

BHOUTAN : NOUS POUVONS REMPORTER LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Bien souvent, la corruption est perçue comme un « prix à payer » inévitable pour le développement. La bonne gouvernance fait souvent figure de parent pauvre en période de transformation. Petite nation de l'Himalaya, le Bhoutan tente de prouver le contraire : classé 27e sur 168 pays selon l'indice mondial de perception de la corruption, il mène une lutte implacable contre ce fléau et s'est doté d'une vision centrée sur un développement équitable et sur le bonheur national brut. Dans le cadre de son assistance à la transition démocratique du Bhoutan, la Direction du développement et de la coopération (DDC) soutient depuis dix ans le programme global lancé par ce pays pour combattre la corruption. L'Asia Brief propose une analyse des résultats et des enseignements tirés de ce travail.

Le Bhoutan a connu de profondes transformations depuis que ce royaume de l'Himalaya a établi des relations avec la Suisse au milieu du siècle dernier. L'ouverture progressive du pays au commerce international, aux relations politiques, au tourisme et aux échanges culturels – la télévision et Internet étaient interdits jusqu'en 1999 – s'est accompagnée d'une transition en douceur vers une démocratie constitutionnelle. Initiée par le quatrième roi du Bhoutan Jigme Singye Wangchuck, cette transi-

tion a débouché en 2007 sur les premières élections générales ; au même moment, le monarque a abdicqué en faveur de son fils aîné Jigme Khesar Namgyel Wangchuck, devenu ainsi cinquième roi du pays. Les élections générales suivantes, organisées en 2013, se sont elles aussi déroulées de manière pacifique et dans le respect du calendrier. Ensemble, ces deux scrutins ont marqué le passage d'une monarchie absolue à un gouvernement démocratique.

LES PILIERS DE L'INTÉGRITÉ AU BHOUTAN

La Constitution de 2005 a consacré les principaux piliers de la démocratie, à savoir une justice indépendante, un parlement bicaméral et un gouvernement investi de pouvoirs exécutifs. Quatre offices indépendants institués au même moment forment, avec le parlement, le dispositif qu'applique le pays en matière de justification de l'action menée. Il s'agit de la Commission de lutte contre la corruption (Anti-Corruption Commission, ACC), de la Commission électorale du Bhoutan (Election Commission of Bhutan, ECB), de l'Autorité royale d'audit (Royal Audit Authority, RAA) et de la Commission royale de la fonction publique (Royal Civil Service Commission, RCSC). La création de ces institutions aux premiers stades de la transition démocratique a joué un rôle significatif dans la stabilité de la démocratie bhoutanaise.

Le Bhoutan traverse une période de transition à la fois politique, socioéconomique et sociétale, alimentée notamment par l'évolution démographique, les progrès technologiques, une urbanisation rapide et les influences internationales. Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour consolider la démocratie naissante, notamment pour ce qui a trait à l'autonomisation de la population, au renforcement de l'équilibre des pouvoirs, au développement de

l'expérience et de l'expertise en matière de gouvernance et au bon fonctionnement des structures de gouvernance décentralisées. Ces aspects essentiels pour la gouvernance constituent également des prérequis d'une lutte efficace contre les trafics d'influence, et vice-versa.

UNE CORRUPTION QUI ÉVOLUE : LES PETITS POTS-DE-VIN CÈDENT LE PAS AUX ABUS DE POUVOIR

L'évaluation du système national d'intégrité (National Integrity Assessment Survey, NIA Survey) réalisée en 2013 (National Integrity Assessment Survey, NIA Survey) a révélé que 70 % des citoyens bhoutanais considéraient la corruption comme un problème majeur. Toutefois, deux tiers des personnes sondées dans le cadre de l'enquête de 2013 estimaient que le phénomène perdait de l'ampleur. Le niveau de corruption au Bhoutan comparé à celui des autres pays de la région ou ramené à l'échelle internationale, faible et en amélioration, contraste avec celui qui est perçu au niveau national. Le Bhoutan s'est hissé en 2016 au 27e rang de l'évaluation de l'indice de perception de la corruption réalisée par Transparency International, ce qui en fait le cinquième pays le mieux classé de la région Asie-Pacifique. Lors du premier classement incluant le Bhoutan, en 2006, le royaume avait atteint la 32e place. Ses résultats absolus ont poursuivi leur progression ces dernières années. Le mérite peut en être en partie attribué à l'ACC mais aussi à d'autres institutions chargées de faire respecter l'obligation de rendre des comptes.

