GESTION PUBLIQUE

L'éthique de la gestion publique

Stratégies nationales et internationales de prévention de la corruption

Sous la direction de
Marcel Guenoun et Jean-François Adrian

Postface de Marylise Lebranchu

IGPDE

L'éthique de la gestion publique

Stratégies nationales et internationales de prévention de la corruption

Marcel Guenoun et Jean-François Adrian (dir.)

DOI : 10.4000/books.igpde.4253
Éditeur : Institut de la gestion publique et du développement économique, Comité pour l'histoire économique et financière de la France
Lieu d'édition : Paris
Année d'édition : 2016
Date de mise en ligne : 3 août 2016
Collection : Gestion publique
ISBN électronique : 9782111294059

http://books.openedition.org

Édition imprimée
Date de publication : 10 juillet 2016
ISBN : 9782111293830
Nombre de pages : 240

Référence électronique
GUENOUN, Marcel (dir.) ; ADRIAN, Jean-François (dir.). *L'éthique de la gestion publique : Stratégies nationales et internationales de prévention de la corruption.* Nouvelle édition [en ligne]. Paris : Institut de la gestion publique et du développement économique, 2016 (généré le 23 avril 2019). Disponible sur Internet : <http://books.openedition.org/igpde/4253>. ISBN : 9782111294059. DOI : 10.4000/books.igpde.4253.

© Institut de la gestion publique et du développement économique, 2016
Conditions d'utilisation :
http://www.openedition.org/6540

GESTION PUBLIQUE

La collection « Gestion publique » est destinée à publier des ouvrages relatifs à la modernisation de l'action publique.

Les traductions des communications (de l'allemand, l'anglais et l'espagnol) ont été réalisées par le centre de traduction des ministères économiques et financiers.

Le présent ouvrage est issu des 12e Rencontres internationales de la gestion publique organisées le 12 juin 2013 sur le thème « L'éthique de la gestion publique ».

De nombreux intervenants, venus de différents pays, ont apporté leur témoignage et leur contribution, dont l'on retrouve ici l'essentiel. La publication de cet ouvrage se donne pour but de mieux faire connaître l'état des réflexions et des démarches en cours dans les administrations.

Couverture réalisée par Élisabeth Vieille
© IGPDE

© Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE)
Ministère des Finances et des Comptes publics, ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique – Paris 2016
ISBN 978-2-11-129383-0

MINISTÈRE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS,
MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE ET DU NUMÉRIQUE

L'éthique de la gestion publique

Stratégies nationales et internationales de prévention de la corruption

Sous la direction de
Marcel Guenoun et
Jean-François Adrian

Postface de Marylise Lebranchu

INSTITUT DE LA GESTION PUBLIQUE
ET DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

L'Institut de la gestion publique et du développement économique soutient la recherche universitaire en publiant des ouvrages en gestion publique et en histoire économique et financière dans ses collections « Gestion publique » et « Histoire économique et financière de la France ».

Dans le cadre de ses activités de recherche, l'Institut de la gestion publique et du développement économique est assisté du Comité pour la gestion publique.

Sont membres de ce comité :
Bernard Abate, Maya Bacache, Jean-Claude Barbier, Philippe Bezes, Isabelle Bruno, Michèle Féjoz, Marcel Guenoun, Magdalena Hadjiiski, Béatrice Hibou, Sabine Kuhlmann, Benjamin Lemoine, Martial Pasquier.

PRÉFACE

Dans nombre de pays, le souci d'une éthique exemplaire au sein des administrations publiques est ancien.

Il prend cependant un relief particulier en période de crise économique : au moment où les pouvoirs publics leur demandent de consentir des efforts soutenus, les citoyens s'émeuvent, à juste titre, des abus et des dérives dont la presse se fait l'écho.

La défiance à l'égard des institutions qui en découle menace non seulement la crédibilité du pays à l'extérieur, avec les conséquences que cela peut avoir, par exemple sur le flot des investissements étrangers, mais elle menace aussi, et plus gravement encore, la stabilité de la démocratie.

Plus que jamais, la prévention et la lutte contre la corruption et les comportements non éthiques deviennent donc des priorités.

Depuis quelques années, les gouvernements en ont largement pris conscience. Dans de très nombreux États, même peu touchés par le phénomène comme les pays du Nord, des initiatives sont prises, de vastes plans sont mis en œuvre. Les organisations internationales (Banque mondiale, OCDE,…), les ONG comme Transparency International appuient ces initiatives, les évaluent et jouent un rôle non négligeable pour réorienter les actions dans le sens d'une meilleure gouvernance.

Face à cette actualité, le choix du thème de « L'éthique de la gestion publique », pour la 12e édition des RIGP, nous avait paru pertinent. Il nous permet de continuer à nous inscrire dans l'actualité afin d'éclairer les managers publics en amont de la prise de décision.

Afin de mener à bien ce double objectif de mise en perspective et de connaissance fine des pratiques actuelles, le présent ouvrage s'articule en deux parties. D'une part, un éclairage scientifique des enjeux de la lutte contre la corruption à partir des travaux les plus récents de différentes disciplines. D'autre part, les acteurs étatiques, trans-étatiques et de la société civile témoignent des stratégies mises en œuvre pour renforcer l'impératif éthique et indiquent les résultats obtenus tout en esquissant les enjeux d'avenir.

Depuis l'année précédente, les Rencontres s'étaient enrichies d'un éclairage historique, dans le but de mettre le thème en perspective. C'est le cas de cette édition, qui entame la partie scientifique avec une recherche qui porte sur l'histoire de la gestion des finances publiques. Elle montre à la fois la récurrence des problématiques en matière de transparence, d'intégrité des acteurs publics, de permanence ou non des règles productrices de l'éthique, en même temps que la diversité des contextes dans lesquels ces problématiques se sont inscrites.

Décrivant les conditions de leur évolution, en particulier le passage de l'État limité à ses fonctions régaliennes à l'État acteur économique et social majeur, cette intervention souligne la nécessité et les difficultés de conjuguer les garde-fous juridiques, garants de la probité, avec les éléments de souplesse nécessaires à l'efficacité et l'efficience de l'action administrative. Ce sont là deux exigences complémentaires de la gestion des finances publiques.

Cette communication permet aussi de confronter les caractéristiques de la culture administrative française traditionnelle tant aux cultures d'autres pays qu'aux évolutions récentes de l'administration française elle-même.

Dans la lutte contre la corruption et les indélicatesses, les traditions culturelles des différentes administrations jouent en effet un rôle clé. C'est pour cette raison que les travaux scientifiques rassemblés dans cet ouvrage portent un éclairage comparatif qui aborde tant les cultures administratives que les secteurs de l'action publique les plus concernés par ces enjeux.

Dans son Éthique à Nicomaque, Aristote indique sans ambiguïté aucune la nature profonde de l'éthique. Celle-ci n'est pas une idée ni une valeur et encore moins un discours. L'éthique est un comportement.

La compréhension des pratiques effectives des différents pays guide donc la deuxième partie de cet ouvrage en ciblant les domaines qui sont le plus exposés aux influences et incitations viciées.

Les stratégies globales mises en œuvre par les États pour prévenir et vaincre la corruption constituent le premier barrage contre le phénomène et les solutions qui sont inventées, outre leurs qualités intrinsèques, doivent tenir compte des cultures et comportements enracinés afin de s'installer dans les routines administratives. De l'Allemagne à la France (avec, notamment, une étude comparative des approches et une

analyse des résultats obtenus dans les deux pays), l'ouvrage chemine par le Botswana, qui vient d'être choisi pour accueillir le centre anti-corruption du Commonwealth, l'Espagne, la Finlande et la Pologne pour permettre au lecteur d'apprécier la variété et les contextes qui conditionnement l'efficacité de chaque stratégie.

Dans les pays d'Europe du Nord, imprégnés d'une tradition monarchique qui, dans un premier temps, a impliqué que le fonctionnaire serve directement la personne du souverain, cette relation directe et personnelle a favorisé, au fil du temps, une culture de gestion administrative basée sur le principe de la négociation et du contrat ; dans les systèmes « d'emploi » qui en ont découlé, c'est cette capacité de négociation – au travers notamment de puissantes représentations syndicales – qui a constitué le premier garde-fou contre les dérives.

Les pays d'Europe du Sud ont été marqués par de nombreux mouvements révolutionnaires et, pour certains d'entre eux, n'ont trouvé ou retrouvé le chemin de la démocratie qu'au cours des quarante dernières années. Le souci de poser les principes d'une administration neutre, impartiale et égalitaire, s'est imposé pour se prémunir de régimes politiques autoritaires ; le choix a été généralement fait de systèmes à dominante de carrière.

Les États d'Europe centrale et orientale, héritiers du système communiste qui soumettait les agents publics au droit commun sous la férule d'un parti unique, ont tout d'abord organisé leurs nouvelles fonctions publiques suivant des modèles à dominante d'emploi avant de revenir vers des dispositifs statutaires à caractère légal et réglementaire plus protecteurs par rapport à des pouvoirs politiques parfois instables et des risques de corruption de leur personnel.

Des menaces pèsent aujourd'hui sur ces divers systèmes et leur corpus de valeurs :

– les pays à fonction publique « de carrière » voient leur modèle de plus en plus remis en question, comme c'est le cas au Portugal ;

– dans les pays à fonction publique « d'emploi », le risque de « privatisation » de l'Administration est réel, comme cela a été le cas en Suède ;

– d'une façon plus générale, la réduction des moyens et la précarisation des agents qui l'accompagne dans certains États mettent en péril la conduite des missions et la préservation des valeurs du service public et du sens de l'intérêt général.

Il est nécessaire, en accompagnement de ces évolutions profondes, d'imaginer de nouveaux garde-fous juridiques et de travailler fortement à « l'intériorisation » par les agents publics, notamment les jeunes, des comportements éthiques.

La question est particulièrement cruciale dans le cas des marchés publics, qui est l'objet du deuxième volet du tour d'horizon des pratiques renseignées dans cet ouvrage. Je souligne que le Royaume-Uni, la Croatie et la Commission européenne, qui y siègent, sont partenaires dans l'élaboration du nouveau code des marchés publics croate, nouvel État de l'Union européenne à qui je souhaite la bienvenue.

Dans ce domaine, le rôle des « veilleurs », organismes internationaux et ONG, est crucial. C'est par exemple en se voyant rétrogradée au 72e rang du classement de Transparency International que l'Italie, fin 2012, a lancé un vaste plan de lutte contre la corruption (loi 190/2012), accompagné d'un nouveau code de conduite pour les agents publics.

Il faut enfin rappeler en conclusion que l'ancrage et la diffusion de l'éthique de la gestion publique sont des tâches permanentes et de longue haleine. Dans le seul cas de l'Union européenne et plus particulièrement de la zone euro, « la situation reste inquiétante », souligne Transparency International.

Je me réjouis toutefois de constater que les huit États invités aux Rencontres qui se sont tenues en juin 2013, ainsi que la puissance invitante, ont tous maintenu ou amélioré leur place dans le classement de Transparency, notamment la Finlande qui est passée du 2e au 1er rang international.

Dominique Lamiot
Secrétaire général des ministères
économiques et financiers,
2008-2013.

LA CORRUPTION ADMINISTRATIVE ANALYSÉE PAR LES SCIENCES SOCIALES

L'ÉTHIQUE DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES DE 1815 À 1960

par Philippe MASQUELIER

À l'origine de l'éthique de la gestion publique il y a l'éthique de la gestion des finances publiques. Au cœur de la notion d'éthique de la gestion des finances publiques se pose la question du rapport de l'administration et de ses agents aux deniers publics qu'elle collecte et qu'elle emploie. En d'autres termes, ce qui est ici en jeu c'est le rapport à un bien, commun, qui, n'appartenant à personne, appartient à tous, mais que risquent de s'approprier d'autant plus facilement ceux à qui en sont dévolus le maniement ou l'usage. C'est donc à la déontologie financière de l'administration et de ses agents dans leur gestion des deniers publics et, plus largement, des biens publics, que touche notre sujet. Celui-ci n'est pas mince puisqu'il fonde la confiance que la société peut avoir dans la gestion du secteur public à la fois en termes de probité de ses agents, d'efficacité de leur action et, plus généralement, de crédibilité de l'État.

Reste que parler d'éthique suppose qu'on définisse le mot. Grec à l'origine, il conjugue deux provenances qui lui confèrent un double sens : à la fois « science morale » et « mœurs, habitude, tournure d'esprit, caractère ou encore disposition psychique ». En tant que morale, au sens où Émile Littré la définit, l'éthique correspond aux règles qui doivent diriger l'activité libre de l'homme. Dans cette perspective, elle procède à la fois d'une exigence de comportement personnel et de l'image d'exemplarité projetée par ce comportement. Elle ne repose pourtant pas exclusivement ni même d'abord, sur la conscience de chacun. Elle résulte plutôt d'une tension entre la manière d'être des acteurs, l'objet et les modalités de leur action et les institutions, lois et règlements, qui encadrent cette action. Aussi peut-on se demander dans quelle mesure l'éthique repose plus sur l'un ou l'autre de ces trois éléments.

S'agissant spécifiquement de la gestion des finances publiques, nous nous demanderons : jusqu'à quel point peut-on confier à l'éthique propre

de l'administrateur la gestion du bien commun que constituent les deniers publics ? Jusqu'à quel point l'objet de sa mission induit-il l'éthique de sa gestion en matière financière ? Jusqu'à quel point faut-il encadrer juridiquement et institutionnellement son action pour garantir une éthique financière ? Assurément, les réponses varient selon les cultures, les contrées et les époques. Nous tenterons, dans les lignes qui suivent de couvrir à grand traits les deux derniers siècles à partir du seul cas français en nous efforçant de dégager ses dimensions culturelles, sociales, juridiques et psychologiques telles qu'elles se sont manifestées dans l'histoire. Après avoir rappelé les conditions de l'émergence d'une éthique de la gestion des finances publiques il y a deux siècles, nous caractériserons son évolution jusqu'en 1960.

LA REFONDATION DU SYSTÈME FINANCIER SOUS LA RESTAURATION PRODUCTEUR D'UNE NOUVELLE ÉTHIQUE DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

En réaction aux errements de l'Ancien Régime, de la Révolution et de l'Empire, les gouvernements de la Restauration, notamment celui de Joseph de Villèle[1] entre 1821 et 1827, ont eu à cœur d'encadrer et de rendre public l'emploi des dépenses de l'État. Ce cadre repose sur une éthique de la gestion des finances publiques en même temps qu'il est chargé de la produire pour mieux l'inscrire dans les mœurs. Quel est ce cadre ? À quels postulats, garants d'une certaine conception de l'éthique de la gestion des finances publiques, renvoie-t-il ? Ce sont là deux questions qui entrent pour partie en résonance avec l'actualité, tant le système financier mis en place il y a deux siècles constitue encore la matrice de celui d'aujourd'hui.

1. Joseph, comte de Villèle (1773-1854), est ministre des Finances du 14 décembre 1821 au 6 décembre 1827 et président du Conseil du 4 septembre 1822 au 6 décembre 1827. C'est, notamment, en raison de la durée pendant laquelle il a pu cumuler ces deux fonctions qu'il est parvenu à réformer le système financier public français en soutenant l'action, sur le plan administratif, du marquis d'Audiffret qui fut quinze ans directeur de la Comptabilité publique.

Le cadre producteur de l'éthique de la gestion des finances publiques

Le système financier public institué sous la Restauration repose sur l'établissement, pour la première fois, de la séparation des pouvoirs et sur la publicité des comptes. Avec la Révolution est affirmé le droit de la société à demander compte à tout agent public de son administration[2]. Un tel droit s'est traduit, sous la Restauration, par le principe d'une responsabilité des ministres devant la représentation nationale. À l'appui de ce principe, la procédure budgétaire, enjeu de pouvoir majeur, a été partagée entre le gouvernement et le Parlement et décomposée en quatre temps alternés : à l'exécutif la préparation et l'exécution, au législatif l'autorisation et le contrôle[3].

Mais la séparation des pouvoirs est en quelque sorte dupliquée au sein de l'exécutif lui-même par l'instauration, lors de l'ordonnance royale du 14 septembre 1822, de la séparation des ordonnateurs et des comptables, assortie de la responsabilité personnelle et pécuniaire de ceux-ci. On est là au cœur du mécanisme de production de l'éthique financière à l'échelon des acteurs. Ce mécanisme est fondé sur la confrontation de deux psychologies, celle du comptable et celle de l'ordonnateur, liées à deux logiques distinctes : celle du contrôle au nom de la régularité, celle de l'action fondée sur l'opportunité. La défiance de l'administration envers ses propres agents est le postulat d'origine en fonction duquel s'articulent ces deux logiques.

---

2. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, article 14 : « Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée » ; article 15 : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration. »

3. Voir sur ce point Bottin (M.), « Gestion publique et contrôle des finances publiques sous la Restauration », in *L'invention de la gestion des finances publiques, Élaborations et pratiques du droit budgétaire et comptable au XIXe siècle (1815-1914)*, Bezes (P.), Descamps (F.), Kott (S.), Tallineau (L.), (dir.), Paris, IGPDE/Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2010, p. 159 à 168.

S'agissant des ordonnateurs, les écrits de Gilbert Devaux[4], directeur de la Comptabilité publique (CP) puis du Budget après-guerre, décrivent valablement, même s'ils datent de 1957, la philosophie originelle de l'éthique de l'action administrative en matière de gestion des finances publiques. À propos de ce qu'il appelle « la méfiance exceptionnelle des Français pour leurs administrateurs », il écrit : « Le souci du prix de revient ne peut pas être dominant dans l'esprit d'un administrateur ; son but essentiel est de faire fonctionner au mieux un service public et s'il n'est pas contenu à l'intérieur de certaines limites par l'effet d'un mécanisme juridique, sa conscience professionnelle le conduira à faire toujours mieux et toujours plus cher[5]. » Aussi ajoute-t-il, à propos des fonctionnaires dépensiers : « Il y a ceux qui veulent faire des écoles, il y a ceux qui veulent faire des routes, il y a ceux qui veulent construire des navires, des écoles toujours plus spacieuses, des routes toujours plus larges, des navires toujours plus luxueux. » Ainsi, loin de l'inciter à l'économie, la fonction même de l'ordonnateur le conduit à la dépense. En d'autres termes, l'administration postule qu'on ne peut ni ne doit compter sur l'éthique professionnelle d'un fonctionnaire pour brider son tropisme dépensier. C'est ce mécanisme de défiance à l'égard de celui-ci que décrit Devaux à propos de ce qu'il énonce comme « le principe du contrôle *a priori* de la régularité » : « Ce qui distingue le système français des systèmes étrangers, écrit-il, ce n'est pas l'existence d'une réglementation, c'est la sanction de cette réglementation qui n'est pas (comme en droit pénal) une menace de peine, mais un obstacle préventif à l'infraction. […] si quelqu'un cesse d'appliquer la règle, la machine financière

4. Gilbert Devaux (1906-1981), entré à l'inspection des Finances en 1932, est chargé de mission à la commission des finances du Sénat et à la direction de la CP (1935), sous-directeur à la CP (1938), chef adjoint du cabinet du président du Conseil le 25 mars 1940, réfugié en Angleterre le 20 juin 1940, révoqué par le gouvernement de Vichy le 30 septembre 1940, réintégré et détaché sous-directeur à l'administration des Finances (1946), chef de service à l'aide américaine à la direction de la CP (1949), directeur de la CP (1949), directeur du Budget (1957-1960). Il achève sa carrière à la tête de la société nationale d'assurances « L'Urbaine-incendie » et de la Compagnie nationale du Rhône. Voir également le *Dictionnaire historique des inspecteurs des Finances*, CARDONI (F.), CARRÉ DE MALBERG (N.), MARGAIRAZ (M.), (dir.), Paris, IGPDE/Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2012, p 627-628 et la notice biographique de MASQUELIER (P.), p. 154-155.

5. DEVAUX (G.), *La comptabilité publique*, Paris, PUF, 1957, p. 15.

ne fonctionne pas ; on ne le laisse pas déroger[6]. » De cette défiance de l'administration pour ses administrateurs, on trouve de multiples traces antérieures aux propos de Devaux : en 1908, le rapporteur du Budget Charles Chaumet écrivait : « Nos règlements […] traitent [les chefs de la marine] comme s'ils nous avaient donné des raisons décisives de mettre en doute leur honnêteté. Nous les enserrons dans un réseau de formalités vexatoires qui n'ont jamais arrêté les gens sans scrupule, mais ont souvent empêché d'honnêtes gens de prendre des initiatives avantageuses pour le Trésor. […]. Laissons-leur donc plus d'initiatives avec plus de responsabilité[7]. » Boucher de Perthes dénonçait déjà au XIX^e^ siècle : « cette hiérarchie de suspicions, ces contrôleurs des vérificateurs, ces inspecteurs des contrôleurs, ces inspecteurs généraux des inspecteurs ordinaires, on dépense un sou pour empêcher qu'on ne vole deux liards. » Mettant en cause le principe de la confrontation juridico-psychologique entre ordonnateurs et comptables, il ajoute : « Les banquiers ont-ils dans leurs bureaux deux chefs, l'un pour travailler, l'autre pour l'empêcher ? Ont-ils des commis à cheval sur des commis[8] ? » Enfin Balzac, lui-même, résumait la question d'une formule lapidaire : « L'administration calomnie l'administration pour le salut de l'administration[9]. »

On peut légitimement s'interroger sur la raison d'être de ce climat de défiance proprement français. Sans qu'il soit, à ce stade, possible de donner une réponse assurée, on se risquera à une double hypothèse. D'une part il s'agirait de se conformer à la tradition héritée de l'idéal révolutionnaire, propre à Robespierre notamment, d'une administration absolument obéissante au législateur et pleinement transparente à sa volonté (voir *infra*). D'autre part, il s'agirait d'encadrer la propension du fonctionnaire français à dépasser les objectifs prévus, transposant les effets, dans le domaine administratif, de ce que Philippe d'Iribarne appelle, pour caractériser la culture du travail en France, la logique de l'honneur. Rétif à la

6. *Ibid*., p. 17.
7. LUTUN (B.), *Marine militaire et comptabilité : une incompatibilité ? Contribution à l'histoire des finances de l'État français*, Roubaix, Bernard Lutun autoédition, 2010, p. 255-256.
8. THUILLIER (G.), *Témoins de l'administration*, Paris, Berger-Levrault, 1967, p. 161
9. CATHERINE (R.) et THUILLIER (G.), *Introduction à une philosophie de l'administration*, Paris, Armand Colin, 1969, p. 158-159.

fixation autoritaire ou contractuelle d'objectifs, l'acteur se sent commis par son état à des responsabilités et à des décisions qu'il entend prendre et assumer « sans attendre qu'une autorité quelconque l'en ait chargé[10] ». S'agissant de fonctionnaires, cette tendance est potentiellement accrue au nom même du caractère officiellement désintéressé de leur action et de l'idée personnelle qu'ils se font de leur mission au nom de l'intérêt général. Le contrôle *a priori* institué par les règles de la comptabilité publique dans le cadre de la séparation des ordonnateurs et des comptables se justifierait alors d'autant mieux : « contrepoison » des effets de la logique de l'honneur sur l'ordonnateur, il aurait, en effet, pour but « de ne pas le laisser déroger[11] ».

Les comptables sont, autant que les ordonnateurs, soumis à ce régime de défiance auquel s'ajoute la notion de dissuasion véhiculée par le double contrôle de l'inspection générale des Finances et de la Cour des comptes. Sous la perpétuelle menace d'un contrôle sur place de la première, les comptables publics baignent dans un climat permanent de suspicion supposé les garantir de toute tentation. Avec la seconde saisie *a posteriori* dans le cadre d'un contrôle juridictionnel sur pièces de l'ensemble de leurs écritures, les comptables demeurent, à l'issue de leur carrière, dans la crainte du « jugement dernier » qui leur donnera quitus ou non de leur gestion. C'est au point qu'on a pu les comparer aux menins des cours royales qui recevaient le fouet au lieu et place des princes, en l'occurrence les ordonnateurs[12]. Outre les forces dissuasives concentrées au-dessus de leur tête, on trouve, à l'origine de

---

10. Iribarne (P. d'), *La logique de l'honneur*, gestion des entreprises et traditions nationales, Paris, Seuil, 1989, p. 58.

11. Nous avons une première fois formulé cette hypothèse *in* « La comptabilité publique de Gilbert Devaux : un plaidoyer pour le maintien d'une gestion publique des finances publiques en France dans les années 1950 », *L'invention de la gestion des finances publiques, Du contrôle de la dépense à la gestion des services publics (1914-1967)*, Bezes (P.), Descamps (F.), Kott (S.), Tallineau (L.), (dir.), Paris, IGPDE/Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2013, p. 475-476 et 507.

12. « On a beaucoup plaisanté autrefois sur les menins de la Cour, dont les fonctions consistaient à recevoir le fouet lorsque les princes le méritaient et l'on a rétabli cette charge dans le service des dépenses : quand la Cour [des comptes] prend un liquidateur en faute, c'est le pauvre comptable qu'elle fustige dans son arrêt. Les payeurs du Trésor, conclut-il, sont les menins de ces despotes inviolables que sont les ordonnateurs », Montcloux (H. de), *De la comptabilité publique en France*, Paris, H. Bossange, 1840, p. 131.

leur comportement éthique, d'une part, ce que Devaux appelle « le lien psychologique traditionnel entre la garde de la caisse et la surveillance de la régularité » et, d'autre part, la responsabilité personnelle et pécuniaire dont ils sont redevables en tant que comptables à la fois des deniers publics et de la bonne application de la règle financière par les ordonnateurs. Il résulte de ce dispositif une certaine sacralité de la caisse et une subordination de l'usage des fonds publics au droit plus qu'à l'économie, à la règle plus qu'au souci d'efficacité, aux moyens utilisés plus qu'aux résultats obtenus. D'un côté l'éthique du comptable procède littéralement de sa caisse. De celle-ci, il est moralement et matériellement responsable au point qu'elle tient une place centrale dans sa vie quotidienne, qu'il s'agisse d'en vérifier, chaque soir, la justesse[13] ou de la cacher jusque dans sa chambre à coucher ou même sous son lit, conformément à l'instruction sur le service général de la

13. Exemple parmi d'autres, daté de 1942, citons Yug Sellas pour illustrer la dimension pratique de ce souci d'exactitude en même temps que l'intransigeance censée distinguer la « noblesse » du métier de comptable public de l'exercice de la comptabilité privée du petit commerce : « […] un soir, la caisse présentait une différence de 0,10 F en moins ; je n'étais personnellement pas qualifié pour rechercher cette erreur. MM. A. et P. ont compté et recompté la caisse, pointé et repointé les pièces de dépenses, les timbres-poste et les timbres-quittances que nous détenions alors. Tous ces comptes vus et revus laissaient toujours ressortir 0,10 F de différence. Et l'heure tournait […] et j'avais mes douze kilomètres à bicyclette à faire dans la nuit. N'y tenant plus, […] je me souviens avoir sorti une pièce trouée de 10 centimes pour mettre un terme à ces vaines recherches qui retardaient mon départ… pour si peu ! Ce geste-là me valut de vertes remontrances à la base desquelles il était bien précisé qu'en perception "on ne faisait pas de la comptabilité d'épicier". Je devais me le tenir pour dit ! », *Vies de percepteurs, fragments autobiographiques, 1918-1993*, morceaux choisis et commentés par Jumeau (C.), Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2001, p. 121-122. On trouvera d'autres exemples tout aussi éloquents, en particulier p. 391-392 et p. 399-400.

comptabilité de 1859[14]. D'un autre côté l'éthique du comptable procède de sa responsabilité qui lui laisse théoriquement une marge notable d'appréciation dans la rigueur du contrôle des opérations de l'ordonnateur. Devaux évoque ainsi « la force morale d'un comptable » qui peut, à l'appui de sa responsabilité, apprécier le risque qu'il prend en acceptant ou en refusant telle ou telle entorse à la règle que lui demanderait un ordonnateur. « À lui de savoir faire la balance entre son risque pécuniaire et son risque hiérarchique[15] », conclut Devaux. Le droit et l'équilibre des psychologies entre les ordonnateurs et les comptables soumis aux champs dissuasifs des contrôles sur place ou sur pièce sont donc au cœur de la production originelle de l'éthique de la gestion des finances publiques telle qu'elle a été entendue à l'origine. Mais ce mécanisme, essentiellement tourné vers le respect de la règle en vue de garantir la probité des acteurs, est à rapporter à cinq postulats constitutifs, à l'époque, de l'éthique financière.

Les postulats qui conditionnent l'éthique de la gestion des finances publiques

Le premier postulat relève du libéralisme qui s'affiche au début du XIX^e^ siècle : c'est le principe d'un État neutre, récusé en tant qu'acteur

14. Afin d'illustrer ce point, voir : Jumeau (C.), *Vies de percepteurs…*, *op. cit*. L'auteur évoque « L'attachement compulsif des percepteurs à leur caisse, emblématique d'un respect des règles de la comptabilité publique érigée en norme suprême », p. 609. Ainsi que le note un des témoins cités : « Le comptable du Trésor, responsable de sa caisse, doit prendre toutes les précautions indispensables à la conservation des fonds qui lui sont confiés. L'instruction sur le service général de la comptabilité de 1859 prévoit même qu'il doit "coucher ou faire coucher un homme sûr dans le lieu où il tient ses fonds" », André Nicoulin, p. 618. D'autres confirment la scrupuleuse mise en pratique de cette recommandation : « Appliquant au pied de la lettre l'instruction générale de 1859, mon père avait son coffre-fort au pied du lit conjugal », Claude Lhorty, p. 552 ; ou encore : « Comme il n'est pas prudent de balader le cartable contenant le numéraire et les valeurs hors du circuit de responsabilité du comptable ni que je l'emmène coucher chez moi, je coucherai *in situ* avec la caisse et, faute d'autre chose, dans le lit même du patron, la caisse sous le lit », Pierre Caro, percepteur intérimaire en Alsace, 1946, p. 552. Autre exemple : « Elle [la caisse] "couchait" tous les soirs dans ma chambre. Le fin du fin consistait à la placer – que dis-je, placer ! – la lancer sous le lit d'un coup de pied dégagé mais énergique qui avait pour effet de la soustraire aux regards éventuellement indiscrets. Naturellement, le lendemain, une petite séance de plat ventre était nécessaire à la récupération du trésor », Roger Calvanus, p. 552-553.

15. Devaux (G.), *La comptabilité […]*, *op. cit*., respectivement p. 69-102, p. 82 et p. 86.

économique et restreint à ses fonctions régaliennes, dont la gestion des finances est limitée à un périmètre strictement public. L'éthique du couple ordonnateur-comptable, soumise au respect de la règle, correspond à cette simplicité régalienne des missions de l'État. Tributaire d'un droit spécifique, elle a notamment pour objet de préserver l'économie de l'intervention de l'État en contribuant à l'étanchéité d'une frontière entre le public et le privé[16].

Le deuxième, qui est de toutes les époques, répond à un légitime souci d'efficience et d'efficacité dans l'emploi des dépenses publiques. Encore faut-il rapporter ce principe au précédent, c'est-à-dire l'inscrire dans le contexte d'un État restreint et neutre, ce qui ramène l'éthique gestionnaire à la simple compression des frais à périmètre constant ou, à tout le moins, dans le cadre sacro-saint de l'équilibre budgétaire. C'est dans un souci d'efficacité et de réduction des coûts, il faut le noter, que la question est soulevée de la mise en concurrence et de la publicité en matière de marchés publics dès le début des années 1830, ce qui débouche sur une ordonnance du 4 décembre 1836[17]. Quoi qu'il en soit, dans un cadre si limité, la règle de droit public suffit comme référence de l'action et du contrôle des ordonnateurs et des comptables. Les principes budgétaires qui résultent du partage des rôles entre le législatif et l'exécutif ne paraissent pas alors contradictoires avec ce souci manifesté d'efficacité. L'annualité, l'unité, l'universalité et la spécialité budgétaires qui forment le cadre général où s'inscrit le jeu psychologique de l'ordonnateur et du comptable demeurent compatibles avec un idéal de gestion efficiente et efficace des finances publiques.

Le troisième postulat, plus essentiel encore en termes d'éthique, est la volonté de transparence. Il répond, par contraste avec les errements antérieurs, notamment ceux de l'Ancien Régime, à la volonté d'asseoir le crédit de l'État sur des comptes publics et sincères. Cet impératif de transparence des chiffres susceptibles de garantir la publicité et la

16. Voir sur ce point MASQUELIER (P.), « La comptabilité publique de Gilbert Devaux […] », *op. cit.*, p. 454-518.

17. Voir sur ce point LEMESLE (H.), « Concurrence et publicité pour tous les marchés publics ? De la naissance d'un principe à sa mise en application dans la France du XIX^e siècle », in *L'invention de la gestion des finances publiques. Élaborations et pratiques […]*, *op.cit.*, p. 191-208.

sincérité des comptes s'inscrit « dans la logique démocratique du gouvernement représentatif en ayant […] pour objectif de renvoyer au pays sa propre image[18] ». « Il faut, disait le baron Louis, que l'administration des Finances soit tellement transparente que chaque contribuable puisse, en quelque sorte, la juger comme ses propres affaires[19]. » Et le marquis d'Audiffret[20], réformateur principal du système financier dans le sens de la transparence administrative dès la Restauration, écrit rétrospectivement : « Il fallut […] consolider et développer, à sa naissance, le crédit public, cette source précieuse de force et de richesse qui s'alimente au trésor de la confiance générale, en faisant pénétrer l'ordre, la lumière et le contrôle dans l'administration et le maniement des deniers de l'État[21] ». Le mécanisme que nous venons de décrire entre ordonnateurs et comptables, dont Audiffret fut l'architecte essentiel, a pour but d'y contribuer par son effectivité et son exemplarité, l'une et l'autre fondatrices de la foi que la société a dans la probité des agents publics de son administration.

Le quatrième postulat pousse le précédent jusqu'à l'utopie d'une « administration-automate », héritage singulier de la Révolution que nous avons déjà mentionné plus haut : redoutant la tyrannie des bureaux, déterminés à supprimer les corps intermédiaires et craignant que le

---

18. Rosanvallon (P.), *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil, 1990, p. 45.

19. Cité *in* Besson (E.), *Le contrôle des Budgets en France et à l'étranger, étude historique et critique sur le contrôle financier des principaux états depuis les temps les plus reculés jusqu'à nos jours*, Paris, Chevalier-Maresq et C^ie^ éditeur, 1889, p. 548.

20. « Il [Audiffret] a siégé près d'un tiers de siècle à la Chambre haute comme pair de France puis sénateur, et y rapportait chaque année le budget de l'État. […]. Quinze ans directeur de la Comptabilité publique, membre du Conseil d'État pendant dix-sept ans, il a porté trente ans la robe de président de chambre à la Cour des comptes. […]. Et sa carrière s'est achevée au Crédit industriel et commercial, qu'il présida de la fondation, en 1859, jusqu'à sa mort. Ainsi avait-il cumulé, selon la terminologie administrative, près de deux siècles de "services civils" ! », Bruguière (M.), « Introduction générale – Charles, Louis, Gaston, marquis d'Audiffret, fondateur de la comptabilité publique française », *in* Audiffret (C.-L.-G. d'), *Souvenirs de ma famille et de ma carrière dédiés à mes enfants, 1787-1878*, Édition critique présentée et annotée par Bruguière (M.) et Goutal-Arnal (V.), Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2002, p. 1-11.

21. Audiffret (C.-L.-G. d'), *Le système financier de la France*, Paris, Guillaumin, 1863-1870, 6 volumes, t. 6, p. 29.

fonctionnaire fasse écran entre le peuple et le pouvoir qui le représente, Robespierre et Saint-Just ont rêvé « d'une administration passive, exécutant mécaniquement des ordres, transmettant sans frottement une impulsion venue d'ailleurs[22] ». Cette fiction d'un gouvernement immédiat, où l'État et son administration cessent d'être les maîtres extérieurs de la société pour lui devenir subordonnés, où le Parlement, le gouvernement et, à travers eux, le peuple décident de tout, renvoie à une éthique fondée sur l'obéissance presque aveugle des fonctionnaires aux lois et règlements censés régir dans le détail leur activité. Elle se veut le gage d'une administration non décisionnaire dont les règles ont pour effet, voire pour vocation, d'entraver l'esprit d'initiative des agents publics. Pour utopique qu'il soit, cet idéal révolutionnaire d'une administration radicalement transparente dans son fonctionnement a en partie conditionné les esprits et contribué au régime de défiance auquel l'administration soumet ses propres agents[23].

À ces quatre postulats répond le cinquième : le moment fort du contrôle se situe, à l'origine, en aval de la dépense, lors du vote de la loi de règlement, appelé alors loi des comptes, par le Parlement. C'est cette importance du contrôle *a posteriori* sur le plan, notamment, de l'éthique de l'ordonnateur que marque, encore en 1887, le directeur général de la Comptabilité publique de l'époque, l'inspecteur des Finances Léon-Louis Chevrey-Rameau, lorsqu'il évoque « le délai pendant lequel l'administration se recueille, fait une sorte d'examen de conscience avant de se présenter devant ses juges »[24]. Tablant sur l'hypothèse d'un État dont les dépenses se limitent presque exclusivement à ses fonctions régaliennes, présumant une administration « passive comme volonté mais active comme exécution[25] », l'engagement de la dépense reste donc à la discrétion de l'ordonnateur, c'est-à-dire de chaque ministère dépensier. Les prérogatives de l'État ne sont pas censées s'étendre ; l'ordonnateur est considéré comme l'agent docile et dépourvu d'initiative d'un

22. Rosanvallon (P.), *L'État en France […]*, *op. cit*., p. 52-53.
23. *Ibid*., p. 29 et p. 49-60.
24. Séance du Sénat du 14 novembre 1887, rapporté par Stourm (R.), *Cours de finances, Le budget, son histoire et son mécanisme*, Paris, F. Alcan, 7e édition, 1913, p. 552-553.
25. Bonnin (C.-J.), *Principes d'administration publique*, 3e édition, Paris 1812, cité par Rosanvallon (P.), *L'État en France […]*, *op. cit*., p. 23-24.

mécanisme préréglé configuré à la figure intangible de l'État-gendarme ; aussi le contrôle du ministre des Finances n'est-il pas supposé à l'époque s'exercer sur ses collègues dépensiers. En témoigne une citation du comte Roy qui s'exclame en 1821 : « Le ministre des Finances n'est point le contrôleur général des dépenses des divers ministères. Il ne lui appartient pas d'entrer dans le détail de leur administration, d'apprécier l'utilité, la nécessité [et] l'urgence de leurs dépenses […] ; il refuserait un tel pouvoir s'il lui était offert[26]. » On est alors loin du contrôle de la direction du Budget tel qu'il sera créé un siècle plus tard. Certes, avec Villèle à la fois ministre des Finances et chef du gouvernement pendant six ans sous la Restauration, conjoncturellement, une tutelle gouvernementale sur les ministères dépensiers s'est surajoutée aux mécanismes de contrôle administratif. Mais l'engagement des dépenses est confié aux ordonnateurs sans visa préalable, ce qui, progressivement, s'avère une faille dans le dispositif producteur de l'éthique financière publique. Par cette brèche le système se délite au fil des ans, la morale individuelle des ordonnateurs ne pouvant suffire à prévenir le gonflement structurel des dépenses.

L'ÉVOLUTION DU SYSTÈME FINANCIER PUBLIC ET DE L'ÉTHIQUE DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES QU'IL SÉCRÈTE

L'apparition de l'État-acteur de l'économie modifie les conditions d'exercice de l'éthique financière. Entre 1848 et 1945, on assiste à une inadaptation progressive du mécanisme qui l'encadre et la produit. Le remède trouvé se traduit par un renforcement du contrôle en amont de la dépense. À partir de 1945, l'osmose entre secteurs public et privé, jointe à la nécessité de concilier probité et efficacité, deviennent telles que la question de l'éthique financière et du mécanisme qui la produit déborde le cadre du droit et des institutions publics.

---

26. Bottin (M.), « Introduction historique au droit budgétaire et à la comptabilité de la période classique », in *Histoire du droit et des Finances publiques* (Isaïa H. et Spindler J. [dir.]), Paris, Economica, 1988, t. 1, p. 25.

Le délitement et la restauration partielle du système (1848-1945) : vers un renforcement du cadre institutionnel en amont de la dépense

Héritière de Colbert, l'administration française est historiquement portée à intervenir dans l'économie, en contradiction avec le credo libéral qui tend à s'affirmer au XIX^e^ siècle. À ce tropisme s'ajoutent de nouvelles circonstances qui surgissent entre 1848 et 1945 : les guerres et le progrès technique sont les facteurs principaux du gonflement des dépenses de l'État en même temps qu'ils déstructurent le système financier. Avec, à son corps défendant, la prise en charge par l'État de grands chantiers techniques, notamment ceux liés au développement ferroviaire, c'est son périmètre qui s'étend et devient flou. Avec la défaite de 1870, le vote de la loi de règlement prend un tel retard qu'il n'y a plus de contrôle en aval de la dépense, alors que celui-ci constituait un pivot majeur du système. Avec la guerre de 1914-1918, l'État, outrepassant ses frontières traditionnelles, organise l'économie et produit lui-même des biens. Les conditions de production de l'éthique financière sont bouleversées. Débordés par leur tâche, les ordonnateurs cessent de tenir la comptabilité administrative qui leur incombe. « Dès les premières années de la III^e^ République, écrit rétrospectivement M. de Grandsaignes, magistrat à la Cour des comptes, la comptabilité des ministères est peu à peu abandonnée partout, même au ministère des Finances. On n'enregistre plus que les crédits et les ordonnances directes ou de délégations. Les ordonnateurs secondaires sont livrés à eux-mêmes. Ils n'envoient plus des pièces à l'administration centrale, mais de simples relevés mensuels sur lesquels les services du ministère n'exercent aucun contrôle, leur concordance avec les relevés établis par les comptables des Finances étant considérée comme une preuve suffisante de leur exactitude. Dans ces conditions ils ne répondent plus à rien. Un résultat identique serait obtenu, à bien moindres frais, en faisant procéder à une simple vérification des comptes de l'administration par les services ordonnateurs. On peut dire que l'évolution est arrivée à son terme : la comptabilité administrative prévue par la loi de 1817, organisée par l'ordonnance de 1822, a complètement disparu à la fin du XIX^e^ siècle. Il n'en subsiste

que des formes vaines[27] ». Enfin, un siècle après la réflexion du comte Roy, le ministre des Finances demeure plus que jamais sans pouvoir propre sur ses collègues dépensiers. Sous la III^e^ République, à la veille de la Grande Guerre, l'inspecteur des Finances René Stourm notait dans son manuel sur le Budget : « d'après les textes constitutionnels, le ministre des Finances ne peut actuellement se targuer d'aucune supériorité effective vis-à-vis de ses collègues au cours de la préparation du Budget[28]. » En 1896, déjà, il dépeignait la délicate posture du ministre des Finances qui « n'ayant pas de pouvoir propre, cherche à emprunter celui du conseil : là son talent d'argumentation, sa férocité naturelle peuvent éventuellement lui faire gagner sa cause ; ce qui, d'ailleurs, demeure un succès tout platonique quand il ne s'agit que d'obtenir des promesses[29] ». L'engagement des dépenses n'est pas contrôlé et, en dépit du libéralisme qui prévaut, les ministres et toute la hiérarchie des fonctionnaires qui en dépendent cèdent à la dépense autant par faiblesse que sous la pression des nécessités. Il importe donc de réformer le cadre institutionnel producteur de l'éthique financière. Moins que jamais on croit à la possibilité de se fonder sur la conscience de l'administrateur dans sa double dimension personnelle et professionnelle.

Après avoir renoncé, à la fin du XIX^e^ siècle, à appliquer une responsabilité personnelle et pécuniaire aux ordonnateurs[30], c'est le principe du contrôle *a priori*, avec son renforcement en amont de la dépense, qui triomphe un peu plus. Les créations de la direction du Budget en 1919 et du contrôle des dépenses engagées en 1922 en sont l'expression. Ce double dispositif est à l'origine de la suprématie

---

27. SAEF (Service des archives économiques et financières), fonds « comptabilité publique », carton B 50366, « Organisation des services financiers de l'État en France. Note historique de M. de Grandsaignes », Annexe n° 2 du *rapport Labeyrie*, p. 6 –7, souligné par nous.
28. STOURM (R.), *Le Budget*, Paris, Félix Alcan, 7^e^ édition, 1913, p. 68.
29. STOURM (R.), *Le Budget*, Paris, Librairie Guillaumin, 3^e^ édition, 1896, p. 71.
30. SAEF, fonds « comptabilité publique », carton B 49464. Voir aussi MASQUELIER (P.), « L'histoire de la direction de la comptabilité publique de 1870 à 1940 : de l'administration des choses au gouvernement des hommes ? », in *La comptabilité publique, continuité et modernité*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 1993, p 51-52 et « La responsabilité des ordonnateurs », in *Études & Documents VII*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 1995, p. 611-621.

institutionnelle du ministère des Finances sur les autres ministères. En matière d'éthique de la gestion des finances publiques, il consacre dans l'entre-deux-guerres le primat du cadre juridique et institutionnel sur la confiance accordée aux acteurs. Pour tenter une comparaison qui mériterait éventuellement d'être creusée, on trouverait peut-être trace ici de la prévalence d'une tradition catholique qui croit à la force des institutions pour garantir le pécheur contre lui-même sur une culture protestante, d'abord fondée sur la conscience et les mœurs individuelles considérées comme rempart optimal contre la tentation et le péché. Mais c'est alors aussi que se modifie un autre élément de l'éthique financière publique, celui qui se trouve lié à la nature de la mission de l'administrateur. Avec, dans l'entre-deux-guerres, l'extension subreptice du périmètre de l'État à l'économie, la notion de service public évolue. Certains esprits, parmi lesquels deux conseillers d'État, Henri Chardon et René Favareille, n'hésitent plus à prôner un rapprochement entre gestion publique et gestion privée. « Chaque administration, estime Henri Chardon[31], est une organisation destinée à produire une utilité sociale, à créer de la vie : elle devrait donc être conçue, dirigée d'après des méthodes du privé[32]. » Et René Favareille[33] écrit : « La réforme radicale à accomplir consiste à introduire dans la gestion des services publics l'esprit et la méthode des affaires[34] ». En d'autres termes, l'éthique financière ne serait plus seulement soumise au respect des règles de droit public, mais aussi à l'évaluation des résultats obtenus par l'action administrative. L'exigence morale d'efficience et d'efficacité sort du cadre d'un État restreint et neutre

31. Henri Chardon (1861-1939), docteur en droit, partage d'abord sa carrière entre des postes en cabinet ministériel ou en administration et des présidences de commissions. De 1916 à 1919, il est directeur du Personnel et de la Comptabilité au ministère des Travaux publics ; en 1921, vice-président puis président (1931) du Conseil du réseau des chemins de fer de l'État. Conseiller d'État (1885-1936), il y est président de la section de Législation (1928) et des Finances (1934).

32. Chardon (H.), *Le pouvoir administratif*, Paris, Perrin, 1912, cité in Gristi (E.), *La réforme de l'État*, Paris, Vuibert, 2007, p. 71.

33. René Favareille (1869-1927) est maître des requêtes au Conseil d'État. Démissionnaire en 1918, il est ensuite industriel et publie en 1919 *Réformes administratives par l'autonomie et la responsabilité des fonctions (self-administration)*, Paris, Albin Michel, 1919.

34. Favareille (R.), *Réformes administratives […]*, cité in Gristi (E.), *La réforme […]*, *op. cit*., p. 70.

pour s'étendre au périmètre de l'État devenu acteur de l'économie. Simultanément émerge une culture comptable nouvelle, dont les promoteurs reprochent à la comptabilité publique, « géant chenu qui joue aux billes », d'être « constituée d'écritures et de chiffres non groupés, susceptibles de rendre des services dans le contrôle de détail mais impuissants à donner ces résumés saisissants qui permettent, à l'aide de quelques chiffres, d'apprécier une situation[35] ». Renforcement du contrôle de la dépense en amont, amorce d'une emprise de l'État sur l'économie et premiers développements d'une culture du chiffre : telle est la situation qui se présente en 1945.

La situation postérieure à 1945 : vers une osmose entre secteurs public et privé au nom de l'hypothèse d'un mode de gestion commun et la nécessité de concilier probité et efficacité

La période postérieure à cette date se caractérise par l'abandon officiel du libéralisme au profit des doctrines de Keynes. Non seulement l'État est reconnu comme acteur de l'économie, mais il est désormais invité à l'encadrer, voire à la diriger. Les sommes qu'il brasse s'accroissent considérablement. En matière d'éthique il s'agit alors de concilier le contrôle du maniement des fonds afin d'assurer la probité des gestionnaires avec le contrôle de leur emploi dans un souci d'efficacité de la dépense. Le jeu du couple ordonnateur-comptable devient plus complexe et moins clair, parfois en contradiction avec les visées économiques nouvelles de l'État. Devaux s'en fait l'écho à plusieurs égards. Reprenant le postulat du tropisme dépensier de l'administrateur, il en dénonce le renforcement sous l'influence de ce qu'il appelle « l'idéal technique ». Il constate la tension qu'introduit celui-ci entre le respect de la règle et les nécessités de l'action administrative étendue à l'économie. Ainsi écrit-il, à propos de ce qu'il appelle les « doctrines technocratiques qui envahissent toutes les zones d'activité » : « les experts se sont imposés d'abord dans le contrôle puis dans l'action. Il paraît de plus en plus normal de confier des décisions essentielles à des spécialistes ou à des collèges de spécialistes. Or le

35. Soquet (M.), *La réforme de la comptabilité publique*, Paris, Dunod, 1934, p. 7 et 61.

technicien est naturellement conduit à penser qu'il est mieux qualifié que personne pour apprécier dans chaque cas particulier la solution du problème qui lui a été posé. Il supporte mal l'exercice d'une tutelle, il admet moins facilement encore que ses connaissances professionnelles puissent être contredites par l'existence d'une règle écrite. » À propos des fonctionnaires techniciens, « armée de spécialistes – chacun avec une optique technique dont il finit par faire l'idéal de son existence », il ajoute : « ils ont assez de dynamisme pour vouloir foncer en avant et détruire les obstacles qui s'opposent à l'achèvement de leur tâche particulière. » Enfin, constatant la difficulté de maintenir « un cadre réglementaire destiné à orienter et à limiter l'action gouvernementale », il s'interroge sur la permanence du système juridique producteur de l'éthique financière publique dans le contexte de l'État acteur de l'économie. Constatant que « les objets de la réglementation sont trop nombreux, trop vastes et trop instables » et que « leur complexité ne convient guère à un droit écrit de caractère général », il affirme : « l'administration s'est accoutumée à préparer des décrets-lois et des décrets réglementaires qui ne répondent plus à un souci d'organisation juridique permanente, mais qui apportent une solution d'actualité à un problème gouvernemental. Ce sont en vérité des ordres qui peuvent être demain suivis de contrordres. Or, c'est une singulière régression qui amène les fonctionnaires à obéir de moins en moins à la règle et à attendre les ordres. »

Ainsi, du cadre originel de la production de l'éthique en matière de gestion des finances publiques, il reste moins un code juridique permanent que le jeu institutionnel de la confrontation psychologique des acteurs. Soulignant ce paradoxe, Devaux déplore que : « dans le pays du Code Napoléon le droit de la CP [ne soit] pas écrit. » En réalité, s'agissant des comptables, ce droit repose sur leur éthique personnelle et collective telle qu'elle a été perpétuée par la tradition. Devaux le note lorsqu'il évoque « l'existence d'un corps permanent et très homogène de comptables spécialisés [par l'intermédiaire duquel] une sorte de synthèse se transmet de génération en génération ». De même, encore dans les années 1960, François d'Arcy et Pierre Grémion pouvaient écrire : « L'originalité des services extérieurs des Finances tient à un certain patrimoine commun à défendre. C'est de se montrer digne d'un corps considéré […] comme ayant un certain

caractère de traditionalisme[36]. » À cet égard, les habitudes morales des comptables participent au maintien du carcan juridico-institutionnel dont elles procèdent alors même que celui-ci s'est relâché dans les faits. L'interaction entre mœurs et institutions n'est pas à sens unique. Ainsi que l'observe Devaux, « Ce n'est pas seulement le mécanisme qui est précieux, c'est aussi l'état d'esprit des mécaniciens. » Aussi ne peut-on négliger la part des mœurs pour maintenir et faire vivre le système financier public. Sans elles, celui-ci serait vain et le droit qui le régit, vide de toute substance. Il n'en reste pas moins que, malgré la tentative de réforme codificatrice de Devaux en 1953, l'éthique des comptables, centrée sur les règles qui régissent d'abord la garde de la caisse et l'exercice de leur responsabilité personnelle et pécuniaire, demeure mal adaptée à l'émergence de la figure nouvelle de l'État, acteur de l'économie, et de celle du technocrate qui l'accompagne. Inscrite désormais, *de facto*, dans une logique de résultat en raison de son ampleur et de sa place dans l'économie, la dépense publique ne peut plus s'apprécier seulement, ni même principalement, à l'aune d'un contrôle de régularité. L'évaluation chiffrée du résultat s'impose et, par définition, elle échappe au comptable dont le rôle ne saurait s'étendre au domaine de l'opportunité. Il y a là une source de frustration nouvelle qui affecte l'éthique de sa fonction[37]. Ainsi, en 1969, F. d'Arcy et P. Grémion notent, à propos du comptable public en particulier, « un amoindrissement des facultés d'arbitrage lié à la multiplication de contre-experts ». De même constatent-ils, encore à cette date, « le peu de relations [de la CP] avec les secteurs économiques

36. Arcy (F. d') et Grémion (P.), *Les services extérieurs du ministère de l'Économie et des Finances dans le système départemental*, rapport de pré-enquête, CNRS, CSO, Paris, 1969, p. 17.

37. On pourra, sur ce point, se référer aux témoignages de différents trésoriers-payeurs généraux conservés au sein du fonds d'archives orales constituées par le Comité pour l'histoire économique et financière de la France. Ainsi par exemple Gilbert Rey constate-t-il, à l'appui de son expérience personnelle à la tête de la trésorerie générale de Marseille entre 1973 et 1977, qu'en cas de litige ordonnateur-comptable avec la mairie, la trésorerie générale est toujours battue, y compris après avoir fait remonter le conflit à Paris au niveau central. Témoignage de Gilbert Rey, cassette n° 13, plage n° 17 et 18, fonds d'archives orales du Comité pour l'histoire économique et financière de la France.

du département » et « les freins organisationnels internes au développement d'un rôle économique du TPG[38] ».

Symétriquement les ordonnateurs, tributaires de l'accélération du rythme des prises de décision et de l'extension aux domaines techniques du champ où elles s'exercent (c'est-à-dire à l'économie entière), s'émancipent en partie du contrôle de la régularité auquel les soumet traditionnellement le droit public. À l'encontre du système originel, on considère progressivement, après 1945, qu'il n'existe qu'une seule manière de gérer et que le privé est désormais la référence en matière de gestion. Cette tendance s'affirme, déjà, avec l'émergence du secteur parapublic et la gestion d'entreprises tout juste nationalisées. La dimension prise par l'État et le développement des dépenses d'investissement invitent l'ordonnateur à introduire dans l'éthique de sa fonction les notions d'anticipation, de résultat, de retour sur investissement et de rendement, à rebours ou en dehors des conceptions principalement juridiques du système originel. Affranchi pour partie d'un droit qui tire sa légitimité exclusivement de ses propres normes, il est sollicité par l'économie en tant qu'elle serait capable de rendre compte de la réalité en termes de résultats chiffrés[39]. Mû par cette illusion quelque peu scientiste, à l'appui de considérations techniques et porté par le courant keynésien favorable à la dépense, l'administrateur gagne de fait en autonomie au point que l'administration n'a d'autres choix que de lui faire confiance. Pour des raisons de souplesse et de rapidité, elle s'engage, à reculons, dans une simplification de la règle en même temps que se brouille la frontière public-privé. Ainsi Devaux écrit-il : « On a même utilisé un procédé juridique qui permet de transformer la règle en obligation morale », en sorte que la règle est désormais à la discrétion de l'éthique des acteurs au lieu de la susciter. À propos des cas d'urgence, Devaux soutient qu'ils « laissent en fait à l'ordonnateur la possibilité de déroger à la règle chaque fois qu'il l'estimera nécessaire », avant de conclure : « ce n'est plus une véritable règle. Mais sans aucune illusion à cet égard, la rue de Rivoli préfère souvent cette formule qui « suppose à tout le

38. Arcy (F. d') et Grémion (P.), *Les services extérieurs[…]*, *op. cit*., p. 93, p. 24 et p. 42.

39. Voir sur ce point Masquelier (P.), « La comptabilité publique de Gilbert Devaux […] », *op. cit*., p. 454-518.

moins un examen de conscience de l'ordonnateur à une liberté totale qui conduirait à l'arbitraire[40]. » En réalité ce recours à l'éthique individuelle de l'ordonnateur est lui-même mis à mal selon Devaux par « le caractère collectif des décisions » et par « le rythme de la vie politique et administrative [qui fait] que nul ne se consacre volontiers à des examens de conscience[41] ». Aussi, par crainte que l'ordonnateur soit par trop livré à lui-même et afin de renforcer le sentiment de sa responsabilité, plusieurs mesures ont été prises, dans le domaine du contrôle *a posteriori*, pour reconfigurer l'éthique de sa fonction en matière de gestion financière : on a d'abord progressivement autorisé le juge des comptes à donner son avis sur l'opportunité d'une dépense en même temps qu'il se prononçait sur sa régularité ; on a, en 1946, créé le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics (CCECRSP) afin de bâtir « une expertise pour la gestion des services publics[42] » fondée sur les notions d'efficience et d'efficacité ; enfin, on a, dans le domaine de la régularité, créé en 1948 la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF). Toutefois, le manque d'effectifs joint au risque de confusion des genres entre contrôle et conseil, l'approche par le haut du CCECRSP et la relative rareté des affaires traitées par la CDBF ont réduit la portée de leur effet escompté sur l'éthique gestionnaire et financière de l'administrateur.

