



Conseil économique et social

Distr. générale
21 janvier 2016
Français
Original : anglais

Comité d'experts de l'administration publique

Quinzième session

18-22 avril 2016

Point 3 d) de l'ordre du jour provisoire*

Concrétiser les engagements : transformer les institutions publiques en vue de faciliter la formulation et l'intégration des politiques, avec la participation de tous, aux fins de la réalisation et du suivi des objectifs de développement durable : raffermir la confiance que les citoyens placent dans le professionnalisme, la valeur et l'intégrité de l'administration publique et, pour ce faire, consolider et cibler l'action menée pour prévenir, dénoncer et combattre la corruption au moyen de la bonne gouvernance

Consolider l'action menée pour prévenir, dénoncer et combattre la corruption au moyen de la bonne gouvernance : deux mesures essentielles

Note du Secrétariat

Le présent document, rédigé par Alexandre Navarro Garcia, membre du Comité, est transmis conformément à l'ordre du jour provisoire annoté de la quinzième session du Comité d'experts de l'administration publique. Son contenu et les vues qui y sont exprimées n'engagent que son auteur et n'impliquent aucune prise de position de la part de l'Organisation des Nations Unies.

* E/C.16/2016/1.



Consolider l'action menée pour prévenir, dénoncer et combattre la corruption au moyen de la bonne gouvernance : deux mesures essentielles

Résumé

Dans ce document, la corruption est présentée comme un phénomène mondial qui touche tous les pays, qui constitue l'un des obstacles les plus importants à la réalisation des objectifs de développement durable et qui sape la démocratie, le respect de la primauté du droit, le progrès économique et la confiance des citoyens dans les institutions publiques. Un certain nombre de paradis fiscaux et d'établissements financiers (offshore ou non) participent à la dissimulation des avoirs publics volés en employant des méthodes de plus en plus sophistiquées. La mondialisation, qui s'appuie sur des mécanismes techniques et structurels intensifiant les interconnexions mondiales, complique la tâche.

Le document plaide en faveur de deux mesures ciblées pour combattre la corruption. La première repose sur la création de registres nationaux de la propriété effective des sociétés, d'une part, et des actifs monétaires et matériels détenus par les personnes morales, d'autre part. Ces registres devraient être parfaitement transparents et consultables par le public. Il importe également de recourir à la coopération internationale en matière de partage d'informations afin de soutenir les efforts visant à retrouver la trace des biens publics volés et à les restituer à leur pays d'origine.

La seconde mesure vise à institutionnaliser et réglementer le lobbying. Le lobbying est un atout en matière de consultation publique et une voie de dialogue légitime entre les acteurs étatiques et non étatiques. Toutefois, le fait que de puissants intérêts aient un accès préférentiel aux agents publics peut donner lieu à des abus d'influence et nuire à l'intérêt public, notamment au travers de pratiques illicites.

I. Introduction

1. La corruption est un phénomène mondial qui touche tous les pays et toutes les populations. Ce n'est pas la première fois que le Comité d'experts de l'administration publique traite de la question. Lors de sa quatorzième session, en avril 2015, il a en effet souligné que la corruption constitue l'un des obstacles les plus importants à la réalisation des objectifs de développement durable et sape la démocratie, le respect de la primauté du droit, le progrès économique et la confiance des citoyens dans les institutions publiques. Le Comité a souligné qu'il importe d'accélérer la prise de mesures susceptibles de prévenir la corruption dans le secteur public et mettre fin à l'impunité au moyen du renforcement de la transparence, du resserrement de la collaboration entre les parlementaires, l'administration publique et la société civile, ainsi que de l'instauration et du respect de normes de déontologie (voir E/2015/44, chap. III.C, sect. 3).

2. Il sera impossible de gagner la confiance des citoyens, de renforcer l'intégrité des fonctionnaires et d'instaurer un système de bonne gouvernance visant à dénoncer et combattre la corruption sans s'attaquer, en particulier, à certaines caractéristiques des entreprises transnationales qui favorisent la corruption. Même en présence d'un niveau de sensibilisation à la corruption très élevé dans de nombreux pays et d'un consensus général sur la priorité à accorder à la maîtrise des flux de fonds illicites, les paradis fiscaux et les établissements financiers (offshore ou non) continuent de participer à la dissimulation des avoirs publics volés en employant des méthodes de plus en plus sophistiquées. Compte tenu du caractère international des flux financiers, la coopération permanente entre tous les pays concernés est essentielle, notamment au travers de décisions et mesures de réglementation adéquates.

3. L'amélioration significative de la transparence des actifs monétaires et matériels, notamment les biens immobiliers, les bijoux, les œuvres d'art et les véhicules et embarcations de loisir, constituerait un grand pas en avant. Concrètement, il conviendrait de créer, au plan national, des registres publics des avoirs des entreprises, permettant ainsi la coordination mondiale en matière de communication et d'échange d'informations. Les Nations Unies seraient alors chargées des déclarations à l'international des avoirs, facilitant ainsi leur recouvrement et leur restitution aux propriétaires légitimes, notamment aux pays d'origine. Ces efforts seraient financés par des frais d'administration pour services rendus. La création de registres publics devrait avoir un fort effet dissuasif sur le recours aux personnes morales pour le transfert des produits de la corruption et autres fins illicites, du fait du risque bien plus élevé d'être démasqué.