Ces résultats pouvant paraître contradictoires s'expliquent par un changement du type de corruption observé au Bhoutan : moins de corruption à petite échelle sur des liquidités, concernant directement la population et donc perçue par elle, mais davantage de montages plus élaborés et



Education aux valeurs dans les écoles bhoutanaises. L'élimination de la corruption requiert un nouveau pacte social. Photo: Markus Wild

plus difficiles à identifier : abus de pouvoir, captation de l'Etat, hommes de paille, pots-de-vin de grande envergure avec ramifications à l'étranger, etc. Les 450 plaintes annuelles déposées en moyenne par le public auprès de la Commission de lutte contre la corruption permettent de mieux cerner les contours de ce délit au Bhoutan : les plaintes les plus fréquentes concernent les « abus d'autorité par les fonctionnaires » (29 %) et les « malversations » (16 %). Une majorité de plaintes vise les gouvernements locaux, puisque c'est à ce niveau-là que les contacts entre la population et l'Etat sont les plus fréquents. Viennent ensuite le secteur privé et les entreprises d'Etat.



La présidente de la Commission de lutte contre la corruption Mme Neten Zangmo attrapant un gros poisson. Illustration parue dans le journal « Bhutan Observer » au sujet de l'affaire des terrains de Gyelpozhing.

DES AFFAIRES RETENTISSANTES AUX EFFETS DISSUASIFS

La Commission de lutte contre la corruption a été créée en 2006 en réaction aux nouveaux risques de corruption et a été soutenue par le quatrième roi du Bhoutan dans un discours :

« La propagation de la corruption au Bhoutan est un défi auquel nous faisons face. L'ampleur de ce défi dépendra de la rapidité et de la vigueur avec lesquelles nous choisissons de nous y opposer. Il n'y a pas de place pour la corruption aujourd'hui et il n'y en aura jamais, c'est aussi simple que cela. »

La perception par le public de l'efficacité et de l'indépendance de cet organisme nouvellement créé dépendait en grande partie de sa capacité à résoudre avec succès un certain nombre de cas de corruption retentissants. Parmi les premières grandes réussites de l'ACC figure l'« affaire des terrains de Gyelpozhing ». Des parcelles avaient été attribuées de manière illégale à des parents et d'autres proches de personnalités publiques influentes, un cas complexe et sensible sur le plan politique. L'ACC a fait preuve de ténacité et de savoir-faire technique pendant l'enquête et ne s'est pas contentée de son mandat premier, à savoir l'instruction, puisqu'elle a décidé d'engager des poursuites – une compétence conférée à l'ACC par la loi anticorruption – lorsque les autorités pénales du pays ont refusé de se saisir du dossier. Ces efforts ont débouché sur la condamnation du président de l'Assemblée nationale et du ministre de l'intérieur, jugements confirmés par la Cour suprême du Bhoutan.

Après l'accession au pouvoir d'un nou-

veau parti politique en 2013, l'ACC a réaffirmé son indépendance en ouvrant une enquête sur un membre du nouveau gouvernement, soupçonné d'abus de biens publics lors d'un mandat précédent en tant que gouverneur d'une province. Parmi les autres affaires fortement médiatisées figurent des poursuites pénales de grande ampleur engagées contre des agents du fisc et des douaniers, suspectés d'avoir mis en place des hommes de paille pour le commerce transfrontalier et de s'être rendus coupables de fraude fiscale.

L'efficacité de l'ACC a depuis été recon- nue par des experts en matière de lutte