En définitive, en réponse aux première et troisième questions de notre introduction, qu'il s'agisse des comptables ou des ordonnateurs, après 1945 l'éthique de la gestion des finances publiques tend désormais à reposer plus sur la conscience professionnelle des acteurs que sur le respect scrupuleux de la règle. Cependant, avec le développement de l'intervention de l'État, le rôle de l'ordonnateur et ses marges de manœuvre se sont considérablement accrus là où le comptable, malgré de substantiels efforts d'adaptation, est resté en bonne partie otage de l'ancien système financier. Le renforcement institutionnel du contrôle en amont de la

40. Devaux (G.), *La comptabilité […]*, *op. cit*., p. 33.
41. *Ibid*., p. 70-71.
42. Descamps (F.), « Gabriel Ardant, le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, 1949-1953 : vers une évaluation des résultats de l'action administrative ? », in *L'invention de la gestion des Finances publiques, Du contrôle […]*, *op. cit*., p. 253-295.

dépense a certes contribué à pallier l'évolution défaillante du mécanisme originel, mais, ce faisant, il a déséquilibré le système en accroissant encore le poids du contrôle *a priori*. Ainsi balancé, le système a présenté le triple inconvénient de déresponsabiliser un peu plus l'ordonnateur devenu tributaire du contrôleur des dépenses engagées, de risquer de frustrer le comptable public de l'effectivité de son contrôle et de réduire la loi de règlement à un rituel inutile[43].

Pour autant, la question qui se pose dès les années cinquante et qui reste pendante aujourd'hui est celle que nous formulions en deuxième lieu : jusqu'à quel point l'objet même de la mission de l'ordonnateur induit-il une éthique de la gestion financière dans l'accomplissement de ses fonctions ? En 1957, Devaux répond qu'il est illusoire pour l'administration de se fier à la simplicité du critère privé du rendement et du résultat (bénéfice ou perte) et à la liberté de gestion qu'elle offre. Il estime plutôt que seul le cadre de la comptabilité publique permet « d'éviter tout abus en substituant divers contrôles automatiques au contrôle par le rendement ». En sens contraire et à la même époque, on tend à rapprocher les critères de gestion financière des secteurs public et parapublic de ceux du privé, tablant sur l'hypothèse qu'il n'existe qu'une seule manière de gérer. Simultanément on favorise la perméabilité entre secteurs au point que l'éthique de la gestion des finances publiques, sa production et sa sanction sont désormais tributaires des liens multiples qui se sont noués d'un secteur à l'autre. Cette tendance s'est développée jusqu'à aujourd'hui en même temps que se prolonge en arrière-fond le débat qui l'accompagne.

Ce débat, c'est celui qui se poursuit autour des questions du degré de confiance dévolue à l'ordonnateur, du mode de contrôle *a posteriori* ou *a priori* qui doit encadrer son action, de la spécificité culturelle de chaque nation, de la possibilité ou non d'un cadre juridique de référence permanent dans un monde mouvant, de l'affirmation ou non du caractère public de la gestion des finances publiques, des moyens de prévenir et

---

43. C'est notamment à ce déficit de contrôle démocratique *a posteriori* qu'ont entendu remédier les promoteurs de la loi organique sur les lois de finances de 2001 à travers la mise en place du cycle des projets annuels de performance (PAP) et des rapports annuels de performance (RAP) examinés lors du vote de la loi de règlement, réinitialisant ainsi à certains égards le cycle des quatre temps alternés organisés sous la Restauration.

de sanctionner les manquements à l'intégrité financière dans le contexte d'une osmose entre secteurs public et privé et, enfin, de la conciliation entre les exigences de probité, d'une part, et d'efficience, d'efficacité et de performance, d'autre part. Plus généralement ce débat renvoie à une question de fond : jusqu'à quel point peut-on considérer qu'il existe une façon de gérer commune au public et au privé, susceptible d'induire un même comportement éthique ? En d'autres termes, pour ce qui concerne l'administration, s'agit-il plus de remplir des objectifs en fonction d'une logique de résultat et des indicateurs qui la mesurent, ou bien de se conformer à un idéal en fonction d'une logique de comportement et des institutions, des lois ou des règlements qui la favorisent ?

CULTURES ADMINISTRATIVES ET ÉCONOMIE POLITIQUE DE LA CORRUPTION

par Jean CARTIER-BRESSON, Modérateur[1]

Le mot « culture » n'a pas bonne presse chez la majorité des économistes, prompte à dire que la culture n'explique rien dès lors que, par exemple, le confucianisme a tour à tour été mobilisé pour expliquer les blocages antérieurs de la société chinoise et son archaïsme ; ou inversement ses performances actuelles et sa modernité. Heureusement, des économistes institutionnalistes, souvent à contre-courant, ont produit des réflexions vivifiantes sur le rôle (i) des croyances et de la culture[2] ; (ii) des normes formelles telles le respect des droits de propriété[3] ; (iii) des normes informelles et de l'histoire longue[4] pour expliquer la trajectoire des pays et leurs performances. Karl Marx aurait évoqué le mouvement dialectique entre infrastructure matérielle et superstructure idéologique.

La table ronde organisée durant les 12e rencontres internationales de la gestion publique, en juin 2013, nous a poussé de façon fort opportune à prendre en compte, dans un même mouvement de réflexion, le rôle primordial des institutions politiques et administratives et le rôle des

---

1. Modérateur de la première table ronde sur le thème : « Cultures administratives et prévention de la corruption. »

2. AOKI (M.), *Fondements d'une analyse institutionnelle comparée*, Albin Michel, 2006, (traduction du texte de 2001). M. Aoki définit une institution comme un système auto entretenu de croyances partagées sur la manière dont le jeu répété est joué. Elle est le produit d'expériences de long terme d'une société d'individus. Les institutions doivent être robustes et durables par rapport à l'évolution de l'environnement et aux déviances mineures des agents vis-à-vis des règles. North évoque des contraintes conçues par les hommes, qui façonnent les interactions entre les hommes. Les institutions, alors, définissent et limitent l'ensemble des choix individuels. Pour lui, les nouvelles règles sont négociées et déterminées sur le marché politique.

3. COASE (R.), *The institutional structure of production*, Nobel lecture, 1991.

4. NORTH (D.), WALLAIS (J.) & WEINGAST (B.), *Violence et ordre sociaux*, Gallimard, 2010 (traduction du texte de 2009).

cultures politiques et administratives pour expliquer les différentiels de développement et de croissance ainsi que les divers niveaux de corruption ou de mauvaise gouvernance qui existent entre les pays. La comparaison des cultures administratives, au regard de la corruption, de pays de l'Europe du Nord, de l'Europe du Sud, de l'Europe de l'Est et de certains pays africains a déjà donné lieu à des publications en France[5] Je ne reviendrai pas sur les enseignements offerts au débat par ces ouvrages, mais proposerai un simple et bref avant-propos aux contributions des intervenants de la table ronde, centré sur la relation entre les capacités de dépenses budgétaires et la culture administrative.

UN CANEVAS GÉNÉRAL

L'analyse économique commence par poser quelques relations simples avant d'intégrer dans le raisonnement les institutions telles qu'elles sont, afin de proposer des conseils opérationnels[6].

Dans le monde amoral de l'*homo economicus* égoïste, la corruption d'un fonctionnaire est fonction de la probabilité pour lui d'être découvert, dénoncé et sanctionné, ce dernier fait réduisant les gains qu'offre le pot-de-vin. Plus les gains sont importants et faible la probabilité d'être sanctionné, plus un calcul rationnel incite à la corruption. Les gains potentiels sont donc liés au pouvoir discrétionnaire du fonctionnaire et à son monopole décisionnel qui le rend incontournable dans l'allocation de rentes (dont la taille détermine le montant du pot-de-vin), mais aussi à son impunité, qui trouve son origine tant dans la grande difficulté de contrôler ses agissements que dans une certaine tolérance. Si le coût des contrôles est affaire de budget, la tolérance est affaire de culture.

---

5. Par exemple, DELLA PORTA (D.) & MÉNY (Y.), *Démocratie et corruption en Europe*, La Découverte, Paris, 1995 ; MÉDARD (J.-F.), « La Corruption », in *Revue internationale de politique comparée*, n° 2, 1997 ; CARTIER-BRESSON (J.), « De l'ancienne à la nouvelle corruption », in *Mondes en Développement*, n° 102, 1998.

6. Pour une présentation détaillée voir CARTIER-BRESSON (J.), *L'Économie politique de la corruption et de la gouvernance*, L'Harmattan, 2008.

Plus précisément, l'impunité trouve sa source dans une organisation secrète des transactions, mais aussi dans le fait (i) que l'on peut être découvert, mais pas dénoncé par peur, par intérêt, par connivence ou par amitié ; (ii) que l'on peut être dénoncé, mais non sanctionné par manque de preuve solide, par manque de moyens du système judiciaire ou même à cause de la corruption de celui-ci. Quatre situations favorisent alors le faible risque de cette pratique illégale : un phénomène systémique que tout le monde justifie, l'absence de diffusion des informations, une forte protection issue des réseaux politico-administratifs et, enfin, une protection offerte par l'accès à des ressources de violence et d'intimidation. Il est alors facile de comprendre que (i) moins un pays est démocratique, plus les sanctions n'y seront que de simples règlements de comptes ; (ii) plus un pays est pauvre et son budget insuffisant, plus la corruption sera systémique et trouvera son système de justification.

La riposte contre cet opportunisme se fonde sur les politiques de prévention et de répression. La sanction probable, pour être dissuasive, doit être supérieure au bénéfice qu'offre le pot-de-vin, et la prévention s'appuie sur des incitations à la loyauté par des politiques salariales et par le renforcement des contrôles ou de la concurrence entre les services[7].

LA CULTURE ADMINISTRATIVE : ENTRE RÈGLES FORMELLES ET INFORMELLES

Cette première vision, tout en étant éclairante, demeure insuffisante pour guider l'action publique pour deux raisons. Premièrement, elle ne prend pas en compte la morale individuelle et la morale collective des individus, cette dernière renvoyant justement à la fameuse culture administrative dont nous allons parler[8]. Deuxièmement, elle demeure

---

7. Rose-Ackerman (S.), « Corruption and Government », in *International Peacekeeping*, Vol. 15, n° 3, 2012, p. 328-343.

8. « Les politiques de prévention, à partir des théories du management, se fondent alors en promulguant la culture civique et la culture administrative favorisant l'intégrité, l'équité, la transparence, l'imputabilité, la responsabilité et l'efficacité » extrait de *Global Forum on Public Governance, Towards a Sound Integrity Framework, Process, Structures and Conditions for Implementation*, document de travail, OCDE, 2009.

imperméable à la diversité économique et institutionnelle des pays dans lesquels la corruption existe, et elle reste hermétique à leur histoire longue, c'est-à-dire à la dépendance au sentier[9]. La confrontation d'expériences de prévention lors de la table ronde du 12 juin 2013 prend donc tout son sens au regard des cultures administratives de la Finlande, de l'Espagne, de la Pologne et du Botswana.

La référence officielle quasi universelle, de la culture administrative demeure la norme wébérienne d'une administration indépendante du pouvoir politique, égalitaire, dépersonnalisée, mettant en œuvre une planification rationnelle, prévisible et routinière de son action, fondée sur le droit et les règlements, et cela grâce à sa hiérarchie, sa collecte d'informations, et grâce à une communication efficace et non conflictuelle entre les divers services. La confiance des citoyens envers leur administration est le produit d'un système juste et efficace. Cependant, cette machine bureaucratique (le terme de bureau devient négatif) est souvent peu humaine[10] ; peu informée des demandes concrètes des citoyens, lourde et rigide, mal coordonnée, faiblement indépendante de la pression politique et enfin manquant de moyens humains et financiers[11]. Cette réalité a favorisé des pratiques concrètes s'éloignant de la norme affichée : la règle est rigide, la pratique est molle, et la pratique est d'autant plus molle que la règle est inadéquate, inapplicable, « parachutée » et non crédible.

Ces pratiques concrètes (les normes informelles) peuvent chercher à améliorer l'efficacité administrative et le bien-être collectif en contournant les obstacles de la « grosse machine » (l'huile dans les rouages) ou au contraire être au service d'intérêts particuliers (le grain de sable dans les rouages). Il existe ainsi une double structure normative faite

---

9. *Path dependance*, théorie expliquant comment un ensemble de décisions passées peut influencer les décisions futures (N.D.E.).

10. Mais évidemment à des degrés très différents dans les quatre pays représentés à la table ronde.

11. Ces divers constats sont à l'origine de tentatives de réformes libérales post-wébériennes (par exemple le *New public management* ou l'agenda de la gouvernance décentralisée des politistes), qui ont d'ailleurs fortement déstabilisé les repères classiques entre le secteur privé et le secteur public. Un débat important s'est déroulé entre ceux qui voyaient dans les nouvelles politiques un moyen de réduire la corruption, et ceux qui y voyaient plutôt l'apparition de nouvelles opportunités de corruption issues du brouillage des frontières entre le privé et le public.

de deux ordres en interaction : l'ordre symbolique (le mythe du groupe et de ses règles légales officielles) et l'ordre stratégique (opérationnel) qui régit concrètement les pratiques des fonctionnaires confrontés à la réalité sociale. Un conflit plus ou moins violent entre les règles du jeu officiel et celles du jeu non officiel se développe selon le contexte institutionnel politique (plus ou moins démocratique), économique (niveau de richesse et de croissance), et social (degré d'inégalité dans la répartition des revenus et nature des opportunités de mobilité sociale).

Selon notre approche, la culture administrative d'un pays se fonde historiquement sur la façon dont les fonctionnaires gèrent collectivement la tension entre les normes formelles et informelles, ces dernières pouvant être légitimes ou illégitimes, légales ou illégales. La culture, dans ce sens, est ce qui est commun à un groupe de fonctionnaires, ce qui le soude et le coordonne. Il faudrait donc pour avoir une pensée opérationnelle dissocier la culture administrative homogène des fonctionnaires d'un pays de celle des très nombreux sous-groupes qui existent (niveaux hiérarchiques, secteurs, fonctions). La culture administrative organise à la fois un mode de vie, un mode de travail et un système de valeurs se fondant sur des traditions, des croyances, et le mimétisme : elle se construit par l'expérience de ses interactions avec autrui (autres fonctionnaires, dirigeants politiques, citoyens, entrepreneurs). Elle permet d'agir grâce à un apprentissage (rationalité procédurale) sans trop réfléchir, grâce à des automatismes, mais le plus important est peut-être qu'elle offre une identité permettant de se socialiser dans le groupe.

CULTURE ADMINISTRATIVE ET CULTURE POLITIQUE

Notre principale conviction est que la culture administrative ne peut être indépendante de la culture politique. Cette dernière condense les règles formelles et informelles (i) de la conquête du pouvoir par les organisations politiques et (ii) de l'influence des citoyens et des groupes de pression dans les choix collectifs (du vote en passant par les manifestations ou la violence). Sans rentrer dans le détail, il existe selon les pays (voire les régions) et les régimes politiques une grande diversité de cultures politiques au sein des partis, des pouvoirs législatifs et des pouvoirs exécutifs. L'interaction entre les cultures administratives et politiques trouve sa source

dans l'interdépendance des activités, mais surtout dans la politisation de la haute administration et dans la fréquence des carrières politiques des hauts fonctionnaires. Ce double phénomène produit une culture politico-administrative où le mixte de règles formelles et informelles détermine la place, la forme et le poids de la corruption selon les pays. Dit autrement, le concept pertinent pour traiter de la corruption est celui de culture politico-administrative.

La corruption n'est alors systémique – et demande alors plus de prévention que de répression – que si elle est une illégalité banalisée, ayant ses normes et ses routines de fonctionnement, et qu'elle participe à la reproduction d'ensemble du système politico-économique. Jean-Pierre Olivier de Sardan (1996) parlait de l'économie morale de la corruption comme norme de redistribution en Afrique. Dans la même veine, Alessandro Pizzorno (1992) expliquait comment le clientélisme et les conflits d'intérêts offraient en Italie une forte socialisation avec son propre référent de valeur, sa justification, sa morale parallèle qui se transforme en signe de reconnaissance pour le groupe, favorise la complicité, les connivences, et plus bizarrement n'altère pas la gratitude des citoyens transformés en clients. Cette bizarrerie n'est qu'apparente, car en réalité, dans de nombreux systèmes administratifs, la confiance ne peut être impersonnelle et les engagements ne sont crédibles que s'ils sont garantis par des relations personnelles[12]. Il existe donc dans certains pays une culture de la corruption, de la débrouillardise de l'illégalité, qui en général s'insère dans une culture clientéliste.

CULTURE POLITICO-ADMINISTRATIVE ET CLIENTÉLISME

Dans les systèmes clientélistes (très présents dans les pays en transition, les pays du Sud de l'Europe ou en Afrique, mais absents des pays de l'Europe du Nord), les échanges ont lieu à trois niveaux : entre le patron de la machine politique et ses électeurs-clients (accès privilégié et sécurisé aux services publics contre votes), entre le patron

12. Cartier-Bresson (J.), « Official Development assistance in fragile states », in *Crime, Law and Social Change*, n° 5, 2012, p. 495-507.

et ses collaborateurs (accès aux emplois publics contre allégeance au projet clientéliste et intégration dans la machine politique), et entre le patron et les milieux d'affaires (faveurs contre argent). L'argent permet l'enrichissement ou l'achat de votes. Dans le clientélisme des dictatures, ces échanges de faveurs ont pour fonction de construire la machine du parti unique et ses soutiens. Le financement du clientélisme se fait sur les budgets publics détournés de leur fonction redistributive universelle au profit d'une redistribution discrétionnaire à ceux qui ont fait acte d'allégeance. Le système implique une forte pénurie de biens publics, qui ne permet pas la citoyenneté, ou bien une destruction de la citoyenneté par l'allocation discrétionnaire de ceux-ci. Les dysfonctionnements administratifs (lenteur ou inadaptation des procédures, incompétence ou fainéantise des fonctionnaires), l'arbitraire et le mépris des citoyens renforcent l'allégeance en créant une menace permanente d'exclusion du réseau des faveurs de n'importe quel client, sachant que très souvent il n'y a pas de survie ou d'activité économique possible sans accès aux faveurs.

Deux cercles vicieux apparaissent[13]. Le premier concerne les consommateurs de biens publics. Le renforcement du clientélisme augmente la défiance à l'égard des possibilités réelles de pouvoir jouir de ses droits de citoyen, entraînant la recherche de canaux d'accès privilégié aux biens et services publics. Cela consolide la tendance au clientélisme et au versement de pots-de-vin. Cette demande accentue une inclusion sélective et arbitraire dans la société, qui débouche sur une conscience accrue de la mauvaise qualité de l'administration et donc sur de la défiance. Le second cercle vicieux est complémentaire. Plus le politicien est arrogant et menaçant, plus il octroie des faveurs sans être dénoncé et peut ainsi augmenter sa clientèle. Ses concurrents dans le parti et hors du parti subissent une concurrence déloyale et, par un effet mimétique, les rapports de clientèle s'imposent à toute la classe politique. Cette diffusion renforce l'impunité grâce à la connivence qui se développe entre les concurrents politiques et le cynisme s'accroît, augmentant encore l'arrogance.

---

13. Della Porta (D.), « Les cercles vicieux de la corruption », in Della Porta (D.) et Meny (Y.), *Démocratie et corruption en Europe*, La Découverte, Paris, 1995. Article sur l'Italie.

Le strict contrôle politique des nominations et recrutements de fonctionnaires qui se transforment en intermédiaires politiques du parti est une pièce maîtresse du dispositif. Les fonctionnaires doivent pouvoir offrir des votes, des soutiens politiques ou de l'argent aux politiciens, qui doivent pouvoir leur octroyer des budgets discrétionnaires, une protection de leurs activités illégales (ou de leur incompétence), une amélioration de leur carrière, ou de l'argent. Le fonctionnaire offre des faveurs à la clientèle qui offre, en retour, son soutien à l'homme politique, qui offre des faveurs aux fonctionnaires… Les échanges au sein de réseaux sont multiples, entremêlés, relativement informels et non synchronisés, c'est-à-dire que la compensation d'une transaction est souvent reportée dans le temps de façon indéterminée.

EN CONCLUSION : LES TEMPORALITÉS DES RÉFORMES

La culture clientéliste prospère grâce à la pénurie de l'offre de biens publics et grâce à l'allocation discrétionnaire des postes de la fonction publique et des contrats de marchés publics à un cercle restreint d'entreprises. Casser la culture clientéliste, qui sécrète son propre système de valeur et de confiance, demande la concomitance de deux phénomènes difficilement planifiables.

Il faut en premier lieu une forte mobilisation politique et sociale permettant de dépolitiser les administrations, de supprimer les justifications du clientélisme et de transformer les mentalités[14]. Ce phénomène de transformation de la culture administrative, en liaison à l'émergence d'une culture civique, est long et complexe car il implique un apprentissage pratique, la suppression des blocages qu'opposent les gagnants du système clientéliste, et exige surtout que la nouvelle expérience démontre assez rapidement son efficacité à satisfaire efficacement les demandes des citoyens.

---

14. O. Williamson (2000) évoquait parfaitement la lenteur des changements des normes, des coutumes, et de la culture et le fait que ceux-ci ne sont pas linéaires, mais opèrent par à-coups imprévisibles, donc non planifiables. Par ailleurs, la résistance à ces changements est fréquente et favorisera le contournement des nouvelles normes par les résistants.

En second lieu il est indispensable de pouvoir mobiliser de façon pérenne des moyens budgétaires mis au service de l'amélioration de l'offre de biens publics (sécurité, santé, éducation, infrastructures, logement…). Ainsi une croissance dynamique soutenable à long terme et autorisant une augmentation importante des moyens budgétaires sans forcément accroître fortement la pression fiscale est-elle nécessaire. C'est dire que la réduction de la corruption dans le système fiscal est un préalable à ce cercle vertueux.

Comme nous le voyons, l'économie n'est pas indépendante de la morale, et la liste des actions à entreprendre pour ce vaste chantier est connue : simplifier les procédures administratives pour réduire les arrangements informels, augmenter la concurrence et les contrôles lors des appels d'offres ; améliorer les audits des finances publiques et l'évaluation *ex post* des projets ; renforcer la méritocratie, la formation des fonctionnaires et accroître les salaires ; réformer le périmètre d'intervention de l'État… Mais, sans volonté politique réformatrice, sans croissance économique de long terme, avec un chômage important et des déficits budgétaires contraignant la dépense, la tâche semble inabordable. Sauf à se rappeler que la demande de justice, de liberté et de sécurité réapparaît régulièrement et que dans ce contexte, toute amélioration de notre connaissance du rôle de la culture administrative sera la bienvenue.

MODALITÉS D'INFLUENCE MAFIEUSE SUR LE DÉCIDEUR PUBLIC

par Bertrand MONNET

Le modèle économique du crime organisé est dual. L'économie criminelle repose d'une part sur le développement d'activités de production, de transport et de distribution de produits et substances illicites ; le second pilier vise la prédation de l'économie légale. Chacune de ses deux composantes nécessite, pour son développement, une influence constante sur le décideur public. L'objet de la présente analyse est d'explorer les trois actions différentes mises en œuvre par le crime organisé pour influencer agents publics, partis politiques et gouvernements.

L'économie criminelle repose donc en premier lieu, sur le développement d'activités de production, de transport et de distribution de produits et substances illicites, regroupées sous la notion de trafics. Le chiffre d'affaires de l'ensemble de ces activités criminelles est évalué par les Nations unies, pour l'année 2013, à 870 milliards de dollars[1]. Les principales composantes de ce premier pilier de l'économie criminelle sont le trafic de drogues naturelles et synthétiques (qui, à lui seul, générerait 500 milliards de dollars de revenus annuels), le trafic d'êtres humains et d'organes, le trafic d'armes, le proxénétisme et le trafic d'espèces animales et végétales protégées.

Le second pilier de l'économie criminelle consiste en la prédation de l'économie légale. La première composante de l'économie légale attaquée par le crime organisé est l'économie publique, visée par plusieurs actions criminelles visant à capter illicitement des fonds publics avec principalement le détournement des subventions aux entreprises du secteur agricole, la fraude massive aux taxes (TVA et taxe carbone, notamment), la fraude aux prestations sociales et le piratage de marchés

1. Déclaration de Youri Fedetov, directeur de l'UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime), à l'AFP (Agence France Presse), juin 2013.

publics[2]. L'économie privée est également ciblée par le crime organisé, qui met en œuvre à cette fin trois tactiques[3] : parasitisme (blanchiment et utilisation frauduleuse de la *supply chain* à des fins de transport de produits criminels et de migrants clandestins), prédation (vol, extorsion, cybercrime, piraterie, fraude) et concurrence (contrebande et contrefaçon). Cette seconde composante du modèle économique du crime organisé est sans doute plus rentable encore que la stricte création de valeur criminelle décrite plus haut, la seule cybercriminalité ayant eu un coût de 750 milliards de dollars en 2013 selon le directeur général d'Interpol[4].

Aucune de ces deux activités criminelles ne peut se développer en présence d'un État dont l'efficacité des services de police, de renseignement et de l'administration judiciaire est totale. Dès lors, deux situations propres au développement de l'économie criminelle sont observables. La première – et, heureusement, la plus courante – voit le crime organisé développer ses activités en profitant des inévitables failles dans l'efficacité des services de sécurité précités, intègres mais structurellement incapables de contrer l'ensemble des innombrables actions conduites par le crime organisé. Le crime organisé a également, cependant, un comportement « proactif » visant à créer, maintenir ou accroître les dites failles de l'efficacité de l'action que l'État conduit à son encontre. Il s'agit dès lors pour lui de mettre en œuvre plusieurs types de corruption du décideur public.

TACTIQUES D'INFLUENCE MAFIEUSE SUR UN AGENT PUBLIC

La première des tactiques d'influence mafieuse consiste à corrompre l'agent public, élu ou fonctionnaire. Si elle est d'une efficacité structurellement limitée dans le temps à la durée d'exercice du mandat ou des

2. Très développée en Italie, à Taiwan et au Japon, cette forme de criminalité est également nettement observable au Canada où la ville de Montréal est secouée depuis 2012 par un scandale de piratage de marchés publics impliquant les plus hautes autorités de la municipalité, plusieurs entreprises de BTP canadiennes et une importante famille de la Cosa Nostra canadienne.

3. Monnet (B.) & Véry (P.), *Les nouveaux pirates de l'entreprise : mafias et terrorisme*, Paris, CNRS éditions, 2010.

4. Déclaration de Khoo Boon Hui, directeur général d'Interpol, conférence régionale Interpol Europe, Tel Aviv, 8 mai 2013.

fonctions de l'agent visé, cette première forme de corruption est, cependant, essentielle au fonctionnement de l'économie criminelle. De par ses capacités répressives, un agent public intègre peut être particulièrement dangereux pour le crime organisé, qui ne peut développer ses trafics ni mettre en place une prédation efficace de l'économie légale s'il est pourchassé par des douaniers, des policiers et des juges déterminés à remplir leur mission. De même, l'activité du crime organisé souffre toujours de l'engagement d'élus impliqués dans l'élaboration et le renforcement d'un cadre politique (et avant tout législatif), économique et social propre à contenir ou à interdire son emprise territoriale, essentielle à sa survie même. En plus de « l'anesthésie » des capacités de nuisance de l'agent public, le plein développement de l'économie criminelle impose donc au crime organisé de développer une relation de partenariat avec certains agents publics, principalement élus, et ce, essentiellement dans le cadre de la prédation de l'économie légale. Piratage de marchés publics, allocation frauduleuse de subventions… Certaines des actions mafieuses conduites en la matière nécessitent en effet une collaboration active du décideur public, nettement observable en Italie et au Japon[5].

Deux actions complémentaires sont conduites par le crime organisé pour influencer un agent public. La première, et la moins coûteuse, est l'intimidation. Plusieurs modalités d'intimidation sont observables. La première vise, pour le crime organisé, à menacer la pérennité de la position de l'agent public en montrant sa capacité à attenter à sa réputation. Toute vulnérabilité de l'agent public est alors utilisable : addictions existantes ou créées par la mafia concernée (aux drogues ou au jeu, notamment), comportements individuels pouvant pousser à la démission ou à la révocation de l'agent public visé s'ils sont révélés publiquement (adultère, relations avec des prostituées ou mœurs incompatibles avec l'image liée à sa fonction).

Si l'agent public visé ne présente pas de vulnérabilité dont l'exploitation soit susceptible de menacer sa position, le crime organisé peut menacer d'attenter à son patrimoine matériel, en détruisant partiellement ou totalement un ou plusieurs biens lui appartenant.

---

5. HACQUET (C.), PIERRAT (J.), MONNET (B.), « La mafia japonaise cherche un nouveau *business model* » in *L'Express*, 31 août 2011.

Enfin, dans le cas où ces deux premières techniques se révéleraient inefficaces, le crime organisé peut menacer l'intégrité physique de l'agent public visé. Il s'agit généralement de menacer en premier lieu la vie des proches de l'agent public, notamment celle de ses enfants. L'agent public lui-même peut-être menacé, blessé, voire exécuté en cas de résistance à la pression mafieuse. En 2009, le maire de Nagasaki a ainsi été abattu par un membre du clan Yakusa Yamagushi Gumi[6] pour avoir refusé d'attribuer frauduleusement un marché public de rénovation de voirie à une entreprise contrôlée par cette mafia.

Le crime organisé peut également influencer l'agent public de façon incitative, et non plus coercitive, à travers la corruption. Trois actions distinctes sont observables en la matière. La première vise à faire bénéficier l'agent d'avantages matériels indus : argent liquide, titres, produits licites coûteux (voyages, voitures, appartements, terrains), emploi pour un proche au sein d'une entreprise contrôlée par la mafia, ou encore produits illicites (drogues et prostitué[e]s, notamment). La corruption d'agents publics peut également revêtir une forme entrepreneuriale, en le faisant bénéficier de parts dans une ou plusieurs sociétés détenues par la mafia, ou en le nommant à un poste – rémunéré – d'administrateur ou de conseiller (solution généralement réservée à la corruption d'élus, impossible pour corrompre un fonctionnaire, sauf à utiliser des prête-noms et des sociétés écrans). Le crime organisé est également à même de mettre en œuvre une forme de corruption politique, visant spécifiquement l'élu. Deux modalités sont ici observables. La première consiste pour une mafia à financer la campagne électorale d'un élu, en prenant en charge les nombreuses dépenses aisément payables en argent liquide : salles de meeting, sécurité, impression de supports électoraux, déplacements, notamment. Plus pernicieuse encore, une forme de corruption politique peut consister en l'orientation par une mafia du vote des populations qu'elle contrôle vers l'élu qu'elle souhaite contrôler et qui, dès lors, lui sera redevable de son mandat même.

6. Les Yakusa sont les membres de la mafia japonaise, divisée en trois familles principales : Yamagushi Gumi, Sumyoshi Kai et Inagawa Kai.

TACTIQUES D'INFLUENCE MAFIEUSE SUR UN PARTI POLITIQUE

Le crime organisé exerce également sur certains partis politiques une influence dont l'objet principal est le développement d'un contrôle sur le cadre législatif ou réglementaire décidé à un échelon politique régional, national ou supranational (essentiellement européen) qui pourrait entraver ses activités.

La mise en place de cette influence peut s'opérer selon deux modalités. Il peut s'agir d'additionner des influences acquises auprès d'élus-clés du parti ciblé, eux-mêmes influencés selon les tactiques d'intimidation et de corruption décrites au sujet de l'influence sur l'agent public, mais le crime organisé peut également mettre en œuvre une forme de corruption autrement plus structurelle et pérenne à destination d'un parti politique, en prenant une part importante à son financement. Deux possibilités de financement mafieux d'un parti politique sont observables. La première consiste en un financement conjoncturel de campagnes, démultipliant en cela les modalités de financement de campagne électorale décrites plus haut. Dans la seconde, une mafia peut également financer un parti politique de façon permanente, en faisant effectuer des dons substantiels et essentiels à ce dernier par des fondations et des entreprises qu'elle contrôle. Ce mode de corruption mafieuse du parti politique n'est cependant possible qu'au sein d'environnements juridiques autorisant le financement privé de partis politiques.

TACTIQUES D'INFLUENCE MAFIEUSE SUR UN GOUVERNEMENT

Le crime organisé développe sur la sphère publique une troisième forme d'influence qui, elle, vise le gouvernement de certains États. Peu courante mais particulièrement dangereuse, cette forme d'influence ultime résulte de la conjonction sur un même territoire économique et politique de trois facteurs : importance des revenus issus des trafics criminelle, stratégie de blanchiment d'argent utilisant des vecteurs économiques et financiers locaux, priorisation du réinvestissement des sommes blanchies dans le tissu économique local. Sans doute observable dans

d'autres pays et régions, notamment au Mexique et en Bulgarie, cette forme d'influence a été particulièrement étudiée par l'auteur, en Italie et plus spécifiquement dans son application par la Camorra[7].

Le volume et la forme des revenus dégagés par les seuls trafics imposent à toute mafia de résoudre un problème constant : blanchir cet argent dans le but de le dématérialiser[8] puis de casser sa traçabilité et de le rendre disponible à l'investissement dans des activités légales (Bollé, 2004). Nombre de mafias (notamment : Yakusa japonais, triades chinoises, Cosa Nostra nord-américaine) blanchissent leurs revenus criminels selon une stratégie résolument déterritorialisée en les injectant dans les circuits de la finance légale et en les transférant aussi vite que possible vers des places bancaires offshore. Certaines organisations criminelles, et avant tout les mafias italiennes[9], privilégient un blanchiment mixte, mobilisant à la fois le blanchiment classique par l'intermédiaire du véhicule financier, mais également le blanchiment par le biais du véhicule économique. Il s'agit pour ces organisations d'injecter directement du cash dans l'économie locale en gonflant artificiellement le chiffre d'affaires de commerces et d'entreprises qu'elles contrôlent et en récupérant *in fine* les sommes blanchies par un mécanisme de fausse facturation[10]. Cette collaboration mobilise des dizaines de milliers d'entreprises de nombreux secteurs : restauration, bien sûr, mais

7. Mafia de la région de Naples, étudiée par l'auteur depuis 2010 sur la base d'entretiens réguliers conduits avec les magistrats spécialisés italiens, Europol, et plusieurs membres de la Camorra dont le chef de l'un des onze clans de la Camorra à Naples.

8. Les revenus des trafics sont disponibles en cash et dans des monnaies diverses, dont certaines peuvent ne pas être convertibles. Il s'agit dès lors de transformer de l'argent physique en argent électronique *via* l'utilisation frauduleuse du système bancaire. Ce processus constitue la première étape du blanchiment d'argent.

9. Les quatre mafias italiennes sont la Cosa Nostra (Sicile), la 'Ndrangheta (Calabre), la Camorra (Campanie) et la Sacra Corona Unita (Pouilles).

10. Le blanchiment par le véhicule économique consiste à déposer régulièrement d'importants volumes d'argent liquide sur les comptes bancaires d'entreprises légitimes à utiliser du cash : restauration, hôtellerie, divertissement, jeux, distribution, mais aussi BTP, transport ou encore intérim, dans les nombreux pays où l'utilisation de cash dans ces secteurs est légale ou, au moins, tolérée. Les organisations criminelles instrumentalisant ce type d'entreprises n'ont, pour blanchir, qu'à injecter des volumes de cash variables mais généralement peu détectables dans leurs recettes quotidiennes ou hebdomadaires. L'organisation criminelle récupère l'argent ainsi lavé *via* le paiement par l'entreprise blanchisseuse de fausses factures (d'un montant correspondant au cash déposé) à de multiples sociétés – fictives ou réelles – détenues par la mafia.

aussi hôtellerie, transport, distribution, bâtiment et travaux publics. La complicité de ces entreprises est, bien entendu, rémunérée par les mafias qui garantissent ce faisant le maintien de l'activité de nombre d'entre elles et deviennent, par cette seule modalité de blanchiment, des parties prenantes importantes d'environnements économiques sinistrés du sud de l'Italie.

Cependant, l'importance économique des mafias italiennes leur est avant tout conférée par la destination qu'elles donnent à l'investissement des fonds blanchis. Si une partie de ces fonds est investie hors de leur territoire, notamment en Espagne, en Pologne, en Allemagne et en Europe centrale, l'essentiel de l'argent lavé est investi en Italie, où de très nombreuses PME sont contrôlées dans leur capital par les mafias locales, devenant ainsi des entreprises légales mafieuses (Champeyrache, 2004). Avec 63 milliards d'euros disponibles à l'investissement en Italie (après blanchiment), cette stratégie a fait des mafias italiennes le premier investisseur privé du pays en 2012[11]… Avec 140 milliards d'euros pour cette même année (et sans doute plus encore en 2013), le volume global du chiffre d'affaires de ces organisations criminelles confirme encore le poids des mafias dans l'économie italienne : il représente 7 % du PIB du pays.

Face à de tels équilibres, il semble malheureusement évident que le pouvoir exécutif italien ne peut lutter aussi efficacement qu'il le devrait contre des organisations certes criminelles, mais dont le poids économique est tel qu'il conditionne la préservation de centaines de milliers d'emplois et la survie économique de régions entières du sud du pays (les plus pauvres). Cette influence structurelle du crime organisé sur le gouvernement italien étant encore accentuée par la crise économique et le manque d'accès au prêt bancaire de milliers de PME, chaque jour plus perméables à la collaboration mafieuse décrite plus haut.

L'influence sur le décideur public est consubstantielle du crime organisé, cet adjectif d'« organisé » renvoyant moins à la structuration interne d'une mafia qu'au besoin absolu de cette dernière de maintenir un lien aussi fort que possible avec son environnement externe et, avant tout, avec l'autorité publique qui l'administre. Influencer le décideur

11. Rapport annuel 2012 de l'ONG SOS Impresa.

public est, en effet, indispensable au développement de l'économie criminelle, qui ne peut s'opérer qu'avec la bienveillante passivité et l'active collaboration d'agents publics corrompus. Au-delà de schémas de corruption touchants élus, fonctionnaires ou partis politiques, la puissance financière et le poids économique de certaines mafias peuvent avoir une influence fondamentale quoiqu'illégitime sur des gouvernements élus et faire des mafias de puissants ennemis de la démocratie.

ASSURER L'INTÉGRITÉ DES MARCHÉS PUBLICS AU NIVEAU EUROPÉEN

par Alexandre MET-DOMESTICI, Modérateur[1]

Alors que de gigantesques déficits budgétaires entraînent l'application de mesures d'austérité dans toute l'Union européenne (UE), il est urgent de lutter contre la corruption. La population ne peut comprendre les coupes budgétaires seulement si elle a le sentiment que l'État combat la corruption et encourage l'intégrité. La corruption est en effet un phénomène répandu qui ne touche pas seulement des pays tiers situés dans des régions reculées de la planète ; les États membres de l'UE et les pays candidats sont également concernés.

Je présenterai ici dans les grandes lignes le cadre réglementaire européen destiné à garantir l'intégrité des procédures de passation des marchés publics.

UNE VUE D'ENSEMBLE

Il existe plusieurs instruments juridiques internationaux et européens relatifs à la corruption, comme la convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (1999)[2], la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (1997)[3], ou la fameuse convention des Nations

1. Modérateur de la seconde table ronde sur le thème : « Assurer l'intégrité dans les marchés publics. »

2. Conseil de l'Europe, convention pénale sur la corruption, 27 janvier 1999. Cette convention est entrée en vigueur le 1er juillet 2002. Elle compte actuellement 45 États signataires.

3. OCDE, convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, 17 décembre 1997. Cette convention est entrée en vigueur le 15 février 1999 et compte désormais 40 pays signataires.

unies contre la corruption (2004)[4]. Qui plus est, les États membres du Conseil de l'Europe ont créé en 1999 le Groupe d'États contre la corruption (Greco)[5]. La participation à ce groupe n'est pas limitée aux États européens puisque les États-Unis en font partie. Le Greco procède à des évaluations et publie des rapports de conformité au sujet de ses États membres.

J'aimerais souligner le rôle déterminant joué par une ONG : Transparency International. Son dernier rapport vient de montrer que la lutte contre la corruption est loin d'être terminée. Malgré les progrès accomplis, il reste beaucoup à faire. La corruption touche la plupart des pays européens et la France n'est malheureusement pas épargnée[6]. Nous avons eu l'honneur de compter le fondateur de Transparency International, Peter Eigen, parmi nous lors de la conférence. Il nous a raconté l'histoire de son organisation, qui a toujours été en première ligne de la lutte contre la corruption. En fait, on peut même dire que Transparency International a commencé ce combat au niveau international il y a une vingtaine d'années. Par ailleurs, son rôle est essentiel pour sensibiliser le grand public à la corruption et aux moyens de la combattre.

DISPOSITIONS DE LA RÉGLEMENTATION EUROPÉENNE DESTINÉES À LUTTER CONTRE LA CORRUPTION

À l'échelle de l'UE, la lutte contre la corruption a commencé il y a maintenant plus de quinze ans. Cela fait à vrai dire dix-huit ans que la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (PIF)[7] a été adoptée (1995). Le premier protocole à cette convention, ratifié le 27 septembre 1996, prévoit

4. Nations unies, Assemblée générale, Résolution 58/4 du 31 octobre 2003 portant adoption de la convention des Nations unies contre la corruption. Cette convention est entrée en vigueur le 14 décembre 2005. Elle compte 169 États et organisations signataires.

5. Le Greco a été instauré par le Conseil de l'Europe le 1er mai 1999, à Strasbourg.

6. Transparency International, Corruption Perceptions Index 2015, 27 janvier 2016, http://www.transparency.org/cpi2015.

7. Convention du 26 juillet 1995 (*Journal officiel* C 316 du 27 novembre 1995, p. 49).

d'ériger en infraction pénale la corruption active et passive de fonctionnaires nationaux et communautaires. Qui plus est, l'Office européen de lutte antifraude (Olaf) a été créé par les règlements n° 1073/1999 et n° 1074/1999[8].

Le traité de Lisbonne contient des dispositions en matière de lutte contre la corruption. L'article 82 du TFUE (Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) prévoit l'adoption de règles de procédure pénale harmonisées et l'article 83, l'établissement de règles minimales relatives aux infractions pénales les plus graves. La corruption en fait bien sûr partie. Le programme de Stockholm adopté par le Conseil européen en décembre 2009 fait de la lutte contre la corruption l'une des priorités de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Le prochain programme pluriannuel conservera très certainement cette priorité.

Nous sommes probablement à un tournant de l'histoire de la lutte contre la corruption au niveau de l'UE. La Commission a publié, le 6 juin 2011, une communication sur la lutte contre la corruption dans l'UE[9]. Elle a également publié, en juillet 2012, une proposition de directive relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal[10]. Cette proposition prévoit une harmonisation de la définition de la corruption. Le directeur général de l'Olaf, Giovanni Kessler, a insisté sur la nécessité d'une définition commune[11].

Autre fait marquant : le législateur européen a donné un nouveau cadre aux enquêtes effectuées par l'Olaf à la suite de la proposition de la

---

8. L'Olaf a été créé en 1999 par les règlements n° 1073/1999 et 1074/1999 du 25 mai 1999, *Journal officiel* L 136 du 31 mai 1999, p. 1.

9. Commission européenne, 6 juin 2011, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen, La lutte contre la corruption dans l'Union européenne, COM (2011) 308 final.

10. Commission européenne, 11 juillet 2012, Proposition de directive relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal, COM (2012) 363 final.

11. Olaf : *EU needs "common definition" of corruption, neweurope online-politics*, http://www.europe.eu/article/olaf-eu-needs-common-definition-corruption, consulté le 14 avril 2016.

Commission du 17 mars 2011[12]. Le règlement n° 883/2013[13] prévoit l'adoption de lignes directrices sur les procédures d'enquête destinées à garantir le respect des droits des personnes concernées en matière de procédure, sous la supervision du comité de surveillance de l'Olaf. Il prévoit également un renforcement de la coopération entre l'Olaf et les autorités nationales, ainsi qu'avec Europol et Eurojust. Cette réforme vise également à améliorer les suites données aux rapports de l'Olaf en obligeant les autorités nationales à informer l'Olaf des mesures adoptées – ou de leur absence – à la suite de la transmission de ses rapports. Elle prévoit aussi un renforcement des échanges d'informations entre l'Olaf et les autorités nationales.

LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT

Bertrand Monnet a expliqué, au cours de la matinée des Rencontres, les liens entre le blanchiment d'argent pratiqué par le crime organisé et la corruption. En février 2012, la Commission a publié une proposition de directive anti-blanchiment[14] et de règlement sur les transferts de fonds, dans la lignée des nouvelles recommandations du Gafi (Groupe d'action financière), datées du 15 février 2012[15]. La quatrième directive

12. Commission européenne, 17 mars 2011, Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1073/1999 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (Olaf) et abrogeant le règlement (Euratom) n° 1074/1999, COM (2011) 135 final.

13. Parlement européen et Conseil, Règlement n° 883/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 septembre 2013 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (Olaf) et abrogeant le règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil et le règlement n° 1074/1999 du Conseil, *Journal officiel* L 248/1, 18 septembre 2013.

14. Commission européenne, 5 février 2013, Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, COM (2013) 045 final.

15. Gafi, *Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération, les Recommandations*, Paris, 15 février 2012, http://www.fatfgafi.org/fr/themes/recommandationsgafi/documents/normesinternationalessurlaluttecontreleblanchimentdecapitauxetlefinancementduterrorismeetdelaproliferation.html. Consulté le 14 avril 2016.

anti-blanchiment[16] a finalement été adoptée le 20 mai 2015. Elle prévoit des règles plus strictes renforçant les obligations des professionnels impliquées dans la lutte contre le blanchiment, ainsi que l'inclusion systématique de la fraude fiscale dans les infractions principales pouvant conduire au blanchiment d'argent. La fraude fiscale est souvent liée à la corruption, comme l'explique Lionel Benaiche[17], du SCPC (Service central de la prévention de la corruption) français. La surveillance des transferts de fonds et des personnes politiquement exposées est également renforcée.

CRÉATION D'UN PARQUET EUROPÉEN

La Commission a publié, le 17 juillet 2013, une proposition relative à la création d'un parquet européen[18], conformément à l'article 86 du TFUE. Il s'agirait d'une grande avancée dans la lutte contre la corruption et la délinquance financière au niveau de l'UE. La France prévoit également la mise en place d'un procureur national financier qui serait chargé de lancer des poursuites dans les grandes affaires de corruption et de délinquance financière et fiscale. Le Parlement français débat également de l'adoption d'une nouvelle loi destinée à renforcer la transparence, ainsi que l'indiquait Madame la Ministre Marylise Lebranchu lors des Rencontres de juin 2013[19]. Par ailleurs, le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires prévoit de protéger les dénonciateurs, ce qui est assez révolutionnaire en France.

---

16. Directive (UE) 2015/849 du 20 mai 2015 du Parlement européen et du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive n° 2005/60 CE du Parlement européen et du Conseil et la directive n° 2006/70 CE de la Commission, JOUE n° L 141/73 du 5 juin 2015
17. Voir p. 123.
18. Commission européenne, 17 juillet 2013, Proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen, COM (2013) 534 final.
19. Voir p. 212.

MARCHÉS PUBLICS

En matière de marchés publics, il est habituel d'étudier la mise en œuvre des règles de concurrence. Le bon fonctionnement du marché intérieur nécessite une libre concurrence, en sus des libertés de circulation élémentaires. Les activités du secteur public étaient traditionnellement exclues de la libre concurrence dans certains États membres, notamment en France. Les marchés publics ont donc longtemps été considérés comme un domaine devant être préservé des forces du marché. Ce n'est plus le cas aujourd'hui, surtout grâce à la réglementation européenne.

Toutefois, le respect des règles de concurrence ne suffit pas à garantir l'intégrité des marchés publics. Il est également urgent de lutter contre la corruption dans ce domaine. On ne pourra parler d'intégrité que si les soumissionnaires n'essaient pas de soudoyer les agents publics chargés d'attribuer les contrats et si ces agents n'accordent pas des avantages injustifiés à certains soumissionnaires. Il est nécessaire de chercher des moyens de garantir l'intégrité des marchés publics et, en particulier, d'empêcher la corruption dans ce domaine et de lutter contre celle-ci. La lutte contre la corruption au sein des entreprises poursuit le même objectif. Il existe en effet des instruments réglementaires européens qui traitent spécifiquement de la corruption au sein des entreprises susceptibles de soumettre une offre lors de procédures de passation de marchés publics. Le deuxième protocole à la Convention PIF[20] (Protection des intérêts financiers) introduit une responsabilité des personnes morales et prévoit des sanctions à leur encontre. Par ailleurs, la décision-cadre 2003/568/JAI du Conseil[21] prévoit l'harmonisation des dispositions législatives nationales relatives à la corruption. Elle établit l'obligation pour les États membres d'ériger en infraction pénale la corruption active et passive de toute personne dirigeant ou travaillant pour une personne morale du secteur privé. Qui plus est, elle exige que les États membres adoptent des dispositions législatives nationales prévoyant que les personnes morales puissent être tenues responsables de telles infractions.

---

20. Deuxième protocole à la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, *Journal officiel* C 221, 19 juin 1997.

21. Décision-cadre 2003/568/JAI du Conseil du 22 juillet 2003 relative à la lutte contre la corruption dans le secteur privé, *Journal officiel* L 192, 31 juillet 2003, p. 54-56.

Le processus actuel de réforme de la réglementation européenne en matière de marchés publics se concentre sur cet aspect. Les directives européennes relatives aux marchés publics datent de 2004. La directive 2004/17/CE traite des marchés publics dans les secteurs de l'eau, du transport, de l'énergie et des services postaux[22] et la directive 2004/18/CE des marchés publics de travaux, de fournitures et de services[23]. Le nouveau paquet législatif, adopté le 26 février 2014, comprend également une directive sur les contrats de concession[24].

Ce processus de réforme est un travail de longue haleine. Il fait partie des douze actions prioritaires proposées dans l'*Acte pour le marché unique* adopté en avril 2011[25]. La Commission a publié, le 20 décembre 2011, des propositions de directives sur la passation des marchés publics[26]. Les États membres ont manifesté leur approbation lors du Conseil de décembre 2012 et le Parlement européen a proposé des amendements en fin d'année 2012 et début de 2013. Le texte final fut adopté le 15 janvier 2014 par le Parlement européen et le 11 février 2014 par le Conseil. Les principales avancées sont une plus grande souplesse visant à faciliter l'accès des PME aux marchés publics, une simplification des procédures, ainsi qu'une plus grande intégrité. Cette dernière peut être obtenue par le

22. Parlement européen et Conseil, Directive 2004/17/CE portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux, *Journal officiel* L 134, 30 avril 2004, p. 1.

23. Parlement européen et Conseil, Directive 2004/18/CE relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, *Journal officiel* L 134, 30 avril 2004, p. 114.

24. Parlement européen et Conseil, Directive 2014/23/UE sur l'attribution de contrats de concession, *Journal officiel* L 94, 28/03/2014, p. 1 ; Directive 2014/24/UE sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18 CE, *Journal officiel* L 94, 28/03/2014, Sp. 65 ; et Directive 2014/25/UE relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive 2004/17/CE, *Journal officiel* L 94, 28 mars 2014, p. 243.

25. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, L'Acte pour le marché unique, Douze leviers pour stimuler la croissance et renforcer la confiance, « Ensemble pour une nouvelle croissance », COM (2011) 206 final.

26. Commission européenne, 20 décembre 2012, proposition de directive relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux, COM(2011) 895 final et Commission européenne, proposition de directive sur la passation des marchés publics, COM (2011) 896 final.

biais de procédures saines et par l'imposition de sanctions à l'encontre des soumissionnaires et des agents publics reconnus coupables de corruption. De plus, la nouvelle directive sur les concessions prévoit une infraction spécifique de fraude dans l'organisation d'une procédure de marché public visant à attribuer une concession.[27]

Dans l'ensemble, cette table ronde nous a donné l'occasion de faire un tour d'horizon des instruments réglementaires européens actuels, adoptés à la fois par l'UE et par le Conseil de l'Europe, destinés à garantir l'intégrité des procédures de passation des marchés publics. Nous avons aussi pu avoir un remarquable aperçu du processus de négociation préalable à l'adoption des directives européennes à venir. Par ailleurs, nous avons beaucoup appris sur les pratiques optimales de la Commission européenne et du Greco. Enfin, l'évolution du cadre réglementaire en matière de lutte contre la corruption qu'a connue le dernier État ayant rejoint l'UE, la Croatie, lors de son chemin vers l'adhésion nous a également été présentée.

Je suis convaincu que cette session a permis de mieux comprendre les défis liés à la lutte contre la corruption dans le cadre des marchés publics.

27. Directive 2014/23/EU, Art. 4, § 1.

RÉDUIRE LA CORRUPTION DANS LE SECTEUR RÉGLEMENTÉ DES INFRASTRUCTURES

par Liam WREN-LEWIS

Le problème de la corruption dans le secteur réglementé des infrastructures est apparu avec la réglementation elle-même. La plupart des infrastructures nécessitent des investissements considérables et des contrats opérationnels et d'entretien à long terme, deux sources évidentes de rente financière. Nombreuses sont également les infrastructures relevant de secteurs politiquement sensibles, qui se prêtent facilement à un contrôle des prix ou à des structures tarifaires « créatives », et qui représentent un gisement d'emplois, deux sources importantes de rente politique. Tous ces éléments réunis constituent un terreau favorable au développement de la corruption dans ce secteur.

La plupart des solutions proposées pour lutter contre la corruption dans le secteur des infrastructures mettent l'accent sur la phase de passation ou d'attribution des marchés. Mais si élaborer une procédure d'appel d'offres exempte de toute corruption est en effet nécessaire pour prévenir la corruption, cela n'est pas suffisant. Si le champ libre est laissé à la corruption après la phase d'attribution, l'entreprise la plus corrompue fera tout pour remporter l'appel d'offres. Il est par conséquent important de veiller à ce que le processus réglementaire élimine autant que faire se peut la corruption après la phase d'attribution des marchés.

De récentes études portant sur la corruption dans le secteur des infrastructures montrent que la réglementation demeure associée à la corruption, que ce soit dans les pays développés ou les pays en développement. D'après le baromètre mondial de la corruption de Transparency International, pour les seules années 2009 et 2010, près d'une personne sur dix a eu une expérience directe de la corruption avec des prestataires de services publics. Par ailleurs, il a été prouvé que la grande corruption bride l'élan réformateur des pouvoirs publics pour le secteur, l'absence de réformes entraînant à son tour un affaiblissement des efforts

entrepris par ailleurs pour améliorer la performance. Néanmoins, depuis une dizaine d'années environ, la corruption réglementaire est de plus en plus reconnue comme un problème majeur.

Cet article[1] dresse l'inventaire des différentes théories de la corruption dans les secteurs réglementés afin de mieux appréhender les moyens de lutter contre la corruption. Il s'agit de mettre en évidence les implications des différentes approches théoriques sur les politiques menées et d'examiner dans quelle mesure ces politiques peuvent être corroborées par des éléments empiriques. Je m'intéresserai également aux leçons qui peuvent être tirées et utilisées pour élaborer une politique globale de lutte contre la corruption.

Cet article se décompose en quatre parties. La première partie est consacrée à l'étude des différents types de corruption présents dans les secteurs réglementés, l'accent étant mis sur les pratiques les plus spécifiques à ces secteurs. La deuxième partie, en s'appuyant à la fois sur des travaux théoriques et empiriques, traite des conséquences possibles de la corruption. La troisième partie recense les solutions proposées dans la littérature pour réduire la corruption ou en atténuer les effets. Cette partie fait également l'inventaire des éléments empiriques qui viennent appuyer ou contredire les solutions proposées. Enfin, nous tirerons les leçons susceptibles de contribuer au débat sur la corruption, au-delà du champ des secteurs réglementés.

