

Lutte Contre la Corruption et Promotion de l'Intégrité

SYNTHÈSE, RECOMMANDATIONS ET RAPPORT INTÉGRAL
PRÉSENTÉS AU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

par le

Groupe Consultatif à Haut Niveau auprès du Secrétaire général
de l'OCDE sur la Lutte contre la Corruption et en Faveur de
l'Intégrité

16 Mars 2017



À l'occasion du Forum de l'OCDE sur l'intégrité qui s'est tenu en mars 2015, le Secrétaire général de l'Organisation a réuni le Groupe Consultatif à Haut Niveau sur la Lutte contre la Corruption et en Faveur de l'Intégrité. Ce groupe d'experts indépendants aux expériences professionnelles diversifiées dans le domaine de la lutte contre la corruption (voir annexe) a été chargé d'aider l'OCDE, par sa fonction consultative auprès du Secrétaire général, à recenser les moyens de renforcer son travail de lutte contre la corruption et de promotion de l'intégrité dans les sphères publique et privée.

Le présent document contient le rapport dans lequel le Groupe consultatif formule des recommandations sur les moyens par lesquels l'OCDE peut intensifier ses activités de lutte contre la corruption et de promotion de l'intégrité.

Le Secrétaire général a reçu le rapport et ses recommandations le 16 mars 2017 lors l'édition 2017 du Forum Mondial de l'OCDE sur l'Intégrité et la Lutte Anti-corruption.

Pour citer ce document, merci d'utiliser la référence suivante :

Groupe Consultatif à Haut Niveau (2017), Rapport sur la Lutte contre la Corruption et la Promotion de l'Intégrité présenté au Secrétaire général de l'OCDE

Table des matières

Synthèse et Recommandations	4
Introduction.....	4
Synthèse des recommandations	6
A. Mettre en œuvre et appliquer les normes existantes de l'OCDE.....	6
B. Élaborer de nouvelles normes OCDE.....	7
C. Atteindre ces objectifs en travaillant ensemble	9
Rapport Intégral	11
Introduction.....	11
A. Mettre en œuvre et appliquer les normes existantes de l'OCDE.....	11
<i>Recommandation 1</i>	11
<i>Recommandation 2</i>	13
<i>Recommandation 3</i>	14
<i>Recommandation 4</i>	17
B. Élaborer de nouvelles normes OCDE.....	18
<i>Recommandation 5</i>	18
<i>Recommandation 6</i>	20
<i>Recommandation 7</i>	22
<i>Recommandation 8</i>	24
<i>Recommandation 9</i>	25
<i>Recommandation 10</i>	27
<i>Recommandation 11</i>	29
<i>Recommandation 12</i>	30
<i>Recommandation 13</i>	32
<i>Recommandation 14</i>	33
<i>Recommandation 15</i>	34
<i>Recommandation 16</i>	36
<i>Recommandation 17</i>	38
C. Atteindre ces objectifs en travaillant ensemble	39
<i>Recommandation 18</i>	39
<i>Recommandation 19</i>	40
<i>Recommandation 20</i>	42
<i>Recommandation 21</i>	43
<i>Recommandation 22</i>	45
Annexe : Liste des Membres du Groupe Consultatif à Haut Niveau de l'OCDE sur la Lutte contre la Corruption et en Faveur de l'Intégrité	47

RECOMMANDATIONS DU GROUPE CONSULTATIF À HAUT NIVEAU

SYNTHÈSE ET RECOMMANDATIONS

Introduction

Le Secrétaire général de l'OCDE¹ a réuni un Groupe consultatif à haut niveau (« le Groupe consultatif ») pour aider l'Organisation à recenser les moyens d'intensifier son travail de lutte contre la corruption et de promotion de l'intégrité² (voir l'annexe). Cette initiative arrive à point nommé, compte tenu des effets dévastateurs de la corruption sur les sociétés en général, de la série de scandales survenus récemment dans de nombreux pays, et de l'accroissement des préoccupations soulevées par l'affaiblissement de certaines lois importantes sur la lutte contre la corruption et la transparence ou par les conflits d'intérêts observés au plus haut niveau dans certains pays de l'OCDE.

À en juger de l'esprit d'initiative et de l'engagement dont l'OCDE a fait preuve ces dernières années dans le domaine de la lutte contre la corruption, le Secrétaire général de l'OCDE, l'Organisation et ses Membres pourraient très bien jouer un rôle prépondérant pendant cette période nouvelle. Qui plus est, le Groupe consultatif salue le dynamisme de l'OCDE ainsi que son travail remarquable sur les principaux aspects de la lutte contre la corruption, notamment au moyen de la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (la « Convention »). La mise en œuvre de mesures répressives et de sanctions d'une ampleur sans précédent contre des entreprises et des agents publics dans certains grands pays Membres de l'OCDE figurent parmi les succès notables de la Convention.

Au-delà de la corruption transnationale et de la Convention, il est fort préoccupant de voir que certains pays Membres et non-Membres de l'OCDE sont de plus en plus souvent confrontés aux abus du pouvoir exécutif, à la manipulation du pouvoir judiciaire et du processus législatif, notamment à l'emprise légale et réglementaire, ainsi qu'à l'accès restreint à l'information et à la transparence, aux médias et à la société civile. Cela est préjudiciable à l'existence d'un État de droit solide ainsi qu'à la lutte contre la corruption.

Dans ce contexte où l'engagement de certains grands pays Membres de l'OCDE à l'égard de la lutte contre la corruption se relâche, le Secrétaire général de l'OCDE, l'Organisation et ses Membres doivent agir sans délai et prendre des initiatives fortes. En jouant un rôle important et efficace dans la lutte contre la corruption, l'OCDE pourrait donner un appui déterminant pour traiter les difficultés rencontrées récemment, protéger les acquis durement acquis au cours des dernières décennies, et faire pression pour que les progrès nécessaires

¹ Dans ce document, l'acronyme OCDE renvoie à l'Organisation et à ses hauts responsables sauf s'il est fait mention spécifiquement des « pays Membres de l'OCDE », expression utilisée lorsque le Groupe consultatif souhaite prendre en compte les pays Membres de l'Organisation.

² Parallèlement à la lutte contre la corruption, la promotion de l'intégrité revêt une grande importance. Dans le présent document, « corruption » est utilisé dans son acception large et « lutte contre la corruption » renvoie implicitement à un large éventail de mesures d'intégrité. Il est également souligné que faire progresser *la transparence, la reddition de compte et l'État de droit* est essentiel à la lutte contre la corruption et la promotion de l'intégrité.

soient réalisés dans les nouveaux domaines de la lutte contre la corruption, aussi bien dans les pays Membres de l'OCDE que dans les non-Membres.

Le Groupe consultatif réaffirme l'importance de protéger et renforcer la mise en œuvre et l'application d'un instrument comme la Convention et à déployer les moyens appropriés pour faire de même avec les autres instruments existants de l'OCDE. Le Groupe consultatif souligne en particulier que la portée considérable de ses recommandations ne doit pas empêcher d'assurer en priorité les ressources nécessaires pour un suivi efficace de la Convention afin d'en renforcer l'application et la mise en œuvre.

L'OCDE devrait également renforcer l'application des autres normes, politiques et lignes directrices existantes en matière de lutte contre la corruption et de promotion de l'intégrité dans le secteur public et en élaborer de nouvelles dans des domaines à risque, par exemple concernant les entreprises publiques, les pactes de corruption conclus par des entités commerciales et les liens entre corruption et financement des campagnes électorales et des partis politiques.

Le Groupe consultatif recommande également à l'OCDE d'intensifier ses efforts de lutte contre la corruption et de promotion de l'intégrité et, à cette fin, d'encourager une *coordination accrue au sein de l'Organisation*, de solliciter l'avis de diverses parties prenantes sur son travail, de diffuser des informations, de réaliser des études quantitatives et des analyses des politiques plus approfondies et de mettre à profit les moyens offerts par les nouvelles technologies. S'agissant de la *coordination avec des institutions extérieures*, l'OCDE devrait intensifier la collaboration et les partenariats avec d'autres organisations (et initiatives) internationales qui s'intéressent à ces questions, notamment en impliquant le secteur privé et la société civile³.

En plus de la nécessité pour l'OCDE de jouer un rôle prépondérant dans la lutte contre la corruption tout en misant davantage sur les partenariats internes et externes, le Groupe consultatif insiste sur le fait qu'il faut chercher en priorité à faire progresser la *transparence, la reddition de compte et les institutions de l'État de droit* dans le monde. Ces trois piliers de la gouvernance sont essentiels pour la promotion de l'intégrité et la lutte contre la corruption et l'emprise réglementaire aux niveaux mondial, national et territorial.

Il se peut que certains éléments particuliers de ces trois piliers de la gouvernance – *la transparence, la reddition de compte et l'État de droit* – ne relèvent pas des compétences de base sur lesquelles sont centrés les travaux de l'OCDE. Les recommandations formulées ci-après ne couvrent donc pas la totalité des mesures et initiatives spécifiques de lutte contre la corruption nécessaires pour faire avancer l'action au niveau mondial. Les recommandations du Groupe consultatif s'attachent plutôt aux domaines jugés particulièrement pertinents pour l'OCDE.

Néanmoins, la stratégie et le programme de lutte contre la corruption de l'OCDE doivent impérativement tenir compte du fait que sans des avancées complémentaires dans ces domaines de gouvernance primordiaux, y compris ceux où l'Organisation ne joue pas un rôle de premier plan, l'impact de ses propres initiatives s'en trouvera affaibli. De fait, le traitement de l'ensemble des problèmes de gouvernance afin d'enrayer la corruption est une tâche qui ne

³ S'agissant en particulier des partenariats extérieurs dans le cadre de la lutte contre la corruption dans le monde, il convient d'approfondir la collaboration avec les grandes organisations internationales publiques et les initiatives internationales concernées. En outre, l'OCDE devrait collaborer systématiquement avec les initiatives internationales multipartites, les principaux laboratoires d'idées et établissements d'enseignement d'envergure internationale, les ONG et les associations d'entreprises qui travaillent sur les principaux aspects de la lutte contre la corruption.

saurait reposer sur les seules épaules de l'OCDE, ce qui montre bien l'intérêt de la coopération avec d'autres grandes organisations et initiatives aux niveaux international et national. De plus, pour être en prise sur la situation actuelle, la stratégie de lutte contre la corruption adoptée par l'OCDE doit tenir compte de tous les bouleversements qui ont affecté la gouvernance dans le monde.

Guidé par ces priorités, le Groupe consultatif présente une série de recommandations concrètes que le Secrétaire général pourra examiner et appliquer dans le cadre d'autres consultations internes et externes qui pourront servir de base à l'élaboration d'une stratégie lors de la prochaine étape des travaux de l'OCDE consacrés à la lutte contre la corruption et à la promotion de l'intégrité. Dans la section suivante, le Groupe consultatif présente ses 22 recommandations, qui se divisent en trois parties : i) quatre recommandations concernent l'intensification de la mise en œuvre et de l'application des normes existantes de l'OCDE ; ii) treize portent sur la mise à jour des normes existantes et l'élaboration de nouvelles normes ; et (iii) cinq abordent la coopération à la mise en œuvre effective des normes nouvelles et existantes de l'OCDE. La dernière section contient le rapport intégral du Groupe consultatif dans lequel est expliquée de façon plus détaillée la raison d'être de chaque recommandation.

Synthèse des recommandations

A. Mettre en œuvre et appliquer les normes existantes de l'OCDE

1. Pour réduire davantage la corruption transnationale, assurer la mise en œuvre cohérente de la Convention, et notamment :

- mieux faire connaître les résultats du suivi des recommandations formulées dans les rapports par pays réalisés par le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales (le Groupe de travail) et associer davantage les parties prenantes externes à ce suivi ;
- systématiser et élargir les réunions des procureurs du Groupe de travail pour permettre le partage d'informations et le renforcement des capacités répressives ;
- imposer des mesures plus strictes en cas de non-respect de la Convention, notamment en codifiant et en communiquant des informations sur la situation d'un pays donné, selon des procédures similaires à celles appliquées par le Forum mondial de l'OCDE sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales à l'égard des administrations fiscales qui ne respectent pas les normes ; et
- accroître la sensibilisation aux coûts imposés par la corruption transnationale aux sociétés et aux citoyens les plus vulnérables.

2. Pour contribuer à la prévention de la corruption dans le secteur public, encourager les pays Membres de l'OCDE à effectuer, en s'appuyant sur des avis extérieurs et des documents publics, des examens mutuels de la mise en œuvre des normes de l'OCDE sur l'intégrité des agents publics tels que la protection des lanceurs d'alerte, les conflits d'intérêts et à les déclarations de patrimoine.

3. Pour s'attaquer à la corruption dans les marchés publics et les contrats, en particulier dans les secteurs névralgiques (grandes infrastructures, industries extractives et défense), exercer un suivi de la mise en œuvre des instruments applicables de l'OCDE, notamment des recommandations, des principes généraux et autres orientations, et en rendre compte.

- En particulier, l'OCDE devrait réunir des intervenants de premier plan comme la Banque mondiale, l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) et les principales organisations de la société civile, ainsi que les dirigeants d'entreprises convaincus et engagés dans la lutte contre la corruption et la promotion de l'intégrité dans les marchés publics et les contrats, afin de les encourager à conjuguer leurs efforts à un degré plus élevé à tous les échelons de l'administration et dans le secteur privé.
4. Encourager les pays non-Membres à adopter les normes de l'OCDE et à participer aux programmes et plateformes qu'elle a conçus pour favoriser l'évaluation mutuelle du respect de leurs engagements.

B. Élaborer de nouvelles normes OCDE

5. À l'occasion du 20^e anniversaire de la Convention, réviser la Recommandation de 2009 visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers afin de traiter des problèmes urgents, et notamment :

- actualiser les normes OCDE applicables au signalement des faits présumés de corruption transnationale dans les secteurs public et privé, notamment les dispositions relatives à la protection des lanceurs d'alerte, et examiner les questions qui émergent, telles que l'utilisation d'incitations financières pour encourager les lanceurs d'alerte à se manifester ;
- promouvoir l'interdiction de la corruption d'entreprises commerciales ou d'autres acteurs du secteur privé dans le cadre des transactions commerciales internationales ; et
- promouvoir l'harmonisation des régimes de responsabilité des personnes morales.

6. Réaliser et publier un modèle de lignes directrices sur les mesures alternatives aux poursuites pénales ou aux actions civiles et la divulgation volontaire qui soit cohérent avec l'exigence de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives contenue dans la Convention.

- Compte tenu des différences entre les systèmes juridiques, l'OCDE devrait mettre en place un groupe de travail constitué de juristes, de procureurs provenant de plusieurs pays, de représentants du Groupe de travail, de la société civile et du secteur privé afin d'élaborer des lignes directrices destinées à encourager et promouvoir la coopération du secteur privé avec les autorités répressives.
- Cette initiative devrait s'inscrire dans le prolongement de la présente Convention et de ses instruments connexes et de la nécessité de mettre en œuvre des sanctions pour non-respect de la Convention (conformément à la Recommandation 1), et ne saurait donc d'aucune façon affaiblir ces sanctions et leur mise en œuvre.

7. Compte tenu du fait que, mal règlementé, le financement politique peut avoir une influence importante sur les politiques publiques, saper la confiance de la population, provoquer une emprise légale et réglementaire, voire parfois même constituer un fait de corruption dans certains cas, l'OCDE devrait conduire une analyse approfondie des risques de corruption dans ce domaine, mettre au point des normes pertinentes de promotion de la transparence et de la lutte contre la corruption applicables au financement des partis politiques et des campagnes électorales, et exercer un suivi des efforts déployés par ses Membres pour adopter ces normes et les mettre en œuvre.

8. En raison de la décentralisation croissante des ressources et des pouvoirs aux administrations locales, l'OCDE devrait adapter ses instruments et lignes directrices concernant les systèmes d'intégrité afin qu'ils puissent s'appliquer au niveau local.

9. Pour contrer le risque accru de corruption dans les entreprises publiques, l'OCDE devrait élaborer des normes efficaces de prévention et de détection de la corruption dans les entreprises publiques et s'assurer que ces normes ne pourront pas être utilisées pour se soustraire aux interdictions de corruption. Ces normes consisteront notamment à:

- soumettre les entreprises publiques au contrôle adéquat des organismes concernés, notamment les institutions supérieures de contrôle financier, le cas échéant, et la société civile
- soumettre les entreprises publiques à un contrôle financier indépendant conformément aux normes internationales d'audit ;
- exiger des entreprises publiques qu'elles adoptent des programmes de déontologie et de conformité conformes aux dispositions du Guide de bonnes pratiques pour les contrôles internes, la déontologie et la conformité réalisé par l'OCDE ;
- assurer qu'une action répressive puisse être menée en toute indépendance contre les entreprises publiques qui se livrent à la corruption ;
- veiller à ce que les entreprises publiques publient leur budget, leurs dépenses, leurs projets et leurs programmes aussi bien dans leur pays d'origine que dans les pays où elles exercent leurs activités ; et
- mettre au point un programme de surveillance et d'autres méthodes pour vérifier que les pays respectent ces normes.

10. Pour s'attaquer à l'impunité et à l'inaction des pouvoirs publics à l'encontre des agents publics dans les affaires de corruption et de détournement de fonds, encourager les poursuites pénales, l'amélioration de l'entraide judiciaire, la divulgation d'informations sur les bénéficiaires effectifs et la sensibilisation accrue de la population.

11. Promouvoir une coordination et une entraide judiciaire plus efficaces dans les affaires de corruption transnationale et élaborer des orientations sur la protection et le partage des avoirs confisqués et des amendes entre les autorités répressives qui coopèrent dans les différents pays.

12. Tabler sur les travaux existants du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales, du Groupe d'action financière (GAFI), du Comité de la gouvernance publique, du Groupe de travail sur la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales et d'autres organes de l'OCDE pour assurer que les administrations fiscales, celles chargées de la lutte contre le blanchiment et les autres autorités répressives – ainsi que, dans la mesure du possible, le grand public – ont effectivement accès aux informations concernant les bénéficiaires effectifs des entreprises, fiducies et autres personnes morales.

13. Mettre au point des normes visant à exiger l'identification et la sanction des prestataires de services aux entreprises et des autres personnes assumant des fonctions de contrôle qui facilitent la corruption, par exemple les avocats, comptables, banquiers et professionnels de l'immobilier.

