



Que peuvent apprendre les pays africains
de la croissance et du développement du Brésil?

Résumé de recherche :

La lutte contre la corruption par la multiplicité institutionnelle au Brésil

Résumé

- Le Brésil possède une gamme complète et impressionnante de lois d'anticorruption, mais la corruption continue de saper la croissance économique et la confiance du public dans les institutions gouvernementales du pays.
- Alors que les institutions chargées de la surveillance et les enquêtes sur les infractions liées à la corruption au Brésil ont joué un rôle de plus en plus actif dans la dernière décennie, des carences structurelles et procédurales fondamentales dans le système judiciaire ont freiné les tentatives de punir ceux qui ont commis des actes de corruption, portant ainsi atteinte à l'ensemble du système de responsabilisation.
- La multiplicité des institutions brésiliennes de surveillance et d'enquête peut expliquer les améliorations des performances observées dans la dernière décennie.
- La multiplicité institutionnelle semble avoir favorisé la concurrence, la compensation, la collaboration et la complémentarité dans la surveillance et les enquêtes, améliorant les performances globales du système.
- La malléabilité institutionnelle a renforcé les avantages potentiels de la multiplicité institutionnelle au Brésil.

Les mécanismes d'anticorruption du Brésil

Au cœur de toute stratégie efficace de lutte contre la corruption se trouve un solide système de responsabilisation pour démasquer et sanctionner ceux qui participent à des actions de corruption. Les institutions de responsabilisation remplissent trois fonctions principales :

- (1) la surveillance
- (2) les enquêtes
- (3) les punitions.

Ces fonctions sont très interdépendantes. En effet, la réalisation de chacune des étapes du processus de responsabilisation dépend en grande partie des étapes précédentes et successives. Ainsi, sans contrôle, il n'y a pas d'enquêtes et sans enquêtes, il n'y a pas de sanctions efficaces. L'interdépendance va dans l'autre sens aussi : si la punition est peu probable, cela réduit les incitations à la surveillance et aux enquêtes efficaces.

L'enseignement qu'on peut tirer du cas brésilien concerne les avantages potentiels d'avoir plusieurs institutions en mesure d'effectuer la même fonction dans un système de responsabilisation horizontal.

Figure 1 : La multiplicité institutionnelle en action

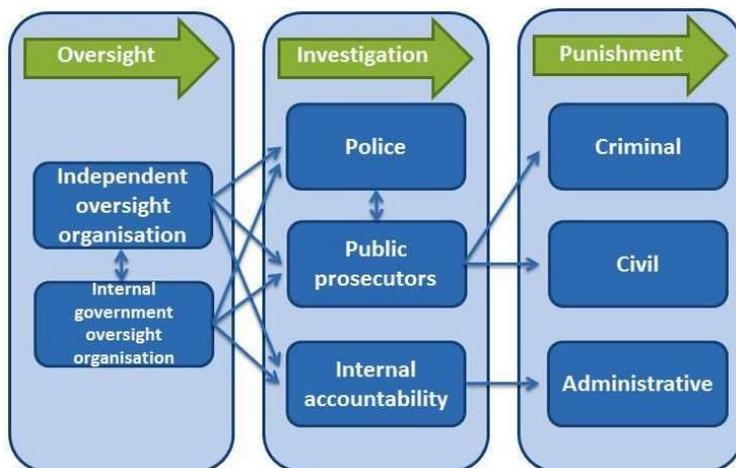


Figure 1. Si l'une des avenues régulières pour effectuer l'une de ces fonctions est bloquée, les acteurs intéressés peuvent poursuivre des voies alternatives. Cela augmente la probabilité qu'il y ait une responsabilisation qui prendra une forme ou une autre à la fin du processus.