LES DIFFÉRENTS TYPES DE CORRUPTION DANS LES SECTEURS RÉGLEMENTÉS

La corruption dans les secteurs réglementés peut prendre plusieurs formes : favoritisme, fraude, copinage, népotisme, détournement, capture réglementaire, pots-de-vin ou extorsion. Il faut bien comprendre que

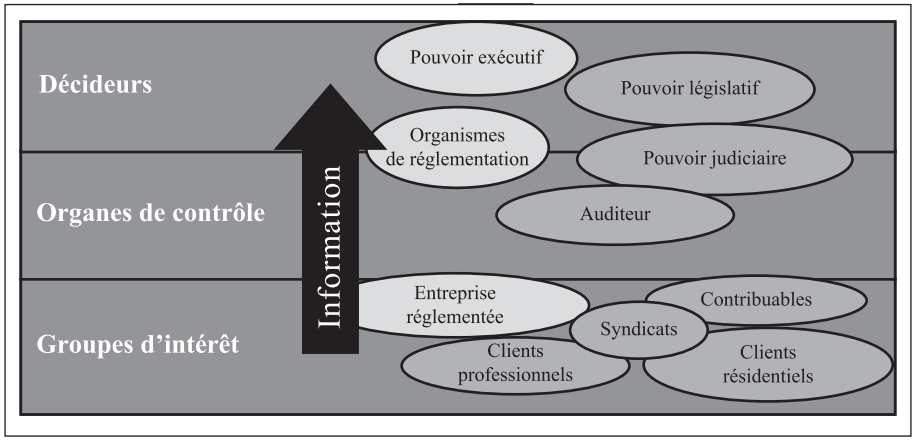
---

1. Ce chapitre reprend de précédentes publications de l'auteur (« Anti-corruption policies in theories of sector regulation », WREN-LEWIS (L.) et ESTACHE (A.), *in* ROSE-ACKERMAN (S.), LUCE (H. R.) et SØREIDE (T.) *(éds.), International Handbook on the Economics of Corruption,* Volume II, 2011, Edward Elgar, Northampton ; « Regulatory capture: Risks and solutions », WREN-LEWIS (L.), in ESTACHE (A.) *(éd.), Emerging Issues in Competition, Collusion and Regulation of Network Industries*, 2011, CEPR, Londres). Les références aux textes originaux sont mentionnées dans les différentes parties de l'article.

différents groupes d'acteurs peuvent être impliqués : fonctionnaires, agents publics ou privés, usagers et prestataires de services. Le présent développement traite principalement de la corruption réglementaire entre des agents de l'État et des groupes d'intérêts (y compris les entreprises réglementées), non parce que la corruption entre fonctionnaires ou entre une entreprise et ses clients est moins importante, mais simplement parce que les théories sur les secteurs réglementés ont à cet égard peu à apporter au débat général sur le contrôle de la corruption. Les types de corruption traités ici correspondent donc à ce que l'on désigne souvent sous le nom de « capture réglementaire », que nous définissons comme la manipulation des organismes de réglementation gouvernementaux par des groupes d'intérêts. Même si certaines formes de capture ne peuvent être universellement assimilées à de la corruption, nous estimons qu'il convient d'utiliser une définition large car ce qui relève de la capture dans un pays a de grandes chances d'être considéré comme de la corruption dans un autre.

Le schéma ci-dessous représente de manière synthétique les trois catégories principales d'acteurs qui peuvent être impliqués dans la corruption réglementaire : les groupes d'intérêts, les organes de contrôle et les décideurs. Le groupe d'intérêts à cibler prioritairement est l'entreprise réglementée elle-même, puisque l'objectif premier de l'organe de contrôle est généralement de contrôler les comportements de l'entreprise.

Acteurs impliqués dans la corruption réglementaire



Dans ce schéma, les acteurs gouvernementaux ont été répartis en deux groupes : les organes de contrôle et les décideurs. Dans ce modèle, les organes de contrôle ne décident pas directement de la politique réglementaire et ne font que transmettre des informations des groupes d'intérêts (notamment de l'entreprise réglementée) aux décideurs. Les décideurs sont chargés de définir les politiques (type de réglementation, prix qu'une entreprise est autorisée à pratiquer et subventions éventuelles). Au sein de l'organisme de réglementation lui-même, ces deux fonctions sont généralement séparées. Le régulateur peut par exemple être une personne nommée par le pouvoir politique tandis que les personnes chargées de collecter les informations font partie du personnel « permanent ».

Une telle catégorisation permet de distinguer deux types de corruption. Le premier type ignore ou fait abstraction des organes de contrôle et consiste essentiellement pour les groupes d'intérêts à exercer une influence directe sur les décideurs. C'est ce que nous appelons la « capture de décisions ». Cette forme de corruption consiste par exemple pour l'entreprise réglementée à verser des pots-de-vin au régulateur afin que ce dernier relève les prix lors des examens de prix, ou n'applique pas un règlement donné. Le second type de corruption est ce que nous appelons la « capture d'informations ». Cela consiste par exemple pour l'entreprise réglementée à verser des pots-de-vin à un auditeur pour qu'il dissimule le fait que l'entreprise a réalisé des bénéfices plus élevés que ceux qu'elle a déclarés.

Cette catégorisation correspond globalement aux deux types de modélisation de la capture réglementaire rencontrés dans la littérature économique. La capture des décisions est généralement l'élément central de la théorie traditionnelle de la capture ou « théorie des groupes d'intérêts », selon laquelle la réglementation profite aux groupes d'intérêts les plus puissants.

La seconde approche met l'accent sur le rôle de l'asymétrie des informations dans le développement de la corruption. Plus précisément, cette approche étudie la relation entre l'organe de contrôle et son mandant, dans laquelle le premier peut avoir accès à des informations dont le second ne dispose pas. L'entreprise a alors intérêt à verser des pots-de-vin à l'organe de contrôle pour que ce dernier ne communique pas ces

informations et pour bénéficier d'une rente d'information. La différence fondamentale entre cette approche et la première est que les asymétries d'informations entre l'organe de contrôle et le décideur créent des possibilités de capture, même si le décideur a de bonnes intentions.

Parce que la distinction entre la capture de décisions et la capture d'informations a largement été traitée dans la littérature, nous nous attacherons surtout à étudier leurs effets et les solutions possibles. Les différents types de corruption pourraient toutefois être classés autrement. On pourrait ainsi opérer une distinction entre corruption *ex ante* et corruption *ex post*. Dans la corruption *ex ante*, l'objectif du groupe d'intérêts est d'influer sur la rédaction des textes législatifs ou réglementaires. Par exemple, un opérateur historique va tenter de bloquer une réforme qui ouvre son secteur à la concurrence. La corruption *ex post* intervient au sein du cadre réglementaire existant : par exemple, une entreprise verse des pots-de-vin à un auditeur pour que ce dernier déforme les informations sur ses coûts et que ses conditions tarifaires apparaissent ainsi plus avantageuses.

Il convient également de noter que la capture peut utiliser des moyens aussi bien licites qu'illicites. La capture licite recouvre le lobbying, ainsi que des formes plus subtiles de capture, consistant par exemple à exploiter les ambitions de carrière des régulateurs. La capture illicite peut prendre la forme de pots-de-vin, mais aussi de faveurs ou de pressions. Si, formellement, la capture licite n'est pas assimilable à de la corruption, la frontière entre les deux est souvent très mince. Dans la lutte contre la corruption, il est important d'avoir conscience que la capture peut prendre des formes aussi bien licites qu'illicites de manière à garantir qu'un type de capture ne sera pas simplement remplacé par un autre.

QUELLES SONT LES CONSÉQUENCES DE LA CORRUPTION ?

Il existe de nombreux exemples des effets que peut avoir la corruption dans la fourniture des services publics en termes d'injustice et d'inefficacité. La corruption contribue aussi à développer un sentiment d'impuissance et d'insatisfaction. De nombreux modèles de

réglementation corrompue illustrent l'importance relative des distorsions qu'elle entraîne. On peut considérer que les effets de la corruption sont de deux natures : d'une part, la corruption induit une redistribution des rentes, d'autre part, elle est une source d'inefficience.

Dans tous les modèles de capture réglementaire et les types de corruption évoqués plus haut, la corruption entraîne une redistribution des bénéfices. Ainsi, dans le cas d'actes de corruption à l'initiative de l'entreprise réglementée, le résultat peut être une augmentation des bénéfices du producteur grâce à une augmentation des prix. Dans de nombreux modèles, les perdants sont les contribuables qui, au final, financent les subventions accordées par les pouvoirs publics.

Il ne fait donc aucun doute que tous les cas de corruption réglementaire réussie entraînent une redistribution des bénéfices. Il arrive, mais c'est rare, que ce soit la seule conséquence. Si telle était la règle, les économistes pourraient trouver le phénomène de corruption relativement peu préoccupant. Malheureusement, dans la plupart des cas, la corruption a aussi des incidences négatives sur l'efficience globale du secteur réglementé par l'intermédiaire de trois canaux : distorsion directe des prix, coût de la corruption elle-même et impact des mesures anticorruption.

En cas de corruption, la redistribution des bénéfices prend rarement la forme de transferts directs de sommes d'argent. De ce fait, la redistribution des rentes entraîne souvent une distorsion de divers prix par rapport à leur niveau optimum. Par exemple, dans le cas, le plus simple, de la réglementation des monopoles, l'entreprise qui corrompt le régulateur cherchera à appliquer un prix plus élevé que celui que souhaiterait le consommateur, ce qui entraînera une sous-consommation.

Une autre source d'inefficience réside dans les coûts de la corruption elle-même : attribution de postes à des candidats sous-qualifiés, dépense de temps et d'argent pour dissimuler des transferts de fonds ou pour exercer des menaces malveillantes. Ces coûts peuvent être élevés car le montant des bénéfices en jeu dans le secteur des industries de réseau justifie que les entreprises dépensent des sommes considérables pour s'assurer des rentes. Si les possibilités de capture sont nombreuses, les entrepreneurs y consacreront plus de temps qu'à améliorer la performance de leur entreprise.

Enfin, la dernière source d'inefficience réside dans l'impact de la corruption sur les politiques de lutte contre la corruption. La lutte contre la corruption est coûteuse car la rémunération du régulateur doit être suffisamment importante pour le dissuader de se laisser corrompre. Ces coûts sont directement liés au bénéfice qu'un groupe d'intérêts tire de la corruption. Le principal a donc intérêt à réduire ces gains potentiels, même si cela est par ailleurs coûteux. Le résultat est donc un mode de production inefficient, même s'il n'y a pas corruption.

Étant donné qu'il est difficile d'établir que des actes de corruption ont été commis, rares sont les éléments empiriques qui permettent d'évaluer les effets de la corruption. L'étendue de la corruption réelle peut néanmoins être mesurée en étudiant la perception que les gens ont de la corruption. Une étude de cette nature menée dans plusieurs pays révèle que les secteurs réglementés sont moins efficients dans les pays plus corrompus et que dans ces secteurs, les renégociations à l'avantage des entreprises sont plus fréquentes. D'après d'autres travaux, les décisions réglementaires tendent d'autant plus à favoriser les intérêts de l'entreprise réglementée lorsque l'opérateur historique est en position de force et que les groupes d'intérêts opposés sont faibles.

Globalement, donc, d'après la théorie, la corruption et la menace de corruption sont dangereuses à divers titres. Bien qu'il soit difficile de mesurer la corruption de manière empirique, certains faits tendent à appuyer ce point de vue. Il est donc légitime de se demander ce que peuvent faire les décideurs pour réduire la corruption et atténuer ses effets. La partie suivante dresse un inventaire des solutions proposées dans la littérature.

POLITIQUES ANTICORRUPTION DANS LES SECTEURS RÉGLEMENTÉS : THÉORIE ÉCONOMIQUE ET DÉMONSTRATION EMPIRIQUE

Après avoir recensé les risques de corruption dans les secteurs réglementés, considérons maintenant les solutions proposées dans la littérature économique. Puisque ce chapitre est consacré aux secteurs réglementés, nous n'évoquerons ici que les solutions spécifiques à

ces secteurs. Naturellement, il serait également utile de mener des politiques de portée plus large qui toucheraient à l'économie et à la gouvernance en général, et viseraient par exemple à améliorer la gouvernance dans le secteur public ou à renforcer les sanctions en cas de corruption. D'autres chapitres de l'ouvrage à paraître feront des suggestions en ce sens.

Cette partie est divisée en quatre sous-parties qui traitent chacune d'un domaine spécifique. Nous commencerons par étudier en quoi les décisions touchant à la structure du marché (privatisation ou libéralisation, par exemple) peuvent affecter la capture. Nous explorerons ensuite les différentes structures réglementaires possibles, par exemple du point de vue du nombre des organismes de réglementation et du niveau gouvernemental chargé de la réglementation. Dans la troisième sous-partie, nous étudierons comment les politiques en matière de carrière des régulateurs (durée du mandat par exemple) peuvent affecter la capture. Enfin, nous évoquerons les changements qui pourraient être apportés aux contrats de réglementation pour limiter la corruption.

Structure du marché

La privatisation des opérateurs historiques en situation de monopole a, dans de nombreux pays, profondément modifié la structure des industries de réseau au cours des trente dernières années. Si l'objectif premier de cette réforme était rarement de réduire la corruption, il n'en reste pas moins que cela a été un de ses effets secondaires positifs. Si les pouvoirs publics sont sous l'emprise des syndicats qui poussent à une politique de suremploi, la privatisation, en rendant l'intervention des pouvoirs publics plus difficile, peut contribuer à réduire l'effet de cette corruption. Naturellement, si l'on estime que les pouvoirs publics ne sont pas sous l'emprise de groupes d'intérêts malveillants, on peut ne pas être convaincu que mettre une plus grande distance entre les pouvoirs publics et l'entreprise atténuera les effets de la capture.

D'un autre côté, la privatisation peut avoir un effet sur la corruption qui consiste à faire de la rétention d'informations vis-à-vis de pouvoirs publics bien intentionnés. Si l'entreprise est publique, le risque est une plus grande part de la subvention publique financée par la fiscalité ;

si l'entreprise est privée, le risque est une augmentation des prix pour financer une augmentation des bénéfices. Le coût relatif de la corruption dépend donc des distorsions induites par une augmentation de la fiscalité ou des distorsions induites par une hausse des prix. De plus, la privatisation peut rendre la capture plus transparente car une hausse des prix peut être plus facilement reliée à des agissements de l'entreprise qu'une hausse de la fiscalité. Cette transparence peut contribuer à prévenir la corruption.

La privatisation s'accompagne souvent d'une libéralisation du marché qui permet à de nouveaux entrants de venir faire concurrence à l'opérateur historique. Selon la théorie des groupes d'intérêts, ce type de réforme peut limiter la corruption car, sur un marché moins concentré, il est plus difficile pour les entreprises de coordonner leurs actes de corruption. Étant donné que chaque entreprise ne récolte qu'une partie du bénéfice global tiré d'une hausse des prix, plus le nombre d'entreprises sur le marché augmente, moins est grand l'intérêt que chacune trouve dans la capture. Cet argument ne vaut toutefois que pour la corruption qui produit des avantages pour toutes les entreprises présentes sur le marché. L'envers de la médaille est que l'opérateur historique peut alors être incité à corrompre le régulateur pour battre la concurrence.

Les modèles de capture d'informations concluent eux aussi à des effets positifs probables de la libéralisation. Lorsqu'un secteur est ouvert à la concurrence, le régulateur a moins besoin de collecter des informations si la concurrence exerce une pression à la baisse sur les prix. Si la collecte d'informations demeure néanmoins nécessaire, la présence sur le marché d'entreprises plus nombreuses permet au régulateur de disposer de sources d'information supplémentaires.

Il existe peu de travaux empiriques sur les relations entre corruption, privatisation et libéralisation. D'après certaines études portant sur l'Europe de l'Est et l'Asie centrale, les entreprises versent moins de pots-de-vin aux fournisseurs de services publics dans les pays où ce secteur est ouvert à la concurrence et où les entreprises ont été privatisées. Ce type de réforme permettrait donc de réduire la corruption. D'après d'autres travaux portant sur l'Europe de l'Est et les pays de l'ex-Union soviétique, la privatisation peut contribuer à réduire la corruption,

notamment lorsque les liens entre l'État et l'entreprise sont rapidement et entièrement rompus. Toutefois, il ne faut pas tirer de conclusions trop hâtives à partir d'études qui ne portent que sur l'un des aspects de la corruption. À Djakarta, par exemple, la petite corruption était très faible lorsque le secteur de l'eau était aux mains d'entreprises privées. Mais les prix étaient très élevés, peut-être du fait de la corruption qui régnait à un plus haut niveau et qui a favorisé la mise en place d'une entente ; au final, les consommateurs auraient été mieux lotis si la petite corruption avait été plus répandue et si le secteur de l'eau avait été géré par une entreprise publique.

D'autres études tentent d'établir une relation entre privatisation et corruption en se fondant sur des mesures de la corruption au niveau national. Quelques rares éléments permettent d'affirmer que la privatisation a un impact plus positif dans les pays corrompus, mais la nature de cette relation demeure confuse. En effet, en Amérique latine, les effets de la privatisation sont beaucoup moins satisfaisants lorsque la corruption évolue à un niveau élevé et prend diverses formes, ce qui tendrait à démontrer que la privatisation peut contribuer à rendre la corruption plus visible.

Globalement, donc, les faits corroborent les théories selon lesquelles l'ouverture à la concurrence contribue à réduire la corruption (même si les éléments empiriques probants sont rares), mais les effets de la privatisation demeurent incertains. La privatisation est probablement particulièrement efficace pour lutter contre la corruption dans les pays où les liens de corruption existent entre les entreprises et les pouvoirs publics plus qu'entre les entreprises et le régulateur. La libéralisation peut être utile pour prévenir la corruption dans les pays où la concurrence est économiquement viable.

Structures de réglementation

Les modèles de capture d'informations mettent l'accent sur le rôle fondamental des organes de contrôle qui collectent auprès des entreprises des informations relatives aux coûts. D'après ces modèles, l'augmentation du nombre d'organes de contrôle est un moyen de réduire la corruption car si un organe de contrôle a connaissance de l'information

reçue par un autre, les organes de contrôle ne peuvent s'entendre entre eux. Si tous les régulateurs reçoivent des informations, chacun d'eux anticipe que l'autre va les divulguer, ce qui rend toute corruption inopérante. De plus, si les organes de contrôle ne savent pas de quelles informations disposent les autres, la multiplicité des organes de contrôle peut néanmoins contribuer à réduire la corruption car chaque organe ne détient que des informations partielles et est donc moins en mesure d'extorquer des pots-de-vin à l'entreprise. Dans la pratique, ceci pourrait être appliqué à plusieurs niveaux. On pourrait ainsi créer deux organismes séparés ou imaginer l'intervention d'un organe gouvernemental parallèlement au régulateur, rôle qui pourrait par exemple être rempli par l'organe judiciaire. À un niveau moins élevé, on pourrait tout simplement en retirer l'idée qu'il est préférable que les personnes chargées de la réglementation travaillent en binôme plutôt que de manière autonome.

L'augmentation du nombre d'organes de contrôle pourrait s'accompagner d'une augmentation du nombre de décideurs. Les fonctions pourraient par exemple être réparties entre les organes. Si l'on part du principe qu'il est plus coûteux de corrompre deux décideurs qu'un seul, ce type de mesure pourrait aussi contribuer à réduire la corruption. Néanmoins, si plusieurs principaux sont affectés par les activités du régulateur, ce dernier peut avantager l'un des principaux par rapport à l'autre. Le fonctionnaire risque alors de devenir moins « redevable » car aucun des principaux ne peut plus le contrôler. Dans certains cas, par exemple, les régulateurs rendent compte à une entité différente de celle qui les nomme, ce qui est un facteur de flou et peut encourager la capture. La question de savoir si l'existence de plusieurs principaux est une bonne ou une mauvaise chose du point de vue de la redevabilité dépend du processus et des structures réglementaires en place. Des règles institutionnelles simples, comme la diffusion au public d'informations, peuvent contribuer à faciliter le partage des informations entre les différents principaux.

En conclusion, la littérature théorique actuelle plaide plutôt en faveur d'une augmentation du nombre d'acteurs pour réduire le risque de capture. Néanmoins, pour autant que l'on sache, cette proposition n'a à ce jour fait l'objet d'aucun test empirique.

Un moyen d'augmenter le nombre des acteurs consiste à mettre en place des défenseurs des consommateurs intervenant dans le processus réglementaire. Cette approche va dans le sens de la théorie des groupes d'intérêts car elle repose sur l'idée de renforcer le pouvoir des consommateurs. L'augmentation du pouvoir de ce groupe d'intérêts, qui est généralement considéré comme la victime de la corruption, entraîne un affaiblissement du pouvoir relatif des autres groupes, en particulier celui de l'entreprise réglementée. Si cette théorie se tient sur le fond, elle se heurte néanmoins à deux problèmes. Premièrement, du point de vue de la théorie des groupes d'intérêts, les défenseurs des consommateurs peuvent eux aussi commettre des actes de corruption. Par exemple, dans le secteur américain de l'électricité, la mise en place de défenseurs des consommateurs n'a bénéficié qu'aux consommateurs industriels. Cela vient conforter la théorie des groupes d'intérêts car il apparaît que la mise en place de défenseurs des consommateurs bénéficie à ceux qui ont le plus de facilité à s'organiser. Deuxièmement, pour ce qui concerne la corruption des flux d'informations, les groupements de consommateurs ne sont d'aucune aide, sauf s'ils sont en mesure de devenir une autre source d'information et donc d'agir comme un « organe de contrôle » supplémentaire. Ces éléments doivent être pris en compte au moment de définir les pouvoirs des défenseurs des consommateurs ; ces entités doivent être représentatives et disposer de ressources suffisantes pour pouvoir améliorer leur capacité à collecter des informations.

La décentralisation constitue un autre moyen de modifier la structure réglementaire. Du point de vue de la théorie des groupes d'intérêts, l'avantage potentiel de la décentralisation est une plus grande redevabilité. En d'autres termes, les groupements de consommateurs et/ou les contribuables locaux peuvent s'organiser plus efficacement pour influencer les décisions des régulateurs. Mais cela veut dire aussi qu'il est plus facile pour les entreprises et les autres groupes d'intérêts d'opérer une capture à un niveau local.

Les modèles qui mettent l'accent sur la capture d'informations sont également ambigus quant aux effets de la décentralisation sur la capture. La concurrence entre les régulateurs induite par la décentralisation peut avoir pour effet de limiter leur pouvoir discrétionnaire et donc leur vulnérabilité à la capture. Toutefois, une autorité locale peut avoir intérêt à s'entendre

avec une entreprise locale contre le gouvernement national si cela lui permet d'obtenir davantage de subventions pour son territoire. En Chine, par exemple, il est arrivé que les autorités locales s'entendent avec de petites centrales électriques à charbon inefficaces pour éviter leur fermeture par le gouvernement central. Les autorités locales ont en effet intérêt à maintenir des centrales électriques dans leur région puisqu'elles constituent des sources d'emploi et de recettes fiscales qui servent les objectifs personnels des dirigeants locaux, par exemple en matière de carrière.

Au vu de tous ces éléments, la théorie économique est impuissante à donner une idée claire des effets de la décentralisation sur la corruption. Les rares éléments empiriques disponibles ne permettent pas non plus de le faire. D'un côté, l'expérience montre qu'aux États-Unis, l'élection des régulateurs ne permet de réduire le prix à la consommation de l'électricité que si cette élection se fait à un niveau suffisamment décentralisé. En revanche, en Inde, la décentralisation ne permet pas de réduire la petite corruption dans le secteur de l'eau : les consommateurs versent même davantage de pots-de-vin lorsque le secteur est géré au niveau local. Une question qu'il serait intéressant d'étudier de manière plus approfondie est celle des effets que pourrait avoir la mise en place d'une réglementation à la fois au niveau local et national. Ceci pourrait aussi permettre d'augmenter le nombre des acteurs impliqués dans la réglementation, et donc de réduire la capture.

Enfin, un aspect déterminant en matière de structure réglementaire est le degré d'indépendance de l'organisme de réglementation par rapport à l'exécutif. Les experts ont jusqu'à présent plutôt plaidé pour une plus grande indépendance des organismes de réglementation, convaincus qu'ils étaient que l'indépendance réduit les interférences politiques et donc améliore la capacité d'intervention de l'exécutif. Néanmoins, un régulateur qui dépend moins de l'exécutif peut être davantage incité à se compromettre avec les entreprises réglementées. Certains éléments empiriques, rares il est vrai, indiquent que l'indépendance des organismes de réglementation peut être bénéfique dans des contextes de corruption. Par exemple, dans le secteur de la distribution de l'électricité en Amérique latine, la création d'un organisme indépendant de réglementation semble avoir réduit de manière significative les effets négatifs de la corruption en termes d'efficience et de prix. Par ailleurs, en ce qui concerne les équilibres que

l'indépendance des organismes de réglementation permet d'atteindre, il convient d'être nuancé. Ainsi, une plus grande transparence du travail du régulateur vis-à-vis de l'exécutif et des consommateurs peut contribuer à réduire le risque de capture mais une plus grande transparence uniquement vis-à-vis de l'entreprise peut favoriser la capture.

À la question du degré d'indépendance de l'organisme de réglementation est liée celle de l'étendue du pouvoir discrétionnaire du régulateur. Il est clair que plus ce pouvoir est grand, plus le risque de corruption l'est aussi. Par conséquent, si une plus grande indépendance n'entraîne pas nécessairement une hausse de la corruption, les décideurs doivent savoir que laisser un pouvoir discrétionnaire trop important au régulateur comporte ce risque.

Carrière des régulateurs

Le troisième domaine de notre étude porte sur la carrière des régulateurs. Tout d'abord, nous examinerons la façon dont les régulateurs sont désignés. Il a été suggéré d'élire les régulateurs au suffrage direct, plutôt que de les nommer. Les régulateurs directement élus pourraient être plus sensibles aux demandes exprimées par les consommateurs qui portent sur le secteur dont ils ont la charge. Si l'élection au suffrage direct est impossible ou apparaît risquée, une autre possibilité serait une nomination conjointe par le pouvoir exécutif et par le pouvoir législatif. Selon la théorie des groupes d'intérêts, la nomination conjointe présente l'avantage d'impliquer plusieurs acteurs et donc de diluer le pouvoir d'un groupe d'intérêts donné.

Comparés aux domaines étudiés plus haut, les effets de l'élection des régulateurs ont été plutôt bien étudiés. Aux États-Unis, ce mode de désignation semble contribuer à une baisse des prix de l'électricité et des services de télécommunications pour les clients résidentiels. De plus, il a aussi été démontré que les tarifs des opérateurs de télécommunications étaient moins élevés lorsque les régulateurs étaient nommés conjointement par le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, du moins lorsque chaque pouvoir était contrôlé par un parti politique différent.

Outre le mode de désignation du régulateur, une autre variable importante est la durée du mandat des régulateurs individuels. Étant donné que les accords entre l'entreprise qui opère la capture et le régulateur ont toutes les chances d'être illicites, ils ne constituent pas des contrats explicites opposables aux tiers. Au contraire, ces contrats sont officieux et nécessitent donc que les relations entre le régulateur et l'entreprise soient suivies dans le temps. Le risque de capture est donc positivement corrélé à la fréquence de ces relations et à leur durée attendue. Une réduction de la durée du mandat du régulateur peut donc contribuer à empêcher le maintien dans le temps de relations de collusion entre l'entreprise et le régulateur.

Un autre argument en faveur de la réduction de la durée du mandat des régulateurs repose sur deux postulats. Le premier est que le coût d'un pot-de-vin augmente de manière exponentielle avec le montant de ce dernier. Cela est logique si l'on considère que les dessous-de-table de faibles montants passent plus inaperçus que des transferts de sommes élevées, qui exigent plus de temps et d'efforts pour rester secrets. Le second postulat est que les bénéfices qu'une entreprise tire de la corruption peuvent évoluer dans le temps. Ainsi, lors d'un examen des prix pratiqués, l'entreprise peut avoir grand intérêt à ce que le régulateur ne diffuse pas l'information dont il dispose sur la structure de ses coûts. L'entreprise cherchera donc vraisemblablement à répartir les pots-de-vin dans le temps pour en réduire le coût total. Toutefois, si les mandats des régulateurs sont de courte durée, cela ne sera pas possible puisqu'un régulateur pourra n'être en fonction qu'au moment où la corruption sera particulièrement intéressante pour l'entreprise. La réduction de la durée du mandat des régulateurs pourrait ainsi provoquer une augmentation du coût total que l'entreprise devra supporter pour corrompre le régulateur.

Un autre aspect important lié à la carrière des régulateurs est le phénomène des « portes tournantes » ou « pantouflage », c'est-à-dire du passage de postes au service d'organismes de réglementation à des postes au service de groupes d'intérêts, notamment au sein d'entreprises relevant de leur secteur. Parce que les compétences nécessaires pour travailler au service d'un organisme de réglementation sont souvent les mêmes que celles requises pour travailler pour une entreprise réglementée, le passage

de l'un à l'autre se fait naturellement. Malheureusement, ce phénomène permet aussi à la corruption de se développer puisque ce dispositif est pour les entreprises un moyen aisé de récompenser les régulateurs qui se sont « bien » comportés. Ce moyen est particulièrement intéressant lorsque d'autres types de corruption, comme les pots-de-vin, sont difficiles à mettre en place et le régulateur peut être séduit par la perspective d'un salaire important. Pour empêcher ce type de corruption, il est possible de mettre en place des clauses restreignant les futurs employeurs pour lesquels un régulateur sur le départ sera autorisé à travailler, même si de telles règles ont peu de chances d'être efficaces lorsque l'entreprise appartient à un groupe aux activités multiples. Une autre solution consiste à modifier le profil des personnes travaillant au sein des organismes de réglementation et à choisir par exemple des fonctionnaires, des universitaires ou des personnes proches de la retraite, dont on imagine qu'il y a peu de chances qu'elles cherchent à travailler ensuite dans une entreprise.

Les travaux empiriques sur l'importance du phénomène de pantouflage sont rares et peu concluants. Les quelques éléments disponibles donnent à penser que les régulateurs sont plus favorables à l'entreprise qui relève de leur secteur au cours de l'année qui précède leur entrée dans l'entreprise, mais pas avant. Limiter la durée des mandats des régulateurs est donc un exercice difficile car il faut à la fois lutter contre le phénomène du pantouflage et atténuer les risques de corruption inhérents aux mandats de longue durée mentionnés plus haut. Une fois encore, les éléments empiriques dont nous disposons sont rares, mais, d'après une étude portant sur les régulateurs de l'électricité aux États-Unis, les mandats plus longs font baisser les prix dans ce secteur.

Structure des contrats

Enfin, la nature de la réglementation choisie constitue aussi un outil de lutte contre la corruption. En premier lieu, il est fondamental de s'assurer que la détermination des prix et la comptabilité répondent aux normes de transparence les plus élevées possible. Cela permet de réduire les risques de corruption puisque les mandants, y compris les citoyens, ont ainsi accès à une information que les entreprises pourraient autrement être tentées de dissimuler.

Néanmoins, il n'est pas possible de se prémunir totalement contre la capture d'informations. La principale leçon que l'on peut tirer de la théorie est donc que les contrats de réglementation doivent être conçus de manière à réduire au maximum les informations susceptibles de faire l'objet d'une capture. Par exemple, l'analyse comparative des performances devient de plus en plus précise et, dans de nombreux pays, du fait de son utilisation, il appartient désormais aux producteurs de justifier leurs coûts réels. L'analyse comparative permet également à d'autres acteurs d'évaluer si le régulateur respecte ses engagements ou s'il semble au contraire corrompu.

La méthode de détermination des prix peut aussi être adaptée pour réduire la corruption. Si les informations sur les coûts totaux d'une entreprise sont exposées au risque de capture, comme cela peut être le cas dans les pays en développement dotés de systèmes comptables rudimentaires, les prix devront être déterminés sur la base de modèles et d'analyses comparatives plutôt que sur la base de rapports sur les coûts fournis par l'entreprise. Dans les pays développés, on peut s'attendre à ce que les informations comptables sur les coûts totaux soient fiables mais qu'il soit impossible d'opérer une distinction entre les coûts sur lesquels l'entreprise peut agir et ceux sur lesquels elle n'a aucun contrôle. D'après la théorie réglementaire, il convient alors de faire en sorte que les entreprises réglementées qui réussissent à réduire leurs coûts soient récompensées en réalisant des bénéfices appropriés. Cependant, les entreprises ont alors fortement intérêt à dissimuler leur capacité à réduire leurs coûts. Par conséquent, si l'information sur les coûts est le type d'information susceptible d'être capturé, il est préférable que les contrats de réglementation accordent moins d'importance aux rapports fournis par les entreprises.

CONCLUSIONS ET LEÇONS À TIRER POUR UNE POLITIQUE ANTICORRUPTION GLOBALE

La théorie économique propose une série de solutions qui visent à faire face aux risques que représente la corruption dans les secteurs réglementés. Si l'on examine ces solutions, on se rend compte que chaque

politique est axée sur l'un des deux objectifs suivants : réduire la capacité des groupes d'intérêts à corrompre les décideurs ou réduire les possibilités des régulateurs d'exploiter l'asymétrie des informations qui peut exister entre eux et leurs principaux. Le tableau 1 ci-dessous récapitule ces solutions, chacune d'elles étant marquée d'un signe « + » ou « - » selon que la théorie la juge bonne ou mauvaise pour lutter contre la corruption. Les cellules laissées vides indiquent que la théorie n'a que peu à apporter sur la question.

Synthèse des solutions proposées en matière de politique anticorruption

	Capacité	*Information*
Privatisation	+/-	+/-
Libéralisation	+	+
Multiplicité des organes de contrôle	+	+
Indépendance	+/-	–
Défenseurs des consommateurs	+	
Décentralisation	+/-	–
Élection des régulateurs	+	
Mandat raccourci	–	+

Le premier des deux objectifs provient de la théorie des groupes d'intérêts selon laquelle la capture réglementaire est déterminée par le pouvoir relatif des groupes d'intérêts qui s'opposent. Selon cette théorie, la corruption peut être réduite en diminuant le pouvoir des groupes les plus susceptibles de commettre des actes de corruption et en augmentant celui des groupes victimes de la corruption. Le second objectif, qui met l'accent sur la réduction de la capacité d'un agent à exploiter l'asymétrie des informations, est issu de la théorie de la corruption agent-principal. D'après cette théorie, l'un des moyens de réduire la corruption est de réduire les asymétries d'information au moyen d'une libéralisation du marché destinée à encourager la concurrence.

Dans la pratique, de nombreux régulateurs travaillent en parallèle à la réduction des asymétries d'information et des risques qui y sont associés. À cet égard, la pratique de la réglementation leur est d'une grande aide :

ils ont en effet beaucoup appris de la pratique de l'analyse comparative destinée à réduire les risques de coûts trop élevés. Le vrai défi est de faire en sorte que les responsables politiques permettent aux régulateurs de développer de tels outils, ce qui est encore problématique dans de nombreux pays, riches ou pauvres, signe que l'interférence du politique dans la réglementation est un phénomène encore répandu. Cela touche à une question qui a été peu étudiée dans la littérature théorique : si les groupes d'intérêts contrôlent aussi l'agenda politique, comment espérer qu'une politique anticorruption efficace puisse être mise en œuvre ? Même si d'autres travaux doivent être consacrés à cette question, il est d'ores et déjà possible d'établir que, puisque la corruption est source d'inefficience, dans certains cas, la politique anticorruption peut avoir pour but d'améliorer la situation de chaque partie prenante.

Pour conclure, voici un résumé des leçons qui peuvent être tirées des théories économiques de la réglementation pour une politique anticorruption plus globale. Premièrement, les théories de la corruption appliquées aux secteurs réglementés montrent que le coût de la corruption n'est pas égal à la fréquence ou au montant des pots-de-vin qui sont versés. Dans le modèle de la capture d'informations asymétriques, les pouvoirs publics, parce qu'ils détiennent plus d'informations que les autres acteurs, peuvent être incités à consacrer moins d'argent à la lutte contre la corruption justement parce que la corruption est moins dommageable. Par conséquent, lorsque la politique anticorruption est influencée par des facteurs internes, on peut s'attendre à ce que la corruption soit plus fréquente lorsqu'elle est moins dommageable. De même, selon la théorie des groupes d'intérêts, c'est le degré de capture qui a des effets dommageables en créant des distorsions. Réduire la capacité d'un groupe d'intérêts à influencer le processus réglementaire en toute légalité réduira la capture, même si la corruption est susceptible d'augmenter puisque le groupe d'intérêts cherche alors d'autres moyens d'exercer son influence.

Par ailleurs, l'exemple des secteurs réglementés prouve bien que la perception de la corruption n'est pas nécessairement corrélée à son coût. En particulier, la corruption est davantage perceptible si elle se traduit par une augmentation des prix mais il se pourrait bien que les politiques anticorruption soient particulièrement efficaces lorsque les coûts de la corruption sont dérivés de transferts publics moins bien observés.

Enfin, les travaux sur la corruption dans les secteurs réglementés mettent au jour une relation qui pourrait intéresser la politique anti-corruption des gouvernements. La corruption existe à toutes sortes de niveaux et les différents types de corruption peuvent se compléter ou se substituer les uns aux autres. Par exemple, si les responsables politiques acceptent des pots-de-vin pour favoriser les intérêts d'une entreprise, les modèles de capture d'informations montrent qu'ils dépenseront alors vraisemblablement moins pour prévenir la corruption dans les organismes de réglementation (complémentarité des formes de corruption). D'un autre côté, si une entreprise privée corrompt le régulateur de sorte que les prix réglementés augmentent, la sollicitation de pots-de-vin de petits montants au niveau du point de service présente moins d'intérêt (substitution des formes de corruption). Parce que réduire l'une des composantes complémentaires de la corruption peut être finalement plus efficace que réduire l'une des composantes substituables de la corruption, il est fondamental de comprendre les relations entre les différentes formes de corruption. Pour être efficaces et avoir un réel impact sur les coûts globaux de la corruption, les initiatives prises doivent tenir compte de ces éléments.

Cet article s'est donc attaché à démontrer que la théorie économique de la réglementation des services publics peut apporter de nombreuses idées pour concevoir une politique anticorruption. Bien entendu, d'autres travaux empiriques, de même qu'un approfondissement de la théorie existante, doivent encore être menés. Néanmoins, les enseignements tirés de l'étude de ce secteur peuvent d'ores et déjà nous aider à améliorer notre compréhension de la corruption et des politiques anticorruption.

LA PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS L'ADMINISTRATION : UNE COMPARAISON FRANCE-ALLEMAGNE

par Jean-François ADRIAN

Dans un monde éclaboussé par les affaires qui secouent la sphère politique, elle reste souvent le dernier « rempart » auquel les citoyens veulent faire confiance : l'Administration, qui a pour mission de délivrer des services publics et servir l'intérêt général, doit tout mettre en œuvre pour prévenir les risques de corruption en son sein. Poussées par les organisations internationales dont elles sont membres mais aussi par la société civile qui ne relâche pas la pression, la France et l'Allemagne ont déployé, ces vingt dernières années, des politiques de prévention assez différentes. Ce phénomène endémique ne connaît pas de frontières mais on constate pourtant que les mesures prises sont très imprégnées du contexte national et que les décideurs ne s'attachent pas spécialement à observer les bonnes expériences d'États voisins. Cette étude – réalisée dans le courant du 2e semestre 2014, à l'issue des 12e Rencontres internationales de la gestion publique et dans le cadre d'un programme d'actions en lien avec le 50e anniversaire du Traité de l'Élysée – s'est fixé pour objectifs de comparer, au vu des résultats mesurables obtenus, les deux démarches afin d'apporter des éléments de réponse et d'envisager comment, le cas échéant, transposer les pratiques qui ont prouvé leur efficacité.

ENTRE SENSIBILISATION ET OBLIGATION

L'analyse du contexte et de la situation dans chacun des deux pays révèle une approche différente en matière de prévention de la corruption dans l'Administration. Volonté politique et cultures administratives imprègnent le mode de fonctionnement des services :

– en France, cette thématique n'est pas expressément portée au niveau interministériel (par les services du Premier ministre, par exemple), mais

est du ressort de chaque ministère, qui élabore sa propre démarche déontologique, en l'adaptant, le cas échéant, aux besoins spécifiques de certains métiers (policiers, gendarmes, agents du fisc, douaniers, etc.). Il n'y a pas de texte (circulaire) imposant un socle commun de mesures applicables.

– en Allemagne, on observe l'effet inverse : un ministère (Intérieur) est chargé de définir des règles (directive, recommandations) qui s'appliqueront, sans exception, à tous les services de l'Administration fédérale. Les adaptations dans les ministères, restent à la marge et un délégué est chargé de la mise en œuvre et du suivi dans son département ministériel. Il existe donc un véritable réseau pour la prévention de la corruption.

L'étude va donc s'attacher à examiner les résultats obtenus dans les deux pays. Sauf mention contraire, les informations collectées et traitées pour cette comparaison proviennent :

– des deux rapports (France et Allemagne) du 2e cycle d'évaluation « Administration publique et corruption » du GRECO (2005-2009) ;

– des rapports *La corruption dans le secteur public* (1999) et *Government at a glance* de l'OCDE (2011) ;

– des deux rapports (France et Allemagne) évaluant le Système national d'intégrité de Transparency International (2012) ;

– du rapport anti-corruption de la Commission au Parlement européen, et plus spécifiquement ses annexes 5 (Allemagne) et 10 (France) (2014) ;

– des rapports annuels 2012[1] du ministère fédéral de l'Intérieur (BMI) et 2009 à 2012 de l'Office fédéral de police criminelle (BKA) pour l'Allemagne ;

– des rapports annuels 2010 à 2013 du Service central de prévention de la corruption (SCPC) et de la commission de déontologie de la Fonction publique pour la France.

LES ACTIONS DE PRÉVENTION

« L'analyse des causes de corruption dans l'Administration a montré qu'une sensibilisation à ce problème et, par conséquent,

1. Le rapport annuel 2013 n'était pas encore publié lors de la rédaction de cette étude.

à l'augmentation des seuils de corruption est bien plus encourageant, que la simple énumération des actes prohibés[2] ».

La prévention s'organise en deux axes : la diffusion de règles applicables à tous au moyen de codes déontologiques et l'établissement de plans d'action de formation pour compléter la sensibilisation des personnels par des mises en situation ou des exemples concrets.

En France, deux ministères ont, selon les informations dont disposent le SCPC, élaboré un code de déontologie ou son équivalent : les ministères des Affaires étrangères et de l'Écologie, ainsi que certaines directions des ministères de l'Intérieur (services de police et de gendarmerie), de l'Économie et des Finances (AFT, APE, DGCCRF, DGDDI, DGFiP, IGF), de la Justice (ordre judiciaire et service pénitentiaire) et de la Santé (IGAS) auxquels s'ajoutent l'INSERM et l'IVS. Des codes existent dans plusieurs autorités de régulation (Autorité de la concurrence, ARJEL, CSA, HAS) et sont en préparation aux ministères de la Culture, de l'Économie et des Finances et de l'Intérieur. Le recensement des formations réalisées en matière de prévention de la corruption est assez difficile. Le SCPC ne dispose que d'informations très parcellaires. Il a lui-même dispensé des formations à l'Autorité de la concurrence et auprès de cinq cours d'appel. Il est à noter que la DGAFP a inscrit, pour la première fois, dans une circulaire du 13 septembre 2013[3], la déontologie au titre des priorités interministérielles pour 2014 en matière de formation professionnelle. La France a bien intégré la thématique liée à la prévention de la corruption dans l'ensemble de ses formations initiales interministérielles et sectorielles (qui font suite à la nomination du fonctionnaire après réussite à un concours de la Fonction publique) mais devra améliorer/harmoniser son dispositif de formation continue.

En Allemagne, la directive de 2004, sert de texte de référence dans tous les services de l'Administration fédérale. Le point 7 traite de la sensibilisation des personnels et le point 8 de la formation initiale/continue. Au sein des 22 services fédéraux (dont les 14 ministères), le BMI a recensé

---

2. LINSEEN (R.) & SCHILLING (J.) : « Korruptionsbekämpfung als Führungsaufgabe in der öffentlichen Verwaltung » in *Führung im öffentlichen Sektor*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2010, p. 192.

3. Point 8 de la circulaire (consulté le 14 avril 2016) : http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/textes_de_reference/20130913_priorites_interministerielles_formation_2014.pdf.

que 17 d'entre eux mènent des actions de formation/sensibilisation, 18 prévoient la conduite d'entretiens avec le supérieur (15 avec le délégué) et 13 proposent un logiciel de formation à distance. En outre, tous les ministères sauf trois (Affaires étrangères, Agriculture, Éducation) organisent des formations dans les services qui leur sont rattachés. Un module consacré à la prévention de la corruption est intégré au séminaire de prise de fonctions que chaque nouvel agent doit suivre.

LA TRANSFORMATION DES ORGANISATIONS

> « Les services compétents en matière de déontologie pourraient être chargés de déterminer quels sont les postes à risques, notamment du point de vue de l'occurrence des conflits d'intérêts. En fonction de l'analyse des zones de risques pourraient être définis et recommandés, selon le cas, des règles d'organisation du travail, des modes opératoires particuliers et des opérations de contrôle interne[4] ».

Cette phrase, extraite du rapport Sauvé, montre que la prise en compte du risque de corruption peut, sinon doit influer tant sur les organisations que sur les processus au sein de l'Administration. Cette problématique doit alors être envisagée sous deux aspects : l'identification des métiers, fonctions ou secteurs dits « sensibles » et la mise en place de nouvelles règles de fonctionnement afin de sécuriser l'action publique et protéger les agents.

En France, il n'y a pas – hormis pour les activités liées aux marchés publics – de dispositif harmonisé et systématique d'identification des risques. L'une des spécificités de l'Administration française réside dans la présence de nombreux corps d'inspection et de contrôle (environ 800 fonctionnaires) qui peuvent être saisis pour effectuer des missions d'audit sectorielles et formuler des recommandations en matière de déontologie. Tel a été le cas à l'IGPN et à l'IGA (ministère de l'Intérieur). On peut signaler quelques initiatives ponctuelles :

– l'élaboration de cartographies des postes « sensibles » par le ministère de la Défense (Secrétariat général et DGA), de l'Économie et des Finances (DGDDI et IGF) ;

---

4. Rapport de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, remis au président de la République le 26 janvier 2011, p. 96.

– une sélection « fine » des postulants sur ce type de postes à l'AFT et au ministère des Affaires sociales et de la Santé ;

– l'obligation d'effectuer une déclaration d'intérêts pour les agents traitant de marchés publics au ministère de la Défense ainsi que pour tous les personnels à l'ANSES, l'ANSM, l'INSERM, l'IVS et dans neuf ARS.

– en ce qui concerne les marchés publics, la DGCCRF assure une mission de prévention des décideurs publics lorsqu'elle pointe des risques d'irrégularités. En l'absence de cadre normatif, rares sont donc les ministères français qui prennent des mesures en ce sens.

En Allemagne, la directive fédérale prévoit, dans son point 2, l'identification des domaines « exposés au risque de corruption » (*korruptionsgefährdet*) et recommande le remplacement des agents affectés sur lesdits postes au bout d'une certaine durée (*Rotation*). Tous les services fédéraux ont commencé ce travail d'identification et 16 sur 22 d'entre eux l'ont terminé. La proportion de domaines à risque varie de 0 % au ministère de la Défense à 61 % à la Présidence fédérale. Une fois les domaines identifiés, le point 3 précise qu'une analyse du risque doit être réalisée et que les mesures correctives (hors formation/sensibilisation) doivent être prises. Seuls trois services (Présidence fédérale, ministères de la Justice et de la Famille) n'ont pas encore effectué ce travail[5]. Parmi les autres, quatre (Finances, Environnement, Cour des comptes et Diète fédérale) ont signalé des mesures à prendre qu'ils ont commencé à mettre en œuvre. Le taux de respect de la consigne de remplacement des agents affectés sur des postes « à risque », dans un délai inférieur à cinq ans, va de 25 % pour la Présidence fédérale à 100 % pour le ministère des Affaires étrangères. La moyenne fédérale est de 57 %. Dans son point 4, la directive prévoit de mettre en place des mesures pour que les décisions importantes ne puissent être prises par une seule personne (*Mehr-Augen-Prinzip*). Deux méthodes sont proposées : un exercice conjoint de la responsabilité (*Zweitprüfung*) ou un contrôle exercé par une personne extérieure à la structure (*Plausibilitätsprüfung*). 20 services utilisent la première et 19 la seconde. 14 services sur 22 ont mis en place leur méthode à l'aide d'un système de *workflow*.

5. Le ministère de la Défense n'a pas effectué d'analyse puisqu'il a déclaré n'avoir « aucun secteur à risque ».

Même s'il faut – d'après le bureau O4 du BMI (en charge de la prévention de la corruption) – être prudent sur ces statistiques détaillées présentes dans le rapport annuel qu'il établit et vérifier plus en profondeur le niveau de comparabilité de ces informations entre les services, le système mis en place montre qu'il est très difficile à un ministère de se soustraire à ces obligations et ce, afin d'assurer une prévention harmonisée et homogène de la corruption.

L'analyse de ces deux premiers points montre un net avantage en faveur de l'Allemagne qui, grâce à cette directive, met en place une politique de prévention et en assure un suivi régulier et efficace. En France, la préconisation du rapport Sauvé relative à l'analyse des risques, assez proche de la recommandation qui accompagne le point de 2 de la directive allemande, n'a pas été retenue dans le projet de loi.

L'ÉVOLUTION DU NOMBRE DE DÉLITS DE CORRUPTION AYANT FAIT L'OBJET D'UNE PROCÉDURE

> « Les mesures répressives ne suffisent pas, à elles seules, pour combattre efficacement la corruption. Il n'empêche qu'un système judiciaire capable d'infliger des sanctions pénales draconiennes joue un rôle dissuasif et signale clairement que la corruption n'est pas tolérée[6] ».

La corruption – y compris au sein de nos administrations – reste un domaine, dans lequel le nombre de cas signalés ne représente qu'une partie des actes commis. Le droit pénal diffère entre les deux pays, en ce sens qu'il fait, en France, obligation de signalement à l'agent public (art. 40, alinéa 2 du Code de procédure pénale[7]) mais n'inclut pas, en Allemagne, les délits de corruption parmi ceux qui doivent être signalés par tout citoyen[8].

---

6. Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen – Rapport anti-corruption de l'Union européenne, remis le 3 février 2014, p. 17.

7. « Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu(e) d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs ».

8. § 138 du *Strafgesetzbuch* (Code pénal).

Depuis 2009, la loi relative à la fonction publique fédérale a modifié cela en « permettant aux fonctionnaires fédéraux de signaler à leur administration de tutelle, à l'autorité judiciaire compétente ou bien encore à une autre personne habilitée (telle qu'un médiateur) des délits fondés de corruption commis par des personnes dépositaires de l'autorité publique[9] ».

Les organismes, chargés de centraliser les chiffres en matière de corruption pour le périmètre de cette étude, sont le SCPC[10] pour la France et le BMI pour l'Allemagne. Il est toutefois important de préciser que les données françaises concernent les trois versants de la Fonction publique et se rapportent donc à une population beaucoup plus importante[11]. En France, 149 infractions ont fait l'objet d'une condamnation en 2012 (133 pour corruption et 16 pour trafic d'influence). On observe une baisse de 15 % par rapport au chiffre de l'année précédente mais leur nombre reste encore supérieur à celui de 2010, qui était de 130. Trente-neuf condamnations pour prise illégale d'intérêts ont, en outre, été prononcées (données fournies par le Casier judiciaire national).

Le SCPC a, pour la première fois en 2012, transmis un questionnaire à toutes les administrations pour mieux connaître les délits de corruption ainsi que les sanctions (administratives et pénales) infligées à leurs auteurs. Cette enquête vise à recenser les cas qui n'ont pas été portés devant les tribunaux. Pour cette première édition, le SCPC a eu un taux de retour de 43,2 %. Une infraction de corruption sur deux et trois infractions de trafic d'influence sur quatre n'aboutissent pas à une condamnation (soit elle ne dépasse pas le stade de la sanction administrative, soit elle fait l'objet d'une procédure alternative à la poursuite).

En Allemagne, pour l'Administration fédérale, 12 procédures judiciaires ont été menées et ont fait l'objet d'une condamnation en 2012. On observe une très nette baisse par rapport aux deux années précédentes (34 en 2011 et

9. Wolf (S.) *Korruption, Antikorruptionspolitik und öffentliche Verwaltung*, Wiesbaden, Springer VS, 2014, p. 94.

10. La généralisation de l'application « Cassiopée », effective depuis fin 2012, permet la collecte quasi-exhaustive des informations en possession de tous services de l'État.

11. Nombre d'agents (en 2013) de la Fonction publique française : 5,3 millions ; de la Fonction publique fédérale allemande : 435 000.

31 en 2010). La répartition entre les ministères est la suivante : Affaires étrangères 2, Affaires sociales 4, Économie 3 et Défense 3.

Le BKA donne, dans son rapport annuel sur la corruption, quelques éléments statistiques :

– dans plus de 80 % des cas, on constate que corrupteur et corrompu agissent ensemble depuis plus de trois ans ;

– près de 60 % des corrupteurs sont des personnes exerçant des fonctions de direction ;

– plus des deux tiers des procédures font suite à une information transmise par une tierce personne (lanceur d'alerte).

Si l'on rapporte le nombre de condamnations à l'effectif, on obtient le ratio, dans les deux pays, d'un cas pour 36 250 agents environ. L'examen sous l'angle judiciaire ne laisse pas apparaître de différence probante entre les deux pays.

LA CONFIANCE DES CITOYENS ET DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

> « Selon une étude menée (en 2010) par l'université de Halle-Wittenberg (Saxe-Anhalt), un citoyen sur deux pense qu'il y a un risque important que le secteur public soit touché par la corruption et des délits s'y rattachant mais, en revanche, seul un service de l'Administration sur cinq qualifie ce risque de réellement élevé[12] ».

Ces résultats mettent en évidence la différence de perception entre le citoyen et l'Administration face au problème de la corruption dans le secteur public. Les nombreuses affaires touchant régulièrement des personnalités politiques et des élus, d'une part, mais aussi un seuil de tolérance différent car impacté par la culture de chaque pays, d'autre part, influent, inévitablement sur cette perception très dégradée qu'a l'usager de l'Administration.

---

12. SORGATZ (I.) : « Korruptionsprävention in öffentlichen Institutionen » in *Personalmanagement in öffentlichen Sektor – Band 4*, München, Rehm Verlag, 2012, p. 36.

Les trois organisations internationales (OCDE, Conseil de l'Europe et Union européenne), ainsi que l'ONG Transparency International, ont mené diverses enquêtes pour étayer leurs rapports sur la corruption et il convient d'examiner en détail les évolutions et de les mettre en perspective avec le cadre législatif.

Les citoyens

Réalisé en février et mars 2013 dans les 28 pays de l'Union européenne, le sondage « Special Eurobarometer 397[13] », sur le thème de la corruption, apporte les dernières tendances :

– 76 % des personnes interrogées en France et 74 % en Allemagne indiquent que la corruption est présente dans les institutions publiques nationales de leur pays (moyenne de l'UE : 80 %) ;

– 19 % en France et 24 % en Allemagne pensent que les efforts menés par leur gouvernement pour combattre la corruption sont efficaces (moyenne de l'UE : 21 %) ;

– 21 % en France et 30 % en Allemagne pensent qu'il y a suffisamment de procédures engagées contre les infractions (moyenne de l'UE : 26 %) ;

– 51 % en France et 45 % en Allemagne pensent que la corruption a augmenté dans leur pays au cours des trois dernières années (moyenne de l'UE : 56 %).

Cette première enquête montre donc une perception globale légèrement plus négative de la corruption dans l'Administration en France.

Une petite différence est à noter en ce qui concerne la perception de la corruption dans les secteurs de l'Administration (entrant dans le périmètre de l'étude) :

– en France, marchés publics : 48 %, police et douanes : 44 % inspections du travail, de la construction, sanitaire et alimentaire : 31 % ;

– en Allemagne, marchés publics : 40 %, inspections du travail, de la construction, sanitaire et alimentaire : 38 %, police et douanes : 16 %.

---

13. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf. Consulté le 14 avril 2016.

La société civile

Dans son étude du Système national d'intégrité de chaque pays, Transparency International a évalué l'Administration (4e pilier) quant à sa capacité à agir (ressources et indépendance), sa gouvernance (transparence, redevabilité et intégrité) et son rôle (sensibilisation du public, coopération avec les autres acteurs et intégrité des marchés publics) :

– en France, les notes suivantes ont été attribuées : capacité 75/100, gouvernance 83/100 et rôle 50/100 pour une note globale de 69/100. Les points à améliorer sont la formation et la sensibilisation des personnels, l'encadrement de la commande publique, l'efficacité du droit à l'information et la protection des lanceurs d'alerte ;

– en Allemagne, les notes suivantes ont été attribuées : capacité 92/100, gouvernance 71/100 et rôle 50/100 pour une note globale de 71/100. Les points à améliorer sont la transparence et la mission d'information du public, l'absence de registre de la corruption pour les marchés publics et la protection des lanceurs d'alerte.

Il est intéressant de noter que – malgré une note globale proche – l'Administration se place en 3e position sur les 13 piliers en France alors qu'elle est en avant-dernière position en Allemagne (sur 12 seulement car le pays ne dispose pas d'autorité anti-corruption). Les partis politiques ferment la marche avec 70/100.

Cette deuxième enquête montre donc une position légèrement plus fragilisée de l'Administration en Allemagne.

LA PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE

> « On est en droit de penser et d'espérer que, progressivement, les lanceurs d'alerte seront exonérés de tout risque pénal, protégés efficacement des risques de représailles, quand, sans nul doute, sera attesté le caractère désintéressé de leur révélation, soutenu par une exigence de protéger l'intérêt général[14] ».

---

14. Bourdon (W.) : *Petit manuel de désobéissance citoyenne – Quand l'intérêt général est menacé, devenez lanceur d'alerte*, Paris, éditions Jean-Claude Lattès, 2014, p. 92.