14. Élaborer des orientations pour lutter contre le risque de corruption qui pèse sur les opérations d'échanges compensés, notamment dans le secteur des équipements et des services de défense.

15. Élaborer des instruments de transparence pour exiger des entreprises de négoce de matières premières qu'elles déclarent les paiements versés aux administrations et aux

entreprises publiques et contribuer à conforter la tendance, qui se dessine dans le monde entier, consistant à exiger la divulgation obligatoire des montants versés aux autorités par l'ensemble des compagnies pétrolières, gazières et minières.

16. Pour encourager l'intégrité dans la société et la mise en œuvre effective d'initiatives de lutte contre la corruption, élaborer et diffuser des orientations qui favoriseront la collaboration et la coordination des parties prenantes (entreprises, société civile, institutions publiques), notamment par le biais d'initiatives multipartites.

17. Élaborer des lignes directrices ou des bonnes pratiques et en encourager la mise en œuvre pour faire en sorte que la société civile, y compris les ONG, les médias et le milieu universitaire, puissent énoncer des opinions éclairées et indépendantes sur les résultats obtenus par les pouvoirs publics dans le domaine de la lutte contre la corruption et de la promotion de l'intégrité, et assurer un accès approprié aux informations nécessaires à cette fin. Lorsque ces pratiques ne sont pas suivies ou que les pouvoirs publics empêchent la société civile de participer aux consultations ou aux examens de suivi de l'OCDE, cela devrait être indiqué de manière explicite dans les évaluations et examens correspondants de l'OCDE.

C. Atteindre ces objectifs en travaillant ensemble

18. Créer un dispositif pour exiger la coordination, la collaboration et le partage de connaissances en interne dans les nombreux sites et domaines de travail intéressant l'OCDE (intégrité dans le secteur public, corruption transnationale et corruption en général, transparence financière, aide au développement, crédits à l'exportation, concurrence, marchés publics et gouvernance dans le secteur extractif) afin d'assurer la cohérence de l'action engagée à l'égard des instruments et initiatives existants et futurs.

- En particulier, la mise en œuvre et la prévention dans les secteurs publics et privé doivent être considérées comme des éléments complémentaires, essentiels à toute initiative de lutte contre la corruption et de promotion de l'intégrité.

19. S'assurer de la participation accrue de multiples parties prenantes de la société civile et du secteur privé, provenant de pays Membres et non-Membres, aux activités de lutte contre la corruption menées par l'OCDE.

20. Promouvoir et suivre de près la mise en œuvre de la Recommandation du Conseil de l'OCDE à l'intention des acteurs de la coopération pour le développement sur la gestion du risque de corruption de manière générale et, en particulier, dans son rapport aux infrastructures et aux ressources naturelles dans les pays qui peinent à atteindre une croissance économique durable et inclusive.

21. Continuer à compiler, évaluer et diffuser des données relatives à la gouvernance aussi largement que possible (en utilisant les normes applicables aux données ouvertes) et, en collaboration avec d'autres chercheurs et institutions, présenter des analyses sur les aspects plus rarement traités des coûts et des conséquences de la corruption, les avantages de la bonne gouvernance, l'intégrité gouvernementale et l'État de droit.

22. Comme évoqué dans l'introduction, l'État de droit est un objectif primordial essentiel pour assurer l'intégrité et lutter efficacement contre la corruption dans tous les pays. L'OCDE devrait définir et intégrer à ses travaux, en tant que de besoin et en cohérence avec ses compétences centrales, des thèmes prioritaires relatifs à l'État de droit. À titre d'exemple, les travaux futurs pourraient porter en priorité sur les thèmes suivants :

- l'indépendance des autorités judiciaires et répressives ;
- l'élaboration de lois claires, accessibles, justes et appliquées de manière cohérente ;

- le respect de la procédure régulière en toutes circonstances dans le cadre de la réponse judiciaire, notamment celle des modes alternatifs aux poursuites ;
- les obligations claires de publier des informations et assurer leur accessibilité ; et
- la liberté des médias et de la société civile.

RAPPORT INTÉGRAL

Introduction

Le Secrétaire général a réuni un groupe d'experts indépendants aux parcours professionnels diversifiés dans le domaine de la lutte contre la corruption pour former le Groupe Consultatif à Haut Niveau sur la Lutte contre la Corruption et en Faveur de l'Intégrité. Le Groupe consultatif a été chargé principalement de conseiller le Secrétaire général sur la manière dont l'OCDE pourrait recenser les moyens de renforcer son travail de lutte contre la corruption et de promotion de l'intégrité dans les sphères publique et privée et de faire face aux nouvelles difficultés qui se présentent dans ce domaine. En particulier, le Groupe consultatif souhaitait adresser des recommandations au Secrétaire général sur les moyens d'améliorer l'efficacité des normes existantes de l'OCDE, d'élaborer de nouveaux instruments de référence internationaux et d'améliorer la coordination interne et externe pour assurer une action cohérente. À cette fin, le Rapport intégral apporte au Secrétaire général des explications plus poussées sur la raison d'être de chaque recommandation.

A. Mettre en œuvre et appliquer les normes existantes de l'OCDE

Recommandation 1

Pour réduire davantage la corruption transnationale, assurer la mise en œuvre cohérente de la Convention, et notamment :

- mieux faire connaître les résultats du suivi des recommandations formulées dans les rapports par pays réalisés par le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales (le Groupe de travail) et associer davantage les parties prenantes externes à ce suivi ;
- systématiser et élargir les réunions des procureurs du Groupe de travail pour permettre le partage d'informations et le renforcement des capacités répressives ;
- imposer des mesures plus strictes en cas de non-respect de la Convention, notamment en codifiant et en communiquant des informations sur la situation d'un pays donné, selon des procédures similaires à celles appliquées par le Forum mondial de l'OCDE sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales à l'égard des administrations fiscales qui ne respectent pas les normes ; et
- accroître la sensibilisation aux coûts imposés par la corruption transnationale aux sociétés et aux citoyens les plus vulnérables.

La Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales⁴ (la Convention) a modifié le paysage de la lutte

⁴ La Convention est consultable en ligne www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/ConvCombatBribery_FR.pdf

contre la corruption au niveau mondial. Avant son entrée en vigueur, en 1999, les États-Unis étaient pratiquement le seul pays à interdire la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, et les pots-de-vin étaient souvent déductibles de l'impôt sur le revenu. L'OCDE était l'instance toute désignée pour prendre en charge cette convention. Compte tenu du fait qu'en 1999, ses pays Membres réalisaient environ 76.3 % des exportations mondiales, l'Organisation offrait des perspectives intéressantes pour enrayer efficacement la corruption dans le commerce et le développement internationaux⁵.

La Convention demeure le seul instrument multilatéral qui porte uniquement sur cette forme particulièrement insidieuse de corruption. Du fait de cette spécialisation, le Groupe de travail, qui assure le suivi de la mise en œuvre de la Convention, est devenu un expert de premier plan dans le domaine de la prévention, de la détection, des enquêtes et des poursuites relatives à la corruption transnationale. Ces connaissances techniques sont essentielles en raison de la complexité notoire des affaires de corruption transnationale, qui se caractérisent par l'intervention d'une multiplicité d'intermédiaires, la structure opaque des entreprises en cause et la présence de flux financiers transnationaux.

Les 41 Parties qui ont jusqu'à présent adhéré à la Convention ont nettement renforcé la mise en œuvre de leur législation sur la corruption transnationale au fil des ans – alors qu'elles ne l'appliquaient pratiquement pas au cours des années qui ont suivi son adoption en 1999, fin 2014, elles avaient sanctionné 361 personnes physiques et 126 entreprises. Cela est dû, dans une large mesure, au travail de suivi efficace de l'application de la Convention effectué par le Groupe de travail.

Toutefois, la mise en œuvre n'est encore ni généralisée, ni systématique. Fin février 2017, 19 Parties seulement avaient fait savoir qu'elles avaient imposé des sanctions pour corruption transnationale par le biais d'une décision définitive et contraignante dans au moins une affaire. Pour ouvrir la « nouvelle ère de mise en œuvre » évoquée par les Parties dans leur Déclaration ministérielle de 2016, l'OCDE doit donner davantage la priorité au programme de suivi du Groupe de travail. Il s'agit du moyen le plus efficace pour faire pression sur les Parties afin qu'elles remédient aux lacunes de leur législation sur la responsabilité des entreprises, à l'insuffisance des ressources consacrées à la mise en œuvre de la législation, au manque de coopération entre leurs autorités répressives, ainsi qu'à d'autres difficultés d'application de la législation.

Une meilleure mise en œuvre de la Convention par les Parties passe par l'adoption de plusieurs mesures. Il est indispensable que les rapports de suivi du Groupe de travail soient diffusés plus largement et que leurs conclusions soient partagées davantage avec les parties prenantes externes, notamment dans les pays en développement, qui sont souvent en bout de chaîne de la corruption transnationale. Les réunions des autorités répressives des Parties contribuent à l'instauration de la confiance, au partage d'expériences et aux échanges d'informations sur les typologies de la corruption transnationale. Ces réunions devraient être systématisées et, le cas échéant, élargies aux autorités répressives de pays non Parties à la Convention.

⁵ Au début des années 2000, la corruption représentait à l'échelle mondiale environ 1000 milliards USD, soit plus de 2 % du PIB mondial et concernait en grande partie les transactions transnationales. Voir Daniel Kaufmann, « Myths and Realities of Governance and Corruption », rapport sur la compétitivité dans le monde (Global Competitiveness Report 2005-06), Forum économique mondial, octobre 2005), p. 81-98 : http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/2-1_Governance_and_Corruption_Kaufmann.pdf

Il faut renforcer les moyens consacrés au traitement de la mise en œuvre encore insuffisante de la Convention par les Parties. L'OCDE devrait communiquer le degré de conformité des Parties à la Convention, suivant en cela l'exemple du Forum mondial de l'OCDE sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales. Il faut également amener la population à appuyer davantage la répression ferme de la corruption transnationale en diffusant des informations sur les réels préjudices que cette pratique cause aux personnes les plus vulnérables de la société, en les privant notamment de l'accès aux services publics essentiels.

Enfin, l'économie mondiale ayant sensiblement évolué depuis 1999, cela devrait se traduire dans la composition du Groupe de travail pour que celui-ci conserve sa pertinence. Les Parties à la Convention représentent actuellement environ 65 % des exportations mondiales, une part non négligeable mais qui a diminué de plus de 10 % depuis 1999. L'OCDE devrait par conséquent trouver de nouveaux moyens de mobiliser activement les pays du G20 qui n'ont pas encore souscrit à la Convention, à savoir la Chine, l'Inde, l'Indonésie et l'Arabie saoudite.

Recommandation 2

Pour contribuer à la prévention de la corruption dans le secteur public, encourager les pays Membres de l'OCDE à effectuer, en s'appuyant sur des avis extérieurs et des documents publics, des examens mutuels de la mise en œuvre des normes de l'OCDE sur l'intégrité des agents publics tels que la protection des lanceurs d'alerte, les conflits d'intérêts et à les déclarations de patrimoine.

Par le biais de la Convention, l'OCDE a joué un rôle moteur dans l'élaboration de normes internationales ciblant le côté de l'offre de la corruption transnationale. Surtout, le Groupe de travail a offert un espace dans lequel les Parties à la Convention peuvent assurer la mise en œuvre et l'application de leurs obligations internationales au moyen d'une procédure exigeante de suivi fondé sur des examens mutuels. Ce dispositif permet aux Parties de mettre en évidence les insuffisances du cadre législatif et institutionnel de lutte contre la corruption transnationale et de formuler des recommandations à cet égard. Il leur donne également la possibilité de repérer leurs défis communs et de partager leurs expériences et leurs bonnes pratiques. Grâce à ce dispositif, l'OCDE a fait des progrès notables dans la lutte contre la corruption transnationale concentrée sur l'offre de pots-de-vin.

Pour lutter efficacement contre la corruption, l'OCDE doit toutefois traiter le côté « offre » et le côté « demande » de la corruption. L'OCDE a étoffé la Convention en élaborant un ensemble substantiel de politiques, de lignes directrices et de normes se rapportant à l'intégrité du secteur public. Ces outils concernent des enjeux tels que l'intégrité publique, les conflits d'intérêts, le lobbying, le financement politique et les investissements publics. Bon nombre de ces standards ne créent toutefois pas d'obligations contraignantes et leur mise en œuvre est faible ou en recul dans certains pays de l'OCDE. Plus encore, les pays Membres de l'OCDE ne sont pas tenus de se soumettre à une évaluation mutuelle visant à en contrôler la mise en œuvre et l'application.

Il incombe aux pays Membres de l'OCDE de se conformer aux politiques d'intégrité du secteur public qu'ils ont élaborées⁶. C'est pourquoi le Groupe consultatif recommande à

⁶ Le Groupe consultatif observe de fait que selon l'OCDE, des agents publics de 24 des 41 pays membres du Groupe de travail ont été mis en cause dans une affaire de corruption transnationale ayant abouti à une sanction entre 1999 et mi-2014. Voir OCDE (2014), Rapport de l'OCDE sur la corruption

l'OCDE de renforcer les normes et lignes directrices essentielles en matière d'intégrité, telles que celles que contient la Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique, et d'en faire des obligations contraignantes pouvant se prêter à un suivi. L'OCDE devrait en particulier mettre l'accent sur les conflits d'intérêts, l'obligation de déclaration du patrimoine et la protection des lanceurs d'alerte pour faciliter la prévention et la détection de la corruption, sachant que le Groupe de travail assure déjà le suivi de la prescription relative aux lanceurs d'alerte contenue à l'article IX de la Recommandation de 2009. D'autre part, l'OCDE devrait également concevoir une procédure de suivi transparente et participative afin d'encourager la mise en œuvre de ces prescriptions⁷. Les rapports de suivi devraient être accessibles au public.

L'OCDE a appliqué avec succès les dispositifs d'évaluation mutuelle destinés à encourager la transparence, l'apprentissage ainsi que la collaboration afin d'inventorier les insuffisances des régimes de gouvernance et des initiatives de lutte contre la corruption, ainsi que les solutions à ces difficultés.

L'adoption d'un dispositif de suivi formel du respect de certaines normes aiderait de surcroît les pays Membres à améliorer leurs politiques au moyen d'un processus dynamique et participatif. L'OCDE et ses pays Membres seraient ainsi à même d'affiner leurs normes en matière d'intégrité publique au fil du temps. Une fois mis au point, ces dispositifs de suivi pourraient être élargis, au besoin, en coordination avec des dispositifs de suivi existants, afin d'encourager les pays non-Membres intéressés à participer à ces initiatives d'une grande utilité⁸.

L'action menée par l'OCDE pour inciter les pays Membres à coopérer étroitement à la lutte ciblant le côté de l'offre de la corruption a donné des résultats remarquables. Le Groupe consultatif recommande à l'OCDE d'organiser un dispositif similaire pour traiter également le côté de la demande.

Recommandation 3

Pour s'attaquer à la corruption dans les marchés publics et les contrats, en particulier dans les secteurs névralgiques (grandes infrastructures, industries extractives et défense), exercer un suivi de la mise en œuvre des instruments applicables de l'OCDE, notamment des recommandations, des principes généraux et autres orientations, et en rendre compte.

- En particulier, l'OCDE devrait réunir des intervenants de premier plan comme la Banque mondiale, l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) et les principales organisations de la société civile ainsi que les dirigeants d'entreprises convaincus et engagés dans la lutte contre la corruption et la promotion de l'intégrité

transnationale : Une analyse de l'infraction de corruption d'agents publics étrangers, Éditions OCDE, p. 31, <http://www.oecd.org/fr/corruption/rapport-de-l-ocde-sur-la-corruption-transnationale-9789264226623-fr.htm>

⁷ Comme ce type de procédure pèse sur les pays, l'OCDE pourrait envisager d'espacer les rapports de suivi et de demander à chaque pays Membre de préparer une autoévaluation de l'application d'une norme donnée tous les dix-huit mois ou tous les deux ans par exemple, et de se soumettre à un examen formel conduit par deux ou trois pays tous les quatre ans. Cette suggestion pourra être réexaminée en détail.

⁸ Voir la recommandation 4, qui encourage les pays non-Membres, le cas échéant, à adopter les normes de l'OCDE et à participer aux dispositifs d'évaluation mutuelle de l'OCDE.

dans les marchés publics et les contrats, afin de les encourager à conjuguer leurs efforts à un degré plus élevé à tous les échelons de l'administration et dans le secteur privé.

La corruption dans les marchés publics détourne des fonds qui devraient être affectés au bien public. La valeur des dépenses publiques dans le domaine des marchés publics est considérable puisqu'elle représenterait, selon les estimations, de 13 à 20 % du PIB⁹ et une moyenne annuelle de 9 500 milliards USD¹⁰. On estime en outre qu'entre 20 à 25 % du budget des marchés publics¹¹, soit environ 2 000 milliards USD, sont engloutis dans les affaires de corruption.

Les effets dommageables de la corruption dans les marchés publics peuvent se traduire par des défaillances et des pertes dans les domaines financier, environnemental, sanitaire et social. La corruption affecte donc principalement les citoyens les plus vulnérables, en particulier les femmes, les enfants et les personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté. Elle peut aussi freiner l'innovation, empêcher le développement de nouvelles entreprises et altérer la valeur et la confiance accordées à l'administration¹². C'est pourquoi, selon l'OCDE « les marchés publics constituent un pilier fondamental de la gouvernance stratégique et des prestations de services pour les pouvoirs publics », et « la bonne gestion [des marchés publics] peut et doit contribuer de manière essentielle au renforcement de l'efficacité du secteur public et à l'établissement de la confiance des citoyens »¹³.

La corruption intervient à toutes les étapes de la passation des marchés publics – depuis la planification initiale, en passant par la procédure d'appel d'offres et d'évaluation, jusqu'à la mise en œuvre du contrat. La procédure de passation des marchés publics est également vulnérable à de nombreuses formes de corruption ou d'activités illicites, notamment la manipulation des conditions d'admissibilité, la collusion, l'extorsion, les menaces, l'établissement de fausses factures ou la fraude. Le risque de corruption est plus grand lorsque l'opération porte sur des gros contrats ou des projets à grande échelle, lorsque la procédure de prise de décision laisse place à l'arbitraire, qu'il y a absence de transparence, et qu'il est difficile pour les non-initiés d'évaluer le rapport qualité-prix dans le cadre des achats de biens et de services par le secteur public. Ce sont des situations rencontrées fréquemment dans les marchés publics portant sur de gros projets d'infrastructures et des acquisitions dans les secteurs de la défense et des industries extractives, comme l'illustrent les allégations portées contre la société Unaoil¹⁴.