4. Autre mesure méritant une attention particulière : les politiques législatives, en particulier la nécessité de réglementer, dans un grand nombre de pays, l'activité de lobbying. Lors de sa précédente session, le Comité a précisé qu'il est impossible de gagner la confiance des citoyens, de renforcer l'intégrité des fonctionnaires et d'instaurer un système de bonne gouvernance ciblant la lutte contre la corruption et contre l'influence des intérêts privés sur l'intérêt général sans réglementer les activités de lobbying. Pourtant, rares sont les pays dans lesquels ces activités sont réglementées.

5. Ces deux mesures de base attendues depuis longtemps sont soutenues par des entités internationales, notamment au travers du Partenariat pour le gouvernement

ouvert, qui pourrait faire office de plateforme pour la promotion de la mise en œuvre des deux actions.

II. La corruption, un phénomène mondial

6. La bonne gouvernance implique l'instauration d'un climat de confiance. La confiance dans les pouvoirs publics a deux facettes. D'une part, la confiance revêt une dimension politique qui permet aux citoyens d'évaluer le gouvernement, les institutions, les processus politiques et les dirigeants sous l'angle de l'efficacité et de l'honnêteté. La confiance est le principal indicateur de ce que ressentent les citoyens à l'égard des politiques et des responsables politiques. D'autre part, la confiance revêt une dimension sociale liée aux comportements mutuels des citoyens, en tant que membres d'une même communauté. Cette confiance sociale est indissociable de la confiance politique. L'instauration de la confiance sociale et politique contribue à l'amélioration du bien-être en permettant la mise en œuvre de politiques économiques saines et justes et elle est indispensable à la bonne gouvernance efficace (voir E/C.16/2015/2).

7. Il convient de souligner que la confiance dans les pouvoirs publics repose sur la compréhension, par les citoyens, que le développement durable s'appuie sur l'inclusion, le partage des responsabilités et le renforcement des valeurs, principes et pratiques garantissant la paix, la sécurité et la stabilité en tant que fondement du progrès économique et social. La confiance peut toutefois s'ébranler en période de crise économique, politique et sociale. La confiance est donc directement ou indirectement liée aux mesures prises par les dirigeants durant ou après une crise, notamment en réponse aux crises économiques. De plus, la corruption généralisée catalyse l'érosion de la confiance dans les pouvoirs publics, en particulier dans le monde en développement.

8. La lutte contre la corruption est une condition *sine qua non* pour parvenir au développement durable. Il est donc indispensable et essentiel de rappeler que tout gouvernement souhaitant instaurer ou renforcer la confiance aux fins de la réalisation des objectifs de développement durable doit d'abord s'efforcer d'éliminer la corruption et accorder la priorité à ces efforts.

9. La corruption est un phénomène mondial qui nuit fortement à la moralité, à l'éthique et à l'activité économique à tous les niveaux de la société. D'après l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), la corruption est aujourd'hui un phénomène éminemment complexe. Une affaire de corruption qui se produit sur le plan local peut prendre une dimension internationale car il suffit désormais d'appuyer sur un bouton pour envoyer de l'argent d'un pays à un autre. Le bureau d'une société basé dans un pays donné peut servir de couverture pour des opérations illicites dans le monde entier, et les individus peuvent dissimuler leurs biens dans les méandres de mécanismes complexes¹.

10. La corruption touche directement la population; loin de protéger la société, elle conduit à la dégradation du contexte socioéconomique. En présence de

¹ Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), « Informer sur la corruption : un outil de référence pour les gouvernements et les journalistes » (New York, 2013). Consultable à l'adresse www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Resource_Tool_for_Governments_and_Journalists_COSP5_ebook.pdf.

corruption, les contrôles fiscaux font la part belle à l'évasion fiscale, ce qui occasionne des pertes pour le budget public. Dans un contexte dominé par la corruption, le gouvernement peut être tenté d'accorder la priorité à des investissements dans des projets d'infrastructure ne profitant guère à la population, au lieu d'investir dans l'éducation et la santé. La corruption fausse la concurrence et nuit donc à la qualité et à l'accessibilité financière des biens et services. Elle freine l'investissement direct étranger, dans la mesure où il est très onéreux de gérer une entreprise dans un milieu d'affaires caractérisé par la pratique des pots-de-vin. De plus, la corruption s'oppose à l'un des principaux principes éthiques de tout gouvernement, à savoir que les agents publics doivent agir pour le bien public et non au regard d'intérêts privés.

11. Il est à noter que la corruption n'est directement liée ni au passé colonial du pays ni à son niveau de développement. Par exemple, l'Australie, colonie britannique jusqu'au début du XX^e siècle, n'est pas plus sujette à la corruption que les autres pays, qu'ils soient plus ou moins développés. Au Japon, pays figurant parmi les plus développés au monde, des affaires de corruption ont engendré un certain nombre de démissions au niveau ministériel. De nombreux efforts et initiatives visant à renforcer l'intégrité et la bonne gouvernance des pouvoirs publics ont été menés afin d'éliminer ce problème, qui nuit à l'économie, à l'éthique et à la moralité de la société.

12. Pour s'attaquer au problème, il faut bien comprendre que la corruption est souvent présente lorsqu'il existe d'étroites relations entre les acteurs du public et du privé. La forme la plus flagrante consiste à verser des pots-de-vin aux agents publics qui réclament (ou perçoivent) de l'argent et d'autres avantages d'acteurs privés en échange d'un traitement de faveur de la part des pouvoirs publics. Cette relation peut être qualifiée de « délit de calcul », les personnes impliquées entrevoyant la possibilité d'un gain élevé associé à de faibles risques de sanction².

