fait, elle est considérée comme un des écueils les plus glissants du développement économique. Selon le RAPPORT SUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA BANQUE MONDIALE POUR 2005, la corruption est le principal obstacle aux investissements dans les Philippines¹. Cette affirmation est confirmée par le WALLACE BUSINESS FORUM qui, dans son étude CORPORATE PERFORMANCE SURVEY de 2004, signale que la corruption est le plus sérieux inconvénient pour qui veut investir aux Philippines².

Dans une étude sur le climat d'investissement aux Philippines réalisée par la BANQUE ASIATIQUE DE DÉVELOPPEMENT en collaboration avec la BANQUE MONDIALE, il est précisé que *la corruption touche 34 % des entreprises, ce qui en fait un fardeau sérieux ou accablant*³.

Pour des raisons qui sont toutefois valables, les responsables des budgets et les gestionnaires des fonds affectent invariablement les ressources disponibles à leurs projets, sans accorder la priorité aux programmes anti-corruption. Nous comprenons que notre gouvernement soit pris dans un dilemme, étant donné la rareté des ressources et la situation budgétaire difficile des Philippines.

Eduardo T. Gonzales, Ph.D., président de la DEVELOPMENT ACADEMY OF THE PHILIPPINES, jette de la lumière sur les moyens que les citoyens et le gouvernement peuvent prendre pour s'engager dans une voie qui paraît impraticable :

Pris ensemble, les éléments constitutifs d'une réforme paraissent considérables, car ils impliquent des changements appréciables dans les relations entre les structures gouvernementales et entre le gouvernement et la société ainsi que dans l'action actuelle du gouvernement. **La clé ne réside**

¹ BUSINESS WORLD, 29 septembre 2004.

² Page 21.

³ PHILIPPINES: MOVING TOWARD A BETTER INVESTMENT CLIMATE (2005), page 7.

pas dans la capacité d'opérer toutes les réformes en même temps. Le choix des réformes et leur ordre de succession doit s'harmoniser avec les limites et les possibilités de la gouvernance au pays⁴.

II. LUTTE ANTI-CORRUPTION : UN PROJET RASSEMBLEUR POUR LES PAUVRES

Le Bureau de l'ombudsman des Philippines avance l'argument qu'en réalité, le dilemme n'existe pas. De récentes études ont montré que la corruption a un effet direct et tangible sur la pauvreté. *Il y a un consensus suffisant dans le monde au sujet du lien entre la bonne gouvernance et les objectifs de réduction de la pauvreté.* De plus, un DOCUMENT DE TRAVAIL DU FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL intitulé *Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?*⁵ conclut qu'il existe, sur le plan statistique, un *lien irréfutable* entre la corruption et la pauvreté : *les données statistiques montrent que la corruption renforce la pauvreté*⁶. Nous sommes donc d'avis qu'en investissant des sommes importantes dans la campagne anti-corruption, le gouvernement contribue dans les faits à réduire la pauvreté.

À en juger par l'opinion éclairée de M. Gonzales, il est impossible de procéder à toutes les réformes en même temps dans notre pays. C'est une conclusion tout à fait logique vu que le gouvernement n'a pas assez de ressources pour amorcer et réaliser l'ensemble des réformes nécessaires au cours d'une même période. Étant donné la difficile situation financière du pays, il s'avère essentiel de bien déterminer l'ordre de succession des réformes. Par conséquent, dans notre esprit, la « clé », compte tenu des *limites et possibilités de la gouvernance au pays*, réside simplement dans une réorientation majeure de l'attention, des priorités et des ressources vers les initiatives anti-corruption. Une autre étude, réalisée sous les auspices du PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT, a mis en valeur le lien entre la bonne gouvernance et la réduction de la pauvreté :

[...] Il existe un consensus selon lequel la bonne gouvernance est cruciale pour améliorer l'efficacité et la valeur des projets de réduction de la pauvreté. En effet, les gouvernements sont les mieux placés pour gérer et mobiliser les ressources nécessaires à cette fin. Malheureusement, beaucoup de gouvernements des pays en développement n'accordent pas

⁴ PHILIPPINE GOVERNANCE REPORT (2002), page 385.

⁵ Par Sanjeev Gupta, Hamid Davoodi et Rosa Alonso-Terme.

⁶ *Ibid.*, p. 21.

assez d'importance à la transparence, à la reddition de comptes et à la participation du public, entre autres. Ils tendent aussi à tolérer la corruption, la partisanerie politique et les bureaucraties inefficaces. Tous ces facteurs aggravent la pauvreté dans de nombreux pays en développement, dont les Philippines⁷.

Le lien entre la corruption et la pauvreté est donc clair. Au dire du professeur Henedina Razon-Abad, cependant, *la difficulté est de matérialiser ce lien*⁸. Il convient en l'occurrence d'illustrer l'impact de la corruption aux Philippines.

La corruption dans les projets d'infrastructure a par exemple pour effet de rendre inférieures aux normes les routes qui relient les exploitations agricoles aux marchés, de sorte qu'elles deviennent à peu près impraticables plus tôt que prévu, ce qui compromet les moyens de subsistance et la productivité des habitants. De plus, la contrebande de légumes, d'oignons, etc., oblige les agriculteurs locaux à vendre leurs produits à des prix inférieurs au coût de production. En revanche, si la corruption est presque éliminée dans les organismes générateurs de recettes, la perception d'impôt va sûrement s'intensifier dans une large mesure, ce qui libérera des sommes nouvelles pour les programmes anti-pauvreté.

Dans le BILAN COMMUN DE PAYS 2004 du PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT, il est indiqué qu'environ 13 % du budget national des Philippines, qui se chiffre à 781 milliards de pesos (soit environ 100 milliards de pesos), risque d'être absorbé par la corruption⁹. Il évalue toutefois que la perte la plus lourde est attribuable aux organismes générateurs de recettes, à savoir le BUREAU DU REVENU INTERNE et le BUREAU DES DOUANES. Cette « perte » représente des recettes non perçues dont le gouvernement pourrait se servir pour ses projets. La même observation a été faite dans PHILIPPINES: MOVING TOWARD A BETTER INVESTMENT CLIMATE :

[...] Les opérations du bureau des douanes sont particulièrement et généralement vues comme minées par la corruption; plus de 50 % des entreprises exportatrices et étrangères ayant participé à l'étude aux Philippines

⁷ *Razon-Abad, Gregorio-Medel et Brillantes*, DEVELOPING GOOD GOVERNANCE INDICATORS FOR ANTI-POVERTY PROGRAM ASSESSMENT (2002), page 3.

⁸ PHILIPPINE GOVERNANCE REPORT (2002), page 3.

⁹ Voir *Cai Ordinario*, « P100B Lost To Corruption », *THE MANILA TIMES*, 31 juillet 2004, page 1.

considèrent l'administration des douanes comme un obstacle modéré ou majeur à la pratique d'activités commerciales [...]

xxx

La corruption est également répandue dans le système fiscal, où ses coûts les plus lourds se traduisent par la perception de recettes gouvernementales insuffisantes. Environ le tiers des entreprises jugent que l'impôt est un fardeau important ou accablant [...] En se soustrayant au paiement d'une partie de l'impôt, les entreprises d'un même secteur industriel affaiblissent la concurrence. D'un autre côté, le système judiciaire, lent et surchargé, favorise le non-respect de la loi car, même si le gouvernement poursuit les entreprises en justice, les causes sont normalement réglées à l'amiable, ce qui les amène à faire des économies¹⁰.

Cette observation est confirmée par une étude du PHILIPPINE CENTER FOR INVESTIGATIVE JOURNALISM qui porte sur la contrebande. D'après cette étude, *la perte totale de revenu pour le gouvernement pourrait atteindre 200 milliards de pesos* :

Les sommes d'argent en jeu sont colossales. L'année dernière, par exemple, un rapport de la CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement) a révélé que, d'après les registres des partenaires commerciaux du pays, les importations aux Philippines ont totalisé 45,4 milliards de dollars.

Les registres du gouvernement philippin, par contre, affichaient des importations de seulement 34,5 milliards de dollars. La différence de 10 milliards s'explique très probablement par la contrebande de marchandises. Cela correspond à une perte de 86 milliards de pesos en recettes fiscales pour le gouvernement, compte tenu d'un taux moyen de droit de douane de 6,19 pour 100 en 2003 selon la Commission des tarifs, d'une taxe sur la valeur ajoutée de 10 pour 100 et d'un taux de change de 54,20 pesos au dollar cette année-là.