De plus, la multiplicité institutionnelle peut générer des améliorations institutionnelles au sein du système en déclenchant des processus et des mécanismes qui améliorent la performance globale du système d'au moins quatre façons :

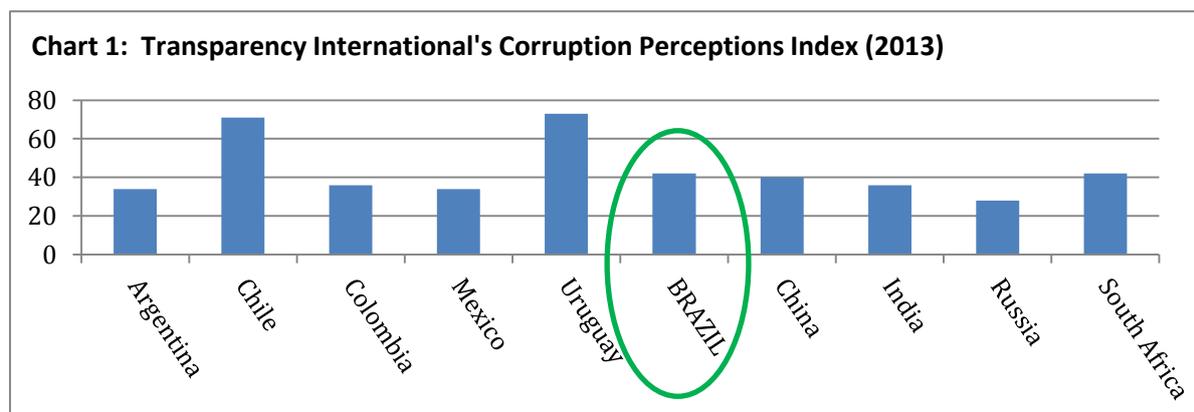
- 1) Elle peut favoriser la concurrence, ce qui peut inciter les institutions à améliorer leur performance compte tenu des résultats ou perspectives livrés par une autre institution remplissant une fonction similaire.
- 2) Un avantage potentiel de la multiplicité institutionnelle est la compensation : si l'une des institutions ne parvient pas à s'acquitter de ses fonctions, une autre est équipée pour combler le vide résultant. Cela pourrait réduire le risque de défaillances à chaque étape du processus de responsabilisation.
- 3) La collaboration entre les organisations peut être avantageuse simplement parce qu'il y a plus de ressources humaines, financières et autres ressources disponibles pour l'exécution d'une seule tâche.
- 4) La complémentarité peut être particulièrement avantageuse en raison de la spécialisation (deux institutions différentes peuvent contribuer des compétences différentes pour effectuer une tâche particulière et ces différents ensembles de compétences se complètent mutuellement).

La corruption au Brésil : un aperçu

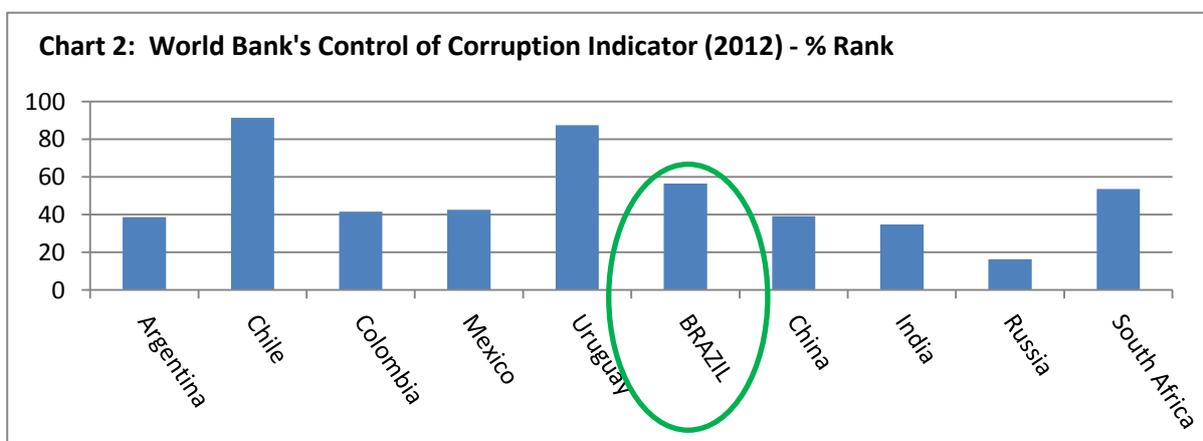
Au cours des dernières décennies, la lutte contre la corruption est devenue une priorité pour le programme mondial de développement alors que les leaders politiques, universitaires, des ONG et des entreprises du monde entier reconnaissent de plus en plus la corruption comme une force qui sape l'expansion économique et l'égalité, la gouvernance transparente et responsable et la cohésion sociale.