⁹ Banque mondiale (2013).

¹⁰ Spruill (2013).

¹¹ OCDE (2013), *Implementing the OECD Principles for Integrity in Public Procurement: Progress since 2008*, p. 21.

¹² Transparency International (2014).

¹³ OCDE, *Recommandation du Conseil sur les marchés publics*, <https://www.oecd.org/fr/gouvernance/ethique/Recommandation-OCDE-sur-les-marches-publics.pdf> (dernière consultation: le 17 février 2017).

¹⁴ Unaoil, une entreprise qui selon certains serait constituée en société dans les Îles Vierges britanniques mais dont le siège est à Monaco, aurait obtenu, entre 2002 et 2012, des marchés publics représentant des milliards de dollars pour le compte de grandes entreprises du secteur de l'énergie de pays de l'OCDE en recourant à un ensemble de mécanismes de corruption en Afrique, en Asie centrale et au Moyen-Orient. Cette affaire a été qualifiée de « pire scandale de corruption jamais révélé ». Nick McKenzie *et al.*, « Unaoil: The Company that Bribeed the World », *The Age* (mars 2016).

Pour toutes ces raisons, il est souvent ardu d'empêcher ou de détecter les pratiques de corruption dans les marchés publics, d'où la nécessité de rehausser les compétences et de mettre en place des mesures rigoureuses de prévention et de contrôle de la conformité. Les secteurs à risque élevé requièrent une attention particulière, et notamment une évaluation globale et indépendante des performances passées des soumissionnaires, des différentes soumissions présentées et du rapport qualité-prix obtenu au titre des dépenses publiques. Les pays devraient être en outre encouragés à rendre publics les contrats et licences accordés¹⁵. La diffusion de ces informations peut contribuer à l'amélioration de la gestion des ressources extractives des pays en permettant aux parties prenantes de surveiller tous les intervenants concernés et de s'assurer qu'ils agissent de manière responsable pendant la mise en œuvre du projet¹⁶.

À cet égard, le Groupe consultatif félicite l'OCDE d'avoir adopté la Recommandation de 2015 sur les marchés publics, qui remplace la Recommandation de 2008 sur le renforcement de l'intégrité dans les marchés publics¹⁷. Le Groupe consultatif se déclare également satisfait des travaux déjà engagés par l'OCDE pour appuyer les États. Ces travaux portent sur des évaluations mutuelles des systèmes de passation des marchés publics et la formulation de recommandations d'améliorations ; la mise en relation de différentes collectivités pour influencer sur les réformes des marchés publics ; et la collecte et la diffusion de données fiables auprès des pays Membres et non-Membres sur les résultats des opérations de marchés publics et leur impact sur les objectifs globaux de l'action des pouvoirs publics.

Compte tenu des travaux existants de l'OCDE sur les marchés publics, la prochaine étape devrait logiquement consister à exercer un suivi de la mise en œuvre de la Recommandation sur les marchés publics et à faire rapport sur celle-ci en mettant en place une procédure de suivi transparente et participative. Les pays Membres de l'OCDE devraient également encourager la mise en œuvre de la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur la lutte contre les soumissions concertées dans les marchés publics en procédant à l'évaluation attentive des législations relatives aux marchés publics, de manière à assurer la conception efficace des procédures d'adjudication des marchés publics¹⁸.

La Convention de l'OCDE est aussi un instrument utile pour traiter les risques de corruption dans les marchés publics. Les études de l'OCDE indiquent qu'entre 1999 et mi-2014, 57 % des affaires de corruption d'agents publics étrangers menées à leur terme se rapportaient à des marchés publics. Suivent les procédures douanières, qui concernaient 12 %

¹⁵ Pour plus d'informations, voir The Open Contracting Initiative (www.open-contracting.org/) et le projet Publish What You Buy du Centre pour le développement mondial (www.cgdev.org/working-group/publish-what-you-buy-working-group) (dernière consultation : le 28 février 2017).

¹⁶ Voir Natural Resource Governance Institute, *Five Steps to Disclosing Contracts and Licenses in EITI* (18 février 2016), www.resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/five-steps-disclosing-contracts-and-licenses-eiti (dernière consultation : le 28 février 2017) ; voir la Recommandation 15 sur la transparence dans le négoce de matières premières.

¹⁷ Voir la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur les marchés publics, <https://www.oecd.org/fr/gouvernance/ethique/Recommandation-OCDE-sur-les-marches-publics.pdf> (Dernière consultation: le 28 février 2017).

¹⁸ En cohérence avec l'approche proposée à titre indicatif dans la Recommandation 2, le suivi de ces recommandations pourrait comprendre des cycles d'autoévaluation, par chaque pays de l'OCDE, du respect de chacune des normes énumérées (tous les 18 mois ou tous les deux ans) et un mécanisme d'examen formel de la dernière autoévaluation par un panel de deux ou trois pays (tous les quatre ans environ).

des affaires. Bien que les affaires relatives à des marchés publics n'aient pas fait l'objet d'une ventilation par secteur, on peut présumer qu'une grande partie d'entre elles sont survenues dans les secteurs des industries extractives, de la construction et de la défense, qui représentent respectivement 19, 15 et 5 % des affaires terminées.

Le programme de suivi de la mise en œuvre de la Convention par le Groupe de travail devrait par conséquent porter de manière raisonnable et proportionnée sur la lutte contre la corruption transnationale liée aux marchés publics. Le Groupe de travail pourrait faire en sorte que le suivi donne lieu à la formulation de recommandations plus ciblées à l'intention des pays sur des questions comme le recours à l'exclusion des procédures de marchés publics pour sanctionner efficacement la corruption transnationale. Selon les données recueillies par l'OCDE, entre 1999 et mi-2014, sur 427 affaires de corruption transnationales ayant abouti à une sanction, l'exclusion n'a été imposée que dans seulement deux cas. Dans le cadre du suivi de la mise en œuvre de la Convention, les autorités chargées de la passation des marchés publics devraient être fortement encouragées à exiger des soumissionnaires qu'ils se dotent de programmes et de formations relatifs à la lutte contre la corruption, à conduire des évaluations du risque de corruption avant d'attribuer des marchés et à appliquer des dispositifs de surveillance et de contrôle tout au long du cycle de passation de marché. Les autorités adjudicatrices devraient également signaler sans tarder les soupçons crédibles de corruption aux autorités répressives.

Enfin, le Groupe consultatif demande à l'OCDE de réunir des intervenants de premier plan comme la Banque mondiale, l'OMC et les principales organisations de la société civile ainsi que des dirigeants d'entreprises convaincus et engagés dans la lutte contre la corruption et la promotion de l'intégrité dans les marchés publics et les contrats et de les encourager à conjuguer leurs efforts sur une grande échelle à tous les échelons de l'administration et dans le secteur privé.

Recommandation 4

Encourager les pays non-Membres à adopter les normes de l'OCDE et à participer aux programmes et plateformes qu'elle a conçus pour favoriser l'évaluation mutuelle du respect de leurs engagements.

Depuis longtemps, l'OCDE encourage le dialogue et la collaboration entre pays Membres et non-Membres afin d'instaurer des principes d'actions et des priorités qui recueillent un large appui¹⁹. La concertation revêt une importance particulière dans la lutte contre la corruption transnationale, la corruption en général et les flux financiers illicites, lutte souvent inefficace faute de collaboration internationale. Des efforts considérables ont déjà été déployés pour éradiquer la corruption, mais il demeure urgent de mieux harmoniser les grandes orientations stratégiques et l'action répressive.

Forte de la réussite de son action de promotion du développement collaboratif de l'action internationale, l'OCDE devrait élaborer des critères stratégiques permettant de trouver des partenaires motivés et compétents avec lesquels elle pourra promouvoir un programme coordonné de lutte contre la corruption. La taille de l'économie et le contexte géopolitique d'un pays seront nécessairement des éléments importants à prendre en compte, mais l'OCDE

¹⁹ Le Groupe consultatif estime que l'OCDE pourrait renforcer ses activités d'ouverture en direction des non-Membres - en particulier des principales économies émergentes - en les associant activement, le cas échéant, à la conception des nouvelles normes ou des nouveaux instruments de lutte contre la corruption et de promotion de l'intégrité. Cela faciliterait peut-être leur adhésion aux nouvelles normes de l'OCDE et leur participation aux procédures de suivi fondées sur des examens mutuels de l'OCDE.

devrait envisager d'appliquer d'autres critères, notamment les résultats obtenus en matière de lutte contre la corruption ainsi que les signes manifestes de la volonté politique d'adhérer à un programme de lutte contre la corruption. La capacité de la société civile et d'autres parties prenantes de participer à ce programme devrait également être prise en compte pour assurer que celui-ci ne soit pas contrecarré par des intérêts particuliers. De cette manière, l'OCDE pourrait s'employer avec des partenaires du monde entier à intensifier progressivement la lutte contre la corruption en mettant en œuvre une stratégie appropriée chaque fois que cela sera possible.

Le Groupe consultatif souligne l'importance de la contribution régulière de l'OCDE aux activités du G-20 et prend note de sa participation au Sommet sur la lutte contre la corruption qui s'est tenu au Royaume-Uni et au cours duquel des pays développés et en développement ont défini les engagements qu'ils étaient disposés à prendre individuellement et collectivement pour améliorer les efforts de la communauté internationale dans le domaine de la lutte contre la corruption. Le Groupe consultatif se félicite de ce que les participants au Sommet aient appelé l'OCDE et d'autres organisations internationales à appuyer ces efforts en partageant informations et bonnes pratiques.

En particulier, le Groupe consultatif invite l'OCDE à respecter l'engagement pris lors du Sommet, à savoir de « renforcer l'impact et l'efficacité de ses efforts dans le domaine de la lutte contre la corruption » en améliorant sa coordination interne et en s'associant avec des pays Membres et non-Membres, des organisations internationales et d'autres parties prenantes pour « traiter les nombreuses dimensions étroitement liées de la corruption ». Le Groupe consultatif se félicite de l'énergie déployée par l'OCDE pour encourager les grands pays exportateurs à adhérer à la Convention et pour promouvoir l'entraide judiciaire. Le cas échéant, l'OCDE pourrait également envisager d'inviter des non-Membres à adopter ses normes et à participer aux évaluations mutuelles. Cela accroîtra l'impact de ses travaux tout en encourageant le dialogue et le partage d'informations avec la communauté des experts de la lutte contre la corruption et de la promotion de l'intégrité.

B. Élaborer de nouvelles normes OCDE

Recommandation 5

À l'occasion du 20^e anniversaire de la Convention, réviser la Recommandation de 2009 visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers afin de traiter des problèmes urgents, et notamment :

- actualiser les normes OCDE applicables au signalement des faits présumés de corruption transnationale dans les secteurs public et privé, notamment les dispositions relatives à la protection des lanceurs d'alerte, et examiner les questions émergentes sur ce sujet, telles que l'utilisation d'incitations financières pour encourager les lanceurs d'alerte à se manifester ;
- promouvoir l'interdiction de la corruption d'entreprises commerciales ou d'autres acteurs du secteur privé dans le cadre des transactions commerciales internationales ; et
- promouvoir l'harmonisation des régimes de responsabilité des personnes morales.

Depuis 1997, année d'adoption de la Convention, l'OCDE a conduit le développement des normes internationales en matière de lutte contre la corruption. En 2009, l'Organisation a

publié une recommandation qui mettait en évidence les connaissances et l'expérience acquises par le Groupe de travail au cours du deuxième cycle d'évaluations mutuelles.

À l'occasion du 20^e anniversaire de la Convention, le Groupe consultatif recommande au Groupe de travail de mettre à jour la Recommandation de 2009 afin de tenir compte des réformes nécessaires au vu du troisième cycle de suivi, des engagements pris dans la Déclaration ministérielle de 2016 sur la lutte contre la corruption et des éléments soulignés ci-dessous. La mise à jour de la Recommandation de 2009 confirmerait la pertinence de la Convention pour traiter les défis actuels de la lutte contre la corruption. Cela permettrait également au Groupe de travail de donner suite aux préoccupations mises en évidence par le G20 et les autres parties prenantes de la lutte contre la corruption à l'échelon international.

Le Groupe consultatif reconnaît que le Groupe de travail puisse avoir d'autres priorités, mais lui recommande néanmoins vivement d'envisager de s'attaquer à trois problèmes urgents. Premièrement, il serait utile que le Groupe de travail donne des orientations plus précises sur les mesures qu'il convient d'adopter pour protéger les lanceurs d'alerte des secteurs public et privé. Le lancement d'alerte est fondamental pour assurer l'intégrité dans les entreprises et les autres organisations privées et veiller à la protection de l'intérêt général. Les scandales provoqués par exemple par l'affaire LuxLeaks, au Luxembourg²⁰, témoignent encore des difficultés auxquelles sont parfois confrontés les lanceurs d'alerte et les journalistes, même dans les pays développés de l'OCDE.

Le Groupe de travail devrait réfléchir tant aux protections dont devraient bénéficier les lanceurs d'alertes, qu'aux incitations ou à l'aide nécessaires pour les encourager à se manifester et les soutenir une fois le signalement effectué. Ces aides ou incitations pourraient prendre la forme de récompenses financières ou d'un organisme spécial chargé de conseiller ou de défendre les lanceurs d'alerte. Le Groupe de travail devrait également rechercher des moyens d'inciter les entreprises privées à élaborer leurs propres dispositifs de protection des lanceurs d'alerte. Il pourrait par exemple être demandé aux entreprises qui soumissionnent pour des marchés publics ou qui bénéficient d'avantages publics de se doter de programmes de lancement d'alerte efficaces.

Deuxièmement, le Groupe de travail devrait envisager de recommander aux Parties à la Convention d'incriminer la corruption d'acteurs du secteur privé dans les transactions commerciales internationales. La corruption dans le secteur privé – tout autant que la corruption d'agents publics étrangers – fausse les conditions du marché, ce qui nuit à la concurrence et augmente les coûts imposés aux consommateurs et à la société. Par exemple, une étude réalisée en 2014 estime que la corruption dans le secteur privé a coûté au moins 500 milliards USD à 105 pays en développement, soit près du quadruple du montant de l'aide publique au développement en 2011²¹.

La corruption dans le secteur privé mérite une attention accrue car les grandes multinationales s'en remettent de plus en plus aux chaînes mondiales d'approvisionnement et de distribution, ce qui engendre des difficultés semblables à celles qui affectent les marchés publics. D'autres instruments internationaux consacrés à la lutte contre la corruption traitent déjà cette infraction, mais le fait de mobiliser la puissance de la procédure d'évaluation mutuelle du Groupe de travail renforcerait sa mise en œuvre et son application.

²⁰ « Everything you need to know about the LuxLeaks scandal », EuroNews (26 avril 2017), www.euronews.com/2016/04/26/everything-you-need-to-know-about-the-luxleaks-scandal (dernière consultation : le 20 février 2017).

²¹ Voir Daniel F. Runde *et al.*, « The Costs of Corruption: Strategies for Ending a Tax on Private-sector-led Growth », Center for Strategic and International Studies (février 2014) p. 3-4.

Troisièmement, le Groupe de travail devrait continuer à harmoniser les normes relatives à la responsabilité des personnes morales. Pour appliquer les mêmes règles à tous, il faudrait au moins prévoir, pour les entreprises exerçant leurs activités dans un pays Partie à la Convention, un niveau minimum dissuasif de mise en œuvre²², notamment en ce qui concerne la similarité du champ des infractions applicables, le niveau des sanctions, l'application extraterritoriale de la législation et les niveaux d'application. La prise en compte des circonstances atténuantes, par exemple en cas de divulgation volontaire ou d'existence de systèmes de conformité, de même que les procédures présidant à la conclusion de règlements, devrait être cohérente dans l'ensemble des Parties.

Les Parties devraient également émettre des orientations sur ce qui est susceptible de constituer un système de conformité efficace. Le « Guide de bonnes pratiques pour les contrôles internes, la déontologie et la conformité » qui figure dans la Recommandation de 2009 fournit un cadre utile pour l'élaboration d'un programme de déontologie et de conformité fondé sur les risques. La nouvelle norme ISO 37001 vient également enrichir les nombreuses orientations publiées sur cette question par les gouvernements, les entreprises et les organisations à but non lucratif.

De plus, il serait souhaitable que la conclusion d'un règlement soit subordonnée à l'existence d'un système de conformité efficace. Les Parties peuvent bien sûr adopter des exigences plus strictes que celles contenues dans la Convention, mais tous les efforts déployés pour uniformiser les régimes applicables aux personnes morales aideront le secteur privé à se conformer aux règles et amélioreront la coopération internationale dans les enquêtes sur les infractions de corruption et à leur résolution.

Recommandation 6

Réaliser et publier un modèle de lignes directrices sur les mesures alternatives aux poursuites pénales ou aux actions civiles et la divulgation volontaire qui soit cohérent avec l'exigence de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives contenue dans la Convention.

- Compte tenu des différences entre les systèmes juridiques, l'OCDE devrait mettre en place un groupe de travail constitué de juristes, de procureurs provenant de plusieurs pays, de représentants du Groupe de travail, de la société civile et du secteur privé afin d'élaborer des lignes directrices destinées à encourager et promouvoir la coopération du secteur privé avec les autorités répressives.
- Cette initiative devrait s'inscrire dans le prolongement de la présente Convention et de ses instruments connexes et de la nécessité de mettre en œuvre des sanctions pour non-respect de la Convention (conformément à la Recommandation 1), et ne saurait donc d'aucune façon affaiblir ces sanctions et leur mise en œuvre.

La prochaine étape de la lutte contre la corruption doit consister à susciter davantage l'adhésion des acteurs du secteur privé. Les régimes de divulgation volontaire et de règlement négocié se sont révélés dans certains cas très efficaces pour stopper et réprimer l'activité criminelle. Dans plusieurs pays, le règlement négocié est devenu l'un des principaux outils de résolution des affaires pénales dans lesquelles sont mises en cause des personnes morales et est souvent utilisé dans d'autres domaines du droit (par exemple en droit de la concurrence).