Cette somme de 89,4 milliards de pesos ne couvrirait toutefois que les droits et les impôts non payés sur les

¹⁰ Pages 7 et 8.

10 milliards de dollars de marchandises « manquantes ». On peut supposer que jusqu'à 60 pour 100 des importations sont non passibles de droits et que certaines d'entre elles sont destinées à la réexportation. Mais il arrive souvent que la réexportation ne se matérialise pas et que les biens importés finissent par être vendus au niveau local. À supposer même que le quart seulement des importations non passibles de droits fasse l'objet d'une fraude quelconque, la perte totale de revenu pour le gouvernement pourrait attendre 200 milliards de pesos¹¹.

Si une initiative anti-corruption disposant d'un budget suffisant pouvait réduire substantiellement les fuites budgétaires et les « pertes » de revenu, elle aurait comme effet immédiat d'accroître les « économies » et les recettes pour le gouvernement, montants qui pourraient être canalisés vers des projets anti-pauvreté. Qui plus est, la diminution de la corruption ferait renaître la confiance des investisseurs, ce qui se traduirait par une hausse des investissements et par la création d'emplois pour la population.

Le Bureau de l'ombudsman postule qu'une campagne anti-corruption très bien financée doit être considérée comme un investissement et non comme une dépense, que les premiers bénéficiaires en sont les pauvres et les secteurs marginalisés de la société et qu'elle a pour effet direct et immédiat la réduction de la pauvreté au pays. Si le gouvernement s'engage dans une campagne visant à abolir la corruption, il doit le faire en utilisant la totalité des ressources accessibles. Après tout, *les initiatives qui partent de bonnes intentions sans être appuyées par des ressources et des compétences suffisantes sont susceptibles d'avoir un effet boomerang*¹².

Les initiatives anti-corruption, par conséquent, représentent la « clé » d'une réforme pangouvernementale à partir de laquelle peuvent se réaliser toutes les autres réformes, compte tenu du fait qu'une bonne campagne anti-corruption peut produire les ressources nécessaires, sous forme soit d'économies tirées de l'élimination de pertes ou de dépenses injustifiées, soit d'une perception accrue de recettes, comme expliqué plus haut. Ces ressources libérées deviennent dès lors accessibles pour lancer ou poursuivre les réformes qui sont essentielles dans les autres secteurs de l'administration publique.

¹¹ Voir **Tess Bacalla**, « Smuggled Goods, Flood Walls, Markets », *THE PHILIPPINE STAR*, 25 octobre 2004, page 10.

¹² PHILIPPINE GOVERNANCE REPORT (2002), page 386.

III. INITIATIVES ANTI-CORRUPTION EN COURS

Pour situer dans leur contexte les initiatives anti-corruption lancées par le Bureau de l'ombudsman depuis deux ans, permettez-moi de vous brosser un tableau objectif de la situation à mon entrée en fonction en octobre 2002 :

- Le Bureau avait seulement 32 procureurs à temps plein qui s'occupaient d'environ 2 000 causes au Sandiganbayan.
- Il n'avait aucun programme de formation pour ses procureurs.
- Il n'y avait pas de système de supervision ou de contrôle des causes et du rendement des procureurs.
- Sa section des poursuites n'avait même pas de système de repérage, de suivi et de gestion de cas.

Bon nombre des affaires en instance au Sandiganbayan sont compliquées et exigent un surcroît d'efforts et de temps de la part des procureurs qui en ont la responsabilité. Ceux-ci sont non seulement surchargés, mais aussi sous-payés. Les procureurs principaux, qui ont dix à quinze ans d'expérience comme avocats, reçoivent à peu près 500 000 pesos par année. C'est une rémunération équivalente à celle des avocats de première année dans les grands cabinets de Makati. [Il y a lieu de mentionner qu'une hausse de rémunération a été approuvée pour les membres du corps judiciaire et les procureurs du ministère de la Justice. Si le Bureau de l'ombudsman ne peut pas accorder une augmentation salariale proportionnelle à ses procureurs et enquêteurs, il risque de les perdre au profit de l'appareil judiciaire ou du ministère de la Justice.]

Pour mieux montrer à quel point le Bureau de l'ombudsman manque de ressources, voici une comparaison avec la COMMISSION INDÉPENDANTE CONTRE LA CORRUPTION (ICAC) de Hong Kong, un des organismes anti-corruption les plus efficaces du monde :

EFFECTIF TOTAL

ICAC - **1 326** pour une administration publique de **174 175** cadres et employés et une population de **6,8 millions**.

Omb. - **1 141** pour une administration publique de **1 500 000** cadres et employés et une population de **82 millions**, plus ou moins.

ENQUÊTEURS SUR PLACE (le personnel chargé de recueillir les éléments de preuve contre les représentants corrompus du gouvernement)

ICAC - **837** pour une administration publique de **174 175** cadres et employés. Ratio de **1:208**.

Omb. - **88**¹³ pour une administration publique d'environ **1 500 000** cadres et employés. Ratio de **1:17 045**.

BUDGET

ICAC - 90 millions de dollars, ou **4,94 milliards de pesos**, pour **1 326** employés, qui surveillent **174 175** cadres et employés du secteur public.

Omb. - **480 millions de pesos** pour **1 141** employés, qui surveillent environ **1 500 000** cadres et employés du secteur public. (D'après le budget réadopté pour 2004)

Il faut souligner qu'en dépit de l'insuffisance des ressources nécessaires pour combattre la corruption, certains faits nouveaux donnent à espérer que le fléau de la corruption pourra finir par être endigué. Ce sont : a) les réformes que le gouvernement a entreprises pour améliorer la gouvernance et s'attaquer au problème de la corruption¹⁴; b) la présence

¹³ Le Bureau de l'ombudsman avait seulement 37 enquêteurs sur place lorsque l'ombudsman actuel est entré en fonction en octobre 2002.

¹⁴ Voir MEDIUM-TERM ANTI-CORRUPTION PLAN AND PUBLIC INVESTMENT PROGRAM (« Rapport du Bureau de l'ombudsman »), page 2-25.

toujours plus active et vigilante des organisations non gouvernementales et des organisations de la société civile¹⁵.

A. BUREAU DE L'OMBUDSMAN

Principal organisme mandaté par la Constitution pour endiguer les pots-de-vin et la corruption, le Bureau de l'ombudsman, malgré un manque criant de ressources, s'est lancé dans une campagne anti-corruption vigoureuse, voire ambitieuse, au début de 2003.

1. AUGMENTATION DE L'EFFECTIF ET DES RESSOURCES

Avec l'aide du BUREAU DE LA PRÉSIDENTE, par le truchement du MINISTÈRE DU BUDGET ET DE LA GESTION, le Bureau de l'ombudsman a pu recruter 30 procureurs, venus s'ajouter aux 32 déjà en poste en octobre 2002. Il a aussi pu recruter 51 nouveaux enquêteurs sur place, qui font maintenant partie du BUREAU DES ENQUÊTES SUR PLACE, créé en 2004. Celui-ci a été conçu sur le modèle de la Division des opérations (enquêtes sur place) de la COMMISSION INDÉPENDANTE CONTRE LA CORRUPTION de Hong Kong. Grâce au budget 2005 approuvé par la Présidente, le Bureau est à même d'engager 48 autres procureurs et 200 autres enquêteurs. (Il faut noter qu'en raison de la complexité des affaires de corruption et de leur volume élevé, **nous avons besoin d'au moins 200 procureurs pour traiter quelque 2 000 causes au Sandiganbayan.** Le Bureau des enquêtes sur place devrait avoir au moins 500 enquêteurs dans les meilleurs délais possibles. En fait, si nous voulions reproduire le ratio d'enquêteurs et de fonctionnaires de la COMMISSION INDÉPENDANTE CONTRE LA CORRUPTION, soit 1:208, **notre bureau devrait compter au moins 7 000 enquêteurs.**)

2. RENFORCEMENT DES COMPÉTENCES ET DE L'EFFICACITÉ INDIVIDUELLES ET INSTITUTIONNELLES

Nous avons conçu et implanté des programmes de formation : a) sur la plaidoirie pour nos procureurs; b) sur la juricomptabilité, la tenue de vérifications financières et comptables et le travail de surveillance et d'enquête sur place, entre autres, pour nos enquêteurs; c) sur l'utilisation élémentaire et avancée de l'ordinateur pour les autres employés. De plus, nous avons établi des systèmes de contrôle des cas et de gestion des

¹⁵ *Id.*, page 2-24

dossiers pour que le traitement des cas par le BUREAU DU PROCUREUR SPÉCIAL fasse l'objet d'une reddition de comptes et d'une supervision.