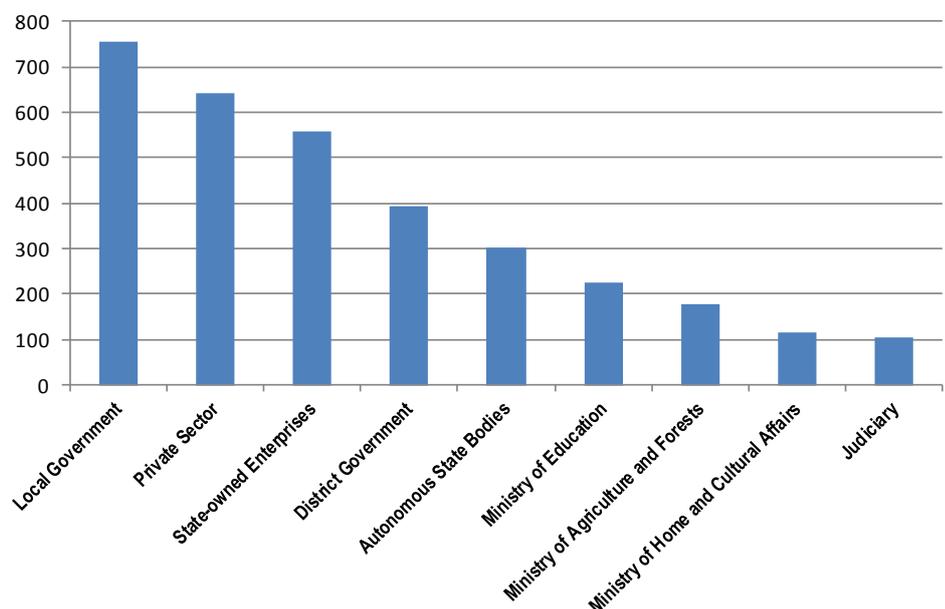
anti-corruption de l'Institut de Bâle sur la gouvernance, qui travaillent avec l'ACC depuis ses débuts, notamment dans le cadre du programme de la DDC, et qui comparent les résultats de l'ACC avec ceux d'institutions similaires dans la région et dans le monde. Cette conclusion est également celle de Transparency International (TI). Avec le soutien de la DDC au Bhoutan, TI a mené un projet pilote d'évaluation des institutions nationales de lutte contre la corruption. L'ACC a obtenu un score « élevé » pour sept des dix indicateurs. Financièrement, la poursuite des cas de corruption a débouché sur des ordonnances de restitution dont le montant total s'élève à 139 millions de ngultrums (environ 2 millions de CHF) dans les caisses du gouvernement depuis 2006.

UNE APPROCHE SYSTÉMIQUE DE LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

La stratégie bhoutanaise de lutte contre la corruption est articulée autour de trois grands axes :

Tout d'abord, la création de l'ACC en tant qu'organisme indépendant et efficace pour l'observation, la prévention et l'engagement de poursuites dans le cadre d'affaires de corruption. L'ACC a adopté en 2011 un plan global de développement institutionnel (institutional development plan, IDP) sur 10 ans, qui prévoit notamment sa restructuration complète

Public Complaints (2006-2015) Agencies against which most complaints were lodged



afin de mieux coordonner les tâches de prévention et d'application du droit. La DDC a également soutenu le renforcement des capacités techniques en cas de besoin, notamment dans le domaine des enquêtes financières.

Deuxièmement, le renforcement de la prise de conscience des mesures nécessaires pour juguler la corruption : il ne suffit pas d'engager des poursuites dans des cas de corruption, il faut également un engagement ferme de la part de tous les acteurs publics et privés au Bhoutan. La stratégie nationale 2014-2018 du gouvernement pour l'intégrité et la lutte contre la corruption (National Integrity and Anti-Corruption Strategy, NIACS) accorde ainsi un rôle central aux mesures visant à faire de la lutte contre la corruption une préoccupation de toutes les institutions. Développée par l'ACC avec une aide technique financée par la DDC, cette stratégie très complète repose sur les meilleures pratiques internationales.

Troisièmement, la sensibilisation du public et la promotion de l'engagement de la société civile, éléments clés de la lutte contre la corruption au Bhoutan. Ce combat s'est notamment appuyé sur des activités soutenues par la DDC, comme l'éducation aux valeurs dans des écoles de tout le pays, la recherche de facteurs de vulnérabilité à la corruption et la communication à ce sujet ainsi que la création de l'Initiative pour la transparence au Bhoutan (Bhutan Transparency Initiative, BTI). L'objectif de cette organisation de la société civile est de placer le phénomène sous les feux des projecteurs de l'opinion publique en renforçant la transparence, l'intégrité et l'obligation de rendre des comptes.

QUELS SONT LES FACTEURS AYANT CONTRIBUÉ À CETTE RÉUSSITE ?

Différents facteurs ont permis des résultats relativement positifs dans la lutte contre les trafics d'influence au Bhoutan. Conscients des risques inhérents à une transition économique et politique, les dirigeants ont ainsi mis sur pied une agence autonome de lutte contre la corruption, à une époque où le phénomène n'était guère perçu comme l'un des grands problèmes du Bhoutan. Cela a permis à l'ACC de développer ses fonctions à un rythme raisonnable, à mesure que la complexité de la corruption au Bhoutan augmentait.