²²

Voir par exemple « Is foreign bribery an attractive investment in some countries? », in OECD Business and Finance Outlook 2016, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264257573-12-en> (p. 207-222).

Les régimes de divulgation volontaire et les accords de règlement y afférents conclus entre les procureurs et les entreprises accusées de corruption pourraient accroître le nombre d'affaires ouvertes et résolues de manière satisfaisante. De plus, les accords de règlement peuvent, s'ils font l'objet d'orientations appropriées, inciter les entreprises à mieux pratiquer l'autocontrôle et l'auto surveillance, ce qui pourrait réduire le montant des dépenses de mise en œuvre nécessaires pour engager des enquêtes et des poursuites.

Cependant, cette pratique comporte également des risques sérieux. Par exemple, si les procureurs disposent d'une trop grande latitude pour décider de négocier des règlements – et leurs conditions –, des affaires similaires risquent d'être traitées différemment²³. De plus, les règlements étant en général l'aboutissement des négociations intervenues entre les procureurs et l'accusé, la population pourrait douter de l'efficacité des sanctions ou de l'application rigoureuse de la loi. Compte tenu de la faible application de la Convention dans certains pays Membres de l'OCDE, il y a de sérieuses raisons de craindre que les procureurs concluent des accords de règlement insatisfaisants au lieu d'engager des poursuites.

On peut également craindre que l'absence d'examen des règlements par un tribunal empêche le développement de la jurisprudence nécessaire pour s'assurer de la validité du cadre législatif, surtout lorsqu'il n'existe pas de normes cohérentes sur la négociation de règlements efficaces et dissuasifs.

Malgré leurs avantages potentiels, les accords de règlement risquent d'entraîner des difficultés dans la pratique si les règles applicables ne sont pas harmonisées au niveau international en fonction d'exigences cohérentes et rigoureuses. Une approche uniforme de la divulgation volontaire et du règlement négocié s'impose tout particulièrement dans les cas où une entreprise qui conclut un règlement dans un pays donné risque d'être poursuivie pour la même infraction dans un autre pays²⁴.

La grande multiplicité des approches des différents pays crée également un obstacle de taille. Premièrement, en raison de leurs traditions juridiques différentes, tous les pays n'attachent pas la même importance à des valeurs telles que l'équité, la dissuasion, la prévisibilité et le rapport coût-efficacité dans les poursuites pénales. De fait, l'approche adoptée en ce qui concerne la responsabilité des « personnes morales » diffère d'un pays à l'autre²⁵. Deuxièmement, une partie seulement des pays dans lesquels il est possible de conclure des accords de règlement disposent de principes et de lignes directrices explicites régissant l'opportunité des règlements et leur mise en œuvre. Pour toutes ces raisons, il se peut que les pays aient des difficultés à obtenir un consensus général sur cet aspect du droit pénal.

C'est pourquoi l'OCDE devrait encourager l'harmonisation dans ce domaine en élaborant un modèle de lignes directrices et des exigences minimales applicables aux règlements

²³ Pour une synthèse de ces difficultés, voir par exemple Jennifer Arlen, « Prosecuting Beyond the Rule of Law: Corporate Mandates Imposed Through Deferred Prosecution Agreements », *The Journal of Legal Analysis* (2016), vol. 8, n° 1, p. 191-234.

²⁴ Dans ce cadre, les entreprises risquant de faire l'objet de poursuites multiples souhaitent sans doute que le risque de double incrimination soit traité rapidement avant de consentir à faire des divulgations volontaires. De manière plus générale, il va sans dire qu'il convient de prendre en compte l'objectif de traitement équitable des entreprises sans pour autant mettre en cause l'importance des mesures incitatives et des sanctions dissuasives.

²⁵ OCDE (2016), *The Liability of Legal Persons for Foreign Bribery: A Stocktaking Report*, www.oecd.org/corruption/liability-of-legal-persons-for-foreign-bribery-stocktaking-report.htm.

négociés. Le Groupe de travail devrait se pencher, dans ses examens par pays, sur l'utilisation des règlements négociés au regard des lignes directrices élaborées.

Plus précisément, l'OCDE devrait miser sur son rôle reconnu d'animateur du dialogue entre plusieurs parties prenantes en créant une plateforme qui permettra à ses Membres, de même qu'aux juristes et praticiens issus des différentes traditions juridiques représentées à l'OCDE, d'engager un processus d'élaboration de principes communs sur les règlements négociés – et notamment sur leurs conséquences pour les personnes physiques et les organisations.

La plateforme de l'OCDE devrait également faire appel au secteur privé et à la société civile ainsi qu'aux autres organisations internationales intéressées afin d'assurer que les incitations figurant dans les lignes directrices soient suffisamment cohérentes pour favoriser la mise en œuvre efficace et prévisible de la loi.

Recommandation 7

Compte tenu du fait que, mal réglementé, le financement politique peut avoir une influence trop importante sur les politiques publiques, saper la confiance de la population, provoquer une emprise législative et réglementaire, voire parfois même constituer un fait de corruption, l'OCDE devrait conduire une analyse approfondie des risques de corruption dans ce domaine, mettre au point des normes pertinentes de promotion de la transparence et de la lutte contre la corruption applicables au financement des partis politiques et des campagnes électorales, et exercer un suivi des efforts déployés par ses Membres pour adopter ces normes et les mettre en œuvre.

L'une des valeurs fondamentales d'une démocratie est l'égalité des citoyens, notamment en matière d'accès au pouvoir politique et aux processus de prise de décision des pouvoirs publics. Toutefois, les systèmes de financement politique autorisant les entreprises et les riches élites à faire des contributions sans imposer suffisamment de restrictions risquent d'influencer les politiques publiques, l'activité législative et les régimes de réglementation ce, au profit des élites et au détriment de l'intérêt général. Dans de nombreux pays, la vie politique subit des distorsions causées par l'argent.

L'OCDE est bien placée pour prendre l'initiative sur cette question compte tenu des moyens dont elle dispose pour promouvoir la coopération entre ses Membres et s'assurer la participation active du secteur privé et de la société civile. L'OCDE a déjà pris une première initiative encourageante concernant le financement politique en publiant son rapport sur le financement de la démocratie, qui consiste pour l'essentiel en une analyse comparative et en études de cas. Sa prochaine initiative devrait porter sur l'élaboration de normes et l'évaluation des règles et pratiques de financement politique en faveur de la transparence et de l'intégrité dans tous les pays de l'OCDE²⁶.

Comme le constate l'OCDE dans son rapport sur le financement de la démocratie, de nombreux pays ont du mal à contrôler l'efficacité des mesures en place et ne disposent pas de données empiriques suffisantes pour évaluer et comparer les pratiques de réglementation des financements politiques propres aux différents contextes nationaux. Pour restaurer la

²⁶

Le rôle important que l'OCDE pourrait tenir dans ce domaine a déjà été souligné par un membre du Groupe consultatif. Voir Daniel Kaufmann et Alexandra Gillies, *From Panama to London: Legal and illegal corruption require action at the UK anti-corruption summit* (9 mai 2016), www.brookings.edu/blogs/future-development/posts/2016/05/09-corruption-panama-papers-kaufmann-gillies (dernière consultation: le 28 février 2017).

confiance dans les pouvoirs publics et poser les fondements d'une croissance inclusive, il est essentiel de dissiper les préoccupations concernant le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Les pays tireraient avantage d'une mise en évidence et d'un partage des pratiques exemplaires de façon à déterminer les conditions permettant d'instaurer des politiques et des mesures qui préservent réellement l'intégrité du processus de décision public et atténuent les risques d'emprise sur l'action publique par de puissants intérêts catégoriels²⁷.

Comme le mentionnent également le rapport de l'OCDE et d'autres études sur le même sujet, une réglementation appropriée du financement des partis politiques et des campagnes électorales s'impose pour empêcher de puissants intérêts catégoriels d'exercer une influence indue et de « capturer » le processus d'élaboration des politiques publiques, des lois et des règlements. De plus, il faut traiter les possibles lacunes et déficits de mise en œuvre de nature à être exploités, s'agissant par exemple des campagnes menées par des tiers et du financement privé. La divulgation de l'identité des donateurs peut constituer un moyen efficace, à la condition toutefois que les informations soient diffusées rapidement et présentées de telle manière que les citoyens puissent les consulter facilement.

De plus, la mise en œuvre de la réglementation nécessite des institutions de surveillance indépendantes et/ou possédant la compétence juridique et la volonté politique d'enquêter et d'infliger des sanctions aux contrevenants éventuels. Enfin, pour éviter que l'argent dépensé en vue d'exercer une influence politique soit réorienté vers d'autres activités comme le lobbying, la réglementation du financement politique doit s'inscrire dans un cadre général d'intégrité prenant en compte la gestion des conflits d'intérêts et les activités de lobbying²⁸.

L'OCDE pourrait également jouer un rôle de premier plan lorsque les contributions à un parti politique relèvent de la corruption. Déjà en 1997, le Conseil de l'Organisation décidait de charger le Groupe de travail d'examiner en priorité la question des actes de corruption liés à des partis politiques étrangers.²⁹ En 2000, lors de la réunion organisée à La Pietra, des recommandations ont été formulées³⁰ sur les questions liées à la corruption et au financement des partis politiques, en particulier dans le cadre de la Convention.

Ces recommandations, qui ont été publiées par les principaux acteurs de la lutte contre la corruption provenant du secteur privé, de la société civile et des institutions publiques, précisent entre autres que l'OCDE devrait s'assurer que le paiement de pots-de-vin à des partis politiques étrangers et à leurs représentants soit effectivement interdit par le biais de ses instruments. La Convention interdit la corruption d'agents publics étrangers, y compris lorsque les pots-de-vin sont remis à des tiers, ce qui comprend les partis politiques étrangers. Cependant, l'OCDE n'a pas encore mené d'étude sur l'application pratique de la Convention aux mécanismes de corruption liés au financement de partis politiques ou de campagnes électorales.

²⁷ OCDE (2016), *Le financement de la démocratie : Financement des partis politiques et des campagnes électorales et risque de capture de l'action publique*, Éditions OCDE, Paris. www.oecd.org/gov/ethics/financing-democracy-9789264249455-en.htm (dernière consultation : le 28 février 2017).

²⁸ OCDE (2016), *Le financement de la démocratie : Financement des partis politiques et des campagnes électorales et risque de capture de l'action publique*, Éditions OCDE, Paris. www.oecd.org/gov/ethics/financing-democracy-9789264249455-en.htm (dernière consultation : le 28 février 2017).

²⁹ Décision du Conseil sur le renforcement de la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, C(97)240/FINAL (12 Dec. 1997) [en anglais].

³⁰ Recommandations de La Pietra (2000, La Pietra, Italie).

Recommandation 8

En raison de la décentralisation croissante des ressources et des pouvoirs aux administrations locales, l'OCDE devrait adapter ses instruments et lignes directrices concernant les systèmes d'intégrité afin qu'ils puissent s'appliquer au niveau local.

Ces dernières années, le pouvoir des administrations locales s'est considérablement étendu à la suite de la décentralisation des programmes publics de santé, d'éducation et de services sociaux. Les administrations locales sont de ce fait souvent très engagées dans les marchés publics et les projets d'infrastructures publiques portant notamment sur les routes, les écoles et les hôpitaux, de même que sur l'assainissement de l'eau. Elles contrôlent souvent la gestion territoriale et l'attribution de licences à des personnes physiques et morales et veillent à ce que le système judiciaire infranational et local protège la sécurité publique et les droits individuels. En outre, les administrations locales reçoivent une part de plus en plus importante des ressources publiques, une partie des ressources minières leur étant même versée directement dans certains pays.

Les gouvernements ont souvent raison de recourir à la délégation de pouvoir au niveau local car cela permet aux administrations d'être plus réceptives et responsables en favorisant les rapports directs avec les citoyens et les autres bénéficiaires des services et des institutions publics. La décentralisation peut toutefois multiplier les possibilités de corruption et créer de nouvelles occasions de versement de pots-de-vin en échange de services essentiels, de népotisme, de clientélisme, d'emprise sur l'administration locale et de collusion.

Cette préoccupation est d'autant plus grande que le pouvoir des administrations locales est parfois limité par l'absence de règles, d'institutions ainsi que de ressources humaines et financières appropriées. Même dans les pays dotés d'un système d'équilibre des pouvoirs à l'échelon national, les dispositifs institutionnels locaux sont parfois insuffisants. De plus, la concurrence politique est souvent moins intense à l'échelon local, ce qui favorise davantage la collusion entre les membres influents de l'administration et le secteur privé. Il y a souvent moins d'organisations de la société civile ou de journalistes en mesure d'observer et de faire connaître les actions de l'administration locale. Enfin, comme dans les autres échelons de l'administration, la corruption peut créer un cercle vicieux dont l'effet fragilise les administrations locales en détournant les ressources nécessaires pour assurer les services ou payer convenablement les fonctionnaires.

Bien qu'il soit très important de renforcer l'intégrité et le professionnalisme des institutions de l'administration locale, il est parfois difficile de traiter cette question sans priver les administrations locales de la souplesse et de l'autonomie que la décentralisation est censée favoriser. C'est pourquoi nous recommandons à l'OCDE d'élaborer des orientations détaillées à l'intention des pays sur la manière de concevoir ou d'adapter les dispositifs d'intégrité pour aider les administrations locales.

Dans ce contexte, l'OCDE pourrait être confrontée à trois problèmes épineux pour traiter avec les administrations locales. Premièrement, les organisations multilatérales comme l'OCDE travaillent principalement avec les administrations nationales. C'est pourquoi il peut être difficile de traiter avec les administrations locales sans l'appui des administrations nationales. De nombreuses autorités nationales ayant indiqué que cela représente un problème de taille, l'OCDE pourrait envisager de faire équipe avec celles-ci dans le cadre de projets pilotes qu'il pourrait ensuite être proposé de reproduire. L'OCDE devrait également examiner la possibilité de travailler avec des acteurs faisant office de relais – par exemple des organismes régionaux comme la Commission économique pour l'Afrique (CEA) et l'Organisation des États

américains (OEA), des fédérations nationales et internationales de municipalités, des ONG et des fondations concernées et certains groupements professionnels.

Deuxièmement, les niveaux de responsabilités et de ressources de chaque administration municipale varient souvent énormément ce, parfois même à l'échelle d'un pays. Il est donc très difficile de concevoir des systèmes d'intégrité efficaces pouvant être mis en œuvre dans tous les types d'administrations locales. De ce point de vue, le Groupe consultatif recommande à l'OCDE d'examiner l'approche de Transparency International, qui consiste à élaborer un système d'intégrité locale adaptable à la situation de chaque administration.

Troisièmement, il serait impossible de traiter directement avec chaque entité locale, même à l'intérieur d'un seul pays. C'est une raison supplémentaire de travailler avec les relais, notamment les administrations nationales concernées. L'OCDE pourrait aussi étudier des moyens de mener des activités d'ouverture par le biais des médias numériques dans le but de promouvoir l'intégrité des administrations locales. Ces efforts ne devraient toutefois pas se limiter à la proposition d'outils sur le site web.

L'OCDE est bien placée pour faire avancer la prévention et la lutte contre la corruption dans les administrations locales, compte tenu de l'expérience qu'elle a acquise dans le cadre des travaux du Comité des politiques de développement régional et du Comité de l'aide au développement et de sa coopération avec le G20 et le G7. L'OCDE dispose d'un large éventail d'instruments, de lignes directrices et de normes qui pourraient être utilisés directement au niveau local dans des domaines tels que l'incitation à l'engagement citoyen et les marchés publics.

L'OCDE pourrait également contribuer à la compilation et à la synthèse des enseignements et incidences pratiques de la gouvernance infranationale et des problèmes de corruption qui affectent différents secteurs. Par exemple, les pays et les administrations locales riches en ressources naturelles sont confrontés à des problèmes de gouvernance très particuliers qui ont déjà fait l'objet d'études sérieuses³¹. Des travaux supplémentaires sont toutefois encore nécessaires dans ce domaine comme dans d'autres d'ailleurs.

D'autres instruments de l'OCDE peuvent nécessiter une adaptation plus poussée, par exemple une réflexion sur l'application du droit pénal dans les affaires de corruption, qui peuvent soulever des enjeux différents à l'échelon local lorsqu'il existe des relations plus étroites entre les dirigeants des institutions publiques et privées. Il faudrait sans doute veiller à élaborer également de nouveaux instruments pour combler les lacunes existantes.

L'OCDE pourrait concevoir des normes conférant la souplesse nécessaire pour tenir compte des différences de taille, de complexité et de caractéristiques institutionnelles entre les administrations locales. Enfin, l'Organisation pourrait examiner la manière d'assurer que les enseignements tirés de la mise en œuvre et de l'application de la Convention servent au renforcement des dispositifs du secteur public au niveau des administrations locales.

Recommandation 9

Pour contrer le risque accru de corruption dans les entreprises publiques, l'OCDE devrait élaborer des normes efficaces de prévention et de détection de la corruption dans les entreprises publiques et s'assurer que ces normes ne pourront pas être utilisées

³¹ On trouvera dans cet article une synthèse des raisons qui justifient l'intérêt porté à ces problèmes ainsi que les conclusions des diverses études menées par le NRG : www.brookings.edu/blog/future-development/2016/09/27/close-to-home-the-critical-importance-of-subnational-governance-in-oil-gas-and-mining/ (dernière consultation : le 28 février 2017).

pour se soustraire aux interdictions de corruption. Ces normes consisteront notamment à:

- soumettre les entreprises publiques au contrôle adéquat des organismes concernés, notamment les institutions supérieures de contrôle financier, le cas échéant, et la société civile ;
- soumettre les entreprises publiques à un contrôle financier indépendant conformément aux normes internationales d'audit ;
- exiger des entreprises publiques qu'elles adoptent des programmes de déontologie et de conformité conformes aux dispositions du Guide de bonnes pratiques pour les contrôles internes, la déontologie et la conformité réalisé par l'OCDE ;
- assurer qu'une action répressive puisse être menée en toute indépendance contre les entreprises publiques qui se livrent à la corruption ;
- veiller à ce que les entreprises publiques publient leur budget, leurs dépenses, leurs projets et leurs programmes aussi bien dans leur pays d'origine que dans les pays où elles exercent leurs activités ; et
- mettre au point un programme de surveillance ou d'autres méthodes pour vérifier que les pays respectent ces normes.