III. Rôle du secteur privé dans la corruption mondiale

13. Avec l'avènement de la mondialisation, qui s'appuie sur des mécanismes techniques et structurels intensifiant les interconnexions mondiales, de plus en plus d'entreprises se sont lancées dans des activités transnationales bien au-delà de leurs frontières nationales. Il existerait quelque 82 000 sociétés transnationales comptant 810 000 filiales réparties sur la planète. Ces entreprises représentent plus d'un quart du produit mondial brut, plus d'un tiers des exportations, et leurs recettes dépassent parfois largement le produit intérieur brut des pays dans lesquels elles sont installées³. Cette situation fragilise le modèle de services publics du fait de l'énorme appétit de profits de certaines entreprises.

14. Il convient donc de créer un régime international pour enrayer la corruption comprenant des accords multilatéraux à des fins de partage d'expériences et

² Robert Klitgaard, Ronald Maclean-Abaroa et H. Lindsey Parris, *Corrupt cities: a practical guide to cure and prevention*, (Oakland, Californie, Institute for Contemporary Studies, 2000). Consultable à l'adresse <http://documents.worldbank.org/curated/en/2000/01/693273/corrupt-cities-practical-guide-cure-prevention>.

³ Rapport sur l'investissement dans le monde, 2009 : sociétés transnationales, production agricole et développement (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.09.II.D.15). Consultable à l'adresse http://unctad.org/en/docs/wir2009_en.pdf.

d'harmonisation législative⁴. Au Brésil, l'affaire baptisée « Opération Car Wash » en est un bon exemple : d'importants montants prétendument versés par la société pétrolière publique Petrobras sur des comptes bancaires en Suisse ont été découverts suite aux échanges d'informations entre les parquets fédéraux brésilien et suisse.

15. Autre réussite : l'adoption, par les États-Unis, de la loi relative à la lutte contre les pratiques de corruption à l'étranger, qui permet au Gouvernement américain de sanctionner les entreprises basées aux États-Unis ou y travaillant, quel que soit leur pays d'origine, ainsi que les fonctionnaires étrangers, en cas de corruption avérée⁵. La loi prévoit des amendes administratives, des amendes pouvant aller jusqu'à 250 000 dollars et d'autres formes de réparations, notamment des sanctions gouvernementales. En outre, toute entreprise ou personne reconnue coupable risque l'interdiction de travailler avec le Gouvernement des États-Unis, le refus de ses permis d'exportation et la suspension de sa cotation au marché des valeurs par la Commission de la bourse et des titres des États-Unis. Des sanctions pénales sont également prévues sous la forme d'amendes personnelles pouvant aller jusqu'à 100 000 dollars et de peines de prison de 5 ans maximum, en plus d'amendes pouvant aller jusqu'à 2 millions de dollars pour les entreprises ou s'élever au double de la somme obtenue illégalement.

16. En 2015, cette loi a permis au Ministère de la justice et à la Commission de la bourse et des titres des États-Unis d'arrêter des personnes du monde du football qui étaient en relation avec des entreprises cotées à la bourse de New York. Des membres éminents de la Fédération internationale de football association ont également été mis en examen, notamment l'ex-Président de la Confédération brésilienne de football (Confederação Brasileira de Futebol), qui a été extradé vers les États-Unis, assigné à résidence et condamné à une très forte amende.

17. De nombreux traités et accords en la matière ont été négociés sous les auspices de l'ONU, de l'Organisation des États américains et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). La loi américaine relative à la lutte contre les pratiques de corruption à l'étranger a influencé plusieurs initiatives de l'Union européenne, mais il reste encore beaucoup à faire pour parvenir à un cadre réglementaire international harmonisé de lutte contre la corruption protégeant la confidentialité et la souveraineté nationale. En outre, tout cadre réglementaire international doit respecter les engagements pris en matière d'échange d'informations et inclure les paradis fiscaux⁶.

18. Environ 7,6 billions de dollars sont conservés dans des paradis fiscaux, essentiellement dans les Îles Vierges britanniques, au Luxembourg et en Suisse. Pour les pouvoirs publics, le manque à gagner annuel, dû au fait qu'ils ne

⁴ Patrick Glynn, Stephen J. Kobrin et Moisés Naím, « The Globalization of Corruption », in *Corruption and the Global Economy*, Editions Kimberly Ann Elliott, éd., (Washington, Institute of International Economics, 1997).

⁵ Martin T. Biegelman et Daniel R. Biegelman, *Foreign Corrupt Practices Act Compliance Guidebook: Protecting your Organization from Bribery and Corruption*, (Hoboken, New Jersey, John Wiley and Sons, 2010).

⁶ Luciano Vaz Ferreira et Fabio Costa Morosini, « The implementation of international anti-corruption law in business: legal control of corruption directed to transnational corporations », in *Austral: The Brazilian Journal of Strategy and International Relations — Strategy and International Security*, vol. 2, n° 3, janvier/juin 2013 (Programme doctoral d'études stratégiques internationales de la Faculté d'économie de l'Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2013). Consultable à l'adresse <http://seer.ufrgs.br/index.php/austral/article/view/35615>.

perçoivent pas d'impôts sur les sommes détenues sur ces comptes, s'élève à quelque 200 milliards de dollars⁷. Jersey, dans les îles Anglo-Normandes, compte 33 000 établissements financiers pour quelque 100 000 habitants. Dans les Îles Caïmanes, un seul bâtiment, Uglan House, abrite plus de 18 000 sociétés. Ce type de pratiques est intolérable au plan social et nuit sérieusement à la démocratie.