Il ressort du point précédent que la protection des lanceurs d'alerte doit progresser dans les deux pays de l'étude. Mais rares sont les pays, à l'échelle de la planète, où ils bénéficient d'une réelle protection, comme c'est le cas au Canada[15], et ce même si on utilise encore, dans la partie francophone de ce pays, le mot « dénonciateur ». En Europe, selon un rapport publié en juin 2013 par Transparency Internnational[16], quatre pays, le Luxembourg[17], la Roumanie[18], le Royaume-Uni[19] et la Slovénie[20] avaient, à cette date, adopté une loi qui protégeait efficacement les lanceurs d'alerte, agents de l'État.

Comme la plupart des autres États, la France et l'Allemagne ont dû entamer une réflexion sur la façon d'assurer une véritable protection de ces agents publics qui brisent la loi du silence. Dans les deux pays, où le statut inscrit le devoir d'obéissance hiérarchique et de confidentialité comme de discrétion parmi les obligations du fonctionnaire, seules des dispositions à caractère législatif peuvent contribuer à ce qu'une personne, témoin d'une situation délictuelle ou ayant de forts soupçons, communique cette information sans craindre d'être victime de mesures de discrimination, d'intimidation, voire de répression.

Une fois encore, sur cette thématique récente, toutes les organisations internationales citées dans cette étude jouent un rôle majeur en exerçant une pression sur les États pour que des législations nationales soient adoptées, afin de combler les vides juridiques responsables d'un rapport de force inégal entre les administrations et leurs agents :

– l'OCDE a, en juillet 2012, dans le cadre de son programme « CleanGovBiz » fourni des outils pour aider les États à faire un état des lieux de leur situation[21] ;

---

15. http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/P-31.9/. Consulté le 14 avril 2016.
16. http://www.transparency-france.org/e_upload/pdf/eu_whistleblower_report_final_web.pdf . Consulté le 14 avril 2016.
17. http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0032/a032.pdf . Consulté le 14 avril 2016.
18. http://www.dsclex.ro/legislatie/2004/decembrie2004/mo2004_1214.htm#l571. Consulté le 14 avril 2016.
19. http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23/contents. Consulté le 14 avril 2016.
20. https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/ZintPK-ENG.pdf . Consulté le 14 avril 2016.
21. http://www.oecd.org/cleangovbiz/toolkit/50042935.pdf. Consulté le 14 avril 2016.

– la Commission a, par l'intermédiaire de son vice-président et commissaire pour les relations interinstitutionnelles et l'Administration Maroš Šefčovič, présenté, le 6 décembre 2012, des lignes directrices pour assurer la protection des lanceurs d'alerte[22] ;

– Transparency International a publié, en juin 2013, un rapport détaillé de la situation des lanceurs d'alerte dans les 27 États membres à cette date ;

– et tout dernièrement, le 30 avril 2014, le Conseil de l'Europe a adopté la recommandation n° Rec (2014) 7 du Comité des ministres, sur la protection des lanceurs d'alerte[23].

Face à cette cascade de textes – à caractère certes non contraignant –, quelles ont, à ce jour, été les réponses apportées par la France et l'Allemagne ? Quelles mesures ont été prises par les gouvernements ?

En France, la protection des lanceurs d'alerte a été tout d'abord inscrite à l'article 35 de la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière : l'alinéa 2 de cet article ajoute un article (6 *ter*)[24] au statut des fonctionnaires. Le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires[25] doit conforter, dans son article 25, la protection applicable spécifiquement aux agents publics.

---

22. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1326_en.htm. Consulté le 14 avril 2016.

23. https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec(2014)7&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383. Consulté le 14 avril 2016.

24. « Aucune mesure concernant notamment le recrutement, la titularisation, la formation, la notation, la discipline, la promotion, l'affectation et la mutation ne peut être prise à l'égard d'un fonctionnaire pour avoir relaté ou témoigné, de bonne foi, de faits constitutifs d'un délit ou d'un crime dont il aurait eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions. Toute disposition ou tout acte contraire est nul de plein droit.

En cas de litige relatif à l'application des deux premiers alinéas, dès lors que la personne présente des éléments de fait qui permettent de présumer qu'elle a relaté ou témoigné de bonne foi de faits constitutifs d'un délit ou d'un crime, il incombe à la partie défenderesse, au vu des éléments, de prouver que sa décision est justifiée par des éléments objectifs étrangers à la déclaration ou au témoignage de l'intéressé. Le juge forme sa conviction après avoir ordonné, en cas de besoin, toutes les mesures d'instruction qu'il estime utiles.

Le présent article est applicable aux agents non titulaires de droit public ».

25. Le projet de loi relatif à la déontologie, aux droits et obligations des fonctionnaires a été définitivement adopté par le Parlement le 7 avril 2016.

En Allemagne, le débat politique a été beaucoup plus long et n'a toujours pas donné lieu à une modification de la loi de 1997 ni à une loi spécifique relative à la protection des lanceurs d'alerte (*Hinweisgeberschutzgesetz*). Cette deuxième option, portée par les sociaux-démocrates lors de la précédente législature (alors que le parti était dans l'opposition), n'a pas pu aboutir avant la fin de la session parlementaire. À une question[26] posée, en juin 2011, par les députés de Bündnis 90-die Grünen[27], le gouvernement fédéral avait répondu : « Les personnels qui informent sur des manquements sur leur lieu de travail sont suffisamment protégés par le droit du travail et les dispositions réglementaires relatives au licenciement[28] ». Les trois partis de la coalition au pouvoir (CDU, CSU et SPD) se sont engagés dans le traité « à vérifier si, concernant la protection des lanceurs d'alerte, les préconisations internationales sont mises en œuvre de façon suffisante ».

À ce jour – et depuis une modification du paragraphe 67 de la loi fédérale relative à la Fonction publique fédérale entrée en vigueur en 2009[29] – les fonctionnaires fédéraux sont « libérés » de leur obligation de confidentialité quand ils signalent aux autorités des soupçons fondés rentrant dans le cadre pénal des délits de corruption. Cette seule disposition n'est pas assimilable à une mesure de protection au sens où l'entendent les organisations internationales auxquelles adhère pourtant l'Allemagne.

Sur cette problématique de la protection des lanceurs d'alerte dans l'Administration, l'avantage va à la France, qui a mis en place un cadre législatif spécifique et rejoint ainsi le groupe, encore très restreint, des pays à avoir franchi cette étape.

VERS UNE HARMONISATION DES DISPOSITIFS ?

À la lumière des documents analysés, on constate un point lié à la terminologie, mais qui a peut-être aussi une origine d'ordre culturel : le mot corruption, en France, n'est présent que dans les seuls textes législatifs, où

---

26. http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/069/1706902.pdf. Consulté le 14 avril 2016.
27. Le parti « Alliance 90 / Les verts ».
Le présent article est applicable aux agents non titulaires de droit public ».
28. http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/070/1707053.pdf. Consulté le 14 avril 2016.
29. http://www.gesetze-im-internet.de/bbg_2009/__67.html. Consulté le 14 avril 2016.

il est alors fait référence au Code pénal. Les quelques administrations, qui ont mis en place une démarche afin de prévenir ce risque, lui préfèrent le mot « déontologie » qui couvre, certes, un périmètre plus large (incluant des faits individuels tels que le détournement de fonds publics), mais n'a pas de connotation « négative » portant préjudice à la bonne image dont bénéficie le service public. L'Allemagne, en revanche, utilise volontairement ce mot pour faire le lien avec les délits qui s'y rapportent.

Alors que les administrations française et allemande présentent de grandes similitudes (statut du fonctionnaire, organisation hiérarchique), les gouvernements ont opté pour une approche assez différente face à la prévention de la corruption :

– en France, une approche de type *bottom-up* avec une initiative qui reste la prérogative de chaque ministère ou service de l'État. Les structures interministérielles (SCPC ou DGAFP) n'interviennent que sur demande (à titre de conseil) et ne peuvent imposer la mise en place d'aucune mesure en dehors de ce qui est prévu par le cadre normatif ;

– en Allemagne, une approche de type *top-down* avec la directive du gouvernement fédéral qui a valeur réglementaire et s'applique à tous les services de l'Administration fédérale. Ceux-ci disposent, dans les faits, d'une marge de manœuvre assez faible pour l'adapter localement.

De cette étude qui se concentre sur les résultats obtenus jusqu'en 2014, pour lesquels les acteurs externes à l'Administration jouent un rôle de plus en plus important, on peut tirer quelques conclusions :

– l'existence d'une directive interministérielle est un excellent moyen pour imposer des niveaux minimaux en matière de formation des agents et d'adaptation des organisations, mais aussi pour harmoniser les pratiques et favoriser la stimulation ;

– le faible nombre de condamnations prononcées n'est qu'un reflet très partiel de la réalité, car la culture du signalement (encore souvent assimilé soit à de la dénonciation, soit à un manquement à l'obligation de confidentialité) ne s'est pas encore développée dans les deux administrations[30].

30. Un rapport publié en 2012 par le Conseil de l'Europe a montré que « la première raison de cette "loi du silence" est liée au fait que les personnes susceptibles de le faire sont persuadées qu'aucune suite ne sera donnée ».

En cas de délit avéré avec preuve, seul un dépôt systématique de plainte au pénal (indépendant de la sanction administrative qui sera prise) associé à une protection efficace (encadrée par la loi) des lanceurs d'alerte pourront, conjointement, parvenir à faire diminuer la corruption ;

– seuls des progrès effectifs et mesurables sur ce deuxième point – dans sa globalité – permettront de (re)gagner les points de confiance perdus auprès des citoyens mais aussi aux administrations française et allemande de se voir délivrer par les organisations internationales et non gouvernementales le niveau d'évaluation qu'elles méritent.

À l'instar de l'Union européenne, dont le cadre législatif doit sans cesse faire l'objet de constantes pressions de la part d'organisations commerciales ou de multinationales qui sont souvent tentées de voir les nouvelles directives s'écrire en leur faveur, la France et l'Allemagne doivent aussi savoir résister à ce « lobbying » qui n'épargne pas l'Administration. Deux rapports publiés sur ce sujet le 13 octobre 2014 par la section allemande[31] et le 21 octobre 2014 par la section française[32] de Transparency International ont montré que le chemin à parcourir est encore long dans les deux pays de l'étude.

31. http://www.transparency.de/14-10-13_Lobbyismus-in-Deutsch.2535.0.html?&contUid=5828. Consulté le 14 avril 2016.

32. http://www.transparency-france.org/ewb_pages/div/CP_Etatdeslieux_LobbyingenFrance.php. Consulté le 14 avril 2016.

TÉMOIGNAGES DE PRATICIENS ET COMPTE RENDUS D'EXPÉRIENCE : STRATÉGIES GLOBALES POUR PRÉVENIR ET VAINCRE LA CORRUPTION

LA PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU NIVEAU FÉDÉRAL EN ALLEMAGNE

par Beate LOHMANN

Le présent article date de 2013 et reflète donc la situation juridique de cette même année. Les développements et modifications ultérieurs ne sont pas pris en compte.

* * *

INTRODUCTION

La corruption mine la confiance dans l'intégrité de l'administration publique et, par conséquent, dans la capacité de fonctionnement de l'État dans son ensemble. La corruption représente un préjudice économique important et nuit à une concurrence loyale. Afin d'éviter de telles conséquences, les actes de corruption constatés doivent être sanctionnés. Le bilan de la situation en matière de corruption au niveau fédéral (*Bundeslagebild Korruption*), établi par le *Bundeskriminalamt* (Office fédéral de la police judiciaire), fait état pour l'année 2011 de 1 528 procédures d'enquête portant sur des faits de corruption, dont 35 % concernent l'administration publique du *Bund*, des *Länder* et des communes[1]. D'après des statistiques internes du ministère fédéral de l'Intérieur, 34 procédures d'enquête ont été engagées au sein de l'administration fédérale en 2011 en lien avec des délits de corruption au sens strict, à savoir l'acceptation et l'octroi d'avantages, la corruption passive et active. Rapportées aux 630 000 agents de l'administration de l'État (constituée d'une part des autorités du *Bund* et des *Länder*, d'autre part des organes administratifs juridiquement indépendants) pris en compte dans ces

1. Les chiffres actuels du Bundeskriminalamt peuvent être consultés sur le site : http://www.bka.de/nn_193376/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Korruption/korruption__node.html?__nnn=true

statistiques, les 34 procédures d'enquêtes constituent un chiffre relativement faible[2]. De même, le classement de l'Allemagne dans l'indice de perception de la corruption (IPC) 2012 publié par Transparency International en décembre 2012 n'est pas préoccupant. Elle se situe au 13e rang des 176 pays étudiés, ce qui démontre un niveau faible de corruption perçue[3].

Le délit de corruption se caractérise toutefois par un chiffre noir particulièrement élevé. La question de savoir si ce dernier relativise les chiffres mentionnés ci-dessus reste posée. Il est toutefois incontestable qu'un chiffre noir aussi élevé nécessite d'accorder une importance particulière à la prévention. La présente contribution vise à présenter la stratégie du gouvernement fédéral en matière de prévention de la corruption.

LÉGISLATION

Le gouvernement fédéral analyse de manière continue les infractions de corruption au regard de la législation en vigueur. S'il conclut que les lois existantes, notamment en droit pénal ou en droit de la fonction publique, présentent des lacunes ou ne répondent pas suffisamment aux nouvelles évolutions, il peut présenter des projets de loi au Bundestag (parlement fédéral). Les derniers amendements législatifs sont survenus en 1998 dans le droit pénal avec l'introduction de la criminalisation de la corruption transnationale et, en 2009, dans le droit de la fonction publique lors de l'introduction de dispositions spécifiques relatives à la protection des lanceurs d'alerte. Actuellement, des débats ont lieu au parlement sur l'élargissement des éléments constitutifs de l'infraction que représente la corruption des parlementaires ; celui-ci est nécessaire pour que l'Allemagne puisse ratifier la Convention des Nations unies contre la corruption[4].

---

2. Le ministère fédéral de l'Intérieur publie son rapport annuel sur la corruption (*JahresberichtKorruptionsprävention in der Bundesverwaltung*) sur Internet. Les chiffres et le rapport actuels peuvent être consultés sur le site : http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Moderne-Verwaltung/Korruptionspraevention-Sponsoring-IR/Korruptionspraevention/korruptionspraevention_node.html

3. Le classement actuel de l'Allemagne peut être consulté sur le site :https://www.transparency.de/Corruption-Perceptions-Index.2164.0.html

4. Cet article reflète la situation juridique de l'année 2013. Les évolutions ultérieures ne sont pas prises en compte ici.

RÉGLES ADMINISTRATIVES

L'Allemagne étant, de par sa Constitution, un État fédéral, le gouvernement fédéral ne peut créer des règles obligatoires que pour l'administration fédérale. Les dispositions prises au niveau fédéral servent toutefois dans une certaine mesure de modèle, les *Bundesländer* s'en inspirant fréquemment pour élaborer leurs propres dispositions. En matière de prévention de la corruption, trois règles administratives sont particulièrement importantes[5] : la directive du gouvernement fédéral visant à prévenir la corruption dans l'administration fédérale du 30 juillet 2004[6] (ci-après nommée la « directive »), le règlement administratif relatif à la promotion des actions du *Bund* grâce au concours du secteur privé (parrainage, dons et autres donations) du 7 juillet 2003[7] (ci-après appelé « règlement administratif parrainage ») et le règlement administratif relatif à l'emploi, dans l'administration fédérale, de personnes extérieures à la fonction publique du 17 juillet 2008[8] (ci-après désigné « règlement administratif personnes extérieures »).

Directive visant à prévenir la corruption

Cette directive a vu le jour en 1998 et a été entièrement remaniée en 2004. Elle contient des dispositions relatives aux principaux éléments de la stratégie du gouvernement fédéral en matière de prévention de la corruption. Cette stratégie se fonde sur la nécessité d'identifier les domaines d'activité et les emplois particulièrement exposés à la corruption au sein d'une autorité. L'exposition particulière à la corruption est mesurée à l'aide d'indicateurs, tels que les contacts fréquents avec l'extérieur, la gestion de crédits budgétaires importants, la passation de marchés publics, la délivrance d'autorisations, la perception de taxes et le traitement d'informations confidentielles. À cela doit s'ajouter la possibilité d'accorder un avantage important à un

5. La circulaire relative à l'interdiction de l'acceptation de récompenses ou de cadeaux dans l'administration fédérale du 8 novembre 2004 n'est pas examinée ici dans le détail car elle précise des obligations incombant aux collaborateurs déjà régies par d'autres dispositions (voir l'article 71 de la loi sur la fonction publique fédérale et l'article 3 de la convention collective applicable au service public).
6. *Bundesanzeiger* (Journal officiel allemand) n° 148, p. 17 745.
7. *Bundesanzeiger* (Journal officiel allemand) n° 126, p. 14 906.
8. *Bundesanzeiger* (Journal officiel allemand) n° 111, p. 2 722.

tiers. Concernant les domaines d'activité particulièrement exposés à la corruption, des mesures anticorruption adaptées à la situation doivent être prises. Il peut s'agir notamment de mesures de surveillance, de séparation sur le plan organisationnel de certains processus dans le cadre de la passation de marchés publics, ainsi que de mesures de formation et de sensibilisation. Il est également possible de recourir à une rotation du personnel ou des tâches. L'exposition à la corruption augmentant avec la durée d'exercice d'une fonction, les agents ne doivent pas travailler plus de cinq ans dans des domaines d'activité particulièrement exposés. S'il est nécessaire de prolonger la durée d'emploi, les motifs doivent être consignés dans un dossier. Le ministère fédéral de l'Intérieur a mis au point des procédures spécifiques concernant la question de la rotation.La directive a en outre institué un interlocuteur en matière de prévention de la corruption. Ce dernier doit en principe être nommé au sein de chaque autorité fédérale mais il peut également être compétent pour plusieurs autorités lorsque celles-ci sont de très petite taille. Il agit, comme son nom l'indique, en tant qu'interlocuteur des agents et des chefs de service, mais également des tiers. Il ne reçoit pas d'instructions et peut s'adresser directement à la direction de l'autorité concernée. Exerçant principalement des missions de conseil et d'information, l'interlocuteur peut également recueillir des renseignements permettant la détection de délits de corruption. La directive est complétée par deux annexes qui fournissent aux agents, à leurs supérieurs et à la direction des autorités des conseils concrets sur les comportements à adopter.

Réglement administratif parrainage

Ce règlement régit l'acceptation de prestations de parrainage par les autorités en définissant de manière stricte les prestations autorisées. Les missions publiques doivent en principe être financées grâce à des crédits budgétaires. Dans le secteur de l'administration restrictive (notamment la police), le parrainage est exclu. Dans les autres secteurs de l'administration, le parrainage n'est autorisé que si l'administration ne risque pas d'être influencée dans l'exercice de ses missions. L'acceptation d'une prestation de parrainage est soumise à l'accord de l'agent chargé de cette question au sein de l'autorité concernée. Afin de garantir la transparence dans le domaine du parrainage, les prestations financées par ce biais sont inscrites dans un rapport sur le parrainage publié tous les deux ans. L'administration fédérale perçoit en moyenne 40 millions d'euros par an au titre de ces prestations.

Réglement administratif relatif à l'emploi de personnes extérieures

Ce règlement régit l'emploi, au sein de l'administration fédérale, de personnes travaillant en réalité en dehors de l'administration publique. L'emploi de ces personnes n'est possible que dans trois cas : dans le cadre d'un échange de personnel, afin de bénéficier d'une expertise externe, ou par l'intermédiaire de l'allocation de fonds budgétaires expressément destinés à cette fin. Dans le cadre d'un échange de personnel, il convient de donner à l'agent concerné un aperçu du processus de décision au sein du service hôte et ainsi de favoriser une compréhension mutuelle. Ces emplois doivent être à durée limitée ; les emplois d'une durée supérieure à six mois nécessitent une motivation particulière. Le règlement prévoit certaines interdictions : la participation à l'élaboration de projets de lois, à des fonctions de direction et à des fonctions de contrôle central, à la passation de marchés publics, à des fonctions décisionnelles ou à des fonctions qui touchent directement aux intérêts de l'entité d'origine de l'agent. Avant tout emploi, l'autorité hôte doit procéder à une évaluation des risques correspondants. Le ministère fédéral de l'Intérieur rend des comptes sur ces emplois deux fois par an à la commission du budget et à la commission de l'intérieur du Bundestag.

Coopération avec les entreprises

En 2010, le ministère fédéral de l'Intérieur a lancé le comité « Ensemble contre la corruption » (*Initiativkreis Bundesverwaltungund Wirtschaft – Gemeinsamgegen Korruption*), auquel participent des représentants de ministères fédéraux, d'associations professionnelles et d'entreprises de premier plan. Depuis qu'il est admis que la corruption ne constitue pas une menace uniquement pour l'administration mais également pour les entreprises[9], on constate que celles-ci montrent un intérêt marqué pour les thèmes liés à la prévention de la corruption. L'action du comité vise à approfondir les échanges, mais aussi à élaborer des stratégies

9. D'après le *Bundeslagebild* (rapport annuel) 2011 du *Bundeskriminalamt*, 56 % des infractions étaient liées au secteur des entreprises. Les autres infractions se répartissaient de la manière suivante : 35 % au sein de l'Administration, 8 % au sein des autorités judiciaires et répressives et 1 % dans le secteur de la politique.

communes en matière de lutte contre la corruption. Les thèmes abordés sont notamment la possibilité d'effectuer des comparaisons de données afin de détecter des cas de corruption éventuels ou l'élaboration d'un guide relatif aux bonnes pratiques en matière de conformité. En 2011, un catalogue de questions et réponses sur le thème « Acceptation de récompenses, de cadeaux et d'autres avantages » a été publié dans le cadre de cette action. Il figure sur le site internet du ministère fédéral de l'Intérieur et peut être téléchargé à l'adresse suivante :

http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Moderne-Verwaltung/Korruptionspraevention-Sponsoring-IR/Korruptionspraevention/korruptionspraevention_node.html

Il est également disponible en anglais et en français.

Ce catalogue a vu le jour lorsqu'il a été admis que les entreprises et l'administration avaient des conceptions différentes de la nature et de l'ampleur des cadeaux. Ainsi, certains avantages autorisés dans les entreprises ne sauraient être acceptés par un agent de la fonction publique au regard de ses fonctions officielles. Ces différences de valeurs ont entraîné des malentendus entre donateurs et bénéficiaires. Afin d'y remédier, le catalogue apporte des réponses sur des sujets tels que les valeurs limites, les cadeaux publicitaires, les invitations, les voyages et les tarifs préférentiels.

CONCLUSION

Les explications relatives aux actions menées conjointement avec les entreprises reflètent les deux piliers de la stratégie du gouvernement fédéral en matière de prévention de la corruption. Le premier repose sur la création d'instruments efficaces pour prévenir la corruption, le second sur le renforcement et le maintien d'un comportement éthique qui ne laisse aucune place à la corruption.

Les instruments décrits ci-dessus constituent une base solide, qui produit des effets positifs en termes de comportement éthique des agents. Les efforts doivent toutefois être poursuivis car chaque cas de corruption s'accompagne d'effets négatifs. De plus, une société en constante évolution fait apparaître de nouveaux types d'auteurs et schémas d'infractions qui sont autant de défis pour l'administration. C'est la raison pour laquelle la prévention de la corruption sera toujours d'actualité.

LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION AU BOTSWANA

par Shadrack G. KGOMO

Classé 33e dans le dernier rapport de Transparency International, le Botswana occupe une place spéciale dans la lutte contre la corruption en Afrique en se situant au premier rang de tous les pays du continent pour la quinzième année consécutive. Dans ce domaine comme dans d'autres, grâce à l'exploitation rationnelle de ses mines de diamants et à la bonne gouvernance de ses dirigeants, le pays est devenu un modèle, cité en exemple par de nombreux observateurs occidentaux.

Comment le pays est-il parvenu à ce résultat ? En 1994, après une série de scandales, le gouvernement du Botswana a mis en place un service indépendant et puissant, la Direction de lutte contre la corruption et la criminalité économique (DCEC), créé à l'initiative du parlement (loi de 1994 sur la corruption et la criminalité économique) et ayant pour mission spécifique de lutter contre ces deux fléaux. La DCEC est placée sous la responsabilité d'un directeur général nommé par le président de la République, auquel il rend compte par l'intermédiaire du ministre des Affaires présidentielles et de l'Administration publique.

Pour remplir sa mission, la DCEC dispose de nombreux instruments de lutte contre la corruption : elle procède à des contrôles au sein du gouvernement et des organismes publics pour repérer les points faibles qui pourraient favoriser l'émergence de risques de corruption ; au travers de sa division « Éducation publique », elle prend des mesures pour « informer la population des dangers de la corruption » tandis que sa division « Enquêtes » « instruit les dénonciations de corruption qu'elle a reçues ». Ces dénonciations peuvent se faire par courriel, réseaux sociaux, téléphone, courrier ou même être remises directement dans les locaux de la DCEC. Les dénonciateurs peuvent conserver l'anonymat s'ils le souhaitent.

La loi de 1994 ne donne pas de définition de la corruption, mais considère que les conduites suivantes sont des pratiques de corruption :

– demander, offrir, recevoir ou promettre une rétribution ;

– faire ou ne pas faire ce que l'on est censé faire, afin d'obtenir un gain personnel ;

– abuser de charge publique à des fins personnelles.

Il y a deux niveaux de corruption : la corruption à grande échelle (la « grande corruption », politique) et la corruption à petite échelle (la « petite corruption » de la vie quotidienne, par exemple pour obtenir un permis des autorités). Les facteurs qui favorisent la corruption sont également analysés, qu'ils soient « humains » (cupidité, nécessité, culture/normes) ou institutionnels : pouvoir discrétionnaire illimité, absence de contre-pouvoirs, manque de transparence, procédures dépassées et peu claires, information insuffisante sur les procédures, défaut de mise en œuvre des politiques, force insuffisante des lois, instructions inadéquates, inégalité des revenus.

La loi comprend différents chapitres : corruption de la part d'agents publics (chapitre 24), transactions frauduleuses impliquant des agents publics (chapitre 28), conflit d'intérêts (chapitre 31), soustraction à ses obligations fiscales (chapitre 33), propriété de biens d'origine inexplicable (chapitre 34). Le chapitre 36 traite des sanctions et le chapitre 44 de l'interdiction de la divulgation d'informations.

Pour agir avec le plus d'efficacité possible, la DCEC a identifié les activités particulièrement exposées au risque de corruption et les formes les plus répandues de corruption :

– marchés publics/achats/appels d'offres ;

– allocation de terres ;

– permis de conduire, autorisations de transport ;

– bourses d'étudiants ;

– permis de résidence et de travail ;

– embauche ;

– conflit d'intérêts ;

– fraude ;

– « culture du cadeau » ;

– double facturation ;

– inflation des prix.

DES OUTILS EFFICACES

Pour mener à bien ses missions, la DCEC dispose de plusieurs outils et services.

Tout d'abord, le centre d'évaluation reçoit les dénonciations de corruption et de crimes économiques. Après leur réception, il lance une enquête préliminaire sur les faits dénoncés. Les rapports sont ensuite transmis au comité d'évaluation, présidé par le directeur général et auquel participe la haute administration, pour décider de la suite à donner. Les affaires qui relèvent de la compétence de la DCEC sont ensuite transférées à la division « Enquêtes ». Les autres affaires sont renvoyées à la police et aux autres administrations pertinentes, le dénonciateur pouvant être, si nécessaire, informé de la suite donnée à son signalement.

La division « Enquêtes » a remanié ses procédures en promouvant une approche sectorielle des enquêtes. Les secteurs exposés à la corruption sont les suivants :

– allocation de terres ;
– immigration ;
– éducation ;
– transport routier et sécurité routière ;
– construction ;
– informatique légale ;
– finances.

L'unité des « Enquêtes générales » examinera tous les faits qui ne relèvent pas des catégories ci-dessus. Il existe également une unité spéciale qui traite les dénonciations exigeant une attention immédiate.

La division de prévention de la corruption évalue les systèmes des ministères pour identifier les vulnérabilités qui peuvent offrir des opportunités de corruption et formule des recommandations à l'intention des agents comptables (chefs de service). Certaines des études déjà achevées portent sur :

– le service du réseau routier, des transports et de la sécurité (délivrance des permis de conduire) ;
– le service de l'immigration et de la citoyenneté (délivrance des visas) ;

– l'université du Botswana (marchés publics) ;

– la Botswana Power Corporation (société nationale d'électricité du Botswana) (recrutement) ;

– le Conseil domanial de Mogoditchane (allocation de terres).

Selon l'adage « il vaut mieux prévenir que guérir », la division de prévention de la corruption a mis en place des comités de prévention de la corruption (CPC) dans les ministères et les administrations pour sensibiliser le personnel au problème de la corruption.

De plus, des unités anticorruption (ACU) ont été constituées dans les ministères qui étaient concernés par des problèmes de corruption. Les ACU sont chargées de mener à bien des enquêtes préliminaires/internes dans les ministères et services auxquels elles sont rattachées. Lorsque des cas de corruption et autres crimes économiques sont découverts à l'occasion d'enquêtes, des rapports sont rédigés et transmis à la DCEC et à la police. Ces unités sont composées d'agents qui possèdent une expérience d'enquêteur, la plupart d'entre eux étant des agents de la DCEC et des policiers à la retraite. Les ministères concernés sont :

– le ministère des Infrastructures, de la Science et de la Technologie ;

– le ministère des Finances et de la Planification du développement ;

– le ministère de l'Éducation et du Développement des compétences ;

– le ministère du Travail et des Affaires intérieures ;

– le ministère de l'Agriculture ;

– le ministère de la Santé ;

– le ministère du Gouvernement local et du Développement rural ;

– le ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Culture.

Les CPC et les ACU sont particulièrement attentifs aux « indicateurs » qui font soupçonner un cas de corruption : la formation de plusieurs sociétés, l'ouverture de plusieurs comptes bancaires, des relations étroites entre les agents et les clients, un refus de mutation, un changement de style de vie, etc.

La DCEC coopère également avec le secteur privé. En septembre 2011, le ministère du Commerce et de l'Industrie a publié en collaboration avec la DCEC un « code de conduite » à l'intention du secteur privé.

Une nouvelle association, l'Initiative des entreprises contre la corruption (BAAC), pilotée par le secteur privé aura, entre autres objectifs, l'application de ce code.

La DCEC s'est également intéressée à l'éducation des jeunes générations. En 2010, la division de l'éducation publique du DCEC a commencé à intégrer des concepts d'anticorruption dans les programmes scolaires. Il en est de même dans les établissements de formation tels que le collège de police du Botswana, le département des prisons, et le collège du service public. Actuellement, la DCEC développe avec l'université du Botswana un module de lutte contre la corruption dans le secteur public et privé.

DE NOMBREUX PARTENAIRES

La volonté politique est évidemment fondamentale : la DCEC ne pourrait rien faire seule. Chaque année, avec l'aide de la DCEC, les ministères planifient les initiatives de lutte contre la corruption qu'ils vont mettre en place. À la fin de l'année, ils sont évalués sur la mise en œuvre de ces initiatives et la DCEC participe à l'évaluation. Un rapport est rédigé et transmis au bureau du président. Tous les ministres doivent également mentionner dans leurs rapports trimestriels à la présidence les mesures qu'ils ont prises pour combattre la corruption et la DCEC a mis au point un formulaire de suivi que les ministres doivent renseigner pour exposer le niveau d'avancement de la mise en œuvre des recommandations.

Chaque trimestre, le forum de justice pénale présidé par le ministère de la Défense, de la Justice et de la Sécurité réunit les responsables pour décider de la suite à donner aux dossiers en cours. Un tribunal compétent en matière de corruption, présidée par un juge de la Haute Cour, a été mis en place pour connaître spécifiquement des cas de corruption. Une unité a aussi été créée au sein du DPP (bureau du procureur général) pour engager les poursuites dans les affaires de corruption. Un accord entre services a été signé entre le procureur général et le directeur général de la DCEC pour accélérer le traitement des affaires et des réunions sont organisées chaque mois entre les deux services.

La DCEC a également signé récemment un accord tripartite/protocole d'accord (MoU) avec l'autorité de la concurrence (CA) et le Conseil des

marchés publics et d'aliénation des biens publics (PPADB) pour limiter les pratiques contraires à la concurrence et les ententes lors des appels d'offres publics. Il a pour objectif d'optimiser le rapport qualité/prix des marchés attribués dans le cadre des projets/appels d'offres publics.

Un autre protocole d'accord a été signé avec le médiateur (*Ombudsman*) et le contrôleur général en tant qu'institutions de contrôle. Ce protocole a pour but d'examiner les questions de gouvernance dans les organismes du secteur public.

QUELQUES OBSTACLES

La prévention et la lutte contre la corruption restent un véritable problème. Entre autres difficultés, la DCEC doit faire face :

– à une mise en œuvre insuffisante des recommandations émanant des enquêtes et des audits de prévention de la corruption ;

– à l'absence de réponse ou à l'insuffisance de réponses aux affaires renvoyées à d'autres institutions ;

– au manque de compétence de certains enquêteurs ;

– au haut niveau de perception par le public du phénomène de corruption ;

– à la lenteur de la justice pénale ;

– au manque de responsabilité et de responsabilisation de certains responsables institutionnels ;

– au fait que certains membres des CPC et des ACU sont vus comme des « espions » de la DCEC.

Dans ce domaine, le rôle des cadres est crucial. Ils doivent donner l'exemple en respectant la loi, en diffusant l'information en toute transparence et en encourageant les agents à faire preuve d'intégrité, d'honnêteté et de professionnalisme sans hésiter à recourir à des mesures disciplinaires et à des sanctions dès l'apparition du moindre risque de corruption.

LA PRÉVENTION DE LA CORRUPTION EN ESPAGNE

par Manuel VILLORIA

INTRODUCTION

L'Espagne est un État assez largement décentralisé qui s'appuie sur des entités publiques nombreuses et variées. Le pays compte 8 106 communes, 17 communautés autonomes disposant d'une capacité à s'auto-administrer, et un État central comptant 15 ministères et plus de 400 entités auxiliaires (organismes autonomes, entreprises publiques, agences, etc.). Compte tenu de ce paysage composite, l'expression de « culture administrative » ne sera pas véritablement employée ici dans son acception habituelle mais revêtira avant tout un sens abstrait pour faire référence au cadre institutionnel, officiel ou non, du pays. La culture administrative qui naît au sein d'une organisation est très étroitement liée à l'histoire de cette structure et à la manière dont le pouvoir y est exercé. Si des tendances communes apparaissent dans certains domaines, comme les politiques de santé ou de sécurité publique, il existe probablement autant de cultures que d'organisations.

Notre propos n'est pas de présenter une approche comparative des cultures administratives caractérisant telle ou telle entité publique, comme le ministère des Finances ou les forces de police, mais bien d'offrir une étude comparative des traits culturels observés dans l'administration à l'échelle du pays. Aussi chercherons-nous, prenant pour cadre de référence l'administration centrale de l'État, à en décrire les valeurs fondamentales ainsi que les rapports entretenus avec le cadre institutionnel d'ensemble du pays en matière de prévention et de lutte contre la corruption.

HISTORIQUE

Lorsque l'Espagne s'est engagée dans le difficile et incertain processus de transition démocratique, les concepteurs du modèle institutionnel sur lequel allait reposer le nouveau système politique national ont décidé – sans doute à bon escient au vu de la conjoncture – que les règles devraient garantir la « gouvernabilité » du pays tout en limitant l'instabilité politique. L'expérience des deux républiques avait été décevante, précisément en raison de l'instabilité de ces régimes et de leur incapacité à résoudre les conflits. Entre les deux parenthèses républicaines, la période de la restauration (1874-1931) avait apporté certaines solutions, tout en faisant naître de grands doutes, alimentés par la consolidation du pouvoir des potentats locaux (et du clientélisme) et le déficit de démocratie. En tout état de cause, le système britannique et certains aspects du modèle fédéral allemand pouvaient offrir un bon cadre de référence à la nouvelle période qui s'ouvrait pour l'Espagne. Si les résultats en ont été concluants en termes de prospérité, de coexistence civique et de justice, ce modèle semble bien avoir atteint ses limites. Ses institutions font obstacle, au-delà de ce qui est acceptable, à l'exercice du contrôle et de la transparence. Elles échouent trop souvent à promouvoir la représentation démocratique et favorisent au contraire l'opacité et, partant, les abus de pouvoir et la corruption. L'heure est venue pour l'Espagne d'opérer un changement historique et, forte des meilleurs enseignements tirés de l'expérience, d'amender les fondements institutionnels de la démocratie espagnole.

Pour résumer, le principe du bipartisme a été considéré comme le garant de la stabilité et de la prévisibilité du système politique. Plusieurs dispositions ont donc été prises à cette fin : la province a été retenue comme circonscription électorale, la loi d'Hondt[1] a institué une représentation proportionnelle et le nombre de députés a été limité. Par ailleurs, le contrôle et la gouvernance internes de chaque parti ont été soumis à un système de listes fermées et bloquées. Ces dispositions assuraient aux partis, pour autant que leurs dirigeants agissent de manière sensée, la stabilité nécessaire à la consolidation d'une démocratie solide et

1. Scrutin proportionnel uninominal (N.D.E.).

prévisible. Au lendemain d'une victoire électorale, à plus forte raison en cas de majorité absolue, le dirigeant du parti désigné pourrait non seulement contrôler les pouvoirs législatif et exécutif, mais aussi, moyennant la prise de dispositions appropriées, les organes constitutionnels, et procéder à des nominations à certains postes clés du pouvoir judiciaire. Tout cela garantissait la gouvernabilité du pays, c'est-à-dire la capacité à choisir certains problèmes de société et à rechercher et mettre en œuvre les solutions correspondantes. Mais le système ne favorisait pas la représentation démocratique, ni la gouvernance au sens moderne du terme, qui repose sur l'implication des citoyens et des mécanismes de contrôle bien plus sophistiqués.

PRÉVENTION DE LA CORRUPTION ET CADRE INSTITUTIONNEL

Comme nous venons de l'exposer, le cadre institutionnel de la démocratie espagnole a fait prévaloir dans son ensemble la recherche de la « gouvernabilité » sur la garantie de représentation démocratique et la gouvernance. S'il ne garantit pas l'efficacité des gouvernements dans la pratique, ce cadre fournit des conditions institutionnelles supplémentaires donnant à l'exécutif les moyens d'agir. Cette situation a influé sur le système électoral qui s'avère être, dans les faits, de nature majoritaire, tandis que le modèle de partis qui a vu le jour tend à un bipartisme imparfait, dans lequel les petits partis régionalistes, issus des territoires où le « nationalisme régional » a le plus de résonance, représentent un troisième acteur ne pouvant exercer une influence importante que lorsque l'un des deux grands partis arrive au pouvoir sans la majorité absolue. En outre, le système des listes fermées et bloquées permet à l'appareil de chaque parti de choisir quels seront les candidats aux mandats nationaux, régionaux ou locaux. Ainsi, ceux qui contrôlent un parti contrôlent également les instances représentatives, puisque les députés, par exemple, doivent respecter la discipline de leur parti pour espérer être reconduits dans leurs fonctions. De plus, le dirigeant d'un parti est, sauf exception, tête de liste lors des élections législatives générales et décide à sa discrétion, en cas de victoire, de la composition du gouvernement et de ses remaniements ; il peut même contrôler les nominations de milliers de

hauts fonctionnaires, puisqu'il a toute latitude pour décider des nominations et des cessations de fonctions aux postes à responsabilité dans l'administration. En fin de compte, et de manière tout à fait logique, le marketing électoral a fait de l'élection du président du gouvernement un duel opposant les chefs des deux partis majoritaires. Celui qui l'emporte peut donc se considérer choisi par les électeurs comme président du gouvernement, même s'il doit en passer par la formalité du vote d'investiture.

Le système est donc défini par les caractéristiques suivantes : présidentialisme, membres de l'exécutif issus d'un seul parti, bipartisme imparfait, système de « favoritisme » nuancé[2] pour les postes clés de l'administration, primauté de l'exécutif sur le législatif, capacité des chefs des deux partis majoritaires de décider de nombreuses nominations (postes clés de la Cour constitutionnelle, de la Cour des comptes, de la Banque centrale, des autorités de régulation et des services du procureur général de l'État, « défenseur du peuple ») et de peser sur la nomination des principaux magistrats. Tout cela assure la « gouvernabilité » du pays, mais affaiblit la représentation démocratique et le système d'équilibre des pouvoirs. Bien entendu, l'Espagne étant un État fortement décentralisé, les régions détiennent un certain contre-pouvoir. Cependant, dans les régions contrôlées par les deux grands partis (soit l'immense majorité du territoire, hormis deux ou trois régions durant chaque législature), la discipline de parti s'impose, là encore, chaque fois que nécessaire.

Tout naturellement, cette situation a eu des incidences sur la société civile, sur les entreprises et, en premier lieu, sur les médias. En effet, si le paysage audiovisuel espagnol compte un grand nombre d'acteurs, le pluralisme d'opinion n'est pas garanti pour autant, car le secteur ne représente pas toutes les sensibilités politiques du pays. Les contenus diffusés sont variés, mais répondent tous à deux axes idéologiques bien définis correspondant à ceux des deux grands partis. De plus, du fait de l'omniprésence du bipartisme, les médias ne proposent le plus souvent

2. Rappelons que les personnes nommées à des postes allant de vice-secrétaire à vice-directeur général doivent être des fonctionnaires en exercice, mais que les nominations sont à la discrétion du gouvernement, tout comme les décisions de cessation de fonctions pour les postes de vice-directeur général et assimilés, ou de grade supérieur. En cas de cessation de fonctions, la personne concernée retrouve son poste de fonctionnaire.

qu'un journalisme partisan, et les commentateurs choisissent invariablement leur camp par rapport aux deux principales formations. En outre, ce sont les deux grands partis qui délivrent, à travers les gouvernements qu'ils contrôlent, les licences de diffusion audiovisuelle ; or, dans le contexte que nous avons décrit, la concession d'une licence ne peut être une décision apolitique. Quant à la société civile, nous savons que les organisations à but non lucratif dépendent étroitement des financements publics. La majorité d'entre elles reçoivent, ou cherchent à recevoir, des fonds de la part des différentes administrations, ce qui limite l'indépendance de ces organisations, pourtant indispensable pour exercer une surveillance sur les pouvoirs publics ou les critiquer. En somme, la démocratie espagnole est contrôlée à l'excès par deux grands partis, ce qui réduit et freine la participation des citoyens à l'espace public. Enfin, concernant les grandes entreprises, rappelons que les gouvernements contrôlent les instances réglementaires et qu'une part importante du chiffre d'affaires des grands groupes dépend de la commande publique. Les entreprises sont donc elles aussi incitées à maintenir des relations cordiales avec les grands partis. Citons en particulier les banques, qui ont une influence considérable sur le financement des partis (en premier lieu, sur celui des deux principales formations) et dont les relations avec ces derniers constituent un des grands sujets d'inquiétude en matière de capture des politiques publiques.

Les conséquences d'un tel modèle sur un système national de prévention de la corruption (ou système national d'intégrité) ne sauraient être positives. L'indépendance des institutions est sans cesse menacée, car chacun des deux grands partis – surtout celui qui dirige l'exécutif – peut, pour défendre ses intérêts les plus essentiels, exercer d'importantes pressions sur le pouvoir législatif, judiciaire (en moindre mesure) et sur tous les organes constitutionnels et réglementaires. Par ailleurs, la transparence renvoie plus à un symbole qu'à une réalité, puisqu'elle complique l'exercice du gouvernement, entendu au sens de l'exercice du pouvoir et non de l'accomplissement d'un service. La reddition de comptes exerce une contrainte sur les actions stratégiques des gouvernants et tout progrès en ce domaine se heurte aux intérêts du parti au pouvoir qui, une fois de plus, considère cela plus comme une menace que comme une chance à saisir. Enfin, l'intégrité se voit rangée dans la catégorie des déclarations symboliques et toute mise en œuvre effective

des règles contrarie les intérêts immédiats du pouvoir et des réseaux connexes. Les deux grands partis n'ont donc pas intérêt à améliorer fondamentalement la situation : celui d'entre eux qui représente l'opposition pourrait être motivé pour changer les choses, mais, une fois arrivé au pouvoir, il oublie bien vite ses promesses tandis que le nouveau parti d'opposition a bien peu de légitimité pour exiger de l'autre ce qu'il n'a pas accompli lui-même. Il en résulte un modèle qui peut sembler approprié du point de vue juridique, à l'aune des exigences énoncées par la Constitution, par l'Union européenne ou découlant d'un certain isomorphisme institutionnel. Dans la pratique, cependant, ce système présente un très grand nombre de lacunes, d'autant plus lorsqu'une majorité absolue offre à l'exécutif un contrôle quasiment absolu sur les rouages institutionnels.

Tout cela s'inscrit dans une culture civique caractérisée par une méfiance à l'égard des institutions et un engagement limité des citoyens. Or, ces deux traits se renforcent précisément du fait de l'incapacité de la société civile à s'émanciper dans un environnement si marqué par les intérêts des deux grands partis et ceux des réseaux tissés autour du pouvoir par les médias, les entreprises et les institutions. Il est bien plus difficile pour une société civile emplie de défiance de rassembler ses forces et de réclamer des changements. En conséquence, et quoi qu'en disent les sondages d'opinion, il semble peu probable que la société civile soutiendrait avec fermeté et efficacité une demande de changement institutionnel. Il en résulte que les changements qui seraient nécessaires pour l'Espagne, du point de vue d'un système national d'intégrité, se heurtent non seulement aux intérêts des deux grands partis, mais aussi à la croyance bien enracinée, entretenue par les institutions, que de tels changements remettraient en cause la « gouvernabilité » du pays, alors que le système a besoin avant tout de stabilité, d'efficacité et d'ordre pour bien fonctionner. Les causes sont à rechercher dans le modèle de la transition démocratique en Espagne (négociée avec le régime franquiste) et dans l'échec de tentatives démocratiques par trop « politisées » (surtout lors des I^re^ et II^e^ Républiques). Tout l'enjeu consistait donc à changer le système de préférences des deux grands partis et à démontrer que l'intégrité et la responsabilité sont précisément les meilleures garanties de l'ordre, de l'efficacité, de la stabilité et de la justice. Une mission compliquée s'il en est.

ANALYSE DES PILIERS INSTITUTIONNELS

Nous examinons ci-après les points forts et les faiblesses des composantes clés du système institutionnel espagnol, en résumant nos conclusions autour des grands faits saillants, aux fins de concision[3].

Le pouvoir législatif

Le principal point faible du pouvoir législatif espagnol concerne la reddition de comptes, le système de listes fermées et bloquées faisant prévaloir le respect de la discipline des partis sur les intérêts des circonscriptions. Son point fort serait la possibilité de contrôler l'exécutif, hormis en cas de majorité absolue. En outre, le dispositif de contrôle interne en vigueur, fondé sur la discipline des groupes parlementaires, permet de faire obstacle à la corruption.

Le pouvoir exécutif

Le pouvoir exécutif est marqué par un important déficit de transparence, qui résultait pour l'essentiel de l'inexistence d'une loi relative à l'accès à l'information et de la prégnance de la culture de l'opacité. Finalement, il y a une loi sur la transparence qui est en cours d'implémentation. Sa principale force est l'indépendance dont il bénéficie au sein d'un système conçu avant tout pour préserver la « gouvernabilité » du pays. Le gouvernement peut exercer un contrôle assez efficace du fonctionnement du pays, surtout en cas de majorité absolue. Il n'en va pas de même de la réalité extérieure, domaine dans lequel, comme l'illustre la crise économique actuelle, le gouvernement dépend fortement des marchés internationaux et de l'Union européenne.

Le pouvoir judiciaire

Le point fort du pouvoir judiciaire semble être son indépendance, expressément reconnue par la Constitution et garantie par la loi. Dans

3. Villoria (M.), (dir.), *El marco de integridad institucional en España. Situación actual y recomendaciones*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012.

la pratique, malgré le degré élevé de politisation de l'organe de contrôle dont ils dépendent, et bien que les nominations des membres des hautes juridictions n'échappent pas à certaines pressions partisanes, les juges restent en mesure d'exercer leur mission en toute indépendance. Toutefois, dans un tel contexte, ceux d'entre eux qui souhaitent accéder aux plus hautes fonctions peuvent être tentés de faire prévaloir certains compromis politiques sur leur indépendance. Les principaux points faibles sont ici l'absence de ressources, l'encombrement des tribunaux et le degré de reddition de comptes, qui demeure insuffisant dans les faits alors que les textes applicables sont certes perfectibles mais appropriés. Si les juges exercent en règle générale leurs fonctions dans le respect de la déontologie, de manière responsable et avec rigueur, les cas d'irresponsabilité, de corruption ou d'inefficacité, même isolés, ne sont pas sanctionnés avec la sévérité suffisante.

Le secteur public

Le secteur public bénéficie d'un degré élevé d'indépendance, qui découle ici encore de la priorité accordée par les institutions à la « gouvernabilité » du pays. Cette indépendance se traduit par une impartialité des agents publics, puisque, dès le début du XX^{e} siècle, l'Espagne a organisé son administration centrale selon le modèle wébérien de la bureaucratie, qui favorise une application impartiale des règles et laisse relativement peu de place au clientélisme et au favoritisme (deux problèmes qui affectent les collectivités locales du pays). Par ailleurs, la réglementation des marchés publics semble appropriée dans l'ensemble, bien que, dans la pratique, certaines possibilités offertes par le droit puissent être employées de manière abusive, comme l'attribution de marchés de gré à gré ou les commandes de travaux de « réaménagement ». Les principales faiblesses du secteur public sont liées à son opacité (résultant, comme dans le cas du pouvoir exécutif, de l'absence d'une loi relative à l'accès à l'information jusqu'en décembre 2013, lorsque la nouvelle loi sur la transparence a été adoptée), à l'insuffisance des dispositions en matière de reddition de comptes, notamment dans la pratique. Les cas d'inefficience ou d'inefficacité, de gaspillage ou de corruption ne sont pas suffisamment identifiés, contrôlés et sanctionnés.

On soulignera à cet égard l'absence d'intérêt accordé à la sensibilisation des agents de l'administration au problème de la corruption.

Les autorités chargées de l'application de la loi (police et ministère public)

Les autorités chargées de la répression des infractions au droit se caractérisent par leur indépendance relative (dans la limite, naturellement, de leur propre structure hiérarchique), par leur impartialité et leur professionnalisme. Les pratiques de reddition des comptes sont acceptables, en particulier concernant les cas de corruption et les comportements non déontologiques. C'est probablement la nature fortement hiérarchisée de ces structures qui explique ce résultat, même si le danger du corporatisme demeure présent. Les principales faiblesses sont liées au manque de moyens disponibles pour mener à bien les missions définies et à l'opacité entourant le fonctionnement de ces services (la discrétion et le secret, s'ils sont indispensables dans ce secteur, s'avèrent parfois excessifs).

L'organe de gestion des élections

L'organe de gestion des élections est la composante du système national d'intégrité qui mérite de recevoir la meilleure notation. Il est intéressant de souligner que c'est l'unique instance de contrôle dont la plupart des membres sont désignés par tirage au sort (parmi les juges et les citoyens), bien que les partis interviennent dans son fonctionnement (en l'occurrence, en se contrôlant mutuellement). Cet organe échappe donc au contrôle exclusif des deux grands partis, ce qui a des effets positifs en matière d'intégrité. Il serait sans doute souhaitable que cet organe adopte un code de déontologie et améliore les règles applicables aux conflits d'intérêts.

Le « défenseur du peuple »

Cette autorité se voit accorder par les textes une indépendance suffisante, dont elle use de manière tangible. Certes, son mécanisme de reddition de comptes devrait être amélioré puisque, dans les faits, le

contrôle interne de l'efficience et de l'efficacité des actions qu'elle conduit demeure assez peu transparent. Il serait également souhaitable qu'elle se dote d'un code de déontologie et de règles internes en matière d'intégrité, même si aucun problème de corruption n'a été observé en son sein jusqu'à présent. On peut regretter que cette instance, qui s'acquitte en général plutôt bien de ses missions, n'ait pas été suffisamment sollicitée pour promouvoir l'intégrité au sein du secteur public.

La Cour des comptes

La Cour des comptes est non seulement la plus haute autorité compétente pour contrôler les comptes de l'État et la gestion des fonds publics, mais également pour conduire les poursuites en cas d'irrégularités comptables et auditer les comptes de campagne et le financement des partis politiques. La constitution et la loi espagnoles prévoient donc qu'elle jouisse d'une grande indépendance. Toutefois, dans la pratique, la Cour subit l'influence des deux grands partis, qui ne pouvaient permettre qu'un organe de cette importance reste hors de leur contrôle. Si, dans l'ensemble, la Cour des comptes dispose de ressources suffisantes et s'appuie sur un personnel très qualifié, ses résultats demeurent insuffisants en matière de contrôle de l'efficience et de l'efficacité du secteur public, étant donné qu'elle se limite à des contrôles essentiellement formels. Elle devrait en outre améliorer ses règles internes en matière d'intégrité et offrir une meilleure reddition de comptes concernant sa propre gestion. Le contrôle qu'elle exerce sur le financement des partis est plutôt formel, en grande partie parce que le droit espagnol en vigueur, même amendé suivant les recommandations de la Cour elle-même, ne lui permet pas d'aller plus loin. Une amélioration de ces règles de droit serait essentielle pour lutter contre la corruption.

Les partis politiques

Les partis politiques, notamment les deux principales formations nationales, peuvent s'appuyer, comme nous l'avons déjà exposé, sur leur indépendance. De fait, ils définissent eux-mêmes les financements publics qu'ils s'attribuent, ce qui entraîne des inégalités évidentes. Ils

présentent par ailleurs plusieurs travers : des niveaux de transparence et de reddition de comptes insuffisants quant à leur gestion interne, des structures oligarchiques, un nombre croissant de politiques professionnels dans leurs appareils et un faible engagement dans la lutte contre la corruption (au moins pour les deux principaux partis nationaux et les trois grands partis régionaux, CiU en Catalogne, le PNV au Pays basque et CC aux Canaries). Compte tenu du rôle essentiel des partis politiques dans tout système démocratique, et en particulier en Espagne, nous pouvons considérer que la promotion de l'intégrité et la lutte contre la corruption se jouent pour l'essentiel dans cette sphère.

Les médias

Les médias (en premier lieu les deux grands titres de presse) se sont montrés assez efficaces dans la réalisation d'enquêtes sur des affaires de corruption en Espagne et leur dénonciation. Certains programmes télévisés se sont également acquittés de ce rôle avec une grande rigueur. Pour autant, en règle générale, de nombreux problèmes affectent en réalité la transparence, la reddition de comptes et l'indépendance des médias. Cette situation regrettable découle pour l'essentiel de l'absence d'une autorité de régulation nationale et indépendante pour le secteur audiovisuel, devant laquelle ces médias répondraient de leur conduite et qui serait chargée de définir des règles déontologiques et des moyens d'assurer l'intégrité et la transparence du secteur.

La société civile

La société civile espagnole n'est pas en position de force et dispose de pouvoirs limités pour contrôler l'exécutif et infléchir les politiques publiques. Si les règles de droit prévoient son indépendance et sa capacité à obtenir des moyens, on constate dans les faits que la société civile est encore trop dépendante des pouvoirs publics. En tout état de cause, des progrès importants ont été accomplis en ce qui concerne la transparence, la reddition de comptes et l'intégrité.

Le secteur privé

Les entreprises espagnoles disposent d'une certaine indépendance pour défendre leurs intérêts, bien que la situation soit très contrastée selon la taille des sociétés ou les secteurs d'activité. Dans les secteurs les plus réglementés, les entreprises doivent se montrer respectueuses du pouvoir, d'où la forte proportion d'anciens hommes politiques siégeant dans des conseils d'administration. Les principes de gouvernance ont été renforcés de manière sensible. Cependant, à quelques exceptions près, l'engagement des entreprises dans la lutte contre la corruption demeure faible.

CULTURE, LOGIQUE DU COMPORTEMENT APPROPRIÉ ET CHOIX MORAL

Après avoir décrit les points forts et les faiblesses des différents acteurs espagnols en matière de prévention de la corruption, nous proposons ici une analyse de la culture de l'administration centrale de l'État et de ses rapports avec la lutte contre la corruption. Commençons par définir cette culture administrative. Parmi les nombreuses définitions existantes, nous retenons la suivante : « ensemble de prémisses et de croyances partagées que le groupe a appris au fur et à mesure qu'il a résolu ses problèmes d'adaptation externe et d'intégration interne, qui a fonctionné suffisamment bien pour qu'il soit considéré [comme] valide et qui, par conséquent, est enseigné aux nouveaux membres […] la manière appropriée de percevoir, de penser et de ressentir […] ces problèmes.[4] » La culture est donc définie comme un phénomène plus profond qu'un simple partage de valeurs, rejoignant ainsi la logique du comportement approprié et son caractère de réalité donnée[5]. Les agents publics résolvent les problèmes qu'ils rencontrent au moyen de prémisses culturellement transmises qui expliquent mieux leurs décisions que des instructions formelles ou la logique de « conséquentialité ». Ainsi le postulat « les collègues de travail s'aident mutuellement »

4. Schein (E.), *Organizational Culture and Leadership*, San Francisco, Jossey Bass, 1985.
5. March (J.) et Olsen (J.), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press/Macmillan, 1989.

peut-il prévaloir sur l'instruction formelle selon laquelle toute conduite illégale doit être dénoncée.