Dans de nombreux pays, les entreprises publiques doivent gérer des sommes toujours plus considérables provenant d'investissements publics dans une multitude de domaines allant de la production de biens stratégiques à la prestation de services publics. Dans certains cas, la performance des entreprises publiques a été affectée par des problèmes imputables à différents facteurs, et notamment à une bureaucratie excessive. Dans beaucoup de pays riches en ressources naturelles, où les compagnies pétrolières nationales ont la réputation de ponctionner les fonds publics pour des raisons tenant à la mauvaise utilisation des ressources mais aussi au népotisme et à la corruption, certains réclament que ces compagnies soient réformées en priorité³².

Les travaux de l'OCDE montrent qu'entre 1999 et mi-2014, 27 % des affaires de corruption transnationale clôturées ont mis en cause des fonctionnaires d'entreprises publiques, auxquels 80.11 % des pots-de-vin ont été versés. Ces fonctionnaires se situaient à différents échelons de la hiérarchie et beaucoup occupaient un poste à double fonction. Les multinationales publiques des pays de l'OCDE agissent parfois du côté de l'offre dans les affaires de corruption d'agents publics étrangers, comme l'ont illustré certaines poursuites menées à leur terme visant certaines compagnies pétrolières nationales.

Pour éviter les pratiques de corruption, il faut que les entreprises publiques et leurs relations avec l'État actionnaire soient régies par des normes élevées de gouvernance et de transparence. Le choix du modèle de l'« entreprise » pour les entités publiques apporte des gains d'efficacité, mais est parfois en contradiction avec bon nombre des règles et instruments publics de contrôle, de surveillance et même de transparence, dont le rôle est essentiel dans la prévention de la corruption. Du fait de ses compétences et de son expérience internationale, l'OCDE peut assurément apporter une contribution utile à cet égard, en

³² Voir Natural Resource Governance Institute, *Reforming National Oil Companies: Nine Recommendations* (10 juillet 2014), www.resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/reforming-national-oil-companies-nine-recommendations (dernière consultation : le 28 février 2017).

élaborant (ou en partageant) des normes applicables aux instruments de divulgation, d'intégrité et de contrôle qui soient compatibles avec la nature des entreprises privées, tout en permettant d'obtenir le degré de transparence et de redevabilité exigé d'un organisme gouvernemental. Ces normes devraient être suffisamment souples pour pouvoir être adaptées à la multiplicité des systèmes juridiques et réglementaires existants.

Par exemple, les *Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques* (2015) offrent une plateforme solide pour la prévention des pratiques de corruption des entreprises publiques. Le Groupe de travail sur l'actionnariat public et la privatisation s'en inspirera pour élaborer des lignes directrices sur l'intégrité des entreprises publiques qui mettront l'accent sur les moyens d'empêcher les pratiques de corruption.

Le Groupe consultatif recommande que cette initiative soit étayée par l'élaboration de normes relatives à la surveillance des entreprises publiques par une entité indépendante, notamment l'institution supérieure de contrôle financier et, le cas échéant, la société civile.

La Déclaration ministérielle de 2016 des Parties à la Convention dispose que les Parties doivent renforcer, en particulier, la mise en œuvre de leur législation relative à la corruption transnationale des entreprises publiques ou contrôlées par l'État. Le programme de suivi du Groupe de travail devrait par conséquent s'attacher avec vigilance au risque de corruption transnationale des entreprises publiques tant du point de vue de l'offre que de la réception de pots-de-vin, surtout que ces entreprises participent souvent à de gros marchés dans des secteurs où le risque de corruption est élevé (pétrole et gaz, énergie, défense, construction et ingénierie, télécommunications et services financiers).

Recommandation 10

Pour s'attaquer à l'impunité et à l'inaction des pouvoirs publics à l'encontre des agents publics dans les affaires de corruption et de détournement de fonds, encourager les poursuites pénales, l'amélioration de l'entraide judiciaire, la divulgation d'informations sur les bénéficiaires effectifs et la sensibilisation accrue de la population.

Le fait que la Convention insiste sur l'offre de pots-de-vin à des agents publics étrangers a grandement influencé les efforts visant à endiguer les flux de pots-de-vin dans le commerce international. L'utilité de maintenir cet objectif prioritaire est abordée dans la Recommandation 1. Toutefois, l'OCDE pourrait exercer une action encore plus significative contre la corruption transnationale en contribuant à faire en sorte que les agents publics qui reçoivent les pots-de-vin fassent eux aussi l'objet de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives. La corruption transnationale peut mettre en jeu des schémas complexes impliquant une multiplicité d'acteurs, ce qui nécessite une approche intégrée passant par la répression pénale et la prévention. Trop souvent, il semble que les agents publics qui sollicitent ou acceptent des pots-de-vin, y compris dans la sphère politique, bénéficient de l'impunité.

Pour remédier aux lacunes indéniables du cadre international concernant le traitement de la sollicitation ou l'acceptation de pots-de-vin par les agents publics, il serait utile que les travaux de suivi et les rapports annuels du Groupe de travail contiennent des évaluations de l'efficacité de la coopération et de l'échange d'informations de chaque Partie avec les autorités répressives des pays d'origine des agents publics étrangers et de l'ampleur des poursuites engagées contre eux par ces pays.

Bien sûr, l'obstacle souvent rencontré réside moins dans l'absence de partage d'informations que dans l'absence de volonté politique d'engager des poursuites. Pour

commencer, le Groupe de travail pourrait envisager de faire un tour de table pour réfléchir sur l'engagement de poursuites contre des agents publics et des entreprises et sur la publication d'informations concernant l'évolution de l'action répressive ciblant les deux côtés des transactions de corruption transnationale. Cela est particulièrement utile lorsque tant l'offre que la demande, dans un mécanisme de corruption transnationale, concernent des pays membres du Groupe de travail.

Les rapports de suivi pourraient également dresser des listes de bonnes pratiques indiquant les mesures adoptées par les Parties pour dissuader les demandes de pots-de-vin, notamment les dispositifs d'intégrité courants à l'intention du secteur public, les accords de commerce et d'investissement, les initiatives communes de prévention de la corruption dans les contrats majeurs dans le domaine des infrastructures, et les enquêtes conjointes sur les allégations de corruption.

En plus des mesures de suivi prévues par la Convention, il existe plusieurs autres moyens de susciter activement l'adhésion des pays où il existe des risques de sollicitation de pots-de-vin, en particulier les pays en développement dotés de ressources naturelles de grande valeur ou qui réalisent des projets majeurs de développement d'infrastructures. L'OCDE devrait entreprendre des initiatives de sensibilisation pour s'assurer que les entreprises qui exercent des activités dans les pays à risque élevé disposent de moyens de signaler les sollicitations de pots-de-vin en toute sécurité. L'OCDE devrait également veiller à ce que les pays à risque élevé comprennent bien que les lois nationales mettant en œuvre la Convention interdisent la corruption de leurs agents publics, et encourager ces pays à signaler les allégations concernant ce type de corruption aux autorités répressives des Parties concernées.

Le Groupe de travail devrait envisager d'inviter certains pays non-Parties à la Convention à participer, le cas échéant, aux réunions qu'il organise à l'intention des représentants des autorités répressives afin d'examiner les moyens d'accentuer la coopération dans le partage d'informations afin cibler les deux côtés (offre et demande) de la transaction de corruption transnationale. De plus, le Groupe de travail devrait consulter attentivement les pays non-Parties afin de savoir quels seraient les moyens efficaces de stimuler la coopération. Les pays non-Parties disposant de ressources limitées pour mener l'action répressive seront sans doute davantage disposés à coopérer s'il leur est promis une part des amendes imposées ou des avoirs confisqués aux personnes et aux entreprises sanctionnées pour avoir versé des pots-de-vin.

En outre, l'OCDE devrait coopérer plus étroitement avec les organisations activement engagées dans la promotion de la mise en œuvre des infractions de corruption liées à la réception de pots-de-vin, en particulier avec l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) et le Secrétariat de la Conférence des États Parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption. La coopération accrue pourrait se faire suivant le modèle de l'analyse conjointe réalisée par l'OCDE, l'ONUDC et la Banque mondiale intitulée Identification et quantification des profits de la corruption : Une analyse StAR (2012). L'intensification de la collaboration entre l'OCDE et des organisations qui mettent l'accent sur les sanctions en cas de sollicitation et d'acceptation de pots-de-vin accroîtrait sensiblement les perspectives de mise en œuvre réussie de l'infraction de corruption mettant en cause des agents publics et ce, du côté de l'offre comme de celui de la demande³³.

³³ Notons également que la Recommandation de 2009 visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (<http://www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/recommandationdelocdevisantarenforcerlaluttecontrelacorrupciondagentspublicsetrangersdanslestransactionscommercialesinternationales.htm>) recommande aux Parties d'envisager des moyens de

Recommandation 11

Promouvoir une coordination et une entraide judiciaire plus efficaces dans les affaires de corruption transnationale et élaborer des orientations sur la protection et le partage des avoirs confisqués et des amendes entre les autorités répressives qui coopèrent dans les différents pays.

Le Groupe consultatif observe que les Parties à la Convention ont à maintes reprises mis en évidence le fait que les problèmes liés à l'obtention d'entraide judiciaire constituent un « obstacle majeur » à l'efficacité des enquêtes et poursuites relatives à la corruption transnationale³⁴. Cet obstacle concerne aussi bien les demandes d'entraide entre les Parties que celles adressées à d'autres pays non-Parties à la Convention.

Les Parties à la Convention peuvent faire davantage d'efforts pour faciliter l'entraide judiciaire en diffusant des informations sur les avantages mutuels que représentent l'échange de preuves aux fins de l'application de la loi et l'élaboration d'orientations concernant les cas où il y a lieu d'effectuer un partage des avoirs confisqués ou des amendes imposées pour des infractions de corruption transnationale avec les pays qui ont été lésés par ces infractions et ceux qui ont participé à l'enquête. Ces orientations devraient reconnaître les efforts faits par le ou les États qui engagent des poursuites pour établir la responsabilité des contrevenants, et se pencher également sur la manière d'évaluer et récompenser l'entraide judiciaire lorsqu'elle est efficace (par exemple, l'apport de preuves susceptibles d'être utilisées lors du procès et de tous les autres éléments d'information pertinents qui conduisent à l'établissement de la preuve). Elles devraient enfin s'attacher aux mécanismes de surveillance qui seraient nécessaires dans les pays qui coopèrent entre eux pour empêcher le détournement des avoirs récupérés ou des amendes partagées.

Pour élaborer ces orientations, l'OCDE devrait miser sur les relations que le Groupe de travail a nouées avec les représentants des autorités répressives des Parties à la Convention et d'autres pays. L'OCDE devrait également associer à ces efforts d'autres organes de l'Organisation, comme son Comité d'aide au développement et le Forum mondial sur la fiscalité, et chercher à obtenir des informations auprès des procureurs, des juges et des universitaires ayant expérimenté ou étudié les moyens de lutter contre la criminalité économique internationale, notamment le blanchiment de capitaux et la fraude fiscale transnationale.

En particulier, l'OCDE devrait examiner les initiatives engagées par d'autres organisations internationales, notamment les Nations Unies et la Banque mondiale, et trouver d'autres moyens de coopérer avec celles-ci. Par exemple, l'OCDE et l'initiative StAR pourraient

faciliter l'entraide judiciaire entre pays Membres et avec les pays non-Membres. La mise en œuvre de cette disposition ainsi que les enquêtes et poursuites pourraient être évaluées régulièrement dans le cadre du programme de suivi du Groupe de travail.

34

Voir par exemple OCDE (2012), *Typology on Mutual Legal Assistance in Foreign Bribery Cases* (p. 7), www.oecd.org/daf/anti-bribery/TypologyMLA2012.pdf; Groupe de travail sur la corruption (2006), *Bilan à mi-parcours des rapports au titre de la Phase 2* <http://www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/conventioncontrelacorruption/36872265.pdf>, par. 400 (« La très grande difficulté qu'il y a à obtenir une entraide judiciaire efficace de pays non Parties à la Convention constitue un autre problème préoccupant. La plupart des affaires de corruption transnationale prenant place dans de tels pays, ceci représente un obstacle majeur à une mise en œuvre efficace de la Convention. »)

prolonger leur étude conjointe sur l'identification des produits de la corruption³⁵ en explorant les systèmes de rapatriement des produits récupérés dans le but de stimuler l'action répressive ou de combler d'autres besoins en matière de développement.

Bien que les actifs confisqués et les amendes imposées dans les affaires de corruption transnationales ne permettent pas de compenser l'intégralité des dommages causés par la corruption (ou les coûts de l'entraide judiciaire accordée), leur répartition entre les pays qui coopèrent favoriserait – comme cela s'est déjà vu – un plus grand volontarisme en matière d'entraide judiciaire. Cela permettrait aussi d'emporter l'adhésion de la population à l'égard des poursuites et des sanctions à l'encontre des auteurs d'actes de corruption ce, non seulement dans les pays où se trouvent le corrompu et le corrupteur, mais aussi dans ceux qui ont contribué à l'enquête.

À terme, le fait de savoir que tous les pays affectés par la corruption transnationale ont de fortes incitations à coopérer devrait décourager plus encore les éventuels contrevenants de tenter d'obtenir illicitement des avantages personnels, au détriment de la population. L'OCDE, qui a conduit la bataille visant à ériger la corruption transnationale en infraction pénale, devrait poursuivre l'élaboration du système qui permettra de lutter efficacement et équitablement contre cette pratique.

Recommandation 12

Tabler sur les travaux existants du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales, du Groupe d'action financière (GAFI), du Comité de la gouvernance publique, du Groupe de travail sur la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales et d'autres organes de l'OCDE pour assurer que les administrations fiscales, celles chargées de la lutte contre le blanchiment et les autres autorités répressives – ainsi que, dans la mesure du possible, le grand public – ont effectivement accès aux informations concernant les bénéficiaires effectifs des entreprises, fiducies et autres personnes morales.

Dans leur Communiqué final publié à la suite de la réunion qui s'est tenue en avril 2016, les ministres des Finances et les gouverneurs de banque centrale des pays du G20 ont appelé le GAFI et le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales à formuler des propositions initiales « sur les moyens d'améliorer la mise en œuvre de normes internationales sur la transparence, notamment la disponibilité des renseignements sur les bénéficiaires effectifs et l'échange de ces informations au niveau international. »

Le Communiqué publié à la suite du Sommet de Londres de mai 2016 a invité l'OCDE à faire de même. Les informations sur les bénéficiaires effectifs des structures d'entreprise sont essentielles pour mener des enquêtes efficaces sur leurs infractions - en particulier la fraude fiscale, le blanchiment de capitaux et la corruption – et imposer des sanctions aux personnes qui en ont tiré parti. Elles sont également indispensables pour empêcher les agents publics de se soustraire aux vérifications effectuées pour déterminer l'existence de conflits d'intérêts ou de contourner les systèmes de déclaration de patrimoine en recourant à des sociétés opaques sous leur contrôle ou celui de membres de leur famille ou de personnes de confiance.

³⁵ Voir le passage de la Recommandation 10 consacré à l'analyse conjointe OCDE-StAR intitulée *Identification et quantification des profits de la corruption* (2012) <http://www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/50057598.pdf>.

L'amélioration des conditions du libre accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs réduira aussi le risque que des agents du secteur public abusent de leur fonction en détournant des ressources ou d'autres avantages vers des entreprises dont ils sont directement ou indirectement les bénéficiaires. Compte tenu de son expérience dans de nombreux domaines connexes, l'OCDE devrait jouer un rôle pilote dans la fixation de normes destinées à assurer que les administrations fiscales, les autorités chargées de la lutte contre le blanchiment et les autorités répressives (ainsi que le grand public, le cas échéant) aient librement et réellement accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs finaux des entreprises et d'autres personnes morales.

Les initiatives engagées par le passé pour améliorer l'accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs portaient principalement sur l'utilisation de ces informations pour lutter contre la fraude fiscale et le blanchiment. Toutefois, l'absence d'accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs est également l'un des obstacles majeurs à la lutte contre la corruption.

Ce problème fait maintenant partie des priorités de la lutte contre la corruption, à la suite de graves affaires de corruption d'agents publics étrangers dont les médias se sont largement fait l'écho. BAE Systems et Daimler-Chrysler ont notamment été condamnées, aux États-Unis, dans des affaires où des réseaux complexes de sociétés fictives servaient à transférer des paiements de pots-de-vin effectués dans le but d'obtenir des marchés publics lucratifs à l'étranger. Ce problème a été mis en évidence plus récemment à l'occasion du scandale des Panama Papers³⁶, qui a permis la révélation de l'identité, jusque-là inconnue, des bénéficiaires effectifs de sociétés intermédiaires dans deux affaires qui avaient déjà fait l'objet d'un règlement avec le ministère américain de la Justice aux termes de la *Foreign Corrupt Practices Act*. Ce scandale a aussi révélé l'utilisation de structures d'entreprises opaques dans une troisième affaire de corruption transnationale de grande envergure, actuellement en cours.

Les travaux de l'OCDE sur l'amélioration de l'accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs afin de prévenir la corruption, et notamment la corruption transnationale, et d'enquêter sur ces pratiques, devraient se fonder sur ceux réalisés par le GAFI et le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales. La Convention et ses instruments connexes comportent des obligations en matière de blanchiment de capitaux et d'utilisation de mesures fiscales pour empêcher et détecter la corruption transnationale et qui devraient être prises en compte dans les travaux de ces deux enceintes.

Les Principes de gouvernance d'entreprise du G20 et de l'OCDE contiennent des dispositions sur la divulgation d'informations sur les principaux actionnaires, y compris les bénéficiaires effectifs, ainsi que sur les droits de vote. Ces dispositions devraient former la base des activités d'élaboration de nouvelles orientations et de fixation de normes dans ce domaine. Les travaux de l'OCDE devraient également prendre en compte le rôle des prestataires de services aux entreprises – notamment les avocats, les comptables et les représentants des banques – dans l'identification des bénéficiaires effectifs finaux de leurs entreprises clientes.