Le choix de la bonne personne pour diriger l'agence a été très significatif. La première présidente Madame Neten Zangmo est respectée dans tout le pays pour sa ténacité et son indépendance. Interrogée sur l'origine de cette liberté relativement importante d'opérer de manière autonome, elle évoque le soutien stratégique apporté par le quatrième roi et par son successeur. Ce dernier l'a d'ailleurs décorée de l'Écharpe rouge – une distinction accompagnée du titre de « Dasho ».

Le financement régulier de l'ACC est un autre facteur déterminant de son succès. Le budget accordé par l'État a permis de couvrir les coûts de fonctionnement de la Commission, alors que l'aide de la DDC a financé le développement stratégique à long terme ainsi que le renforcement des capacités et des institutions.

La constitution d'alliances avec un large éventail de parties prenantes a été couronnée de succès, ce qui a fermement ancré la lutte contre la corruption au cœur des impératifs de bonne gouvernance du Bhoutan. La Commission est très présente au Bhoutan, et son rôle pour la bonne gouvernance est largement reconnu. Grâce à un travail de sensibilisation considérable, l'ACC gagne progressivement la confiance de la société bhoutanaise, initialement sceptique quant à l'utilité d'un énième organisme chargé de faire respecter la loi. Signe parmi d'autres de ce niveau de confiance accru, deux tiers des plaignants révèlent aujourd'hui leur identité, alors qu'auparavant, plus de la moitié préféraient garder l'anonymat.

Malgré tout, les défis restent nombreux. Le Bhoutan manque de juristes formés, et d'autres compétences font également défaut sur le marché du travail, notamment dans le domaine des enquêtes financières. La stabilité institutionnelle et l'indépendance à long terme de l'ACC doivent aller de pair avec un développement équivalent de toutes les institutions chargées de veiller sur l'intégrité au Bhoutan, ce qui implique notamment un engagement citoyen soutenu, dans un pays où la société civile est naissante.

LE RÔLE DU SOUTIEN DE LA DDC

Depuis 2006, la DDC a fourni au Bhoutan une aide financière et technique d'un montant total de 3 millions de francs

pour la lutte contre la corruption. Ce programme très complet a permis de prendre à bras-le-corps le problème de la corruption – en mettant sur pied une agence anticorruption forte et dissuasive, en investissant dans l'éducation du public, en particulier dans les écoles, afin d'instaurer une culture de tolérance zéro, en institutionnalisant l'intégrité au sein des administrations publiques et du secteur privé et aussi en mobilisant la société civile autour de ce fléau.

Grâce à une volonté politique forte et à un plan crédible pour le changement, l'exécution du programme au plan national associée à une réalisation autonome sélective par la DDC s'est avérée être un mécanisme efficace. Par l'intermédiaire de son bureau de programme à Thimphu, la DDC a mené un dialogue politique continu avec le gouvernement et d'autres parties prenantes. La possibilité de recourir à un vivier d'excellents experts du Basel Institute on Governance basé en Suisse a permis à la DDC d'accompagner le programme à la fois ponctuellement lors d'étapes politiques stratégiques et dans la durée avec des mesures ciblées de développement des capacités dans de nombreux domaines clés. La « suissitude » de l'Institut et son expertise reconnue au niveau mondial ont été des atouts majeurs.

Le programme de la DDC prendra fin en 2017. Globalement, la coopération directe entre les deux gouvernements, le fait de s'appuyer sur l'appropriation par le partenaire local, la présence sur le terrain et la capacité au dialogue, le recours à une expertise confirmée et la volonté d'investir des montants suffisants pendant une période prolongée ont été propices au programme de la DDC. En fournissant une aide directe à une jeune institution agissant dans un domaine sensible sur le plan politique et n'ayant pas encore de résultats à son actif, la DDC a pris un risque mesuré, qui a finalement porté ses fruits. L'appui cohérent fourni sur le long terme a permis d'aborder des enjeux stratégiques où les mesures prises ne se traduisent pas immédiatement par des résultats et des succès quantifiables. Dans des entretiens menés ces dernières années au Bhoutan, de hauts fonctionnaires et des experts ont tout particulièrement loué le soutien fourni par la Suisse au Bhoutan, puisqu'il a selon eux grandement contribué au développement du pays et tout particulièrement à la lutte contre la corruption.