Différentes classifications culturelles ont été établies ; nous retiendrons celle définie par Hood[6] à partir des travaux de Mary Douglas[7] et fondée sur les notions de normativité et de sociabilité. La normativité fait référence au rôle plus ou moins grand que revêtent les conventions et les normes dans notre vie quotidienne. La sociabilité renvoie à l'influence qu'exercent les choix du groupe auquel nous appartenons sur nos propres décisions. Nous pouvons ainsi décrire quatre modes de gestion dans les organisations publiques, selon la manière dont ces deux éléments sont associés :

1. l'orientation fataliste : coopération faible généralisée entre les agents, forte normativité, niveaux importants de défiance et de passivité. Les agents restent pris dans leurs routines et font partie de groupes claniques qui s'opposent les uns aux autres ;

2. l'orientation hiérarchique : socialisation et cohésion élevées, assorties d'une forte normativité ;

3. l'orientation individualiste : approche atomisée de l'organisation, chaque agent poursuivant ses propres objectifs de manière isolée, sans règles contraignantes, et dans laquelle la négociation joue un rôle décisif ;

4. l'orientation égalitariste : degré élevé de socialisation et niveau faible de normativité, rôle important dévolu à des structures participatives dans lesquelles les règles sont débattues sans cesse pour trancher chaque situation particulière.

Afin de définir des dispositifs efficaces de promotion de l'intégrité, il convient de savoir à laquelle de ces catégories se rattache la culture de l'administration centrale de l'État. Nous constatons tout d'abord que l'administration centrale englobe un très grand nombre d'organisations dotées de cultures variées, voire très différentes. Toutefois, des traits communs observés parmi le personnel d'encadrement des services ministériels nous permettent d'avancer nos premières conclusions. Nous nous appuyons ici sur l'étude réalisée par l'institut national espagnol de

6. Hood (C.), *The Art of the State*, Oxford, Oxford University Press, 1998.
7. Douglas (M.), *In the Active Voice*, London, Routledge, 1982.

l'administration publique (Inap) et conduite par des chercheurs de l'université autonome de Madrid (UAM)[8]. Dans le cadre de cette étude, l'Inap a cherché à définir les compétences essentielles (et les comportements correspondants) pour les agents d'encadrement de l'administration centrale de l'État. Ces compétences et comportements, une fois définis, ont été soumis à la validation des agents concernés. Un questionnaire a ainsi été adressé à plus de 1 600 cadres de la fonction publique (directeurs généraux, vice-directeurs et vice-directeurs adjoints), permettant de recueillir 400 réponses partielles et 150 réponses complètes, soit une erreur d'échantillonnage de 7,6 % et un niveau de confiance de 95 %. Les agents devaient évaluer l'importance relative de chaque compétence et comportement associé et le degré de mise en œuvre effective de ces compétences et comportements au sein de l'administration centrale de l'État.

L'analyse de chacune de ces compétences et des comportements correspondants nous permet de mieux aborder la culture d'entreprise de la fonction publique et sa logique du comportement approprié (Villoria, 2007). Ainsi, pour le critère du « leadership institutionnel », le principal écueil relevé est la faible fréquence des sessions de travail d'équipe et de définition d'objectifs communs recueillant un consensus au sein de différents services et administrations. « L'adaptabilité » est desservie par les rigidités du système, qui dissuadent les agents de proposer des idées novatrices et des changements susceptibles d'améliorer les procédures ou certains aspects de leur travail. Concernant la « vision globale », les difficultés découlent du fait que chaque service place ses propres intérêts avant ceux de l'administration et du manque de travail d'équipe. On relève également à ce sujet une méconnaissance des travaux conduits par les autres services et un partage insuffisant des informations correspondantes. La « gestion des équipes » est pénalisée par une incapacité

8. « Étude sur les compétences d'encadrement des agents de l'administration de l'État exerçant des fonctions de direction », *Instituto de Ingeniería del Conocimiento*, UAM. Population : cadres de l'administration centrale de l'État, occupant des postes de vice-directeur adjoint, vice-directeur et directeur général (1 600 personnes). Méthodologie : la participation à l'étude a été demandée aux agents par le secrétariat d'État aux administrations publiques ; le questionnaire contenait des questions fermées suivies d'un champ libre destiné à recueillir les opinions ou observations concernant les thèmes abordés par l'enquête. Les agents pouvaient accéder au questionnaire pendant deux mois à travers une adresse internet protégée par un mot de passe personnel.

à comprendre différents points de vue ou modes d'action et par une sensibilisation insuffisante aux divers intérêts ou facteurs de motivation existants. De plus, les personnels d'encadrement ne s'approprient pas suffisamment la responsabilité du travail de leurs équipes et ne font pas preuve d'une réelle culture de la transmission des connaissances et des expériences en faveur de leurs collaborateurs. En matière de « communication », l'étude souligne un intérêt limité envers les interlocuteurs et un manque d'écoute active, tandis que le manque d'empathie est mis en cause au sujet de la « négociation ». Pour le critère « orientation sur les résultats », la difficulté relevée est, ici encore, un contrôle insuffisant par les responsables du travail de leurs équipes. Le développement de la compétence « initiative/créativité » (la moins importante aux yeux des participants à l'enquête) se heurte à une absence de moyens d'échange et de partage des informations avec d'autres administrations et avec les citoyens, ainsi qu'à une faible recherche d'innovation en matière d'organisation du travail. La dimension « prise de décision » est entravée par un désintérêt patent envers la mise en œuvre des décisions et une certaine négligence dans la conduite des analyses préalables aux décisions. Concernant le « développement continu des compétences », la difficulté est liée à l'absence d'une culture de l'évaluation. Enfin, au sujet de la compétence « engagement déontologique » (la plus importante et la plus largement mise en œuvre selon les participants), les participants devaient évaluer une longue liste de comportements, tous étroitement liés à une attitude morale. Deux comportements ont été jugés les plus importants : « faire preuve de professionnalisme et adopter une attitude conforme à la déontologie et aux valeurs du service public » et « s'efforcer de concilier la conduite de ses missions et de celles de ses collaborateurs avec le respect de la loi et la recherche d'efficacité et d'efficience ». Dans un deuxième temps, les cadres de la fonction publique sont interrogés sur les comportements déontologiques les plus fréquemment adoptés dans leur activité professionnelle, ils citent alors : « faire preuve de professionnalisme », « être honnête » et « conduire ses missions dans le respect de la loi, avec objectivité, indépendance et impartialité ».

Au vu de ce qui précède, c'est l'« orientation fataliste » qui semble prédominer, avec un degré élevé de normativité mais un niveau de socialisation faible. Cette culture soulève des problèmes en termes de déontologie et de gestion. Il est par exemple tout à fait normal pour une organisation

de type « fataliste », qui se voit confrontée à des changements dans son environnement, d'opter pour un attentisme suicidaire, un immobilisme inacceptable. Dans un tel cas, l'agent public, surtout s'il occupe un poste d'encadrement, doit choisir l'action plutôt que l'attentisme et proposer des changements, s'écartant ainsi du comportement approprié pour suivre une voie, longue et laborieuse, allant à contre-courant de la majorité. Dans ce contexte, les promoteurs d'une troisième grande réforme de la fonction publique en Espagne devraient garder à l'esprit l'importance d'une évolution progressive des rôles, des règles et des traditions afin d'accroître la sociabilité tout en développant au sein de l'administration les trois facteurs clés de la prévention de la corruption que sont la confiance, la transparence et la communication.

CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS

Hormis quelques exceptions notables, comme le retard dans l'adoption de la loi sur la transparence et l'accès à l'information et l'inexistence d'un système de protection pour les lanceurs d'alerte[9], le système espagnol présente un ensemble formel de règles suffisant, mais d'importants progrès restent à accomplir dans la mise en application de ces principes. Le pays est marqué par un institutionnalisme informel placé sous le signe de la défiance, de l'opacité et de l'inefficacité, ce qui gêne considérablement la mise en œuvre de règles établissant des valeurs opposées. Le moindre vide juridique est mis à profit pour perpétuer le fonctionnement traditionnel du système. D'importants changements seront requis pour établir un nouveau modèle institutionnel : il faudra faire évoluer les perceptions actuelles, promouvoir des choix plus appropriés, transformer les attentes de nos agents publics et de nos partis politiques. C'est bien un changement culturel qui doit intervenir en Espagne. L'impulsion donnée par le gouvernement sera donc une condition nécessaire mais non suffisante, et l'ensemble des ministères et les très nombreuses entités publiques du pays auront également un rôle à jouer. Aussi le nouveau modèle d'encadrement professionnel de l'administration publique devra-t-il avant tout servir la réalisation de cet indispensable changement.

9. Loi adoptée depuis, fin décembre 2013 (N.D.E.).

LA PRÉVENTION DE LA CORRUPTION EN FINLANDE

par Johanna JOKINEN-GAVIDIA

Je viens d'un pays où les règles formelles sont scrupuleusement respectées, ce qui en dit long sur les règles ou sur les Finlandais. Cependant, j'aimerais faire quelques remarques, en tant que représentante du ministère des Affaires étrangères. De 2004 à 2013, en effet, je me suis occupée du dossier anticorruption, qui concerne donc, principalement, des pays étrangers.

La France a évoqué son rôle sur la scène internationale et dans le domaine multilatéral. La Finlande est également très active à ce niveau, mais je n'approfondirai pas ce point, bien qu'il me tienne particulièrement à cœur. J'ai suivi de près l'élaboration de la Convention des Nations unies contre la corruption ; la Finlande a été le premier pays à être soumis au mécanisme d'examen de l'application de la Convention et nous avons été très présents tout au long du processus. Il faut savoir qu'environ 5 % de l'aide publique au développement octroyée par la Finlande est consacrée à des actions visant à réduire la corruption dans le monde.

Pour commencer, je me permettrai de rappeler que la prévention de la corruption constitue un enjeu mondial. Néanmoins, à chaque fois que je me rends à l'étranger, mais aussi ici, à Helsinki, on m'interroge sur les raisons qui font que nous sommes si peu touchés par la corruption et sur notre politique en la matière. C'est une question difficile, car, en écoutant les interventions de l'Allemagne et de la France, je reconnais de nombreux éléments du modèle allemand qui ont été repris dans le système finlandais, mais le terme même de « lutte contre la corruption » n'est pas tellement utilisé dans notre pays. Nous n'avons pas de commission ni de stratégie de lutte contre la corruption. Rien de tout cela n'existe en Finlande.

Cela ne laisse pas d'intriguer nos interlocuteurs étrangers. Ayant vécu en Afrique, en Amérique latine et en Europe, je me suis demandée ce qui pourrait expliquer pourquoi les pays du Nord sont légèrement différents

de ceux du Sud. Hier, je crois que j'ai trouvé la réponse : le climat. Cela dit, la Finlande connaissant en ce moment une forte vague de chaleur, nous allons devoir vérifier les répercussions éventuelles de la canicule sur l'ampleur de la corruption.

Plus sérieusement, pour en revenir au sujet et comprendre pourquoi la Finlande attire autant l'attention internationale dans ce domaine, nous pouvons consulter l'indice de perception de la corruption. Nos diplomates boivent du petit-lait lorsqu'ils sont invités par les chaînes de télévision à proposer une explication à la faible prévalence de la corruption en Finlande. La réalité est que nous sommes également touchés par la corruption, dans une très faible mesure, certes, mais le phénomène existe bel et bien. En outre, nous commençons à percevoir des formes de corruption tellement élaborées que nous avons certaines difficultés à les détecter.

La France a clairement mis en exergue les priorités futures pour la Finlande. Nous avons besoin d'outils plus rigoureux pour traiter certaines questions comme les listes noires. S'ils n'existent pas pour le moment, ils sont néanmoins souvent évoqués par nos collègues chargés de faire respecter la loi et par nous-mêmes. Puisque nous sommes actifs dans le monde entier, nous ne pouvons pas nous désintéresser de ces questions. Dans ce contexte, je souhaiterais mentionner un enjeu spécifique : la protection des lanceurs d'alerte, qui n'est garantie par aucune loi en Finlande. Nous voulons sensibiliser à cet enjeu et ce, au niveau mondial.

S'agissant de la culture administrative et des moyens de prévenir la corruption, les maîtres mots sont : transparence, transparence et encore transparence, même si ça ne s'arrête pas là. La confiance des citoyens envers l'administration ou les responsables politiques s'accroît dès que vous commencez à diffuser l'information et à faire preuve d'une transparence sans faille. La moindre dérogation à cette règle peut avoir des conséquences très graves. La Finlande l'a parfaitement compris. Pendant la crise de l'euro, par exemple, nous avons tenu à connaître les mesures prises par notre administration et à savoir ce que nous finançons, puisque nous n'en avons pas encore fini avec cette crise. Le ministère des Finances publie tous les documents sur son site internet. Je ne les ai pas consultés parce que je n'imagine pas que les agents de ce ministère se livrent à des pratiques malhonnêtes. Cependant, au moindre doute, je peux me connecter au site et m'informer de la politique suivie, en prenant connaissance de documents détaillés. Et c'est la même chose partout ailleurs.

Lors des rencontres internationales de la gestion publique de juin 2013, nous avions un peu parlé, pendant les débats, des règles formelles et informelles. Lorsqu'un agent public prend ses fonctions, les documents relatifs à sa nomination sont rendus publics pour permettre à n'importe quel citoyen de connaître les raisons de cette embauche, qui doit être justifiée. Lorsque des entretiens sont prévus, j'exige toujours de savoir pourquoi telle personne a été sélectionnée. Le fait que cette dernière appartienne au bon parti politique ne saurait suffire et la sélection doit être fondée sur le mérite. Il est évident que des facteurs individuels entrent toujours en ligne de compte, mais il serait difficile de les isoler. Quoi qu'il en soit, je n'ai jamais connu de cas où un poste était attribué à une personne non qualifiée pour ce poste. Si cela devait arriver, il serait toujours possible de saisir les tribunaux administratifs, très efficaces en Finlande.

Par conséquent, aussi longtemps que vous veillez à faire preuve de transparence, vous mettez toutes les chances de votre côté, même si après avoir écouté avec attention les interventions de la France et de l'Allemagne, je pense que l'aspect « contrôle » est important également. Toutefois, je crois à la culture de la confiance et de l'ordre social telle qu'elle existe en Finlande.

Quelle est la valeur morale de notre approche du conflit ? J'ai été formée à la prévention des conflits et de la corruption. Notre socle de valeurs, solide, que nous avons hérité dans une certaine mesure de notre histoire, comprend la modération, une certaine retenue et le sens du bien commun. Nous n'avons pas beaucoup de mérite tant la Finlande, qui compte quelque 5 millions d'habitants, est un pays très uni et homogène. On considère donc naturellement que tous nos actes et toutes nos dépenses publiques sont au service du bien commun et que le moindre abus vous éloigne de cet objectif. Ce raisonnement fonctionne assez bien. D'ailleurs, je suis fière de constater que nos ministres se rendent à leur bureau à vélo. J'ignore dans combien de pays c'est le cas. En Finlande, il n'est pas rare que les fonctionnaires aillent travailler en tram, en vélo ou à pied.

L'année dernière, en attendant de pouvoir prendre l'avion pour Amsterdam en présence d'un ministre, j'ai pu constater que ce dernier ne bénéficiait d'aucun passe-droit, tout le monde ayant embarqué en même temps. En outre, nos ministres ne bénéficient de billets d'avion en classe

affaire que dans certains cas, généralement pour des raisons de sécurité. Je peux même témoigner, pour avoir voyagé avec certains d'entre eux, qu'ils n'ont pas une seconde de tranquillité en classe économique car ils sont très sollicités. Ils donnent là l'exemple, car ensuite il sera très difficile pour le citoyen ordinaire d'être tenté de suivre des règles différentes.

Et puis, il y a la sanction des élections. La Finlande s'est développée en peu de temps : en 1917, lors de la proclamation de l'indépendance, notre pays était encore pauvre et rural. En moins d'un siècle, nous sommes devenus l'une des économies les plus compétitives du monde. Nous sommes considérés comme une destination très sûre par les investisseurs, nous avons l'un des meilleurs systèmes éducatifs et un niveau de corruption parmi les plus faibles. Tout cela est allé très vite parce que chacun a apporté sa pierre à l'édifice. De surcroît, comme l'a souligné l'un de mes collègues hier, la Finlande a également montré qu'elle était capable de se renouveler. L'effondrement de l'Union soviétique a porté un coup dur à notre économie. Nous avons connu les épreuves que traversent aujourd'hui d'autres pays, mais nous avons su rapidement nous relever.

Je voudrais souligner que ce genre de choses est aisé dans un pays de petite taille dont la population de 5 millions d'habitants n'est pas plus importante que celle de certaines villes d'Europe. Nous avons cet avantage. Nous avons également des structures administratives qui jouent un rôle fondamental en termes de prévention de la corruption. Néanmoins, notre socle de valeurs est plus important que tout, car il est plus facile d'élaborer des systèmes que de faire naître des valeurs.

J'ai déjà mentionné l'accès public aux documents officiels. Nous ne pouvons sous aucun prétexte refuser la diffusion de ces documents. Nous sommes tenus de les produire, à moins qu'ils soient considérés comme « secrets », sachant que la loi définit précisément ce qui peut être qualifié ainsi. Et encore, même la décision de classer certains documents comme secrets peut être contestée devant les tribunaux, très souvent avec succès. Les pays scandinaves sont par ailleurs à l'origine de l'institution du médiateur. Tous ces aspects protègent le système de la corruption. Toutefois, si la Finlande excelle sur le plan préventif, je ne sais pas ce qu'il en est sur le plan curatif.

La plus grande transparence règne en matière de fiscalité : les dossiers fiscaux de tous les citoyens sont librement consultables. Les Finlandais

sont relativement envieux et cherchent souvent à connaître le montant des revenus de leur voisin et par la même occasion, le montant de leur impôt, surtout s'il roule dans une nouvelle Mercedes. Dans un sens, cela accroît le contrôle social, mais c'est un comportement typiquement finlandais : comme il y a peu de disparités de revenus, si quelqu'un s'enrichit soudainement, nous cherchons à savoir pourquoi. Cette transparence permet de connaître non seulement le montant, mais également l'origine des revenus.

La troisième remarque que je voudrais faire, en rapport avec une structure administrative fondée sur des valeurs et un système judiciaire efficace, concerne la place centrale des femmes dans le processus de prise de décisions et le fait que ce processus soit collectif. Un conseiller prépare un projet de décision qu'il soumet à l'approbation du décideur. Celle-ci n'est pas automatique et c'est plutôt une bonne chose d'un point de vue juridique. Plus les décideurs sont nombreux, plus il y a de personnes susceptibles de signaler que quelque chose ne va pas ou n'est pas acceptable. Autrement dit, plus il y a de personnes impliquées dans une décision, plus grandes sont les chances que les éventuels dysfonctionnements soient dénoncés.

En voyageant de par le monde, j'ai pris conscience de l'importance que revêtent les disparités de revenus et un niveau de salaire trop faible. La force de la société finlandaise est qu'il n'est pas nécessaire d'avoir recours aux dessous-de-table pour avoir une égalité de revenus. Encore une fois, nous sommes un tout petit pays très bien éduqué. D'ailleurs, l'éducation est accessible à tous et c'est là l'une des clés de notre système : parce que l'éducation est gratuite, chacun a les moyens de faire de sa vie ce qu'il entend. Tout le monde ne souhaite pas devenir le PDG d'une grande entreprise, mais tout le monde a la possibilité de se former pour accéder à de telles fonctions.

LA PRÉVENTION DE LA CORRUPTION EN FRANCE

par Lionel BENAICHE

La prise de conscience, par la communauté internationale, des ravages causés par la corruption, dans l'ensemble des États – quel que soit leur stade de développement – et du coût global que représente ce phénomène a suscité depuis une quinzaine d'années une réaction commune tant en matière de prévention que de lutte contre la corruption : convention de l'OCDE du 17 décembre 1997 sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (38 pays signataires) entrée en vigueur en France le 29 septembre 2000 ; conventions du Conseil de l'Europe – pénale de lutte contre la corruption du 27 janvier 1999 et civile contre la corruption du 4 novembre 1999 (49 États membres) –, entrées en vigueur en France le 1er août 2008 ; convention des Nations unies contre la corruption du 31 octobre 2003 (dite de Mérida, 162 États membres) entrée en vigueur en France le 14 décembre 2005 ; travaux du Gafi, organisme intergouvernemental rattaché à l'OCDE (34 États membres) chargé de promouvoir la lutte contre le blanchiment ; travaux du G20 ; initiatives de l'Union européenne, notamment la création par la Commission d'un groupe d'experts sur la corruption (17 experts) en septembre 2011, etc.

LE DISPOSITIF FRANÇAIS

L'édiction de normes législatives et réglementaires incombe en France à la Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) du ministère de la Justice, qui coordonne et est informée de l'activité des procureurs chargés de poursuivre les auteurs d'infractions, notamment dans le domaine des atteintes à la probité. La DACG est également l'autorité centrale qui, au sein du ministère de la Justice et des Libertés, est en charge de l'entraide judiciaire en matière pénale.

S'il n'existe pas de juridiction anticorruption spécifique, les infractions financières les plus complexes, dont celles de manquements à la probité, peuvent depuis 2004 être poursuivies, instruites et jugées dans des juridictions spécialisées interrégionales (JIRS), au nombre de sept. Par ailleurs, (articles 68-1 et 2 de la Constitution), les membres du gouvernement peuvent être poursuivis devant une juridiction spéciale, la Cour de justice de la République, pour les infractions commises pendant et à l'occasion de leurs fonctions (un ancien ministre de l'Intérieur a ainsi été jugé en 2010 pour des faits notamment de corruption datant de quinze ans et légèrement condamné pour complicité d'abus de biens sociaux).

En revanche, le Service central de prévention de la corruption (SCPC), créé par la loi du 29 janvier 1993, joue un rôle essentiellement préventif. Il s'agit d'une structure interministérielle autonome, placée auprès du ministre de la Justice et des Libertés, dirigée par un magistrat de l'ordre judiciaire et composé de magistrats (des ordres judiciaire, financier ou administratif) et d'agents publics (administrateurs civils ou autres fonctionnaires) provenant de différents ministères (intérieur, finances, mais aussi éducation nationale par exemple). Les membres de ce Service sont soumis au secret professionnel.

NATURE DU SCPC

Depuis l'origine, le Service central de prévention de la corruption ne dispose pas de moyens d'investigations qui lui auraient permis de se faire communiquer tous les documents qu'il aurait souhaités. Il ne peut pas plus convoquer des personnes, puisque ces auditions porteraient atteinte aux droits fondamentaux constitutionnellement garantis, dans la mesure où ces personnes n'auraient pas la possibilité de se faire accompagner d'un conseil, et qu'il ne serait pas dressé contradictoirement de procès-verbal de leur audition.

MISSIONS DU SCPC

Il s'agit d'un service :

– d'information et d'aide à l'action publique ;

– d'alerte et de mobilisation des informations émanant des différents services concernés (s'il existe d'autres institutions étatiques dotées de mécanismes de lutte contre la corruption, force est de reconnaître que l'information circule plutôt mal et lentement) ;

– qui a développé au fil du temps des missions de formation et de coopération, notamment internationale, qui ne figurent pas dans la loi de 1993 créant le SCPC.

Un service chargé de centraliser les informations nécessaires à la détection et à la prévention des faits de corruption

La mission première du SCPC consiste à centraliser et exploiter les informations (provenant de sources ouvertes ou fermées) destinées à la prévention de la corruption. Il travaille, à cette fin, avec l'ensemble des ministères concernés par la lutte contre la corruption (Justice, Intérieur, Économie et Finances…).

Dès que les informations centralisées par le Service mettent en évidence des faits susceptibles de constituer une infraction, il en saisit le procureur de la République compétent, en application des dispositions de l'article 40, alinéa 2 du code de procédure pénale français, qui dispose que « toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs. »

La synthèse des informations recueillies par le SCPC et la typologie des mécanismes de fraudes qui en résultent sont publiées dans le rapport d'activité publié annuellement par le Service. Ce document, qui peut également contenir des propositions au gouvernement (notamment de réforme législative) en matière de politique de prévention de la corruption, est remis au Premier ministre et au garde des Sceaux, avant d'être largement diffusé auprès du public. Ce Service spécialisé constitue donc un nouvel instrument d'information et de contrôle pour lutter contre la corruption. Il a été conçu comme une cellule d'experts, en matière de renseignement et d'expertise, au service des autorités administratives et judiciaires, auxquelles il ne peut toutefois se substituer en aucun cas.

C'est ainsi que le SCPC est partie prenante dans tous les débats internes qui en France portent sur la corruption au sens le plus large, et sa prévention en amont, notamment sur le sujet, très actuel en 2010 et 2011, des conflits d'intérêts et de leur prévention.

Un service chargé d'assister ou de conseiller à leur demande diverses autorités politiques, administratives ou judiciaires

En ce qui concerne les autorités politiques ou administratives, la mission du SCPC est de répondre aux demandes d'avis que pourront lui adresser des responsables de l'État et des élus ayant des prérogatives de puissance publique. La loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, qui a créé le Service central de prévention de la corruption a prévu dans son article 1er, alinéa 3, que le Service « donne, sur leur demande, aux autorités administratives des avis sur les mesures susceptibles d'être prises pour prévenir de tels faits[1]. »

La seconde mission d'assistance du Service central de prévention de la corruption consiste à fournir des audits techniques aux autorités judiciaires, (parquets et juridictions saisis d'affaires de corruption ou assimilées) qui en feraient la demande, en leur apportant ainsi un soutien logistique et technique pour accélérer la conduite des procédures.

Les éléments communiqués aux autorités judiciaires (le plus souvent sous forme de note technique, suivie ou non de visites sur place) sont versés aux dossiers, de façon à assurer le respect du principe du contradictoire et celui d'égalité des parties devant la justice, et cela à titre de simple renseignement (il ne s'agit pas d'une expertise au sens juridique du terme). Néanmoins, la note établie par le SCPC dans le cadre de cette enquête pénale sera, du fait de son versement au dossier de la procédure, soumise à la discussion des parties, et les recommandations ou conseils qu'elle formule sur les orientations éventuelles de l'enquête ne

1. Faits de corruption active ou passive, de trafic d'influence commis par des personnes exerçant une fonction publique ou par des particuliers, de concussion, de prise illégale d'intérêts ou d'atteinte à la liberté et à l'égalité des candidats dans les marchés publics, art. 1er, alinéa 1 de la loi.

pourront être occultés. L'absence de pouvoir propre d'investigation du SCPC relevé plus haut se trouve ainsi partiellement compensé, la limite principale étant l'absence de pouvoir de saisine d'initiative du SCPC.

Un service qui mène des actions de sensibilisation et de formation à la prévention de la corruption

Les actions tournées vers le secteur privé français passent par la signature de conventions avec des entreprises publiques ou privées. Elles ont pour objectifs :

– l'échange d'informations ;

– l'aide à l'élaboration de codes d'éthique, de conduite ;

– la formation ;

– la participation à des groupes de travail avec des organisations professionnelles.

L'expertise du Service en matière de prévention l'a conduit, dans le cadre de ces partenariats entre le public et le privé, à donner son appui aux mouvements représentatifs des entreprises (et parfois même directement à ces dernières) lors de l'élaboration de leur programme de conformité, plus particulièrement sur le choix des intermédiaires étrangers avant la conclusion d'un marché. Deux livrets à visée pédagogique sur la prévention des risques de corruption dans la démarche export ont été élaborés conjointement avec le principal syndicat patronal français (Mouvement des entreprises françaises) et ont été largement diffusés.

L'objectif demeure de sécuriser l'action des entreprises françaises dans les pays n'ayant pas signé ou adopté la convention de l'OCDE, celles-ci craignant, dans ce contexte de pénalisation accrue, une éventuelle stigmatisation liée à une mise en cause pénale sur le fondement de la violation de la convention de l'OCDE.

Le SCPC a également développé des liens avec Tracfin. Ce service du ministère de l'Économie et des Finances, créé en 1990, cellule de renseignement financier au sens du Gafi (Groupe d'action financière) et de l'UE, est chargé de lutter contre les circuits financiers clandestins, en recevant et traitant les « déclarations de soupçon » que la loi française (art. L. 561-2 du code monétaire et financier) impose à une liste de

professionnels de la finance ou non (banques et établissements financiers, mais aussi notaires, avocats, commissaires-priseurs responsables de cercles de jeux, loteries, paris, etc.) qui relèvent des mouvements financiers suspects, laissant soupçonner un blanchiment de capitaux provenant d'une infraction pénale punie d'au moins un an d'emprisonnement, et notamment, de la corruption.

Le SCPC et Tracfin ont rédigé en 2008 un manuel commun (actualisé en 2013), intitulé « Guide d'aide à la détection des opérations financières susceptibles d'être liées à la corruption », qui entend informer et former les professionnels concernés par les déclarations de soupçons aux risques de blanchiment en France, notamment par intégration de fonds provenant de la corruption extra nationale (en particulier de personnes politiquement exposées, PPE) avec des exemples concrets de « cas pratiques » réels. Les trois étapes du blanchiment sont décrites et analysées :

– le placement, l'introduction dans le système financier français, de fonds d'origine délictueuse ;

– l'empilage, par multiplication des opérations, afin de dissimuler leur origine réelle ;

– l'intégration de ces fonds dans les circuits légaux de l'économie afin d'en tirer des bénéfices « blanchis ».

Une nouvelle édition actualisée de ce manuel est en préparation.

La SCPC a également noué des liens avec des grandes écoles et des universités françaises (ENA, ENM, École de police, universités, etc.) ou, par le biais de missions de sensibilisation, auprès de corps de contrôle ou d'inspections de l'administration. Ces partenariats ont été établis afin de déterminer des cartographies des risques et de mettre en place des mécanismes de détection et de prévention des fraudes et pratiques de corruption (ministères de la Défense, de l'Équipement…).

Un service qui a développé une action internationale devenue l'une de ses activités majeures

Le SCPC répond à une demande croissante en matière de coopération internationale tant dans le cadre d'actions de coopération bilatérales (en liaison avec les services chargés de la coopération des différents

ministères, Justice, Affaires étrangères et européennes, Intérieur) que sur le plan multilatéral. Le SCPC est en effet statutairement présent dans plusieurs enceintes internationales :

– l'unité de coopération judiciaire de l'Union européenne (Eurojust) : le SCPC a été désigné en qualité de point de contact français dans le cadre du réseau de lutte contre la corruption ;

– le réseau de lutte contre la corruption (EACN), institué par décision du Conseil de l'Union européenne du 24 octobre 2008 (groupe EPAC, European Partners Against Corruption) : le SCPC a été désigné en qualité de point de contact français ;

– le Conseil de l'Europe : le SCPC fait partie de la délégation française au sein du Greco (Groupe d'États contre la corruption), chargé de veiller à l'application des conventions pénale et civile du Conseil de l'Europe, dont il est, de plus, le point de contact français (réseau d'agences contre la corruption) ;

– l'ONUDC : en étroite collaboration avec le ministère des Affaires étrangères et européennes, le SCPC suit l'élaboration, au sein des groupes intergouvernementaux de travail, du mécanisme de suivi et de la restitution des avoirs provenant de la corruption qui découlent de la convention contre la corruption de l'ONU du 31 octobre 2003 (dite de Mérida). Le Service participe, avec ses partenaires institutionnels, aux Conférences et sessions organisées par l'ONUDC dans le cadre de la lutte contre la corruption et la criminalité organisée.

Dans le corps de cette convention, la France a désigné le SCPC comme autorité française habilitée à assister techniquement les États parties qui le demandent (art. 6-3), le SCPC pouvant être considéré par ailleurs comme étant l'un des « organes spécialisés dans la lutte contre la corruption par la détection et la répression » prévu par l'article 36 de la convention, organes qui « se voient accorder l'indépendance nécessaire » pour pouvoir exercer leurs fonctions efficacement et à l'abri de toute influence indue ».

Le SCPC a été également associé à la création récente de l'Académie internationale de lutte contre la corruption (IACA), dont la Conférence des membres fondateurs, en présence de représentants des différents États membres impliqués, d'autres organisations internationales, du secteur

privé ainsi que de la société civile, a eu lieu à Vienne en septembre 2010. Initiée par l'ONUDC et la République d'Autriche, avec le soutien de l'Olaf[2], cette structure naissante poursuit trois objectifs principaux : la professionnalisation du travail anticorruption ; l'amélioration de l'efficacité des organisations et des personnes dans la prévention, la détection et les poursuites pénales en matière de corruption ; le développement de normes de bonnes pratiques dans le domaine de la recherche et de l'éducation anticorruption. Le SCPC sera amené à effectuer plusieurs interventions dans le cadre de la transmission de ses savoir-faire et de son expérience dans le domaine de la prévention :

– l'OCDE : le SCPC participe activement aux travaux de l'OCDE, et en particulier ceux du groupe anticorruption et ceux de la direction de la gouvernance publique ; le Service a été désigné en décembre 2009 tête de réseau dans la campagne triennale de l'OCDE de lutte contre la corruption. Le Service effectue des missions à l'étranger (évaluation, expertise) dans le cadre du programme Sigma, programme conjoint entre l'OCDE et l'Union européenne pour développer des programmes de coopération dans les Balkans ;

– le SCPC est associé aux travaux de la banque mondiale dans le cadre du projet « STAR ».

Enfin, dans le cadre du G20, sous présidence française, le SCPC participe, avec des représentants du Minefi[3] et du MAEE[4], au groupe de travail du G20 contre la corruption, dont la création a été décidée lors du sommet du G20 de Toronto en juin 2010. Ce groupe a formulé des recommandations aux chefs d'État et proposé un plan d'action qui a été adopté au sommet du G20 qui s'est tenu à Séoul les 11 et 12 novembre 2010.

En conclusion, il convient de poursuivre le mouvement d'harmonisation des dispositifs conventionnels et des législations anticorruption, en accordant une place, certes importante, au volet répressif, sans délaisser

2. Office européen de lutte anti-fraude.
3. Ministères de l'Économie et des Finances.
4. Ministère des Affaires étrangères.

pour autant les voies alternatives de règlement des litiges (la transaction ou la négociation peuvent constituer des solutions efficaces).

La France, à travers le Service central de prévention de la corruption, dont les grandes lignes viennent d'être exposées, est disponible pour offrir aux États qui le souhaitent son expertise et sa coopération pour augmenter l'efficacité des dispositifs internationaux de prévention et de lutte contre la corruption, qui demeure l'un des objectifs majeurs de la communauté internationale.

Concernant plus particulièrement nos relations avec l'Allemagne, je dirais qu'il n'y a rien à signaler, car tout se passe au mieux. Les relations avec nos collègues allemands, magistrats et policiers, sont on ne peut plus constructives, tant en France qu'à l'étranger. Les échanges sont nombreux tant avec les policiers qu'avec les magistrats allemands, et la qualité de ce dialogue est renforcée par la présence en France d'un magistrat de liaison allemand en France, Susanne Maedrich. Il existe, par ailleurs, une bonne synergie France-Allemagne au Greco et au G20, ainsi que dans le groupe de travail anticorruption de l'OCDE.

Le SCPC est de plus intervenu au Monténégro récemment (31 mai 2013), dans un colloque organisé par la Fondation Robert Schuman et la Fondation Konrad Adenauer avec le soutien et en présence des ambassadeurs de France et d'Allemagne, dans la perspective d'encourager l'adhésion du Monténégro à l'Union européenne. Un séminaire piloté par Taiex, dans lequel étaient présents majoritairement des experts français et allemands, s'est réuni récemment en Macédoine sur le thème du *whistleblowing*. Plus généralement, ces positions et actions communes s'expliquent par le souci de nos deux pays de maintenir l'influence de droit romano-germanique face à la montée en puissance en Europe des législations de *Common Law*.

Frère de l'Allemagne, l'Autriche est en pointe dans le combat contre la corruption en Europe (dispositif d'alerte efficient, mobilisation sociale contre la corruption…), ce pays accueillant à Vienne l'académie internationale de lutte contre la corruption.

Je voudrais juste rajouter un petit mot tenant à mon début de carrière publique, commencée au ministère de l'Économie et des Finances. La spécialisation acquise à l'École nationale des impôts (ÉNI), il y a déjà bien longtemps (plus de 30 ans), m'a été précieuse tout au long

de mon parcours de juge. Outre l'aspect technique, ma connaissance de la Direction générale des impôts, de la répression des fraudes, des douanes – avec lesquelles j'ai beaucoup travaillé lorsque j'étais procureur au tribunal de grande instance de Bobigny – m'a permis de faciliter les partenariats de travail entre ces services et les autorités judiciaires, tous deux encore, à l'époque, trop cloisonnés. Ont été mis en place des contacts et des échanges d'expertises et le traitement en temps réel, dans des délais raccourcis de jugement, de certaines infractions économiques et financières.

J'ajoute que le Service central de prévention de la corruption compte, depuis sa création, un inspecteur des impôts (puis des finances publiques), une directrice départementale de la répression des fraudes et bientôt, peut-être, un douanier, dont les contributions et le rôle de « passeur » d'informations sont décisifs dans de nombreux dossiers complexes de fraude fiscale ou de fraude dans les marchés publics.

Il est à présent temps, dans le contexte de moralisation de la vie publique souhaité par le président de la République et le gouvernement, d'intensifier ces relations notamment par l'intermédiaire de l'IGPDE, avec lequel une convention de formation et des sessions de formation/sensibilisation des agents publics devrait être mise en place.

LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION EN POLOGNE

par Grzegorz MAKOWSKI

Près de trois ans se sont écoulés entre la rédaction de cet article et sa publication. L'état des lieux et les points de vue restent valables dans leur ensemble. Deux points appellent cependant un bref commentaire. Tout d'abord, le texte de cet article se base sur l'analyse de la connaissance et de la législation en vigueur à la fin 2013. Depuis lors, la situation juridique dans certains domaines pourrait donner lieu à quelques ajustements qui ne pouvaient être intégrés dans le texte sans en modifier toute la structure. Effectivement, entre 2013 et 2016, à la suite des événements sur la scène politique, et en particulier après les élections législatives de 2015, est intervenu au moins un changement majeur affectant la teneur de cet article : fin 2015, une modification importante de la loi sur la fonction publique a été adoptée. La fonction publique – en tant que composante essentielle de l'administration publique polonaise – peut être considérée dans une certaine mesure comme l'un des succès de la transformation qui a été opérée. Elle représente – même si elle n'est pas parfaite – la partie la plus instruite et la plus professionnelle de l'administration publique en Pologne et elle est (ou plutôt était) encadrée par le plus grand nombre de dispositifs anti-corruption. Depuis les élections de 2015, le nouveau parti au pouvoir a introduit des modifications majeures dans le Code de la fonction publique : il a réduit, entre autres, les exigences relatives au caractère apolitique de la fonction publique, il a aboli le principe du recrutement dans la fonction publique par voie de concours et il a supprimé de nombreux outils de prévention dans le domaine de la corruption administrative (par exemple, l'exigence selon laquelle les candidats à un emploi public doivent avoir été condamnés de façon définitive, ce qui permet aux personnes faisant l'objet de procédures pénales en cours d'occuper des postes dans la fonction publique). À ce stade, il est important de souligner qu'il s'agit là du sixième changement important dans la réglementation de la fonction publique depuis 1989, ce qui contribue à la déstabilisation du cœur de l'administration publique en Pologne.

* * *

En Pologne, comme dans d'autres pays de l'ancien bloc soviétique, la corruption était systémique durant l'ère communiste. Ses différentes formes, du pot-de-vin le plus ordinaire jusqu'aux réseaux clientélistes les plus complexes entre responsables publics et groupes d'intérêts, imprégnaient l'ensemble de la société et certains domaines en particulier tels que l'économie et la politique[1]. Sous le régime communiste, la corruption était également fonctionnelle : elle facilitait la circulation des biens et des services au sein d'une économie centralement planifiée et inefficace, permettait d'accélérer le fonctionnement d'une bureaucratie sclérosée et, de surcroît, constituait un moyen de s'élever dans la hiérarchie sociale[2]. À une certaine période, que les chercheurs situent dans la deuxième moitié des années 1980, la corruption était devenue un pilier du système, un élément immanent de l'état et de la société communistes, qui pérennisait un système perverti.

En 1989, le communisme s'est effondré sans que la corruption perde son caractère systémique. La jeune démocratie polonaise en a alors hérité, ce qui s'est reflété dans les irrégularités qui ont émaillé la mutation économique (en particulier lors des privatisations), a ralenti les réformes et marqué l'évolution du secteur public et de l'administration, au cœur de notre propos[3].

Aujourd'hui, en Pologne, l'ampleur de la corruption n'est plus comparable. Celle-ci n'a pas disparu, mais elle a cessé de régir les relations politiques, économiques et sociales ou encore le fonctionnement de l'État.

---

1. RYCHARD (A.), *Władzaiinteresy w gospodarcepolskiej u progulatosiemdziesiątych*, Warszawa, Oficyna Naukowa, 1995 ; KICIŃSKI (K.), « Korupcja a strukturaspołeczna », in PAWEŁCZYŃSKA (A.) (Eds.), *Praca i uczciwość*, Warszawa, WydawnictwoArchidiecezjiWarszawskiej, 1992 ; WEDEL (J.R.), *Shadow Elite : How the Word's New Power Brokers Undermine Democracy, Government, and the Free Market*, New York, Basic Books, 2009.

2. TARKOWSKI (J.), *Socjologiaświatapolityki*, Warszawa, ISP PAN, 1994 ; MAKOWSKI (G.), *Global Anticorruption Policy: A New Better Law or Constructing Social Problem (Polish Case)*, Societas Comunitas, nr 1(7), 2008.

3. KAMINSKI (A.Z.), « Korupcjajakosymptominstytucjonalnejniewydolnościpaństwa i zagrożeniedlarozwojupolityczno-gospodarczego Polski », in *Dobrowspólne, władza, korupcja. Konfliktinteresów w życiupublicznym*, Warszawa, ISP, 1997 ; JASIECKI (K.), *Korupcja na wysokichszczeblachwładzyjakowyróżniktransformacjiustrojowej w Polsce*, Warszawa, Fundacja Stefana Batorego, 2003.

Le pays a réussi à réformer son économie de manière efficace et à mettre en œuvre des mécanismes de marché, ce qui a été décisif pour rationaliser les comportements, surtout dans le secteur public. La société dans son ensemble, notamment les chefs d'entreprise et les agents publics, a compris qu'il était plus facile de travailler dans des conditions, selon des normes compréhensibles, respectées et prévisibles. Autre facteur déterminant : l'amélioration du niveau de vie des Polonais. Un choix accru de biens et de services est devenu accessible à un plus grand nombre et des alternatives à l'offre publique sont apparues, par exemple dans le domaine de la santé. Les gens sont devenus moins enclins à pallier certaines défaillances du système en ayant recours à la corruption sous forme de pots-de-vin (pour des médecins, des enseignants, voire des commerçants), au népotisme ou au favoritisme. La petite corruption du quotidien a ainsi nettement reculé.

Enfin, troisième et dernier facteur déterminant, mais non des moindres, les aspirations de la Pologne à rejoindre l'Union européenne ont contribué notablement à éliminer toute corruption systémique, étant donné que cet objectif nécessitait des réformes institutionnelles et juridiques importantes et notamment la création d'un cadre anticorruption digne de ce nom. Au cours de la période de pré-adhésion, la Pologne a dû faire en sorte de remplir les critères de Copenhague[4], ce qui a contraint le pays à imaginer des solutions pour lutter contre la corruption. Il a ainsi ratifié et mis en application des conventions internationales visant à lutter contre ce problème, telles que celles de l'OCDE, de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe. Ces mesures ont conduit à de nouveaux aménagements, dont une réforme du code pénal en 2003 et l'adoption de plusieurs lois favorisant la prévention et la répression des délits de corruption, sans compter les réformes de l'administration, par exemple en renforçant la fonction publique. La préparation de l'adhésion a conduit à un accroissement des textes normatifs et à la mise en place de nouvelles structures institutionnelles telles que le Bureau central de lutte contre la corruption, visant à faciliter les interventions. Si le phénomène a connu un net recul, c'est aussi parce qu'il a commencé à être combattu de manière systématique.

---

4. Cf. DE SOUSA (L.), *Anti-corruption Agencies: Between Empowerment and Irrelevance*, Working Papers, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2009, ou MAKOWSKI (G.), « Diffusion of Corruption in Poland », in TAENZLER (D.), GIANNAKOPOULOS (A.), MARAS (K.) (Eds.), *The Social Construction of Corruption in Europe*, London, Ashgate, 2012.

Néanmoins, la société et les institutions sont restées profondément marquées par plusieurs décennies d'un régime communiste profondément corrompu. Plus de vingt ans après l'adoption d'un nouveau régime politique et en dépit de nombreux signes d'amélioration, une grande majorité de Polonais pense que la corruption n'a pas reculé, voire a augmenté. Cette conviction s'explique entre autres par le manque de confiance envers les institutions, quelles qu'elles soient, en particulier les institutions publiques, mais pas uniquement, les entreprises et les ONG ne jouissant pas d'un plus grand crédit auprès des Polonais.

Les institutions gouvernementales et l'administration en particulier souffrent d'une image stéréotypée négative profondément ancrée dans l'opinion publique. Ces structures sont perçues comme corrompues par nature et donc indignes de confiance. En Pologne, la conviction que la corruption est omniprésente est l'expression de la défiance envers l'État dans son ensemble et de l'idée que la population se fait de son fonctionnement. Cette conviction n'est pas conforme à la réalité, comme nous le verrons plus loin, mais il n'en reste pas moins que cela affecte la manière dont les administrations travaillent au quotidien et des modalités de la lutte contre la corruption. En l'occurrence, elle est menée essentiellement par des moyens répressifs, pour répondre aux attentes de l'opinion publique.

Il faut ajouter à cela le décalage flagrant entre les « techniques » de lutte contre la corruption et leurs possibilités d'application. Le souhait d'adhérer à l'Union européenne, comme nous l'avons déjà mentionné précédemment, a contraint la Pologne à adopter une multitude de solutions pour combattre la corruption, souvent empruntées à d'autres pays plus avancés dans ce domaine. Ainsi, l'idée de créer un organe central de lutte contre la corruption sous la forme d'un service secret spécial a-t-elle été inspirée par les exemples roumain, lituanien et letton. Cependant, aucune réflexion n'a été menée pour déterminer si ces solutions étaient adaptées aux réalités de la Pologne. Il est vrai que beaucoup de mécanismes, même efficaces et conçus expressément pour répondre aux besoins nationaux, semblent ne pas fonctionner en l'absence des compétences ou de la volonté (politique) nécessaires à leur mise en œuvre.

Au lendemain de son entrée dans l'UE, la politique de lutte contre la corruption de la Pologne a stagné, voire régressé. Le principal problème est un manque de mobilisation qui se traduit par un décalage entre, d'une part,

l'arsenal juridique et institutionnel, d'autre part l'utilisation de cet arsenal et l'efficacité pratique de certaines solutions. Les efforts visant à limiter la corruption au sein de l'administration en Pologne illustrent bien ce phénomène.

L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Avant d'approfondir le cœur de notre propos, il me paraît utile d'apporter quelques précisions sur l'administration et les agents publics polonais. La structure de l'administration polonaise, réglementée par des dizaines de lois, est relativement complexe. Toute classification des agents publics et des organismes publics est nécessairement hasardeuse. En outre, l'ambiguïté de la loi dans ce domaine est aussi une cause de l'échec de l'arsenal juridique anticorruption.

Avant toute analyse de la corruption administrative en Pologne, il convient de faire une distinction entre, d'une part, les collectivités locales, divisées en *voïvodies* (régions), districts et *gmina* (communes), chacun de ces niveaux ayant ses spécificités ; d'autre part, l'administration nationale ou centrale. Ma présentation portera uniquement sur cette dernière. Cette partie de l'appareil administratif regroupe les employés des ministères, des institutions gouvernementales et de tout autre organisme ou agence publics qui dépendent directement du gouvernement (ex : l'Office de protection de la concurrence et des consommateurs), du président de la République de Pologne (ex. : la Chancellerie du président) ou du parlement (ex. : la Chambre supérieure de contrôle) (Wieżbica, 2010).

La fonction publique regroupe les agents principalement au service de la Chancellerie du Premier ministre, des ministères et d'autres organes de l'administration centrale, tels que l'autorité fiscale, qui a aussi des bureaux au niveau régional et local. Notons qu'en dépit d'une organisation décentralisée, l'administration centrale est présente au niveau régional et local, par exemple par le biais des seize offices de *voïvodie* (à ne pas confondre avec les bureaux des maréchaux, qui font partie de l'administration locale), qui représentent l'État et veillent à l'application des politiques nationales au niveau régional. Le représentant de l'État responsable d'une *voïvodie* est nommé par le Premier ministre, sur proposition du ministre de l'Administration et de la Numérisation. Les régions n'en disposent pas moins de leurs propres autorités locales élues et de leur propre administration,

autonome vis-à-vis du gouvernement central. Comme je l'ai déjà mentionné, il existe également des unités actives au niveau du district qui font partie de l'administration centrale, tels que les services de police et différents services d'inspection (ex. : sanitaire ou vétérinaire).

Je n'ai pas l'intention d'entrer dans les détails de la structure, complexe, de l'administration publique polonaise, mais je voulais en brosser les grands traits pour les besoins de mon intervention. Il est important de prendre conscience de l'imprécision des tentatives de mesure de la corruption administrative en Pologne et de la difficulté à concevoir des instruments universels appropriés pour remédier à ce problème.

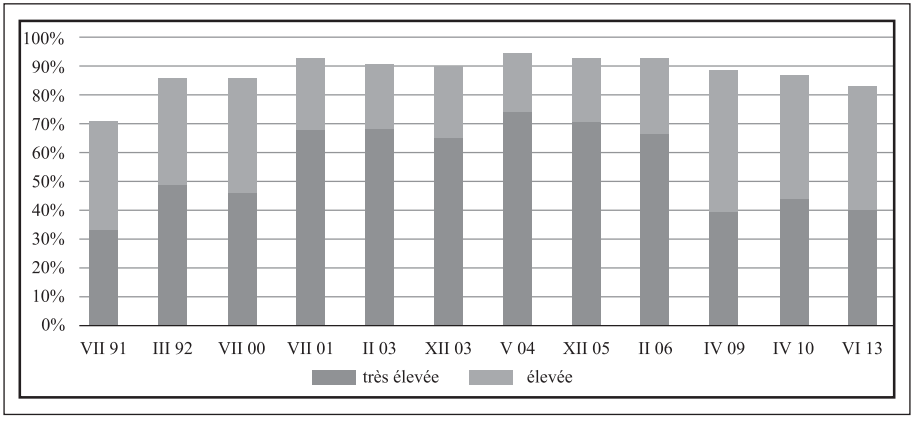
L'OPINION PUBLIQUE CONCERNANT LA CORRUPTION ADMINISTRATIVE

En théorie, les sources d'information ne manquent pas pour tenter de cerner l'ampleur et la nature de la corruption impliquant des agents publics en Pologne. Nous disposons de données issues de sondages d'opinion, de statistiques sur la criminalité économique, d'autres données officielles issues entre autres de rapports d'évaluation, d'inspection ou d'audit, et même de monographies. Néanmoins, ces sources fournissent des informations générales, fragmentaires ou très pointues. Aucune étude systématique n'a été effectuée dans le domaine qui nous intéresse. Il est donc difficile de définir clairement la menace de corruption qui pèse actuellement sur la fonction publique et de déterminer la gravité du problème. Cela dit, pour avoir ne serait-ce qu'une idée générale de ce que pourrait être la nature de la corruption administrative en Pologne, je vous invite à examiner certaines données.

Comme le montre le graphique, depuis les années 1990, les Polonais continuent de penser que la corruption reste élevée voire très élevée ; fréquente voire très fréquente. Bien sûr, cette conviction de l'omniprésence de la corruption dans la sphère publique ne constitue pas pour autant un indicateur fiable de l'ampleur du phénomène. En 2012, interrogés sur leur expérience de la corruption, seulement 3 % des Polonais ont affirmé avoir été contraints de verser un pot-de-vin (forme de corruption la plus courante) au cours de l'année écoulée et seulement 6 % ont indiqué

connaître quelqu'un qui avait été obligé d'en faire autant[5]. Ces résultats n'incitent pas à penser que la corruption est un phénomène largement répandu, même en tenant compte du fait que les personnes interrogées ont tendance à éviter des questions aussi sensibles.

L'opinion publique sur la corruption de l'administration en Pologne



Source : Centre polonais de recherches sur l'opinion publique (CBOS)

Note : dans l'opinion publique polonaise, comme l'indiquent les résultats de ce sondage, la corruption reste vécue comme « élevée » (en gris clair), voire « très élevée » (en gris foncé), sans évolution notable entre 1991 et 2013.

Les statistiques de la délinquance ne laissent pas non plus penser que la corruption serait très répandue, en dépit des limites de cette source d'information tels que le nombre de crimes non signalés ou l'impossibilité d'évaluer dans quelle mesure l'augmentation du nombre de crimes recensés est liée à l'augmentation de la prévalence de la corruption ou à l'efficacité des services chargés de faire appliquer la loi. Selon le Bureau central de lutte contre la corruption, en 2011, les autorités ont recensé 9 703 infractions de corruption, qui recouvrent, en application du code pénal polonais, le versement de pots-de-vin dans le secteur public, le secteur privé ou le secteur du sport professionnel, l'abus de pouvoir, le

5. *Centralne Biuro Antykorupcyjne, Raport z działalności CBA za 2012 rok*, CBA, Varszawa, 2013.

manquement à ses obligations professionnelles et le favoritisme. Cela représente moins d'un millième du nombre total des infractions répertoriées chaque année dans le pays. Dans le même temps, 2 973 condamnations ont été prononcées. Un calcul rapide permet de relever que moins d'un tiers des infractions considérées aboutit à une condamnation[6].

Les sondages d'opinion reflètent la conviction selon laquelle l'administration publique serait l'un des secteurs les plus affectés par la corruption. À l'occasion d'une étude récente, 27 % des personnes interrogées ont déclaré que l'administration locale était concernée au premier plan, tandis que 18 %, à peine moins, considéraient que le phénomène était avant tout présent au sein de l'administration centrale[7]. Les Polonais sont enclins à croire que le népotisme est monnaie courante parmi les hauts fonctionnaires et les responsables politiques (84 % des réponses), qui attribueraient des marchés publics en favorisant les membres de leur entourage (famille, amis, collègues) à la tête d'entreprises privées (80 % des réponses) et céderaient aux pressions exercées par le monde des affaires et de multiples groupes d'intérêts lors de l'attribution de marchés publics (de l'avis de 77 % des personnes interrogées). Il est intéressant d'observer que, dans le cadre de la même étude, 72 % des sondés ont indiqué que, selon eux, le paiement de pots-de-vin est fréquent parmi les hauts fonctionnaires. Il semble que la corruption au sein de l'administration soit perçue différemment en fonction du contexte de l'étude effectuée. Il n'en reste pas moins que l'opinion publique polonaise est persuadée que l'administration du pays est corrompue, encline au népotisme et influencée dans ses décisions par différents groupes d'intérêts.

Cette image contraste avec les résultats des sondages sur l'expérience des personnes qui ont été amenées à contacter l'administration publique. En 2011, le département de la fonction publique a commandé une enquête approfondie sur l'image de l'administration et la manière dont les citoyens évaluent leurs contacts avec elle. Environ un tiers des Polonais interrogés ont déclaré avoir été en contact direct avec l'administration, généralement un centre des impôts ou une instance locale au niveau de la commune

---

6. *Centralne Biuro Antykorupcyjne : Raport z działalności CBA za 2011 rok*, CBA, Varszawa, 2012.
7. *Centrum Badania Opinii Społecznej : Opinie o Korupcji w Polsce*, CBOS, Varszawa, 2013.

(*gmina*). La plupart d'entre eux (71 %) se sont dits satisfaits du traitement de leur demande, précisant que les fonctionnaires étaient compétents, courtois, efficaces et fiables. Seuls 3 % des sondés ont indiqué s'être trouvés face à des agents demandant un pot-de-vin ou toute autre gratification en vue de faire leur travail correctement[8]. Ces chiffres suggèrent une nouvelle fois que la corruption, plutôt rare, ne devrait pas être considérée comme une caractéristique de l'administration polonaise.

Bien sûr, il arrive que des scandales de corruption spectaculaires éclatent, impliquant des fonctionnaires haut placés. Néanmoins, bien que le préjudice porté à l'intérêt public soit incontestablement élevé, nous ne pouvons pas en déduire que l'ensemble de l'administration polonaise est corrompu, contrairement à l'idée que véhiculent malheureusement les médias. Revenons sur l'une des dernières affaires en date. En novembre 2012, un audit effectué par le bureau polonais des marchés publics (UZP) au sein du ministère de l'Intérieur et de l'Administration a mis au jour de graves irrégularités dans l'organisation des appels d'offres en vue de la création de systèmes électroniques pour les services publics et le recensement de la population. Les marchés, qui représentaient plusieurs centaines de millions d'euros, devaient être financés pour l'essentiel grâce à des fonds européens. Les inspecteurs ont découvert que le ministère avait violé les principes de la libre concurrence et enfreint la loi en recourant à la technique du lotissement des marchés, afin d'éviter de devoir rendre compte des appels d'offres à la Commission européenne. À la veille de la publication du rapport de l'UZP, le Bureau central de lutte contre la corruption a placé en examen deux hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur et de l'Administration (anciens policiers), responsables des projets d'administration électronique, qui ont été accusés d'avoir faussé les procédures d'appels d'offres en contrepartie de gratifications de la part d'entreprises du secteur des technologies de l'information. Au cours des mois suivants, plusieurs autres agents publics ont été arrêtés et accusés de corruption et de blanchiment de capitaux, ce qui a conduit la Commission européenne à suspendre l'octroi de plus de 600 millions d'euros destinés à l'informatisation de l'administration.