³⁶

Le scandale des Panama Papers a éclaté lors de la publication dans la presse de documents provenant d'un cabinet d'avocats panaméen prestataire de services aux entreprises qui contenaient des révélations sur le recours à des sociétés fictives pour dissimuler des activités criminelles illicites et des pratiques de fraude fiscale. Pour plus d'informations, voir ICIJ, « The Panama Papers: Politicians, Criminals and the Rogue Industry That Hides Their Cash », <https://panamapapers.icij.org/> (dernière consultation : le 20 février 2017).

En outre, le Groupe de travail devrait faire en sorte que la quatrième phase d'évaluation lancée fin 2016 aborde les problèmes d'accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs pour les besoins des enquêtes sur les affaires de corruption transnationale et les infractions connexes de blanchiment, de falsification des comptes et de fraude fiscale.

Enfin, les travaux de l'OCDE et différentes initiatives engagées parallèlement par d'autres organisations peuvent être source d'enrichissement mutuel, comme l'illustre l'adoption récente des exigences concernant la divulgation publique des bénéficiaires effectifs des entreprises du secteur extractif dans les 50 pays souscrivant aux règles de l'ITIE.

Recommandation 13

Mettre au point des normes visant à exiger l'identification et la sanction des prestataires de services aux entreprises et des autres personnes assumant des fonctions de contrôle qui facilitent la corruption, par exemple les avocats, comptables, banquiers et professionnels de l'immobilier.

Comme l'ont démontré l'affaire des Panama Papers³⁷ et les procédures récentes de confiscation engagées par les États-Unis, la corruption transnationale fait souvent appel à des mécanismes complexes et à des structures d'entreprises qui le sont tout autant.

Plusieurs catégories de professionnels participent souvent à des transactions juridiques en apparence licites qui servent à dissimuler des flux d'argent ou des intérêts financiers ainsi que leurs bénéficiaires effectifs (par exemple, des agents publics étrangers). Il peut s'agir d'avocats, de comptables ou de banquiers, de même que d'autres professionnels prestataires de services qui créent et administrent des sociétés ou des fiducies fictives.

Il se peut fort bien que certains professionnels soient mêlés par inadvertance à ces transactions malgré toute la vigilance qu'ils déploient à l'égard de leurs clients. D'autres, en revanche, y participent volontairement ou feignent de ne pas voir les signaux d'alerte. Malheureusement, ces facilitateurs voient rarement leur responsabilité engagée lorsqu'une affaire de corruption est détectée et ce, même si leurs services ont été essentiels pour aider des agents publics et d'autres personnes corrompues à dissimuler leur identité et leurs gains illicites le plus longtemps possible.

Il en résulte que ces professionnels n'ont généralement guère intérêt à mettre un terme à ces pratiques lucratives qui perpétuent et facilitent la corruption. Cette responsabilité publique n'a rien de nouveau. Les cabinets d'experts-comptables remplissent une fonction publique lorsqu'ils publient des états financiers certifiés et, dans la plupart des pays, les avocats sont considérés comme des fonctionnaires de la justice ayant à cet égard une obligation qui prime sur celle de représenter consciencieusement leurs clients. Pour le bien de la société, il est raisonnable de demander à ces professionnels d'observer des normes de détection, de dénonciation et de prévention de la corruption.

Bien que la Convention interdise déjà explicitement la corruption à l'aide d'intermédiaires, notamment des prestataires de services, le Groupe consultatif encourage les Membres de l'OCDE et les autres pays qui ont souscrit aux instruments applicables de l'OCDE à élaborer collectivement des normes qui couvriront l'éventail complet des moyens par lesquels les prestataires de services professionnels peuvent faciliter la corruption.

³⁷

Voir ci-dessus la note de bas de page 12 au sujet de la Recommandation 12 l'explication du scandale des Panama Papers.

L'OCDE doit piloter l'harmonisation des normes fixées à l'intention des professionnels dans les pays Membres tout en coopérant avec des associations professionnelles pour tenir compte des difficultés particulières présentes dans les différents secteurs d'activité. La conception de normes équivalentes à l'échelle des pays de l'OCDE facilitera la coopération internationale en matière répressive, en particulier si les normes prévoient que les enquêteurs auront accès aux documents nécessaires pour identifier les bénéficiaires effectifs ou retracer les flux d'argent illicites, que ces documents soient en possession d'organismes publics (registre des entreprises, autorités fiscales ou cellule de renseignements financiers) ou de personnes physiques ou morales du secteur privé.

L'harmonisation pourrait aussi encourager le secteur privé à se montrer plus vigilant si les informations essentielles sont également portées à la connaissance du public. L'uniformité des normes OCDE faciliterait le commerce international tout en aidant les prestataires de services professionnels à identifier correctement les participants aux transactions commerciales et financières dans lesquelles ils interviennent. Il est essentiel que ces normes précisent également les circonstances dans lesquelles doivent être sanctionnés ceux qui prodiguent des conseils ou de l'aide pour dissimuler des flux d'argent illicites.

L'OCDE est bien placée pour élaborer ce type de normes car celles-ci seraient étroitement liées aux dispositions relatives à la fraude fiscale dans les transactions commerciales internationales et au blanchiment de capitaux. Par conséquent, l'OCDE peut se fonder sur les travaux du GAFI, du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales et du Groupe de travail sur la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales pour élaborer ces instruments de lutte contre la corruption transnationale et d'autres infractions apparentées. L'OCDE peut également encourager la mise en œuvre de ces normes, par exemple en exploitant l'efficacité de la procédure de suivi fondé sur des examens mutuels utilisée par le GAFI, le Forum mondial sur la fiscalité et le Groupe de travail.

Le Groupe consultatif souligne que la Recommandation 13 se rattache aux Recommandations 10, 11 et 12 et conseille donc vivement à l'OCDE de les aborder ensemble pour assurer la complémentarité et l'exhaustivité du traitement des différents aspects soulevés.

Recommandation 14

Élaborer des orientations pour lutter contre le risque de corruption qui pèse sur les opérations d'échanges compensés dans les marchés publics, notamment dans le secteur des équipements et des services de défense.

Les opérations d'échanges compensés ont vu le jour pendant l'entre-deux-guerres, lorsque certains pays ont dû recourir aux échanges bilatéraux de marchandises pour surmonter l'hyperinflation et la déflation et réduire les opérations en devises. Tout au long de la guerre froide et des années qui ont suivi, le concept est resté d'actualité en raison des différentes pressions économiques exercées. Le recours aux échanges compensés s'est poursuivi jusqu'à aujourd'hui mais augmente en période de crise économique et financière. Cette pratique a de nombreux partisans et détracteurs. Cependant, quelle que soit l'opinion que l'on puisse avoir sur celle-ci, force est de constater qu'elle soulève de graves problèmes de transparence et de responsabilité et elle est aussi propice à la corruption. Cela s'explique en grande partie par le fait qu'elle permet de fausser la valeur des produits échangés.

Les accords de compensation sont la principale forme d'échanges compensés apparue à l'ère moderne. Les pouvoirs publics y ont souvent recours dans le cadre des gros achats de produits et de services liés au développement des infrastructures et à la sécurité nationale, et portant par exemple sur des équipements militaires et des réseaux de transport. Ce sont les accords conclus dans le secteur de la défense qui ont le plus souvent retenu l'attention en raison, dans une large mesure, de leur valeur considérable. Ces accords consistent pour l'essentiel en instruments juridiques aux termes desquels le fournisseur doit réinvestir dans le pays acquéreur une partie du contrat de défense obtenu.

Dans le secteur de la défense, les compensations sont soit directes, soit indirectes. Les compensations directes concernent le contrat principal. Le fournisseur peut être tenu de procéder à un transfert de technologie, de dispenser une formation ou de sous-traiter des parties du contrat à des fournisseurs locaux. Les compensations indirectes sont sans rapport avec le contrat de principal. Par exemple, l'accord peut prévoir que le fournisseur réalisera un contrat d'infrastructure sans aucun rapport avec le contrat principal, telle que la construction d'une autoroute.

Les compensations sont propices à la corruption pour plusieurs raisons. Les compensations sans rapport avec le contrat principal ne sont pas soumises au même degré d'examen et de vigilance, comme c'est particulièrement le cas pour les échanges compensés indirects dans le secteur de la défense. Il s'agit d'opérations très complexes qui rendent très difficile la détection d'une éventuelle pratique de corruption.

Par exemple, les obligations inhérentes aux accords de compensation, qui portent en général sur 50 à 100 % de la valeur du contrat de défense principal, sont normalement calculées à l'aide de techniques complexes, telle que l'utilisation de multiplicateurs. Ces techniques fournissent des occasions de dissimuler des paiements relevant de la corruption. Le risque de recours aux échanges compensés dans l'intention de se livrer à la corruption est présent à des stades différents du processus de conclusion de l'accord de compensation. Un fournisseur pourrait offrir des compensations intéressantes afin d'inciter un État à acheter du matériel de défense dont il n'a pas besoin. Un fournisseur pourrait aussi faire de même pour faire pencher la balance en sa faveur dans le cadre d'une procédure d'attribution de marchés publics.

Il serait logique que l'OCDE prenne l'initiative, à l'échelon international, de l'élaboration d'orientations pour lutter contre le risque de corruption dans les opérations de compensation, notamment dans le secteur de la défense. L'OCDE dispose de l'expérience dans tous les domaines concernés, notamment dans ceux des marchés publics, du développement, du respect des règles de concurrence, de la lutte contre la corruption et de la gouvernance d'entreprise. Beaucoup de grands fournisseurs mondiaux du secteur de la défense sont situés dans des pays Membres de l'OCDE, et sont pour la plupart Parties à la Convention de l'OCDE. Comme la corruption liée aux compensations relève de la corruption transnationale et est couverte directement par la Convention, le fait de ne pas traiter ce problème au sein de l'OCDE pourrait sembler incompatible avec l'esprit et la lettre de la Convention.

Recommandation 15

Élaborer des instruments de transparence pour exiger des entreprises de négoce de matières premières qu'elles déclarent les paiements versés aux administrations et aux entreprises publiques et contribuer à conforter la tendance, qui se dessine dans le monde entier, consistant à exiger la divulgation obligatoire des montants versés aux autorités par l'ensemble des compagnies pétrolières, gazières et minières.

Le négoce international de matières premières est le fait principalement d'entreprises situées dans des pays de l'OCDE, en particulier en Suisse, au Royaume-Uni et aux États-Unis³⁸. Certaines de ces entreprises ne sont pas soumises à des exigences rigoureuses en matière de déclaration d'informations financières parce qu'elles ne sont pas inscrites en bourse. Souvent, les bénéficiaires effectifs de leurs clients sont inconnus. Cependant, les activités de ces entreprises ont un impact déterminant sur l'économie et la gouvernance dans les pays en développement, tout particulièrement dans de nombreux pays riches en ressources naturelles. Beaucoup d'entre elles sont très actives dans des environnements à risque élevé – notamment dans des pays caractérisés par la faiblesse de leurs institutions, des conflits ou d'autres difficultés qui ont un effet dissuasif sur les entreprises ayant une aversion plus marquée pour le risque. Compte tenu de cette caractéristique non négligeable et de sa prédominance dans les pays présentant des niveaux élevés de corruption et/ou de pauvreté, la qualité des pratiques commerciales des entreprises de négoce de matières premières suscitent de fortes préoccupations³⁹.

Les négociants de matières premières jouent plusieurs rôles qui leur permettent de peser sur les recettes et institutions publiques, ce qui les amène souvent à nouer des relations étroites avec les hauts responsables et les élites politiques. Gros acheteurs de matières premières qui génèrent des recettes publiques considérables, ils consentent des prêts importants aux pouvoirs publics, commercialisent des produits raffinés et participent à des *joint-ventures* avec des entreprises publiques. Ils jouent donc un rôle considérable dans les pays en développement. Toutefois, l'expérience montre que des problèmes de gouvernance surviennent lorsque ces négociants n'accordent pas la priorité à la transparence et à la reddition de compte⁴⁰.

Étant donné que les entreprises implantées dans les pays de l'OCDE jouent un rôle prépondérant dans cette zone économique, l'OCDE est bien placée pour concevoir des normes cohérentes pour assurer que ces activités donnent lieu à la production de rapports systématiques et transparents. L'OCDE devrait veiller à ce que ces rapports soient librement accessibles, de manière à ce que les parties prenantes puissent vérifier les montants versés aux entreprises et l'existence éventuelle de détournements de fonds.

De manière plus générale, par le passé, une grande partie du secteur des ressources naturelles se caractérisait par son opacité et sa vulnérabilité à la corruption dans la plupart des pays riches en ressources, ce qui a gravement nui aux perspectives de développement de ces pays (la « malédiction des ressources naturelles »). L'éradication de la corruption dans les pays riches en ressources naturelles et dans le secteur extractif nécessite une approche rigoureuse et approfondie qui prenne en compte le contexte particulier du secteur et du pays. Notons que l'OCDE et d'autres organisations ont reconnu ce problème important et lui ont consacré certains de leurs travaux⁴¹. Pour mieux saisir les différentes formes de corruption

³⁸ Natural Resource Governance Institute, *Briefing: In Pursuit of Transparent Trading* (octobre 2015). Voir www.resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/nrgi_tradingpaper.pdf (dernière consultation : le 28 février 2017).

³⁹ Natural Resource Governance Institute, *Briefing: In Pursuit of Transparent Trading* (octobre 2015). Voir www.resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/nrgi_tradingpaper.pdf (dernière consultation : le 28 février 2017).

⁴⁰ Natural Resource Governance Institute, *Briefing: In Pursuit of Transparent Trading* (octobre 2015). Voir www.resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/nrgi_tradingpaper.pdf (dernière consultation : le 28 février 2017).

⁴¹ Notons que l'OCDE a publié récemment un premier rapport sur ces questions, ce dont on peut se féliciter. Voir OCDE, *Corruption in the Extractive Value Chain: Typology of Risks, Mitigation*

rencontrées dans le secteur extractif, il peut y avoir intérêt à ce que l'OCDE entreprenne d'autres travaux en collaboration avec des partenaires qui possèdent une expérience des domaines et pays concernés.

Grâce à l'important travail de sensibilisation mené par certaines ONG⁴² et l'initiative multipartite ITIE, des progrès sensibles ont été accomplis au cours de la dernière décennie en ce qui concerne les dispositifs de communication d'informations par les pays et les entreprises du secteur extractif. Mentionnons l'adoption dans une trentaine de pays d'exigences relatives à l'obligation de communication d'informations sur les montants versés aux États par les plus grandes entreprises mondiales du secteur extractif. Des avancées notables viennent également d'être réalisées au titre de l'accord établi par le conseil d'administration de l'ITIE relativement à la mise en œuvre par ses 50 pays membres de son exigence de communiquer les montants versés pour chaque projet. Ces avancées se poursuivant dans de nombreux pays, l'OCDE devrait contribuer à assurer que tous ses Membres appliquent à bref délai les exigences relatives à l'obligation de communication d'informations.

En mettant à profit son multilatéralisme et sa crédibilité en matière de rigueur et de réforme, l'OCDE devrait s'employer à renforcer les initiatives de transparence et de communication d'informations dans le secteur extractif, et contribuer ainsi à pousser plus avant l'adoption au niveau mondial des exigences en matière de communication d'informations applicables aux pays et aux entreprises publiques et privées, et coopérer plus étroitement avec d'autres organisations dans ce domaine.

Recommandation 16

Pour encourager l'intégrité dans la société et la mise en œuvre effective d'initiatives de lutte contre la corruption, élaborer et diffuser des orientations qui favoriseront la collaboration et la coordination des parties prenantes (entreprises, société civile, institutions publiques), notamment par le biais d'initiatives multipartites.

La prévention efficace de la corruption exige une approche à l'échelle de l'ensemble de la société, mobilisant les institutions publiques, le secteur privé et la société civile. Bien que de nombreuses initiatives de lutte contre la corruption soient axées sur les règles formelles, les institutions répressives ou la conformité des entreprises, trop peu sont conçues pour encourager l'action coordonnée contre la corruption, souvent indispensable pour assurer l'application des lois et le bon fonctionnement des institutions en pratique.

Measures and Incentives, Éditions OCDE, Paris, www.oecd.org/corruption/corruption-in-the-extractive-value-chain-9789264256569-en.htm (dernière consultation : le 17 février 2017). Pour un cadre détaillé et rigoureux permettant de repérer les problèmes de gouvernance dans ce secteur et de concevoir l'intervention des pouvoirs publics, voir Natural Resource Governance Institute (2014), Charte des ressources naturelles, seconde édition, https://resourcegovernance.org/sites/default/files/Natural_Resource_Charter_French20141002.pdf (dernière consultation : le 17 février 2017) et Natural Resource Governance Institute, Natural Resource Charter Benchmarking Framework, octobre 2016. www.resourcegovernance.org/analysis-tools/tools/natural-resource-charter-benchmarking-framework (dernière consultation : le 28 février 2017).

⁴²

La coalition d'ONG Publish What You Pay (PWYP) et l'initiative multipartite internationale ITIE (Initiative pour la transparence dans les industries extractives) ont joué un rôle déterminant à cet égard, avec l'appui d'autres organisations (comme NRGI, OSF et Global Witness).

L'objectif du lancement d'une action coordonnée (ou collective) est souvent lié au besoin de dépasser le dilemme du prisonnier, c'est-à-dire surmonter les situations dans lesquelles des participants non coordonnés cherchent à optimiser leur avantage personnel alors que chacun aurait avantage à coopérer avec les autres en se conformant à la règle de droit⁴³.

Sur le marché, une telle dynamique pourrait empêcher les acteurs de chercher à adopter des normes sociales plus élevées de crainte que leur position concurrentielle soit mise à mal par des concurrents moins scrupuleux. Une stratégie d'action collective peut contribuer à harmoniser les règles du jeu en faisant en sorte que tous les participants concernés adoptent simultanément les normes voulues. En coopérant et en s'autocontrôlant, les entreprises peuvent se fixer pour objectif de se conformer à la législation, par exemple en introduisant des normes plus strictes ou en exigeant d'une seule voix le renforcement de l'intégrité dans l'environnement commercial.

Des tentatives d'action collective ont eu lieu dans certains secteurs et industries, par exemple pour lutter contre la menace imputée en général aux régimes kleptocratiques. Transparency International a encouragé le recours à cette stratégie partout dans le monde par le biais de ses « pactes d'intégrité », avec l'appui de grandes entreprises multinationales. L'OCDE a toutefois également joué un rôle important à cet égard. Par exemple, elle a amorcé une forme d'action collective en offrant à ses Membres l'enceinte qui devait leur permettre d'élaborer la Convention, instrument qui soumet les concurrents de chaque pays signataire aux mêmes règles.