IV. La transparence, principe de bonne gouvernance et base des efforts de prévention de la corruption

19. Au titre de l'article 13 de la Convention des Nations Unies contre la corruption, chaque État partie s'engage à veiller à ce que la société participe efficacement à la lutte contre la corruption. Cet article stipule que chaque État partie doit prendre des mesures appropriées, dans la limite de ses moyens et conformément aux principes fondamentaux de son droit interne, pour favoriser la participation active de personnes et de groupes n'appartenant pas au secteur public, tels que la société civile, les organisations non gouvernementales et les communautés de personnes, à la prévention de la corruption et à la lutte contre ce phénomène, ainsi que pour mieux sensibiliser le public à l'existence, aux causes et à la gravité de la corruption et à la menace que celle-ci représente.

20. La Convention appelle également au renforcement de la participation au travers de mesures telles que : a) accroître la transparence des processus de décision et promouvoir la participation du public à ces processus; b) assurer l'accès effectif du public à l'information; c) entreprendre des activités d'information du public l'incitant à ne pas tolérer la corruption, ainsi que des programmes d'éducation du public, notamment dans les écoles et les universités; d) respecter, promouvoir et protéger la liberté de rechercher, de recevoir, de publier et de diffuser des informations concernant la corruption. Cette liberté peut être soumise à certaines restrictions, qui doivent toutefois être prescrites par la loi et nécessaires : i) au respect des droits ou de la réputation d'autrui; ii) à la protection de la sécurité nationale ou de l'ordre public, ou de la santé ou de la moralité publiques.

21. C'est un thème examiné lors de la quinzième session du Comité, qui souhaite réfléchir à la transformation des institutions publiques pour faciliter l'élaboration de politiques inclusives et leur intégration à la mise en œuvre et au suivi des objectifs de développement durable, notamment en relation avec l'alinéa de l'ordre du jour intitulé « Raffermer la confiance que les citoyens placent dans le professionnalisme, la valeur et l'intégrité de l'administration publique et, pour ce faire, consolider et cibler l'action menée pour prévenir, dénoncer et combattre la corruption au moyen de la bonne gouvernance ».

22. En faisant de la dénonciation de la corruption un élément de prévention, la Convention invite chaque État partie à réfléchir à la mise en place de mesures et de systèmes de nature à faciliter le signalement par les agents publics aux autorités compétentes des actes de corruption. De plus, elle stipule que l'accès du public à ces agences doit être facilité lorsqu'il convient de signaler, même anonymement, des faits pouvant conduire à la détection d'infractions définies par la Convention.

⁷ Gabriel Zucman, *The Hidden Wealth of Nations: The Scourge of Tax Havens* (Univeristy of Chicago Press, 2015).

23. Les pouvoirs publics et les sociétés ont beaucoup progressé en matière de promotion de la transparence et de participation des citoyens aux actions de suivi des politiques publiques. Internet, les nouveaux médias et les plateformes de communication offrent d'importantes possibilités à cet égard.

24. En ce qui concerne le signalement de la corruption, la Convention incite les journalistes et les pouvoirs publics à adopter la transparence active dans leur travail pour prévenir la corruption. C'est précisément pourquoi le travail d'investigation est plus nécessaire que jamais. La Convention reconnaît non seulement l'ampleur de la corruption publique et privée, mais également la détermination mondiale à la combattre au moyen de mesures de prévention, notamment la transparence et la participation active du public, ainsi que de la criminalisation, la répression et la coopération internationale. La Convention renforce l'idée selon laquelle les États sont les mieux armés lorsque le maximum d'informations d'intérêt général est diffusé au plus grand nombre. Elle invite les États parties à permettre et encourager la diffusion libre et ouverte des informations et de la parole, en sachant que la lutte contre la corruption passe par la participation des citoyens informés.

25. Les journalistes d'investigation se demandent souvent, après avoir vérifié leurs sources et confirmé l'exactitude des informations reçues, à quel moment publier leur article. D'une manière générale, ils ne doivent publier que lorsqu'ils ont confiance et croient raisonnablement en l'exactitude des informations. Dans certains pays, ce caractère raisonnable est une obligation juridique, comme dans le cas d'une action en diffamation³.

26. Grâce aux réseaux sociaux, tout citoyen, indépendamment de son pouvoir économique ou politique, peut désormais débattre du sujet de son choix au moment où il l'entend. Cette nouvelle donne oblige les États à promouvoir la transparence dans les affaires publiques et à rechercher la confiance des citoyens. La participation des citoyens aux affaires publiques n'est pas indispensable qu'en ce qui concerne la lutte contre la corruption; c'est également un moyen essentiel de promouvoir la transparence, l'un des piliers de la démocratie.

27. La participation sociale que permet la démocratie indirecte est donc un instrument donnant aux citoyens davantage de liberté de prendre part aux affaires politiques de l'État. Elle permet aussi de contribuer aux travaux législatifs, en donnant aux citoyens les attributs de la citoyenneté et en les plaçant en *status activae civitae* (état civique actif), fait de prérogatives, d'attributs, de facultés et de pouvoir d'intervenir dans la gestion du pays. Cette intervention peut être directe ou indirecte et varier dans sa portée selon l'intensité de la revendication des droits civiques. Les *jus civitatis* (droits civiques) liés au pouvoir permettent au citoyen actif de prendre part à la formation ou à la réalisation de l'autorité nationale⁸.