---

8. *Kancelaria RadyMinistrów : Społecznywizeruneksłużbycywilnej. Raport z badaniailościowego*, KPRM, Varszawa, 2011.

À l'heure où je rédigeais cette présentation, l'affaire était toujours en cours d'instruction et la Commission européenne n'avait pas encore décidé de débloquer le financement prévu. Ce scandale a mis en évidence une défaillance de l'administration, mais aussi les failles du code des marchés publics. Des affaires semblables d'appels d'offres impliquant des personnalités au plus haut niveau de l'État sont caractéristiques et souvent médiatisées.

LES DISPOSITIFS DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION DANS L'ADMINISTRATION

De nombreuses lois contiennent des dispositifs juridiques et institutionnels venant en appui aux efforts de lutte contre la corruption au sein de l'administration publique. Il existe également différents organismes chargés de l'application de la loi, qui interviennent dans ce domaine. Outre les institutions classiques, telles que le bureau du procureur ou la police, deux institutions spécifiques disposent de compétences particulières en la matière. Nous nous concentrerons sur les mesures et les dispositifs principaux.

Commençons par le cadre législatif. En général, nous distinguons deux catégories de textes normatifs pour lutter contre la corruption administrative : ceux à caractère répressif et ceux de nature préventive. La première inclut essentiellement le code pénal (*Journal officiel*, 1997, n° 88, position 553), qui sanctionne, en tant qu'acte de corruption, les pots-de-vin, le favoritisme, l'abus de pouvoir à des fins d'enrichissement personnel et, en application des normes internationales, la promesse et l'acceptation de tout avantage. Ces différentes infractions sont sanctionnées par une amende ou une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 12 ans, en fonction de la qualification de l'acte. Par ailleurs, toute personne ayant proposé un pot-de-vin à un agent public peut échapper à une sanction si elle se dénonce auprès des autorités avant l'ouverture de l'instruction. Cette notion de « repentir actif » est prévue par le code pénal.

D'autres lois permettent de faire traduire les agents publics devant la justice au titre d'actes de corruption, en particulier, la loi de 2011 sur la responsabilité des agents publics en cas de violation flagrante de la loi (*Journal officiel*, 2011, n° 34, position 173) et la loi de 2004 sur la

responsabilité en cas de manquement à la discipline en matière de finances publiques (*Journal officiel*, 2005, n° 14, position 114). La première transpose la Convention civile sur la corruption adoptée par le Conseil de l'Europe. Dans certaines conditions, sur lesquelles je reviendrai ultérieurement, cette loi permet de condamner un agent public à verser à l'État une indemnisation pouvant représenter jusqu'à un an de son traitement. Quant à la deuxième, qui condamne tout manquement à la discipline en matière de finances publiques, elle permet de punir toute personne qui gère des fonds publics d'un avertissement, d'un blâme ou d'une amende pouvant représenter jusqu'à 5 mois de traitement, voire d'une interdiction d'exercer des fonctions en lien avec l'utilisation de fonds publics.

L'arsenal préventif est constitué avant tout par la loi de 1997 sur les restrictions à l'exercice d'une activité économique par des personnes faisant partie de la fonction publique, également appelée « loi anticorruption » (*Journal officiel*, 2005, n° 106, position 679), à la base du cadre législatif destiné à prévenir les conflits d'intérêts dans la fonction publique centrale et locale. Elle prévoit, entre autres, l'obligation pour les agents de nombreux corps de déposer une déclaration de patrimoine chaque année, à compter de leur prise de fonctions, et lors de leur départ. Ces déclarations mentionnent l'activité professionnelle du conjoint, dont la compatibilité avec les fonctions exercées par l'agent public est déterminée par des commissions spécialisées. Chacun des agents publics concernés transmet sa déclaration à son supérieur hiérarchique, sachant que les centres des impôts en vérifient également la teneur. Cette obligation déclarative incombe même aux responsables publics les plus haut placés. Ainsi, le Président de la République, le président de chacune des deux chambres du parlement et le Premier ministre doivent remettre une déclaration de patrimoine au Premier président de la Cour suprême.

En outre, aux termes de la loi précitée, il est interdit de cumuler des fonctions publiques avec des activités économiques. Les agents publics n'ont pas le droit de faire partie des instances dirigeantes d'une entité commerciale ni de détenir plus de 10 % d'une telle entité. Ils ne sont pas non plus autorisés à exercer une activité économique dans le cadre d'une entreprise individuelle.

La loi prévoit encore que, si un agent public a été amené à prendre une décision concernant un chef d'entreprise donné, il ne peut être recruté

par ce dernier ni se livrer à une quelconque forme de coopération avec ce dernier pendant l'année qui suit son départ de la fonction publique.

Les restrictions précitées s'appliquent à un grand nombre d'agents publics, principalement des fonctionnaires (environ 125 000 personnes), mais aussi des membres de la haute fonction publique, tels que les ministres, les directeurs généraux, les chefs de service et leurs adjoints au sein des ministères et des institutions gouvernementales (département de la fonction publique, 2013).

D'autres lois contiennent des dispositions visant à prévenir la corruption administrative, au premier rang desquelles la loi de 2008 sur la fonction publique (*Journal officiel*, 2008, n° 227, position 1 505), qui garantit entre autres l'autonomie et l'indépendance politique du chef de la fonction publique en disposant que ce dernier ne doit pas avoir appartenu à un parti politique au cours des cinq ans précédant sa prise de fonctions. Les membres de la fonction publique n'ont pas le droit d'être affiliés à un parti politique ni d'exprimer ouvertement leurs opinions en la matière. De même, il ne leur est pas autorisé de cumuler leurs fonctions avec un mandat législatif local. La loi de 2008 régit également le recrutement, l'avancement et la responsabilité des agents publics, garantissant en principe une certaine transparence interne et une certaine objectivité des procédures et des déroulements de carrière, mais qui ne se vérifie malheureusement pas toujours en pratique.

Le code de procédure administrative (*Journal officiel*, 1960, n° 30, position 168) est également à citer. Il exclut par exemple la participation d'un agent public aux procédures dans lesquelles il serait partie prenante, qui risqueraient d'être faussées de participation de l'agent. Cette exclusion s'applique de manière similaire à une institution, au moindre soupçon de partialité. Les agents publics qui iraient à l'encontre de ces dispositions s'exposeraient aux sanctions disciplinaires prévues par le code de procédure administrative.

Enfin, la loi de 2004 sur les marchés publics (*Journal officiel*, 2004, n° 19, position 177) inclut des mesures clés pour la lutte contre la corruption qui garantissent l'impartialité et la transparence du travail des agents publics chargés des procédures d'appels d'offres. Cette loi prévoit des sanctions pécuniaires en cas de violation des règles relatives à une bonne organisation des appels d'offres.

Ces solutions sont cruciales pour réduire le risque de corruption au sein de l'administration publique. Je tiens à préciser qu'il existe encore bien d'autres dispositions législatives de cette nature, par exemple concernant le marché des médicaments et le remboursement de ces derniers, mais la place manque ici pour en parler.

En revanche, il convient de mentionner que la Pologne a bien progressé dans la mise en œuvre des conventions internationales visant à lutter contre la corruption, telles que la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, les deux conventions (civile et pénale) du Conseil de l'Europe sur la corruption, la Convention des Nations unies contre la corruption et différents textes de l'UE (ex. : la Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, la Convention relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes). Bien sûr, il reste encore des lacunes à combler. Néanmoins, ainsi qu'il ressort des rapports du Greco, la Pologne répond à presque toutes les exigences internationales imposées par la législation anticorruption[9].

Au dispositif juridique vient s'ajouter un cadre institutionnel adapté. Outre les institutions « conventionnelles » tels que le ministère public, la police et le Bureau des marchés publics, sans compter les nombreuses autres entités compétentes pour prévenir et combattre la corruption (l'Agence de sécurité intérieure, certaines unités spéciales de la police, le Service de protection des chemins de fer, etc.), deux instances jouent un rôle à part dans la lutte contre ce phénomène.

En premier lieu, il convient de mentionner la Chambre supérieure de contrôle (NIK). Sa fonction principale consiste à vérifier si les fonds publics sont dépensés à bon escient et si les tâches dévolues aux organismes d'État et autres entités financées par des fonds publics sont remplies. Néanmoins, les vérifications effectuées ne sont pas uniquement d'ordre financier. Les missions d'audit effectuées par le NIK ont un caractère global et visent à détecter les failles de la législation et dans le dispositif organisationnel. Leurs conclusions contiennent des recommandations concrètes (*de lege ferenda*). Le NIK se penche également sur différents aspects du

9. GRECO : Groupe d'États contre la corruption, 2012.

fonctionnement de l'administration, en analysant les risques de corruption. Ainsi, l'un des derniers audits a porté sur les procédures de recrutement, le contrôle interne au sein des institutions publiques et l'efficacité des mécanismes destinés à réduire le pouvoir discrétionnaire de décision de l'administration. Le NIK effectue en outre une analyse générale des domaines exposés à un risque de corruption en Pologne.

La seconde instance à laquelle je faisais référence est le Bureau central de lutte contre la corruption (CBA), un service spécial créé en 2006, qui dépend directement du Premier ministre. Comme son nom l'indique, ce Bureau a pour mission principale de combattre la corruption, mais la loi de 2006 sur le Bureau central de lutte contre la corruption[10] entend ce terme au sens large. Il n'est pas seulement question d'engager des poursuites à l'encontre des infractions les plus courantes, prévues par le code pénal (pots-de-vin, abus de pouvoir, favoritisme, etc.), mais d'intervenir également dans le cas d'« atteintes aux intérêts économiques de l'État, qui portent préjudice ou sont susceptibles de porter préjudice aux finances publiques ou aux sociétés dans lesquelles l'État ou les collectivités locales détiennent des parts ». Le Bureau traque la corruption dans le domaine du sport professionnel, les manquements aux obligations fiscales, le blanchiment de capitaux, les abus dans le financement des partis politiques et la corruption dans le secteur privé. Toutefois, les pouvoirs étendus du CBA sont très controversés (surtout si l'on tient compte du fait que ce dernier était fortement politisé pendant ses deux premières années de fonctionnement). La loi ayant présidé à sa création a été examinée par la Cour constitutionnelle et déclarée en partie non conforme à la Constitution. Les dispositions remises en cause par la Cour portaient entre autres sur la définition de la corruption et sur certaines prérogatives du Bureau[11].

En dehors de la lutte contre la corruption dans l'administration publique, le Bureau est habilité à vérifier les déclarations de patrimoine des agents publics. Il procède de deux manières : en effectuant, en continu, une vérification aléatoire ou sélective des déclarations déposées (compte tenu de l'impossibilité de tout vérifier) et en effectuant des missions d'inspection spéciales, dans les cas où un contrôle est susceptible de contribuer

---

10. *Dziennik Ustaw* (Journal officiel polonais), 2006, n° 104, position 708.

11. Voir MAKOWSKI (G.), *Socjologicznaanalizafunkcjonowaniacentralnychorganówantykorupcyjnych. Międzynarodowaperspektywaipolskiedoświadczenia*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych, 2010.

à prévenir une infraction. Dans ce type de situation, le Bureau a le droit de recourir à presque toutes les techniques de surveillance, y compris les écoutes téléphoniques ou l'analyse des comptes bancaires personnels, afin de déterminer si les informations indiquées dans les déclarations sont exactes. Il représente donc un instrument essentiel de la lutte contre la corruption, tout en contribuant à réduire les conflits d'intérêts au sein de l'administration. Sans compter qu'il mène également des actions de prévention : il organise notamment des campagnes de sensibilisation et d'information, en diffusant des publications et des guides sur la législation ou sur les moyens d'éviter toute corruption ou tout conflit d'intérêts au travail. Pour la seule année 2011, le Bureau a formé plus de 12 000 agents publics.

Pour finir, je souhaiterais mentionner des initiatives « partant de la base » pour lutter contre la corruption administrative. Au cours des dernières années, plusieurs services ont élaboré et mis en place leurs propres dispositifs anti-corruption internes[12]. Les outils les plus communs sont les « systèmes de prévention des risques de corruption » (SPZK), mis au point dans la droite ligne de la politique de gestion de la qualité ISO 9001, qui consistent par exemple en une politique générale de lutte contre la corruption dans une institution donnée, en une analyse des risques de corruption au vu des descriptions de postes et des procédures existantes, en la création de structures internes spécialisées responsables de la mise en place d'un système anticorruption (ex. : création d'un poste de coordinateur de la politique anticorruption) ou encore en l'extension des procédures de vérification et d'audit. À l'heure actuelle, quelques ministères (ex. : ministère de l'Économie, de la Justice), certaines agences gouvernementales (ex. : Agence des réserves matérielles) et plusieurs autorités locales (ex. : Bureau du maréchal de la *voïvodie* de Mazovie, la plus grande région de Pologne) ont plus ou moins adopté leurs propres mécanismes de lutte contre la corruption. Ces exemples, bien qu'isolés, sont le signe que l'administration publique est disposée à apprendre et à s'autoréguler pour réduire les risques de corruption et en est capable, même si ces actions ne sont pas coordonnées au niveau du gouvernement et ne s'inscrivent dans aucune politique nationale et cohérente en la matière.

---

12. Trutkowski (C.) , Korys (P.), *Przeciwdziałanie korupcji w praktyce - Polityka antykorupcyjna w polskiej administracji publicznej*, Warszawa, Fundacja Batorego, 2013. Accessible sur : http://www.arm.gov.pl/ftp/433/przeciwdzialanie_korupcji_w_praktyce-fundacja_batorego.pdf

CONCLUSIONS

Cette brève analyse de la corruption administrative en Pologne dépeint un tableau pessimiste de la situation dans la mesure où une grande partie de l'opinion publique est convaincue que les agents publics sont généralement corrompus et que la situation a même empiré depuis le régime communiste. Néanmoins, la Pologne est dotée d'un cadre institutionnel et juridique un peu décousu, certes, mais relativement élaboré pour maîtriser et réduire le risque de corruption au sein de l'administration. D'ailleurs, le pays répond à presque toutes les normes anticorruption internationales. Il est donc légitime de se demander quel est le point de vue le plus proche de la réalité : l'opinion du citoyen, qui pense, encore marqué par la dégénérescence de l'État et de l'administration sous le communisme et un peu après sa chute, que rien n'a changé ? Ou le point de vue purement systémique, qui met en évidence les efforts réalisés par la Pologne au cours des deux dernières décennies pour améliorer le fonctionnement de son administration et créer un appareil institutionnel et juridique étendu de nature à maîtriser la corruption ? La vérité devrait se situer à mi-chemin.

L'écart entre ces deux points de vue, l'un populaire, l'autre institutionnel, est lié à ce que j'ai appelé plus haut un manque de mobilisation. En effet, la Pologne a réalisé, en particulier au cours des dernières années, des avancées considérables dans la réduction du risque de corruption administrative, en imaginant des solutions juridiques et institutionnelles. Dans la plupart des cas, ces efforts ont résulté de pressions exercées par les organisations internationales et plus particulièrement par l'Union européenne, qui ont imposé de nombreux changements d'ordre juridique et institutionnel (en Pologne comme dans d'autres pays de l'Europe centrale et orientale désireux d'adhérer à l'UE)[13]. Mais il existe toujours un décalage entre le cadre juridique mis en place et la pratique. Les responsables, principalement des agents publics, ne suivent pas (volontairement

13. MAKOWSKI (G.), *Global Anticorruption Policy: A New Better Law or Constructing Social Problem (Polish Case)*, Societas Comunitas, nr 1(7), 2008 ; DE SOUSA (L.), *Anti-corruption Agencies: Between Empowerment and Irrelevance*, Working Papers, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2009. Accessible sur : http://ancorage-net.org/content/documents/anti-corruption%20agencies%20between%20empowerment%20and%20irrelevance.pdf

ou involontairement) les nouvelles règles, quand ils ne les ignorent pas purement et simplement.

La preuve en est que des postes de hauts fonctionnaires sont encore attribués à des personnes n'ayant pas les compétences requises ou à de simples exécutants qui ont de surcroît tendance à être politisés, à prendre des décisions discrétionnaires et à s'accrocher à leur poste. Ces pratiques encore courantes à la fin des années 1990 et au début des années 2000, alors que la fonction publique venait d'être rénovée, n'ont pas encore été éradiquées[14]. Une autre illustration est fournie par les dispositions du code pénal et du code de procédure pénale : le ministère public et les autorités chargées de faire appliquer la loi ne savent pas comment utiliser ces outils de manière suffisamment efficace pour réunir des preuves de nature à entraîner la condamnation des personnes soupçonnées de corruption. La plupart des affaires de corruption aboutissent à un non-lieu ou sont abandonnées au stade de l'enquête.

Les dernières études en date montrent que la multiplication des solutions juridiques et institutionnelles contribue à limiter la corruption, mais uniquement dans une certaine mesure[15]. Les indicateurs de la Banque mondiale ne reflètent aucune évolution notable de la qualité de la gouvernance en Pologne depuis l'adhésion du pays à l'UE.

En l'absence d'incitations autres que juridiques ou institutionnelles, il est impossible de lutter efficacement contre la corruption. Dans le cas de l'administration publique, l'impulsion devrait être donnée par un changement d'attitude des agents publics et un changement dans la manière de diriger les institutions de l'administration, sachant que de telles avancées ne seront possibles qu'à l'issue d'un travail pédagogique intense. Cela m'amène à formuler l'hypothèse selon laquelle l'absence de progrès et l'insuffisance de résultats dans la lutte contre la corruption en Pologne sont en partie liées à un « retard culturel » dans le secteur public, qui se

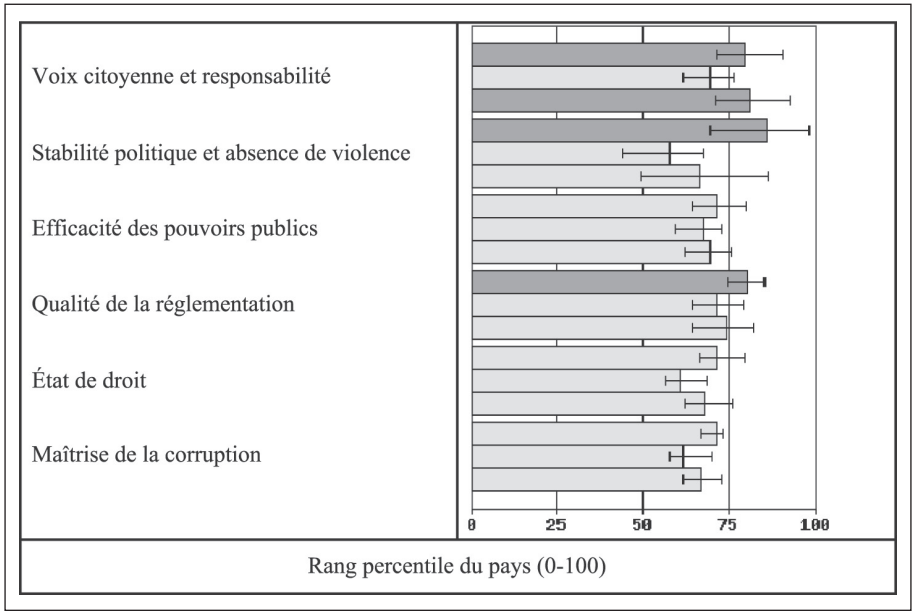
---

14. Heywood (P.) & Meyer-Sahling (J-H.), *Występowaniestrefkorupcji w zarządzan iupolskąadministracjąrządową*, Warszawa, Ernst & Young, 2008.

15. Mingiu-Pippidi (A.), « The Good, the Bad and the Ugly: Controlling corruption in the European union », advanced Policy paper for discussion in the European Parliament, 9 avril 2013. Accessible sur : http://www.againstcorruption.eu/wp-content/uploads/2013/03/ANTICORRP-Policy-Paper-on-Lessons-Learnt-final.pdf

manifeste par une absence de sens du service public solidement ancré et de culture institutionnelle affirmée[16].

Les indicateurs mondiaux de la gouvernance dans le cas de la Pologne
Comparaison entre 2011, 2006 et 2002 (de haut en bas)



Source : KAUFMANN (D.), KRAAY (A.), et MASTRUZZI (M.), *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues,* rapport de la Banque mondiale n° 5430, 2010.

Note : les indicateurs mondiaux de la gouvernance représentent un ensemble de résultats de recherches qui synthétise les avis d'un grand nombre d'entreprises, de citoyens et d'experts interrogés sur la qualité de la gouvernance dans des pays industriels et en développement. Les données exploitées ont été réunies par des instituts de sondage, des laboratoires d'idées, des ONG, des organisations internationales et des entreprises du secteur privé. Les indicateurs ne reflètent pas les positions officielles de la Banque mondiale, de ses administrateurs ni des pays qu'ils représentent. Ils ne sont pas utilisés par le Groupe de la Banque mondiale pour allouer des ressources.

16. HEYWOOD (P.) & MEYER-SAHLING (J-H.), *Występowaniestrefkorupcji w zarządzan iupolskąadministracjąrządową*, Warszawa, Ernst & Young, 2008.

Autre facteur à prendre en compte : l'instabilité du droit. La Pologne dispose sans doute de dispositifs juridiques nombreux, et même élaborés, pour préserver l'administration des différentes formes de corruption qui existent, mais la législation qui les sous-tend s'avère souvent fragile. Une fois encore, l'illustration en est donnée par les règles qui régissent la fonction publique. La première loi sur la fonction publique a été adoptée sept ans après la rupture de 1989. D'autres ont suivi en 1998, 2006 et 2008. Il est intéressant de se pencher sur le dernier changement en date, qui s'est traduit par la liquidation totale de la fonction publique en Pologne. En 2006, le gouvernement a en effet abrogé la loi de 1998 sur la fonction publique. Une nouvelle loi a été votée, sur les « ressources humaines de l'État », qui prévoyait d'abandonner le modèle polonais de la fonction publique, largement inspiré des traditions françaises, au profit d'une nouvelle structure. La plupart des spécialistes qui ont analysé cette nouvelle « invention » ont rendu un avis plutôt défavorable[17]. Entre autres, ils ont attiré l'attention sur le fait que la nouvelle loi ne faisait que renforcer le caractère discrétionnaire et arbitraire des nominations des hauts fonctionnaires. La politisation des postes de directeur général, qui existent dans la plupart des unités de l'administration publique polonaise, a été jugée particulièrement dangereuse : désormais, les nominations correspondantes allaient relever uniquement de décisions politiques rendues par les ministres. De fait, la loi ne faisait qu'entériner la mauvaise pratique consistant à nommer aux plus hautes fonctions des « exécutants ». Le nombre de nouvelles règles dans ce domaine prouve à lui seul que les décideurs polonais ont davantage à cœur de mettre l'administration au service de leurs priorités politiques de court terme plutôt que d'améliorer la qualité de la structure de l'administration.

Le dernier facteur clé réside dans la qualité du droit. Les règles existantes, bien qu'élaborées et conformes aux exigences internationales d'un point de vue purement formel, sont inopérantes, ce que le suivi opéré par des organisations internationales telles que le Greco, l'OCDE et l'ONU ne permet pas toujours de mettre en évidence. Le meilleur exemple en est la loi sur la responsabilité des agents publics en cas de

17. HEYWOOD (P.) & MEYER-SAHLING (J-H.), *Występowaniestrefkorupcji w zarządzan iupolskąadministracjąrządową*, Warszawa, Ernst & Young, 2008.

violation flagrante de la loi, déjà citée plus haut. Tel que prévu par la législation polonaise, l'établissement de la responsabilité d'un agent public en cas de dommages résultant d'un acte de corruption, de tout autre abus ou de l'incompétence dudit agent, ne permet pas l'application de ces règles. En effet, pour qu'un agent public soit reconnu responsable des dommages de son fait, l'entité qui l'emploie devrait commencer par verser une indemnisation déterminée par le tribunal. Or, en Pologne, les litiges entre particuliers ou entreprises privées s'inscrivent dans la durée et mobilisent de nombreuses instances. De ce fait, il n'est pas rare que les victimes cherchent à engager des poursuites également à l'encontre de l'institution publique. C'est l'une des principales raisons qui expliquent que le mécanisme de mise en jeu de la responsabilité des agents publics ne fonctionne pas et est un bon exemple de l'inefficacité de la réglementation qui visait initialement à limiter la corruption impliquant des agents publics polonais.

Pour résumer, l'administration publique polonaise n'est certainement pas la plus exposée à la corruption dans le monde et même en Europe. Dans certains domaines, la Pologne pourrait même servir de modèle à d'autres pays. Mais si des solutions existent, la culture institutionnelle de l'administration est encore très imparfaite et le risque de corruption administrative ne saurait être négligé.

LE RÔLE D'UNE ONG : TRANSPARENCY INTERNATIONAL

par Peter EIGEN

Je souhaite remercier une nouvelle fois les organisateurs des Rencontres internationales de gestion publique d'avoir permis que soient rassemblées, en 2013, autant de personnalités pour s'exprimer sur ce thème important qu'est l'éthique de la gestion publique. Je dois dire qu'après avoir écouté leurs interventions je m'étais senti d'autant plus encouragé à parler du rôle de la société civile dans l'amélioration de la gouvernance publique et l'érection de garde-fous contre la corruption.

Lors de ces rencontres, l'an passé, la colère d'un citoyen s'était invitée dans les débats et il faut bien reconnaître que cette émotion est largement partagée à travers le monde. Des mouvements de protestation populaires se font entendre avec force dans les rues du Caire, de New York, de Washington (avec le mouvement Occupy Washington) ou en Indonésie. Un collègue tchadien s'est même interrogé sur l'opportunité de faire intervenir des organisations confessionnelles, avec leur éthique et leur système de valeurs, pour venir en appui aux États et aux organisations internationales dans leur combat contre la corruption.

Nous étions donc, lors de ces Rencontres, au cœur de mon sujet. Ma réaction n'est pas de livrer un discours académique, mais un récit de mon propre parcours, qui m'a conduit à vivre des expériences variées.

Pendant les 25 années passées à la Banque mondiale, j'ai participé, que ce soit en Amérique latine, en Afrique ou en Asie, à des projets ayant pour but de créer un environnement favorable à un développement économique et social durable, dans un esprit participatif.

Quelque temps après avoir quitté la Banque mondiale, j'ai rejoint le secteur de la société civile pour me consacrer au militantisme et à un travail de persuasion. Ces activités ne se déroulaient pas nécessairement sur la voie publique, mais étaient dans tous les cas ancrées dans la société civile et avaient pour objectif l'amélioration de la gouvernance. C'est

de cela que je souhaite vous entretenir car j'ai le profond sentiment que la recherche actuelle de bonne gouvernance, de justice, de paix, de bien-être et de développement durable n'est plus en phase avec la réalité d'aujourd'hui, même si j'ai conscience d'être peut-être excessif en disant cela.

En effet, cette recherche repose trop sur le rôle central des gouvernements nationaux, des États souverains et de leur administration et, bien évidemment, des organisations internationales, infiniment variées, qu'ils ont créées en Europe et ailleurs. De mon point de vue, il est nécessaire de changer de paradigme ou, tout du moins, de compléter le paradigme actuel par autre chose, en l'occurrence, le rôle de la société civile. Je commencerai par expliquer en quoi, selon moi, le paradigme actuel n'est plus adapté à la situation.

Si l'on examine l'influence géographique des gouvernements nationaux, on comprend bien vite que, dans un contexte d'économie mondialisée, ils ne sont pas en mesure de placer la politique au-dessus de l'économie. Il est tout à fait évident que même les pays de grandes dimensions ont une zone de souveraineté très limitée. C'est un peu comme sur un terrain de football où chaque zone de penalty et chaque partie du terrain a ses propres règles. Dans une partie du terrain, vous pourriez jouer au basket. Dans une autre, vous seriez autorisé à vous munir de votre batte de base-ball. À côté, vous pourriez taper dans le ballon. Encore ailleurs, c'est au rugby que vous joueriez. La planète compte près de 200 pays qui ont chacun leur propre arbitre.

Certains pays sont immenses et il est évident qu'avec une telle juxtaposition de zones de souveraineté limitée, il est impossible d'assurer une régulation et un contrôle adéquats d'un marché opérant à l'échelle mondiale. Cette asymétrie fondamentale permet, selon moi, de comprendre les limites de l'influence des gouvernements nationaux.

D'autres avant moi, comme Richard Barnett dans les années 1960 et 1970, ont décrit ce phénomène et ont écrit sur le sujet mais d'une certaine manière, cette asymétrie entre les régulateurs et les entités régulées a été tolérée et rien n'a été fait pour y mettre un terme.

Il y a au moins deux autres dimensions à cette asymétrie. La première concerne l'horizon temporel de l'action des régulateurs. En Allemagne, des élections sont programmées dans cent jours. Il est évident que

madame Merkel et sa coalition se préoccupent davantage aujourd'hui de se maintenir au pouvoir que de prendre les mesures qui garantiront que le changement climatique ne jettera pas des populations dans la misère ou ne dégradera pas les conditions de vie des populations nomades qui vivent dans le Nord du Kenya.

Nul doute que son horizon actuel se limite aux 100 prochains jours. C'est particulièrement vrai dans les régimes démocratiques où vous devez revenir vers les électeurs et leur expliquer pourquoi il faut qu'ils vous fassent confiance pour l'avenir.

Selon moi, la troisième asymétrie tient clairement à la fragmentation des groupes d'intérêts que les gouvernements nationaux doivent satisfaire. Manifestement, lorsqu'elle prépare ses positions, madame Merkel se soucie assez peu de venir en aide aux populations nomades vivant dans le Nord de l'Inde. Dans le meilleur des cas, elle éprouve de la compassion pour le sort des Italiens et des Grecs lorsqu'elle se rend à des sommets.

Fondamentalement, ce système n'est pas compatible avec l'économie sociale de marché. Les forces du marché sont le principal moteur de ce système, mais celui-ci fait également l'objet d'une régulation par un gouvernement démocratique chargé de protéger le marché de la corruption, des monopoles et d'autres pratiques anticoncurrentielles. Parfois, le gouvernement est amené à aller au-delà de son rôle de protection du marché et à apporter des aménagements à ce dernier afin de prévenir les situations d'extrême instabilité qui seraient causées, par exemple, par d'immenses disparités de revenus et de richesses en Europe, en Afrique, en Amérique latine ou en Asie.

L'économie sociale de marché a besoin d'être régulée et il est nécessaire que les peuples exercent leur suprématie politique, non pas dans un esprit de parti, mais pour avoir prise sur leur sort au lieu de devenir de simples appendices du marché. Tel est le point de départ de mon analyse. Bien sûr, j'en étais déjà convaincu lorsque j'étais en poste à Nairobi en tant que directeur de la Banque mondiale pour l'Afrique de l'Est. J'estimais que malgré tous nos efforts, nous étions dans l'incapacité de créer un monde plus juste.

J'ai très vite compris que cela ne tenait pas tant à l'absence d'engagement des pouvoirs publics sur la question qu'à leur incapacité à réguler une économie mondialisée. Il faut bien prendre conscience de cela.

Résultat : des centaines de millions de personnes vivant dans l'extrême pauvreté et sans accès digne de ce nom à l'eau potable et aux services d'assainissement et des taux de mortalité infantile inacceptables. Les dernières éditions du Rapport sur le développement humain témoignent encore du fait que des maladies bénignes aisées à éradiquer continuent d'être la cause de mortalité infantile et de mortalité de jeunes mères.

Bien sûr, la violence et les conflits mondiaux actuels sont une autre conséquence de ce type de gouvernance. Ainsi, dans la partie Est de la République démocratique du Congo, plusieurs millions de personnes sont mortes en partie à cause de Mobutu et de la corruption qui a entaché son règne. Ces morts et ces destructions sont le résultat de l'incapacité des pouvoirs publics, même les meilleurs, à garantir une gouvernance juste, stable sur le long terme et participative dans un monde dominé par le marché.

C'est ce dont j'ai pris conscience au Kenya et qui m'a conduit, à l'époque, à dire que l'une des causes du phénomène mondial de gouvernance défaillante était la corruption, précisément parce que les pouvoirs publics étaient dans l'incapacité d'en venir à bout. Je me souviens encore que, en Allemagne, le gouvernement disait qu'il aurait bien voulu faire cesser la corruption sévissant à l'échelle mondiale, mais qu'il ne pouvait pas empêcher les investisseurs allemands de s'y livrer à l'étranger dans la mesure où tout le monde en faisait autant. Le même type de discours était tenu en France, au Royaume-Uni, au Canada et au Japon. Seuls les États-Unis, sous la présidence de Jimmy Carter, se dotèrent d'une législation réprimant les pratiques de corruption à l'étranger (*Foreign Corrupt Practices Act*) dès 1977, dans le sillage du scandale du Watergate. Cette loi réprime les actes de corruption d'agents publics étrangers commis par des personnes morales et physiques américaines. Cela n'a bien évidemment rien empêché mais, au moins, les États-Unis ont tenté de maîtriser le phénomène.

Pendant ce temps-là, en Europe, les entreprises pouvaient en toute impunité se rendre dans les pays qui sont représentés parmi nous aujourd'hui pour influer sur les décisions des instances dirigeantes et les amener, par des pots-de-vin systématiques, à importer des biens et services dont ils n'avaient pas besoin, à dépenser leurs maigres ressources et à accumuler une dette extérieure colossale qui pèserait sur les générations futures. Une véritable honte. En Allemagne, les entreprises pouvaient

faire figurer les montants dépensés en corruption sur leur déclaration de revenus. Les montants qu'elles indiquaient avoir dû verser à tel ou tel président ou ministre étaient déductibles de leur revenu imposable. Des entreprises comme Siemens, Daimler ou Ferrostaal ont bénéficié de ce système.

Lorsque j'ai eu connaissance de ces pratiques, j'ai cherché à comprendre comment la Banque mondiale, qui de son côté s'engageait à financer des projets de qualité, pouvait rester sans rien faire en constatant que des entreprises issues de pays développés se livraient à des actes de corruption systématiques. Je me suis entendu répondre que je ne devais pas chercher à intervenir. Avec quelques partenaires africains au Kenya, il nous est venu l'idée de travailler aux côtés du secteur privé car celui-ci est bien évidemment aussi victime de la corruption, en particulier les entreprises qui perdent des contrats au profit de concurrents se livrant à des actes de corruption.

J'ai voulu associer mes efforts aux leurs pour voir si, ensemble, nous pouvions mettre en place un système permettant de contrôler la corruption, tout du moins la grande corruption portant sur des projets de grande ampleur. Il ne s'agissait pas pour moi de me mêler de ce qui se passait dans le milieu hospitalier, où médecins comme infirmières se livraient à des extorsions de fonds auprès des patients, dans le milieu scolaire où les bonnes notes se monnayaient, ou encore au sein de la police, qui rackettait les automobilistes. Non, je ne voulais pas me mêler de cela. Ce qui m'intéressait, c'étaient les grands projets qui donnaient lieu au gaspillage de centaines de millions de dollars partout en Afrique, en Amérique latine et en Asie.

J'ai été le témoin direct de ce gaspillage et de ces sommes investies dans des projets inutiles. À l'époque, je présidais un groupe consultatif auquel participaient quelques pays d'Afrique de l'Est. Je me suis rendu compte que certains des projets qui nous étaient présentés étaient souvent préparés par des experts autoproclamés qui avaient fait des dons aux pays en question pour financer des projets que seuls des fournisseurs français, allemands, britanniques, japonais ou autre étaient en mesure de réaliser. Ces projets n'ont pas été validés par la communauté des donateurs, l'ONU, les bailleurs de fonds bilatéraux, les Français, les Allemands et la Banque mondiale.

Malgré tout, ces projets ineptes ont été les premiers à être réalisés car, après avoir essuyé le refus de la communauté des donateurs, les experts se tournaient vers leurs partenaires de circonstance en Allemagne, en France ou autre pour mettre en place des crédits commerciaux par l'intermédiaire d'agences d'assurance-crédit à l'exportation ou de consortiums de sociétés de financement. À l'époque, en particulier au moment des divers chocs pétroliers, ceux-ci ne se faisaient pas prier pour accorder des financements aux pays du tiers-monde car le système bancaire des pays développés du Nord, notamment des États-Unis, était en situation de surliquidité.

Je savais que cette situation, à laquelle j'assistais, aurait des effets des plus dramatiques et dommageables sur les populations des pays que j'avais mission de servir. J'ai proposé à mon employeur, la Banque mondiale, qu'une aide soit systématiquement déployée pour lutter contre la corruption, aux côtés des populations concernées. Bien sûr, au sein de ces populations, certains anciens serviteurs des anciennes puissances coloniales travaillaient main dans la main avec elles pour maintenir en vie cette alliance de circonstance.

J'ai cherché à développer cette idée et l'ai soumise à un petit groupe de représentants résidents de la Banque mondiale réunis au Swaziland. Ils ont été enthousiasmés. Nous avons constitué un groupe de travail et avons commencé à travailler sur l'idée d'offrir aux populations d'Afrique une protection systématique contre la corruption de leurs propres dirigeants, et en particulier contre la corruption de haute volée qui voyait des centaines de millions de dollars détournées par les entreprises des pays du Nord, avec l'appui de leur propre gouvernement.

Pour en revenir à l'Allemagne, non seulement la corruption d'agents publics étrangers était tolérée et fiscalement déductible, mais elle était largement subventionnée par les agences d'assurance-crédit à l'exportation, à qui il importait peu de savoir si un gros contrat était honnête, avait été attribué à l'issue d'un processus loyal, avait fait l'objet d'une mise en concurrence, etc. Cela, je n'étais plus prêt à l'accepter.

C'est alors qu'il s'est passé quelque chose d'intéressant : la Banque mondiale m'a envoyé un courrier pour me rappeler qu'elle n'avait pas pour politique de se mêler des affaires internes des pays partenaires et que, par conséquent, je ne pouvais pas me livrer à des activités aussi

naïves et peu professionnelles pour combattre la corruption. Elle me sommait d'y mettre un terme. Les statuts de la Banque prévoient que les décisions de l'institution et de ses dirigeants doivent être fondées exclusivement sur des considérations économiques. Or, si des faits de corruption visant à influer sur la politique économique et des décisions d'investissement, pour ne prendre que ces exemples, ne relèvent pas de considérations économiques, c'est à n'y plus rien comprendre.

Si la Banque m'a intimé l'ordre de cesser mon combat, c'est qu'à l'époque, elle comptait parmi ses membres les États que j'évoquais au début de mon intervention, préoccupés de servir les intérêts de leurs électeurs, de leurs entreprises et de leurs exportateurs. Ils considéraient la corruption comme normale et la corruption internationale, certes vilaine voire dommageable, bénéfique pour ceux qui souhaitaient s'établir sur un marché dépourvu de règles et de gouvernance.

Je me suis dit que je ne voulais plus faire partie de ce système. À l'époque, certains services de recherche de la Banque avaient estimé à quelque 1 000 milliards de dollars les sommes englouties par la corruption chaque année dans le monde. Si j'étais impressionné par ce chiffre, je pensais qu'il ne reflétait qu'une partie du phénomène, dans la mesure où la corruption fausse le processus de décision et favorise des projets nuisibles. Ainsi, au Kenya, les immenses barrages hydroélectriques qui ont été construits ont détruit les moyens de subsistance des populations nomades établies dans le Nord du pays. Cela a entraîné de larges migrations vers les bidonvilles d'Eldoret et de Nairobi, notamment, car les activités d'élevage n'étaient tout simplement plus possibles pendant la saison sèche du fait de la construction de ces barrages et de leurs conséquences dévastatrices sur le débit des eaux souterraines et sur le climat dans la région.

Ces projets ont été menés à bien malgré l'opposition de la communauté des donateurs tout entière mais « grâce » à la nature corrompue du pouvoir en place. De mon point de vue, cela reflète bien la réalité de notre monde. Bien sûr, il ne faut pas nier que la situation a considérablement évolué et je me réjouis personnellement que l'OCDE ait pris l'initiative d'organiser ce colloque. La convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales a représenté une étape marquante. Elle n'aurait jamais vu le jour sans le travail, dans des conditions plus qu'artisanales, d'une

petite ONG établie à Berlin qui a pour nom Transparency International et qui comptait à ses débuts trois ou quatre collaborateurs en plus de moi.

Nous sommes allés rencontrer le gouvernement allemand pour l'alerter sur le sujet et il nous a répondu que notre action était tout à la fois stupide, naïve et contre-productive. Le ministre de l'Économie a même déclaré à la télévision qu'empêcher les entreprises allemandes de se livrer à la corruption dans des pays étrangers en Afrique, en Europe (en Pologne, en l'occurrence), en Asie et en Amérique latine, c'était détruire des emplois en Allemagne. Selon cette logique, un emploi dans une entreprise corrompue aurait davantage de valeur qu'un emploi dans une entreprise honnête. De fait, aux créations d'emplois dues à la corruption correspondent nécessairement des destructions d'emplois pour les entreprises qui montrent moins de talent pour la corruption. Voilà donc comment nous avons été accueillis par le gouvernement allemand.

Je n'ai pas eu plus de chance avec le monde des affaires allemand, qui a catégoriquement refusé d'entendre mes arguments. J'avais l'impression d'être un pestiféré. En Allemagne, un professeur d'éthique des affaires, de formation jésuite, assez connu, a déclaré dans un entretien qu'il n'exclurait pas d'emblée de se livrer à la corruption si cela lui permettait d'obtenir des contrats et de nourrir ainsi les familles de centaines de ses collaborateurs. Il a raconté qu'alors qu'il se trouvait en Indonésie pour deux semaines, il avait constaté que, dans ce pays, les corrupteurs sont non seulement très respectés, mais aussi considérés comme des facteurs de dynamisation de l'économie nationale. En conclusion, ce professeur disait qu'il n'y avait rien de mal à distribuer des pots-de-vin tant que ce n'était pas en Allemagne.

C'est à ce moment-là que nous avons commencé à nous adresser directement aux entreprises privées, car nous avions compris que le gouvernement de l'époque, à savoir le gouvernement de coalition dirigé par Helmut Kohl, ne ferait rien qui aille contre leurs intérêts. Nous avons organisé trois rencontres à l'antenne berlinoise de l'Institut Aspen. Une vingtaine de chefs d'entreprise se déplacèrent à chaque occasion. La première rencontre était présidée par Richard von Weizsäcker, qui venait d'achever son mandat de président fédéral d'Allemagne. Nous avons expliqué que l'absence de corruption sur le marché international était dans l'intérêt des entreprises allemandes, qui proposent des produits de

qualité, fiables, à des prix raisonnables. L'absence de corruption leur confère donc un avantage comparatif.

Et pourtant, lors de la première rencontre, les chefs d'entreprise présents ont refusé toute assimilation de leurs pratiques à de la corruption. Elles ont tout juste reconnu faire appel à des intermédiaires et leur verser des commissions comprises entre 30 et 50 millions de dollars, sans se préoccuper de l'utilisation de cet argent, l'important étant qu'il y ait des contrats à la clé. Lord Young, qui était à l'époque ministre britannique chargé de l'industrie, ne dit pas autre chose. Selon lui, même si on pouvait le regretter, les entreprises britanniques étaient, à l'étranger, contraintes de se livrer à des pratiques qu'elles ne s'autoriseraient absolument pas dans leur pays. Du fait d'une totale absence de gouvernance dans ces pays, les entreprises britanniques n'avaient pas d'autre choix que de faire comme tout le monde et se livrer à la corruption.

En France, la situation était la même. Il y a une vingtaine d'années, alors que je me trouvais dans ce même bâtiment, j'ai eu accès à un document tout à fait officiel qui prévoyait, pour différents pays, le pourcentage maximum d'un contrat que les pots-de-vin pouvaient représenter et la proportion déductible du revenu imposable en France. J'ai été intéressé d'apprendre que les agents publics allemands étaient considérés comme relativement honnêtes et que donc, en Allemagne, le pourcentage était de l'ordre de 3,5 %. En Afrique, il était nettement supérieur.

Dans ce bâtiment, cela ne choquait personne que les décisions économiques de nos partenaires dans les pays les plus fragiles de la planète, où la rémunération des dirigeants politiques est en général faible, puissent être influencées. Ces dirigeants ne bénéficient en outre d'aucune protection pour leur famille, d'aucune retraite ou autres prestations. Dans ces pays, les corrupteurs promettaient, en échange de contrats, l'ouverture en toute discrétion de comptes bancaires au Lichtenstein, en Suisse ou dans un autre pays à la convenance du corrompu. C'est ainsi que les choses se passaient à l'époque.

Selon moi, les pays de l'OCDE étaient au moins autant responsables que les autres de la grande corruption. Il était donc intéressant qu'à la deuxième rencontre organisée par l'Institut Aspen les participants reconnaissent que leurs pratiques relevaient de la corruption, tout en précisant qu'ils ne pouvaient y mettre un terme dans la mesure où tout le monde

faisait la même chose. Selon eux, cela faisait partie de la marche du monde et nous n'étions que de naïfs idéalistes.

Lors de la troisième rencontre, nous avons élaboré un pacte d'intégrité. J'ai été un peu peiné qu'il n'en soit rien dit lors de la table ronde sur les marchés publics. L'idée était la suivante : lors d'une mise en concurrence, les entreprises en lice concluent un pacte pour que tout le monde cesse ses pratiques de corruption au même moment. Imaginons un projet d'infrastructures piloté par la Banque mondiale, disons un projet de construction d'un axe routier majeur, où dix sociétés auraient passé le premier test et pourraient concourir. Chacune d'elle pense que ses concurrentes pratiquent les pots-de-vin. Elle va donc se mettre en quête de la personne susceptible de l'introduire auprès des décideurs. C'est ainsi qu'un système de corruption généralisée se met en place.

Encore une fois, notre pacte d'intégrité prévoit que toutes les entreprises conviennent de cesser leurs pratiques de corruption au même moment. En tant qu'organisation de la société civile, nous nous assurons du respect du pacte dans chaque pays où nous sommes implantés. Nous faisons également appliquer des sanctions, comme l'inscription sur une liste noire, la saisie de la garantie d'offre ou l'imposition d'indemnités forfaitaires. De fait, petit à petit, plusieurs organisations, dont la Banque mondiale, ont commencé par autoriser l'utilisation du pacte. Au début, la Banque prétendait que, dès lors que vous appliquiez ses principes directeurs en matière de passation de marchés, extrêmement clairs et excellents, il ne pouvait y avoir de corruption. Il nous a fallu près de cinq ans pour persuader l'institution que tout le monde ou presque savait comment contourner son système pour pouvoir continuer à se livrer à la corruption.

Lorsque Jim Wolfensohn est devenu président de la Banque mondiale en 1996, il a organisé plusieurs séminaires d'une journée avec Transparency International. Cet automne-là, il dénonça le « cancer de la corruption ». En 1997, des îlots d'intégrité virent le jour avec l'application d'un pacte de portée internationale : la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. Les signataires de cette convention, fruit d'une initiative collective, s'engageaient à faire cesser les actes de corruption des exportateurs et des investisseurs de leurs pays à l'étranger.

La Convention de 1997, entrée en vigueur en 1999, marqua un tournant décisif. On a peine à croire que, jusqu'en 1999, nos dirigeants politiques, intellectuels, chefs d'entreprise et élites ne voyaient aucun problème à verser des pots-de-vin aux décideurs en Afrique, en Asie ou en Amérique latine. Bien sûr, nous en payons le prix aujourd'hui car il y a encore un grand nombre de personnes ayant fait carrière dans ces sociétés qui se livrent à ces pratiques. Elles ne connaissent pas d'autre système. Certains, comme le célèbre écrivain allemand Martin Weiser, trouvent même ces pratiques fantastiques et voudraient que leurs auteurs soient, non pas poursuivis, mais décorés.

Tel est le résultat des échanges que nous avons pu avoir avec les grands groupes allemands représentés aux réunions organisées par l'Institut Aspen, comme Siemens, Daimler, ABB, Schering et d'autres. À la fin du cycle de rencontres, ils ont rédigé une lettre ouverte à Helmut Kohl et à son gouvernement pour demander que l'Allemagne adhère à la Convention de l'OCDE. Sans cette lettre, l'Allemagne n'aurait pas signé et si l'Allemagne n'avait pas signé, la France ne l'aurait pas fait non plus.

J'ai ici même, à de très nombreuses reprises, cherché à entretenir les Français du problème de la corruption. Pour eux, le système fonctionnait bien. En l'absence de gouvernance mondiale, il fallait bien se rendre compte que c'était nécessairement le règne du chacun pour soi. Mes interlocuteurs se vantaient de la qualité de leurs contacts et de leurs réseaux sur place, notamment en Afrique de l'Ouest, et ne voulaient pas entendre mes arguments. De fait, au moment de la finalisation des négociations, le gouvernement français annonça qu'il allait signer, à la condition que les affaires déjà engagées puissent être conduites à leur terme. Dans le cas d'un projet de construction d'une ligne à grande vitesse en Chine ou d'un oléoduc en Afrique, cela voulait dire pouvoir continuer à alimenter des comptes bancaires secrets au profit de dirigeants politiques pendant dix ans, durée nécessaire à la gestation de la plupart de ces projets.

L'OCDE, avec l'aide de la société civile, eut raison de cette demande extravagante. La non-remise en cause de cette victoire est une bataille de tous les jours. En effet, parmi les 35 États signataires, beaucoup n'appliquent pas la Convention correctement. Ainsi, au Japon, aucun texte d'application n'a été adopté. Au Royaume-Uni, jusqu'à il y a deux

ou trois ans, le gouvernement défendait la corruption des agents publics étrangers par British Aerospace et d'autres grands groupes, sous prétexte que la vente d'avions de combat Tornado et autres équipements à l'Arabie saoudite était bonne pour l'économie britannique. Le gouvernement a même demandé au Bureau central de lutte contre la grande délinquance financière (Serious Fraud Office) de cesser d'enquêter sur certaines de ces transactions.

Mais les choses évoluent désormais, et même assez vite, au Royaume-Uni. Les entreprises cherchent à recruter des déontologues et, plus largement, aspirent à changer de culture. En France, les poursuites sont relativement rares. En Allemagne, il y a environ 120 procédures de poursuites en cours, dont certaines à l'encontre d'entreprises renommées comme Siemens ou Ferrostaal, ce qui montre que le pays a décidé d'agir.

Il a été dit précédemment que rien n'avait changé. Pour ma part, je pense que certaines choses évoluent tout de même. Ainsi, j'ai été ravi de l'élection de Kibaki à la présidence du Kenya. Transparency International fédère une centaine de sections dans différents pays. Lorsque le responsable de la section kényane, Ronya Sungu, est devenu le secrétaire permanent de notre organisation, Kibaki lui a dit qu'il avait changé son pays et salué son combat pour l'honnêteté. Le nouveau président a introduit toutes les réformes dont il a été question aujourd'hui : passation de marchés en bonne et due forme, déclaration de patrimoine, etc.

Au bout d'un an, le cancer de la corruption a récidivé. Le retour de la corruption dans le pays a fait plus de 1 000 victimes lors des élections il y a cinq ans, drame largement médiatisé. Ainsi, nous avons connu des avancées et des retours en arrière. La Convention de l'OCDE compte parmi les avancées majeures. Que l'on se rende compte : dans les pays riches, les entreprises réfléchissent désormais aux moyens de conduire leurs activités honnêtement.

La Convention des Nations unies contre la corruption va encore plus loin. Elle n'aurait pas vu le jour si la Convention de l'OCDE n'avait pas existé. L'Allemagne refuse de la ratifier car cela la contraindrait à changer ses pratiques et à sanctionner les parlementaires qui commettent des actes de corruption. En effet, en droit allemand, il n'existe pas d'infraction de corruption des parlementaires. L'achat des voix d'un parlementaire est certes réprimé, mais la corruption « standard », consistant par exemple

à offrir des cadeaux à un parlementaire, acteur important de la gouvernance démocratique s'il en est, pour influer sur ses décisions, n'est pas punie. Encore une fois, cette situation me révolte tout autant que vous.

L'année dernière, le même jour que les Rencontres internationales de la gestion publique, avait eu lieu une réunion de la commission juridique du Parlement allemand et une fois de plus, le responsable de cette commission avait prôné la ratification de la Convention de l'ONU contre la corruption. Et cette fois encore, la proposition n'avait pas obtenu le nombre de voix nécessaire et la ratification a été repoussée. Il est peu probable que la Convention soit ratifiée avant la fin du mandat d'Angela Merkel. Cette situation est extrêmement embarrassante pour nous tous car notre pays est d'habitude plutôt cité en exemple mais dans ce domaine les responsables politiques ne sont vraiment pas à la hauteur.

Vous en savez probablement assez sur notre action à Transparency International et je ne me répandrai donc pas en explications. Schématiquement, nous sommes animés par trois principes. Manuel Villoria a évoqué l'un d'eux lorsqu'il a décrit les divers éléments d'un système d'intégrité apportant une réponse globale au problème de la corruption. Nous ne pensons pas uniquement en termes de répression et de sanctions, mais aussi et surtout en termes de prévention.

Deuxième principe : nous cherchons à doter les organisations de la société civile dans les différents pays participants de capacités d'analyse et d'outils de conception de programmes. Notre organisation agit par l'intermédiaire de ses sections nationales. La section française, en particulier, fait un travail formidable. Elle a ainsi fait pression sur le gouvernement français pour qu'il saisisse les biens mal acquis de trois présidents africains, ce qui ne l'a pas rendue très populaire ! J'espère que de nombreux autres pays utiliseront cette arme très efficace que représente la saisie de biens mal acquis.

Notre section en Allemagne fait, elle aussi, du très bon travail. Au Bangladesh, nous avons plusieurs sections comptant des milliers de membres. Notre section en Argentine est de taille similaire. Les différentes sections nationales s'emparent de nos idées et de nos outils pour poser leur propre diagnostic sur des problématiques de droit du travail, de droits de l'homme, d'égalité femmes/hommes ou des problématiques relatives au traitement des agents publics. Elles peuvent aussi s'attaquer à

la petite corruption qui sévit dans les écoles et les hôpitaux, notamment, ou à la grande corruption, qui implique le versement d'énormes pots-de-vin pour décrocher de juteux contrats.

Voilà ce que font nos sections nationales, au nombre de 107, avec notre appui. Le secrétariat international de l'organisation, qui emploie 180 salariés, est basé à Berlin. Nos ressources proviennent essentiellement de dons d'agences de développement, de la Banque mondiale, de fondations et du secteur privé. Cette diversité de sources de financement est, de mon point de vue, importante pour éviter qu'un quelconque acteur puisse exercer une influence excessive sur nos travaux.

Le bilan de notre action est selon moi très positif. Nous organisons désormais des conventions en Afrique et en Amérique latine et de ce fait, de nombreux gouvernements et institutions, à l'image des Nations unies, de la Banque mondiale et d'autres agences spécialisées nous soutiennent et nous ont rejoints dans notre combat contre la corruption, au point de provoquer certaines irritations. Ainsi, des personnes comme Moisés Naím et Jeffrey Sachs nous ont demandé de faire preuve d'un peu de modération car, pour eux, la lutte contre la corruption n'est pas un objectif en soi. Il s'agit surtout de lutter contre la pauvreté, de venir en aide aux personnes démunies, aux personnes malades, aux enfants, aux femmes, etc. Tel est le véritable objectif, donc il ne s'agit pas de placer la lutte contre la corruption au cœur de notre action.

Même si nous avons eu du mal à entendre ce message, il faut bien reconnaître qu'il comporte une part de vérité. Je veux dire par là que certains sont si obsédés par la lutte contre la corruption qu'ils se préoccupent peu des éventuels dommages collatéraux d'une attitude par trop radicale. Le risque existe notamment que nos outils tombent entre les mains d'hommes politiques irresponsables qui accusent leurs rivaux de corruption. Or, il est très difficile de se défendre contre ce type d'accusations. S'il est difficile de prouver des faits de corruption, il est encore plus difficile de prouver son innocence.

Il s'agit donc en quelque sorte d'un véritable numéro d'équilibriste et la société civile a un rôle majeur à jouer. Nous-mêmes avons joué un rôle essentiel dans l'inscription de la convention de l'OCDE à l'ordre du jour ou dans le changement d'attitude du monde des affaires en Allemagne et ailleurs. Nous avons sensibilisé les populations au problème avec l'indice

de perception de la corruption que nous avons mis au point. Désormais, il est difficile d'ignorer les ravages et les conséquences catastrophiques de la corruption.

Selon moi, la corruption est la cause principale de la situation de sous-développement des populations démunies dans le monde. Elle est aussi la principale cause de nombreux autres problèmes de gouvernance et c'est la raison pour laquelle j'aimerais vous livrer quelques réflexions sur l'opportunité de faire intervenir la société civile dans d'autres domaines où la gouvernance est défaillante. Quand on accuse les importateurs de textiles en provenance du Bangladesh de travail forcé et d'autres pratiques dangereuses, ils se défendent en disant que tout le monde en fait autant et que si eux ne le font pas, personne ne leur achètera leur marchandise. Face à une telle défense, la réponse est l'action collective.

Il en va de même des questions environnementales. Si vous interrogez les sociétés d'élimination des déchets sur leurs pratiques de déversement de déchets toxiques venus d'Europe en périphérie d'Abidjan, elles vous répondent qu'elles s'alignent sur leurs concurrents. Une action simultanée de tous les acteurs est nécessaire, mais qui en prendra l'initiative ? Les responsables politiques sont-ils en capacité de le faire, surtout à 100 jours des prochaines élections ? Ne seront-ils pas plutôt tentés de faire financer leur campagne par ces acteurs ?