Il existe des exemples de coordination réussie des efforts d'amélioration de l'intégrité, mais l'expérience montre qu'il peut être difficile dans la pratique d'engager l'action collective aux niveaux local et international. S'agissant des initiatives du secteur privé, les non-initiés pourront douter avec raison des bienfaits qu'entraîneront pour l'intérêt général les efforts d'action collective entrepris par des concurrents⁴⁴. C'est pourquoi les tentatives d'instauration d'un climat propice à la lutte contre la corruption doivent être soutenues par des acteurs neutres, tel que l'OCDE dans certains contextes. Le Groupe consultatif demande donc à l'Organisation d'effectuer des recherches et des études générales pour déterminer les cas où il faudrait mener une action collective et comment l'OCDE pourrait faciliter les efforts concertés de lutte contre la corruption engagés par les parties prenantes.

Bon nombre d'instituts et d'organisations ont déjà commencé des travaux dans ce domaine⁴⁵, tandis que certaines initiatives multipartites internationales d'envergure (comme l'ITIE et le Partenariat pour un gouvernement ouvert) sont actives depuis plusieurs années déjà et ont étendu leur champ d'action. Ces initiatives sont sources d'enseignements précieux tirés autant de leurs résultats appréciables que des obstacles et difficultés rencontrés. L'OCDE peut s'inspirer de ces initiatives internationales (mais aussi de certaines initiatives nationales) pour mieux saisir les caractéristiques d'une action collective réussie. En se

⁴³ L'action collective est sujette à des interprétations différentes et est utilisée dans différents contextes, et son application varie en fonction de la situation, des acteurs (qui souhaitent agir collectivement), des objectifs et des incitations en présence. Par conséquent il n'entre pas dans notre propos à ce stade d'examiner ce phénomène dans son intégralité. Cependant, les enseignements pratiques de certaines initiatives multipartites font bien ressortir l'utilité de la réflexion que l'OCDE pourrait envisager de mener sur cette question à l'avenir en collaboration avec d'autres partenaires.

⁴⁴ Comme Adam Smith l'a observé dans la Richesse des nations, les entreprises rivales coopèrent rarement, si ce n'est au détriment de la population.

⁴⁵ C'est le cas, par exemple, de l'Institut de Bâle et de l'Académie internationale de lutte contre la corruption. Transparency International compte pour sa part plus de 20 années d'expérience dans la mise en œuvre de pactes d'intégrité relatifs à des projets de marchés publics partout dans le monde.

fondant sur l'étude de l'expérience acquise et des enseignements tirés, l'OCDE peut conseiller les entreprises, les ONG, les associations professionnelles et les pouvoirs publics qui souhaitent engager une action coordonnée et concertée dans le domaine de la lutte contre la corruption.

Recommandation 17

Élaborer des lignes directrices ou des bonnes pratiques et en encourager la mise en œuvre pour faire en sorte que la société civile, y compris les ONG, les médias et le milieu universitaire, puissent énoncer des opinions éclairées et indépendantes sur les résultats obtenus par les pouvoirs publics dans le domaine de la lutte contre la corruption et de la promotion de l'intégrité, pour assurer un accès approprié aux informations nécessaires à cette fin. Lorsque ces pratiques ne sont pas suivies ou que les pouvoirs publics empêchent la société civile de participer aux consultations ou aux examens de suivi de l'OCDE, cela devrait être indiqué de manière explicite dans les évaluations et examens correspondants de l'OCDE.

Dans de nombreux pays, l'espace dont disposent la société civile, les ONG et les médias est sévèrement limité par la législation et l'action de l'exécutif et ces dernières années, les restrictions législatives à la capacité d'action de la société civile, de même que la censure des médias, ont augmenté⁴⁶. Selon une perception largement partagée, le pourcentage de pays où les médias sont libres et indépendants et où les organisations de la société civile sont autorisées à mener des activités de sensibilisation a connu une baisse spectaculaire au cours des dix dernières années. De fait, de nombreux pays, dont certains sont Membres de l'OCDE, ont accru les restrictions imposées aux médias et aux associations de la société civile. Pourtant, les données disponibles montrent que des médias et une société civile dynamiques et mobilisés sont essentiels à l'élaboration et à la mise en œuvre de programmes de lutte contre la corruption.

L'OCDE a reconnu progressivement que les pouvoirs publics ne peuvent efficacement mener de combat contre la corruption s'ils agissent de manière isolée. L'Organisation a donc progressivement mis à profit sa capacité de réunir les représentants des pouvoirs publics et ceux de la société civile, des milieux d'affaires et académiques afin d'encourager le dialogue sur les difficultés de la lutte contre la corruption⁴⁷.

⁴⁶ Pour plus de détails, voir le rapport annuel de l'organisation Freedom House, qui évalue le degré de liberté politique et civile de différents pays (www.freedomhouse.org) ; le rapport 2015 sur la société civile de CIVICUS et les mises à jour sur la situation des pays sur le site web de cette organisation ; et les rapports de l'ONG Reporters sans frontières, et notamment son classement de la liberté de la presse (voir <https://rsf.org/fr/donnees-classement>).

⁴⁷ On l'a vu, le soutien apporté par l'OCDE à l'édification d'une structure réglementaire et juridique qui améliore le cadre général dans lequel évolue la société civile peut être déterminant. En outre, l'OCDE pourrait travailler davantage avec les médias et, ce qui est tout aussi important, chercher à s'associer et à collaborer avec les initiatives multipartites concernées comme l'ITIE et le Partenariat pour un gouvernement ouvert, et mettre à profit les enseignements tirés par celles-ci dans le cadre de ses propres initiatives futures de lutte contre la corruption. Ces initiatives auront davantage de chances de réussir si elles se caractérisent d'entrée de jeu par leur nature multipartite plutôt que par une approche verticale et/ou ayant pour seul moteur les pouvoirs publics ou des organisations intergouvernementales. Cela garantira l'intégration du secteur privé et de la société civile et leur coopération aux travaux des gouvernements et des parlements.

C'est en procédant de la sorte que l'OCDE a obtenu la confiance des pouvoirs publics et de la société civile. L'OCDE devrait par conséquent faire progresser, guider et évaluer la mise en œuvre de normes par les pays Membres et les autres pays intéressés à mettre en place un cadre juridique et réglementaire qui favorise – plutôt que de les entraver – une société civile participative et des médias dynamiques et indépendant.

Comme le préconise la Recommandation 19, l'OCDE devrait également concevoir des lignes directrices sur la manière dont ses comités et son personnel peuvent s'associer avec les organisations de la société civile lorsqu'ils recueillent des données et analysent les évolutions dans les pays Membres ou non-Membres ayant adhéré aux instruments de l'OCDE. En particulier, lorsque l'OCDE invite la société civile à participer à ses travaux, par exemple lors de la procédure de suivi fondé sur un examen par les pairs ou à d'autres évaluations conduites par le Groupe de travail, le rapport ou le bilan final devrait faire état des cas où le pays évalué a imposé des restrictions à la participation de la société civile. Ces rapports devraient également signaler les cas où les restrictions imposées à la société civile ont fait obstacle à la mise en œuvre des normes applicables par le pays évalué.

C. Atteindre ces objectifs en travaillant ensemble

Recommandation 18

Créer un dispositif pour exiger la coordination, la collaboration et le partage de connaissances en interne dans les nombreux sites et domaines de travail intéressant l'OCDE (intégrité dans le secteur public, corruption transnationale et corruption en général, transparence financière, aide au développement, crédits à l'exportation, concurrence, marchés publics et gouvernance dans le secteur extractif) afin d'assurer la cohérence de l'action engagée à l'égard des instruments et initiatives existants et futurs.

- En particulier, la mise en œuvre et la prévention dans les secteurs public et privé doivent être considérées comme des éléments complémentaires, essentiels à toute initiative de lutte contre la corruption et de promotion de l'intégrité.

L'OCDE dispose d'un arsenal impressionnant et diversifié de normes de lutte contre la corruption conçues à l'intention des secteurs public et privé. Compte tenu de la nature complexe et souvent transnationale de la corruption, l'OCDE devrait accroître la collaboration au sein de ses différentes composantes qui traitent les questions de corruption et d'intégrité dans les secteurs public et privé, de même qu'entre ces différentes composantes. Cela permettrait à l'OCDE d'atteindre ces trois objectifs : 1) exploiter pleinement ses différents domaines de compétence dans le domaine de la lutte contre la corruption ; 2) encourager les pouvoirs publics à prendre des mesures globales et coordonnées pour faire face aux problèmes de corruption ; et 3) assurer que toutes les composantes de l'OCDE diffusent des messages cohérents sur la lutte contre la corruption.

La corruption est multi causale et se manifeste par de nombreux types de comportements étroitement liés, notamment la corruption nationale et transnationale, les conflits d'intérêts, le blanchiment de capitaux, la fraude fiscale et l'abus de fonds d'aide au développement. L'OCDE possède des compétences non négligeables dans tous ces domaines par le biais d'une grande diversité de disciplines, notamment la corruption d'agents publics étrangers, la promotion de l'intégrité dans le secteur public, les marchés publics, le trafic d'êtres humains et la corruption, la corruption dans le cadre des crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, la gouvernance des entreprises et l'exercice d'une concurrence équitable sur le marché. En renforçant la collaboration entre les spécialistes de ces différentes disciplines,

l'OCDE pourrait contribuer plus efficacement à la formulation de politiques étayées par des données concrètes pour lutter contre la corruption au moyen d'une approche d'ensemble.

Étant donné que l'OCDE encourage les pouvoirs publics à adopter une approche globale de la résolution des problèmes, y compris celui de la corruption, la coordination accrue au sein de l'Organisation augmenterait sa crédibilité à cet égard. L'amélioration de la connectivité offrirait également une protection contre la diffusion par les différentes composantes de l'OCDE de messages contradictoires sur la lutte contre la corruption, par exemple dans les recommandations et les autres instruments de lutte contre la corruption.

La création d'un mécanisme de coordination interne pour le traitement des questions de corruption serait un facteur de rentabilité car elle permettrait aux différentes composantes concernées de l'OCDE de favoriser la mise en œuvre d'instruments de lutte contre la corruption et de promotion de l'intégrité fondée sur des examens mutuels, le cas échéant, et de faire connaître les données d'expérience recueillies par leurs comités. L'une des forces principales de l'OCDE réside dans le fait que ses fonctions de consultation et ses moyens d'action sont appuyés par le travail de ses comités spécialisés, composés de pays Membres de l'OCDE et, souvent, de certains pays non-Membres également. Le mécanisme de coordination interne devrait tirer parti de cette structure et encourager le partage des connaissances et l'utilisation plus efficiente des ressources par les différentes composantes concernées de l'Organisation. Ce mécanisme ne devrait pas ajouter d'échelons administratifs supplémentaires ou entraîner une concurrence interne pour bénéficier de l'attention et des moyens nécessaires.

En plus d'améliorer la connectivité interne, l'OCDE devrait s'assurer que tous ses domaines d'activités concernés intègrent à leurs fonctions de consultation et à leurs moyens d'action le principe de base selon lequel la mise en œuvre des interdictions relatives à la corruption est l'une des mesures les plus importantes qui soient pour prévenir cette pratique et devrait donc faire partie intégrante de toute initiative de lutte contre la corruption et de promotion de l'intégrité. En outre, toutes les composantes de l'Organisation devraient être informées des effets de la corruption sur les questions qu'elles traitent, qu'il s'agisse de l'environnement, de l'éducation, de la santé ou du développement durable, et envisager d'introduire des stratégies de lutte contre la corruption dans leurs travaux, le cas échéant.

Recommandation 19

S'assurer de la participation accrue de multiples parties prenantes de la société civile et du secteur privé, provenant de pays Membres et non-Membres, aux activités de lutte contre la corruption menées par l'OCDE.

La participation du secteur privé et de la société civile – notamment des professionnels, des universitaires, des organisations à but non lucratif et des médias – est essentielle pour traiter efficacement la corruption et promouvoir la reddition de compte. Cependant, les initiatives visant à favoriser cette participation, dont plusieurs sont récentes, n'ont pas vraiment pris corps dans des pratiques gouvernementales.

L'OCDE devrait également s'associer à un éventail plus large d'ONG, d'universités, d'associations professionnelles et de laboratoires d'idées, par exemple, en mettant en place un bureau de liaison avec les ONG en vue de diffuser des informations. Davantage de groupes de la société civile pourraient ainsi participer aux consultations de l'OCDE ou, de toute autre façon, apporter leur contribution à ses travaux. L'OCDE s'en remettrait donc un peu moins à un nombre restreint d'ONG « initiées ». L'Organisation pourrait organiser le lancement d'un

appel général à la participation à ce processus ou encore un appel général assorti de certaines conditions, comme celle de posséder des compétences spécialisées dans le domaine concerné. L'OCDE pourrait enfin fixer le nombre de représentants présents dans chaque groupe de parties prenantes et définir les critères présidant au choix des représentants de chaque groupe.

Les initiatives multipartites dans le cadre desquelles les pouvoirs publics, la société civile et les chefs de file de l'industrie coopèrent pour élaborer des normes de transparence, d'intégrité et de lutte contre la corruption peuvent jouer un rôle non négligeable dans l'élaboration de normes internationales et nationales. C'est ce qu'illustre bien l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE), au sein de laquelle les pouvoirs publics, les entreprises et la société civile ont œuvré ensemble pour combattre la mauvaise gouvernance et l'opacité dans le secteur extractif. De son côté, Transparency International a su réunir les entreprises et la société civile allemandes pour préparer l'adhésion de l'Allemagne à la Convention de 1997 sur la lutte contre la corruption. De nouvelles initiatives de transparence multipartites sont également en cours, par exemple dans le secteur de la construction (*Construction Sector Transparency Initiative* (CoST)) et celui de la pêche (*Fisheries Transparency Initiative* (FiTI)). Ces exemples laissent à penser que si les initiatives multipartites ne sauraient suffire, elles peuvent apporter une contribution utile aux missions des pouvoirs publics – sans s'y substituer – se rapportant à la prise de décision et à la mise en œuvre des politiques sectorielles et des initiatives de surveillance.

Dans un monde de plus en plus interconnecté, les approches générales qui sous-tendent les initiatives multipartites contribuent à asseoir la légitimité de l'action publique. Elles permettent également d'instaurer un espace public propice au dialogue et à la participation dans les pays Membres de l'OCDE, voire dans des pays non-Membres qui s'engagent à participer aux travaux de l'Organisation. Le journalisme d'investigation ayant conduit à la révélation des scandales des Panama Papers⁴⁸ et d'Unaoil⁴⁹ ainsi que les efforts correspondants de la société civile pour promouvoir la justice fiscale illustrent très bien comment le renforcement de la société civile peut consolider l'action des pouvoirs publics. Pour toutes ces raisons, le Groupe consultatif encourage l'OCDE à adopter des approches fondées sur des initiatives multipartites pour faire en sorte que les pouvoirs publics, les entreprises et les acteurs de la société civile coopèrent à ses initiatives de lutte contre la corruption et pour susciter des discussions plus crédibles et participatives.

Comme l'attestent de nombreux exemples, l'OCDE table sur la place qu'elle occupe pour promouvoir la transparence et l'accès aux informations sur les performances sectorielles. La procédure de suivi du Groupe de travail a été la première du genre, et non la moindre, à indiquer comment les pays Membres doivent s'y prendre pour mobiliser leur propre population. Les réunions organisées à l'OCDE et dans le cadre des missions sur place dans les différents pays permettent de prévoir la participation du secteur privé et de la société civile. Les rapports par pays sont publiés dans leur intégralité. Ce modèle devrait être étendu et reproduit à l'échelle des différents programmes de promotion de l'intégrité et de lutte contre la corruption engagés par l'OCDE. Compte tenu des contraintes de ressources qui empêchent la participation de la société civile aux programmes de lutte contre la corruption de l'OCDE, il faudrait envisager d'améliorer les possibilités de mobilisation sur le web.

⁴⁸ Voir note de bas de page 17 ci-dessus l'explication du scandale des Panama Papers.

⁴⁹ Voir note de bas de page 7 ci-dessus l'explication du scandale Unaoil.

Recommandation 20

Promouvoir et suivre de près la mise en œuvre de la Recommandation du Conseil de l'OCDE à l'intention des acteurs de la coopération pour le développement sur la gestion du risque de corruption de manière générale et, en particulier, dans son rapport aux infrastructures et aux ressources naturelles dans les pays qui peinent à atteindre une croissance économique durable et inclusive.

Comme il est noté dans la *Recommandation du Conseil de l'OCDE à l'intention des acteurs de la coopération pour le développement sur la gestion du risque de corruption*⁵⁰, les pratiques de corruption qui entachent la gestion et l'octroi de l'aide au développement et de l'aide humanitaire font perdre des milliards de dollars destinés aux plus pauvres et aux plus vulnérables. Compte tenu des ressources limitées et du besoin croissant d'aide dans ce domaine, le Groupe consultatif souscrit à la *Recommandation* et aux engagements pris par le Comité d'aide au développement et soutient le Groupe de travail dans le suivi de sa mise en œuvre efficace.

La *Recommandation*, qui se fonde sur les connaissances collectives de l'OCDE, propose des orientations utiles pour améliorer les mesures de promotion de l'intégrité et de lutte contre la corruption dans le cadre de l'aide publique au développement. Les donateurs et les pays destinataires sont appelés à adopter des mesures plus volontaristes et complètes en matière de prévention, de détection et de sanction de la corruption. Les organismes de développement sont chargés de veiller à ce que les fonds soient utilisés conformément à l'objectif prévu et devraient rendre des comptes à cet égard ; les pays bénéficiaires doivent faire en sorte que les dépenses publiques, qu'elles soient financées par des ressources internes, l'aide internationale ou des prêts au titre du développement, produisent des résultats efficaces et représentent un bon usage des fonds, et devraient rendre des comptes à cet égard.

La mise en œuvre intégrale de la *Recommandation* contribuera à assurer une gestion plus rigoureuse du risque de corruption par toutes les parties concernées. Cela est particulièrement important dans les pays vulnérables à la corruption, par exemple pour des raisons liées à la présence d'institutions faibles, de conflits, de crises et/ou de pauvreté (comme c'est le cas de nombreux pays affectés par la « malédiction des ressources naturelles »).