28. Il convient de souligner que la transparence renforce les pouvoirs publics tout en fortifiant la société, qui prend alors un rôle actif dans l'élaboration de politiques publiques plus efficaces et efficientes. Il est impossible de parler de confiance dans les pouvoirs publics dans un environnement fait de secret et de confidentialité. Parmi les mesures pouvant être prises pour améliorer la gouvernance, la transparence devrait donc être considérée comme un objectif et un instrument de bonne gestion.

⁸ José Antônio Pimenta Bueno, *Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império* (Rio de Janeiro, Brésil, Ministério da Justiça e Negócios Interiores, Serviço de Documentação, 1958).

29. Nombreux sont les exemples, de par le monde, de l'effet positif de l'investissement dans la transparence sur les pratiques administratives ainsi que sur la société dans son ensemble, qui en bénéficie le plus. L'accès à l'information peut inciter les gestionnaires publics à agir de manière responsable et aider les citoyens informés à coopérer en matière de surveillance des pouvoirs publics, notamment en veillant au bon usage des ressources publiques.

30. Comme le montre l'exemple du Brésil, les efforts de promotion de la transparence doivent être permanents et atteindre progressivement tous les secteurs de l'administration, afin de promouvoir l'engagement civique et la participation sociale effective. Depuis 2003, date à laquelle un mouvement visant à faciliter l'accès à l'information et à améliorer la transparence de l'action gouvernementale a vu le jour au sein du Gouvernement brésilien, les efforts de promotion de la transparence se sont considérablement renforcés jusqu'à devenir une pratique courante. Dès le début du mouvement, le Gouvernement fédéral a mis en ligne un site Web sur la transparence qui a été salué par la critique et a incité les pouvoirs publics dans d'autres secteurs et à d'autres niveaux de gouvernement à adopter des initiatives similaires. Compte tenu de cette réussite, la loi complémentaire n° 131 a été adoptée en 2009; elle oblige le Gouvernement fédéral, les États, le district fédéral et les communes à divulguer des informations détaillées concernant les opérations budgétaires et financières, et ce, en temps réel et sur Internet. Les organes fédéraux doivent désormais divulguer leurs informations budgétaires. À défaut, ils risquent la suspension des transferts de ressources provenant du Gouvernement fédéral⁹.

31. Le Partenariat pour le gouvernement ouvert, lancé en 2011, est une autre initiative importante en matière de transparence qui compte 69 pays participants. En tant que membres, les pays participants doivent approuver une déclaration de principes et soumettre des plans d'action nationaux visant l'adoption d'étapes concrètes pour renforcer la transparence de l'information et de l'action des pouvoirs publics, combattre la corruption, accroître la participation des citoyens, améliorer la gestion des ressources publiques et renforcer l'intégrité dans les secteurs public et privé, entre autres objectifs. Ces engagements sont classés en cinq grands défis, à savoir, l'amélioration des services publics, le renforcement de l'intégrité publique, l'amélioration de l'efficacité de la gestion des ressources publiques, la création de communautés plus sûres et l'amélioration de la responsabilité des entreprises. De plus, ces engagements doivent promouvoir les principes de gouvernement ouvert que sont la transparence, la participation citoyenne, la responsabilité, ainsi que la technologie et l'innovation.

32. Au total, les pays membres du Partenariat pour le gouvernement ouvert ont pris quelque 1 000 engagements pour améliorer la transparence de leurs gouvernements. Le Brésil a proposé deux plans d'action. Dans le second, élaboré conjointement par le Gouvernement fédéral du Brésil et différentes composantes de la société civile, 52 engagements ont été pris par 19 agences fédérales. En mars 2015, 30 engagements avaient été mis en œuvre et 22 sont toujours d'actualité¹⁰.

⁹ Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *OECD Integrity Review of Brazil – Managing Risks for a Cleaner Public Service* (Paris, Éditions OCDE, 2012).

¹⁰ Voir Partenariat pour le gouvernement ouvert, « Brazilian Action Plan », « Brazil's second Open Government Partnership action plan ». Consultable à l'adresse www.opengovpartnership.org/country/brazil/action-plan.

33. En ce qui concerne la prévention de la corruption, le Recueil des instruments juridiques internationaux sur la corruption de l'ONUDC est l'un des principaux résultats de la Convention. Ce recueil préconise de promouvoir également la transparence et la responsabilité en matière de finances publiques et précise que la Convention fixe des exigences spécifiques pour la prévention de la corruption dans des domaines publics particulièrement sensibles tels que le système judiciaire et la passation des marchés publics¹¹. Les initiatives de ce type contribuent directement à la lutte contre la corruption, du fait du renforcement de la transparence et de la surveillance des dépenses publiques. De plus, la transparence rapproche les citoyens des pouvoirs publics, notamment en permettant à la société de participer à l'élaboration des politiques publiques, ce qui les rend plus légitimes, efficaces et réceptives aux besoins des citoyens.

Mise en œuvre de registres publics d'information sur les avoirs des entreprises

34. Au plan mondial, le Partenariat pour le gouvernement ouvert a également fourni de nombreux résultats positifs dans d'autres pays participant à l'initiative. Il convient de souligner que les plans d'action nationaux sont élaborés avec les représentants de la société civile, d'où une légitimité accrue.