Plus particulièrement, le Bureau a implanté un programme de formation pour ses procureurs au début de 2003 :

- ateliers périodiques et réguliers sur les techniques de plaidoirie
- cassettes vidéo contenant les meilleurs exposés et simulations d'audience des trois derniers ateliers et devant servir d'aide pédagogique et d'outil de formation
- établissement de formulaires modèles de *questions et réponses* pour les actes de corruption courants.

Une réforme institutionnelle et une restructuration visant à renforcer la **reddition de comptes** et la **supervision** étaient déjà entamées au BUREAU DU PROCUREUR SPÉCIAL, chargé de poursuivre en justice les représentants haut placés du gouvernement :

- système de supervision et de contrôle pour les procureurs
- système de repérage et de gestion des dossiers
- création de son propre bureau administratif.

Le programme de formation de nos enquêteurs sur les dernières techniques d'enquête sur place et de collecte d'éléments de preuve est aussi à un stade avancé :

- atelier sur les enquêtes financières et la juricomptabilité parrainé par le Barreau américain
- différentes séances de formation sur le dépistage de la corruption et les enquêtes, données par MM. Tony Kwok et Paul Dickenson, anciens cadres supérieurs de la COMMISSION INDÉPENDANTE CONTRE LA CORRUPTION de Hong Kong
- exposé sur la surveillance par des agents du FBI américain
- exposé sur la juricomptabilité par des experts des DOUANES américaines
- ateliers donnés par l'ADMINISTRATION DE LUTTE ANTIDROGUE DES PHILIPPINES sur l'organisation d'opérations de piégeage
- atelier sur la surveillance sur place et le renseignement de base, donné sous la direction du SERVICE DE RENSEIGNEMENT DE LA FORCE AÉRIENNE DES PHILIPPINES
- atelier de formation donné par **GMA 7–Imbestigador**.

Si on a moins que l'effectif nécessaire, la stratégie consiste à améliorer les habiletés du personnel, à lui donner des moyens d'action, à accroître ses capacités et à élargir ses compétences, tout cela pour qu'il puisse abattre efficacement plus de travail et assumer plus de responsabilités en matière d'enquête et de poursuite.

3. SIMPLIFICATION ET RATIONALISATION DES POUVOIRS ET DES PROCÉDURES DE DÉCISION ADMINISTRATIVE ET D'ENQUÊTE PRÉLIMINAIRE

La triste réalité est qu'en raison de l'arriéré des dossiers et du nombre limité de juges, il faut des années avant que les fonctionnaires en faute subissent leur procès, au point où leur cas perd de l'intérêt pour le public jusqu'à être relégué à l'histoire – comme de vieilles nouvelles qui, par leur anachronisme, deviennent sans rapport avec la vie de tous les jours.

Les efforts que nous déployons actuellement pour simplifier et rationaliser nos méthodes d'enquête préliminaire et nos mécanismes de décision administrative visent à remédier partiellement à cette situation, du moins en ce qui concerne les causes administratives :

- le mécanisme de décision administrative est maintenant **sommaire**
- l'audience en bonne et due forme n'est pas nécessaire; on n'y a recours que si l'agent d'audience estime qu'elle est nécessaire
- les plaintes sont **enregistrées doublement** pour relever à la fois **de la procédure administrative et de la procédure criminelle**, si possible
- le coupable peut être suspendu ou congédié immédiatement de sa charge publique s'il y a une preuve substantielle ou une cause probable, avec une accusation au criminel
- les décisions du Bureau de l'ombudsman dans les causes administratives sont exécutoires dans l'immédiat, même s'il y a un appel en instance

4. CRÉATION D'UN CONSEIL DE RÉGIE INTERNE

Le CONSEIL DE RÉGIE INTERNE DU BUREAU DE L'OMBUDSMAN a été constitué en vertu de l'arrêté administratif no 16 pour traiter les plaintes contre les anciens et actuels cadres et employés du Bureau. Il cherche à préserver le plus haut degré d'intégrité qui soit parmi le personnel du Bureau de l'ombudsman.

5. ADOPTION DU PROJET D'EXAMEN DE L'INTÉGRITÉ – RÉFORMES BASÉES SUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'INTÉGRITÉ

Le projet d'examen de l'intégrité est une vérification approfondie et complète des systèmes de gestion par la Development Academy of the Philippines (DAP). Il procurera aux organismes gouvernementaux les outils de diagnostic pouvant les aider à évaluer l'intégrité de leurs systèmes et à déterminer, en vue de les prévenir, leurs faiblesses face à la corruption.

Au deuxième trimestre de 2004, la DAP a soumis le Bureau de l'ombudsman à un examen de l'intégrité, celui-ci devenant le « cobaye » du projet, en vue d'étendre cette pratique à d'autres organismes. À la suite de l'examen, le Bureau de l'ombudsman a apporté des changements internes et instauré des mécanismes de contrôle, dont l'adoption a) de son propre **code de déontologie** spécialisé; b) de politiques, d'interdictions, de procédures et d'obligations de divulgation plus strictes, à l'interne, concernant la **réception de cadeaux et d'avantages** par ses cadres et ses employés; c) de politiques, de règles et de procédures sur la **dénonciation, les déclarations internes et les enquêtes**.

6. AIDE DES ORGANISMES DE FINANCEMENT DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE

Un bon nombre des mesures de réforme mentionnées plus haut ont été réalisées grâce à l'aide d'organismes de financement de la communauté internationale, notamment : l'USAID (UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT), LE PNUD (PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT), L'UNION EUROPÉENNE, LE FONDS FIDUCIAIRE DE L'ASEM (RENCONTRE ASIE-EUROPE) DE LA BANQUE MONDIALE¹⁶ ET LA FONDATION POUR L'ASIE.

¹⁶ Les pays qui ont contribué au Fonds fiduciaire de l'ASEM sont : la Chine, la Communauté européenne, la France, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-bas, la République de Corée, la Suède et la Thaïlande.

B. AUTRES RÉFORMES DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE¹⁷

RÉFORME DES MARCHÉS PUBLICS. L'adoption de la **LOI DE LA RÉPUBLIQUE NO 9184**, appelée aussi **LOI SUR LA RÉFORME DES MARCHÉS PUBLICS**, en janvier 2003, est une des mesures les plus importantes prises par le gouvernement pour combattre la corruption. Elle prévoit la modernisation, la normalisation et la réglementation plus stricte des marchés publics. Cette réforme est fondée sur les principes de la transparence, de la compétitivité, de la reddition de comptes, d'un processus uniforme, simplifié et rationalisé et d'un contrôle possible pendant l'exécution du marché. La loi comporte des dispositions innovatrices, notamment l'obligation d'avoir deux représentants du secteur privé à titre d'observateurs à toutes les étapes du processus. La réforme a stimulé l'émergence d'une collaboration stratégique entre le gouvernement et la société civile qui favorisera la transparence et la reddition de comptes.

Le sénateur Edgardo J. Angara, principal parrain au Sénat de cette réforme très attendue, décrit bien l'ampleur de la corruption du système de marchés publics dans ce discours qu'il a prononcé à la Chambre haute sur le projet de loi no 2248 :

La corruption du système de marchés publics entraîne des pertes qui, d'après les estimations mêmes du gouvernement, se chiffrent à au moins 22 milliards de pesos par année, soit deux fois le budget du ministère de la Santé. C'est l'équivalent de 520 millions de manuels scolaires pour nos enfants, ou de 63 000 nouvelles salles de classe. Ou encore de 1 500 kilomètres de routes asphaltées reliant les fermes aux points de vente [...]