Caractérisé par une forte croissance économique et la stabilité politique au cours des dernières décennies, le Brésil a évité les conséquences potentielles les plus calamiteuses de la corruption, mais sa persistance dans les systèmes économiques et de gouvernance du pays n'a pas été sans coût. Des études récentes estiment que la corruption consomme entre 1,4% et 5% du PIB du pays chaque

année et les enquêtes révèlent que la grande majorité du public brésilien a peu de confiance dans le gouvernement.



Lors d'enquêtes internationales sur les perceptions de corruption, le Brésil se place autour de la médiane parmi les autres pays, ainsi que par rapport à ses homologues régionaux; il surpasse également les autres pays du BRICS (voir Tableaux 1 et 2). Cependant, alors que le pays dispose d'une multitude impressionnante de lois d'anticorruption, les scores de corruption du Brésil sont demeurés relativement stables au cours des deux dernières décennies. De plus, de nombreux scandales aux niveaux fédéral, étatique et municipal et à tous les niveaux du gouvernement - plus récemment, le cas Mensalão, ainsi que les allégations entourant les dépassements de coûts associés à la préparation de la Coupe du Monde - confirment que la corruption demeure ancrée dans le système politique du pays.



La performance du système de responsabilisation du Brésil

Surveillance :

Au niveau fédéral, la surveillance est principalement gérée par deux institutions - le Tribunal fédéral de la comptabilité (Tribunal de Contas da União, TCU) et le Bureau du contrôleur général de l'Union (Controladoria-Geral da União, UGT) du Brésil.

Alors que le TCU et l'UGT communiquent parfois au sujet de certains cas, ils mènent généralement des activités de surveillance autonomes, un arrangement qui semble avoir fourni des protections bénéfiques dans au moins un cas. Après que les processus de vérification formalistes et sclérosés de la TCU aient échoué à détecter une combine de pots-de-vin d'ambulances municipales, l'UGT a

découvert le scandale par son propre système de surveillance dans une opération que l'on a appelée « Opération Bloodsucker » (opération sangsue).

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Opérations effectuées	67	167	188	235	288	270	256
Fonctionnaires emprisonnés	219	385	310	396	183	124	260
Policiers emprisonnés	9	11	15	7	4	5	4
Total des personnes emprisonnées	1,407	2,673	2,876	2,475	2,663	2,734	2,085

Le scandale des sangsues peut être un exemple de rémunération institutionnelle ou de complémentarité. Certains diront que l'échec de la TCU à détecter la combine reflète les lacunes dans son processus de vérification, tandis que le succès de l'UGT à identifier les irrégularités indique que leurs méthodes d'audit sont plus efficaces. Si c'est le cas, ce serait un cas de compensation. D'autre part, on peut prétendre qu'il s'agit simplement du résultat de méthodes d'audits distincts. Les techniques de surveillance de l'UGT ont été spécifiquement conçues avec des paramètres différents de ceux utilisés par le TCU afin d'augmenter la probabilité que chaque institution puisse mettre le doigt sur les choses non détectées par l'autre. Il s'agit d'un cas de complémentarité. Quelle que soit l'interprétation du fait que l'on adopte (compensation ou complémentarité), ceci illustre la manière dont les fonctions de contrôle qui se chevauchent peuvent augmenter les chances de repérer des actes répréhensibles.

Les enquêtes :

Les institutions centrales exerçant des fonctions d'enquête au Brésil sont le Bureau des procureurs fédéraux (Ministério Público fédérale, MPF) et la police fédérale (Departamento da Policia Federal, DPF).