35. L'un des résultats majeurs de l'action du Partenariat pour le gouvernement ouvert fut la création, par le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, en octobre 2013, d'un registre public de la propriété effective, annoncée lors de la réunion annuelle du Partenariat tenue à Londres. L'existence d'un registre public des bénéficiaires des sociétés enregistrées dans le pays complique le blanchiment d'argent et permet de lutter contre la corruption en limitant les possibilités de camoufler les transactions illégales derrière des sociétés-écrans. Ce registre montre aux citoyens du monde entier qu'il est possible d'obliger les pouvoirs publics à rendre des comptes. Il facilite la divulgation d'affaires telles que, par exemple, celles impliquant des fonctionnaires en tant que propriétaires effectifs d'actifs situés au Royaume-Uni. La législation du Royaume-Uni a permis l'approbation de la création effective du registre en mars 2015. Depuis janvier 2016, les sociétés inscrites au registre du commerce doivent également identifier toute personne exerçant un contrôle important, c'est-à-dire les actionnaires détenant 25 % ou plus des droits de vote¹².

36. Dans le cadre de cette initiative, les informations obtenues grâce à l'enregistrement des personnes exerçant un contrôle important sont censées être en libre accès sur Internet. Les sociétés basées au Royaume-Uni devront fournir ces informations à Companies House, organisme public chargé de l'enregistrement des entreprises, au début du mois d'avril 2016, afin qu'elles soient incluses dans le

¹¹ ONUDC, *Recueil des instruments juridiques internationaux sur la corruption*, 2^e éd. (New York, 2013). Consultable à l'adresse : www.unodc.org/documents/corruption/publications_compendium_e.pdf.

¹² Stephen Pollard, Katrina Carroll et Christopher David, « WilmerHale discusses central register of beneficial ownership to be introduced in the United Kingdom », *The Columbia Law School Blue Sky Blog*, 5 mai 2015. Consultable à l'adresse <http://clsbluesky.law.columbia.edu/2015/05/05/wilmerhale-discusses-central-register-of-beneficial-ownership-to-be-introduced-in-the-uk/>.

registre public. À défaut, elles commettent une infraction pénale et encourrent de lourdes peines.

37. D'autres pays européens, tels que le Danemark et la Norvège, ont adopté des obligations de signalement semblables en ce qui concerne l'enregistrement des actifs des entreprises. Selon le Réseau mondial pour la justice fiscale, organisation non gouvernementale basée au Royaume-Uni, le Parlement de Norvège a adopté un texte sur le registre public de la propriété, qui souligne l'importance de l'accès public effectif aux informations sur la propriété effective. Ce texte précise que l'obtention de la meilleure transparence possible sur ces questions contribuera à la protection du système économique que la Norvège a mis en place¹³.

38. Les mesures en faveur d'un signalement accru ne sont pas faciles à prendre et les progrès sont inégaux du fait de pressions exercées par différents groupes. Les gouvernements qui font face et mettent en œuvre une obligation de signalement des actifs des sociétés sont toutefois perçus comme ayant adopté une position claire dans la lutte contre la corruption, notamment en ce qui concerne le blanchiment d'argent et l'évasion fiscale. Il convient de souligner que les initiatives telles que la création de registres publics des actifs des sociétés doivent s'accompagner de mécanismes de contrôle garantissant l'exactitude des données, l'application des sanctions prévues par la loi et le suivi adéquat. En outre, il faut veiller à ce qu'un large public puisse accéder librement aux informations des registres.

39. Reconnus dans le monde entier comme l'instrument le plus efficace pour prévenir les pratiques illégales des sociétés anonymes, les registres publics d'informations sur la propriété des sociétés devraient être mis en œuvre par tous les pays, qui afficheraient ainsi clairement leur engagement à améliorer la transparence et à combattre la corruption. Le Parlement européen l'a bien compris, en adoptant en mai 2015 une directive visant à obliger tous les États membres à créer des registres centraux d'information sur la propriété des sociétés. Ce nouveau texte antiblanchiment de capitaux devrait permettre d'intensifier la lutte contre les infractions fiscales et le financement du terrorisme. Cette avancée globale facilitera le traçage des transferts de fonds. La proposition est toutefois critiquée car les informations figurant sur les registres ne seront accessibles qu'aux personnes démontrant un « intérêt légitime », et non à tous ceux qui le souhaitent.

40. Toutes ces initiatives ont en commun de favoriser l'accès aux informations produites par l'État, depuis l'élaboration des politiques jusqu'à leur mise en œuvre. Il est important de disposer de telles lignes directrices, essentiellement du fait de l'asymétrie de la relation entre l'État et les citoyens, qui peuvent méconnaître leurs droits et la façon dont fonctionne l'administration. L'on peut dissiper la méfiance réciproque grâce à l'éducation civique, laquelle a également pour avantage de faire connaître aux jeunes la possibilité de faire carrière dans la fonction publique ou de participer à la vie politique du pays. Les pays ont intérêt à déterminer si une loi relative à la liberté d'accès à l'information pourrait ou non aider à faire mieux connaître l'information qui est ou n'est pas disponible, ainsi que les moyens à utiliser et les procédures à suivre pour y avoir accès. Les pays devraient publier leurs politiques concernant le droit d'accès à l'information, le principe étant que

¹³ Sigrid Klæboe Jacobsen, « Norwegian Parliament votes for public registry of ownership », Réseau mondial pour la justice fiscale, 5 juin 2015. Consultable à l'adresse www.taxjustice.net/2015/06/05/norwegian-parliament-votes-for-public-registry-of-ownership/.

chacun devrait avoir, sur demande, accès aux documents officiels détenus par les autorités publiques, sans discrimination¹⁴.