RÉFORME DU SYSTÈME DE GESTION FINANCIÈRE. Le gouvernement commence à faire d'importants progrès dans la réforme du système gouvernemental de gestion financière. L'adoption du **SYSTÈME NATIONAL DE COMPTABILITÉ** et du système d'information automatisé qui y est relié, **E-NGAS**, grâce aux efforts de la Commission sur la vérification, permettra, si tout va bien, de régler plusieurs problèmes de comptabilisation des organismes gouvernementaux, au niveau non seulement de l'intégrité des opérations, mais aussi du rendement des programmes et des organismes. La réforme du système gouvernemental de marchés publics et l'informatisation du système sont censées améliorer la transparence, la compétitivité, l'efficacité et l'intégrité du processus d'approvisionnement de

¹⁷ Les parties sur la réforme du système de gestion financière et le programme de réforme judiciaire sont tirées du Rapport du Bureau de l'ombudsman, pages 2-25 et 2-26.

l'État. De plus, il est à espérer que les efforts pour simplifier les méthodes de préparation et de diffusion du budget ainsi que l'informatisation des mécanismes budgétaires, dont le MINISTÈRE DU BUDGET ET DE LA GESTION a été le fer de lance, auront pour effet de réduire les possibilités de corruption dans l'établissement et l'exécution du budget et de renforcer la transparence et la reddition de comptes dans les opérations, les décisions et le rendement qui touchent au budget.

PROGRAMME DE RÉFORME JUDICIAIRE. L'appareil judiciaire a entrepris un vaste PROGRAMME DE RÉFORME JUDICIAIRE qui vise un système de justice équitable, rapide et impartial, accessible à tous. Lancé par le juge en chef Hilario G. Davide fils en 1999, le programme en est maintenant à l'étape de la mise en œuvre. Il est arrimé à une vision commune bien définie et bénéficie de l'orientation et du leadership soutenus de la haute direction.

PACTE SOLANA. Une autre initiative anti-corruption a été prise par les bureaux constitutionnels, à savoir le BUREAU DE L'OMBUDSMAN, la COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE et la COMMISSION SUR LA VÉRIFICATION. Le 16 mars 2004, ces bureaux ont conclu le « PACTE SOLANA », qui définit les mandats, la mission et les objectifs stratégiques anti-corruption de ces bureaux, ainsi que les mesures concrètes et réalisables qui seront prises conjointement et par chaque institution dans une lutte solidaire contre la corruption.

Parmi les initiatives anti-corruption du PACTE SOLANA figurent : a) la création d'une base de données pour la déclaration de l'actif, du passif et de la valeur nette, administrée par la COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE; b) l'établissement d'un système de contrôle de l'intégrité; c) la tenue de vérifications entre organismes; d) la communication efficace de l'information.

COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE. Il importe de signaler que la COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE a réalisé de grands progrès dans l'instauration d'une bonne gouvernance, notamment a) en révisant le système de gestion du rendement; b) en apportant des changements dans le système d'examen; c) en intensifiant l'application des programmes de récompense et d'excellence du service à la clientèle; d) en appliquant plus rigoureusement le code de déontologie et les normes d'éthique des employés de l'État. D'autres mesures ont été prises, entre autres la résolution no 040275 du 16 mars 2004 pour l'adoption de lignes directrices sur la protection des dénonciateurs contre les poursuites judiciaires et la résolution no 040676 du 17 juin 2004 pour l'adoption de lignes directrices

régissant le remboursement des avances en espèces et les pénalités imposables. La Commission et le Bureau de l'ombudsman ont également conclu une entente qui vise le traitement et le contrôle ordonnés et efficaces des causes administratives.

RÉACTIONS DU CONGRÈS. Le Congrès a été très réceptif dernièrement à notre requête de fonds supplémentaires. La Chambre basse, à l'initiative de son président, Jose De Venecia, a approuvé une augmentation très substantielle (140 millions de pesos) du budget du Bureau de l'ombudsman. Le Sénat, sous la direction du sénateur Franklin M. Drilon, a approuvé le budget en totalité. Cette hausse permettra au Bureau, entre autres, de recruter 48 autres procureurs, 13 avocats-enquêteurs et 187 enquêteurs sur place. Cette initiative illustre la ferme détermination de nos législateurs d'aider le Bureau de l'ombudsman à combattre la corruption.

Au chapitre de la réforme législative, des mesures parallèles sont prises sous forme de projets de loi présentés à la Chambre des représentants et au Sénat, notamment :

- a. **Projet de loi visant à augmenter le nombre de juges et de sections du Sandiganbayan.** Le projet de loi sénatorial no 1970 présenté par le sénateur Roxas vise à porter de 5 à 15 le nombre de sections du Sandiganbayan.

Il faut souligner que le Sandiganbayan joue un rôle crucial dans la lutte contre la corruption pratiquée par des fonctionnaires haut placés. Une étude sur le volume de cas financée par la BANQUE MONDIALE a montré que le délai médian de traitement (de l'ouverture à la fermeture du dossier) est de 6,6 ans; le minimum était de 1,6 an et le maximum, de 11 ans. L'étape du procès était la plus longue (2,4 ans), suivie par le processus de décision, avec une durée médiane de 8 mois¹⁸. Ces retards, malgré les efforts soutenus des juges en place, sont inévitables en raison du volume de cas élevé et de l'existence de seulement cinq sections. [Une étude des 30 causes les plus en vue soumises au Sandiganbayan a révélé que, vers la fin de l'année dernière, il y avait dans chaque cas un intervalle moyen – inquiétant – de 4 mois entre les audiences.]

¹⁸ Rapport du Bureau de l'ombudsman, page 2-30.

b. **Projet de loi visant à rationaliser le fonctionnement de la section criminelle du Sandiganbayan pour accélérer le règlement des causes** impliquant des fonctionnaires haut placés et d'importantes sommes d'argent. **Il est proposé que les causes touchant les fonctionnaires des administrations locales et de l'administration nationale de niveau salarial 27 ou 28 soient transférées aux tribunaux régionaux de première instance (i) s'il n'y a pas eu de dommages ou de paiements illicites ou que ceux-ci ne sont pas quantifiables ou quantifiés; ou (ii) si les dommages ou paiements illicites ne dépassent pas 1 million de pesos** ¹⁹. Environ 793 causes relèvent de ces catégories. Délesté de ces dossiers, le Sandiganbayan pourra consacrer plus de temps à l'instruction et au règlement de causes plus importantes impliquant des fonctionnaires de rang plus élevé. Il est aussi proposé que les causes qui restent, pour lesquelles les dommages ou les paiements illicites sont inférieurs à 5 millions de pesos, soient instruites et tranchées par des juges seuls, pour laisser aux tribunaux de trois juges le soin de juger les plus compliquées. (Sur les 14 juges en poste, 10 sont d'anciens juges des tribunaux régionaux de première instance qui ont déjà une vaste expérience de l'instruction de causes impliquant des sommes de plus de cinq millions de pesos. Quant aux quatre autres juges, ils étaient des avocats chevronnés avant leur nomination.) Il s'agit du projet de loi sénatorial no 1890 déposé par le sénateur Mar Roxas.

c. **Projet de loi visant à autoriser la comparution d'avocats du secteur privé pour aider le Bureau de l'ombudsman dans les poursuites.** Le sénateur Mar Roxas a présenté le projet de loi sénatorial no 1737 sur le sujet. Le sénateur Francis N. Pangilinan a aussi déposé un projet de loi semblable. Les représentants Marcelino Libanan et Rodriguez Dadvivas ont fait de même.

¹⁹ Il y a aux Philippines 952 tribunaux régionaux de première instance, dont 761 avaient un volume de causes complet au 30 novembre 2004. Le transfert des 793 causes n'entraînera pas une charge de travail trop lourde étant donné qu'à quelques exceptions près, chaque tribunal se verra assigner une seule cause.