Mme Neten Zangmo, présidente de la Commission bhoutanaise de lutte contre la corruption entre 2006 et 2015, s'exprime sur les défis que recèle son combat.



Quels sont selon vous les principaux enjeux auxquels est confronté le Bhoutan en matière de lutte contre la corruption ?

Dasho Neten : Le défi numéro un est la tolérance de la corruption par notre société. Puisqu'il s'agit typiquement d'un crime sans victimes, l'acceptation sociale des comportements corrompus est toujours très répandue dans la société bhoutanaise. Le personnel de la Commission de lutte contre la corruption (Anti-Corruption Commission, ACC) est par ailleurs confronté à la difficulté de travailler dans un très petit pays, où tout le monde se connaît. Il est toujours possible que la cible de votre prochaine enquête soit un ancien camarade de classe.

Quelle est à votre avis votre plus grande réussite ?

Tout d'abord, la corruption fait aujourd'hui l'objet d'un débat ouvert, et son existence est largement reconnue. Deuxièmement, il y a un effet dissuasif : nous avons mené une enquête sur 150

cas [statistiques de mars 2015] et le taux de condamnation dépasse les 90 %. Nous nous sommes penchés sur plusieurs cas très médiatisés impliquant des personnalités puissantes. Là aussi, des condamnations ont été prononcées. Nous pouvons dire que l'ACC est aujourd'hui un enquêteur redouté, mais le véritable objectif est d'instaurer une culture de la bonne gouvernance au sein de la fonction publique et de la société en général, ce qui, en fin de compte, rendra l'ACC superflue.

Que faites-vous pour éviter que votre agence de lutte contre la corruption ne soit utilisée pour des poursuites à caractère politique ?

Il est vrai que de nombreuses institutions de lutte contre la corruption dans le monde sont politisées. Leur succès est bien souvent aussi leur plus grand ennemi. Une fois qu'elles s'attaquent avec succès aux intérêts les plus puissants, elles deviennent vulnérables. Au Bhoutan, nous avons une bonne législation qui garantit l'indépendance de l'ACC. De plus, le ou la présidente est nommé(e) par Sa Majesté le roi, sur proposition d'une commission multipartite. En d'autres termes, le choix ne dépend pas uniquement du gouvernement du moment.

Quel regard portez-vous sur l'avenir de la corruption au Bhoutan ?

La perception populaire est positive. Lors de la dernière enquête nationale sur l'intégrité, 66 % des personnes interrogées ont estimé que la corruption reculait, alors qu'elles n'étaient qu'un tiers cinq ans auparavant. Personnellement, je redoute une recrudescence de la corruption électorale et politique. C'est l'un des aspects négatifs de la démocratisation. Au niveau mondial, les partis politiques figurent parmi les institutions les plus corrompues. Les investissements directs étrangers sont également un domaine vulnérable.

Quelle contribution peuvent apporter les partenaires extérieurs pour le développement ?

Le soutien apporté pour la mise en place de l'ACC en tant qu'organisation crédible a été un premier pas important. Nous pouvons maintenant engager un dialogue efficace avec des acteurs de premier plan pour changer le système dans sa globalité.

Le Bhoutan est connu au-delà de ses frontières pour sa spiritualité. Celle-ci rend-elle la société bhoutanaise plus solide ?

Si nous avons véritablement assimilé les valeurs bouddhistes, l'ACC serait superflue. Mais nous sommes tous des êtres humains avec nos faiblesses. Les valeurs bouddhistes sont toutefois un atout lorsqu'il s'agit de sensibiliser la population à la question de l'intégrité.

Qu'est-ce qui vous a motivé à accepter votre nomination en tant que première présidente de la Commission bhoutanaise de lutte contre la corruption ?

Ce type de travail me correspond. Je ne mâche pas mes mots. Je fais de mon mieux et je ne me préoccupe pas des conséquences.

Le choix d'une femme en tant que première présidente de l'ACC a-t-il eu un impact spécifique ?

Les femmes ont une autre manière de diriger, inspirée d'une vision plus claire de ce qui est bien et de ce qui est mal. Peut-être craignons-nous davantage Dieu.

IMPRESSUM

Publication

Direction du développement et de la coopération DD
Division Asie de l'Est
Freiburgstrasse 130, CH-3003 Berne
Tél.: +41 31 322 35 17,
eastasia@deza.admin.ch
www.sdc.admin.ch

Informations complémentaires

www.eda.admin.ch/bhutan

Cette publication est aussi disponible en allemand et en anglais.