V. Réglementation du lobbying

41. Aux États-Unis comme ailleurs, les lobbyistes ont de plus en plus d'influence au niveau de la formulation des politiques publiques. Dans l'*Oxford English Dictionary*, le mot « lobby », qui décrit une vaste entrée ou pièce ouverte au public servant principalement aux entretiens entre membres de la Chambre et personnes de l'extérieur, correspond dans la pratique aux activités des personnes ou groupes de pression organisés ayant pour objectif d'influencer les décisions du secteur public, notamment en ce qui concerne le processus législatif parlementaire. Le mot « lobby » a parfois pris une connotation négative et a été associé à des activités malhonnêtes et illégales, affaiblissant ainsi l'importance et la légitimité de l'existence d'un instrument de dialogue permanent entre les acteurs étatiques et non étatiques, de la participation et du droit de libre association, qui constituent des piliers de la démocratie.

42. À la Commission européenne, les règles sur le lobbying figurent dans le Code de conduite pour les représentants d'intérêts. Ce code ne comprend que sept règles et se rapporte aux principes suivants : ouverture, transparence, honnêteté, intégrité et impartialité. Les relations entre les représentants d'intérêts et le personnel de la Commission sont régies par le Statut, le Code de conduite des commissaires et le Code de bonne conduite administrative.

43. Au Parlement brésilien, cette thématique est prise en compte de longue date et est à la base du projet de loi n° 1202 de 2007, qui affirme la nécessité de cette activité pour la démocratie. Ce projet de loi vise à autoriser le lobbying, en toute transparence, afin que les groupes de pression puissent travailler de manière organisée et que tous les secteurs de la société puissent, à moindre coût, avoir recours à des structures professionnelles pour faire entendre leurs opinions et positions aux membres du Congrès, pour le bien du processus législatif¹⁵.

44. Aux États-Unis, une étude sur les actions des groupes de pression et l'influence de l'argent sur les initiatives populaires a conclu que, bien que d'importants montants soient parfois utilisés dans les campagnes politiques afin d'influencer le résultat de ces initiatives par vote direct, ces tactiques fonctionnent rarement. L'étude portait sur un examen approfondi des activités des groupes de pression et sur les rapports financiers de 168 campagnes législatives dans huit États américains. Elle a également montré que les initiatives populaires portées par des groupements d'intérêts économiques avaient moins de chances d'être adoptées que celles soutenues par des groupes de citoyens¹⁶.

¹⁴ ONUDC, « Guide technique de la Convention des Nations Unies contre la corruption » (New York, 2009). Consultable à l'adresse www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/TechnicalGuide/09-84395_Ebook.pdf.

¹⁵ Brésil, Câmara dos Deputados, *Projeto de Lei nº 1.202*, de 2007.

¹⁶ Dolores Davies, « Well-heeled interest groups usually don't succeed in buying elections, says University of California, San Diego political scientist », University of California, San Diego News Centre, 4 octobre 1999. Consultable à l'adresse http://library.ucsd.edu/dc/object/bb2561029f/_2.pdf.

45. D'après un rapport de 2004 de l'Université de Campinas, au Brésil, l'une des caractéristiques majeures des activités de lobbying est la spécialisation des acteurs concernés. Outre la pression exercée sur le secteur public, les lobbyistes entendent mener les tâches suivantes :

- a) Identification des problèmes et objectifs du client;
- b) Compréhension et évaluation de la sphère politique en présence;
- c) Suivi ou veille législatifs;
- d) Analyse du suivi législatif;
- e) Suivi politique;
- f) Création d'une stratégie d'action consistant à identifier la manière de résoudre le problème du client en soumettant des propositions, des projets de loi ou des amendements, en définissant une stratégie de communication, en programmant des auditions, en invitant les décideurs à des opérations de sensibilisation ou à visiter les installations du client et en soumettant des informations impartiales et exactes basées sur des études universitaires et des avis techniques;
- g) Prise de mesures concrètes pour s'adresser aux tenants et aux opposants afin de les convaincre de participer à la réalisation de l'objectif poursuivi¹⁷.

46. Les mécanismes institutionnalisés en matière de lobbying font partie intégrante du processus réglementaire de consultation publique; ils contribuent à la bonne gouvernance et à la surveillance du processus politique par la société. La réglementation des activités de lobbying doit accorder une place prépondérante aux instruments de surveillance. Le lobbying réalisé par des associations et organisations de la société civile est parfois considéré comme la norme, voire comme une nécessité du gouvernement pour l'interaction entre l'État et la société. Par exemple, dans les pays scandinaves, les groupes de pression ont parfois une grande influence dans les milieux politiques, du fait de la forte tradition corporatiste. Au Danemark, le Gouvernement entretient des relations si étroites avec les autres organisations que la société ne considère pas cette coopération comme une forme de lobbying¹⁸.