C. AMÉLIORATION DE LA COLLABORATION ET DES PARTENARIATS STRATÉGIQUES AVEC DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES ET DES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE ACTIVES ET VIGILANTES

Un autre progrès majeur réalisé dans la guerre contre la corruption est la participation croissante du secteur privé. Le moins qu'on puisse dire est qu'à lui seul le gouvernement ne peut pas remporter cette guerre. Ses ressources sont beaucoup trop restreintes comparativement à la panoplie d'initiatives publiques et privées qui peut être déployée. La participation du secteur privé est donc indispensable dans tout plan d'action anti-corruption :

La collaboration avec des acteurs non gouvernementaux est essentielle à l'élargissement d'une coalition anti-corruption. Dans les pays où la qualité de la gouvernance va de médiocre à passable et où l'on assiste à l'émergence de la liberté de presse et d'une société civile de plus en plus forte, un plan d'action anti-corruption n'est pas possible sans le soutien des organisations non gouvernementales (ONG) et des médias (voir Staphenurst 2000). **Les groupes de la société civile, tels que les ONG, les établissements d'enseignement et les organismes de recherche, se sont avérés à différentes reprises des partenaires puissants dans des coalitions de lutte contre la corruption [...]** Les travaux et les constatations de chercheurs, d'analystes et d'autres universitaires peuvent servir de point de départ aux enquêtes des organismes gouvernementaux, aux audiences de l'assemblée législative et aux efforts de mobilisation sociale des ONG et peuvent se retrouver sous les projecteurs des médias²⁰.

Les faits récents démontrent que les ONG, les groupes de la société civile et les médias s'emploient de plus en plus activement à dépister et à mettre au jour la corruption gouvernementale et à réclamer des poursuites en justice contre les coupables. Qui plus est, les résultats d'un récent sondage de l'institut SOCIAL WEATHER STATION révèle que la plupart des entreprises sont disposées à donner 3 % de leur revenu net pour financer des programmes anti-corruption²¹.

²⁰ Bhargava et Bolongaita, *Challenging Corruption in Asia: Case Studies and Framework for Action*, Banque mondiale (2004), pages 41 et 42.

²¹ Communiqué de SWS, 11 juin 2004.

Les organes d'information, comme le PHILIPPINE CENTER FOR INVESTIGATIVE JOURNALISM, LE PHILIPPINE INSTITUTE OF JOURNALISM et NEWSBREAK, et les émissions télévisées d'intérêt public, comme *Imbestigador* de GMA Network, Inc., PROBE du canal 5, *Linawin Natin* du canal 13 et d'autres émissions télévisées et radiodiffusées qui dénoncent la corruption, sont de plus en plus nombreux et se coordonnent avec les organismes gouvernementaux concernés²².

*Le clergé, et en particulier l'Église catholique, surveillent maintenant avec plus de vigilance la conduite des représentants gouvernementaux*²³. La SECTION PHILIPPINE DE LA SOCIÉTÉ DE JÉSUS, par exemple, a publié le livre *Ehem!: A Manual for Deepening Involvement in Combating Corruption*. Le 13 octobre 2003, le Bureau de l'ombudsman a établi avec elle un partenariat pour la diffusion de ce manuel, qui vise à instaurer une culture anti-corruption en changeant les orientations, les attitudes et les comportements des individus et des institutions par une sensibilisation et un meilleur discernement.

De plus, le 7 juillet 2003, la CONFÉRENCE ÉPISCOPALE CATHOLIQUE DES PHILIPPINES a fait une déclaration, « Laissez couler l'intégrité comme un ruisseau », où elle formule des recommandations pour la lutte contre la corruption et encourage tout particulièrement la mise sur pied de nouvelles organisations en invitant les fidèles à faire plus que sensibiliser les gens et à passer à l'action. (Comme nous le verrons plus loin, la Conférence épiscopale catholique des Philippines est un des membres fondateurs de la COALITION CONTRE LA CORRUPTION lancée le 21 septembre 2004.)

IV. PARTENARIATS AVEC LE SECTEUR PRIVÉ

A. EXPANSION ET CONSOLIDATION DES PARTENARIATS AVEC LES SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉ

Comme indiqué tout à l'heure, le gouvernement ne peut pas à lui seul remporter la guerre contre la corruption. L'avantage d'un partenariat efficace entre le secteur privé et la société civile pour la lutte contre la corruption trouve son illustration dans certains des efforts de collaboration du Bureau de l'ombudsman avec des ONG, des associations professionnelles, des établissements de recherche et des organisations de la société civile.

²² Voir le Rapport du Bureau de l'ombudsman, page 2-24.

²³ *Ibid.*

1. VÉRIFICATIONS DU STYLE DE VIE

Le premier projet concret lancé au cours du mandat de l'ombudsman actuel faisait appel à la collaboration active du secteur privé. Il s'agit du *projet de vérification du style de vie*, dans le cadre duquel les citoyens, les groupes confessionnels, les ONG locales et les organismes populaires forment un réseau qui recueille des données et communique des renseignements en vue de repérer les fonctionnaires pouvant être corrompus et de dévoiler leur fortune et leurs biens acquis illégalement.

Le projet de vérification du style de vie est devenu une initiative prioritaire du CONSEIL DE COORDINATION INTER-ORGANISMES CONTRE LA CORRUPTION, actuellement présidé par l'ombudsman. Un protocole d'entente a été signé le 20 mars 2003 avec un groupe élargi qui se compose de groupes confessionnels, d'organisations de la société civile et d'organismes chargés de faire appliquer la loi²⁴.

Comme le Bureau de l'ombudsman n'avait que 17 enquêteurs sur place en 2003 dans son bureau du Grand Manille, il a décidé de faire du ***ciblage stratégique d'organisme***, c.-à-d. de canaliser ses ressources limitées vers trois organismes considérés comme les plus corrompus du gouvernement, à savoir les organismes générateurs de recettes : le BUREAU DU REVENU INTERNE, le BUREAU DES DOUANES et le MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS ET DE LA VOIRIE.

En concentrant nos ressources limitées sur trois organismes désignés à l'avance, nous espérons découvrir efficacement et régulièrement des biens acquis illégalement, les faire confisquer sur-le-champ et tenter une action en justice contre les fonctionnaires corrompus, jusqu'à atteindre un nombre critique suffisant pour en dissuader d'autres de se livrer à de la corruption. Les données de notre bureau font état des résultats non négligeables des vérifications du style de vie :

FONCTIONNAIRES CONGÉDIÉS DU MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS

a. 1 sous-secrétaire

²⁴ 1) Secrétariat national pour l'action sociale de la Conférence épiscopale catholique des Philippines; 2) Transparency and Accountability Network; 3) Citizens National Network Against Poverty and Corruption; 4) United People's Against Crime; 5) Citizens Battle Against Corruption; 6) Association des employés de l'État des Philippines; 7) Unités de prévention de l'Association nationale contre la corruption; 8) Commission nationale de la jeunesse; 9) Police nationale des Philippines; (10) Service de renseignement des Forces armées des Philippines; (11) Commission présidentielle contre le crime organisé.

- b. 1 directeur régional

FONCTIONNAIRES CONGÉDIÉS DU BUREAU DES DOUANES

- a. 1 sous-commissaire
- b. Chef du Bureau des opérations douanières
- c. 1 chef de division
- d. 1 agent des opérations douanières
- e. 1 perceuteur des douanes

FONCTIONNAIRES CONGÉDIÉS DU BUREAU DU REVENU INTERNE

- a. 1 sous-commissaire
- b. 1 directeur régional
- c. 1 agent en chef (région 13)
- d. 1 avocat (procureur V)
- e. 1 adjoint de direction d'un chef régional
- f. 1 directeur régional adjoint

De plus, le Bureau a déjà adopté des résolutions visant à démontrer les causes probables, à présenter un dossier au Sandiganbayan contre certaines des personnes susmentionnées pour parjure, falsification, violation de la Loi de la République no 3019 ou de la Loi contre la corruption et du Code des tarifs et douanes et à confisquer les biens acquis illégalement en vertu de la Loi de la République no 1379. Ces fonctionnaires, avec d'autres cadres et employés du Bureau du revenu interne et du Bureau des douanes, ont aussi été suspendus à titre préventif pendant que leur cause était en instance et avant leur congédiement.

D'autres personnes ont été poursuivies, notamment : a) le major général retraité Carlos Garcia – quatre chefs d'accusation de parjure et confiscation de biens acquis illégalement d'une valeur de plus de **143 millions de pesos**; b) le lieutenant-colonel George A. Rabusa, ancien officier d'ordonnance du major général Garcia – parjure et demande de saisie de biens inexplicés; c) le général Lisandro C. Abadia, ancien chef d'état-major des forces armées – biens inexplicés et parjure.