On l'a vu dans la Recommandation 3, l'amélioration de la gestion du risque de corruption est particulièrement nécessaire dans les marchés publics, qui sont très vulnérables à cette pratique. Les marchés publics majeurs financés par l'APD représentent des débouchés commerciaux considérables, notamment dans la construction, principal secteur concerné par le développement des infrastructures. Les travaux de l'OCDE montrent cependant qu'entre 1999 et mi-2014, 57 % des affaires de corruption transnationale menées à leur terme portaient sur le versement de pots-de-vin en vue de remporter des marchés publics⁵¹ et que 15 % de ces affaires mettaient en cause des entreprises du secteur de la construction, le plus touché après

⁵⁰ La Recommandation du Conseil de l'OCDE à l'intention des acteurs de la coopération pour le développement sur la gestion du risque de corruption est consultable en ligne : <https://www.oecd.org/fr/corruption/Recommandation-Cooperation-Developpement-Corruption-FR.pdf>
www.oecd.org/corruption/oecd-foreign-bribery-report-9789264226616-en.htm.

⁵¹ OCDE (2014), *Rapport de l'OCDE sur la corruption transnationale*, p. 33, <http://www.oecd.org/fr/corruption/rapport-de-l-ocde-sur-la-corruption-transnationale-9789264226623-fr.htm>

le secteur extractif⁵². Cela s'explique sans doute par la valeur importante des contrats en question, souvent financés par les organismes bilatéraux ou multilatéraux d'aide au développement afin d'aider les pays à moderniser leurs infrastructures. Ce risque s'intensifiera forcément à mesure que ces pays s'emploieront à atteindre leurs objectifs de développement durable, lesquels devraient nécessiter des investissements d'une valeur pouvant aller jusqu'à 5 000 milliards USD annuellement jusqu'en 2030.

Dans le cadre de la mise en œuvre de ses recommandations relatives aux marchés publics, à la manipulation des procédures d'appel d'offres et à la coopération pour le développement, l'OCDE devrait appuyer les efforts effectués par la société civile, les pouvoirs publics, le secteur privé et les organisations internationales pour lutter contre la corruption dans les contrats et les marchés publics⁵³. Ces efforts débouchent sur un large éventail de moyens de détecter les conflits d'intérêts et de prévenir d'autres formes de corruption dans les contrats et les marchés publics.

Le Groupe consultatif note avec intérêt les efforts du CAD pour améliorer son inclusivité, sa représentativité et sa coopération avec d'autres organes de l'OCDE dans le but de favoriser l'intégrité dans le domaine de l'aide internationale au développement et du développement durable. Comme il est noté dans la Recommandation 18, le Groupe consultatif appelle l'OCDE à continuer d'explorer des moyens d'encourager ce type de coordination interne, en particulier lorsque l'Organisation participe aux travaux menés par d'autres parties prenantes dans la lutte contre la corruption.

Recommandation 21

Continuer à compiler, évaluer et diffuser des données relatives à la gouvernance aussi largement que possible (en utilisant les normes applicables aux données ouvertes) et, en collaboration avec d'autres chercheurs et institutions, présenter des analyses sur les aspects plus rarement traités des coûts et des conséquences de la corruption, les avantages de la bonne gouvernance, l'intégrité gouvernementale et l'État de droit.

Les données sont un puissant outil de lutte contre la corruption car elles sont indispensables au suivi, à la sensibilisation et à responsabilisation, de même qu'à la conception de programmes fondées sur les faits et à l'élaboration des politiques. Les données ouvertes peuvent améliorer la gouvernance en contribuant à la rendre plus responsable et efficace ; responsabiliser les citoyens, en leur permettant de prendre des décisions en toute connaissance de cause ; créer des débouchés économiques ; et aider à trouver des solutions à des problèmes épineux⁵⁴. En disposant d'évaluations fiables de l'ampleur des problèmes,

⁵² OCDE (2014), *Rapport de l'OCDE sur la corruption transnationale*, p. 22, <http://www.oecd.org/fr/corruption/rapport-de-l-ocde-sur-la-corruption-transnationale-9789264226623-fr.htm>

⁵³ Par exemple, certains groupes de la société civile supervisent des projets ; les normes de l'organisation *Open Contracting Partnership* contribuent à assurer la transparence afin de faciliter le contrôle public ; lors du Sommet sur la lutte contre la corruption organisé à Londres, les pouvoirs publics se sont engagés en faveur de la divulgation de l'identité des bénéficiaires effectifs et de la transparence des marchés publics ; enfin, certaines organisations internationales, comme la Banque mondiale, étudient des moyens de recueillir et publier des informations sur les bénéficiaires effectifs des entités qui participent aux marchés publics qu'elles financent.

⁵⁴ Voir, par exemple, Natural Resource Governance Institute, *Rethinking Corruption: An Empirical Governance Perspective* (6 avril 2016), www.resourcegovernance.org/blog/rethinking-corruption-empirical-governance-perspective (dernière consultation : le 28 février 2017).

l'OCDE peut également juger de l'impact des stratégies de répression et définir des priorités pour réduire les dommages autant que possible.

L'OCDE a eu recours aux données ouvertes et à l'analyse quantitative dans de nombreux domaines liés à l'intégrité du secteur public. Par exemple, certaines éditions de la publication *Panorama des administrations publiques*⁵⁵ (2009, 2011, 2013 et 2015), le document *Lobbyists, Governments and Public Trust Volume 3* (2014), et le *Rapport de l'OCDE sur la corruption transnationale* (2014) contiennent des analyses quantitatives sur la lutte contre la corruption et la promotion de l'intégrité. L'OCDE travaille également de concert avec plusieurs pays afin de faire progresser l'utilisation de l'analyse de données pour lutter contre la fraude, le gaspillage et les abus, et promouvoir l'amélioration des résultats des pouvoirs publics. En appuyant le développement et l'adoption de méthodes d'analyses quantitatives plus rigoureuses, l'OCDE travaille au renforcement des analyses fondées sur des données concrètes en fonction desquelles les décisions stratégiques et budgétaires sont prises.

L'OCDE est certes reconnue pour la solidité de ses analyses et de son aide à la formulation des politiques fondée sur des données concrètes, mais le Groupe consultatif souligne que ces qualités doivent également s'appliquer au domaine de la lutte contre la corruption et ce, même s'il est sans conteste difficile de recueillir des données fiables. L'Organisation bénéficie d'une réputation de fiabilité grâce aux travaux poussés de collecte de données qu'elle a menés en collaboration étroite avec ses Membres au cours des décennies. Cependant, malgré son avantage comparatif et sa crédibilité tant dans le domaine de la collecte de données que dans celui de la lutte contre la corruption, l'OCDE n'a pas encore combiné ces deux aspects de son activité.

Le Groupe consultatif encourage donc l'OCDE à entreprendre des travaux quantitatifs sur plusieurs questions en conjuguant ses compétences dans les domaines de la lutte contre la corruption, de la collecte de données et de l'analyse quantitative.

L'OCDE devrait notamment, dans le but d'approfondir certaines questions :

- mener une étude quantitative de l'efficacité de ses différents instruments ;
- analyser les fluctuations des résultats de la lutte contre la corruption au fil du temps et dans différents pays et faire connaître les enseignements tirés de l'analyse ;
- réaliser une analyse juridique des politiques à partir de données probantes afin de nouer le dialogue avec les responsables de l'élaboration des politiques et d'éclairer les initiatives futures de lutte contre la corruption et de promotion de l'intégrité ;
- travailler en collaboration avec d'autres organisations et chercheurs, encourager l'étude des nouveaux domaines sur lesquels des données concrètes commencent à émerger (bénéficiaire effectif, contrats, montants versés par les entreprises aux pouvoirs publics, prix de transfert, etc.) ; et
- adopter et faire connaître les outils informatiques innovants liés aux données massives, aux médias sociaux et à l'analyse des données d'investigation dans le cadre de la lutte contre la corruption.

⁵⁵

Les éditions de la publication *Panorama des administrations publiques* sont consultables en ligne : <http://www.oecd.org/fr/gov/panorama-des-administrations-publiques.htm> (dernière consultation : le 28 février 2017).

Recommandation 22

Comme évoqué dans l'introduction, l'État de droit est un objectif primordial essentiel pour assurer l'intégrité et lutter efficacement contre la corruption dans tous les pays. L'OCDE devrait définir et intégrer à ses travaux, en tant que de besoin et en cohérence avec ses compétences centrales, des thèmes prioritaires relatifs à l'État de droit. À titre d'exemple, les travaux futurs pourraient porter en priorité sur les thèmes suivants :

- l'indépendance des autorités judiciaire et répressives ;
- l'élaboration de lois claires, accessibles, justes et appliquées de manière cohérente ;
 - le respect de la procédure en toutes circonstances dans le cadre de la réponse judiciaire, notamment celle des modes alternatifs aux poursuites ;
 - les obligations claires de publier des informations et assurer leur accessibilité ; et
- la liberté des médias et de la société civile.

Pour emporter l'adhésion, une stratégie de lutte contre la corruption exige un cadre juridique bien défini et une mise en œuvre cohérente et impartiale. Cela n'est possible que dans un système qui respecte et promeut l'État de droit et dans lequel les lois sont adoptées et appliquées sans craindre ou favoriser des intérêts particuliers.

Cet objectif correspond aux valeurs fondamentales de l'OCDE et est déjà intégré dans plusieurs de ses initiatives en faveur de la gouvernance. Par exemple, des considérations sur l'État de droit sont inscrites dans l'article 5 de la Convention, qui interdit que les enquêtes et poursuites de corruption transnationale soient influencées par des considérations d'intérêt politique, économique ou diplomatique. Cet exemple précis montre bien, pourtant, que ces mesures ne suffisent pas pour faire progresser l'État de droit, puisque plus de 15 ans après l'entrée en vigueur de la Convention, de nombreuses Parties n'ont pas encore engagé de poursuites fructueuses dans des affaires de corruption transnationale. Bien que l'OCDE et le Groupe de travail aient d'impressionnantes réalisations à leur actif au niveau technique, l'absence généralisée de mise en œuvre montre que certains pays n'ont pas la volonté politique suffisante ou la capacité institutionnelle nécessaire pour respecter les obligations internationales.

Bien sûr, l'OCDE ne peut pas forcer les pays Membres – et encore moins les pays non-Membres – à adopter des politiques spécifiques mais elle devrait encourager systématiquement ses Membres à adopter une législation explicite et accessible en matière de lutte contre la corruption et insister pour qu'ils suivent des processus transparents d'élaboration des lois afin d'empêcher les personnes corrompues de créer des failles et d'abuser de ces dernières. Cela nécessiterait des efforts de sensibilisation quant aux obligations pesant sur tous les pouvoirs publics de publier les informations nécessaires pour permettre aux citoyens de comprendre en quoi les réponses répressives sont cohérentes avec les lois et règlements, notamment lorsque sont conclus des accords de règlement à caractère pénal et civil comme ceux qui sont évoqués dans la Recommandation 6. Dans la mesure du possible, l'OCDE devrait examiner les moyens nécessaires pour encourager l'indépendance des autorités judiciaires et répressives vis-à-vis de l'ingérence des secteurs public et privé. L'OCDE a démontré sa capacité à mettre en place des structures de suivi efficaces et à

instaurer la collaboration avec les pays non-Membres pour faire progresser le programme de lutte contre la corruption⁵⁶.

Le cas échéant, l'OCDE devrait également chercher à convaincre les pays Membres de contrôler la corruption au sein de leurs autorités répressives et souligner combien il est important de disposer des compétences et des pouvoirs nécessaires pour traduire en justice les personnes corrompues. Enfin, en cohérence avec ses efforts en faveur de l'intégrité, l'OCDE devrait encourager les pays Membres et les autres pays partenaires à promouvoir leurs valeurs fondamentales communes eu égard à la règle de droit, à la transparence, à l'accès à l'information et la liberté d'expression. Cela renforcera les efforts engagés dans la lutte contre la corruption et préservera la possibilité pour les médias d'investigation et les lanceurs d'alerte de participer à la mise à jour des actes répréhensibles. Ainsi, l'OCDE pourra aider les pays à s'assurer que leurs lois sont équitables et appliquées avec cohérence pour faire en sorte que les fautifs rendent compte de leurs actes, dans le respect des procédures et du droit à un procès équitable.

⁵⁶

Voir aussi les travaux d'autres organisations internationales, notamment la Staff Discussion Note du FMI intitulée « Corruption: Costs and Mitigating Strategies », mai 2016, p. 4 : www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1605.pdf (dernière consultation: le 28 février 2017).

ANNEXE : LISTE DES MEMBRES DU GROUPE CONSULTATIF À HAUT NIVEAU DE L'OCDE SUR LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET EN FAVEUR DE L'INTÉGRITÉ

Nancy Boswell (États-Unis)

Nancy Boswell est professeur auxiliaire de droit et directrice du programme de certificat en droit américain et international de la lutte contre la corruption à l'American University Washington College of Law. Elle a été membre de conseils consultatifs auprès du département d'État américain et de l'USAID et participe toujours à des programmes de formation en ligne des secteurs privé et public. Entre 1994 et 2011, elle a dirigé la section américaine de Transparency International, dont elle a été membre du conseil d'administration. Elle siège actuellement au conseil d'administration de l'Ethics and Compliance Initiative et au conseil de direction de l'ABA International Law Section Anti-Corruption Committee.

Peter Eigen (Allemagne)

Peter Eigen a travaillé 25 ans à la Banque mondiale dans le domaine du développement économique. En 1993, il fondait Transparency International, qu'il a présidé jusqu'en 2005 et dont il dirige actuellement le conseil consultatif. En 2005, il a participé à la création de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE), dont il a été le président-fondateur. Pendant plusieurs décennies, M. Eigen a agi en faveur de l'amélioration de la gouvernance et de la lutte contre la corruption à l'échelle internationale et a notamment fondé le International Civil Society Center, le Partnership for Transparency Fund, la Fisheries Transparency Initiative, la Garment Industries Transparency Initiative et la Climate Transparency Initiative. Il a enseigné le droit et les sciences politiques aux universités de Francfort et de Georgetown. Il a également été professeur à l'université Harvard et à la SAIS de l'université Johns-Hopkins. Il enseigne depuis 2002 à la Freie Universität Berlin.

Jorge Hage (Brésil)

Jorge Hage Sobrinho a enseigné à l'université fédérale de Bahia. Il a été maire de Salvador, député national et député fédéral. M. Hage a exercé des fonctions de juge à Brasília, de vice-ministre puis de ministre d'État et chef du Bureau du Contrôleur général du Brésil, l'un des organes brésiliens chargés de la lutte contre la corruption et de la promotion de l'intégrité. M. Hage a représenté le Brésil lors de plusieurs conférences et initiatives internationales organisées sous l'égide de la CNUCC, du PGO et de l'IACC ainsi qu'à diverses manifestations organisées par l'OCDE. Il est actuellement professeur, conférencier et consultant dans les domaines de la lutte contre la corruption et de la conformité.

Takeyoshi Imai (Japon)

Le professeur Imai enseigne à la faculté de droit de l'université Hosei, au Japon, depuis 2002. Il est membre du comité de rédaction du Journal of Money Laundering Control et a publié des ouvrages sur le crime organisé au Japon. M. Imai est membre de l'association japonaise de droit pénal ; directeur du sous-comité du droit pénal, conseil législatif, ministère de la Justice ; et membre de la Commission de surveillance des appels d'offres, Secrétariat du Cabinet, Bureau du Cabinet.

Daniel Kaufmann (États-Unis/Chili)

Daniel Kaufmann est président-directeur général du Natural Resource Governance Institute (NRGI), *non-resident senior fellow* à la Brookings Institution, membre à part entière du conseil international de l'ITIE et membre de différents conseils consultatifs, notamment ceux de Transparency International et de la Mo Ibrahim Foundation. M. Kaufmann a occupé des positions élevées à la Banque mondiale et a notamment été directeur à l'Institut de la Banque mondiale. Il a également été professeur invité à l'université Harvard. M. Kaufmann a participé à des programmes de lutte contre la corruption dans de nombreux pays et a signé, dans des publications universitaires, des ouvrages sur les politiques publiques et d'autres médias écrits, de nombreux articles sur une foule de domaines, notamment la gouvernance et la lutte contre la corruption.

Huguette Labelle (Canada)

Huguette Labelle a occupé pendant 19 ans des fonctions de sous-ministre dans différents ministères canadiens et notamment au Secrétariat d'État, au ministère des Transports, à la Commission de la fonction publique et à l'Agence canadienne de développement international. Elle a présidé le conseil d'administration de Transparency International. Elle est actuellement présidente du Comité consultatif indépendant sur les nominations au Sénat du Canada et vice-présidente du Conseil consultatif supérieur international de l'Académie internationale de lutte contre la corruption. Elle siège au sein d'autres conseils d'administration et conseils.

Peter Solmssen (États-Unis)

Peter Solmssen est un avocat et chef d'entreprise américain. Il est actuellement vice-président directeur et directeur juridique de la société American International Group. De 2007 à 2014, il a été membre du directoire et directeur juridique de l'entreprise d'ingénierie allemande Siemens.

Tina Søreide (Norvège)

Tina Søreide enseigne le droit et l'économie à la Norwegian School of Economics (NHH). Titulaire d'un doctorat en économie, elle a fait des études postdoctorales en droit pénal à l'université de Bergen et a enseigné en tant que professeure invitée à l'université Yale. Elle a exercé des fonctions à la Banque mondiale à Washington (DC) et au Chr. Michelsen Institute (CMI). Ses travaux de recherche portent sur l'application de la législation, la réglementation industrielle et le développement. Elle a signé de nombreux ouvrages sur la lutte contre la corruption et a été consultante dans le cadre des initiatives de lutte contre la corruption engagées par le G20 et l'OCDE.

Neville Tiffen (Australie)

Neville Tiffen est un consultant spécialisé dans la gouvernance des entreprises, l'intégrité et la conformité. Il est membre indépendant de la Commission de l'intégrité du ministère de l'Éducation de l'État de Victoria et membre du Governance Institute of Australia. Il a été responsable international de la conformité de l'entreprise Rio Tinto, où il a également exercé des fonctions de haut niveau, notamment celles de directeur juridique régional (États-Unis et Amérique du Sud), de directeur juridique (Australie) et de directeur juridique et secrétaire pour Comalco.