47. Aux États-Unis, plus de 3 700 entités enregistrées travaillent régulièrement en tant que lobbyistes; tous les six mois, elles procèdent à l'enregistrement de leurs représentants et rendent compte des ressources perçues et de leurs destinataires. Le recours à des cadeaux, présents, bonnes actions et faveurs destinés aux membres du Congrès à des fins illégales est interdit et l'égalité de traitement des groupes de pression dans les processus décisionnels est garantie¹⁹. Compte tenu de l'importance que revêt le lobbying, cette activité intéresse beaucoup ailleurs, notamment dans les organismes multilatéraux tels que l'OCDE qui a, ces dernières années, organisé d'importants débats et réalisé des publications afin de promouvoir la compréhension de cette question.

¹⁷ Andrea Cristina de Jesus Oliveira, « Lobby e representação de interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil », thèse de doctorat, Université de Campinas, 2004.

¹⁸ Rene E. Rechtman et Jesper Larsent-Ledet, « Regulation of lobbyists in Scandinavia – a Danish perspective », *Parliamentary Affairs*, vol. 51, n° 4 (1998).

¹⁹ Luigi Graziano, « O Lobby e o Interesse Público », *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12, n° 35 (février 1997).

48. Malgré l'intensité des efforts des acteurs et organismes concernés de par le monde, il est rare que le lobbying soit réglementé par les gouvernements de manière systématique. Seuls l'Allemagne, les États-Unis et le Canada ont instauré un cadre réglementaire pour le lobbying. Même aux États-Unis, où le *Federal Regulation of Lobbying Act* de 1946, le *Lobbying Disclosure Act* de 1995 et le *Honest Leadership and Open Government Act* de 2007 ont contribué à l'institutionnalisation de la pratique, les procédures ne sont pas aussi efficaces qu'elles pourraient l'être et tous les lobbyistes ne sont pas enregistrés¹⁹.

49. Selon un rapport commandé par le Parlement brésilien en 2011, il semble y avoir un consensus sur la nécessité de réglementer le lobbying en Europe afin de préserver la confiance du public dans les institutions et dans le processus démocratique, mais rares sont les lois nationales qui, en Europe, régissent l'activité de lobbying²⁰. Les pays européens préfèrent tout simplement se passer de lois réglementant l'activité de lobbying. Les pays disposant de règles spécifiques concernant les activités des lobbyistes et des groupes de pression sont l'exception qui confirme la règle²¹.

50. Dans certains pays, tels que l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas, il n'existe ni loi ni dispositions réglementaires régissant l'activité de lobbying; dans d'autres pays, la question fait l'objet d'un examen parlementaire minimal. Par exemple, en Autriche, il n'existe aucune loi nationale régissant l'activité des groupes de pression et des lobbyistes. Jusqu'à une période récente, les liens tissés par les pouvoirs publics et les députés avec les représentants des organisations patronales, des syndicats et des groupements d'intérêts économiques étaient considérés comme la norme. Mais, en 2011, suite à la révélation d'un certain nombre d'irrégularités mettant en cause ces acteurs, les parlementaires du Gouvernement autrichien ont élaboré un projet de loi obligeant les lobbyistes et les sociétés de conseil politique à figurer sur une liste officielle et fixant les obligations en matière de transparence des pouvoirs publics.

51. En Belgique, il n'existe aucune loi ou standard quelconque régissant le lobbying, bien que la question ait fait l'objet de débats animés au Parlement. Le Danemark ne possède, lui non plus, aucune réglementation en la matière, mais des pratiques informelles reconnaissent l'existence et la légitimité des groupes de pression menant des activités de lobbying auprès du Gouvernement et du Parlement danois. Dans la tradition et la culture politique du Danemark, le lobbying n'est pas considéré comme présentant un risque d'illégalité.

52. Il en va de même en Espagne, où aucune règle parlementaire ou loi nationale ne régit les activités des lobbyistes et des groupes de pression, malgré un débat parlementaire sur la question. La Finlande n'a adopté aucune loi ou réglementation sur le lobbying; les contacts entre les groupes de pression, le Parlement et le Gouvernement finlandais sont informels. La France ne dispose d'aucune loi sur l'activité de lobbying; le Parlement semble s'y intéresser fortement, mais ne semble pas s'orienter vers l'adoption d'une législation en la matière.

²⁰ Ricardo José Pereira Rodrigues, « A regulamentação do lobby em países selecionados da Europa », Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Consultable à l'adresse http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/8547/regulamentacao_lobby_rodrigues.pdf?sequence=1.

²¹ Margaret Mary Malone, « Regulation of lobbyists in developed countries: Current rules and practices » (Dublin, Institute of Public Administration, 2004).

V. Conclusion

53. À l'heure de la mondialisation, l'ampleur de la corruption est une caractéristique majeure des processus économiques, sociaux, politiques et culturels, qui prive les nations de revenus vitaux. Mais la mondialisation caractérisée par des pratiques illégales n'est pas une fatalité. En effet, la mondialisation peut également être perçue de manière positive, avec la transparence comme principal antidote à la corruption, l'empêchant de prendre le dessus. À ce titre, la création de registres publics des actifs des sociétés et la réglementation des activités de lobbying sont deux mesures essentielles pour identifier les acteurs de la corruption et lutter contre ce fléau à la source.

54. Ces deux étapes ainsi que les mesures connexes, telles que le recensement et la taxation des opérations financières, la criminalisation de l'enrichissement illégal des fonctionnaires et la déclaration de situation financière des fonctionnaires au moment de leur nomination (sur concours ou sur embauche directe), sont indispensables pour ouvrir la voie à la bonne gouvernance.