Souvent, le MPF mènera des enquêtes criminelles en collaboration avec le DFP, en particulier dans les affaires pénales. En effet, il y a eu une augmentation du nombre d'enquêtes dans la dernière décennie (tableau 1), qui semble être le résultat non seulement d'une augmentation des ressources du DPF mais aussi une coopération accrue entre DPF, MPF et d'autres organismes d'enquête, tels que les bureaux des procureurs publiques de l'État et les inspecteurs et ministères de l'Agence du revenu. Dans de nombreux cas, des groupes de travail communs ont été formés afin de mieux coordonner les enquêtes. Les résultats semblent positifs, suggérant que la multiplicité institutionnelle a conduit à la collaboration.

Scandales notables (1988 -)			
Nom	Type de corruption	Niveau/organe du gouv. prétendument impliqué	Résolution
Collorgate (1992)	Extorsion, trafic d'influence	Exécutif : Président Fernando Collor de Melo et son ancien directeur de campagne	Collor a démissionné, mais a été acquitté des accusations de corruption par le Tribunal fédéral suprême (STF) en 1994. Il siège actuellement en tant que sénateur.
Anões do Orçamento (« Nains du budget » ou « Budgetgate ») (1989-1993)	Combine de pot-de-vin et de corruption	Législatif : 38 fonctionnaires siégeant au gouvernement	19 membres du Congrès ont été expulsés et quatre ont démissionné, mais aucun n'a été reconnu coupable de crimes liés à la corruption dans le cadre du scandale.
Scandale d'achat de votes de Cardoso (1997)	Achat de votes	Exécutif : administration du président Fernando Henrique Cardoso et législatif : au moins cinq membres du Congrès	Deux législateurs ont démissionné du Congrès.
Tribunal du travail régional de São Paulo (1992-1998)	Détournement de fonds	Législatif : Sénateur Luiz Estevão et judiciaire : Juge Nicolau dos Santos Neto, « Lalau »	Estevão a été mis en accusation et dépouillé de son immunité parlementaire, mais il a été acquitté des accusations criminelles. Lalau a été reconnu coupable de détournement de fonds et condamné à la prison en 2002.
SUDAM et SUDENE (2001)	Détournement de fonds	Législatif : Sénateur Jader Barbalho et les banques de développement régionales	Barbalho a démissionné de ses fonctions, mais a été élu à la Chambre des députés en 2002 avant de retourner au Sénat en 2011. En juillet 2013, la Cour fédérale de Tocantins l'a condamné ainsi que dix autres pour détournement de fonds publics. Les procédures sont en suspens.
Mensalão (« grosse rétribution mensuelle ») (2005)	Achat de votes, détournement de fonds, blanchiment d'argent, détournement de fonds publics	Législatif : 18 députés et 1 ancien député	En novembre 2012, le Tribunal fédéral suprême (STF) a reconnu 25 individus coupables de crimes connexes et, en novembre 2013, le STF a émis des mandats d'arrêt contre 12 des 25 individus bien que plusieurs des condamnés ont des procédures en suspens.
Operação Sanguessuga (« Operation sangsue ») (2004-06)	Combine de pots-de-vin	Législatif : 90 titulaires et 25 anciens membres du Congrès	Aucun des 72 députés qui auraient participé au programme n'a été expulsé ou a fait face à des accusations criminelles. La Cour fédérale de Mato Grosso a porté plainte contre plus de 300 accusés (maires, anciens membres du Congrès, conseillers), mais n'a rendu seulement que 31 sentences avec 22 condamnations.

En dépit d'être l'exception plutôt que la règle, dans quelques cas, les pouvoirs d'enquête du MPF semblent avoir conduit à une compensation pour le manque d'action de la police. Les cas dans lesquels le MPF a joué un rôle de premier plan incluent la récente affaire mensalão.

Sanctions :

L'institution la plus importante impliquée dans les sanctions pour les infractions liées à la corruption est la magistrature fédérale par des poursuites civiles et pénales. Récemment, des sanctions administratives ont acquis une plus grande importance au pays.