Pour notre part, nous pensons que les responsables politiques, en particulier dans les régimes démocratiques, ont le principal rôle à jouer et qu'ils sont les plus légitimes pour agir. Si la lutte reste principalement impulsée par les organisations internationales, il doit y avoir coopération. Une coopération que je qualifierais d'antagoniste, les différents acteurs, à savoir pouvoirs publics, société civile et secteur privé conservant leur indépendance, mais coopérant pour analyser les problèmes et rechercher des solutions.

Cela est loin d'aller de soi pour la société civile, tant il y a à redire sur la gestion de certaines ONG et les intérêts qu'elles défendent. Si l'on songe que le Ku Klux Klan est une ONG, on se dit que le caractère bénéfique d'une ONG n'a rien d'automatique. Pour qu'elles puissent jouer ce rôle important, les organisations de la société civile doivent s'améliorer à quatre égards.

Pour commencer, elles doivent gagner en transparence et adopter un processus de décision plus participatif. En particulier, elles doivent grandement

améliorer leur communication sur l'origine de leurs ressources financières, trop souvent obscure, et sur les idées défendues par leurs fondateurs.

D'une certaine manière, elles doivent devenir plus compétentes. Bien peu d'organisations de la société civile ont la moindre idée de la manière dont la régulation du secteur bancaire est organisée, et je me félicite par conséquent de la création récente, à Bruxelles, d'une organisation importante, Financial Accountability International.

On notera que la commission du Parlement européen chargée des finances a appelé de ses vœux un contrepoids au pouvoir du secteur bancaire. De fait, le lobby bancaire est si puissant qu'il faut lui opposer un autre qui représente l'intérêt public. Dans ce domaine, il importe d'être compétent. Selon certains, Greenpeace aurait fait une erreur en organisant une action spectaculaire contre la plateforme pétrolière de stockage Brent Spar en Mer du Nord. Au bout du compte, tout le monde s'est accordé à considérer que le projet de Shell aurait été la meilleure solution du point de vue écologique. Or, les pressions exercées par Greenpeace se sont révélées déterminantes dans le choix de Shell de renoncer à son projet.

La professionnalisation des dirigeants des organisations de la société civile passe par le développement d'une offre de formations spécifiques par les établissements d'enseignement, notamment universitaires. Des dirigeants formés à une gouvernance responsable sont aussi nécessaires dans les organisations de la société civile que dans les secteurs public et privé.

Le quatrième impératif est d'apprendre à coopérer avec les autres acteurs, ce à quoi de nombreux militants de la société civile ont bien du mal à s se résoudre. Il s'agit de coopérer avec les pouvoirs publics, le secteur privé, la Banque mondiale ou le FMI au lieu, dans le cas de ces deux organisations internationales, de manifester bruyamment devant leurs fenêtres. Il convient de rencontrer leurs dirigeants pour rechercher les meilleures solutions.

Si les organisations de la société civile acceptent de relever ces défis, et il est à noter à cet égard que plusieurs instituts de formation ont d'ores et déjà été mis en place dans le monde, je pense qu'elles sont à même de jouer un rôle majeur, non seulement dans la lutte contre la corruption mais aussi dans le combat pour faire cesser les violations des droits de l'homme ou pour faire avancer des questions comme l'égalité femmes/hommes, la protection de l'environnement ou le changement climatique. De manière générale, de mon point de vue, elles peuvent contribuer à créer un monde meilleur et plus juste.

TÉMOIGNAGES DE PRATICIENS ET COMPTE RENDUS D'EXPÉRIENCE : ACTIONS CIBLÉES SUR LES MARCHÉS PUBLICS

LES TRAVAUX EN FAVEUR DE L'INTÉGRITÉ AU NIVEAU DU CONSEIL DE L'EUROPE

par Christophe SPECKBACHER[1]

L'ÉTENDUE DES PROBLÈMES TOUCHANT AUX MARCHÉS PUBLICS

Fondé en 1949 et comprenant 47 États membres, le Conseil de l'Europe (ci-après appelé CdE) est une organisation internationale et intergouvernementale « classique » à part entière. Son siège est à Strasbourg (France). Même si ce sont surtout les activités dans le domaine des droits de l'homme – et notamment de la Cour européenne des droits de l'homme – qui font que le CdE est connu du grand public, les États se dont dotés avec cette organisation, dès sa création en 1949, d'une coopération intergouvernementale étendue et ils ont attribué au CdE une compétence générale n'excluant que les questions de défense. Le mandat politique général s'est progressivement accentué sur la préservation des valeurs fondamentales en Europe (démocratie, état de droit, droits de l'homme).

Une première référence aux questions d'intégrité et de corruption apparaît en 1981 dans la Recommandation (81) 12 du Comité des Ministres aux États membres sur la criminalité des affaires. Le texte demande aux États membres de prendre des dispositions afin de contrer la corruption dans les relations entre opérateurs du secteur privé (qui viendrait notamment porter atteinte au libre jeu de la concurrence). À la fin des années 1980-1990, des changements importants interviennent :

– changements de contexte politique en Europe centrale et de l'Est, ce qui amène le CdE à voir adhérer de nombreux nouveaux pays fortement

1. Les points de vue exprimés dans ce document sont ceux de l'auteur et ne reflètent pas forcément ceux du Conseil de l'Europe.

touchés par la corruption. Ces changements ne sont pas sans lien avec une certaine crise du sens et des valeurs (redécouvrir le sens de la démocratie et de l'État de droit), avec une vague sans précédent de grandes affaires de délinquance économico-financière dans divers pays d'Europe (ayant souvent pour toile de fond la corruption et le financement politique), avec aussi les grandes initiatives dans la lutte anti-mafia en Italie (opération « mains propres ») ;

– changements de contexte économique : la transition politique et idéologique amène l'ouverture de nouveaux marchés, en Europe et en Asie notamment, et une compétition accrue entre pays exportateurs et leurs entreprises pour la conquête de nouvelles opportunités sans précédent sur ces nouveaux marchés.

En 1994, la Conférence annuelle des ministres de la justice du CdE se tient à Malte. Sous l'impulsion de certains pays, et en particulier de l'Italie. La lutte contre la corruption devient une priorité pour le CdE, ce qui débouchera :

– sur l'adoption sous l'égide de cette organisation, de divers nouveaux instruments internationaux entre 1997 et 2003[2]. Il en ira de même au niveau des communautés européennes (entre 1995 et 2003) et de l'OCDE (en 1997) ;

– sur des rencontres périodiques des spécialistes concernés (conférence des services spécialisés en matière anticorruption, qui réunira annuellement pendant plusieurs années, des représentants des services spécialisés, policiers, judiciaires etc.) ;

---

2. Convention pénale sur la corruption (STE N° 173) ; Convention civile sur la corruption (STE N° 174) ; Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE N°191) ; Recommandation N° R (2003) 4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales ; Recommandation N° R (2000) 10 sur les codes de conduite pour les agents publics, comprenant en annexe un Code modèle de conduite pour les agents publics – Exposé des motifs ; Résolution (97) 24 portant les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption ;

Voir aussi http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/instruments_en.asp, sites consultés le 14 avril 2016.

– en 1999, sur la création d'un mécanisme de surveillance et d'évaluation mutuelle des pays, le Groupe d'État contre la corruption (Greco)[3].

Les divers instruments du CdE résultent d'un travail de réflexion et de consultations mené avec l'implication des plus grands spécialistes d'alors, en matière de lutte anticorruption, qui avait débouché sur le Programme d'action contre la corruption (1996). Celui-ci reconnaît l'importance de la corruption en relation – parfois triangulaire – avec les thématiques des marchés publics et du financement politique. Les problèmes sont bien connus et on peut en dresser une esquisse de typologie :

– inefficacité des mécanismes de passation et de contrôle et manque de discipline générale au niveau du renouvellement des prestations et prestataires (« faut-il vraiment refaire toute la procédure ? » ou « cela s'est bien passé avec telle entreprise, on n'a qu'à la garder ») ;

– surcoûts et/ou une baisse des prestations entraînés par le prix de la corruption, la différence avec la prestation normale servant à financer les rémunérations « indues » sous forme de commissions occultes ou gratuites (par exemple, tel fonctionnaire ou élu faisant gratuitement rénover ou assurer l'entretien/nettoyage de sa résidence privée par l'entreprise qui bénéficie de sympathies ou de favoritisme) ;

– émergence de politisations exacerbées des institutions, voire de « féodalismes », et vulnérabilités particulièrement fortes au niveau des

3. Le Greco compte 49 États, à savoir les États membres du CdE, le Belarus et les États-Unis. Des négociations pour la participation du Kazakhstan et de l'Union européenne sont cours. Le Greco procède à des évaluations mutuelles thématiques, avec des visites dans les pays, qui consistent à consacrer successivement les travaux sur une période de trois à cinq ans à des thèmes et des dispositions spécifiques contenues dans les six instruments mentionnés précédemment : Cycle 1 (2000-2002) : aspects institutionnels de la prévention et de répression ; immunités ; Cycle 2 (2003-2006) : contrôle et transparence de l'administration et règles statutaires préventives des agents publics ; mesures visant les produits de la corruption ; mesures préventives au niveau des personnes morales ; Cycle 3 (2007-2011) : incriminations de la corruption et du trafic d'influence ; transparence et supervision du financement politique ; Cycle 4 (commencé en 2012) : prévention de la corruption dans la justice (statuts et obligations des juges et procureurs) et au sein des parlements nationaux. En parallèle de cette procédure d'évaluation, une procédure dite « de conformité » permet de s'assurer que les améliorations préconisées dans les rapports d'évaluation de chaque pays sont suivies d'effet. Plus de 300 rapports d'évaluation et de conformité ont été adoptés à ce jour.

pouvoirs locaux (quasiment une constante quel que soit le pays) et des partis politiques ;

– absence de procédures ouvertes et impartiales, ou insuffisamment ouvertes au-delà du niveau local ou régional (voire national, en vertu de la réglementation de l'UE) ;

– fractionnement des contrats/prestations pour éviter l'application de certaines contraintes de la règlementation (appel à la concurrence) déclenchées par les seuils de valeur des marchés. Cela permet plus facilement de privilégier certains prestataires ;

– marchés biaisés en amont, notamment avec le problème bien connu des appels d'offres établis sur le « CV » de la prestation/du produit/du prestataire. Ce problème particulier est lié aux prestations ayant une forte composante technologique, ce qui crée des vulnérabilités additionnelles sur des catégories de personnes consultées, mais non décisionnaires (ex : les médecins ophtalmologiques des hôpitaux du pays, qui voudront systématiquement de l'équipement présentant telle ou telle caractéristique bien spécifique, en rapport avec une société avec laquelle ils ont été en contact) ;

– marchés biaisés en amont en faisant prévaloir des critères non-objectifs, par exemple dans les projets impliquant a) une dimension d'aménagement du territoire (ce qui permet de mettre en avant d'autres critères au nom d'un certain intérêt général environnemental, social ou lié à l'image de la collectivité/institution) ; b) un/des promoteur(s) spécifique(s) (choix de la personne plutôt que du projet, avec accords secrets à un stade précoce, y compris avec des membres du gouvernement) ; c) une dimension architecturale, esthétique ou autre (qui fait intervenir plus facilement des critères d'appréciation subjectifs) ;

– marchés biaisés en raison de la technicité et la complexité de la matière et des procédures, dans un contexte de mauvaise culture de travail (« ne pas faire de zèle »), ce qui amène parfois à ne pas suivre les règles, par exemple dans le cas de reconduction des relations avec les prestataires de services ;

– conditions spécifiques des marchés passés dans des domaines ou contextes particuliers (armement, équipements militaires, parfois avec une dimension transnationale), qui peuvent faire entrer en jeu, sinon des règles spécifiques et dérogatoires, du moins des obstacles potentiels en

cas d'enquête (secret défense, règles pour la poursuite des infractions transnationales etc.). Plusieurs pays ont ainsi connu des affaires retentissantes faisant état de corruption dans ce type de marché et toutes les conséquences n'ont pas toujours été tirées par la justice dans ces dossiers ;

– vulnérabilités particulières dans les domaines touchant aux matières premières ou énergétiques (gestion de l'eau et des déchets, privatisation ou concession d'exploitation etc.), avec des conditions trop avantageuses conférées aux exploitants (voir les nombreuses controverses concernant des activités occidentales dans les pays en voie de développement).

Ces risques et problèmes avérés sont connus de la plupart des pays membres du Greco, y compris de pays comme la France.

LES PROCÉDURES DE MARCHÉ PUBLIC : UNE EXIGENCE DE TRANSPARENCE ET D'OBJECTIVITÉ

Il en résulte que le thème des marchés publics est un sujet sous-jacent et parfois explicite abordé dans les divers instruments adoptés par les États du CdE. Ainsi, la résolution du comité des ministres (97) 24 portant les 20 principes directeurs (PD) pour la lutte contre la corruption établit le PD 14 comme suit : « Adopter des procédures relatives aux marchés publics d'une transparence adéquate pour favoriser une concurrence loyale et décourager les corrupteurs. »

Cette question des procédures sera reprise à l'occasion de la 2e conférence des services spécialisés en matière anticorruption, tenue à Tallinn, Estonie, en 1997. Au cours de cette conférence, consacrée au thème de la corruption dans les marchés publics, les praticiens des divers pays ont identifié plusieurs exemples de bonnes pratiques, parmi lesquelles :

– dans la mesure du possible, la décision d'octroyer un marché ne doit pas être prise par une seule personne mais par des commissions qui effectuent des évaluations de manière collective, indépendante et sans subir des ingérences de la part des administrations ou du secteur privé ;

– des commissions indépendantes doivent être mises en place pour vérifier le bon déroulement des procédures des marchés publics. Les fournisseurs et les autres personnes intéressées doivent pouvoir saisir de telles commissions ;

– lorsque la concurrence et la publicité du marché sont impossibles en raison de la nature même du contrat (par exemple sécurité ou défense nationale), des mécanismes alternatifs de contrôle doivent être prévus afin d'éviter la corruption ;

– les responsables des marchés publics doivent rendre compte de leurs décisions ;

– les administrations publiques doivent prévoir des mécanismes de contrôle externe et interne adéquats et des procédures de vérification des comptes. Le partage d'information et la coordination entre les services responsables de ces contrôles et vérifications sont essentiels ;

– les cahiers des charges des appels d'offres de marchés publics doivent être clairs, précis, accessibles et non discriminatoires ;

– les critères de sélection doivent être aussi objectifs que possible et la marge de discrétion réduite au minimum possible ;

– l'ouverture des plis doit, en règle générale, avoir lieu en public, permettant au moins la présence des autorités publiques et fournisseurs ayant soumis des offres et aussi, de préférence, la participation de la société civile (associations de consommateurs ou de professionnels, médias, etc.).

AUTRES MESURES INSTITUTIONNELLES ET PRÉVENTIVES PERTINENTES EN MATIÈRE D'INTÉGRITÉ RELATIVE AUX MARCHÉS PUBLICS

La résolution (97) 24 portant les 20 principes directeurs pour la lutte contre la corruption pose divers autres principes dont la nécessité, par exemple, de :

– « favoriser la spécialisation de personnes ou organismes chargés de la lutte contre la corruption et leur accorder les moyens et la formation nécessaires à l'exercice de leurs fonctions » (PD 7) ;

– « veiller à ce que l'organisation, le fonctionnement et les processus décisionnels des administrations publiques tiennent compte de la nécessité de lutter contre la corruption, en particulier en assurant un degré de transparence compatible avec l'efficacité de leur action » (PD 9) ;

– « assurer que les règles relatives aux droits et devoirs des agents publics tiennent compte des exigences de la lutte contre la corruption et prévoient des mesures disciplinaires appropriées et efficaces ; favoriser l'élaboration d'instruments appropriés, tels que des codes de conduite, qui précisent d'avantage le comportement attendu des agents publics » (PD 10) ;

– « assurer que les activités des administrations publiques et du secteur public soient [*sic*] soumises à des procédures appropriées de vérification des comptes » (PD 11).

La recommandation N° R (2000) 10 sur les codes de conduite pour les agents publics reprend, en annexe, dans un code modèle de conduite pour les agents publics, divers principes sur lesquels les obligations statutaires des agents publics devraient s'appuyer. Il y est notamment question d'une approche en termes de risque, à savoir que plus les agents sont susceptibles d'être exposés à des situations pouvant présenter un risque pour leur intégrité, plus ils devraient en principe être assujettis à des politiques et mesures de précautions impliquant leur devoir d'intégrité générale. Ces mesures doivent inclure la gestion des cadeaux, offres et avantages pouvant leur être proposés, la gestion et le bon emploi par les agents des informations détenues par l'administration, la gestion des conflits d'intérêts (y compris, en fonction du risque, la sujétion à un dispositif de déclaration préalable de ces conflits), la vérification de l'intégrité d'un agent par ses supérieurs dans le cadre d'un suivi continu, un encadrement des risques liés à une cessation des fonctions publiques (le risque étant que des pots-de-vin ou gratification prennent la forme de promesse d'embauche à venir), les relations d'un agent avec d'anciens collègues etc.

La recommandation insiste beaucoup sur la notion d'intégrité objective, c'est-à-dire la nécessité de ne pas prêter le flanc à la critique du public, des collègues par un comportement inapproprié, même s'il n'y a pas atteinte à l'intégrité.

Lors des premier et second cycles d'évaluation menés entre 2000 et 2006 par le Greco, cycles qui ont porté sur les aspects institutionnels de la prévention et de la lutte contre la corruption, il est apparu nécessaire pour bon nombre de pays de renforcer les diverses mesures prônées ci-dessus. Dans des biens des cas, il s'agissait de mesures encore peu connues ou, lorsqu'elles l'étaient, peu ou pas appliquées. Des réformes ont donc été menées dans beaucoup de pays pour, par exemple :

– renforcer l'indépendance, la spécialisation et les moyens des organes d'enquête et de poursuite ;

– adopter des lois sur l'accès aux informations détenues par les administrations (ce qui est essentiel pour dissuader la corruption dans les marchés publics et faciliter la détection de cas potentiels par des citoyens ou les médias) et faciliter la communication avec le public ;

– mettre en place des mécanismes d'audit interne ou améliorer les modalités de contrôle des organes chargés de vérifier les comptes et la discipline financière des administrations (étendre leur contrôle, donner des moyens juridiques et autres, supplémentaires, etc.),

– encadrer la conduite et renforcer le comportement intègre des agents publics (en réglementant strictement les cadeaux et autres avantages, en introduisant des règles sur la gestion des conflits d'intérêts et le pantouflage) ;

– introduire des mécanismes d'exclusion professionnelle de fonctions à responsabilité des personnes condamnées pour corruption (par exemple des responsables de société), ou – quand ils existent – en étendre l'applicabilité aux infractions liées à la corruption.

Il est important que les pays disposent de mécanismes préventifs au sein des institutions publiques (ce qui vaut aussi pour les sociétés privées, bien évidemment). Ces mécanismes doivent être vus comme complémentaires des dispositifs répressifs, car, dans bien des cas, la détermination de la responsabilité pénale pourra s'appuyer sur le niveau de conformité de l'agent avec les règles internes pour déterminer le degré d'intention dans la commission de l'infraction. Dans tous les cas, la réglementation interne permet l'application de mesures disciplinaires,

même en l'absence de poursuite pénale. En ce sens, elle peut avoir aussi une valeur supplétive.

MESURES PÉNALES PERTINENTES TIRÉES DE LA CONVENTION PÉNALE DU CONSEIL DE L'EUROPE SUR LA CORRUPTION

Cette convention, qui date de 1999, n'a pas encore été ratifiée par tous les pays[4]. Le Greco lui a consacré une partie de son troisième cycle d'évaluations (2007-2011). La convention requiert une incrimination adéquate de la corruption en particulier pour les infractions suivantes :

– la corruption et le trafic d'influence envers le secteur public (agents publics, élus et membres de juridictions tant nationaux qu'étrangers ou employés par une institution internationale). Le trafic d'influence actif ou passif, qui était une infraction nouvelle pour beaucoup de pays en 1999, peut être considéré (tout comme la corruption active ou passive), comme un outil juridique important pour contrer les problèmes d'intégrité, y compris en relation avec les marchés publics ;

– la corruption envers le secteur privé. La corruption dans le secteur privé a souvent été négligée par rapport au secteur public du fait de la conviction que l'État et ses fonctions étaient peu concernés par ce premier phénomène (la corruption privée est souvent négligée par les politiques publiques nationales et les conséquences sont souvent moindres s'agissant des sanctions, des moyens d'enquête disponibles et des conditions de poursuite). Or, la plupart des pays ont procédé ces deux ou trois dernières décennies à des réformes importantes de l'État en privatisant tout ou partie des pans importants de son activité (énergie, transports, santé etc.). De plus, la corruption privée concerne souvent la même matière que le secteur public, par exemple les approvisionnements, même si l'on ne parle pas de marchés publics et que l'on ne réalise pas toujours les implications potentielles, y compris en

4. Au moment des Rencontres de juin 2013, il s'agissait de l'Allemagne, l'Autriche, l'Italie, le Liechtenstein et Saint-Marin. L'Autriche a comblé cette lacune le 25 septembre 2013 et l'Italie le 13 juin 2013 (situation au 18 novembre 2013).

termes d'impact pour des questions d'intérêt général (santé et sécurité des consommateurs, protection de l'environnement etc.). Enfin, des cas d'ententes et de partage de marchés sont aussi observés en relation avec les marchés publics, parfois selon des modalités proches du crime organisé, y compris en Europe occidentale.

Il faut peut-être aussi souligner que, en négligeant le secteur privé en tant que victime de la corruption, on l'a aussi négligé en tant qu'auteur de la corruption, y compris envers le secteur public (si l'on songe à la problématique des marchés publics). Un des grands défis de ces prochaines années, pour plusieurs pays, sera probablement de développer la coopération avec le secteur privé dans la mise en place de politiques d'intégrité.

À ce sujet, la convention pénale ayant obligé bon nombre de pays à mettre en place une responsabilité des personnes morales (dont les sociétés) pour les faits de corruption (article 18)[5], ces pays prévoient à présent des mesures souvent suffisamment dissuasives pour forcer, dans certains pays, les entreprises à se doter progressivement de politiques et mesures anticorruption internes. En effet, l'une des conditions qui peut permettre à une entreprise poursuivie collectivement pour faits de corruption[6] de désengager sa responsabilité consiste à démontrer qu'elle ne cautionnait pas les agissements de ses employés ou dirigeants[7] ; elle le fait en principe en démontrant, auprès du procureur ou du juge, l'existence

5. Cet article prévoit deux types de situations dans lesquelles la responsabilité doit pouvoir être mise en œuvre : a) responsabilité collective pour les actes des dirigeants (alinéa 1) ; b) responsabilité collective pour absence de surveillance et contrôle (alinéa 2).

6. Il s'agit d'un mécanisme fort utile lorsque plusieurs personnes sont intervenues à des degrés divers pour décider de tel ou tel acte sans que celui-ci ne soit imputable à l'une d'elle en particulier. On songera notamment aux divers formats que les sociétés ou partenariats prennent aujourd'hui dans le cadre du commerce international et donc à la complexité de certains mécanismes décisionnels (du moins pour l'enquêteur ou le procureur qui est un acteur externe).

7. Cas de responsabilité basé sur le point b, voir note 5.

de mesures et politiques internes claires[8] visant à bannir le recours à des pratiques liées à corruption. Il faut souligner que, au-delà des risques pénaux et de réputation, il peut exister des risques commerciaux liés notamment au fait que les collectivités publiques excluent des marchés publics les entreprises qui ont été impliquées dans des actes de corruption. Ce mécanisme qui reste encore peu pratiqué (ex. les États Unis, la Banque mondiale) est envisagé par plusieurs pays.

Ajoutons que, dans le cadre de son second cycle d'évaluation (au travers du thème des personnes morales), le Greco a considéré utile de prévoir (par exemple en tant que peine accessoire pouvant être prononcée par le juge) des exclusions professionnelles pour les dirigeants reconnus coupables d'actes de corruption. Plusieurs pays qui ne disposaient pas encore de ce type de mécanisme l'ont introduit.

Le Greco a aussi souvent dû demander à tel ou tel pays d'augmenter le niveau des peines et/ou de revoir l'affectation de telle ou telle infraction à une catégorie d'infractions (crime, délit, contravention). Du niveau des peines et/ou de la catégorisation des infractions découlent généralement plusieurs conséquences : moyens d'enquête disponibles (surveillance électronique, livraisons surveillées, accès à des informations financières et à l'entraide internationale etc.), prescription de l'action publique plus ou moins étendue, position de l'infraction en tant qu'infraction sous-jacente du blanchiment des capitaux, autres conséquences au niveau de la sanction (confiscation du pot-de-vin ou de la commission occulte en tant qu'instrument du crime ou en tant que profit criminel). Or, les grandes infractions en matière de marchés publics, compte tenu des sommes impliquées, constituent sans nul doute une forme de la délinquance économique et financière, complexe par nature, avec des montages parfois

---

8. On se référera par exemple aux travaux de la Chambre de commerce internationale (www.iccwbo.org) en ce qui concerne :

– Les programmes internes avec par ex. la révision et l'audit des procédures et contrôles internes, des études de risque, des pactes avec les pouvoirs publics, la sensibilisation des employés (voir les règles générales sur la lutte contre la corruption de 1977, révisées en 2011) ;

– les clauses contractuelles anticorruption ;

– les lignes directrices sur l'association des agents, des tiers et des intermédiaires à la politique anticorruption de la société ;

– les règles en matière d'approvisionnement responsable.

sophistiqués, des connections internationales pour dissimuler la trace des commissions occultes etc. Autant de défis à surmonter à condition de disposer des moyens d'enquête et de poursuite adéquats, sans être sous la menace d'une prescription trop courte.

Le Greco s'est également attaché à s'assurer que les pays ont la possibilité de poursuivre la corruption transnationale avec des règles de compétences extraterritoriales aussi larges que possible (notamment à l'égard des corrupteurs étrangers de leurs propres agents publics et de leurs agents publics qui auraient une nationalité étrangère) et ce, sans condition de plainte préalable en provenance de l'étranger ou sans condition de double incrimination, entre autres.

S'agissant de l'efficacité des dispositifs, il est parfois difficile de tirer toutes les conclusions pertinentes des statistiques et informations officielles disponibles. En effet, il n'est pas rare que les pays utilisent d'autres infractions pour poursuivre la corruption (en relation ou non avec les marchés publics), par exemple l'abus d'autorité, l'atteinte aux fonctions officielles, l'abus de biens sociaux. Ces infractions facilitent souvent la poursuite des faits par un niveau de preuve en pratique moins élevé que pour la corruption et le trafic d'influence. Il faut alors veiller à ce que les condamnations sous ce chef entraînent toutes les conséquences juridiques citées précédemment, même si elles n'entraînent pas forcément la même « sanction sociale ». Certains pays ont aussi parfois introduit des infractions spécifiques relatives à la manipulation des marchés publics (comme, en France, le délit de favoritisme tiré de l'article 432-14 du Code pénal), qui mériteraient certainement une plus grande attention et qui peuvent elles aussi ne pas entrer dans les statistiques officielles de la corruption du pays concerné.

LES MÉCANISMES ENCORE NOUVEAUX DE LA CONVENTION CIVILE DU CONSEIL DE L'EUROPE SUR LA CORRUPTION

Cette convention date elle aussi de 1999 et elle n'a pas encore – elle non plus – été ratifiée par l'ensemble des pays du Conseil de l'Europe[9]. Cette convention prévoit au moins trois dispositifs pertinents aux fins d'encourager la préservation de l'intégrité dans les marchés publics, mais qui restent encore peu utilisés ou peu connus (selon les informations disponibles) :

– la nullité des contrats entachés de corruption (art. 8) : le droit national doit prévoir de telles possibilités, qui seront exploitées par le biais de dispositions contractuelles devant préciser les modalités de la nullité qui pourra trouver à s'exécuter, selon les cas, entre les parties ou devant le juge. La nullité n'est pas nécessairement automatique, mais elle peut-être une conséquence ultime lorsque d'autres actions (par exemple, les interventions de la partie qui refuse les agissements) restent sans effet ;

– l'indemnisation pour dommages liés à la corruption (art 3 et 5) : la convention introduit l'idée de victime de la corruption. L'indemnité peut concerner une action en responsabilité civile contre une société ou contre l'État (selon à qui la responsabilité principale est imputée), par exemple en relation avec l'exécution d'un contrat, en relation avec des dommages causés par des décisions administratives. Toujours en relation avec les marchés publics, on peut aussi songer à un contractant ou un candidat-contractant évincé par une entreprise concurrente qui aurait recouru à la corruption (envers un employé de l'entreprise victime ou un agent public influençant la décision finale) tout en causant un dommage/manque à gagner pour la société victime (évincée) ;

– la protection des donneurs d'alerte ou *whistleblowers* (art. 9) : cela concerne toutes les personnes employées (dans le secteur public, privé ou autre). La thématique des donneurs d'alerte est bien connue depuis plus de vingt ans dans la littérature relative aux politiques anticorruption, mais

9. Au moment des Rencontres, il s'agissait de l'Allemagne, Andorre, Danemark, Islande, Irlande, Italie, Liechtenstein, Luxembourg, Monaco, Portugal, Royaume-Uni, Fédération de Russie, Saint-Marin, Suisse. L'Italie l'a entre-temps ratifié le 13 juin 2013 (situation au 18 novembre 2013).

son acceptation s'est faite tardivement dans bien des pays[10]. Le Greco a lui-même recommandé à un grand nombre de ses pays membres d'introduire des règles en la matière, s'agissant du signalement des soupçons dans le secteur public (second cycle d'évaluation consacré notamment aux mesures anticorruption dans l'administration)[11]. Les évaluations ont notamment montré les limites de dispositifs alternatifs (protection syndicale, protection implicite découlant du devoir de signalement des infractions pénales par les fonctionnaires etc.) et le fait que cette forme de protection était parfois confondue avec celle applicable aux témoins (protection qui poursuit un autre objectif, même si elle est très voisine dans certains cas). En vertu de l'article 9, les États doivent protéger de façon adéquate les personnes qui signalent en toute bonne foi, publiquement, aux autorités de poursuite, les cas de corruption dont elles auraient connaissance. Le signalement est basé sur le principe des « soupçons raisonnables » (et non de la connaissance d'actes avérés), puisque la personne qui signale n'est pas censée se substituer aux autorités d'enquête. La protection doit donc jouer même lorsque les soupçons se révèleraient erronés.

LES LIENS AVEC LE FINANCEMENT POLITIQUE

En 2003, le comité des ministres du CdE adoptait la recommandation Rec (2003) 4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Ce texte pose un certain nombre de principes destinés à assurer la transparence des comptes annuels des partis et des comptes de campagne (consolidation adéquate, publication, mention des noms des grands donateurs, notamment), leur contrôle indépendant par un organe doté d'une autonomie décisionnelle adéquate vis-à-vis du pouvoir politique et l'applicabilité de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives.

---

10. Dans la plupart des pays d'Europe, qui ont connu des régimes totalitaires, l'histoire a laissé une coloration négative au principe de la dénonciation ou du signalement.

11. Pour une vue globale et suites données (situation début 2009), voir cette autre présentation de l'auteur : http://www.batory.org.pl/doc/Whistleblowing%20mechanisms%20REV2%20for%20Batory%20Foundation%20Conf%20of%2030March09.pdf.

Le texte, qui prend en compte la problématique des liens entre marchés publics et financement politique, pose également quelques principes de base relatifs aux sources de financement, en encadrant les dons de personnes morales (article 5) :

> Article 5 de la recommandation Rec (2003) 4 – Dons de personnes morales
>
> a. Outre les principes généraux relatifs aux dons, les États devraient prévoir :
>
> – i. que les dons de personnes morales aux partis politiques apparaissent dans la comptabilité des personnes morales et
>
> – ii. que les actionnaires ou tout membre individuel de la personne morale soient informés de la donation.
>
> b. Les États devraient prendre des mesures visant à limiter, à interdire ou à réglementer de manière stricte les dons de personnes morales fournissant des biens ou des services aux administrations publiques.
>
> c. Les États devraient interdire aux personnes morales contrôlées par l'État ou par les autres collectivités publiques de faire des dons aux partis politiques.

Les États connaissent diverses approches en matière d'apports effectués par des personnes morales aux partis ou (listes de) candidats, qui vont de l'admissibilité sans condition à l'interdiction absolue en passant par des dons admissibles sous certaines conditions (plafonnement etc.). L'article 5 respecte ces diversités de tradition, mais impose au minimum la transparence également au sein de l'entité elle-même (afin de limiter les risques de dons occultes destinés à influer sur le bénéficiaire en cas de victoire aux élections) et surtout l'interdiction des apports de sociétés qui fournissent des biens ou des services aux administrations publiques.

Le Greco a examiné les réglementations sur le financement politique dans le cadre de son troisième cycle d'évaluation, en se focalisant sur les règles de transparence, de contrôle et de sanction[12]. Les visites sur place ont donné l'occasion de relever diverses pratiques liées au contournement de la législation ou à des vides juridiques, par exemple : a) les dons d'entreprises qui sont fractionnés et versés par les employés pour

12. Pour une vue d'ensemble, le lecteur intéressé pourra consulter l'étude horizontale suivante : http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/DOUBLET_FR.pdf. Consulté le 14 avril 2016. (Version anglaise : http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/DOUBLET_EN.pdf).

contourner soit une interdiction de dons des personnes morales, soit un plafond applicable aux dons ; b) la pratique de formes de sponsoring, des apports en nature et de la prise en charge directe de frais de campagne, qui permet souvent de contourner les règles sur les dons ; c) les prêts et avances de trésorerie sous des formes diverses (mal ou pas réglementées) et qui se transforment même en dons de la part des établissements financiers en cas de non-remboursement.

Ces pratiques sont utilisées par des entreprises qui cherchent soit à influer sur la réglementation, soit à obtenir en retour, le jour venu, des avantages sous formes de contrats/marchés publics. Dans tel ou tel pays, les évaluateurs du Greco ont parfois entendu des représentants de partis politiques eux-mêmes indiquer que les règles du jeu sont biaisées (« les entrepreneurs qui ne financent pas les politiques n'obtiennent pas de marchés publics »), ou des représentants des entrepreneurs évoquer des formes de « rackets » de la part de hauts fonctionnaires et d'élus.

REMARQUES CONCLUSIVES

La conclusion d'un exposé est généralement l'occasion de dresser un bilan. En premier lieu, il faut constater que les divers instruments anticorruption adoptés sous l'égide du Conseil de l'Europe offrent un éventail de moyens préventifs et répressifs qui, s'ils sont effectivement transposés en droit interne, mis en œuvre et bien employés, ont le potentiel de réduire les risques de manipulation/intérêt à manipuler les marchés publics. Cela dit le Greco, pour sa part, n'a pas jugé prioritaire à ce jour de se pencher spécifiquement sur la question des marchés publics. Tant d'autres domaines plus fondamentaux encore ont montré l'existence de lacunes importantes (absence de loi sur l'accès aux informations détenues par l'administration, absence de mécanismes sur les conflits d'intérêts, législations sur le financement politique inexistantes ou encore très imparfaites, risques parfois importants dans les parlements et/ou la justice) que les priorités se sont jusqu'à présent concentrées ailleurs.

Le second constat est que la concurrence s'est accrue depuis les années 1980-1990 et que le contexte économique a évolué de telle manière que l'on retrouve un déséquilibre assez prononcé entre, d'un

côté, l'affirmation des politiques anticorruption et, de l'autre, les réalités de terrain. Selon certains diagnostics[13], la sécurisation des marchés et le poids de la concurrence et des résultats (par exemple ceux des entreprises vis-à-vis du public ou des actionnaires) continueraient trop souvent de prévaloir. Des interlocuteurs d'horizons différents que j'ai pu rencontrer ces dernières années continuent d'affirmer que, malgré des avancées incontestables[14], la corruption reste importante, voire s'est développée dans certains secteurs, que les pays une fois entrés dans l'Union européenne relâchent leurs efforts en matière de lutte contre la corruption et que l'on n'en fait pas encore assez pour asseoir le fonctionnement des institutions et de l'économie sur les principes d'intégrité.

Il est clair qu'une véritable politique anticorruption doit prendre en compte les divers risques liés aux marchés publics et faire ajuster les dispositifs préventifs/répressifs en conséquence. Le déséquilibre observé ci-dessus (mais aussi l'évolution des structures publiques mentionnée précédemment dans cette présentation) appellerait dans l'immédiat, dans bon nombre de pays, un renforcement de la coopération et du dialogue entre les pouvoirs publics et le secteur économique aux fins de développer la prévention et les engagements réciproques d'intégrité (chartes sur l'intégrité, transparence sur les engagements pris avec une politique claire sur le sujet, recours aussi systématique que possible à des clauses contractuelles spécifiques). Des politiques publiques claires visant à exclure des marchés publics les acteurs défaillants (ou refusant des engagements) sur ces questions constitueraient des incitations vigoureuses.

---

13. Voir par exemple cette étude récente d'Ernst et Young : « *Navigating today's complex business risks* », Fraud Survey 2013 ; http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Navigating_todays_complex_business_risks/$FILE/Navigating_todays_complex_business_risks.pdf. Consulté le 14 avril 2016.

14. Par exemple, il faut se souvenir que jusque dans les années 1990 les dépenses de corruption étaient fiscalement déductibles et que certains pays refusaient de renforcer les moyens d'enquête disponibles en matière de dossiers de corruption au motif que cette dernière ne présentait pas une gravité suffisante pour justifier de telles intrusions dans la sphère privée. Bon nombre de pays qui n'avaient jamais eu de cas de corruption traités par la justice en connaissent à présent et dans plusieurs pays, on n'hésite plus à remettre en cause l'intégrité des plus hauts responsables de l'État.

LA POSITION DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE TRANSPARENCE

par Gérard LEGRIS

Lors des Rencontres internationales de la gestion publique de juin 2013, je m'étais exprimé au nom du vice-président de la Commission européenne, Maroš Šefčovič (qui regrettait de n'avoir pu être présent) et de son cabinet. J'avais à l'époque tenu à remercier l'IGPDE d'avoir choisi si opportunément le thème de cette 12e édition de ces Rencontres, consacrées en effet à l'éthique de la gestion publique.

Pourquoi cette question est-elle importante ? Parce que les citoyens ont des attentes élevées à l'égard de leur administration publique, que ce soit à l'échelon régional, national ou européen. Ils attendent des fonctionnaires qu'ils servent l'intérêt général en toute impartialité, loyauté et intégrité et ce, dans l'exercice quotidien de leurs fonctions.

Ils se doivent non pas de rechercher leur propre intérêt ni privilégier leurs priorités, mais de servir le public et les membres de leurs institutions, démocratiquement élus. Les médias font état de l'influence supposée des groupes d'intérêts dans le processus décisionnel de l'UE, mais aussi sur les gouvernements et les parlements nationaux. Certaines organisations non gouvernementales, certains parlementaires et organes de presse nous reprochent souvent des conflits d'intérêts ; nous devons entendre ces critiques, même si nous considérons qu'elles sont injustifiées. Il est important, non seulement que notre comportement professionnel soit irréprochable, mais aussi que la population le perçoive comme tel.

C'est à cette condition que nous pourrons bénéficier de la confiance des citoyens. La grande majorité des pays de l'OCDE ont défini des valeurs fondamentales qui orientent le jugement des fonctionnaires et la prise de décision des administrations publiques. Ces valeurs fondamentales sont souvent énoncées dans des codes qui définissent des normes de déontologie. L'objectif est de bâtir et de conserver la crédibilité en garantissant que le personnel de l'administration publique fera son travail

et qu'il accordera aux citoyens un traitement impartial et responsable. Les citoyens de nombreux pays membres, durement touchés par une conjoncture économique difficile, ressentent le besoin d'être rassurés sur la fiabilité des services publics. Les citoyens européens veulent être certains que nous sommes guidés par l'intérêt général et agissons en toute indépendance.

Ils s'attendent également à ce que nous soyons capables d'expliquer ce que nous faisons et comment nous le faisons. Or nous savons combien la confiance est délicate à obtenir, facile à perdre et extrêmement difficile à regagner. Les pays où les citoyens ne croient plus en l'indépendance et l'intégrité du gouvernement et de l'administration publique connaissent des difficultés économiques, sociales et politiques.

Permettez-moi maintenant d'aborder directement le thème central de cet après-midi et de m'attarder sur la question particulière de la passation des marchés publics.

L'intégrité dans la passation des marchés publics, composante clé du marché intérieur, revêt une grande importance pour la Commission. Pour preuve, les efforts qu'elle déploie pour mieux prévenir la fraude dans la passation de marchés publics et son choix de faire de la révision des directives sur la passation des marchés publics l'une des priorités de sa stratégie antifraude.

Les propositions de directives sur la passation des marchés publics adoptées le 20 décembre 2011 par la Commission ont fait l'objet de débats approfondis au Conseil et au Parlement européen. Elles sont désormais en cours de négociation entre ces institutions.

Ces propositions, si elles sont adoptées, amélioreraient notablement la gouvernance ainsi que l'atténuation et le suivi des infractions aux règles de passation de marchés publics, en particulier lorsqu'elles sont liées à un conflit d'intérêts[1].

L'obligation pour les États membres de veiller à ce que les pouvoirs adjudicateurs prennent les mesures appropriées pour efficacement prévenir, détecter et corriger des conflits d'intérêts survenant lors des

1. Les directives ont depuis été adoptées. Voir remarques préliminaires de M. Met-Domestici, p. 43.

procédures de passation de marché fait partie des propositions de la Commission. L'introduction de la notion de conflit d'intérêts a été bien accueillie par les deux branches du législatif, bien que la notion très générale et détaillée proposée par la Commission puisse en définitive être circonscrite, par exemple, aux intérêts familiaux et politiques.

La Commission a également proposé d'obliger les États membres à contrôler de manière plus approfondie les marchés publics lancés sur leur territoire et à signaler régulièrement à la Commission les infractions constatées, en particulier lorsqu'il s'agit de fraude, de corruption ou de tout autre comportement illégal. La proposition initiale visant à créer un organe national de surveillance chargé des marchés publics a été contestée par le Conseil et pourrait devoir être remplacée par certaines obligations de surveillance et de notification à la Commission (des cas de corruption notamment).

La stratégie globale de la Commission en matière de lutte antifraude a été définie dans une communication adoptée en juin 2011. L'objectif de la Commission est d'améliorer la prévention, la détection, les conditions d'enquête, la notification et la dissuasion au moyen de sanctions proportionnées et dissuasives. La stratégie vise à renforcer chaque étape du cycle de lutte contre la fraude. Elle consiste également à trouver l'équilibre entre l'efficience du contrôle et la simplification, et à adapter les mesures antifraude en vigueur afin de lutter contre les nouvelles formes de fraude. La Commission fait appel aux connaissances et à l'expérience acquises par l'Office de lutte antifraude (Olaf) à l'occasion de ses enquêtes sur des fraudes présumées.

La stratégie traite également des fraudes dans les marchés publics au travers de plusieurs autres actions. Les indicateurs de fraude dans les marchés publics sont analysés et présentés dans les recueils de cas élaborés dans le cadre de la stratégie.

De manière générale, les programmes de l'UE sont aussi exposés à la fraude que les programmes nationaux (ainsi, pour les programmes cofinancés relevant de la politique de cohésion, la contribution de l'UE constitue une partie de la contribution publique). Le droit européen prévoit que c'est aux États membres qu'il incombe au premier chef de prévenir, détecter et sanctionner les irrégularités et les fraudes. Ils gèrent près de 80 % des dépenses du budget de l'UE. Pour améliorer

davantage la protection contre les irrégularités et les activités frauduleuses, la Commission vérifie la conformité des pratiques administratives nationales avec les règles communautaires ainsi que le bon fonctionnement des systèmes de contrôle des États membres. En outre, la Commission peut effectuer des contrôles et des inspections sur place pour vérifier le respect des règles par les États membres. La proposition de la Commission relative au nouveau cadre financier pluriannuel a introduit la notion de gestion des risques de fraude qui repose sur une évaluation appropriée des risques de fraude.

Dans le cadre du point 4 du plan d'action, l'Olaf fournit des analyses stratégiques de la fraude, notamment des évaluations de risques, des recueils de cas contenant des analyses et résultats d'enquêtes ainsi que d'autres documents de synthèse. Il aide la Commission à élaborer et mettre en œuvre les politiques de prévention de la fraude et de la corruption.

Ce travail a permis d'établir des indicateurs de fraude (« signaux d'alerte ») diffusés auprès des services de la Commission et des États membres au moyen de recueils de cas, de notes détaillant ces indicateurs et d'un site dédié à la lutte contre la fraude accessible au seul personnel de la Commission. Ces outils sont utilisés lors des formations.

Parmi les indicateurs de fraude établis par l'Olaf figurent plusieurs indicateurs liés aux marchés publics. Les soumissions concertées constituent un exemple classique de fraude. Dans ce cas de figure, plusieurs offres semblent avoir été soumises et les règles de passation des marchés publics respectées, alors qu'en réalité toutes les offres ont été soumises par la même société ou le même groupe de sociétés de mèche. Des signaux d'alerte permettent de repérer ce type de fraude : les documents transmis par différentes entreprises contiennent des erreurs identiques (notamment les mêmes fautes typographiques) ou les mêmes estimations de coûts.

La stratégie encourage le recours aux analyses de risques et à la gestion du risque dans la lutte contre la fraude. Les mesures et les efforts en matière de lutte contre la fraude doivent se concentrer sur les domaines présentant un risque élevé de fraude. La Commission a mis en place des lignes directrices sur l'évaluation des risques à destination de ses services et en prépare actuellement d'autres pour les États membres (dans le domaine des actions structurelles). L'approche fondée sur les risques

permet de cibler les risques de fraude concernant les marchés publics à l'aide de mesures spécifiques dans des domaines où le besoin s'en fait sentir. Cela peut concerner l'ensemble de la procédure de passation des marchés publics ou certaines de ses étapes, comme la phase de sélection ou d'attribution du marché.

La Commission dispose désormais d'un outil (le « système d'alerte précoce », SAP) qui permet de communiquer des informations relatives aux opérateurs économiques (comme les soumissionnaires ou les entrepreneurs) représentant un risque pour les intérêts financiers de la Commission (par exemple, parce qu'ils sont soupçonnés de fraude ou de graves irrégularités ou qu'ils sont exclus de la participation à un marché public à la suite d'une condamnation, pour fraude notamment). Le système est relié au système comptable et avertit l'acteur financier lorsqu'il introduit une procédure de marché public ou un paiement. Le système d'alerte précoce est utilisé par les services de la Commission et les agences exécutives. Il est important de noter que, à la suite de la révision du règlement financier, l'exclusion obligatoire du bénéfice des financements et des marchés publics de l'Union européenne qui frappe les opérateurs économiques ayant été condamnés pour corruption ou tout autre type de fraude grave s'applique désormais également aux personnes disposant d'un pouvoir de représentation, de décision ou de contrôle sur ces opérateurs économiques et elles aussi condamnées pour ces agissements.

La Commission met à disposition des autres institutions et États membres une base de données centrale sur les exclusions (BDCE) qui comporte des données sur les opérateurs économiques faisant l'objet d'une exclusion (art. 108 du règlement financier). La stratégie de lutte contre la fraude a pour objectif une meilleure utilisation de cette base de données pour empêcher la fraude dans la passation des marchés publics de la part d'opérateurs économiques qui se sont montrés peu fiables. Cette amélioration passe en particulier par la désignation par tous les États membres de personnes de contact, centrales, capables de promouvoir l'utilisation de la base de données dans leur pays, ce qui n'est pas encore le cas aujourd'hui.

La stratégie prévoit qu'il incombe aux services de la Commission de se doter d'une stratégie antifraude avant la fin de 2013, prenant en compte la proportionnalité et le rapport coûts/avantages des mesures à mettre en œuvre. Lorsqu'un service a d'importantes dépenses liées à la passation

des marchés publics, les problèmes de fraude doivent être sérieusement pris en considération. Ces mesures peuvent par exemple consister à former les responsables géographiques à l'identification des signaux d'alerte concernant les marchés publics ou à promouvoir les outils d'évaluation des risques et l'utilisation accrue de la base de données centrale sur les exclusions par les États membres.

Après avoir abordé les principaux enjeux, priorités et initiatives en matière de marchés publics, je souhaite maintenant insister sur le fait qu'il est indispensable pour la Commission de développer des initiatives et de mettre en œuvre des mesures lui permettant de se protéger.

Permettez-moi d'être un peu plus concret et de citer certains des éléments qui composent le cadre juridique complet de nos institutions et agences.

Le statut des fonctionnaires fixe les principes déontologiques s'imposant aux fonctionnaires et aux agents, à savoir le devoir d'agir avec loyauté, indépendance, objectivité et impartialité et dans le respect des règles et des principes qui président à la prévention des conflits d'intérêts.

Le règlement financier établit des règles spécifiques pour prévenir les conflits d'intérêts de nature financière.

Il s'agit d'un cadre juridique solide, qui renvoie à des règles couvrant toutes les situations pouvant mettre en défaut l'indépendance d'un fonctionnaire ou d'un agent, y compris des conflits d'intérêts réels, potentiels voire uniquement apparents. Ces règles sont complètes et exhaustives.

La sensibilisation aux valeurs au sein de nos services nécessite un travail continu, qui doit concerner l'ensemble du personnel. Une formation déontologique obligatoire est prévue pour tout nouvel arrivant ainsi que pour les acteurs financiers.

La Commission a également adopté des mesures d'exécution détaillées :

– décision de la Commission relative aux activités extérieures et aux mandats (actuellement en cours de réexamen) ;

– lignes directrices de la Commission sur l'utilisation des médias sociaux ;

– lignes directrices de la Commission concernant les cadeaux et les offres d'hospitalité destinées aux membres du personnel, datant du 7 mars 2012 ;

– lignes directrices de la Commission régissant la dénonciation des dysfonctionnements du 6 décembre 2012. En 2000, la Commission a adopté un code de bonne conduite administrative.

Par ailleurs, la Commission a pris d'autres initiatives telles que la création d'un « réseau de déontologie » composé de correspondants au sein de chaque Direction générale ou encore l'organisation d'activités de sensibilisation comme des stages de formation pour les nouveaux arrivants et des ateliers.

Ce cadre déontologique repose sur un ensemble de services ayant pour mission d'assurer le respect des obligations déontologiques (Idoc[2], Olaf, SAI[3]).

Je ne peux conclure cette énumération des initiatives destinées à garantir un environnement éthique et formant un arsenal préventif permettant de nous protéger contre des risques financiers potentiellement sérieux sans évoquer l'initiative européenne en matière de transparence, qui contenait la décision d'établir un cadre régissant nos relations avec les représentants de groupes d'intérêts, terme qui englobe toutes les catégories d'organisations impliquées dans nos processus d'élaboration des politiques, y compris celles engagées dans des activités de militantisme et de défense d'intérêts. De concert avec le Parlement européen, nous avons créé un registre de transparence public destiné aux représentants de groupes d'intérêts et un code de conduite spécifique, associés à un mécanisme de plaintes et de sanctions.

Les statistiques du registre de transparence recensent à ce jour plus de 5 700 organisations enregistrées, soit plus de 25 000 personnes s'étant engagées à respecter un code de conduite commun.

Ce dispositif est l'un des plus avancés en matière de transparence et de surveillance des activités de lobbying. Nous sommes heureux de pouvoir, dans le cadre d'une réunion prévue à l'initiative de l'OCDE pour la fin du mois de juin, partager nos expériences et nos pratiques dans ce domaine mais aussi d'échanger sur des enjeux communs avec les instances de réglementation du lobbying canadiennes et américaines.

---

2. Office d'investigation et de discipline de la Commission européenne (N.D.E.).
3. *Supreme Audit Institution* (équivalent de la Cour des comptes, N.D.E.).

Associées à la grande facilité d'accès aux documents et à la législation pour nos citoyens, aux registres publics de diverses natures notamment sur nos groupes d'experts et le processus de comitologie ainsi qu'aux mécanismes de contrôles externes et à des institutions telles que le médiateur européen, ces initiatives constituent un solide bouclier permettant aux citoyens de surveiller nos institutions et leur demander des comptes.

Les différents niveaux d'intervention et instruments offrent des garde-fous : niveau législatif, niveau procédural et contrôles externes. Ces actions d'éducation et de sensibilisation visent quant à elles à renforcer et à transformer ces garde-fous en modèles de comportement.

RÉFORME ET PROCÉDURES SAINES EN MATIÈRE DE MARCHÉS PUBLICS

par Peter BENNETT

J'évoquerai dans ce texte la réforme des directives européennes en matière de marchés publics. Tous les deux ou trois jours, nous recevons une nouvelle série de documents. Cette réforme, croyez-le ou non, porte sur la simplification de la réglementation et je dois pourtant fournir un véritable effort pour tenir le rythme face à tous les documents qui arrivent.

Pour ce qui est des règles et de leur évolution, le processus que nous traversons actuellement a lieu environ une fois tous les dix ans, lorsque nous procédons à une mise à jour de l'ensemble des règles. Il s'agit donc d'un moment très important. Les négociations se sont déroulées pendant toute l'année 2012 et je me rendais à Bruxelles presque chaque semaine. Venir à Paris pour cette conférence en mai 2014 a donc été particulièrement agréable. J'ai juste dû faire attention à monter dans le bon train car l'Eurostar de Paris et celui de Bruxelles sont sur le même quai. J'aurais facilement pu me rendre au mauvais endroit par automatisme.

Le processus d'adoption de nouvelles règles européennes est assez complexe. Je n'entrerai pas dans les détails et me contenterai de dire qu'après les négociations initiales entre États membres commence un processus distinct pendant lequel le Parlement européen examine les propositions. À la fin de l'année dernière, les États membres sont donc parvenus à un accord sur un texte. Le Parlement européen a ensuite apporté des amendements aux propositions. Ces dernières font alors l'objet de discussions dans le cadre d'un processus appelé « trilogue » entre la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil, afin de résoudre les éventuelles divergences d'opinion entre les groupes.

En ce qui concerne la question de l'intégrité dans les marchés publics, la directive existante en la matière établit un ensemble de règles contribuant à garantir l'intégrité. Ces règles détaillées promeuvent les

principes d'égalité de traitement, de non-discrimination, de reconnaissance mutuelle et de transparence, ce dernier étant déterminant. Elles ont évolué en 2004 pour prévoir l'exclusion obligatoire des opérateurs économiques (fournisseurs, entrepreneurs et prestataires de services) reconnus coupables de fraude, de corruption ou de participation à une organisation criminelle.

L'autre point important du cadre réglementaire en matière de marchés publics est l'existence d'un mécanisme distinct de contrôle de l'application des règles – un mécanisme de recours – en vertu duquel les citoyens peuvent déposer un recours en justice à l'encontre de tout pouvoir adjudicateur qui aurait enfreint les règles ou n'aurait pas respecté d'une manière ou d'une autre le processus de passation des marchés publics.

La réglementation n'est bien sûr qu'un aspect de la question : les bonnes pratiques en sont l'autre élément clé. J'aimerais rendre hommage au travail effectué par l'OCDE pour promouvoir celles-ci par le biais d'instruments tels que sa « boîte à outils » pour renforcer l'intégrité dans les marchés publics.

Le processus de réforme des marchés publics comporte cinq éléments clés. Son objectif principal, pour le Royaume-Uni, est de parvenir à une simplification. Le ministre et d'autres parties prenantes considèrent en effet que les règles sont devenues trop détaillées et trop complexes et ne permettent pas la mise en œuvre de pratiques optimales. Ce premier élément est essentiel, mais d'autres objectifs nous tiennent également à cœur, tels qu'un meilleur accès des PME aux marchés publics et la mise en œuvre de procédures saines.

Les dispositions relatives à la gouvernance sont un point intéressant du paquet de réformes. La proposition d'établissement d'organes nationaux de contrôle avait soulevé l'inquiétude des États membres car ils pensaient que la Commission européenne restreignait leur capacité à s'organiser comme bon leur semblait. Ces dispositions comportent néanmoins d'autres aspects importants, tels qu'un suivi adéquat ; or, le Royaume-Uni estime, étant donné la procédure ayant conduit aux nouvelles propositions (procédure qui incluait une évaluation des règles antérieures) qu'il est nécessaire d'effectuer un suivi des procédures de passation des marchés publics pour contribuer à collecter les données pertinentes qui constituent la base d'une politique et d'une pratique saines.

Quels sont les éléments des propositions spécifiquement destinés à garantir que la procédure sera saine ? Un article est consacré aux conflits d'intérêts ; il prévoit l'exclusion des soumissionnaires ayant une conduite illicite et des mesures de protection contre l'octroi d'avantages indus. En ce qui concerne l'autre versant du problème, certaines propositions visent à introduire la possibilité de mesures internes d'assainissement, qui permettraient aux candidats ou aux soumissionnaires de fournir la preuve de leur fiabilité dans les cas, dont j'ai déjà parlé, où ils auraient été auparavant exclus de la procédure de passation des marchés publics.

Les propositions contiennent un article consacré aux conflits d'intérêts qui impose aux États membres de prévoir des règles permettant la détection, la prévention et la correction immédiates des conflits d'intérêts. Les cas de conduite illicite font également l'objet d'un article, selon lequel les candidats sont tenus de fournir une déclaration sur l'honneur dans laquelle ils s'engagent à ne pas influer indûment sur le processus décisionnel du pouvoir adjudicateur, à ne pas conclure d'accords avec d'autres candidats ou soumissionnaires ni fournir délibérément des informations trompeuses.