Récemment, le Bureau de l'ombudsman a suspendu à titre préventif le sous-commissaire Reynaldo Nicolas, du Bureau des douanes, pour des accusations de biens inexplicés. L'affaire est en attente d'une décision

administrative et d'une enquête préliminaire visant à déterminer la responsabilité administrative et criminelle de l'intimé. De nombreuses autres causes liées aux vérifications du style de vie sont censées se régler dans les prochains mois.

2. MESURES ANTI-CORRUPTION PROPRES À CERTAINS ORGANISMES

Les organisations de la société civile, et tout spécialement les ONG issues des milieux universitaire, professionnel et de la recherche, ont à leur disposition des spécialistes qui peuvent offrir au gouvernement l'information voulue ainsi que des modèles et des systèmes anti-corruption fonctionnels. Cette expertise peut aussi se traduire par l'adoption de programmes de réforme internes, propres à certains organismes, et qui ont pour objet de simplifier les procédures et d'accroître l'efficacité de l'organisme et sa capacité de fournir des services au public. À cet égard, le Bureau de l'ombudsman a établi un partenariat avec la TRANSPARENCY AND ACCOUNTABILITY NETWORK FOUNDATION (TAN).

En 2002 et 2003, TAN, en collaboration avec le Bureau de l'ombudsman, la Commission présidentielle contre la corruption et le Comité présidentiel pour la bonne gouvernance, a participé à l'élaboration de plans anti-corruption pour 31 bureaux du gouvernement national en cernant leurs faiblesses respectives face à la corruption et en définissant des mesures stratégiques permettant de corriger ces faiblesses. Cette action a débouché sur la mise au point de MESURES DE RÉFORME POUR LA PRÉVENTION DE LA CORRUPTION destinées à 10 organismes clés²⁵. Ces mesures ont été évaluées, validées et examinées avec des intervenants, des experts et du personnel du Bureau de l'ombudsman, et les programmes qu'elles prévoient ont été classés par ordre de priorité. Enfin, on a discuté des mécanismes de contrôle pour assurer la mise en œuvre des mesures, qui devraient continuer d'être appliquées jusqu'à ce que la corruption soit considérablement réduite dans l'administration publique.

3. TRANSPARENCE DANS LES MARCHÉS PUBLICS

Comme indiqué précédemment, la Loi de la République no 9184, LOI SUR LA RÉFORME DES MARCHÉS PUBLICS, exige que deux **observateurs** du secteur privé siègent aux comités d'appels d'offres et d'adjudication des

²⁵ Bureau du revenu interne, Bureau des douanes, ministère de la Réforme agraire, ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles, ministère de l'Éducation, ministère de la Santé, ministère de l'Intérieur et des Administrations locales, Commission nationale des relations du travail et ministère de la Justice.

organismes gouvernementaux. Le secteur privé peut aussi apporter sa contribution en assurant un **contrôle** de l'exécution des marchés adjugés.

Le Bureau de l'ombudsman a établi un partenariat avec PROCUREMENT WATCH, INC. (PWI) afin que ce dernier forme des **observateurs** bénévoles pour les comités d'appels d'offres et d'adjudication. PWI a déjà donné des ateliers de formation à plusieurs groupes dans l'ensemble du pays. En outre, la FONDATION POUR L'ASIE a versé des fonds pour la mise en œuvre du MÉCANISME DE RÈGLEMENT DES PLAINTES relatives à la suite donnée aux rapports des observateurs. Ce mécanisme sert à: a) transformer les observations en mesures concrètes permettant d'améliorer les systèmes; b) recommander des correctifs; ou c) faire intervenir des mesures punitives pour les violations de la législation sur les marchés publics ou pour les actes de corruption.

Le contrôle de l'exécution des marchés et la formation en matière de contrôle sont assurés par le G-WATCH, ou GOVERNMENT WATCH. G-WATCH est un programme indépendant de contrôle, de recherche et de promotion qui s'intéresse à la gouvernance et à la gestion des services publics. Il se spécialise dans le contrôle de l'exécution des marchés. À l'heure actuelle, il contrôle les marchés du MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, du MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS ET DE LA VOIRIE, du MINISTÈRE DE LA SANTÉ et du MINISTÈRE DE L'AIDE SOCIALE ET DU DÉVELOPPEMENT. C'est l'ATENEO SCHOOL OF GOVERNMENT qui a proposé et mis en œuvre ce programme.

Parmi les grands projets de G-WATCH figure le contrôle de la livraison des manuels scolaires achetés par le MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION. Des garçons et des filles du mouvement scout vérifient la qualité et la livraison des manuels dans le cadre de G-WATCH. Les inspections se font sur place, après quoi on produit un RAPPORT D'INSPECTION SUR LE CONTRÔLE DE LA QUALITÉ DES LIVRES, dont une partie est remplie par le contrôleur représentant la société civile.

Les scouts bénévoles se rendent sur place à la date de livraison pour vérifier si les bons livres ont été livrés, selon la bonne quantité, au bon district scolaire. À l'aide d'un formulaire, ils vérifient et inscrivent la date et l'heure de livraison des manuels. Les livres défectueux ou livrés en nombre insuffisant ou excédentaire sont déclarés aussitôt *via* **SMS** au MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION. Cette surveillance indépendante effectuée par des scouts bénévoles à peine entrés dans l'adolescence a pour effet de décourager ou de réduire le recours à des manuels « fantômes » ou la livraison de manuels en nombre insuffisant. Il est tout à fait admirable de

voir à quel point la participation de citoyens même très jeunes peut faire beaucoup pour réprimer la corruption.

Les résultats sont jugés positifs jusqu'ici. Dans deux cas, 100 000 manuels ont été rejetés à cause de reliures défectueuses. Plusieurs défauts ont aussi été relevés et immédiatement corrigés. La participation d'utilisateurs et d'organisations de la société civile incite les fournisseurs à accroître la qualité des manuels pour satisfaire les utilisateurs.

4. ASSISTANCE POUR L'INSTRUCTION DES CAUSES/OPÉRATION GROS POISSON

Le Bureau de l'ombudsman recrute en ce moment des avocats compétents de pratique privée pour aider ses procureurs dans les causes qui impliquent de **gros fraudeurs** au Sandiganbayan. La critique courante adressée au Bureau est que, malgré ses 15 années d'existence, il n'a pas réussi à inculper et à faire condamner le « gros poisson » proverbial. Comme indiqué précédemment, cette situation tient, encore maintenant, au fait que seulement 62 procureurs de l'État s'occupent d'environ 2 000 causes. Nous avons besoin d'environ 200 procureurs dans les plus brefs délais possibles.

Le Bureau de l'ombudsman a relevé au Sandiganbayan **une cinquantaine d'affaires très en vue et à fort retentissement qui impliquent des fonctionnaires de haut rang représentés par les meilleurs avocats qui puissent s'acheter**. Parmi ces grosses causes : 1) l'affaire du boulevard du Président Diosdado Macapagal; 2) l'affaire du fonds de pension du RSBS; 3) le racket PEA-AMARI; 4) le racket des crédits d'impôt; 5) le racket des réparations de véhicules du ministère des Travaux publics et de la Voirie; 6) les affaires de la PCGG; 7) les affaires du major général Carlos F. Garcia.

Le rôle des avocats de pratique privée s'inspire de ce qui s'est fait pour L'AFFAIRE ESTRADA. Malgré l'avalanche de mémoires déposés et les exigences qu'a supposées la présentation continue de 76 témoins dans cette affaire de pillage qui s'est étendue sur près d'un an et demi, la poursuite n'a jamais demandé un seul report. Cela a été rendu possible par l'aide active qu'ont fournie les procureurs de pratique privée à titre bénévole.

Le 15 juin 2004, le Bureau de l'ombudsman et le BARREAU DES PHILIPPINES ont conclu un protocole d'entente sur les poursuites en justice pour certaines de ces grosses affaires de fraude. Par la suite, 16 avocats du Barreau se sont portés volontaires. Si l'on calcule qu'il faut deux avocats pour chaque affaire, le Bureau aurait besoin d'au moins 100 avocats bénévoles pour ses 50 grosses causes.

Le 25 février 2005, le Bureau de l'ombudsman et la COALITION CONTRE LA CORRUPTION ont signé une entente selon laquelle la Coalition s'engage à recruter des avocats de pratique privée pour aider l'ombudsman à exercer des poursuites dans ces causes.