Le niveau de multiplicité institutionnelle en sanction du Brésil est considérablement inférieur à la surveillance et aux enquêtes. Indépendamment des sanctions civiles et pénales imposées par le pouvoir judiciaire, l'UGT, le TCU et les organes internes de responsabilisation peuvent infliger des sanctions administratives aux acteurs qui se sont livrés à des activités de corruption.

Toutefois, l'autorité ultime en matière de sanctions au Brésil demeure le système judiciaire, qui possède le pouvoir d'examiner et d'annuler les peines imposées par d'autres entités (Constitution fédérale, art 5, XXXV).

Ce manque de multiplicité institutionnelle réduit la probabilité de sanction. En effet, le pouvoir judiciaire brésilien est caractérisé par des taux de condamnations pour corruption très faibles. Cette sous-performance est imputable non pas à des erreurs sporadiques dans l'exécution, mais plutôt à des problèmes structurels fondamentaux tels que les processus trop formalistes, les règles de procédure contraignantes et la corruption judiciaire. Ces problèmes n'affectent pas seulement l'application de sanctions civiles et pénales, mais ils interfèrent également avec l'application des sanctions administratives.

Inconvénients de la multiplicité institutionnelle

Le cas du Brésil suggère que des avantages importants peuvent être dérivés de la multiplicité institutionnelle dans le système de responsabilisation d'un pays. Il existe cependant des inconvénients potentiels associés à la multiplicité institutionnelle :

- 1) La création de chevauchements institutionnels peut être interprétée comme une allocation inefficace des ressources, en particulier dans les pays en développement à faible revenu où les ressources budgétaires sont déjà limitées pour fournir une couverture adéquate des autres besoins de la société, tels que l'éducation et la santé.
- 2) La concurrence engendrée par la multiplicité institutionnelle peut être destructrice, créant des tensions stériles entre deux institutions remplissant la même fonction.
- 3) Si les institutions de responsabilisation elles-mêmes sont la proie à la corruption, la multiplicité institutionnelle peut créer davantage d'opportunités de corruption; par exemple, si les autorités de multiples (corrompues) institutions d'enquête peuvent d'extraire des pots-de-vin en menaçant des citoyens innocents avec de fausses accusations, le risque global et l'incidence de corruption peuvent augmenter.

Nous reconnaissons ces limitations, qui doivent être considérées dans une minutieuse analyse des coûts et avantages au cas par cas, en tenant compte des ressources, des capacités et des besoins de la politique dans chaque pays individuel ou chaque société.

This briefing is based upon IRIBA working papers 8 'Mapping Corruption and its Institutional Determinants in Brazil' and 9, 'Brazilian Anti-corruption Legislation and its Enforcement', by Mariana Mota Prado and Lindsey Carson, available at <http://www.brazil4africa.org>

Further reading:

- Power T.J. and Taylor, M.M., eds. 2011. Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability. Notre Dame Press.
- Melo, M.A., 2013. Brazil: democracy and corruption. In: Legatum Institute, Democracy consensus project seminar. Rio de Janeiro, 15 May 2013.
- Mechanism for Follow-Up on the Implementation of the Inter-American Convention against Corruption (MESICIC), 2012. Federative Republic of Brazil Final Report.
- Taylor, M.M. and Buranelli, V.C., 2007. Ending up in pizza: accountability as a problem of institutional arrangement in Brazil, *Latin American Politics and Society*, 49(1), pp. 59-87.
- Praça, S and Taylor, M.M., 2014. Inching Toward Accountability: The Evolution of Brazil's Anticorruption Institutions, 1985–2010, *Latin American Politics and Society*, 56(2), pp. 27-48.
- Carrico, T., Jan. 16, 2013. Brazilian corruption: far from over, Financial Times BeyondBRICs blog, <http://on.ft.com/13DbmvD>
- The Economist, Nov. 23, 2013. Jailed at last: political corruption in Brazil, <http://econ.st/19KbF7E>