Il est également proposé de veiller à ce que les personnes ayant participé aux discussions ou ayant donné des conseils lors de la préparation d'une nouvelle procédure de passation d'un marché public ne bénéficient pas d'une préférence indue et de prévoir des dispositions garantissant qu'un avantage injustifié ne leur soit pas octroyé.

Le processus de discussions entre le Parlement européen, le Conseil dirigé par la présidence irlandaise et la Commission est désormais bien avancé. Au cours des négociations ayant conduit aux décisions du Conseil, l'accent a été mis sur la simplification des règles et le Conseil a donc fait légèrement marche arrière sur l'exigence de disposer de règles ou de lois détaillées dans un domaine particulier. Une petite modification a été apportée à l'article relatif aux conflits d'intérêts, et le Conseil n'a pas souhaité entrer dans les détails en ce qui concerne les conduites illicites, mais s'est contenté de prévoir que les fournisseurs pouvaient être exclus lorsque des indices signalaient une plausible collusion.

Les discussions sur ces points sont toujours en cours. Nous en sommes donc au stade où la fin du processus approche, mais certains aspects restent encore à finaliser. Selon moi, le fait que ces éléments seront

contenus d'une manière ou d'une autre dans les directives finales est significatif. Les dispositions relatives aux mesures internes d'assainissement prévoient qu'il faut tenir compte des actions mises en œuvre par un fournisseur pour prouver qu'il a mis de l'ordre dans ses affaires. Il est difficile de s'accorder sur une telle mesure et de l'intégrer de manière harmonisée dans les droits des différents États membres de l'UE : pourtant, nous avons bien avancé en ce sens jusqu'à présent.

Nous espérons que la plupart des points litigieux des directives seront bientôt résolus, car nous pensons que les progrès effectués dans les propositions relatives aux marchés publics, à tous les niveaux, représentent un formidable avantage. Quand un accord sera obtenu, le Parlement européen procédera à un vote sur l'ensemble de la proposition et le texte pourra être adopté. Les États membres auront ensuite deux ans pour transposer la directive dans leur droit national.

Pour conclure, je dirais que ces avancées sont une nouvelle étape vers l'établissement de procédures saines et vers une meilleure prise en compte des mesures nécessaires pour garantir l'intégrité dans les marchés publics. Tout cela doit cependant venir en complément de la mise en œuvre de pratiques optimales.

L'EXEMPLE CROATE POUR ASSURER PLUS D'INTÉGRITÉ DANS LES MARCHÉS PUBLICS

par Željka BURIĆ

Le 29 octobre 2001, la République de Croatie signait un accord de stabilisation et d'association, entré en vigueur le 1er février 2005[1]. L'accord prévoyait des mesures de coopération étendues et guidait la République de Croatie sur la voie de l'adhésion à l'UE. Il visait la mise en place d'un dialogue politique entre l'Union et l'État signataire, l'harmonisation progressive de sa législation nationale avec l'acquis communautaire, la promotion des échanges économiques entre les deux parties, l'établissement progressif de zones de libre-échange entre les deux parties et le renforcement de la coopération régionale[2].

Un plan a également été mis au point sous la forme d'un instrument définissant les mesures nécessaires à une application réussie des engagements pris par la République de Croatie dans l'accord de stabilisation et d'association. Ce plan abordait les principaux aspects de la mise en œuvre de l'accord, notamment les engagements des parties, la désignation des entités chargées des différents volets de la réalisation et les modalités et délais de mise en pratique de l'Accord[3].

Pour devenir un État membre de l'UE, la République de Croatie devait notamment prendre des mesures visant à harmoniser sa législation avec l'acquis communautaire[4], défini comme l'ensemble des droits et obligations qui s'imposent à tous les États membres et qui les rassemblent au sein de l'UE. Chaque État candidat à l'adhésion doit accepter les décisions qui découlent des traités fondateurs et harmoniser sa législation avec l'acquis communautaire.

---

1. *Small Lexicon of European Integration* (Petit lexique de l'intégration européenne) (ci-après : *Small Lexicon EI*), p. 66.
2. *Small Lexicon EI*, p. 66.
3. *Small Lexicon EI*, p. 51.
4. *Small Lexicon EI*, p. 55.

Conformément à la déclaration sur les principes de base des négociations relatives à l'adhésion de la Croatie à l'Union européenne[5], le Parlement croate a joué un rôle essentiel dans le processus d'harmonisation de la législation nationale avec l'acquis communautaire. Conscient des enjeux de la coordination et des progrès déjà accomplis, il s'était engagé, dans le cadre de la Déclaration susmentionnée, à poursuivre sa coopération avec le gouvernement pour assurer une mise en œuvre rapide et fructueuse de cette harmonisation.

Dans son article 140, la Constitution de la République de Croatie[6] dispose que les accords internationaux conclus et ratifiés avec elle et rendus publics font partie de l'ordre juridique interne de la République de Croatie et sont d'autorité supérieure à la législation nationale. Les dispositions de ces accords ne peuvent être modifiées ou abrogées que dans les conditions et selon les modalités prévues par eux, ou conformément aux règles générales du droit international.

En vue d'harmoniser la législation nationale avec les conventions internationales, et pas seulement européennes, la République de Croatie a ratifié plusieurs instruments traitant, directement ou indirectement, de la lutte contre la corruption. Ces conventions obligent la Croatie à mettre en œuvre, dans sa législation pénale, toutes les dispositions pertinentes pour lutter efficacement contre la corruption et le crime organisé. La République de Croatie est désormais membre du Groupe d'États contre la corruption (Greco). Jusqu'à présent, le Greco a réalisé deux cycles d'évaluation sur la Croatie. Le rapport sur la dernière évaluation a été adopté lors de la 26e session plénière de l'organisation qui s'est tenue à Strasbourg du 5 au 9 décembre 2005. La Croatie a également ratifié le 5 juin 2003 la convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe, entrée en vigueur le 1er novembre 2003. Les 23 articles de cette convention prévoient des procédures permettant aux personnes qui ont subi un dommage résultant d'un acte de corruption commis par un agent public d'un État de demander à être indemnisé par cet État, ainsi que d'entamer d'autres actions civiles en indemnisation.

---

5. Declaration on the Fundamental Principles of Negotiations on Full Membership of the Republic of Croatia in the European Union, *Journal officiel* n° 12/05.

6. Constitution of the Republic of Croatia, *Narodne Novine* (Journal officiel croate) n° 124/00, 28/01 et 41/01.

Cependant, l'accord international le plus complet que la République de Croatie ait ratifié (le 25 avril 2005), devenant ainsi le 14e pays signataire[7], est très certainement la convention des Nations unies contre la corruption.

La République de Croatie s'est conformée à ses obligations en adoptant une série de codes d'éthique[8]. Le 19 juin 2008, le Parlement croate a également adopté la stratégie anticorruption, dont l'un des axes prioritaires est la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice des fonctions publiques. Dans le cadre du processus d'adhésion à l'UE, la République de Croatie avait l'obligation d'aligner son cadre légal et institutionnel en matière de lutte contre la corruption sur les normes en vigueur dans les États membres de l'UE. Dans ce contexte, la Loi relative à la prévention des conflits d'intérêts (*Journal officiel*, n° 26/11 et 12/12) a permis d'améliorer le système existant en renforçant l'indépendance de la commission chargée des conflits d'intérêts (*Commission for conflict of interest*), de préciser la réglementation applicable à un ensemble d'instruments visant la prévention des conflits d'intérêts et d'introduire un mécanisme de suivi et de vérification des déclarations de patrimoine, en prévoyant notamment des sanctions sévères en cas de non-respect de la réglementation.

En vertu de l'article 2 de la loi susmentionnée, les agents publics ne peuvent, dans l'exercice de leurs fonctions, faire passer leurs intérêts privés avant l'intérêt public. Il y a conflit d'intérêts lorsque les intérêts privés d'un agent public sont contraires à l'intérêt public, et plus particulièrement dans les cas où les intérêts privés d'un agent public affectent l'impartialité dont il doit faire preuve dans l'exercice de ses fonctions, lorsqu'il existe des raisons sérieuses de croire que ses intérêts privés

---

7. Derenčinović (D.) : *Komentar Konvencije Ujedninjenih naroda protiv korupcije* (Commentaire sur la convention des Nations unies contre la corruption*)*, Faculté de droit de l'Université de Zagreb, Zagreb, 2005, Préface, p. V.

8. Code d'éthique des fonctionnaires, Code d'éthique judiciaire (*Code of Judicial Ethics*), Code d'éthique des procureurs, Code d'éthique des entreprises, Code de règles applicables dans le domaine de la publicité, Code régissant les opérations commerciales des agences d'études de marché, Code d'éthique de l'assurance et de la réassurance (*Code of Insurance and Reinsurance Business Ethics)*, Code des gestionnaires de fonds d'investissement de la Chambre de commerce croate.

affectent son impartialité, ou encore lorsque ses intérêts privés sont susceptibles d'affecter son impartialité.

La loi propose également une définition du terme « agent public », en fournissant une liste détaillée qui inclut le président de la République, les ministres, les directeurs de services administratifs, etc. Les dispositions de la loi s'appliquent également aux agents publics par intérim nommés ou confirmés par le Parlement, nommés par l'exécutif, à l'exception des personnes nommées par le président de la République, en vertu des dispositions de la loi croate relative au service dans les forces armées.

Certaines dispositions de la loi (transmission d'informations sur le patrimoine des agents publics, transmission d'informations sur l'origine et le mode d'acquisition de ce patrimoine, vérification des données fournies dans les déclarations de patrimoine, violation des dispositions prévues par la loi) s'appliquent également aux hauts fonctionnaires nommés par le gouvernement dans le cadre d'une procédure de recrutement antérieure.

Il convient également de souligner que la République de Croatie a reconnu, dans l'article 72 de l'accord de stabilisation et d'association, la nécessité d'harmoniser intégralement sa législation dans le domaine des marchés publics. La législation croate sur les marchés publics s'est construite à partir de l'obligation d'aligner le système national de passation des marchés publics sur la législation communautaire et les autres normes de l'UE et de se conformer à des principes généraux de passation des marchés publics censés permettre leur ouverture totale à la concurrence. Outre la jurisprudence de la Cour de justice européenne et la législation sur les marchés publics des autres États membres, la législation croate en la matière s'appuie principalement sur les directives CE.

Les dispositions de la loi sur les marchés publics (*Public Procurement Act*) sont très claires sur le sujet de la prévention des conflits d'intérêts. En vertu de l'article 13, « sont considérées comme des conflits d'intérêts dans la passation de marchés publics les relations suivantes entre pouvoirs adjudicateurs/entités adjudicatrices et opérateurs économiques :

1. le représentant du pouvoir adjudicateur/de l'entité adjudicatrice exerce en même temps des activités ayant trait à la direction de l'opérateur économique ; ou

2. le représentant du pouvoir adjudicateur/de l'entité adjudicatrice détient des parts, des actions ou tous autres droits l'autorisant à participer à la direction, c'est-à-dire au capital de l'opérateur économique à hauteur de plus de 0,5 %. »

En vertu de cet article, on entend par représentant du pouvoir adjudicateur/de l'entité adjudicatrice :

1. le directeur d'un service du pouvoir adjudicateur/de l'entité adjudicatrice ou un membre des organes de direction ou de surveillance du pouvoir adjudicateur/de l'entité adjudicatrice ;

2. les représentants habilités du pouvoir adjudicateur/de l'entité adjudicatrice dans le cadre de la procédure spécifique de passation de marchés visée à l'article 24 de la loi ; et

3. les autres personnes visées à l'article 24, paragraphe 5 de la loi, qui influent sur le processus décisionnel dans le cadre de la procédure spécifique de passation de marchés.

La liste des opérateurs économiques avec lesquels le représentant du pouvoir adjudicateur/de l'entité adjudicatrice doit être publiée sur le site de l'entité ou, si le pouvoir adjudicateur n'a pas de site, dans son bulletin officiel ou son bulletin d'information, ou être accessible de façon permanente par tout autre moyen.

Au sujet du plan d'achats publics, l'article 20 dispose que « le pouvoir adjudicateur/l'entité adjudicatrice adopte un plan d'achats pour l'exercice budgétaire ou comptable, qui doit comporter au moins les informations suivantes : l'objet du marché, le numéro de référence du marché, la valeur estimative du marché, lorsqu'elle est disponible, le type de procédure de passation, notamment la procédure utilisée pour la passation des marchés publics de services visée à l'annexe II B de la loi, le recours au marché public ou à l'accord-cadre, la date prévisionnelle de lancement de la procédure et la durée prévisionnelle du marché public ou de l'accord-cadre. Pour les marchés dont la valeur estimative est supérieure ou égale à 20 000 HRK, mais inférieure à 70 000 HRK, le plan d'achats doit seulement comporter des informations sur l'objet du marché et sa valeur estimative. Si nécessaire, le pouvoir adjudicateur/l'entité adjudicatrice peut modifier le plan d'achats, en mettant en évidence toutes

les modifications apportées au plan initial. Le pouvoir adjudicateur publie le plan d'achats publics sur internet dans les soixante jours qui suivent la date d'adoption du budget ou du plan de financement. Toute modification apportée au plan d'achats doit immédiatement être mise en ligne par le pouvoir adjudicateur. Le plan d'achats publié et toutes ses modifications doivent être accessibles sur internet au moins jusqu'au 30 juin de l'année suivante. Le pouvoir adjudicateur transmet immédiatement au service de l'administration centrale compétent en matière de marchés publics les informations relatives au site sur lequel est publié son plan d'achats et lui fait part de toute modification ultérieure de ces informations. Le service de l'administration centrale compétent en matière de marchés publics publie sur son site la liste des liens pointant vers les sites sur lesquels les plans d'achats des différents pouvoirs adjudicateurs sont mis en ligne. Si un pouvoir adjudicateur n'est pas en mesure de publier son plan d'achats sur internet, il transmet ce plan et toute modification éventuelle par voie électronique au service de l'administration centrale compétent en matière de marchés publics, qui les publie sur son propre site ; le pouvoir adjudicateur est responsable de l'exactitude des informations transmises. Les dispositions de cet article relatif à la publication des plans d'achats ne s'appliquent pas aux marchés qui impliquent, requièrent et/ou contiennent des informations confidentielles.

La loi prévoit également la tenue d'un registre des marchés publics et des accords-cadres et sa mise à jour tous les six mois au moins.

Le service de l'administration centrale compétent en matière de marchés publics publie sur son site la liste des liens pointant vers les sites sur lesquels les registres des différent(e)s pouvoirs adjudicateurs/entités adjudicatrices sont accessibles. Si un pouvoir adjudicateur/une entité adjudicatrice n'est pas en mesure de publier son registre sur internet, il ou elle transmet tous les six mois par voie électronique son registre des marchés publics et des accords-cadres mis à jour au service de l'administration centrale compétent en matière de marchés publics, qui le publie sur son propre site ; le pouvoir adjudicateur/l'entité adjudicatrice est responsable de l'exactitude des informations transmises.

Naturellement, il ne suffit pas de disposer d'une loi pour que tout se passe bien et que chacun se conforme à ces dispositions. Il est nécessaire d'appliquer ces dispositions et de surveiller leur mise en œuvre. Dans

la stratégie anticorruption (2008)[9], les conflits d'intérêts et l'attribution des marchés publics sont identifiés comme des facteurs de risques de corruption. Le plan d'action national destiné à mettre en œuvre la stratégie anticorruption contient également certaines mesures relatives à la prévention des conflits d'intérêts dans les marchés publics, dont l'application relève de différentes autorités.

Exemples de mesures figurant dans le plan d'action (2012)

Mesure	*Autorité compétente*
Publication et mise à jour de la liste des liens pointant vers les sites sur lesquels sont publiés les plans d'achats des entités publiques	Ministère de l'Économie
Publication et mise à jour de la liste des liens pointant vers les sites sur lesquels sont publiés les registres des marchés publics et des accords-cadres des entités publiques	Ministère de l'Économie
Publication des décisions prises par la DKOM sur son site www.dkom.hr	Commission d'État pour la supervision des marchés publics (DKOM)
Mise à jour quotidienne du Registre des recours administratifs sur le site www.dkom.hr	Commission d'État pour la supervision des marchés publics (DKOM)

Le département indépendant pour la suppression de la corruption (*Independent Sector for the Suppression of Corruption*), placé sous l'égide du ministère de la Justice, coopère avec les services chargés de la mise en œuvre des mesures du nouveau plan d'action et est en contact quasi quotidien avec eux par téléphone ou par courriel. Il publie des rapports faisant le point sur la mise en œuvre des mesures, pour permettre à tous ceux qui le souhaitent de suivre les progrès effectués.

Notons que les mesures du plan d'action et les liens vers les sites internet signalant les mesures mises en œuvre ou qui publient les documents relatifs à ces mesures sont présentés dans le tableau récapitulatif du plan d'action, ainsi que dans des documents dédiés, afin de rendre le plan d'action et son application plus facilement accessibles au public et

9. *Narodne Novine* (Journal officiel croate) n° 75/08.

de présenter les effets des mesures et leurs modalités de mise en œuvre de manière claire et compréhensible.

Notons également que la direction en charge des marchés publics, rattachée au ministère de l'Économie (*Directorate for Public Procurement System*), exerce, dans le système de passation des marchés publics, des fonctions de prévention et d'instruction des dossiers.

Selon les données fournies par le ministère de l'Économie, sa direction en charge des marchés publics a reçu au total en 2012 (situation arrêtée au 15 décembre) 95 requêtes qui ont donné lieu à des actions de prévention et d'instruction. Trente-neuf dossiers sont encore en cours d'instruction, tandis que 56 ont été clôturés. Pour ces derniers, l'instruction a abouti aux conclusions suivantes.

Dans 19 dossiers, aucune irrégularité n'a été détectée. Dans 12 dossiers, la Direction n'a pas pu exercer ses prérogatives du fait que l'objet des marchés ou le candidat ne relevaient pas de sa compétence (l'entreprise en question ne figurait pas sur la liste des entités soumises aux dispositions de la Loi relative aux marchés publics [PPA], l'objet des marchés n'était pas couvert par la PPA, etc.) ou que le soumissionnaire demandant la vérification de la procédure de passation de marchés avait également déposé une requête devant la Commission d'État.

Dans 25 dossiers, des irrégularités ont été détectées ; la direction a notifié ces irrégularités au pouvoir adjudicateur/à l'entité adjudicatrice et a émis des recommandations sur la manière d'y remédier. Enfin, sept dossiers ont donné lieu à l'ouverture d'une procédure en matière délictuelle.

La Direction chargée des marchés publics peut s'auto-saisir d'une demande de vérification ; toutefois, sur les 95 requêtes qu'elle a reçues en 2012, 50 émanaient d'autres institutions. Dix-huit requêtes provenaient du ministère de l'Intérieur (services d'enquête pénale ou bureaux régionaux/locaux) et une du ministère des Finances. Vingt-trois requêtes émanaient de différents services du bureau du procureur de la République (*State Attorney's Office*) : des services régionaux, des services municipaux ou du bureau de lutte contre la corruption et le crime organisé (*Office for the Suppression of Corruption and Organized Crime* – USKOK). Les autres requêtes ont été transmises par diverses institutions (par exemple l'Institut croate d'assurance maladie – Croatian Health Insurance Fund – au titre du contrôle qu'il exerce sur les hôpitaux). Les requêtes transmises

par des organismes exerçant diverses fonctions d'enquête (ministère de l'Intérieur, bureau du procureur de la République) peuvent spécifier les motifs de la requête (par exemple, requête fondée sur l'analyse du rapport annuel de la Cour des comptes croate – *State Audit Office* – ou sur une demande anonyme), mais certaines ne contiennent aucune précision en dehors du périmètre de la vérification à effectuer (identité du pouvoir adjudicateur et procédures faisant l'objet de la demande en vérification). Concernant ces dernières, la direction chargée des marchés publics ne sait donc pas si la demande de vérification s'inscrit dans le cadre d'une enquête plus large (par exemple une enquête pénale).

La Commission d'État pour la supervision des marchés publics exerce des fonctions de surveillance du système de passation des marchés publics. Elle a été créée en vue d'harmoniser la législation croate avec l'acquis communautaire, conformément aux obligations prévues par l'accord de stabilisation et d'association. Il s'agit d'un organe administratif indépendant de deuxième instance, créé en vertu de la loi relative à la commission d'État pour la supervision des marchés publics (*Act on the State Commission for Supervision of Public Procurement* – *Journal officiel* n° 18/13), dont la mission consiste à examiner les recours déposés contre certaines procédures de passation de marchés publics. Elle se compose de neuf commissaires, dont un président et deux vice-présidents. Elle définit elle-même les conditions à remplir pour être nommé en qualité de commissaire ou de président.

La création et le fonctionnement de la commission d'État pour la supervision des marchés publics en tant qu'organe indépendant offrant la possibilité de former des recours contre les procédures de passation de marchés publics représentent, à eux seuls, les mesures de lutte contre la corruption les plus efficaces. La commission d'État agit et rend des décisions au cours de la procédure de passation de marchés, c'est-à-dire qu'elle n'agit pas uniquement après que les dommages ont été causés, mais en amont. Si elle conclut à une violation de la réglementation au cours de la procédure, le marché potentiellement dommageable n'est pas passé. Ainsi, parce qu'elles évitent la signature de marchés ne respectant pas la légalité, les activités conduites sous l'égide de la commission d'État représentent les actions de lutte contre la corruption les plus efficaces.

Dans le cadre de ses obligations légales, la Commission d'État publie l'intégralité de ses décisions sur son site www.dkom.hr. Toutes les décisions sont publiées *in extenso* et mentionnent les noms des parties ainsi que toutes les autres informations pertinentes, ce qui garantit un haut degré de transparence des opérations.

En outre, le registre des recours administratifs examinés par la Commission d'État est également publié sur le site www.dkom.hr et mis à jour quotidiennement. De cette manière, le plus grand nombre possible de personnes (qu'il s'agisse ou non de parties prenantes) peut à tout moment suivre les différents recours examinés par la commission.

Ainsi, nous pouvons affirmer que la République de Croatie a mis en place un cadre institutionnel et législatif efficace pour prévenir les conflits d'intérêts et lutter contre la corruption dans les marchés publics.

POSTFACE[1]

J'ai été heureuse, en juin 2013, de participer à la 12e édition des Rencontres internationales de la gestion publique. Ce lieu d'échanges et de réflexions, souvent internationales, s'est imposé au fil des ans comme un moment important dans la vie des ministères financiers et dans la maturation de leurs propres projets. J'en veux pour preuve le thème choisi cette année, qui revêt une actualité toute particulière et qui se déroule au moment précis où se discute, au Parlement, une loi de transparence de la vie publique[2], qui renouvelle fortement nos dispositifs déontologiques.

Les progrès, il faut l'avouer, ont été lents depuis dix ans, et le nombre de rapports et de préconisations jamais appliqués est conséquent. Mais il faut reconnaître aussi que la France ne partait pas de rien en matière d'éthique publique et de déontologie des responsables publics. Depuis les temps les plus reculés de notre histoire administrative, l'État s'est doté de corps de contrôle et de règles de comptabilité. Se souvient-on ainsi que les grandes ordonnances de saint Louis ont jeté les bases de la responsabilité pénale des comptables publics pour plusieurs siècles ? Et se rappelle-t-on que, dès le règne de Philippe le Bel, sont apparus les ancêtres de la Cour des comptes et du Conseil d'État ?

Ce corpus de règles, largement inspiré du droit romain, n'a fait que se développer au fil des ans et notre pays reste encore aujourd'hui l'un des plus contrôlés au monde, au point d'ailleurs que la simplification est désormais à l'ordre du jour… et j'en sais quelque chose comme ministre de la Réforme de l'État. Mais le vrai paradoxe, c'est que cette avance de la France en matière de contrôle interne est progressivement devenue un handicap à l'amélioration de notre système au contact des pays étrangers. Les représentants de l'OCDE pourront témoigner que les négociations avec la France n'ont pas toujours été faciles et que certains

1. Texte de l'intervention prononcée le 12 juin 2013.
2. Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013, relative à la transparence de la vie publique.

gouvernements et certaines administrations opposent parfois un certain scepticisme aux évolutions discutées dans des cadres internationaux.

Cette attitude, je le dis clairement, n'est pas la bonne. Certes, il faut reconnaître les spécificités du modèle français de déontologie et de lutte contre les conflits d'intérêts. Mais il faut aussi reconnaître ses faiblesses : la priorité donnée à la répression sur la prévention, le caractère parcellaire des initiatives déontologiques et l'absence de cadre général valable pour tous les responsables publics. Ce sont ces lacunes que le président de la République a décidé de corriger, et c'est sa décision personnelle que d'engager la France dans un chantier nouveau de renforcement de la déontologie publique. Il s'agissait là d'un engagement de campagne, repris à son compte par le Premier ministre en janvier, et qui arrive aujourd'hui sur le devant de la scène.

Le choix a été fait d'embrasser tous les volets en même temps : celui de la transparence des responsables publics tout d'abord. Cette loi s'appliquera aux élus, aux ministres, aux parlementaires mais aussi aux emplois supérieurs de l'administration, parmi ceux qui sont nommés directement par le pouvoir politique. Vous en connaissez les dispositions : elles remplissent les colonnes de la presse française. La priorité a été donnée à la prévention, à la modernisation de nos dispositifs de contrôle et à la transparence des informations, parce que la transparence est la condition de la confiance des citoyens dans leurs institutions. C'est cette même approche, celle de la confiance, qui a été adoptée dans le projet de loi relatif aux droits et obligations des fonctionnaires que je présenterai prochainement au Conseil des ministres.

Là encore, il ne s'agit pas de dire que la fonction publique n'avait pas jusqu'à aujourd'hui de déontologie. Elle dispose au contraire, dans son statut général, de règles très précises qui fondent la spécificité du statut des agents. La raison d'être de notre modèle de fonction publique, ce sont les obligations des agents : obligations de probité, de neutralité et d'impartialité. Derrière ces obligations, c'est le double principe de légalité et d'égalité des citoyens devant la loi qui fonde notre système.

Ces règles sont anciennes. Elles sont connues. Mais, là encore, le gouvernement a souhaité les revisiter. Et cela pour une raison simple, c'est qu'en 30 ans, depuis le dernier statut général de 1983, le regard sur les

questions de déontologie a changé. Le niveau d'exigence des citoyens s'est élevé, et notre responsabilité est d'en tenir compte.

Une concertation est engagée sur ce texte, qui étend les dispositifs de transparence aux fonctionnaires de métier, qui modernise les garanties qui leur sont apportées et inscrit dans la loi[3] des principes que la jurisprudence a progressivement dégagés dans la pratique. Parmi les initiatives innovantes, je compte évidemment la mise en place d'un dispositif d'alerte éthique dans la fonction publique. C'est un bon exemple des apports que la France peut tirer de son dialogue avec ses partenaires internationaux.

Longtemps, la position française a été une position de refus et de scepticisme sur ce dispositif de protection des lanceurs d'alerte. Nous n'en voyions pas l'utilité au motif que nous disposions déjà de l'article 40 du Code de procédure pénale, qui oblige tout agent à dénoncer des faits délictueux en matière de corruption. La protection des dénonciateurs, cela ressemblait pour beaucoup de responsables à une « prime à la délation ». Je vous cite cette expression parce que je l'ai entendue à plusieurs reprises et qu'elle m'a marquée. Mais, là encore, par-delà nos systèmes de contrôle, par-delà nos traditions juridiques, il y avait une lacune en matière de protection de ceux qui font leur devoir, et c'est un engagement politique, celui du président de la République, qui a permis de faire avancer les choses.

Cela ne change rien à la confiance que nous portons aux agents publics. Leur formation est exigeante et leur dévouement au service public absolument remarquable. Notre longue histoire nous a d'ailleurs souvent permis de le tester dans les moments graves. Vous connaissez peut-être l'histoire de l'évacuation de l'or de la France en 1940, ainsi que son transfert vers Saint-Pierre-et-Miquelon. Chaque agent de la Banque de France s'était vu remettre une dizaine de lingots pris sur le stock de la Banque, avec mission de se trouver à Brest pour l'embarquement. Eh bien, trois semaines plus tard, alors qu'il n'y avait plus d'État, plus de force publique, que les populations s'étaient lancées sur les routes et que les nazis déferlaient sur le pays, les 1 000 agents sont tous parvenus

3. Le projet de loi relatif à la déontologie, aux droits et obligations des fonctionnaires a été définitivement adopté par le Parlement le 7 avril 2016.

à Brest au point de rendez-vous. Et sur les 2 400 tonnes d'or de la France, il n'a manqué, le 8 juin 1940, que sept lingots ! Cette histoire est authentique, et elle en dit long sur l'éthique de nos agents publics et leurs ressources de dévouement. Sous une forme ou sous une autre, je le constate encore dans mes fonctions de ministre.

C'est cette réconciliation qu'il faut aujourd'hui opérer entre des influences internationales et nos propres traditions démocratiques. Cette réconciliation est possible et j'ai la conviction que le chantier entrepris cette année permettra de refaire de notre pays une nation pilote en matière d'éthique, de transparence et de responsabilité sociale des employeurs. C'est autour de ces valeurs que nous pourrons construire une démocratie apaisée, une confiance durable et réconcilier les citoyens avec leurs institutions.

Marylise LEBRANCHU
Ministre de la Réforme de l'État,
de la Décentralisation et de la Fonction publique,
2012-2014.

NOTICES BIOGRAPHIQUES

ADRIAN Jean-François

Chargé d'études en gestion publique à l'international à l'Institut de la gestion publique et du développement économique (bureau de la Recherche), Jean-François ADRIAN est linguiste de formation et titulaire d'un Master en Droit, mention Droit public et spécialité « administration et gouvernance européenne » délivré par les universités de Paris 1 Sorbonne, Humboldt de Berlin et Potsdam. Son mémoire est consacré à la prévention de la corruption dans l'Administration. Il a travaillé au sein de plusieurs administrations françaises (ministère de l'Industrie, services du Premier ministre) avant de rejoindre le ministère de l'Économie et des Finances en 2001. Il a également travaillé pour l'Administration fédérale allemande de 2009 à 2012. Son activité de veille en gestion publique se concrétise notamment par deux publications mensuelles : *La veille internationale en brèves* et *Note réactive*, mises en ligne sur le site Internet de l'Institut (www.economie.gouv.fr/igpde).

BENAICHE Lionel

Magistrat, procureur de la République adjoint du tribunal de grande instance de Nanterre, ancien substitut au ministère de la Justice, Lionel BENAICHE est secrétaire général du Service central de prévention de la corruption (SCPC) depuis le 15 janvier 2009 (et renouvelé pour quatre ans dans ces fonctions le 24 avril 2013), a occupé plusieurs fonctions juridictionnelles après sa sortie de l'École nationale de la magistrature, dans des tribunaux (Troyes, Bobigny, Nanterre) et diverses entités comme l'Agence du médicament ou l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé. Il a collaboré à de nombreux travaux du gouvernement et du Parlement dans le domaine de la déontologie et de la transparence des déclarations d'intérêts des experts scientifiques et médicaux. Plus récemment, il a été appelé à siéger à la Commission internationale du Club des Juristes, en vue de rédiger un rapport collectif sur la corruption

internationale. Spécialiste de droit pénal et de procédure pénale, il est également l'auteur de nombreux ouvrages et contributions (individuels et collectifs) sur le conflit d'intérêts et le droit pénal des produits de santé, dont par exemple : « Conflits d'intérêts et sphère sanitaire » in *Le Lobbying*, Les Tribunes de la santé, Paris, 2013/2 n° 39, p. 29 à 48, « Travaux d'intérêt général au lieu de la prison » in *Justice et prison – entre la sécurité et le droit*, Études Hors-Série, 2012, « Le droit de l'alerte en France » in *Les tribunes de la santé 2014/4*, Éditions de Santé, Paris, 2013, p. 79 à 98 et *Les lanceurs d'alerte, auxiliaires de justice ou gardiens du silence ?* BENAICHE (L.) et ROMANET (L.), Editions de Santé, Paris, 2014.

BENNETT Peter

Conseiller politique, membre du groupe « Efficience et réforme » au Cabinet Office (Bureau du cabinet du Premier ministre britannique), Peter BENETT travaille au sein de l'équipe chargée de la politique des marchés publics sur le plan européen et international et mène notamment les négociations politiques visant à faire évoluer les directives européennes en matière de marchés publics. Il a repris ces fonctions après une période de détachement à l'OCDE (Sigma) d'octobre 2008 à février 2010, dans le cadre du programme Sigma (Support for Improvement in Governance and Management). Il a été conseiller politique au sein de l'équipe « politique des marchés publics » au ministère britannique du Commerce de juillet 2002 à septembre 2008. D'avril 2000 à juillet 2002, il était directeur adjoint du service des financements privés de ce même ministère. Dès le début des années 1990, il fit partie du groupe « marchés publics » du HM Treasury (ministère britannique de l'Économie et des Finances) traitant essentiellement avec l'Organisation mondiale du commerce des questions liées aux marchés publics internationaux. Il a rejoint la politique des marchés publics après avoir été responsable de la bibliothèque centrale, puis du service des Éditions du HM Treasury.

BURIĆ Željka

Chef du secteur indépendant pour la suppression de la corruption – rattaché au ministère de la Justice – de juillet 2012 à février 2014, Željka BURIĆ est docteur en droit, spécialité criminelle, de l'université

de Zagreb. Elle est aussi diplômée en procédure de passation de marchés publics. Elle a commencé sa carrière au ministère de la Justice, comme conseillère en 2006. À cette occasion, elle fut amenée à travailler en relation avec les Nations unies, le Conseil de l'Europe (GRECO), le RAI (Regional Anti-corruption Initiative) et la Commission européenne. De 2008 à 2010, elle travaille pour le gouvernement au bureau des droits de l'homme. De 2010 à 2012, elle est responsable de la mise en oeuvre de la loi sur les marchés publics au ministère de la Justice. Elle a rédigé de nombreux articles dont : "Training of the police officer as a part of the project : Improving the system of the Ministry of Interior of the Republic of Croatia in the fight against corruption", Zagreb (2009) ; "Anti-corruption Strategy – comparison with the National Anti-corruption Program 2006-2008" in *Croatian law review* (2008) et "International anti-corruption documents and their implementation in the Republic of Croatia" in *Brochure of the Ministry of Justice* (2007).

CARTIER-BRESSON Jean

Professeur agrégé des universités en sciences économiques depuis 1998, Jean CARTIER-BRESSON est en poste à l'université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines depuis 2004. Il est le directeur du Centre d'études sur la mondialisation, les conflits, les territoires et les vulnérabilités (CEMOTEV-UVSQ) et le directeur du Master 2 « Recherche en économie théorique et appliquée du développement durable ». Il a publié, en particulier, pour l'Association d'économie financière, un ouvrage collectif *Pratiques et contrôle de la corruption*, Paris, éditions Montchrestien (1997) ; *Économie politique de la corruption et de la gouvernance*, Paris, éditions L'Harmattan (2008) et, en 2010, « Les mécanismes de construction de l'agenda de la gouvernance », in *Mondes en Développement*, n° 152, p. 111-127.

EIGEN Peter

Avocat de formation, Peter EIGEN a travaillé dans la sphère du développement économique et de la coopération pendant 25 ans, notamment en qualité de responsable de programmes de la Banque mondiale en Afrique et en Amérique latine de 1988 à 1991. Sous le patronage de

la fondation Ford, il a fourni une assistance juridique et technique aux gouvernements du Botswana et de la Namibie et a enseigné le droit dans les universités de Francfort et de Georgetown. En 1993, il fonde Transparency International, une organisation non gouvernementale qui lutte pour la transparence et l'obligation de rendre des comptes dans le développement international. L'organisation a son siège à Berlin et possède des bureaux dans plus de 90 pays. Il en fut le président jusqu'en 2005 et est aujourd'hui à la tête du conseil consultatif. Il est l'un des initiateurs, et, depuis 2006, le président du conseil d'administration de l'Extractive Industries Transparency Initiatives (EITI), une initiative internationale menée par des États, des ONG et des entreprises ayant pour but de promouvoir la transparence sur les transactions entre États et entreprises et de prévenir la corruption. Actif au sein de la Carnegie Endowment for International Peace, il est également administrateur de Crown Agents et membre de l'Africa Progress Panel, une fondation basée à Genève et présidée par Kofi Annan. Dans son livre *Le réseau de la corruption*, paru en 2003 aux éditions Campus, il décrit comment fonctionne le système de la corruption et donne des conseils pour l'endiguer et contribuer à la transparence. Pour son engagement, il a reçu plusieurs distinctions : en 2000, le titre de docteur honoris causa de l'Open University du Royaume-Uni, en 2004, celui d'« Européen de l'année », en 2007, le prix « Gustav Heinemann » et en janvier 2013 il a été élevé au rang de commandeur de l'Ordre du mérite de la République fédérale d'Allemagne.

GUENOUN Marcel

Maître de conférences à l'Institut de management public et de gouvernance territoriale à l'université d'Aix-Marseille, Marcel GUENOUN est docteur en sciences de gestion. Ses recherches s'articulent autour du pilotage de la performance publique, des méthodes de co-production et de mesure de la satisfaction et l'analyse comparative des réformes managériales publiques (locales et nationales). Il intervient dans plusieurs programmes de formation initiale et continue en France (ENA, IRA, INET, ENSOSP, CNAM, Kedge Business School, universités de Paris Dauphine, d'Avignon, de Pau…) et à l'étranger (Albanie, Chine, Italie, Maroc, Russie, Suisse, …). Il réalise des activités d'expertise

pour l'OCDE, le Conseil de l'Europe et le CNFPT. Il participe au projet COST (http://www.uni-potsdam.de/ls-kuhlmann/cost.html) qui vise à comparer les réformes administratives locales de vingt pays européens.

JOKINEN-GAVIDIA Johanna

Fonctionnaire au ministère finlandais des Affaires étrangères, Johanna JOKINEN-GAVIDIA a été, de 2004 à juillet 2013, conseillère politique, spécialiste en matière de démocratie et de bonne gouvernance. Elle a ensuite été nommée adjointe au chef de la mission diplomatique à l'ambassade de Finlande en Arabie Saoudite (qui couvre également le Koweït, Oman et le Yémen). Elle a représenté la Finlande dans de nombreuses manifestations internationales sur le thème de la prévention de la corruption et est membre du réseau anticorruption finlandais. Avant de rejoindre les Affaires étrangères, elle a exercé diverses fonctions pour les Nations unies en Afrique et pour l'Union européenne à Bruxelles. Durant ses études et son parcours professionnel, elle a vécu et travaillé dans différents pays en Afrique, en Amérique et en Europe. Elle est titulaire d'un master en droit international et en politique internationale. Elle a publié plusieurs articles, essais et ouvrages sur les droits de l'homme et la bonne gouvernance en mettant l'accent sur les questions liées à la corruption.

KGOMO Shadrack G.

Directeur adjoint à la direction de Lutte contre la corruption et la criminalité économique du Ministère de la Justice du Botswana, Shadrack G. KGOMO est titulaire d'un diplôme de 2e cycle en investigation criminelle de l'université du Caire et d'un diplôme de 3e cycle en justice criminelle et en administration de la police de l'université de Leicester. Il a commencé sa carrière en 1978 comme officier dans les services de la Police nationale. Il y a exercé jusqu'en 1994 et a participé à de nombreuses formations qualifiantes sur la lutte contre le blanchiment, la corruption et les trafics. Il travaille alors avec la direction contre la corruption et la criminalité économique (DCEC), créée au sein du ministère botswanais de la Justice, qu'il intègre en 1996. En novembre 2009, il est nommé officier en chef anticorruption

et se voit confier le bureau régional de Francistown. En juillet 2012, il est nommé directeur adjoint et est chargé de la supervision des opérations de la direction pour les régions nord du pays. La directrice de la DCEC, Rose N. Seretse, est actuellement présidente de l'Association anticorruption des pays du Commonwealth, dont le premier centre anticorruption a été inauguré le 25 février 2013 à Gaborone.

LAMIOT Dominique

Administrateur général des finances publiques, Dominique LAMIOT est, depuis octobre 2013, directeur départemental des finances publiques des Hauts-de-Seine, ainsi que président de l'Établissement de retraite additionnelle de la fonction publique (Erafp). Il est, par ailleurs, président du conseil de direction de la Banque de développement du Conseil de l'Europe depuis décembre 2014. Il avait occupé auparavant, durant cinq ans, le poste de secrétaire général des ministères économiques et financiers. Après l'ÉNA, il avait rejoint la direction de la Prévision au ministère de l'Économie et des Finances en 1987. Il a ensuite été, entre autres, chef du bureau « marchés des changes et balance des paiements » et a enchaîné plusieurs postes à la direction générale de la Comptabilité publique, dont il a été le directeur de 2005 à 2008.

LEBRANCHU Marylise

Députée de la 4e circonscription du Finistère depuis 1997, questeure de l'Assemblée nationale de 2007 à 2012, Marylise LEBRANCHU a occupé la fonction de ministre de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique de mai 2012 à juin 2014, puis celle de ministre de la Décentralisation et de la Fonction publique jusqu'à février 2016. Elle avait occupé précédemment le poste de secrétaire d'État aux PME, au Commerce, à l'Artisanat et à la Consommation de 1997 à 2000, puis de Garde des Sceaux, ministre de la Justice de 2000 à 2002. Titulaire d'une maîtrise d'aménagement du territoire obtenue à l'université de Rennes, elle a été chargée de cours à l'université de Bretagne-Occidentale, chargée d'études à la Société d'économie mixte d'équipement du Nord-Finistère de 1990 à 1997 et employée d'une société aéronautique.

LEGRIS Gérard

Professeur invité dans plusieurs établissements d'enseignement supérieur, notamment le collège d'Europe à Bruges et l'IEP de Grenoble, sur les questions institutionnelles (processus de décision, transparence, encadrement du lobbying, accès à l'information, etc.) et de gouvernance européenne, Gérard LEGRIS a accompli toute sa carrière professionnelle au sein des institutions européenne (Conseil et Commission), successivement dans les domaines financiers et budgétaires, relations extérieures (en poste diplomatique au Japon pendant six ans en tant que conseiller, puis chef du service de presse), information et communication (préparation de l'euro), gouvernance et questions institutionnelle (Convention sur l'avenir de l'Europe, CIG et préparation du traité de Lisbonne). Ses travaux les plus récents en qualité de chef de l'unité transparence du Secrétariat général de la Commission, furent consacrés à la mise en place d'un accord interinstitutionnel en matière d'encadrement du lobbying et à la mise en œuvre de la transparence dans ce domaine (registre, code de conduite, coordination d'un secrétariat commun Parlement Commission) ainsi que dans celui de l'accès des citoyens aux documents des institutions. Diplomé de l'ESCAE Reims, il est ancien auditeur de l'IHEDN (AA53), ancien boursier AFS (1972) aux États-Unis, et titulaire de certificats de l'Institut d'études européennes (Bruxelles).

LOHMANN Beate

Directrice générale de la Modernisation de l'administration et de l'Organisation administrative au ministère fédéral de l'Intérieur à Berlin depuis 2010, Beate LOHMANN est juriste diplômée des universités de Cologne et Düsseldorf où elle a obtenu son deuxième examen d'État en droit en 1990. Elle a commencé sa carrière comme chef de bureau à l'Office fédéral d'administration à Cologne, puis à Berlin. En 1992, elle est nommée chargée de mission au ministère fédéral allemand de l'Intérieur à Bonn et a effectué une mobilité auprès du HM Treasury (ministère britannique de l'Économie et des Finances) à Londres en 1994. En 1996, elle est nommée conseillère technique auprès du secrétaire d'État. En 1998, elle a été nommée chef de projet « Introduction de nouveaux instruments de pilotage » puis, en 1998, chef de la division « État moderne » et en 2003, chef de la

cellule « Simplification administrative ». En 2005, elle est nommée chef de la division « Modernisation de l'administration et organisation administrative ». Après avoir été nommée adjointe du directeur général des services centraux du ministère en 2008, elle est nommée en 2010 directrice générale de l'Organisation et de la modernisation de l'Administration. C'est l'un des bureaux de cette direction qui a en charge et coordonne la prévention de la corruption au sein de l'Administration fédérale.

MAKOWSKI Grzegorz

Directeur du programme "Public Integrity" de la Fondation Stefan Batory (Varsovie) depuis février 2013, Grzegorz MAKOWSKI est docteur en sciences sociales de l'université de Varsovie. Il est titulaire de deux certificats de spécialisation en politique sociale : spécialiste du marché du travail, de la négociation et de la médiation, spécialiste en résolution de conflits. En 2002, il entame des études de doctorat à l'Institut des sciences sociales appliquées de l'université de Varsovie et a reçu un prix de la Société polonaise de sociologie pour la meilleure thèse de doctorat soutenue dans l'année. En parallèle, il a travaillé de novembre 2000 à août 2002 comme coordonnateur national d'un programme non gouvernemental de lutte contre la corruption. Cette expérience l'a aidé à formuler le sujet de sa thèse de doctorat, qui a porté sur un vaste projet de recherche sur le discours international sur la corruption et son impact sur la politique de lutte contre la corruption dans son pays. De 2006 à 2008, il a travaillé comme professeur adjoint à l'Institut des sciences sociales appliquées de l'université de Varsovie. Il y a donné des conférences traitant de la sociologie du droit et de la sociologie de la corruption. Il a ensuite exercé à l'Institut des affaires publiques de Varsovie en qualité de professeur associé. Il collabore depuis 2002 avec Collegium Civitas (université non publique créée par l'Académie des sciences polonaises) en tant qu'enseignant et professeur assistant. Il a également par le passé, entre autres, mené des recherches à l'Institut des Affaires publiques, un "think-tank" non gouvernemental. Il est l'auteur de "Corruption as a social problem" in *Culture and Society* n° 48 (2008) et de plusieurs autres publications scientifiques, articles et avis d'experts. Il a publié également une étude comparative intitulée *A sociological analysis of the functioning*

of the central anti-corruption agencies : an international perspective and Polish experience, Institute of Public Affairs, Varsovie (2010).

MASQUELIER Philippe

Chargé de recherche à l'Institut de la gestion publique et du développement économique (bureau de la Recherche), Philippe MASQUELIER est titulaire d'un DEA en histoire contemporaine à l'École pratique des hautes études sur l'évolution de l'administration de la Comptabilité publique de 1870 à 1940, publié dans la collection du Comité pour l'histoire économique et financière de la France. Ses recherches portent plus particulièrement sur l'histoire administrative et financière au XX^e^ siècle sous ses aspects organisationnels, sociologiques, juridiques, techniques, culturels et psychologiques. Il a publié récemment : « La comptabilité publique de Gilbert Devaux : un plaidoyer pour le maintien d'une gestion publique des finances publiques en France dans les années 1950 » in *L'invention de la gestion des finances publiques, Du contrôle de la dépense à la gestion des services publiques (1914-1967)* BEZES (P.), DESCAMPS (F.), KOTT (S.), TALLINEAU (L.) (dir.), Paris, IGPDE/Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2013, une étude thématique sur Gilbert Devaux in *Dictionnaire historique des inspecteurs des Finances, 1801-2009*, CARDONI (F.), CARRÉ DE MALBERG (N.), MARGAIRAZ (M.) (dir.), Paris, IGPDE/Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2012, « La montée en charge de l'expertise technique dans la décision durant les années cinquante : un traumatisme pour l'administration ? » in *Experts et décision*, LENIAUD (J.-M.) et MONNIER (F.) (dir.), Paris/Genève, Droz, 2013. Il est actuellement doctorant à l'École pratique des hautes études. Sa thèse portera sur l'action, les réformes et les conceptions administratives de Gilbert Devaux, directeur de la Comptabilité publique puis du Budget entre 1949 et 1960.

MET-DOMESTICI Alexandre

Docteur en droit public, Alexandre MET-DOMESTICI est titulaire d'un DEA « Droit communautaire » et diplômé de l'IEP d'Aix-en-Provence, où il est maître de conférences. Il est titulaire d'une chaire Jean Monnet sur « le rôle de l'Union européenne dans la lutte contre le crime économique »

et enseigne au module européen Jean Monnet : « Le rôle de l'Union européenne dans la lutte contre le blanchiment et la corruption » ainsi qu'en master 2 : « Grands problèmes de droit public » et « Lutte contre le blanchiment de capitaux ». Il dispense aussi des cours en Allemagne, en Lituanie et en République tchèque. Il est l'auteur de plusieurs publications dont : « Le cadre juridique de la lutte contre le blanchiment d'argent dans l'Union européenne » in *Revue de l'Union européenne* n° 587 (2015), « The reform of the fightagainstmoney laundering in the EU », *EUCRIM*, Max Planck Institut, Fribourg, Allemagne, n° 3, p. 89 (2013), « The reform of the EU's anti-corruption mechanism », *EUCRIM*, Max Planck Institut, Fribourg, Allemagne (2012) ; « Les parlements nationaux et le contrôle du respect du principe de subsidiarité » *RMCUE* n° 525 (2009), « Aides d'État, service public et droit communautaire – Éléments de clarification sur la validité des compensations de service public », *AJDA* n° 34 (2006). Il a également rédigé plusieurs mémoires dont : *La durée de protection du droit d'auteur en droit communautaire et en droit français*, DEA de droit communautaire (1999) et *Droit national et droit communautaire : l'application décentralisée du droit communautaire par les juridictions nationales*, Académie de Droit européen, Trèves, Allemagne (2008).

MONNET Bertrand

Professeur titulaire de la chaire « Management des risques criminels » à l'Edhec Business School depuis 2005, Bertrand MONNET est diplômé de l'École spéciale militaire de Saint-Cyr. Il commence une carrière militaire en tant que second lieutenant dans le 21e régiment de la Marine. Une expérience militaire au cours de laquelle il a été envoyé en Bosnie-Herzégovine pour une mission de l'Otan. Revenu à la vie civile, il entreprend des études en gestion du risque, criminalité, management et économie à HEC, puis à l'université Jean-Moulin (Lyon III) et, enfin, à l'université Panthéon-Assas (Paris II). Il a soutenu sa thèse sur « le modèle économique de multinationales et leurs faiblesses face aux crimes organisés » à l'Institut de criminologie de l'université Paris II. Il a travaillé comme consultant en risques criminels et politiques auprès de diverses entreprises privées et a effectué une étude pour le ministère de la Défense. Il est intervenu dans différents colloques et a publié plusieurs articles et ouvrages sur les thématiques d'enlèvement, de terrorisme et de risque criminel. Parmi

les plus récents, on peut citer : « Le paradoxe de l'honnêteté : comment la multinationale contribue au développement du crime organisé » avec VERY (P.) in *Les paradoxes de la globalisation des marchés* sous la direction de MILLIOT (E.) et TOURNOIS (N.), Vuibert (2009).

SPECKBACHER Christophe

Chef de Section au sein du Secrétariat du Groupe d'États contre la Corruption, Christophe SPECKBACHER est diplômé en droit européen et international ainsi qu'en science politique de l'université de Montpellier. Il travaille depuis 1996 pour le Conseil de l'Europe. En 1999, il se spécialise sur les politiques contre la corruption, le blanchiment et le crime organisé. Administrateur, chef de section auprès du Groupe d'États contre la corruption (GRECO), le mécanisme intergouvernemental créé en 1999 pour veiller à la mise en place de politiques anticorruption par les États membres, conformément aux objectifs des divers traités et autres instruments juridiques internationaux adoptés par l'organisation. Il est régulièrement amené à se déplacer pour procéder à des « évaluations » thématiques, sur des thèmes tels que la prévention de la corruption dans l'Administration, chez les magistrats et les parlementaires, le travail répressif dans les dossiers de corruption et le financement politique.

VILLORIA Manuel

Docteur en science politique et en administration publique de l'université Complutense de Madrid, Manuel VILLORIA est diplômé en droit, en lettres et en philosophie. Il a bénéficié du programme boursier Fulbright pour suivre les cours du master en affaires publiques à l'université de l'Indiana aux États-Unis. Directeur du département « Gouvernement et administration publique » à l'Institut Ortega y Gasset depuis 2004, il y dirige actuellement le programme de gestion publique. Professeur de science politique depuis 1993, il enseigne à l'université Rey Juan Carlos à Madrid. Il a occupé divers postes dans l'administration publique espagnole. Il a été membre des commissions de la modernisation de l'administration de l'État entre 1988 et 1993 et de la commission pour l'étude et la création de l'agence pour l'évaluation de la qualité des services et des politiques publiques. Il est aussi membre du comité des politiques publiques et de

l'administration de l'association mondiale des sciences politiques. Il est l'auteur de plus de deux cents publications (livres et articles) sur l'administration publique et l'éthique administrative. On peut notamment citer : « Social consequences of government corruption: A study of institutionaldisaffection in Spain » avec VAN RYZIN (G.) et LAVENA (C.), Public Administration Review, vol. 73, Issue 1, p. 85-94 (2013) ; « Innovaciones de raízdemocrática en la Administración: ¿recuperandolegitimidad ante la crisis? » avec RAMIREZ-ALUJAS (A.V.) in *Ekonomiaz* n° 80, p. 20-45 (2012) ; « La corrupción en España (2004-2010): Datos, percepción y efecto » avec JIMENEZ (F.) in *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* n°138 (2012) et « Renforcer les systèmes d'intégrité locale dans le sud de l'Europe : le cas de la corruption locale urbaine en Espagne » avec JIMENEZ (F.) et GARCIA QUESADA (M.) in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol 79, n° 4 (2013).

WREN-LEWIS Liam

Chargé de recherche à l'INRA, Liam WREN-LEWIS est membre associé de l'École d'économie de Paris et chercheur associé d'Ecares, université libre de Bruxelles. Il est diplômé d'Oxford en économie et de Cambridge en mathématiques. Spécialiste du développement économique, de la régulation, de la corruption, de l'organisation industrielle, des inégalités et du droit de la propriété, il a publié de nombreux articles et participé à plusieurs ouvrages, dont « Anti-corruption Policy in Regulation and Procurement: The Role of International Actors » in *Anti-Corruption Policy: Can International Actors Play a Constructive Role?*, ROSE-ACKERMANN (S.) and CARRINGTON (P.), (eds.), Carolina Academic Press (2013) et « Anti-corruption policies in theories of sector regulation, avec ESTACHE (E.) in *International Handbook on the Economics of Corruption, Volume II*, ROSE-ACKERMANN (S.) and SØREIDE (T.), (eds.), Edward Elgar, Northampton (2013).

TABLE DES MATIÈRES

Dominique LAMIOT — *Préface* V

La corruption administrative analysée par les sciences sociales

Philippe MASQUELIER — *L'éthique de la gestion des finances publiques de 1815 à 1960* 3

Jean CARTIER-BRESSON — *Cultures administratives et économie politique de la corruption* 25

Bertrand MONNET — *Modalités d'influence mafieuse sur le décideur public* 35

Alexandre MET-DOMESTICI — *Assurer l'intégrité des marchés publics au niveau européen* 43

Liam WREN-LEWIS — *Réduire la corruption dans le secteur réglementé des infrastructures* 51

Jean-François ADRIAN — *La prévention de la corruption dans l'Administration : une comparaison France – Allemagne* 71

Témoignages de praticiens et compte rendus d'expérience : stratégies globales pour prévenir et vaincre la corruption

Beate LOHMANN — *La prévention de la corruption au niveau fédéral en Allemagne* 89

Shadrack G. KGOMO — *La lutte contre la corruption au Botswana* 95

Manuel VILLORIA — *La prévention de la corruption en Espagne* 101

Johanna JOKINEN-GAVIDIA — *La prévention de la corruption en Finlande* . . . 117

Lionel BENAICHE — *La prévention de la corruption en France* 123

Grzegorz MAKOWSKI — *La lutte contre la corruption en Pologne* 133

Peter EIGEN — *Le rôle d'une ONG : Transparency International* 153

Témoignages de praticiens et compte rendus d'expérience : actions ciblées sur les marchés publics

Christophe SPECKBACHER — *Les travaux en faveur de l'intégrité au niveau du Conseil de l'Europe* 171

Gérard LEGRIS — *La position de l'Union européenne en matière de transparence* 189

Peter BENNETT — *Réforme et procédures saines en matière de marchés publics* 197

Željka BURIĆ — *L'exemple croate pour assurer plus d'intégrité dans les marchés publics* 201

Marylise LEBRANCHU — *Postface* 211

Notices biographiques 215

Table des matières 227

DANS LA MÊME COLLECTION

Les réorganisations administratives : bilan et perspectives en France et en Europe, J. MEIMON (dir.), 2008.

Évaluer les politiques publiques pour améliorer l'action publique. Une perspective internationale, S. TROSA (dir.), 2009.

Gouverner les territoires : antagonismes et partenariats entre acteurs publics, G. BETTONI (dir.), 2011.

Génération Y et gestion publique : quels enjeux ?, N. MATYJASIK et P. MAZUEL (dir.), 2012.

Économie sociale et solidaire. De nouveaux référentiels pour tempérer la crise, F. JANY-CATRICE, N. MATYJASIK et P. MAZUEL (dir.), 2014.

Retrouvez nos ouvrages sur www.igpde.fr
http://books.openeditions.org/igpde/

Formaté typographiquement par JOUVE, Saran

Achevé d'imprimer en juillet 2016
sur les presses de JOUVE, Mayenne
N° 2350782P