Dès qu'il aura suffisamment d'aide de la part d'avocats bénévoles, le Bureau compte demander au Sandiganbayan d'instruire des procès en continu pour ce type de cause.

5. UN PONT À JETER

Un bon nombre des ONG, des établissements de recherche, des associations professionnelles et des organisations de la société civile ont déjà établi des modèles et des mécanismes fonctionnels de lutte contre la corruption. Cependant, malgré leur expertise et leurs programmes éprouvés, ils sont incapables d'appliquer leurs programmes à l'ensemble du pays parce qu'ils n'ont pas assez de membres ou de bénévoles.

Il faut donc que ces organismes anti-corruption établissent des relations avec le grand public pour pouvoir former ensemble un réseau anti-corruption de portée nationale. Aux Philippines, l'Église catholique, qui possède un réseau bien établi de « fidèles » à l'échelle du pays, est un choix tout indiqué pour faire le pont. Elle est à l'œuvre dans presque toutes les collectivités locales, même les plus éloignées.

À la lumière de ce qui précède, l'ombudsman a rencontré plusieurs dirigeants de l'Église catholique, y compris Son Éminence Ricardo J. Cardinal Vidal. C'est à la suite de cette rencontre qu'il a pu, le 10 juillet 2004, présenter un exposé à la CONFÉRENCE ÉPISCOPALE CATHOLIQUE DES PHILIPPINES. Il a parlé aux évêques de son projet de structurer les groupes religieux pour qu'ils deviennent des **organismes anti-corruption**, dont les membres peuvent siéger aux comités d'appels d'offres et d'adjudication à titre d'observateurs, s'assurer de l'exécution en bonne et due forme des marchés publics et aider le Bureau de l'ombudsman dans ses vérifications du style de vie.

- NAMFREL était présent à cette rencontre et avait apparemment eu l'idée de s'impliquer aussi dans la lutte contre la corruption. (En fait, il participe déjà à plusieurs projets anti-corruption.) C'est ainsi qu'est née la **COALITION CONTRE LA CORRUPTION**, mentionnée tout à l'heure, qui a lancé, le 21 septembre 2004, la Conférence de lutte contre la corruption. Sa mission consiste à *mettre en œuvre et soutenir des projets anti-corruption, au départ dans le domaine de l'achat et de la prestation de services publics essentiels*²⁶.

La Coalition se compose actuellement des groupes suivants : MAKATI BUSINESS CLUB, CODE NGO, NAMFREL, SECRÉTARIAT NATIONAL POUR L'ACTION SOCIALE DE LA CONFÉRENCE ÉPISCOPALE CATHOLIQUE DES PHILIPPINES, BISHOPS-BUSINESSMEN'S CONFERENCE FOR HUMAN DEVELOPMENT, TRANSPARENCY AND ACCOUNTABILITY NETWORK ET LE PROJET TAG. Ses projets initiaux visent :

- le dénombrement des manuels scolaires
- la formation des observateurs des comités d'appels d'offres et d'adjudication
- la surveillance des médicaments
- la surveillance des affectations (revenu interne)
- la surveillance des gros bonnets
- le programme de vérification du style de vie
- le soutien aux poursuites par des avocats bénévoles
- la défense de causes de COMELEC.

Un exemple de groupe restructuré est l'ONG BARUG! PILIPINO de Cebu. Le maître d'œuvre de BARUG! PILIPINO est Son Éminence Ricardo J. Cardinal Vidal, archevêque de Cebu; le directeur-rédacteur en chef est Carmelo O. Diola.

Le 6 octobre 2004, le Bureau a conclu deux ententes selon lesquelles des bénévoles de BARUG! PILIPINO s'engageaient à recueillir des données et de l'information détaillée sur les biens de fonctionnaires pour les vérifications du style de vie et à faire fonction d'observateurs aux comités d'appels d'offres et de contrôleurs de l'exécution des marchés publics contractés par le MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION.

Les initiatives de BARUG! PILIPINO ont depuis porté des fruits :

²⁶ « Expanding the Advocacy: CAC Experience », Guillermo Luz.

a. Des volontaires de la prélatrice d'Ipil ont formé la **COALITION INTERCONFESSIONNELLE POUR LA BONNE GOUVERNANCE**, qui présente tous les mercredis une émission radio animée par un prêtre. Ils ont aussi mis sur pied **LOGCCO POUR LA PAIX**, qui représente l'administration locale, les Églises et les collectivités et qui travaille à la transmission des valeurs et à la diffusion de l'information.

b. Des bénévoles du diocèse de Maasin ont participé à la surveillance de la livraison de manuels dans les écoles publiques.

c. En ce qui concerne l'enseignement des valeurs, le redressement moral et le renforcement des convictions personnelles, *Barug! Pilipino* a, le 4 janvier 2005, établi un partenariat avec la FRATERNITÉ DES HOMMES D'AFFAIRES ET DES PROFESSIONNELS CHRÉTIENS.

En outre, le modèle de structure de BARUG! PILIPINO a depuis été reproduit. Le 27 novembre 2004, avec la bénédiction de l'archevêque Angel N. Lagdameo, D.D., un protocole d'entente a été conclu entre People's Graftwatch of Iloilo City, People's Graftwatch of Iloilo Province et le Bureau de l'ombudsman. En vertu de cette entente, des membres de People's Graftwatch siégeront comme observateurs aux comités d'appels d'offres du gouvernement, contrôleront l'exécution des marchés et aideront le Bureau de l'ombudsman à mener des vérifications du style de vie.

Enfin, des représentants d'organisations confessionnelles de la société civile des régions I et II et de la Région autonome de la cordillère ont rencontré l'ombudsman le mois dernier. Ils ont manifesté le désir d'aider le Bureau de l'ombudsman dans sa lutte contre la corruption. Inspirés par les succès de l'organisme CONCERNED CITIZENS OF ABRA FOR GOOD GOVERNMENT (CCAGG), leurs organisations confessionnelles et des ONG de 13 diocèses des régions I et II et de la Région autonome de la Cordillère ont formé une alliance dirigée par l'évêque Ramon Villena du diocèse de Bayombong (Nueva Vizcaya) et appelée la NORTHERN LUZON COALITION FOR GOOD GOVERNANCE (NLCCG). Celle-ci a mobilisé les centres d'action sociale des 13 diocèses du Nord de Luzon et s'est associée avec des ONG dynamiques comme CCAGG, qui est un partenaire actif du Bureau dans la lutte contre la corruption.

Dès que la NLCGG sera inscrite auprès de la Commission des valeurs mobilières, le Bureau conclura un protocole d'entente avec ses représentants.

Enfin, le Bureau entame des pourparlers avec d'autres groupes religieux dans le but de faire de la lutte anti-corruption un projet interconfessionnel.

Somme toute, la collaboration stratégique avec le secteur privé permet d'accroître et de multiplier des ressources gouvernementales autrement limitées ainsi que d'habiliter, de former et d'enhardir les personnes concernées à investir davantage leur temps, leur expertise et leurs ressources dans la lutte contre la corruption.

Déjà, les gens remarquent diverses initiatives du secteur privé, y compris du monde des affaires, qui mettent en valeur la responsabilité sociale des entreprises, notamment : NAMFREL, G-Watch, de l'Ateneo School of Government, Transparency and Accountability Network, Scouts, Bishops-Businessmen's Conference, Procurement Watch, Makati Business Club et Center for Contextualized Theology and Applied Ethics, de l'Université de Santo Tomas. Comm l'a fait observer le *Philippine Daily Inquirer* :

Toutes ces initiatives montrent que différents secteurs se concertent de façon avisée pour endiguer la corruption. S'il est vrai qu'en 2001 le pays a perdu 95 milliards de pesos au profit de la corruption, alors la corruption est la principale cause de notre pauvreté et il est normal que tous les secteurs s'attaquent au monstre résolument et énergiquement²⁷.

Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que les résidents aient noté une amélioration dans nos efforts contre la corruption malgré le récent rapport de Political and Economic Risk Consultancies, Ltd. selon lequel les Philippines sont placées par les expatriés étrangers au deuxième rang des pays d'Asie les plus corrompus. En juin 2004, le sondage 2003-2004 de SOCIAL WEATHER STATION a révélé que le Bureau de l'ombudsman bénéficiait de **la cote de confiance la plus élevée parmi les organismes à qui le public peut s'adresser pour se plaindre**. Aussi, dans le même sondage, le Bureau s'est classé au deuxième rang pour **l'évolution positive de la sincérité nette** par rapport aux années précédentes, après la Commission des valeurs mobilières. Ces résultats tendent à indiquer

²⁷ « Corruption Watch », *PHILIPPINE DAILY INQUIRER*, 7 mars 2005, page 14.

que les initiatives prises jusqu'ici par le gouvernement et les réformes internes effectuées par le Bureau de l'ombudsman vont dans la bonne direction.

Qui plus est, en 2004, contrairement à ce qu'avançaient certaines publications, la cote de corruption des Philippines attribuée par TRANSPARENCY INTERNATIONAL n'a pas continué à baisser et n'est pas descendue sous la cote de 2003. Elle a plutôt connu une légère amélioration, passant de 2,5 en 2003 à 2,6 en 2004. Il n'y a pas lieu de se glorifier de cette légère amélioration de 0,1, qui montre néanmoins que la situation ne s'est pas détériorée, contrairement à ce qui s'était produit dans les trois années précédentes. Un éditorial très récent le confirme :

Ces derniers mois, des progrès ont été accomplis dans la lutte contre la corruption, une bonne part du mérite revenant au Bureau de l'ombudsman qui a fait preuve d'une ardeur renouvelée. Des généraux sont traduits en cour martiale et accusés de corruption devant les tribunaux civils. Des fonctionnaires haut placés ont été accusés, suspendus ou congédiés pour possession de richesses inexplicables. Les pourfendeurs de la corruption ne plaisantent pas, **mais leur message ne passe pas vite et il est brouillé par le maintien de la corruption à tous les niveaux de l'administration publique. Il est également brouillé par la lenteur des poursuites, notamment le procès d'Estrada et Garcia**²⁸.

²⁸ « Second Worst », *THE PHILIPPINE STAR*, 9 mars 2005, page 14 : les caractères gras sont de nous.

CONCLUSION

Il ressort clairement que deux grandes actions s'imposent :

Premièrement, le gouvernement doit investir massivement dans les initiatives anti-corruption. Son soutien budgétaire actuel aux mesures anti-corruption doit non seulement être maintenu, mais aussi accru régulièrement et considérablement et faire bouler de neige à mesure que des gains sont réalisés dans la lutte contre la corruption. Comme indiqué précédemment, dans la situation difficile que l'on connaît, la « clé », compte tenu des *limites et possibilités de la gouvernance au pays*, réside simplement dans une réorientation majeure de l'attention, des priorités et des ressources vers les initiatives anti-corruption. Il faut toutefois souligner que, même si le budget 2005 du Bureau a bénéficié d'une augmentation substantielle d'environ 140 millions de pesos, l'exposé qui précède mène inévitablement à la conclusion qu'il faut beaucoup plus de ressources. Qu'on pense seulement au budget annuel de la Commission indépendante contre la corruption de Hong Kong, qui est d'environ 90 millions de dollars, ou **4,94 milliards de pesos**.

La réorientation des ressources devrait aussi englober les changements législatifs expliqués plus haut pour ce qui touche le Sandiganbayan. Il a déjà été dit que le partenariat initial entre le gouvernement et le secteur privé s'avère déjà très efficace et fructueux. Grâce à cette collaboration, il sera possible de déterrer d'autres cas de corruption et de déposer des requêtes. Cette évolution passe toutefois par l'étape des poursuites, qui traîne en longueur d'après les observateurs. Par conséquent, pour être vraiment productive, notre campagne anti-corruption doit prévoir le traitement rapide et efficace des dossiers par les tribunaux. Pour cela, il faut adopter des projets de loi qui permettent de rationaliser et de simplifier encore plus la juridiction du Sandiganbayan et d'augmenter nettement le nombre de juges et de sections du Sandiganbayan pour assurer le règlement rapide des affaires de corruption par des procès continus.

La nécessité de cette réforme est confirmée par l'analyse de M. Tony Kwok lui-même :

[...] toute lutte efficace contre la corruption doit commencer par une répression efficace et une poursuite couronnée de succès contre des cibles importantes, de façon à montrer au

public que le gouvernement est déterminé à combattre la corruption à tout prix²⁹.

Deuxièmement, le gouvernement et le secteur privé doivent véritablement s'entraider dans la lutte contre la corruption. Le gouvernement, vu son manque de ressources, devrait autant qu'il le peut accorder au secteur privé la plus grande latitude possible dans sa participation aux processus des marchés publics et de la gouvernance. Il devrait aussi pouvoir repérer et mettre à profit les ressources, organisations et structures existantes et disponibles du secteur privé qui peuvent se voir attribuer un rôle dans la lutte contre la corruption. Il devrait employer beaucoup d'énergie à convaincre les particuliers et les organisations de la société civile qu'ils ne doivent pas se contenter de se plaindre ou de critiquer le gouvernement : ils doivent s'engager eux-mêmes dans des initiatives et des programmes anti-corruption proactifs et concrets.

Le meilleur moyen de réaliser cette collaboration dynamique et fructueuse avec le secteur privé et la société civile est le mécanisme prévu par la LOI SUR LA RÉFORME DES MARCHÉS PUBLICS, qui autorise les citoyens à participer activement au processus d'attribution des marchés, soit en siégeant comme observateurs aux comités d'appels d'offres et d'adjudication, soit en surveillant l'exécution des marchés adjugés. La LOI SUR LA RÉFORME DES MARCHÉS PUBLICS est un outil très puissant de prévention de la corruption dans le domaine des marchés publics. Elle peut étouffer les tentatives de corruption avant même leur apparition. Au dire de son parrain, le sénateur Angara :

Nous ne pouvons peut-être pas combattre la corruption à tous les niveaux, mais nous sommes très bien placés pour tuer dans l'œuf son germe le plus actif [...]

De toute évidence, des initiatives anti-corruption conjointes, parallèles, voire complémentaires, sont indispensables dans les secteurs privé et public, partenariat qu'illustre parfaitement un récent éditorial :

Nous n'avons pas besoin d'études pour nous informer que la corruption est un fléau. Tout le monde le sait, depuis des temps immémoriaux. La question éternelle qui se pose à la lumière de cette vérité, c'est : pourquoi ne fait-on pas de progrès dans la lutte contre la corruption? Tony Kwok, ancien sous-commissaire de la Commission de lutte contre la

²⁹ « Formulating an Effective Anti-Corruption Strategy – The Experience of Hong Kong ICAC ».

corruption de Hong Kong, a invoqué un motif très clair. Il a dit au cours d'un récent atelier anti-corruption : « Je suis persuadé qu'avec le travail efficace de répression et de poursuite [du Bureau de l'ombudsman] et la formule de partenariat adoptée pour la prévention de la corruption, il est possible que le projet de prévention d'une durée de trois ans permette de réaliser d'importants progrès dans l'élimination de la corruption au pays. »

La clé de cette déclaration n'est pas un appel à l'engagement politique – qui est nécessaire, quoique insuffisant –, mais bien le concept de partenariat³⁰.

Ce qui ressort, par conséquent, c'est la nécessité absolue d'une approche globale, stratégique, voire complémentaire, de la lutte anti-corruption. Un cycle rapide et complet qui englobe la prévention, le dépistage, les poursuites et la condamnation est indispensable, ne serait-ce que pour rendre entière, efficace et durable toute réforme entreprise dans la lutte contre la corruption. Une société sans corruption est encore possible, mais uniquement si le gouvernement y engage des ressources massives, s'il élargit dans toute la mesure du possible la participation du secteur privé et si le secteur privé (citoyens, groupes et organisations) investit activement talents et ressources dans des initiatives anti-corruption tangibles.

Pour terminer, une petite mise en garde : dans notre lutte contre la corruption, il est facile de nous décourager et de voir le *verre à moitié vide*. Nous devons réaliser que le verre est à moitié plein. Mais surtout, grâce à l'intensification graduelle des initiatives publiques et privées, nous devrions voir le niveau d'eau augmenter et le verre continuer de se remplir.

³⁰ « Corruption Watch », *PHILIPPINE DAILY INQUIRER*, 7 mars 2005, page 14.